

**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**

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

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Чаннов Сергей Евгеньевич

Саратов – 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. Противодействие коррупции в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты.....	17
1.1. Основные подходы к исследованию коррупции. Понятие и виды коррупции	17
1.2. Понятие и содержание конституционных основ противодействия коррупции в Российской Федерации.....	37
Глава 2. Конституционно-правовые механизмы противодействия коррупции в Российской Федерации	71
2.1. Антикоррупционные стандарты: конституционно-правовой аспект.....	71
2.2. Конституционно-правовые процедуры противодействия коррупции	98
Глава 3. Пределы реализации конституционно-правовых механизмов противодействия коррупции в Российской Федерации.....	123
3.1. Конституционные пределы установления механизмов противодействия коррупции, обусловленные необходимостью соблюдения прав и свобод человека и гражданина	123
3.2. Делегирование полномочий по противодействию коррупции: конституционно-правовые пределы усмотрения.....	149
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	178
БИБЛИОГРАФИЯ.....	189

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы 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. Для борьбы с коррупцией в России принимаются различные меры, при этом за последнее десятилетие сформирован значительный объем антикоррупционного законодательства. При этом особое внимание уделяется борьбе с коррупцией в государственных органах и органах местного самоуправления.

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. В результате не все конституционно-правовые механизмы противодействия коррупции могут в настоящее время функционировать надлежащим образом по объективным причинам. И это при том, что именно коррупция верховной власти (политическая) считается наиболее опасной среди всех ее видов.

Дополнительную актуальность указанной тематике придает внесение в Конституцию Российской Федерации поправок 2020 года. Обусловлено это тем, что многие из них 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. Многие конституционно-правовые механизмы противодействия коррупции непосредственно связаны с этими аспектами, поскольку требуют для своего функционирования возможности осуществления контроля одних органов и должностных лиц над другими.

Таким образом, анализ конституционных основ противодействия коррупции в РФ позволяет глубже понимать механизмы борьбы с коррупцией и правовые основы, на которых она строится. Это позволяет гражданам и органам власти лучше осознавать свои права и обязанности, а также эффективнее противодействовать коррупции.

Вместе с тем следует учитывать, что большинство положений антикоррупционного законодательства по самой своей природе связаны 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.

Таким образом, исследование проблематики конституционных основ противодействия коррупции является актуальным и востребованным на современном этапе развития общества.

Степень научной разработанности темы 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 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., Швердяев 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., Швердяев С.Н., Шундииков К.В. и др.; в области *административного права*: Андреечев И.С.,

Антонова Н.А., Воронов А.М., Головщинский К.И., Добробаба М.Б., 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 диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации правовых норм, составляющих конституционные основы противодействия коррупции в Российской Федерации.

Предметом диссертационного 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.

Методологическая основа исследования. 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.

Научная новизна исследования заключается в том, что 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. Ставшие результатом диссертационного исследования авторские правовые конструкции способны позитивно повлиять на развитие конституционного законодательства о противодействии коррупции.

На защиту выносятся следующие научные положения:

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 этой связи 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 обязании 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.

Практическая значимость результатов диссертационного исследования определяется его новизной, а также имеющими теоретико-правовой характер 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».

Апробация диссертационного исследования. Основные результаты и выводы исследования опубликованы автором в восьми научных публикациях, четыре из которых опубликованы в научных изданиях, входящих в перечень ВАК, одна – в журнале, входящем в перечень, рекомендованный Ученым советом РАНХиГС для публикации статей по юриспруденции.

Так, перечень публикаций автора включает:

1. Кондакова О.А. Основные подходы к исследованию коррупции: перспективы юридической науки// Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2021. Т. 7 (73). № 1. С. 41–48.

2. Кондакова О.А. Проблемы реализации антикоррупционных стандартов в отношении лиц, замещающих государственные должности: конституционно-правовой аспект// Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22. вып. 1. С. 96–103.

3. Кондакова О.А. Конституционные основы противодействия коррупции в Российской Федерации// Вестник Поволжского института управления. 2023. Т. 23. № 2. С. 104–114.

4. Кондакова О.А. Соотношение понятий «конституционные пределы установления конституционно-правовых механизмов противодействия коррупции» и «обеспечение прав и свобод граждан» // Современное право. 2023. № 9. С. 56-60.

5. Кондакова О.А. Конституционные основы и конституционные механизмы противодействия коррупции в Российской Федерации: соотношение понятий// Современные правовые проблемы: взгляд студентов: сборник научных трудов по материалам IV Международной научной студенческой конференции (Саратов, 17 декабря 2021 г.) / [под общ. ред. Д.Е. Петрова, О.В. Девятова]; Саратовская государственная юридическая академия. – Саратов: Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2021. С. 131–132.

6. Кондакова О.А. Противодействие коррупции: проблемы и перспективы конституционно-правовой науки // Традиции Саратовской Юридической Школы - Основа развития Отечественного права В XXI веке. Сборник тезисов докладов XII Всероссийской с международным участием научно-практической конференции студентов, магистрантов и аспирантов (Саратов, 18 марта 2022 г.)/ [ред.-сост.: Е. С. Лебедева, М. М. Лапунин]; Саратовская государственная юридическая академия. – Саратов: Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2022. С. 42–43.

7. Кондакова О.А. Обязанности, устанавливаемые с целью противодействия коррупции в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, как элемент антикоррупционных стандартов. // Актуальные научные исследования: сборник статей XII Международной научно-практической конференции. В 4 ч. Ч. 3. – Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение». – 2023. С. 160-164.

8. Кондакова О.А. Делегирование полномочий по противодействию коррупции: конституционно-правовые пределы усмотрения // Наука, образование, инновации: Актуальные вопросы и современные аспекты: сборник статей XVIII Международной научно-практической конференции. Пенза, 2023. С. 108-112.

Результаты проведённого исследования были представлены научной общественности на международных и региональных научных конференциях, в числе которых: IV Международная научная студенческая конференция «Современные правовые проблемы: взгляд студентов» на базе

Межрегионального института ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» (г. Саратов, 17 декабря 2021 г.); XII Всероссийская с международным участием научно-практическая конференция студентов, магистрантов и аспирантов «Традиции Саратовской Юридической Школы - Основа развития Отечественного права В XXI веке» (г. Саратов, 18 марта 2022 г.); XII Международная научно-практическая конференция «Актуальные научные исследования» (г. Пенза, 05 июня 2023 г.); XVIII Международная научно-практическая конференция «Наука, образование, инновации: Актуальные вопросы и современные аспекты» (г. Пенза, 05 сентября 2023 г.) и др.

Диссертация обсуждена и одобрена 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.

Структура диссертационного исследования. Настоящая диссертация состоит из оглавления, введения, трех глав, разделенных на 6 параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

Глава 1. Противодействие коррупции в Российской Федерации:

конституционно-правовые аспекты

1.1. Основные подходы к исследованию коррупции. Понятие и виды коррупции

Коррупция представляет собой чрезвычайно многоплановое социальное явление, которое затрагивает практически все сферы общественной жизни: экономическую, политическую, духовную и т.п. Поэтому коррупция является предметом научного познания отнюдь не только юридической науки, но и экономики, политологии, социологии и т.п. Безусловно, у всех этих отраслей познания существуют собственные «секторы» изучения коррупции и ее проявлений, однако с позиции общей гносеологии можно говорить о существовании определенных подходов к данному социальному явлению, определяющих основные направления его исследования.

Так, например, О.В. Епархина выделяет три основных подхода к исследованию коррупции преимущественно в западной литературе: экономический, социально-антропологический и социокультурный.

Экономический подход основан на анализе коррупции как определенного типа поведения, связанного с совершением преступления и возможным наказанием за него, т.е. в рамках данного подхода учитываются возможные «выгоды» и «издержки», связанные с совершением коррупционных актов.

Социально-антропологическое направление в исследовании коррупции связано с исследованием конкретной национально-культурной среды как фактора возникновения и развития коррупции. «Такой подход очень эффективно реализуется при исследовании коррупционных проявлений в незападных обществах, поскольку западная точка зрения на коррупцию разрабатывалась с учетом веберовской концепции бюрократии как

рационального явления. Речь в незападных обществах идет скорее не о “коррупции”, а о различных, весьма многочисленных “коррупциях”»¹.

Социокультурный подход в его современном развитии представлен работами Г. Хофстеда, С. Шварца, Г. Триандиса, Э. Холла и др. Эта исследовательская парадигма связана с анализом коррупции как характеристики культуры определенного типа. Например, Э. Холл выделяет высококонтекстные культуры, где значительная часть коммуникаций протекает на невербальном уровне, и низкоконтекстные, которые опираются на формальные нормы и правила. «К первым относят культуры японцев, арабов и населения Средиземноморья, для них дарение подарков – необходимая часть деловых отношений. Ко вторым относят страны европейской культуры, США, которыми такие традиции воспринимаются как полная коррумпированность отношений»².

Понятно, что представленные подходы носят явно социологический характер, и в юридической науке их методологическое значение будет довольно ограниченным. Однако в юриспруденции в последние годы также стала осознаваться необходимость исследования коррупции как социального явления, т.е. в ее взаимосвязи с социокультурными факторами. Так, например, в монографии «Коррупция: природа, проявления, противодействие», написанной коллективом авторов под научной редакцией Т.Я. Хабриевой³, отмечается, что в отличие от западной или «техногенной» цивилизации, в традиционалистских культурах (исламской, индуистской, буддийской) коррупция в значительной части своих проявлений может и не рассматриваться как девиантное явление – коррупционные проявления в бизнесе и на бытовом уровне «являются, как правило, интегрированными в

¹ Епархина О.В. Моделирование коррупции // Ярославский педагогический вестник. 2013. № 1. С. 113

² Епархина О.В. Моделирование коррупции // Ярославский педагогический вестник. 2013. № 1. С. 114

³ Коррупция: природа, проявление, взаимодействие» / отв. ред. акад. РАН Т. Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2014. 688 с.

культуру и не считаются предосудительными, не воспринимаются как проблема». По мнению авторов, российское общество относится к «западной» или «техногенной» цивилизации, однако обладает определенными особенностями: российская культура, в отличие от традиционных западных моделей, «социоцентрична». Кроме того, в России существуют признаки «государства переходного типа», что оказывает влияние и на существование коррупции как социального явления: ослабление социальных и политических основ государства, доминирование исполнительно-распорядительной власти, повышение роли и значения субъективных факторов в развитии государства и т.п.

Известный российский исследователь коррупции Ю.А. Нисневич справедливо отмечает, что несмотря на значимость отмеченных подходов к исследованию коррупции, «ни один из них в должной мере не обеспечивает инструментальный подход, инструментальную в аспекте механизмов и инструментов противодействия концептуализацию коррупции»⁴. Сам он выделяет два основных направления исследования коррупции, которые базируются на различных типах понимания этого явления и его роли в социуме⁵.

Исторически первым из них является «нормативно-ценностный», «идеалистически-философский» подход, который иногда называют еще «морализаторским», поскольку коррупция в рамках подобного подхода соотносится с системой действующих норм и ценностей и рассматривается как девиантное поведение (незаконное и аморальное). Представителем данного подхода был К. Фридрих, который считал коррупцию «политической патологией»: «...Коррупция, фактически представляющая собой распад политического органа через упадок морали, является общей категорией,

⁴ Нисневич Ю.А. Политика и коррупция: коррупция как фактор мирового политического процесса: монография / Ю. А. Нисневич. — М. : Издательство Юрайт, 2017.

⁵ Нисневич Ю.А. Коррупция: инструментальная концептуализация // Социологические исследования. 2016. № 5.

включающей все виды практик, которые считаются нефункциональными и, следовательно, коррумпированными»⁶.

Ю.А. Нисневич отмечает, что характерными чертами названного выше подхода является а) понимание коррупции как однозначно негативного общественного явления с точки зрения ценностной оценки; б) рассмотрение коррупции как девиантного поведения по отношению к действующей системе норм (юридических, моральных, этических) и в) обусловленность коррупции «аморальными» качествами человеческой природы: эгоистические и корыстные наклонности и стремления⁷.

Другим направлением является «рационалистский» или «функциональный» подход к коррупции, при котором «предпочтение отдается не ценностным оценкам и различным нормам, а функциональным оценкам коррупции, ее проявлениям и последствиям»⁸. Преимущественно западные ученые (Н. Лефф, К. Лейес, С. Хантингтон и другие) в середине прошлого века выдвинули идею, что коррупция не должна рассматриваться как однозначно негативное (нелегальное и неэтичное) социальное явление: «благотворная коррупция» может выполнять положительные функции в обществе как средство преодоления бюрократических барьеров («социальная смазка»), возможность неофициального регулирования и дерегулирования в условиях интенсивного политического и экономического развития.

Характерно, что «полигоном» для развития функционального подхода в то время являлась политическая и экономическая ситуация в развивающихся странах, а в XXI веке - постсоветских государствах. Как отмечают социологи и экономисты, «распространение рыночных отношений с одной стороны и бюрократизация власти и управления с другой разрушают связи

⁶ Friedrich C. J. Corruption in Historical Perspective // Political Corruption: concepts and contexts / A. J. Heidenheimer and M. Johnston (eds). 3rd ed. New Brunswick (USA) ; London (UK) : Transaction Publishers, 2005. P. 16.

⁷ Нисневич Ю.А. Политика и коррупция: коррупция как фактор мирового политического процесса: монография / Ю. А. Нисневич. — М. : Издательство Юрайт, 2017. С. 19.

⁸ Нисневич Ю.А. Политика и коррупция: коррупция как фактор мирового политического процесса: монография / Ю. А. Нисневич. — М. : Издательство Юрайт, 2017. С. 21

патримониального господства, традиционные формы групповой солидарности, характерные для доиндустриальных обществ... В обществах, форсирующих модернизацию, а также в тех, где состояние переходности по различным причинам приобретает характер «зависимого развития», и исторически сильны государственные начала в общественной жизни, затруднено формирование институтов, свойственных модернизированным обществам, или их существование дисфункционально»⁹.

Данный подход называется рационалистским, потому что в основе возникновения проявлений коррупции в обществе его сторонники видят не «аморальность» субъекта, «коррумпированную личность» и т.п., а концепцию «рационального выбора», которая «обращает внимание на условия, в которых оказывается актор, и на мотивы и стимулы, которые порождены определенной ситуацией»¹⁰.

В русле рационалистской парадигмы коррупции развивался и экономический подход, который рассматривает коррупцию как «форму социально-экономического обмена, коррупционные платежи – как часть транзакционных издержек, а также как статусную ренту публичного должностного лица»¹¹. В качестве авторитетного представителя экономического подхода можно назвать американскую исследовательницу коррупции С. Роуз-Аккерман, которая (особенно в своих ранних работах) рассматривала место «коррупционных сделок» в рыночном механизме и условия рынка, минимизирующие (максимизирующие) востребованность коррупции. Однако в более поздних работах Роуз-Аккерман рассматривает

⁹ Быстрова А.С., Сильвестрос М.В. Феномен коррупции: некоторые исследовательские подходы // Журнал социологии и социальной антропологии. 2000. Том III. № 1.

¹⁰ Заурвайн Карл-Хайнц Коррупция — возвращение «старого» мира в эпоху модерна? // Социологическое обозрение. 2012. № 3. С. 108

¹¹ Нисневич Ю.А. Коррупция: инструментальная концептуализация // Социологические исследования. 2016. № 5.

коррупцию как политическую проблему, то есть проблему рынка в дисфункциональной политической системе¹².

Учитывая многообразие различных подходов к исследованию коррупции, в специальной литературе отмечают трудность единообразного определения данного понятия и выделяют различные «классы» или «группы» определений коррупции. Так, например, А. Ханденхаймер называет три группы определений коррупции в зависимости от принятого общего методологического подхода к ее исследованию: а) как аморальное и незаконное («испорченное») выполнение должностными лицами своих обязанностей, отклоняющееся от принятых государством норм (Д. Бэйли, Г. Мюрдаль, Дж. Най); б) как естественное, «рыночное» явление, которое неизбежно сопровождает развитие экономической системы социума (А. Ван Клаверен; Н. Лефф); в) как деяние, не соответствующее общественному интересу, злоупотребление должностными полномочиями в личных целях (К. Фридрих)¹³.

Другой американский ученый М. Джонстон выделяет бихевиористские («шеф - агент - клиент») и неоклассические определения коррупции. Первые сводятся к злоупотреблению общественной должностью, полномочиями или ресурсами в целях получения личной выгоды. Определения коррупции, опирающиеся на схему «шеф – агент – клиент», «концентрируют внимание не на предварительном составлении каталога коррупционных нарушений, а дают ей косвенное толкование через анализ внутренних взаимодействий бюрократического аппарата. Здесь чиновник, исполняющий оперативные функции (агент), фигурирует не сам по себе, а в системе рабочих отношений между лицом, облеченным властными полномочиями (шефом), и частным

¹² Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы: Пер с англ. О. А. Алякринского. - М: Логос, 2003. - 356 с.

¹³ Heidenheimer A. J. Introduction to Part I // / Edited by A. J. Heidenheimer, M. Johnston // Political Corruption: Concepts and Contexts. – Third Edition. – New Jersey: New Brunswick, 2007. Цит. по Суханов В.А. Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией в органах власти: диссертация ... кандидата политических наук: 23.00.04. Москва, 2015. С. 21

лицом, с которым он общается (клиент)»¹⁴. Неоклассическое понимание коррупции рассматривает ее как злоупотребление (должностью, ресурсами или полномочиями) с позиции правовых и общественных нормативных оснований действующей системы правопорядка.

Обобщая эти различные подходы к исследованию феномена коррупции, Ю.А. Нисневич приходит к выводу, что с позиции эффективного противодействия коррупции (а не только ее изучения в качестве социального явления) необходим инструментальный подход, объединяющий достоинства нормативно-ценностного, функционального, институционального и других направлений и основанный на «инструментальной концептуализации коррупции». Последняя представляет собой выявление механизма возникновения и функционирования коррупции, который основан на особых функциональных связях и структурах, потенциально делающих возможным проявления коррупции.

«Перевод» различных дискурсов и подходов к исследованию коррупции из экономической, социологической и др. сфер научного знания в плоскость юриспруденции и юридической науки представляет собой весьма нетривиальную задачу. Дело в том, что юриспруденция, прежде всего, оперирует категориями «преступление» и «наказание», поэтому вполне естественно, что концептуализация коррупции и ее проявлений в данной сфере изначально было основано на ценностно-нормативной парадигме. Согласно данному подходу, коррупция увязывается с подкупом и продажностью должностных лиц, а основными мерами противодействия ей выступает нормативное закрепление наказания за совершение коррупционных преступлений и правонарушений.

Впоследствии под влиянием общемировых тенденций противодействия коррупции сложился и иной подход, согласно которому коррупция рассматривается более широко, т.е. не сводится только к

¹⁴ Охотский Е.В. Социально-правовая сущность и основные признаки коррупции // Государственный аудит. Право. Экономика. 2009. № 3. С. 28

различным формам юридической девиации, а включает в себя любое использование должностными лицами своего служебного положения, статуса, административного и иного ресурса в целях извлечения неправомерных личных выгод. «В широком смысле это понятие охватывает негативное социальное явление, поразившее публичный аппарат управления и выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах»¹⁵.

Легальное нормативное определение коррупции содержится в базовом для этой сферы общественных отношений федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Согласно ему, коррупция представляет собой злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. Кроме того, к коррупции относится совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица.

Можно констатировать, что данное определение фактически включает в себя две дефиниции: в первой объединяются различные составы коррупционных преступлений (злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп), а вторая содержит «открытое» описание признаков

¹⁵ Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5 - 17.

коррупционного деяния: использование должностного положения в целях получения личной выгоды. Несмотря на многочисленные критические выступления специалистов в отношении легального определения коррупции в данном законе, следует отметить, что в России в русле общемировых тенденции возобладал так называемый «широкий» подход к пониманию коррупции.

Как отмечается в специальной литературе, «среди исследователей, которые изучают коррупцию с позиции права, наибольшее распространение получили две точки зрения, в соответствии с которыми коррупция рассматривается в узком смысле (раскрываемом через модель подкупа) и в широком смысле (раскрываемом через описательные характеристики корыстного злоупотребления служебным положением)»¹⁶. Если в «узком» смысле коррупция выступает в форме преступления или правонарушения, то в «широком» коррупционные проявления могут быть связаны, например, с нарушением норм профессиональной (служебной) этики должностного лица.

Так, например, Н.Н. Меньшенина, выделяя коррупцию в «узком» и «широком» смысле, относит к последней не только взяточничество, но и «чиновничье предпринимательство». «Чиновничье предпринимательство характеризуется тем, что здесь формально нет подкупающей стороны. Заказчик служебного нарушения здесь — это сам исполнитель, извлекающий доход (предпринимательский или рентный) из монополии на принятие или согласование определенного решения»¹⁷. К этому можно добавить, что далеко не все формы чиновничьего предпринимательства могут носить криминальный характер и, соответственно, предполагать применение мер

¹⁶ Противодействие коррупции: учебное пособие / составители: А.М. Межведилов, Л.Т. Бакулина, И.О. Антонов, М.В. Талан, Ю.В. Виноградова, А.Д. Гильфанова. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2016. С. 20.

¹⁷ Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие: монография / Т. Е. Бейдина, С. Б. Быстрянец, Н. Л. Захаров, Л. В. Мась, Н. Н. Меньшенина, А. Г. Наронская, М. В. Пантелеева, О. В. Погулич, С. С. Соколова, Н. В. Устинова, А. В. Чечулин / под общ. ред. проф. Н. Н. Меньшениной ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федерал. ун-т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2014. С. 33.

юридической ответственности. Напротив, большая часть таких коррупционных проявлений подпадает под категорию «конфликт интересов», который сам по себе не носит противоправного характера. «Рассматривая коррупцию в широком смысле, следует говорить о ней как о системном явлении, которое пронизывает все общество, его политику, экономику, социальные, культурные отношения, систему образования, морально-нравственные устои, менталитет»¹⁸.

Недостатком «широкого» подхода к пониманию коррупции является отсутствие четких дефиниций коррупционных проявлений. Так, например, известный американский исследователь коррупции Майкл Джонсон отмечает, что «коррупция – это злоупотребление должностными полномочиями и властными ресурсами с целью получения личной выгоды. Но... понятия “злоупотребления”, “полномочия”, “личный” и даже “выгода” являются предметом спора во многих обществах»¹⁹. Российский исследователь А.В. Кудашкин также отмечает, что «...такой подход не может привести к формированию системной основы противодействия коррупции, поскольку не позволяет точно определить критерии коррупционных проявлений, и особенно правонарушений»²⁰.

«Широкий» подход к пониманию коррупции, возможно, обладает меньшей строгостью и четкостью формулировок в описании этого социального явления, чем «криминологический» или «собственно юридический» (узкий), однако он позволяет сместить акценты в противодействии коррупции с «карательного» аспекта на систему превенции коррупционных проявлений. «В современных правовых порядках как таковая

¹⁸ Качкина Т.Б., Качкин А.В. Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей: Учебное пособие. / Качкина Т.Б., Качкин А.В. — Ульяновск: ОАО «Областная типография «Печатный двор». 2010. С. 12

¹⁹ Johnston, Michael. Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy. – New York: Cambridge University Press, 2005. P. 12. Цит. по Суханов В.А. Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией в органах власти: диссертация ... кандидата политических наук: 23.00.04. Москва, 2015. С. 22.

²⁰ Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 368 с.

постановка вопроса о национальных антикоррупционных стратегиях стала возможной благодаря этому широкому подходу к пониманию коррупционных явлений»²¹.

В современной юридической литературе отмечается, что противодействие коррупции сосредоточено вокруг двух основных направлений: репрессивного, связанного с применением мер юридической ответственности к таким проявлениям коррупции, как преступления и правонарушения, и превентивного, т.е. комплекса разноплановых мер, призванных устранить причины коррупционного поведения. При этом «сугубо репрессивный подход низкоэффективен, поскольку... имеет характер борьбы с последствиями, а не с причинами»²². Поэтому основной вектор борьбы с коррупцией направлен на разработку превентивных мер противодействия коррупции: устранение избыточных административных барьеров, упрощение и ускорение бюрократических процедур, разработка антикоррупционных стандартов поведения и т.п.

Нужно заметить, что международные акты, направленные на противодействие коррупции, также исходят из широкого понимания данного социально-правового явления. Так, например, согласно Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, «коррупция» означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности²³.

²¹ Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / С.А. Авакьян, И.П. Кененова, А.С. Ковлер и др.; отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 512 с.

²² Коррупция: природа, проявление, взаимодействие» / отв. ред. акад. РАН Т. Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2014. 688 с.

²³ Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174) (Заклучена в г. Страсбурге 04.11.1999)

В статье 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности²⁴ под коррупцией понимается обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу лично или через посредников какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей, а равно вымогательство или принятие такого преимущества.

Обратим внимание, что последний документ называет государствам-участникам признаки деяний, которые предлагает криминализовать как уголовные преступления. Здесь также используется «широкий» подход к коррупции, предоставляющий государствам право самостоятельно определить, что означает «неправомерное преимущество», «действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей», «должностное лицо». Собственно, это и есть те вопросы, которые Майкл Джонсон считал «камнем преткновения» для формулировки единого определения коррупции.

В данном случае важно разграничивать коррупцию как социальное явление и различные проявления коррупции, которые могут выступать в самых разнообразных и не всегда «криминальных» формах. Например, иногда в специальной литературе выделяют «твердую» или классическую коррупцию и «мягкую», под которой предлагается понимать такие специфические формы коррупции как фаворитизм, nepotизм (кумовство), кронизм (протекционизм), «блат» (связи), лоббизм и т.п. При этом отмечается, что «составить исчерпывающий перечень видов коррупционной деятельности, по-видимому,

²⁴ Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

невозможно»²⁵, однако «разграничение коррупции “твердой” (классической) и “мягкой” может позволить выработать дополнительные механизмы защиты от относительно новых видов коррупции и контролировать старые»²⁶.

В.К. Максимов предлагает выделять в зависимости от степени общественной опасности: коррупционное этическое отклонение и коррупционное правонарушение²⁷. Коррупционное этическое отклонение (аморальное поведение), по его мнению, представляет собой «наименее общественно опасное деяние, отделяемое от проступков, правонарушений и преступлений тонкой гранью». Нужно сказать, что подразделение всех проявлений коррупции на правонарушения и аморальные проступки является довольно частым в отечественной юридической литературе. В свою очередь, М.Б. Добробаба, С.Е. Чаннов отмечают, что объективная сторона коррупционного правонарушения не сильно отличается от объективной стороны дисциплинарного проступка: она лишь сужена до неисполнения не любой служебной обязанности, а обязанности, непосредственно направленной на противодействие коррупции.²⁸

А.А. Макаров и В.М. Чупров, подчеркивая, что коррупция не сводится к продажности чиновников, предлагают разграничивать разграничивать коррупционные правонарушения (гражданско-правовые деликты; административные и дисциплинарные проступки, преступления) и «неправовые этические коррупционные нарушения (этические проступки)»²⁹. Г.С. Гончаренко в качестве примера коррупционных «этических отклонений»

²⁵ Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Монография в 2-х томах. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008. С.72.

²⁶ Там же, С. 80.

²⁷ Максимов В.К. Понятие коррупции (криминологический аспект) и меры её предупреждения в государственном аппарате: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 61-83.

²⁸ Добробаба М.Б., Чаннов С.Е. Применение цифровых технологий в целях противодействия совершения дисциплинарных коррупционных правонарушений в системе государственной службы // Информационное право. 2022. № 3 (73)/2022. С. 25-30

²⁹ Макаров А.А., Чупров В.М. Административно-правовые и экономические проблемы противодействия коррупции в органах власти и управления // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 49 - 55.

называет действия, «которые отрицательно влияют на общественное мнение о состоянии законности на государственной службе, хотя прямо они не запрещены законом или иным нормативным актом (присутствие на банкетах, устраиваемых организациями, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию данного лица; публичное неделовое общение и контакты с людьми, имеющими судимость за корыстные преступления; приобретение движимого или недвижимого имущества, стоимость которого несопоставима с размером жалования)»³⁰.

Представляется, что подобные позиции развиваются в рамках «нормативно-ценностного» подхода к пониманию коррупции как девиантного и аморального поведения. В этом смысле мы согласны с С.Н. Братановским и М.Ф. Зеленовым, что «сторонники такого подхода... исходят из презумпции аморальности коррупции, что на самом деле не соответствует социальным представлениям общества... Следует исходить не из презумпции аморальности ее проявлений, а из презумпции их противоправности»³¹. В данном случае, скорее следовало бы говорить об институционализированных и неинституционализированных формах коррупционных проявлений. С этой точки зрения «классическая (твердая) коррупция (взяточничество, коммерческий подкуп)... дополняется все новыми псевдоинституциональными коррупционными механизмами, которые в каждый определенный исторический отрезок времени приспосабливаются к новым условиям общественно-личных коммуникаций»³². Например, что Г.С. Гончаренко называл «этическими отклонениями» (присутствие на банкетах, которые устраиваются подконтрольными организациями, несоответствие расходов и доходов и т.п.), на сегодняшний день получило

³⁰ Гончаренко Г.С. Понятие, сущность и виды коррупции современной России // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 60.

³¹ Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Концептуальные подходы к определению сущности коррупционных проявлений // Российская юстиция. 2016. № 12. С. 41 - 44.

³² Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Монография в 2-х томах. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008. С.80.

институционализацию в служебном законодательстве и представляет собой уже состав дисциплинарного проступка (например, нарушение запретов, связанных с государственной службой).

Говоря о различных формах и видах коррупции, нельзя обойти наиболее востребованную и распространенную классификацию коррупции в зависимости от уровня коррупционных проявлений. В соответствии с данным признаком коррупцию обычно подразделяют на «верхушечную» («верховую», «элитарную») и «низовую». Несмотря на кажущуюся «очевидность» такого разграничения проявлений коррупции, нельзя выделить единый формально определенный критерий, который бы позволил разграничить эти два вида коррупции.

Так, например, некоторые авторы полагают, что низовая коррупция сопряжена «с повседневным взаимодействием чиновников и граждан» (штрафы, пеня, регистрация и т. д.), тогда как верхушечная коррупция «связана с правом принятия решений, имеющих высокую значимость, например госзаказы, изменение формы собственности и т. д.»³³. «На основе условного критерия коррупцию можно разделить на мелкую (низовую, повседневную или, что будет точнее, бытовую коррупцию, с помощью которой граждане решают свои повседневные проблемы: выплаты сотрудникам ДПС ГИБДД, оформление документов на дачные участки, взятки в судах, медицинских учреждениях, военкоматах и т.д.) и крупную (вершинную, элитарную, деловую коррупцию, т.е. ту, с помощью которой решаются крупные проблемы бизнеса)»³⁴. Ю.Н. Юсупов в качестве специфического признака верхушечной коррупции называет «высокую стоимость сделок, заключаемых между высокопоставленными чиновниками и большими фирмами, финансово-промышленными группами» (плата за

³³ Ахметова Н.А. Проблема типологизации коррупции // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5, Юриспруд. 2011. № 2 (15). С. 32

³⁴ Крюкова Н.И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 29 - 35.

выигрыш в конкурсе на поставку большого объема продукции или получение лицензии на экспортные поставки)³⁵.

Другие авторы разграничивают «верхушечную» и «низовую» коррупцию в зависимости от субъектного состава коррупционных сделок: «Верховая (вершинная, элитарная, деловая коррупция, т. е. та, с помощью которой решаются крупные проблемы бизнеса) коррупция вовлекает в процесс высшее и среднее чиновничество (например, высокая цена материального вознаграждения за формулирование законов, госзаказы, изменение форм собственности). Низовая коррупция вовлекает среднее и нижнее чиновничество в бытовую коррупцию, с помощью которой граждане решают свои повседневные проблемы»³⁶.

Эти два критерия: (а) значимость или «масштаб» коррупционных проявлений и б) служебное положение субъекта коррупционной деятельности – представляются довольно очевидными для обывательского сознания, однако являются неоперационализируемыми с научной точки зрения. Во-первых, один и тот же субъект может быть вовлечен как в «верхушечную», так и в «низовую» коррупцию. Например, взятка судье за постановление желаемого приговора или решения может оцениваться и как «низовая» коррупция, если речь идет о лишении водительского удостоверения или незаконной перепланировке жилого помещения, и как «верхушечная», если такое решение касается крупных хозяйственных или политических споров. Во-вторых, «масштаб» коррупционного проявления представляет собой оценочную характеристику, и демаркация между «повседневными проблемами» и «крупными проблемами бизнеса» не является однозначной. По сути данная

³⁵ Юсупов И.Н. К вопросу о мерах антикоррупционной направленности // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6)

³⁶ Меньшенина, Н. Н. Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие: монография / Т. Е. Бейдина, С. Б. Быстрянец, Н. Л. Захаров, Л. В. Мась, Н. Н. Меньшенина, А. Г. Наронская, М. В. Пантелеева, О. В. Погулич, С. С. Соколова, Н. В. Устинова, А. В. Чечулин / под общ. ред. проф. Н. Н. Меньшениной ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федерал. ун-т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2014. С. 34

классификация представляет собой попытку выделить «большую» и «маленькую» коррупцию, что с научной точки зрения всегда будет сталкиваться с проблемой репрезентативности.

Нужно сказать, что некоторые исследователи предлагают более широкий перечень критериев, которые, по их мнению, позволяют разграничить «верхушечную» и «низовую» коррупцию. Так, например, С.В. Сапронов полагает, что верхушечная («институциональная») коррупция характеризуется:

- высоким социальным статусом субъектного состава;
- креативностью способов коррупционных действий и проявлений;
- значительным ресурсным ущербом;
- более высоким уровнем латентности;
- протекционизмом со стороны государственно-властных структур³⁷.

Следует заметить, что данные признаки носят атрибутивный характер, т.е. не характеризуют особенности или специфические черты верхушечной коррупции, а представляют собой следствие того, что данный тип коррупции распространен на высших уровнях власти.

Интересная попытка разграничить верхушечную и низовую коррупцию связана с выявлением особенностей механизмов принятия решений в том и другом случаях. Первая с данной точки зрения представляет собой «коррупцию со стороны политической власти в государстве. Ее причина кроется в невозможности провести решения в рамках открытых демократических процедур при доминировании политического противостояния, усиливающего стремление подкупить, нежели убедить отдельных депутатов, фракцию, партию»³⁸.

³⁷ Сапронов С. В. Исследование особенностей и классификации видов коррупции в органах государственной власти // Бизнес в законе. 2013. № 1. С. 119). Аналогичные критерии верхушечной коррупции называет Н.И. Крюкова (Крюкова Н.И. Сущность коррупции и ее причины // Российская юстиция. 2013. № 4. С. 50 - 51.

³⁸ Фиалковская И.Д. Коррупция: понятие, признаки, виды // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2018, № 1. С. 140

Как нам представляется, в данном случае речь идет о выделении политической коррупции с одной стороны и экономической и административной – с другой. Американский политолог И. Амундсен разграничивает коррупцию на политическую («большая коррупция») и бюрократическую («малая коррупция»)³⁹. И та, и другая характеризуются «сделками между представителями частного и публичного секторов, в результате которых общественные блага незаконно обращаются в частные выплаты», однако политическая или «большая» коррупция складывается на высших уровнях политической системы и выражается в институциональном разложении государства, когда сами законы и правила адаптируются под частные интересы. Отсюда и необходимость в особых механизмах противодействия политической коррупции: если проблема бюрократической коррупции решается при помощи институциональных механизмов (проверки, нормативные акты и т.п.), то для противодействия политической коррупции только административных мер и механизмов недостаточно.

Д. Кауфманн выделяет «grand corruption» (большую или грандиозную коррупцию), которая представляет собой способ воздействия на базовые «правила игры» (законодательство, нормативные акты и т.п.); и petty «corruption» (мелкую коррупцию), «grease payments» (подмазывание). Это платежи государственным служащим с целью «искажения» правил игры, т.е. принятие нужного правоприменительного решения⁴⁰.

К. Педерсен и Л. Йоханнсен также выделяют «petty corruption», которая включает в себя бытовую или повседневную («day-to-day») коррупцию, что представляет собой платежи отдельным государственным служащим за «мелкие» услуги, и административную коррупцию, под которой понимается

³⁹ Inge Amundsen. Political Corruption: An Introduction to the Issues. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights. WP 1999: 7 (Инге Амундсен Политическая коррупция: введение в исследование проблемы. 1999).

⁴⁰ Measuring governance, corruption, and state capture: How firms and bureaucrats shape the business environment in transition economies // D. Kaufmann [et al.] // World Bank Policy Research Working Paper. 2000. № 2312. P. 20.

«покупка» частными компаниями услуг органов исполнительной власти в области правоприменения⁴¹.

В отечественной литературе проводится аналогичное разграничение коррупции на бытовую, административную и политическую: при этом бытовая и административная коррупция соответствуют классификации Педерсена и Йоханнсена, а политическая — «grand corruption» Кауфманна⁴².

Здесь нужно сказать, что многие авторы предлагают классифицировать коррупцию в зависимости от сферы ее распространения. Например, Н.Н. Меньшенина выделяет, исходя из данного критерия классификации, экономическую, социальную, политическую, военную и международную коррупцию. При этом под экономической коррупцией понимается «извлечение корыстной выгоды должностных лиц через незаконное использование ресурсов хозяйственного механизма государства», а под политической — незаконное присвоение властных административных ресурсов⁴³.

Некоторые авторы предлагают в зависимости от инициативы коррупционной сделки выделять «коррупцию сверху», которая инициируется лицом, «продающим» услугу или ресурс, и «коррупцию снизу», при которой «спрос рождает предложение», т.е. инициатором выступает лицо, покупающее

⁴¹ Pedersen K., Johannsen L. Corruption: Commonality, causes and consciences. Comparing 15 ex-communist countries // Paper prepared for the 13th NISPACEE Annual Conference May 19—21, 2008 in Moscow, Russia. URL: <http://unpanl.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan021456.pdf>

⁴² См. Васильева В.М. Государственная политика и управление: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В. М. Васильева, Е. А. Колеснева, И. А. Иншаков. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 441 с.

⁴³ Меньшенина, Н. Н. Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие: монография / Т. Е. Бейдина, С. Б. Быстрянец, Н. Л. Захаров, Л. В. Мась, Н. Н. Меньшенина, А. Г. Наронская, М. В. Пантелеева, О. В. Погулич, С. С. Соколова, Н. В. Устинова, А. В. Чечулин / под общ. ред. проф. Н. Н. Меньшениной; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федерал. ун-т. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2014. С. 34-35

соответствующую услугу или ресурс⁴⁴. Иногда «коррупцию сверху» называют экстрактивной коррупцией, а «снизу» - редистрибутивной⁴⁵.

Многие зарубежные исследователи пытаются выявить связь между проявлениями коррупции и способом организации власти, политическим устройством и т.п. Например, С. Роуз-Аккерман в зависимости от типа рынка коррупционных услуг выделяет два типа коррупционной организации власти в государстве: «клептократию», при которой взяточничество носит централизованный характер и находится под патронажем авторитарного руководства государства, и «конкурентное взяточничество», когда коррупция носит децентрализованный характер. Во втором случае фундаментальной проблемой является «возможность раскручивания спирали коррупции с низшего уровня на высший»⁴⁶.

И. Амундсен также считал, что предпосылкой для существования или, по крайней мере, широкого распространения именно политической коррупции может быть определённая форма организации власти (режим). Так, по его мнению, политическая коррупция является характерной проблемой именно авторитарных режимов, тогда как «в демократиях проблема политической коррупции носит скорее случайный характер и может быть решена в рамках существующей политической системы через реформирование, укрепление и оживление системы сдержек и противовесов»⁴⁷. При этом он довольно подробно касается ситуации в «новых демократиях» (постсоветское пространство, Мали, Филиппины и т.п.), где процессы демократизации, напротив, привели к «всплескам» коррупции, в том числе политической. По мнению Амундсена, подобное положение дел объясняется тем, что незавершенная институционализация демократических институтов в таких

⁴⁴ Крюкова Н.И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 29 - 35.

⁴⁵ Amundsen Inge. Political Corruption: An Introduction to the Issues. WP 1999: 7. P. 7.

⁴⁶ Роуз-Аккерман, С. Коррупция и государство / С. Роуз-Аккерман. – М.: Логос, 2010. С. 164

⁴⁷ Inge Amundsen. Political Corruption: An Introduction to the Issues. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights. WP 1999. С. 3-4

странах «накладывается» на политическую и экономическую либерализацию, что приводит к ослаблению контроля за коррупцией со стороны авторитарного лидера.

Преимущества демократии в сфере противодействия коррупции он связывает с наличием «контроля снизу», который проявляется в существовании таких демократических институтов, как разделение властей, наличие определенной системы сдержек и противовесов, верховенство закона, законодательная и судебная независимость.

Таким образом, если в сфере административной и бытовой (экономической) коррупции стратегии противодействия ей базируются преимущественно на уголовном (репрессивный аспект) или административном (антикоррупционная деятельность и стандартизация) законодательстве, то в отношении политической коррупции это практически невозможно. Во-первых, такая коррупция во многом основана на способе организации власти в государстве. Во-вторых, противодействие коррупционным проявлениям на высшем уровне государственной власти предполагает создание специальных конституционно-правовых механизмов в рамках существующей системы «сдержек и противовесов».

1.2. Понятие и содержание конституционных основ противодействия коррупции в Российской Федерации

Как мы отмечали в предыдущем параграфе диссертационного исследования, коррупция является проблемой всего общества и государства. Соответственно, и противодействие ей не может носить точечный характер, а должно быть всеобъемлющим и базироваться на общих положениях законодательства. По верному замечанию Г.А. Василевича, «на искоренение коррупции должна быть направлена вся институциональная система государства и общества, а не отдельные его сегменты в виде

правоохранительных органов»⁴⁸. Исходя из этого, основные векторы борьбы с коррупцией должны быть зафиксированы в нормах конституционного права.

Надо сказать, что и большинство основных элементов современных универсальных международных антикоррупционных стратегий имеют конституционно-правовой характер⁴⁹. Связано это с тем, что «демократическое правовое государство и государство коррумпированное – явления несовместимые. Если правовому государству присущи идеалы демократии, правовой законности и социальной справедливости, то характеристики коррумпированного государства прямо противоположны. Это системность коррупции, растущий рынок коррупционных услуг, декларативная защита ценностей законности и гуманизма, ориентированность чиновников, бизнеса и многих граждан не на общественный, а личный интерес»⁵⁰.

В самом широком смысле этого слова коррупция представляет собой принципиально неконституционное явление: конституционное регулирование призвано обеспечить адекватную трансляцию власти от народа как единственного ее источника к государственным структурам (местному самоуправлению), представляющим и выражающим интересы народа. Идея конституционной демократии изначально противостоит любым коррупционным проявлениям, которые могут рассматриваться как ее искажение.

В этом смысле значительный научный интерес представляет собой позиция В.И. Лафитского, который обосновывал существование конституционного принципа противодействия коррупции наряду с другими

⁴⁸ Василевич Г.А. Сочетание мер правового и общественного воздействия - важнейший фактор противодействия коррупции // Современные стандарты и технологии противодействия коррупции. М., 2015. С. 97.

⁴⁹ Лукьянова Е.А. Политические режимы, коррупция, и конституционализм // Вопросы теоретической экономики. 2020. № 1 (6). С. 92-105.

⁵⁰ Охотский И.Е. Правовой механизм государственной стратегии противодействия коррупции в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2015. С. 7.

принципами, такими как разделение властей или федерализм⁵¹. Однако в отличие от последних, будучи имплицитно включенным в смысловой ряд Основного Закона, он носит имманентный характер. Этот подход (по признанию самого Владимира Ильича) развивается в англо-саксонских (прежде всего, американских) концепциях конституционализма, где конституция рассматривается как изначальное системное средство противодействия коррупции.

Профессор З. Тичаут, на работы которого опирался В.И. Лафитский, рассматривает противодействие коррупции в качестве основной цели, которую преследовали отцы-основатели, создавая американский проект конституции. Принцип противодействия коррупции оказался имманентно включен в текст Основного Закона⁵².

Несмотря на перспективность и красоту данного подхода можно согласиться с С.Н. Шевердяевым, что «идея противодействия коррупции в системе публичной власти скорее представляет собой не некий автономный принцип, эквивалентный другим конституционным принципам, а часть содержания одного из наиболее фундаментальных из них. И в той степени, в которой народный суверенитет является конституционной характеристикой демократии, противодействие коррупции образует часть содержательной стороны демократической государственности»⁵³.

Кроме того, по нашему мнению, выделение конституционного принципа противодействия коррупции, имплицитно включенного в содержание Основного закона не отменяет необходимости поиска конкретных конституционных основ противодействия коррупции, имеющих, в том числе, операциональное значение.

⁵¹ Лафитский В.И. Конституционный принцип противодействия коррупции: Монография. М., 2019.

⁵² Teachout Z. Corruption in America: From Benjamin Franklin's Snuff Box to Citizens United. Harvard, 2014

⁵³ Шевердяев С. Н. Осмысление конституционного принципа противодействия коррупции: к вопросу о необходимости поддержки антикоррупционных исследований в российском конституционном праве // Законодательство. 2021. № 1. С. 37.

Цель существенного снижения уровня коррупции в Российской Федерации может быть достигнута при условии формирования системы, в первую очередь, конституционно-правовых средств противодействия коррупции. Все другие меры по противодействию коррупции: административно-правовые, уголовно-правовые, гражданско-правовые и т.д. - должны, по нашему мнению, носить по отношению к ним дополнительный характер.

Для определения основных направлений создания конституционно-правовых средств противодействия коррупции необходимо в первую очередь определиться: какие положения отечественного конституционного права могут являться базой для борьбы с этим негативным явлением, и в каких направлениях они могут быть при необходимости изменены. Иными словами, речь идет о выявлении конституционных основ противодействия коррупции в Российской Федерации.

С целью решения указанных задач необходимо прежде всего обратиться к анализу самого термина «конституционные основы». Несмотря на то, что он достаточно активно используется в науке конституционного права, его сложно назвать достаточно однозначным. Вместе с тем некоторые ученые делают попытки дать ему определение. Так, И.А. Курбатов пишет, что «под термином «конституционные основы» в юридической литературе и в актах правоприменительной практики понимаются некие основополагающие начала для законодательного регулирования и правоприменительной практики, выраженные в Конституции РФ»⁵⁴. Следовательно, можно сделать вывод, что под конституционными основами указанный автор предлагает понимать исключительно нормы самой российской Конституции, являющиеся базой для формирования законодательства и практики в конкретных сферах общественных отношений.

⁵⁴ Курбатов И.А. Правовые основы государственного планирования // Предпринимательское право. 2015. № 4. С. 19.

Нам, однако, подобный подход видится чрезмерно узким. Разумеется, нормы конституции занимают важнейшее место в системе конституционно-правового регулирования, но ими конституционное право не исчерпывается. Как отмечает С.М. Шахрай, «конституционное право основано на правовых нормах, содержащихся в Конституции РФ, в конституциях и уставах субъектов Федерации; правовых нормах, регулирующих отношения, связанные с гражданством; правовых нормах, закрепляющих государственное устройство Российской Федерации; регулирующих... отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственной власти Президентом РФ, законодательными (представительными), исполнительными органами государственной власти Федерации и ее субъектов, а также непосредственно народом при проведении референдумов и свободных выборов»⁵⁵. Как видно из сказанного, нормы Конституции Российской Федерации и даже нормы конституций и уставов субъектов Российской Федерации составляют лишь часть норм конституционного права. Соответственно, на наш взгляд, и конституционные основы в какой-либо сфере общественной жизни, в том числе и в сфере противодействия коррупции, не могут и не должны исчерпываться только нормами собственно Конституции Российской Федерации.

Еще более узкое определение конституционных основ (применительно к конституционным основам экономического строя) дает В.В. Мельников. Под ними он предлагает понимать «совокупность конституционных принципов и норм, закрепляющих основы конституционного строя, обуславливающие свободу предпринимательской деятельности, провозглашающие рыночные отношения, утверждающие характер и формы собственности, а также гарантии их защиты, провозглашающие определенную систему обеспечения социальных потребностей общества в различных областях жизни, экономические права и свободы человека, а также государственное

⁵⁵ Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017.

регулирование определенных сфер экономики и экономической деятельности субъектов предпринимательства»⁵⁶. Как видно, в данном случае конституционные основы предложено сводить даже не ко всем нормам Конституции Российской Федерации в определенной предметной области, а исключительно к тем её нормам, которые составляют основы конституционного строя Российской Федерации.

Однако вряд ли правильно ставить знак равенства между понятиями «основы конституционного строя» и «конституционные основы». Как известно, основы конституционного строя – это система базовых конституционных принципов, определяющих фундаментальные устои общественно-политического, правового, конституционного строя⁵⁷. В Российской Федерации основы ее конституционного строя четко определены содержанием главы 1 Конституции Российской Федерации. Другие главы Конституции, в свою очередь, не могут вступать в противоречие с положениями первой главы. Таким образом, основы конституционного строя Российской Федерации представляют собой своеобразную «конституцию в конституции» – наиболее общую, важную и абсолютно неизменную ее часть.

В то же время, как и любые базовые, общие положения, нормы, составляющие основы конституционного строя, довольно редко применяются напрямую. Как правило, они реализуются посредством норм иных глав Конституции Российской Федерации, также иных норм конституционного права, содержащихся в источниках меньшей юридической силы. Совокупность подобных норм и образует конституционные основы правовой системы Российской Федерации в целом. Нормы же конституционного права, направленные на регулирование определенных сфер общественной жизни, образуют уже их конституционные основы (к примеру, «конституционные основы рыночной экономики», «конституционные основы социального

⁵⁶ Мельников В.В. Конституционные основы регулирования экономических отношений в России: монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2011. 206 с.

⁵⁷ Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. 304 с.

государства», «конституционные основы безопасности личности», «конституционные основы противодействия коррупции» и т.д.). Внешние границы конституционных основ определяются не рамками Конституции Российской Федерации или одной ее главы, а исключительно предметом конституционного права, который, как известно, образуют «два взаимосвязанных блока, что многие ученые характеризуют как (а) отношения между человеком и государством и (б) властеотношения, т.е. отношения в сфере устройства государства и государственной власти»⁵⁸.

В отличие от понятия конституционных основ, термин «противодействие коррупции» является легальным, то есть определенным законодательством. В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» противодействие коррупции – это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

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

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

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

Здесь мы можем видеть, что противодействие коррупции, по сути, распадается на три направления, исходя из момента приложения усилий по противодействию: 1) предупреждение коррупции (мероприятия осуществляются до совершения конкретных коррупционных действий); 2) борьба с коррупцией (мероприятия осуществляются после совершения конкретных коррупционных действий либо в момент их совершения –

⁵⁸ Конституционное право: учебник / под ред. Д.С. Веліевой. Саратов: Саратов. гос. техн. ун-т, 2017. С. 5.

исключением здесь выступает предупреждение коррупционных правонарушений); 3) минимизация последствий коррупции (мероприятия осуществляются после совершения коррупционных действий, но направлены не на них и не на субъектов, их совершивших, а на их последствия).

Как представляется, конституционно-правовое поле может охватывать все три указанные направления. Наиболее очевидным, с учетом специфики конституционного права, видится первое из них. Конституционно-правовые инструменты, связанные с осуществлением законотворческой деятельности, установлением основных направлений государственной политики, а также как отмечает К.А. Ишеков, принятием программ противодействия коррупции, принимаемых в субъектах Российской Федерации⁵⁹ и т.д. по своей природе носят проактивный, а не ретроактивный характер. Что касается мер по борьбе с конкретными коррупционными правонарушениями, а также ликвидацией их последствий, то конституционное право длительное время практически дистанцировалось от них, передавая их в сферу уголовного и административного, а также гражданского права.

Надо сказать, что и в отечественной юридической науке противодействие коррупции никогда не рассматривалось в качестве одной из задач конституционного права. Если вопросы противодействия коррупции и появлялись в сфере внимания ученых-конституционалистов, то только в достаточно узких сферах – применительно к политической и электоральной коррупции⁶⁰.

Хотя противодействие коррупции на протяжении нескольких десятилетий позиционируется в качестве важнейшего направления деятельности государства, само словосочетание «противодействие

⁵⁹ Ишеков К.А. Антикоррупционные программы субъектов Российской Федерации: сравнительно-правовой аспект // Вестник Российской правовой академии. 2019. № 2. С. 62-66.

⁶⁰ Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 568 с.

коррупции», «коррупция» в Основном Законе Российской Федерации даже не упоминается, причем как в первоначальном тексте, так и в редакции 2020 года. Между тем международно-правовой опыт противодействия коррупции свидетельствует о том, что оно может быть достаточно эффективным, если принимаемые меры затрагивают не отдельные «коррупционно-опасные», сферы, а связаны с глобальным реформированием всей системы организации публичной власти и общества. Как отмечает создатель проекта «Национальной системы по борьбе с коррупцией» (National Integrity System) Дж. Поуп, наступление на коррупцию должно идти по всем фронтам⁶¹. Оценочная методика формирования Национальной системы по борьбе с коррупцией состоит из 13 следующих институциональных «столпов»: 1) законодательная ветвь власти, 2) исполнительная ветвь власти, 3) судебная ветвь власти, 4) публичный сектор, 5) система органов правопорядка, 6) избирательные комиссии, 7) уполномоченный по правам человека, 8) счетная палата, 9) антикоррупционные агентства, 10) политические партии, 11) СМИ, 12) гражданское общество, 13) бизнес⁶². Несложно заметить, что перечисленные выше «столпы» с позиций правового регулирования представляют собой важнейшие институты конституционного права.

Приведенные направления, разумеется, затрагивают не только сферу конституционно-правового регулирования, однако, она здесь является основной. Поэтому они могут и должны опосредоваться конституционно-правовыми средствами.

Надо сказать, что некоторые российские ученые все же предпринимали попытки выявления конституционных основ противодействия коррупции⁶³.

⁶¹ Pope J. Confronting corruption: The elements of a National Integrity System. The TI Source Book. 2000.

⁶² Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 512 с.

⁶³ См. например: Гуцев П.Ю. Конституционные основы противодействия коррупции в России // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12; Полукаров А.В. Конституционные основы противодействия коррупции в социальной сфере // Административное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 715 – 724; Тимофеев Н.С.

Однако большинство из этих попыток может быть подвергнуто критике уже с методологических позиций, поскольку под конституционными основами противодействия коррупции, как правило, в них понимаются только нормы собственно Конституции Российской Федерации; иные же нормы конституционного права остаются за пределами внимания исследователей.

С другой стороны, некоторые исследователи трактуют антикоррупционную направленность норм Конституции Российской Федерации, на наш взгляд, чрезмерно широко. К примеру, А.В. Полукаров, выделяя конституционные основы противодействия коррупции только в социальной сфере, пишет: «применительно к теме нашего диссертационного исследования значительным антикоррупционным потенциалом обладают, на наш взгляд, следующие нормы Конституции РФ - статьи 2, 5, 7, 10, 11, 12, 18, 19, 32, 33, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 58, 83, 84, 102, 103, 104, 111, 114, 117, 125, 130, 132»⁶⁴. Как видно, в данном случае им перечисляется чуть ли не четверть всех норм Конституции. При этом «привязка» их к целям противодействия коррупции, по нашему мнению, зачастую является достаточно слабой. К примеру, доказывая антикоррупционную сущность ст. 2 Конституции РФ, он отмечает: «Данная норма... содержит в себе... мощнейший заряд противодействия коррупционным факторам. Суть ее сводится к тому, что само государство должно служить не собственным интересам, а интересам человека, в лице правотворческих, правоохранительных и иных государственных и муниципальных органов соблюдать и защищать его права и свободы, в том числе права на жизнь, здоровье, образование, благоприятную окружающую среду, жилище, социальное обеспечение и иные блага»⁶⁵. Спорить с этим утверждением весьма сложно, однако, пользуясь данной

Жилищно-коммунальные проблемы в контексте конституционных основ и антикоррупционных мер // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 43 – 48; и др.

⁶⁴ Полукаров А.В. Конституционные основы противодействия коррупции в социальной сфере // Административное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 715.

⁶⁵ Полукаров А.В. Конституционные основы противодействия коррупции в социальной сфере // Административное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 715.

логикой, с тем же успехом можно обосновать и «антикоррупционный потенциал», к примеру, ст. 3 Конституции Российской Федерации, поскольку в ней говорится об осуществлении народовластия, что позволяет сделать вывод о том, что деятельность всех органов публичной власти является вторичной по отношению к воле многонационального народа Российской Федерации, подконтрольна ему и должна быть направлена на защиту интересов всего населения, а не узкой группы лиц. Далее, в статье 4, в частности, указывается, что «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации». Вне всяких сомнений, данная норма представляет собой важную гарантию защиты от произвольного подзаконного нормотворчества чиновничества⁶⁶. Несложно понять, что с подобным подходом к антикоррупционным можно отнести даже не четверть, а практически все нормы Конституции Российской Федерации.

По нашему мнению, конституционные основы противодействия коррупции в Российской Федерации составляют только те нормы конституционного права (содержащиеся как в Конституции Российской Федерации, так и в других источниках), которые либо напрямую связаны с задачами противодействия коррупции, либо дают возможность их реализации. Представляется возможным выделить следующие важнейшие их блоки:

1. Обеспечение реализации конституционных прав и свобод, имеющих антикоррупционный потенциал

Разумеется, в широком смысле можно говорить об антикоррупционном потенциале практически всех прав и свобод человека и гражданина. Тем не менее, вряд ли правильно считать антикоррупционными, к примеру, ст. 41 и 43 Конституции Российской Федерации, как это делает тот же А.В. Полукаров, на основании того, что они закрепляют права граждан на охрану здоровья и

⁶⁶ Кстати, согласно п. «г» Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов / утв. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 - чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества является одним из коррупциогенных факторов.

образование соответственно⁶⁷. Действительно, сферы здравоохранения и образования традиционно считаются одними из наиболее коррумпированных⁶⁸, но само по себе закрепление в Конституции РФ прав на охрану здоровья и образование не способно эту коррумпированность снизить. Иными словами, данные статьи могут способствовать противодействию коррупции (хотя бы потому, что при слишком высоком уровне коррупции их реализация становится невозможной), однако это воздействие не носит непосредственный, и, что самое главное, инструментальный характер.

Иное дело – право на информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации). Данная статья предопределяет требование открытости – по общему правилу – информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц; при этом о необходимости предоставления государственными органами и должностными лицами информации о некоторых особо важных для народа сферах жизни также отдельно говорится в отдельных статьях Конституции (ч. 3 ст. 41, ст. 42, ч. 1 ст. 123 и др.)⁶⁹. Между тем открытость (транспарентность) органов власти – это важнейшая предпосылка для снижения уровня коррупции в стране, ибо коррупция существует прежде всего там, где есть «тень», где деятельность чиновников скрыта от населения⁷⁰. Совершенно справедливо Президент РФ В.В. Путин в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2018 году подчеркнул, что: «Цифровизация всей системы

⁶⁷ Полукаров А.В. Конституционные основы противодействия коррупции в социальной сфере // Административное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 720-721.

⁶⁸ Названы самые коррумпированные сферы в России. URL: <https://lenta.ru/news/2018/06/01/korruptzia/>. Режим доступа: 16.08.2020 г.

⁶⁹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.

⁷⁰ См. об этом: Комбарова Е.В. Транспарентность органов публичной власти в условиях информационного общества России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 15 - 18.

государственного управления, повышение прозрачности – это и есть мощный фактор противодействия коррупции»⁷¹.

С этих позиций конституционное право на информацию носит именно инструментальный характер: само по себе наличие данной нормы в Конституции Российской Федерации требует создавать механизмы обеспечения транспарентности уже в отраслевом законодательстве.

2. Предотвращение коррупционных проявлений при формировании публичной власти

Как уже отмечалось выше, противодействие электоральной коррупции является одним из немногих направлений противодействия коррупции, постоянно находящихся в зоне внимания ученых-конституционалистов⁷².

Вместе с тем коррупционные проявления возможны при формировании не только выборных, но и иных органов власти. К примеру, традиционно коррупционной считается сфера государственной службы, при этом коррупция может иметь место не только при осуществлении государственными чиновниками своей деятельности, но уже и на стадии замещения должностей. В целом, разумеется, вопросы организации государственной службы находятся в сфере регулирования административного права, однако некоторые положения последнего, носящие явно антикоррупционный характер, базируются на конституционно-правовых нормах. К примеру, важнейшим способом обеспечения подбора наиболее эффективных кадров государственной службы (следовательно, и снижения коррупционных проявлений при этом, когда вакантные должности замещаются исключительно «своими» людьми) является конкурс, закрепление которого в административном законодательстве основывается на конституционно-правовых требованиях о равном доступе граждан Российской

⁷¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта.

⁷² Багмет А.М., Бычкова Е.И. Особенности квалификации подкупа избирателей как вида электоральной коррупции // Юридический мир. 2014. № 2. С. 10.

Федерации к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации).

3. Уменьшение вероятности коррупционных проявлений в процессе законотворческой деятельности

Поскольку федеральные законы являются важнейшими источниками права, стоящими практически над всеми другими в российской правовой системе, исключение коррупционного фактора при их принятии автоматически позитивно воздействует на уровень коррупции и в рамках правоприменения. Важнейшим (хотя и не единственным) конституционно-правовым инструментом противодействия коррупции в законодательном процессе является антикоррупционная экспертиза, к рассмотрению которой мы еще вернемся в дальнейших частях диссертации.

Кроме того, в сфере конституционно-правового регулирования в законодательном процессе потенциально находится и такое явление, как лоббизм, сущность которого и даже социальная оценка (является ли он разновидностью коррупции или допустимым - в определенных рамках - инструментом воздействия на законодателя) до сих пор остается предметом жарких споров⁷³.

4. Уменьшение вероятности коррупционных проявлений в процессе исполнительно-распорядительной деятельности

Исполнительно-распорядительная деятельность является, по всей видимости, наиболее коррупционной из всех других видов государственно-управленческой деятельности, хотя бы потому, что это деятельность предметная и «именно в ведении исполнительной власти находятся материальные ресурсы общества. Она осуществляет управление

⁷³ См. например: Спектор Е.И. Особенности и перспективы правового регулирования лоббизма в России // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 12 – 20; Иванов П.А. Проблемы конституционно-правового регулирования лоббизма в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 12 – 14; Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 53 – 59; и др.

государственной собственностью и финансовыми ресурсами»⁷⁴. Противодействие коррупции в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности осуществляется преимущественно административно-правовыми средствами. В то же время, как справедливо утверждает С.Н. Шевердяев, «принципиальное устройство государственной распределительной системы является достаточно масштабной государственной проблемой, чтобы конституционно-правовой методологии быть успешной в ее анализе. Интерес отраслевой конституционно-правовой науки в этой области может быть связан с организацией бюджетного процесса»⁷⁵.

Действительно, существующая в настоящее время в Российской Федерации конституционная форма выбора экономического поведения федерального центра построена таким образом, что финансы в РФ концентрируются, в основном, на федеральном уровне, в то время как ответственность за решение самых различных задач спускается на региональный и местный⁷⁶. При этом интересы конкретных органов и должностных лиц не всегда коррелируют как между собой, так и с интересами управляемых ими субъектов. В результате центральные органы государственной власти федеративного государства нередко демонстрируют стремление решить стоящие перед ними задачи не путем повышения экономической эффективности в стране в целом, а за счет простого перераспределения имеющихся финансовых ресурсов между нижестоящими

⁷⁴ Административное право / под редакцией Э.Г. Липатова и С.Е. Чаннова: учебник для бакалавров. Москва: Дашков и К, 2013. С. 7.

⁷⁵ Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 512 с.

⁷⁶ См. об этом например: Андриченко Л.В. Новое о местном самоуправлении // Журнал российского права. 2005. № 11; Елизарова Н.В. Правовые механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 12; Добрынин Н.М. Федерализм в России: оценка состояния и пути решения проблем // Право и политика. 2006. № 5; Першин Е.В., Глигич-Золотарева М.В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2; и др.

по отношению к ним субъектами⁷⁷. Вполне очевидно, что такая политика приводит к тому, что нормальное взаимодействие между органами и должностными лицами государственной и муниципальной власти подменяется лоббированием ими своих интересов с целью получения наиболее благоприятных условий финансирования.

5. Установление антикоррупционного контроля за должностными лицами

Данный блок непосредственно связан с двумя предыдущими, и все же мы считаем необходимым выделить его отдельно в силу его значимости. В настоящее время именно специальные меры антикоррупционного контроля рассматриваются в качестве основного направления предупреждения коррупции и выявления коррупционных проявлений в публичном секторе. К таковым, в частности, относятся:

- установление обязанности отчета о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении ряда должностных лиц и членов их семей;
- установление обязанности информирования о конфликте интересов в деятельности указанных должностных лиц, а также возможности его возникновения;
- установление обязанности информирования о склонении их к совершению коррупционных правонарушений;
- введение специальных антикоррупционных ограничений (на совместную службу родственников; на замещение должностей лицами, имеющими судимость и др.);
- введение специальных антикоррупционных запретов (заниматься предпринимательской деятельностью; принимать вознаграждения в связи со служебной деятельностью и пр.);

⁷⁷ Липатов Э.Г., Чаннов С.Е. Конституционная форма выбора экономической политики и экономического поведения федеральным центром в современной России: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 44.

- а также другие.

В целом указанные меры могут быть объединены одним термином «антикоррупционные стандарты»⁷⁸ (подробнее к содержанию данного термина мы вернемся в диссертации далее).

Российское законодательство закрепляет антикоррупционные стандарты в отношении достаточно широкого круга лиц: государственных и муниципальных служащих; некоторых работников государственных и муниципальных организаций; лиц, замещающих государственные и муниципальные должности и др. Делается это путем принятия соответствующих норм административного, трудового и конституционного законодательства, при этом сами антикоррупционные стандарты для указанных категорий в большинстве случаев достаточно схожи между собой.

Вместе с тем, как мы уже отмечали в предыдущем параграфе, правовое положение лиц, замещающих государственные и муниципальные должности (в особенности высшие), существенно отличается от правового положения обычных работников и даже государственных и муниципальных служащих. Имеется специфика и в совершаемых ими коррупционных проявлениях, мерах контроля за ними и др. С этих позиций целесообразным видится формирование антикоррупционных стандартов в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, существенно отличающихся от стандартов, установленных в отношении иных лиц. Особенно важным выглядит учет особенностей их статуса с позиций применений к ним мер юридической ответственности за коррупционные правонарушения. Все это, безусловно, относится к задачам формирования именно конституционного законодательства.

С вопросами ответственности применительно к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, тесно связан вопрос оценки

⁷⁸ Пресняков М.В. Антикоррупционные стандарты на государственной службе: проблемы правовой определенности // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 7; Антонова Н.А. Проблемы закрепления антикоррупционных стандартов в области государственной и муниципальной службы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 28 - 30.

целесообразности установления и определения объема иммунитетов указанных должностных лиц. В настоящее время существующие иммунитеты нередко существенно затрудняют привлечение их к уголовной, административной, дисциплинарной и иным видам ответственности. В связи с этим ряд ученых призывает «сократить до минимума перечень иммунитетов и должностей, по которым к ответственности привлекаются в особом порядке»⁷⁹. С.Н. Шевердяев также считает необходимым провести идентификацию и адекватную научную квалификацию «неформальных иммунитетов, которые на практике оказываются часто сильнее формальных»⁸⁰.

6. Обеспечение взаимного антикоррупционного контроля различных органов власти

Разумеется, данный блок конституционно-правового регулирования является очень широким и в целом далеко выходит за рамки только противодействия коррупции (а также тематики нашего диссертационного исследования). Однако обеспечение контроля органов публичной власти за деятельностью друг друга, являясь неотъемлемым элементом современного демократического государства, вместе с тем само по себе служит мощнейшим антикоррупционным фактором. «Высокий и очень высокий уровни коррупции характерны практически для всех государств с правящими тоталитарными и авторитарными режимами личной власти или корпоративного типа»⁸¹.

К указанному направлению, например, относится обеспечение реального, а не декларативного функционирования в Российской Федерации принципа разделения властей (в частности, путем осуществления судебного

⁷⁹ Охотский И.Е. Правовой механизм государственной стратегии противодействия коррупции в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2015. С. 14.

⁸⁰ Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 568 с.

⁸¹ Лукьянова Е.А. Политические режимы, коррупция и конституционализм // Вопросы теоретической экономики. 2020. № 1 (6). С. 94.

контроля; отчетности исполнительной власти перед законодательной и т.п.). Е.А. Лукьянова, анализируя широко известную формулу Р. Клитгаарда (Коррупция = Монополия + Свобода действий – Подотчетность) трансформирует ее на язык конституционного права: «Регулярная сменяемость власти + Власть, ограниченная правом + Система сдержек и противовесов», отмечая при этом, что «совокупность антикоррупционных требований составляет формулу демократического правового государства, функционирующего в условиях приоритета прав человека и соблюдения принципа верховенства права»⁸². Понятно, что построение реальной системы разделения властей – это глобальная задача, которая должна решаться параллельно на самых различных уровнях и самыми различными средствами.

Частным и носящим более конкретный характер инструментом для решения задачи противодействия коррупции в рамках данного направления, является изучение вопроса о возможности и целесообразности создания в Российской Федерации специального органа по противодействию коррупции, имеющего достаточно высокий конституционно-правовой статус для расследования и привлечения к ответственности должностных лиц самого высокого ранга (федеральных министров, членов Совета Федерации, глав субъектов Российской Федерации и т.п.). Подобные органы существуют во многих государствах мира (Франция, Румыния, Латвия, Сингапур, Республика Корея, и др.) и уже доказали свою эффективность⁸³. На этой основе и в Российской Федерации аргументируется необходимость «создать специализированный орган противодействия коррупции с особыми полномочиями, включающими расследование коррупционных преступлений высших должностных лиц и координационные функции применительно к антикоррупционным подразделениям, созданным к настоящему времени в

⁸² Лукьянова Е.А. Указ. соч. С. 95.

⁸³ См. например: Поляков М.М. Специализированные антикоррупционные органы государственной власти и должностные лица в России и зарубежных странах // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. 2019. № 6. С. 158-164.

государственных органах»⁸⁴. Как отмечает С.Н. Шевердяев, «суть проблемы, как легко представить, заключается вовсе не в том, чтобы грамотно расследовать коррупционные правонарушения. Уровня компетентности действующих органов вполне для этого достаточно. Проблема лишь в том, чтобы поставить как таковой вопрос о привлечении к ответственности персонажей подобного рода и довести дело до справедливого приговора, невзирая на лица, связи и политическую конъюнктуру»⁸⁵. Очевидно, что решение этой задачи лежит на стыке конституционного права и политики.

7. Обеспечение обратной связи между обществом и государством

Контроль одних органов власти за другими является важным, но недостаточным условием противодействия коррупции, если все эти органы окажутся связанными «круговой порукой». Важной задачей является усиление контроля за властью непосредственно со стороны населения; предоставление последнему возможности реально воздействовать как на формирование органов государственного и муниципального управления, так и на принимаемые ими решения. В настоящее время в Российской Федерации практически единственным реально функционирующим элементом обратной связи между населением и властными структурами остаются выборы.

В то же время абсолютно не функционирующим на практике остается такой конституционно-правовой институт как отзыв выборных государственных и муниципальных должностных лиц. В настоящее время он закреплен в федеральном законодательстве только на муниципальном уровне (хотя и там не применяется). В результате, как совершенно верно констатирует Д.Б. Сергеев, «российские граждане не имеют возможности до следующих выборов дать оценку деятельности своих избранников в течение четырех-шести лет после их избрания, и отсутствие процедуры отзыва депутатов и

⁸⁴ Коннова П.И. Механизм противодействия коррупции в России: конституционно-правовые основы, состояние и пути совершенствования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2017. С. 8.

⁸⁵ Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 512 с.

всенародно избираемых должностных лиц за деяния, которые не признаны судом противозаконными, дискредитирует некоторым образом и выборы: без процедуры отзыва граждане чувствуют кратковременность осуществления ими народовластия. Это всего лишь несколько минут один раз в четыре-шесть лет»⁸⁶. Между тем, именно отзыв выборных должностных лиц мог бы служить специфическим механизмом их ответственности за деяния коррупционного характера с учетом их особого статуса. К этому вопросу мы еще вернемся в диссертации далее.

С.Н. Шевердяев применительно к усилению обратной связи между населением и органами власти считает: «на более серьезном уровне можно было бы обсудить вопрос о расширении применения опросов населения и других подобных консультативных форм непосредственной демократии и прочих аналогичных механизмов общественного контроля, использование которых может быть многократно удешевлено благодаря информационным технологиям и имеет сегодня скорее чисто организационные, бюрократические препятствия»⁸⁷. Соглашаясь принципиально с его позицией, отметим, что современные информационные технологии позволяют значительно упростить и удешевить (при одновременном повышении уровня защищенности от неправомерного вмешательства) использование не только консультативных, но и форм прямой демократии обязательного характера, таких как: референдум, выборы, отзыв и др.⁸⁸ Развитие данного направления могло бы способствовать существенному снижению уровня коррупции в публичном управлении.

⁸⁶ Сергеев Д.Б. Выборы и отзыв депутатов и избранных должностных лиц на весах российского конституционного правосудия // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 1. С. 49.

⁸⁷ Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 512 с.

⁸⁸ См. об этом: Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Прямая электронная демократия в Российской Федерации: возможности и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 27-31; Amelin R., Channov S., Polyakova T. Direct Democracy: Prospects for the Use of Information Technology // Communications in Computer and Information Science book series (CCIS, volume 745). Springer International Publishing, 2016, pp. 258-268.

Приведенный выше перечень направлений взаимопроникновения конституционного права и антикоррупционного регулирования, возможно, не является полным, однако, по нашему мнению, он наглядно демонстрирует перспективы конституционно-правовой науки в данном направлении. При этом, как уже отмечалось выше, указанные блоки конституционно-правовых норм, связанных с противодействием коррупции, неодинаковы по своему целевому назначению.

Как представляется, конституционно-правовые меры по противодействию коррупции могут быть подразделены на две большие группы: *меры общего характера и меры специального характера*. К первым можно отнести те, что не направлены на противодействие коррупции непосредственно (не имеют его в качестве главной цели), однако их реализация позволяет снизить уровень коррупции в целом. К ним, например, относится обеспечение реального разделения властей в Российской Федерации с осуществлением контроля одной ветви власти за другими, о чем речь шла уже выше. При этом требования, сформулированные подобным образом, не образуют прямых правоприменительных указаний, а представляют собой именно направления движения, побуждения к действиям в определенном направлении. Иными словами – они выступают составной частью государственной, конституционной политики.

Конституционная политика определяется в целом как «система взаимосвязанных правовых средств (статических и динамических), определяющих основные концептуальные конституционные принципы государственной политики (теоретический аспект) и направления деятельности конституционно уполномоченных субъектов по формированию и реализации государственной политики (практический аспект)»⁸⁹. Исходя из этого, *конституционная политика по противодействию коррупции может*

⁸⁹ Воронцов Д.Ф. Реализация конституционных принципов государственной политики как элемент механизма борьбы с коррупцией // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 18.

быть определена как система взаимосвязанных правовых средств, определяющих основные концептуальные конституционные принципы государственной политики по предупреждению коррупции, борьбе с коррупцией, ликвидации последствий коррупционных правонарушений, а также направления деятельности конституционно уполномоченных субъектов по формированию и реализации государственной политики. Разумеется, конституционно-правовая политика включает в себя не только собственно правовые нормы и в этом плане является более широким понятием, чем «конституционные основы противодействия коррупции», хотя и пересекающимся с ним.

Что же касается мер по противодействию коррупции специального характера, то они устанавливаются нормами конституционного права и направлены на противодействие коррупции в Российской Федерации в качестве своей *основной цели*. Примером здесь могут быть положения законодательства, определяющие порядок проведения антикоррупционной экспертизы в законодательном процессе (Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

Характерной особенностью специальных конституционно-правовых мер по противодействию коррупции является то, что в качестве предмета своего воздействия они имеют именно конституционно-правовые отношения. Так, уже упомянутый выше институт антикоррупционной экспертизы ориентирован на правотворческий и, прежде всего, на законотворческий процесс. Конституционно-правовые нормы, предусматривающие обязанность депутатов, судей, членов Правительства Российской Федерации и др. представлять сведения о своих доходах и расходах, распространяются на лиц, замещающих государственных должности⁹⁰.

⁹⁰ В отношении иных лиц подобные обязанности также могут устанавливаться, однако нормами не конституционного, а административного либо трудового права.

В отличие от этого, общие конституционно-правовые меры по противодействию коррупции, как правило, распространяются не только на конституционно-правовые, но и на иные общественные отношения. Так, требование транспарентности (прозрачности) органов власти, имеющее в своей основе ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации, охватывает общественные отношения, регулируемые как конституционным, так и административным правом. Реализация требований ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации о равном доступе граждан Российской Федерации к государственной службе обеспечивается преимущественно административно-правовыми средствами.

Безусловно, конституционные основы противодействия коррупции в Российской Федерации составляют обе вышеуказанные группы норм. Однако если первые реализуются непосредственно в рамках конституционного права и конституционно-правовыми средствами, то вторые служат, прежде всего, базой для формирования отраслевого законодательства и, соответственно, находят свое выражение в нормах административного, финансового, гражданского, трудового, предпринимательского и иных отраслей российского права. Рассмотрение их, безусловно, также очень интересно, однако несколько выходит за рамки как темы нашего диссертационного исследования, так и научной специальности. Поэтому далее в работе речь будет идти только о специальных конституционно-правовых мерах по противодействию коррупции в Российской Федерации.

Среди специальных конституционно-правовых норм, направленных на противодействие коррупции в Российской Федерации, можно выделить те, которые устанавливают антикоррупционные требования, обязанности запреты, ограничения и т.п., а также те, которые позволяют обеспечивать соблюдение первых. К примеру, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» устанавливает в ст. 6 перечень ограничений, связанных с пребыванием в составе Правительства Российской Федерации. Фактически указанные ограничения сформулированы в виде

определенных запретов для членов Правительства Российской Федерации, большинство из которых носит антикоррупционный характер: заниматься предпринимательской деятельностью; заниматься другой оплачиваемой деятельностью; получать в связи с осуществлением своих полномочий от физических и юридических лиц не предусмотренные федеральным законодательством ссуды, подарки, денежное и иное вознаграждение; и др. Вместе с тем, тот же Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» требует от членов Правительства Российской Федерации в определенные сроки и в определенных случаях представлять сведения о доходах, расходах, имуществе, обязательствах имущественного характера и т.д. Представленные ими сведения могут проверяться, для чего законодательством предусмотрены специальные процедуры (Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»). Выявленные в ходе подобных проверок несоответствия, к примеру, между доходами и расходами могут повлечь не только применение мер юридической ответственности, но и дальнейшие проверки. К примеру, факт приобретения членом Правительства Российской Федерации недвижимого имущества, стоимость которого значительно превышает задекларированный им доход, может позволить выявить факт нарушения им запрета на занятие предпринимательской деятельностью, в ходе которой им использовалось свое служебное положение (то есть, совершались действия коррупционного характера). Таким образом, нормы, регулирующие порядок представления сведений и доходов, расходов, имуществе, обязательствах имущественного характера, а также проверки достоверности этих сведений представляют собой достаточно сложную систему.

Подобные системы, включающие в себя как материальные, так и процессуальные нормы, образуют *конституционно-правовые механизмы противодействия коррупции*. Понятие «механизм» обозначает внутреннее устройство системы чего-либо, совокупность состояний и процессов, из

которых складывается какое-либо явление⁹¹. Таким образом, механизм – это некая совокупность элементов, составляющих единую систему, характеризующуюся способностью к совершению каких-то действий. По общему правилу любой механизм подразумевает не статику, а динамику.

Термин «механизм» нередко используется в отечественной юридической науке, в качестве «системы юридических средств»⁹². Как правило, ученые анализируют его в сочетании «правовой механизм» либо «механизм правового регулирования», при этом некоторые исходят из равнозначности данных понятий⁹³, другие же их разграничивают⁹⁴.

Что же касается определения «механизм правового регулирования», то А.Ф. Черданцев определяет его как взятые в единстве и взаимодействии все правовые средства (элементы механизма), с помощью которых осуществляется правовое регулирование⁹⁵. М.Ю. Осипов рассматривает механизм правового регулирования как разновидность правового механизма и определяет последний как «систему юридических средств, организованную наиболее последовательным образом и направленную на упорядочение общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования, путем придания им юридической формы посредством метода правового регулирования»⁹⁶.

Вместе с тем, как представляется, механизм противодействия коррупции – это более сложная вещь, хотя бы потому, что он включает не только чисто юридические, но и иные (экономические, социальные, культурные,

⁹¹ Словарь русского языка. Т. 2. М., 2009. С. 282.

⁹² Алексеев С.С. Право: азбука - теория - философия: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 364.

⁹³ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30; Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. 344 с.

⁹⁴ Шундилов К.В. Правовые механизмы: основы теории // Государство и право. 2006. № 12. С. 15.

⁹⁵ Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2001. С. 350.

⁹⁶ Осипов М.Ю. Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества. М.: Изд-во СГУ, 2010. С. 105 - 106.

технические и др.) средства. Так, к примеру, П.И. Коннова определяет механизм противодействия коррупции как сложную целостную социально-правовую систему, которая представлена реализацией организационных и правовых форм деятельности субъектов противодействия коррупции, обусловленную некоторыми внешними факторами и состоящую из составных элементов, выполняющих свойственные только им задачи по осуществлению конкретных функций, направленных на реализацию государственной антикоррупционной политики по предупреждению (профилактике) коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, по сокращению и ликвидации последствий коррупционных деяний⁹⁷.

Как видно, рассматривая механизм противодействия коррупции в целом, данный автор не ограничивается указанием только на правовую составляющую, включая в него и другие элементы. Это представляется принципиально верным. В то же время по целому ряду других моментов определение П.И. Конновой может быть подвергнуто критике. Сложно согласиться с тем, что механизм противодействия коррупции включает в себя только реализацию организационных и правовых форм деятельности субъектов противодействия коррупции. Тем самым автор сводит правовую его составляющую только к правоприменению, в то время как любой правовой механизм в качестве составляющих элементов включает всю совокупность правовых средств, то есть и конкретные юридические нормы, и практику их применения, причем одно без другого представляется бессмысленным. Также некоторое удивление в рассматриваемом определении вызывает то, что автор ограничилась указанием лишь на уголовное преследование лиц, совершивших коррупционные преступления, тем самым выводя из сферы государственной антикоррупционной политики выявление и пресечение иных коррупционных

⁹⁷ Коннова П.И. Механизм противодействия коррупции в России: конституционно-правовые основы, состояние и пути совершенствования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2017. С. 14.

правонарушений. Наконец, рассматриваемое определение отличается некоторой избыточностью. В частности, вряд ли необходимо подчеркивать, что механизм противодействия коррупции является целостной социально-правовой системой, поскольку свойство целостности, как известно, является основным свойством любой системы, которое и позволяет рассматривать ее именно как систему и отличать от простой совокупности элементов⁹⁸.

На этой основе представляется более верным определить механизм противодействия коррупции как социально-правовую систему, включающую в себя совокупность юридических, экономических, социальных, культурных, технических и иных средств и факторов, с помощью которых осуществляется предупреждение коррупции, борьба с коррупцией, а также ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

Конституционно-правовой механизм противодействия коррупции – это более узкое понятие, поскольку он включает в себя только конституционно-правовые средства и факторы. Так, к примеру, В.В. Гончаров и И.И. Пефтиев определяют конституционно-правовой механизм реализации гражданами права на альтернативную гражданскую службу – как определенную систему средств и факторов, обеспечивающих необходимые условия уважения всех прав и свобод граждан Российской Федерации, убеждениям или вероисповеданию которых противоречит несение военной службы, вытекающих из достоинства, присущего человеческой личности, и являющихся существенными для их свободного и полного развития⁹⁹. В.В. Алферов под конституционно-правовым механизмом защиты права человека на свободу и предпринимательскую деятельность предлагает понимать взаимосвязанную по целям, задачам и направлениям деятельности систему конституционно-правовых норм, государственных органов, а также правовых

⁹⁸ Чаннов С.Е. Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 117.

⁹⁹ Гончаров В.В., Пефтиев И.И. О некоторых вопросах конституционно-правового механизма реализации гражданами Российской Федерации права на альтернативную гражданскую службу // Юридический мир. 2010. № 7. С. 47.

средств, с помощью которых граждане имеют возможность эффективно восстановить нарушенное право на использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности¹⁰⁰.

Соответственно, конституционно-правовой механизм противодействия коррупции представляет собой систему, включающую 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. Разумеется, такое определение конституционно-правового механизма противодействия коррупции является общим, универсальным. Можно выделить и отдельные конкретные конституционно-правовые механизмы противодействия коррупции (механизм антикоррупционной экспертизы, механизм контроля за доходами и расходами должностных лиц и др.), соотносящиеся с ним как часть и целое.

Конституционные основы противодействия коррупции включают в себя как отдельные, конкретные принципы и нормы, направленные на противодействие коррупции (к примеру, антикоррупционные стандарты), так и более или менее сложные антикоррупционные механизмы. Исходя из этого, по нашему мнению, 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.

Разумеется, необходимо понимать, что конституционные основы противодействия коррупции не сводятся только к конкретным нормам

¹⁰⁰ Алферов В.В. Совершенствование конституционно-правового механизма реализации права человека и гражданина на предпринимательскую деятельность // Современное право. 2016. № 7. С. 39.

конституционного права. Как справедливо подчеркивает В.А. Четвернин «конституционность государства не исчерпывается тем, что в нем существует некий основной закон, возможно, закрепляющий определенный компромисс социально-политических сил, устанавливающий то или иное государственное устройство и компетенцию органов власти. Конституционность не исчерпывается и тем, что этот основной закон обладает реальным практическим действием, верховенством по отношению к остальным законам и может быть изменен лишь путем особой законотворческой процедуры. Это необходимые, но недостаточные признаки конституционной государственности»¹⁰¹. К дополнительным признакам следует отнести развитое конституционное правосознание граждан¹⁰² и их высокую конституционную культуру¹⁰³.

Формирование антикоррупционного правосознания у граждан является важнейшей задачей в рамках организации противодействия коррупции, так как никакие законодательные меры, специально направленные на достижение этой цели, не будут успешными, если общество будет толерантно к коррупционным проявлениям.

Антикоррупционное правосознание соответствует общим признакам системы правосознания, обособливаясь частной спецификой отношений, возникающих в условиях допуска коррупционного или коррупциогенного поведения, стремлением к мерам по его минимизации, правовым ожиданием борьбы с коррупцией и правовыми убеждениями нетерпимости такого явления¹⁰⁴. Своим основным источником оно имеет духовно-нравственный

¹⁰¹ Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993. С. 126.

¹⁰² Мамитова Н.В. Конституционное правосознание в российском обществе как фактор реализации конституционных идей в России // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 11.

¹⁰³ Павленко Е.М. Формирование культуры прав человека и конституционного правосознания в современной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15.

¹⁰⁴ Кученев А.В. К вопросам взаимосвязи конституционного и антикоррупционного правосознания и их роль в правовой действительности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4. С. 40.

мир индивида, основанный на принципе сочетания свободы и ответственности, а не юридические права и обязанности, фиксируемые в законодательстве¹⁰⁵.

Однако и значимость непосредственно норм конституционного права и, что еще важнее, практики их применения, также не следует преуменьшать. Как совершенно правильно подчеркивает А.В. Кученев, «некоторая декларативность норм Основного Закона, присутствующая, к сожалению, в правовой реальности, подрывает правовые ожидания человека и общества в целом, уменьшает доверие народа к действиям власти, формирует приоритет неправомерного поведения, ставит вопрос о соотношении справедливости в осуществляемой политике государства»¹⁰⁶. Разумеется, в таких условиях довольно сложно добиться закрепления в конституционном правосознании россиян концепции «добросовестного управления»¹⁰⁷, при которой в обществе складывается убеждение о правомерности деятельности властных структур, приверженности должностных лиц правовым и демократическим ценностям, их честности, неподкупности и высоком профессиональном достоинстве¹⁰⁸.

Поэтому, не отрицая важности задачи формирования конституционного антикоррупционного правосознания граждан, а также конституционной антикоррупционной культуры, мы в дальнейшей части диссертационной работы сосредоточимся в большей степени на анализе конкретных норм конституционного права и практики их применения, связанных с противодействием коррупции в Российской Федерации.

Подводя итоги настоящего параграфа диссертации, выделим следующее:

¹⁰⁵ Гуцев П.Ю. Конституционные основы противодействия коррупции в России // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12.

¹⁰⁶ Кученев А.В. К вопросам взаимосвязи конституционного и антикоррупционного правосознания и их роль правовой действительности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4.

¹⁰⁷ Циртаутас А.М. Коррупция и новая этическая структура капитализма // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 14.

¹⁰⁸ Гуцев П.Ю. Конституционные основы противодействия коррупции в России // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12.

1. Конституционные основы противодействия коррупции в Российской Федерации составляют только те нормы конституционного права (содержащиеся как в Конституции Российской Федерации, так и в других источниках), которые либо напрямую связаны с задачами противодействия коррупции, либо дают возможность их реализации. Представляется возможным выделить следующие важнейшие их блоки:

- обеспечение реализации конституционных прав и свобод, имеющих антикоррупционный потенциал;
- предотвращение коррупционных проявлений при формировании публичной власти;
- уменьшение вероятности коррупционных проявлений в процессе законотворческой деятельности;
- уменьшение вероятности коррупционных проявлений в процессе исполнительно-распорядительной деятельности;
- установление антикоррупционного контроля за должностными лицами;
- обеспечение взаимного антикоррупционного контроля различных органов власти;
- обеспечение обратной связи между обществом и государством.

2. Конституционно-правовые меры по противодействию коррупции могут быть подразделены на две большие группы: меры общего характера и меры специального характера. К первым можно отнести те, которые не направлены на противодействие коррупции непосредственно (не имеют его в качестве главной цели), однако их реализация позволяет снизить уровень коррупции в целом. Иными словами – они выступают составной частью государственной, конституционной политики. При этом конституционная политика по противодействию коррупции может быть определена как система взаимосвязанных правовых средств, определяющих основные концептуальные конституционные принципы государственной политики по предупреждению коррупции, борьбе с коррупцией, ликвидации последствий

коррупционных правонарушений, а также направления деятельности конституционно-уполномоченных субъектов по формированию и реализации государственной политики.

Что же касается мер по противодействию коррупции специального характера, то они устанавливаются нормами конституционного права и направлены на противодействие коррупции в Российской Федерации в качестве своей основной цели.

Понимание разделения конституционно-правовых норм на общие и специальные, как представляется, будет способствовать повышению эффективности антикоррупционной политики в Российской Федерации в целом. Формирование и развитие собственно антикоррупционного законодательства, как правило, связано исключительно с введением в него норм специального характера (это делается путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О противодействии коррупции», а также в отдельные законы и подзаконные акты, направленные на регулирование конкретных конституционно-правовых отношений).

В то же время не следует недооценивать и антикоррупционный потенциал конституционно-правовых норм общего характера. В связи с этим при их разработке и принятии целесообразно всегда проводить оценку того, насколько они могут способствовать снижению уровня коррупции (пусть даже это и не является их основной целью), и каким образом это дополнительное качество может быть повышено.

3. 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. При этом конституционно-правовой механизм противодействия коррупции представляет собой систему, включающую 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.

Использование данных определений позволит, по мнению автора, более корректно определять предмет правового регулирования (конкретно – его отнесение к конституционному законодательству) в рамках правотворческого и законотворческого процессов.

Глава 2. Конституционно-правовые механизмы противодействия коррупции в Российской Федерации

2.1. Антикоррупционные стандарты: конституционно-правовой аспект

Семантически слово «стандарт» (англ. standard – норма, образец, мерило) обозначает: во-первых, образец, эталон, модель, принимаемые за исходные, для сопоставления с ними других объектов¹⁰⁹, «типовой образец, которому должно удовлетворять изделие по размерам, форме и качеству»¹¹⁰. Во-вторых, под стандартом принято понимать нормативно-технический документ, который устанавливает комплекс норм, правил, требований к объекту стандартизации. Стандарт может быть разработан как на материальные предметы (продукцию, эталоны, образцы веществ), так и на нормы, правила, требования в различных областях¹¹¹.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в качестве одного из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции называет введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

В юридической литературе термин «антикоррупционные стандарты» понимается неоднозначно: во-первых, как «совокупность обязанностей, запретов, ограничений и рекомендаций, возлагаемых на лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, государственных (муниципальных) служащих, работников организаций в целях предупреждения коррупции»¹¹². Такой подход является широко распространенным в науке административного права.

¹⁰⁹ Большая советская энциклопедия (БСЭ). Электронный ресурс. 30 т. на 3 CD. М., 2003.

¹¹⁰ Толковый словарь русского языка Ушакова

¹¹¹ Большой энциклопедический словарь

¹¹² Дамм И.А. Антикоррупционные стандарты поведения работников образовательных организаций высшего образования // Lex russica. 2018. № 8. С. 113–129

Другое понимание антикоррупционных стандартов используется, как правило, в отношении наднациональных механизмов противодействия коррупции и их имплементации в российское законодательство¹¹³. «Распространенный в мировой юридической практике термин “антикоррупционный стандарт” (anticorruption standard) означает определенный набор основополагающих, официально закрепленных правил, которым должны соответствовать нормативные предписания, регулирующие конкретные виды государственно-властной деятельности, чтобы ограничивать коррупционные процессы в ней, позволить своевременно выявлять конкретные факты коррупции, предотвращать их негативные последствия»¹¹⁴.

Так, например, И.М. Клейменов называет такие международные стандарты противодействия коррупции, как: установление уголовной ответственности юридических лиц; совершение публичных закупок и управление публичными финансами на основе прозрачности, конкуренции и объективных критериев принятия решений; опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации и др. Совершенно очевидно, что в данном случае речь идет о различных механизмах, мерах и способах, при помощи которых осуществляется противодействие коррупции. Нужно сказать, что в подобном широком понимании термин «антикоррупционные стандарты» применяется именно по отношению к общепризнанным механизмам противодействия коррупции, выработанным на наднациональном уровне. Как правило, в данном случае речь идет об имплементации этих международных стандартов

¹¹³ См., напр., Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М.: ИЗиСП, 2015. 296 с.; Каширкина А.А. Антикоррупционные стандарты ОЭСР: понятие и направления имплементации // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 76 – 88; Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5 - 12.

¹¹⁴ Петров В.Е., Сенаторова О.Ю. морально-этические стандарты антикоррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2013. № 3 (27). С. 50-55.

в законодательство Российской Федерации. В этом смысле мы можем сказать, что механизмы контроля за доходами и расходами или разрешения конфликта интересов относятся к системе международных антикоррупционных стандартов.

Некоторые ученые полагают необходимым расширительное понимание антикоррупционных стандартов. Так, например, А.А. Тарасов рассматривает в широком понимании указание Закона о том, что введение антикоррупционных стандартов представляет собой установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции. Исходя из этой точки зрения он приходит к выводу, что «система антикоррупционных стандартов в уголовном судопроизводстве – это система процедурных механизмов контроля за свободой властного усмотрения на всех этапах движения уголовного дела»¹¹⁵.

Некоторые ученые считают легальное определение антикоррупционных стандартов слишком узким, отмечая, что в систему антикоррупционных стандартов могут входить и такие элементы, которые не относятся ни к дозволениям, ни к ограничениям или запретам.

Например, А.А. Каширкина в качестве антикоррупционных стандартов называет правило о том, что ответственность за коррупционные правонарушения должна распространяться на всех лиц; также следует включить положение о принятии действенных, пропорциональных и сдерживающих мер уголовного наказания, финансовых и иных санкций за совершение коррупционных преступлений, правонарушений и т.п. 116.

¹¹⁵ Тарасов А.А. Антикоррупционные стандарты в уголовном судопроизводстве // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Под редакцией С. А. Елисеева, М. К. Свиридова, Р. Л. Ахмедшина. Томск, 2009. С. 159.

¹¹⁶ Каширкина, А.А. Антикоррупционные стандарты ОЭСР: понятие и направления имплементации / А.А. Каширкина // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр». – М., 2014.

Как нам представляется, понятие «антикоррупционные стандарты» следует понимать в узком и широком смыслах. В узком понимании «антикоррупционные стандарты» представляют собой систему запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции – антикоррупционные стандарты поведения. Широкое понимание данного термина включает в себя совокупность различных антикоррупционных механизмов и мер противодействия коррупции – стандарты противодействия коррупции в целом.

Между тем, в рамках национального законодательства подобное широкое понимание приводит к отождествлению антикоррупционных стандартов с системой механизмов противодействия коррупции в целом, что лишает его собственного значения. Как отмечает М.Б. Добробаба, в сложившихся условиях традиционные механизмы противодействия коррупции уже не могут эффективно решать поставленную задачу, что требует поиска новых путей и возможностей, например, внедрения в рамках цифровой трансформации государственного управления новых механизмов противодействия коррупции¹¹⁷. Так, статья 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» в качестве одного из основных направлений антикоррупционной деятельности называет введение антикоррупционных стандартов, но если под последними понимать любые меры противодействия коррупции, то непонятен собственный смысл данной нормы: что именно должно вводиться в российское законодательство с целью противодействия коррупции?

Поэтому, на наш взгляд, в данном контексте более перспективным является узкое понимание антикоррупционных стандартов как системы требований к поведению лиц, на которых распространяются предусмотренные действующим законодательством меры противодействия коррупции.

¹¹⁷ Добробаба М.Б., Чаннов С.Е. Применение цифровых технологий в целях противодействия совершения дисциплинарных коррупционных правонарушений в системе государственной службы // Информационное право. 2022. № 3 (73)/2022. С. 25-30.

Изначально антикоррупционные стандарты поведения формировались в сфере административного права и представляли собой определенные запреты, ограничения и требования к служебному поведению государственных и муниципальных служащих. С.Н. Шевердяев обращает внимание, что основные механизмы противодействия коррупции диффундируют в сферу конституционно-правового регулирования из административного права: институт конфликта интересов, декларирования доходов, система должностных запретов и ограничений в целях противодействия коррупции и др. При этом он утверждает, что антикоррупционные стандарты, которые якобы «нормативно имплантируются» в сферу конституционного права, на самом деле не имеют субстанциональной административно-правовой природы. «Исходно это этические нормы, нормы здравого смысла, связанные с рациональной организацией устойчивых человеческих сообществ, которые проявлялись в разных отраслях права в разное время»¹¹⁸. По его мнению, скорее следует говорить о «перетекании в зону ответственности конституционного права отдельных механизмов, созданных первоначально в российском законодательстве для обслуживания задач текущей административной реформы».

Отмечая амбивалентность влияния антикоррупционных стандартов на российское конституционное право, Станислав Николаевич видит проблему в том, что «процессу усвоения в конституционном праве новых стандартов может сопутствовать внедрение чуждых отраслевых элементов, что характерно особенно для наиболее грубых случаев нормативного заимствования, прямого “имплантирования” регулятивных механизмов из административного законодательства»¹¹⁹.

¹¹⁸ Шевердяев С.Н. Формы утверждения современных антикоррупционных стандартов в российском конституционном праве // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2019. № 3. С. 94

¹¹⁹ Там же, С. 108

Как нам представляется, с этой позицией, как и с проблемой, сформулированной в итоге, следует полностью согласиться: «перетекание ответственности» за соблюдение антикоррупционных стандартов в сферу конституционного права предполагает определенную эволюцию механизмов реализации этих стандартов. Действительно, если исходить из аксиомы, что проблема коррупции не имеет отраслевой локализации (а это, безусловно, так), то необходимо признать, что и введение антикоррупционных стандартов поведения не является прерогативой только административного права. Подтверждением тому является активная государственная политика последних лет, направленная на формирование (стимулирование к формированию) различных механизмов противодействия коррупции в «частной» сфере.

Однако правовое регулирование разных сфер общественных отношений предполагает использование различных методов, и императивный метод правового регулирования, характерный для административного права, может оказаться неприемлемым. Например, применительно к частной сфере (коммерческие организации и др.) вряд ли допустимым будет делегировать работодателю право требовать от работника предоставления сведений о своих доходах и расходах. Если по отношению к федеральным министрам еще возможно представить механизм их дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений перед Председателем Правительства или Президентом РФ, то в отношении депутата Государственной Думы или сенатора его реализация оказывается под вопросом.

В связи с вышесказанным перспективным направлением конституционного регулирования в сфере противодействия коррупции представляется разработка антикоррупционных стандартов поведения в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, регулирование властной деятельности которых осуществляется на конституционном уровне.

Если говорить о содержании антикоррупционных стандартов, то, как мы отмечали выше, Закон о противодействии коррупции выделяет три элемента, входящих в состав антикоррупционных стандартов поведения: а) запреты, б) ограничения и в) дозволения.

С точки зрения конкретного содержания определенные вопросы вызывает выделение такого элемента, как дозволения: в частности, запреты и ограничения прямо называются действующим законодательством, чего нельзя сказать о дозволениях.

Как известно из общей теории государства и права, существуют три вида (формы) правового регулирования:

- запрет («Так не поступайте»);
- дозволение – управомоченная форма («Поступайте, как сочтете нужным»);
- предписание («Поступайте только так»)¹²⁰.

«Юридическое дозволение – это юридическое разрешение совершить те или иные юридически значимые действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению»¹²¹. «Дозволения – это приемы диспозитивного регулирования общественных отношений. При дозволении участники общественных отношений свободны поступать так, как считают нужным»¹²².

Становится очевидно, что дозволение представляет собой способ правового регулирования конституционного статуса личности путем закрепления основных прав и свобод. Однако роль дозволений в реализации антикоррупционных мер весьма незначительна: как правило, они используются в качестве исключений из установленных законом запретов и

¹²⁰ Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. М.: Магистр-Пресс, 2004. 410 с.

¹²¹ Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / И.А. Алжеев, И.Б. Власенко, Е.Ю. Догадайло и др.; отв. ред. С.И. Носов. М.: Статут, 2014. 391 с.

¹²² Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. М.: Магистр-Пресс, 2004. 410 с.

ограничений. Так, лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, традиционно запрещается заниматься иной оплачиваемой деятельностью. Но законодатель устанавливает исключение из этого правила в виде дозволения осуществлять преподавательскую, научную и иную творческую деятельность. Другой пример, согласно пункту 3.2. статьи 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции»: лица, замещающие государственные или муниципальные должности, не вправе участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией. Однако этот же пункт содержит перечень ряда случаев, когда такое участие допускается (дозволяется): участие на безвозмездной основе в управлении политической партией, органом профессионального союза и т.п.

Таким образом, дозволение вряд ли может рассматриваться как самостоятельное средство правового противодействия коррупции и элемент содержания антикоррупционных стандартов. Скорее оно выполняет вспомогательную функцию, обеспечивая «не чрезмерность» ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции.

В модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятом постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 15.11.2003 № 22-15., антикоррупционные стандарты определяются как единые для обособленной сферы правового регулирования гарантии, ограничения или запреты, обеспечивающие предупреждение или уменьшение воздействия коррупции на функционирование данной сферы (ст. 2).

В данном случае не вполне ясно, что имеется в виду при выделении такого элемента антикоррупционных стандартов, как гарантии. С одной стороны, гарантии могут рассматриваться как элемент правового статуса гражданина, государственного служащего, лица, замещающего государственную должность и т.п. В этом смысле мы говорим о медицинском обслуживании, пенсионном обеспечении и других социальных гарантиях государственных служащих. Но действующее законодательство содержит

лишь единичные правовые гарантии, прямо направленные на противодействие коррупции. Например, согласно части 4 статьи 9 Федерального закона «О противодействии коррупции», государственный или муниципальный служащий, уведомивший о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения либо о фактах совершения другими государственными или муниципальными служащими коррупционных правонарушений, находится под защитой государства.

Вместе с тем (с другой стороны), помимо подобных «статусных» гарантий можно в целом говорить о государственно-правовом гарантировании, что охватывает самые различные институты: гарантии местного самоуправления, гарантии независимости судебной власти и т.п. Как нам представляется, именно в таком «широком» смысле гарантии понимаются в модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике». Названный закон в главе 3 называет отдельные элементы антикоррупционных стандартов в приоритетных сферах правового регулирования антикоррупционной политики и понимает гарантированные права в той или иной сфере правового регулирования, которые обеспечивают противодействие коррупционным моделям поведения. Например, в политической сфере – право на участие в работе избирательных комиссий, в правотворческой – участие общественности и средств массовой информации в подготовке и обсуждении проектов нормативных правовых актов и т.п.

Несомненно, обеспечение названных гарантий представляет собой важное и необходимое направление антикоррупционной политики, но эти гарантии непосредственно не входят в состав антикоррупционных стандартов поведения государственных и муниципальных служащих и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Таким образом, на наш взгляд ни гарантии, ни дозволения не могут являться содержательными элементами антикоррупционных стандартов. Гарантии представляют собой защищаемое право и, как правило, относятся к третьему лицу, а не к субъекту, чье поведение должно соответствовать

антикоррупционным стандартам поведения. Например, модельный закон в качестве подобной гарантии называет участие общественности и средств массовой информации в подготовке и обсуждении проектов нормативных правовых актов. Подобная гарантия несомненно является конституционно защищаемой ценностью и целью проводимой антикоррупционной политики. Однако, она не является стандартом поведения субъекта антикоррупционной политики, поскольку не оказывает на него прямого регулирующего воздействия.

Дозволения же не могут быть элементом антикоррупционных стандартов, поскольку в сфере личной свободы, в том числе государственных служащих и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, действует принцип «разрешено все, что не запрещено» (принцип личной свободы). Эта свобода может быть ограничена путем законодательного введения определенных запретов или ограничений, но не может быть полностью нивелирована.

В связи с этим антикоррупционные стандарты поведения должны содержать (и на практике содержат) не права или дозволения, а допустимые и соразмерные ограничения общих прав, предусмотренных Конституцией РФ и действующим законодательством. Вместе с тем, элементом антикоррупционных стандартов могут выступать и выступают обязанности, устанавливаемые действующим законодательством в целях противодействия коррупции. Действующее законодательство прямо закрепляет ряд обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Статья 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» называется «Ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности».

От запрета или ограничения обязанность отличается своим активным или позитивным характером, необходимостью со стороны обязанного лица

предпринять определенные действия. «Так, позитивное обязывание означает, что на субъект возлагается обязанность совершать какие-либо активные действия. В отличие от запрета (пассивное обязывание), предполагающего обязанность воздержаться от совершения определенных действий, позитивное обязывание, напротив, имеет целью побудить субъекта действовать в соответствии с определенной моделью поведения»¹²³. «Исполнение представляет собой форму реализации субъектами своих активных обязанностей. Такие обязанности требуют своего закрепления в диспозиции обязывающей нормы и активного поведения лица, соответствующего характеру правового предписания, в отличие от правового запрета, являющегося разновидностью юридической обязанности пассивного типа»¹²⁴.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» называет следующие позитивные обязанности, установленные в целях противодействия коррупции:

- обязанность предоставлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- обязанность сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта;

- обязанность передачи ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов;

¹²³ Беклов Я.О. Общая характеристика метода правового регулирования гражданских процессуальных отношений // Вестник гражданского процесса. 2018. № 6. С. 193 - 207.

¹²⁴ Алиев Т.Т. Понятие и содержание осуществления субъективного права и исполнения юридической обязанности в гражданских правоотношениях // Российская юстиция. 2016. № 1. С. 7 - 9.

- обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

В этом случае вызывает определенное недоумение отсутствие у лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, данной обязанности. Статья 9 Федерального закона «О противодействии коррупции» закрепляет обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Статьей 11.1 того же закона данная обязанность распространена на служащих Центрального банка Российской Федерации, работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, лиц, замещающих должности финансового уполномоченного, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного.

Наконец, в конце 2022 года аналогичная обязанность была предусмотрена в отношении лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

При этом Закон о противодействии коррупции не закрепляет аналогичной обязанности лиц, замещающих государственные или муниципальные должности. Учитывая, что статья 11.1 и статья 12.1 были введены в действующее законодательство одним и тем же законом - Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ, можно сделать вывод, что подобное положение дел представляет собой сознательную позицию законодателя. Как нам представляется, коррупционная опасность для государственных и муниципальных должностей значительно выше, чем для должностей государственной и муниципальной служб.

Помимо названных выше, можно выделить «неявные» обязанности, существование которых обусловлено введением в законодательство о противодействии коррупции императивных норм, регулирующих ответственность за нарушение ограничений и запретов, а также невыполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Например, Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 59.2) предусматривает, что за совершение некоторых прямо перечисленных коррупционных правонарушений (осуществление предпринимательской деятельности, непредоставление сведений о доходах и др.) гражданский служащий подлежит увольнению. Иными словами, расторжение служебного контракта с гражданским служащим в таких случаях не относится к усмотрению представителя нанимателя, а является прямой обязанностью последнего.

Сложность реализации таких «неявных» или «скрытых» антикоррупционных обязанностей обусловлена тем, что зачастую они предусмотрены специальным отраслевым законодательством (например, о государственной и муниципальной службе) и не согласуются с конституционными полномочиями лиц, замещающих государственные или муниципальные должности.

Приведем конкретный пример. В соответствии со статьей 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» лицо, замещающее должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, обязано: а) принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов; б) уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем), о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Согласно части 4.1. статьи 12.1 лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, обязаны сообщать о

возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

Очевидно, что в указанных нормах речь идет о ситуации, когда указанные обязанности возникают у лица, которое является (или может являться стороной конфликта интересов). Однако часть третья статьи 11 названного выше закона предусматривает дополнительную обязанность, которая возникает у представителя нанимателя (работодателя) такого лица: принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, если ему стало известно о возникновении у лица (в отношении которого он является представителем нанимателя) личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Значительная часть лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, выполняют функции представителя нанимателя: министры, председатели судов, прокуроры и т.п. Соответственно, у указанных лиц появляется дополнительная обязанность по урегулированию конфликта интересов подчиненных им сотрудников (работников, служащих). Более того, неисполнение этой обязанности представляет собой коррупционное правонарушение, влекущее увольнение (освобождение от должности) указанного лица. Согласно части 2 статьи 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае непринятия им мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо.

Обратим внимание, что данная норма является императивной: «подлежит увольнению (освобождению от должности)», что предполагает обязанность у вышестоящего должностного лица (органа), который выполняет функции представителя нанимателя уже для него, прекратить исполнение им полномочий. Например, на уровне субъекта Российской Федерации подобные «подразумеваемые» обязанности возникают у высшего должностного лица Российской Федерации. Если руководитель регионального государственного органа не предпринял мер по урегулированию конфликта интересов, о котором ему стало известно, то в силу части 2 статьи 13.1 Закона о противодействии коррупции он «подлежит увольнению» в связи с утратой доверия. Означает ли это, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обязано освободить его от замещаемой должности? А какую ответственность будет нести уже высшее должностное лицо в случае неисполнения данной «неявной» обязанности?

Все вышесказанное справедливо и для главы муниципального образования, у которого существует «неявная» обязанность расторгнуть контракт с главой местной администрации в том случае, если он не предпримет действий, направленных на урегулирование конфликта интересов подчиненного ему муниципального служащего, о котором ему стало известно. В силу части 3.1 Закона о муниципальной службе непринятие муниципальным служащим, являющимся представителем нанимателя, которому стало известно о возможности возникновения конфликта интересов у подчиненного ему муниципального служащего, является правонарушением, влекущим увольнение его с муниципальной службы.

Еще сложнее ситуация на федеральном уровне. Так, например, федеральному министру стало известно о возникновении конфликта интересов у подчиненного ему государственного служащего, и он не предпринял мер по его урегулированию. В этом случае согласно ч. 2 ст. 13.1 он должен быть уволен. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»

освобождение членов Правительства РФ от должности осуществляется Президентом РФ.

Таким образом, у Президента РФ также возникает «скрытая» обязанность уволить соответствующего министра в силу императивного характера нормы ч. 2 ст. 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции». Между тем, согласно ст. 11 ФКЗ «О Правительстве РФ» Президент РФ вправе, но не обязан, освободить члена Правительства от замещаемой должности. Очевидно, что нормы федерального конституционного закона обладают большей юридической силой, чем нормы федерального закона. Соответственно, рассмотренная «скрытая» обязанность лишается своего юридического значения.

На наш взгляд, само существование «скрытых» или «неявных» обязанностей обусловлено существованием института императивного увольнения, предусмотренного за совершение некоторых коррупционных правонарушений. Между тем, как показала практика, такое увольнение делает невозможным дифференциацию дисциплинарной ответственности в зависимости от тяжести совершенного правонарушения, что создает трудности уже в системе государственной и муниципальной служб. «Пришло понимание, что правонарушения коррупционного характера могут значительно отличаться по степени тяжести: например, искажение сведений о доходах или об имуществе может быть незначительным. Соответственно, при применении дисциплинарных взысканий должна учитываться тяжесть коррупционного правонарушения, но как это сделать, если Закон прямо предусматривает только один вид взыскания - увольнение?»¹²⁵. Как отмечает М.Б. Добробаба, на формирование результата применения дисциплинарных взысканий влияют многочисленные положительные и отрицательные детерминанты, что отражается на состоянии служебной деликатности.¹²⁶

¹²⁵ Пресняков М.В. Изменения законодательства о противодействии коррупции: что день грядущий нам готовит // Административное право и процесс. 2020. № 5. С. 15 - 21.

¹²⁶ Добробаба М.Б. Условия и факторы эффективности применения дисциплинарных взысканий на государственной службе // Административное право и процесс. 2021. № 10.

Как нам представляется, лица, замещающие высшие государственные должности (муниципальные должности), должны иметь определенную «свободу маневра» в применении дисциплинарной ответственности, поэтому институт безальтернативного увольнения необходимо законодательно элиминировать, тем более первый шаг в этом направлении уже был сделан изданием названного выше Письма Минтруда.

Еще одной проблемой, связанной с установлением антикоррупционных стандартов в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, является структурно-содержательная неразграниченность ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции. «Одни и те же нормативные положения в разных нормативных правовых актах могут представляться как запреты, ограничения либо как требования к служебному поведению»¹²⁷.

В юридической доктрине справедливо отмечается, что законодатель запутался во введенной им же терминологии: так статья 12.1 Закона противодействия коррупции называет ограничениями то, что в Законе о государственной гражданской службе, о муниципальной службе, а также в различных нормативно-правовых актах, регулирующих отдельные виды государственной службы, было концептуализировано как запреты. Более того, в этой же статье 12.1 (часть 5) говорится об ответственности за нарушение установленных данной статьей запретов, ограничений и обязанностей. Складывается впечатление, что законодатель не видит необходимости в терминологическом разграничении понятий запретов, ограничений и обязанностей. Действительно, какое значение имеет наименование нормы, запрещающей осуществление лицом предпринимательской деятельности? На первый взгляд, от изменения наименования данного правового предписания (запрет, ограничение, обязанность воздержаться от определенного вида

¹²⁷ Елисеева С.Н. Антикоррупционные стандарты на государственной службе в субъектах Российской Федерации // Саратовской области - 80 лет: история, опыт развития, перспективы роста. Сборник научных трудов по итогам Международной научно-практической конференции: в 3-х частях. Ответственный редактор: Н.С. Яшин. 2016. С. 14.

поведения) его сущность не меняется. Однако это совсем не так: концепты запрета и ограничения вводились для того, чтобы разграничить правовые последствия нарушения указанных предписаний и сферу их действия.

Так, ограничения, связанные со службой, представляют собой императивные основания для увольнения лица: в таких случаях гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе. Тогда как за нарушение запретов служебные отношения могут быть прекращены (диспозитивная норма). Кроме того, как справедливо отмечается в специальной литературе, закон «не предусматривает отказа в приеме на гражданскую службу вследствие несоблюдения запретов»¹²⁸, т.е. запреты адресуются лицам, уже вступившим в служебные или трудовые отношения. Ограничения же являются основанием для отказа в приеме на службу или работу. Наконец, нарушение запретов представляет собой разновидность противоправного поведения (М.В. Пресняков рассматривает их как разновидность дисциплинарного проступка¹²⁹). Ограничения же представляют собой «обстоятельства [которые] могут и не быть связаны ни с конкретными действиями, ни с виной гражданского служащего, а значит, его увольнение с государственной службы по этому основанию не является видом дисциплинарной ответственности»¹³⁰.

Исходя из всего вышесказанного, становится очевидной недопустимость терминологической путаницы при отнесении деяния к запретам либо ограничениям, поскольку это влияет как на квалификацию, так и на правовые последствия. Между тем, подобная терминологическая точность характерна лишь для служебного права, те же нормативные акты,

¹²⁸ Пресняков М.В. Конституционное регулирование доступа к государственной гражданской службе: реализация принципов равенства и справедливости. Саратов, 2007.

¹²⁹ Пресняков М.В. Дисциплинарная эффективность запретов, связанных с государственной гражданской службой: «утиный тест» (duck-test) // Административное право и процесс. 2021. №10.

¹³⁰ Пресняков М.В. Антикоррупционные стандарты на государственной службе: проблемы правовой определенности // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 6 - 12.

которые закрепляют антикоррупционные стандарты для лиц, замещающих государственные должности, не придерживаются указанного разграничения.

Так, например, ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет перечень ограничений и запретов, связанных с пребыванием в составе Правительства РФ, но фактически называет только запреты и обязанности, связанные с наличием статуса члена федерального министра.

Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ в статье 10.1 закрепляет ответственность за несоблюдение ограничений, нарушение запретов и невыполнение обязанностей, предусмотренных статьей 6 того же закона. Однако в упомянутой статье данные понятия вообще не используются, а содержится общий перечень того, что депутат Государственной Думы или член Совета Федерации делать «не вправе». Между тем, учитывая, что указанные нормы названных законов адресуются к лицам, уже назначенным в состав Правительства РФ либо избранным депутатом, можно сделать вывод, что речь идет о запретах, связанных с замещением должности.

Возникает вопрос: а какие ограничения установлены в отношении лиц, замещающих указанные должности? Как нам представляется, к таким ограничениям можно отнести закрепленное в результате конституционной реформы 2020 года конституционное предписание, что для замещения указанных должностей лицо не должно иметь гражданства или вида на жительство другого государства.

Заметим, однако, что законодательство содержит ряд норм, которые регламентируют условия замещения той или иной должности, т.е. адресуются лицам, поступающим или избирающимся на государственные должности. Так, например, Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в статье 4 содержит широкий перечень ограничений

пассивного избирательного права – обстоятельств, которые препятствуют избранию на должность.

Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» отдельно закрепляет требования, предъявляемые к судье и требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи. Нужно сказать, что некоторые авторы, используя общее понятие ограничений, связанных с замещением государственной должности, разграничивают их на две группы: а) ограничения, связанные с реализацией права доступа к службе на государственных должностях; б) ограничения, возникающие в связи с приобретением статуса лица, замещающего государственную должность¹³¹.

Между тем, как нам представляется, подобный подход законодателя менее перспективен, чем дифференциация ограничений и запретов: дело в том, что ограничения в служебном законодательстве распространяются не только на лиц, поступающих на службу, но и на самих государственных служащих. Например, если заболевание, препятствующее прохождению государственной гражданской службы, возникло уже в период пребывания на службе, то такой гражданский служащий подлежит увольнению. Если же дифференцировать отдельно требования к лицам, поступающим на должность и замещающим должность, то могут возникать курьезные ситуации, когда гражданин, уже назначенный на должность, может не соблюдать требования, которые являются условием такого назначения. Так, А.Н. Бушкарев приводит пример, когда лицу, претендующему на замещение должности судьи, может быть в этом отказано в связи с наличием судимости (в том числе, снятой или погашенной) либо факта уголовного преследования, которое было

¹³¹ Абакумова Е.Б. Маматов Р.Р. Нормативно-правовые основы профилактики коррупционных преступлений среди лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Социология, философия, право в системе противодействия преступности. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Ответственный редактор В.Е. Шинкевич. 2018. С. 167-173.

прекращено по нереабилитирующим основаниям¹³². Тогда как полномочия судьи прекращаются только в связи с вступлением в законную силу обвинительного приговора суда. Другими словами, факт уголовного преследования не рассматривается как императивное основание для освобождения от должности судьи. Здесь можно приводить и другие примеры: так, согласно Федеральному закону от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт публичных призывов к осуществлению экстремистской деятельности в средствах массовой информации. Вместе с тем в отношении лица, уже избранного на должность, такой факт не будет иметь юридического значения.

С целью противодействия коррупции действующее законодательство закрепляет ограничение, налагаемое на гражданина, ранее замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им после увольнения со службы трудового или гражданско-правового договора. В этом случае гражданин в течение двух лет после увольнения обязан получить согласие комиссии по соблюдению требований к служебному поведению в том случае, если ранее в статусе государственного или муниципального служащего он выполнял отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления той организацией, с которой заключает трудовой или гражданско-правовой договор.

Очевидно, что такое ограничение устанавливается с целью предотвращения возможного конфликта интересов, «исключение

¹³² Бушкарев А. Н. Ограничения и запреты, связанные с осуществлением полномочий судьи // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2018. Т. 18, вып. 1. С. 118.

возможности использования управленческой информации и служебных связей в интересах отдельных организаций»¹³³.

Между тем, это ограничение по прямому указанию статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» распространяется исключительно на лиц, замещавших должность государственной или муниципальной служб, включенную в перечень коррупционно-опасных должностей. Однако, вероятность конфликта интересов и использования служебных связей и информации в интересах третьих лиц при неконтролируемом трудоустройстве после прекращения должностных полномочий гораздо выше у лиц, замещавших государственные и муниципальные должности. Поэтому, на наш взгляд, данное ограничение следует распространить и на указанных граждан.

Весьма острым и неоднозначным является вопрос о санкциях за нарушение лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, предусмотренных законом антикоррупционных стандартов поведения.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» предусматривает, что лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, нарушившие запреты, ограничения и обязанности, установленные данным законом, несут ответственность, предусмотренную федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Иными словами, предполагается, что ответственность за нарушение антикоррупционных стандартов устанавливается специальным законодательством, регулирующим статус и деятельность указанных лиц. Вместе с тем, если обратиться к специальным

¹³³ Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Д.С. Велиева, Э.Г. Липатов, Е.В. Масленникова и др.; под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М.: Юстицинформ, 2006. 328 с.

нормативно-правовым актам, то указанная ответственность зачастую может вообще не предусматриваться или устанавливаться эклектично.

Так, Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» содержит лишь общую норму, что Президент Российской Федерации вправе освободить от должности члена Правительства Российской Федерации. Очевидно, что в отношении членов Правительства закрепляется так называемая политическая ответственность, которая целиком и полностью относится к усмотрению Президента РФ и Председателя Правительства РФ. В целом нельзя отрицать оправданность и даже необходимость введения политической ответственности высших должностных лиц, однако, как нам представляется, наряду с ней необходимо предусмотреть и формально юридическую ответственность за совершение публичных, в том числе коррупционных, правонарушений. Так, например, Законом о противодействии коррупции предусматривается, что за совершение ряда правонарушений, связанных с несоблюдением антикоррупционных стандартов, лица, замещающие государственные или муниципальные должности, подлежат увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия. Означает ли это, что у Президента Российской Федерации в указанных случаях возникает конституционная обязанность уволить министра, совершившего коррупционное правонарушение? В каком порядке и в какие сроки должно осуществляться освобождение от замещаемой должности? Как нам представляется, эти и многие другие вопросы должны найти законодательное закрепление в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ предусматривает привлечение депутата или сенатора к дисциплинарной ответственности за нарушение установленных запретов, а также содержит перечень нарушений, которые влекут императивное прекращение полномочий.

Так, например, полномочия сенатора или депутата подлежат досрочному прекращению в случаях:

- избрания на государственную должность Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, поступления на государственную или муниципальную службу;

- участия в управлении коммерческой организацией, осуществления предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности;

- вхождения в состав органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций;

- открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами;

- непредставления сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- утраты гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства (подданства) иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

Статья 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» содержит общий перечень нарушений антикоррупционных стандартов, которые являются императивными основаниями для прекращения полномочий лица, замещающего государственную и муниципальную должность, и его увольнения в связи с утратой доверия. Возникает вопрос: чье именно доверие утрачивает лицо, совершившее соответствующее коррупционное правонарушение?

На государственной гражданской службе этот вопрос решен однозначно: происходит прекращение служебных отношений по инициативе

представителя нанимателя вследствие утраты им доверия к служащему. Однако законодательство об отдельных видах государственной службы (в органах внутренних дел, в таможенных органах, прокуратуре и т.д.) не содержит указания, что при совершении коррупционного правонарушения утрачивается доверие к служащему именно со стороны представителя нанимателя, и не идентифицирует это увольнение как прекращение служебных отношений по инициативе представителя нанимателя. Аналогично обстоит дело и на муниципальной службе.

Федеральным законом от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» предусматривается отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также предусматривает досрочное прекращение полномочий главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации в случаях совершения ими коррупционных правонарушений (часть 6.1 статьи 36).

В отношении же лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, действующее законодательство не использует понятие «прекращение полномочий в связи с утратой доверия».

Из-за этого необходимо отметить, что Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» предусматривает, что сведения о применении к лицу, замещающему государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, включаются в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Однако если специальным законодательством в

отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, не установлено такое основание увольнения, как утрата доверия, то и сведения об увольнении такого лица, в том числе вследствие совершения им коррупционного правонарушения, в реестр включаться не будут.

Как нам представляется, это не соответствует как цели введения реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, так и общей задаче противодействия коррупции. На наш взгляд, необходимо унифицировать систему оснований прекращения полномочий указанных лиц, предусмотрев, что в случае совершения предусмотренных законом коррупционных правонарушений лицо освобождается от должности в связи с утратой доверия.

На основании вышеизложенного мы можем сделать следующие промежуточные выводы. Антикоррупционные стандарты следует понимать как совокупность определенных требований к поведению субъекта, в отношении которого они устанавливаются. Содержание антикоррупционных стандартов поведения составляет система а) ограничений; б) запретов; в) обязанностей.

Действующее законодательство не проводит разграничения между ограничениями и запретами как содержательными конструкциями антикоррупционных обязанностей, некритично используя данные понятия. Как нам представляется, 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.

Самостоятельным элементом антикоррупционных стандартов выступают обязанности, установленные в целях противодействия коррупции. В работе были рассмотрены антикоррупционные обязанности, предусмотренные действующим законодательством. Показано, что помимо прямо названных в законе обязанностей, существуют «неявные» или «скрытые» обязанности, обусловленные существующим порядком императивного или безальтернативного увольнения в случае совершения коррупционного правонарушения. Сделан вывод о том, что их наличие не согласуется с конституционно-правовыми механизмами регулирования деятельности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Одним из основных направлений конституционно-правового противодействия коррупции является закрепление антикоррупционных стандартов поведения для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

На сегодняшний день такие антикоррупционные стандарты сформированы в административном законодательстве и механически переносятся в законодательство, регулирующее профессиональную деятельность высших должностных лиц. Между тем, подобная экстраполяция административно-правовых институтов на уровень конституционно-правового регулирования далеко не всегда целесообразна и даже возможна.

2.2. Конституционно-правовые процедуры противодействия коррупции

В предыдущем параграфе диссертационного исследования мы рассмотрели конституционно-правовые аспекты применения антикоррупционных стандартов в различных сферах. В то же время любая материальная норма находит свое воплощение в конкретных процедурах, связанных с ее применением. Как отмечалось нами в первой главе настоящей диссертации, именно совокупность конституционно-правовых средств как материального, так и процессуального характера образует конституционно-правовые механизмы противодействия коррупции, причем в большинстве случаев применение материальных норм невозможно без обеспечивающих их процессуальных. В связи с этим представляется необходимым обратиться к процедурным аспектам, связанным с противодействием коррупции конституционно-правовыми средствами.

Процедура (франц. *procedure*, от лат. *procedo* — продвигаюсь) определяется в Энциклопедическом словаре как установленный порядок ведения, рассмотрения какого-либо дела¹³⁴. Соответственно, конституционно-правовую процедуру противодействия коррупции можно определить как закрепленный нормами конституционного права порядок предупреждения коррупции, в том числе выявления и последующего устранения причин коррупции; выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования коррупционных правонарушений; а также минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Вполне очевидно, что в силу многообразия форм коррупции, о которых шла речь в первой главе диссертации, и, соответственно, значительного количества видов коррупционных проявлений и противодействие коррупции может осуществляться в рамках самых различных конституционных

134

URL:

<https://gufo.me/dict/bes/%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%A6%D0%95%D0%94%D0%A3%D0%A0%D0%90>. Режим доступа: 14.08.2021 г.

процедур. Детальное рассмотрение их всех вряд ли возможно в рамках данного параграфа диссертации, поэтому подробно остановимся лишь на наиболее значимых.

В первую очередь имеет смысл рассмотреть процедуры реализации антикоррупционных стандартов, о которых шла речь в предыдущем параграфе диссертации.

Здесь необходимо отметить: объем процессуальной составляющей для различных антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов, установленных для лиц, замещающих государственные должности, различен. К примеру, запрет на осуществление предпринимательской деятельности представляет собой однозначно выраженное императивное требование, соблюдение которого выражается, как правило, в форме бездействия. Соответственно, реализация данного запрета не требует каких-либо процессуальных форм, и конституционно-правовые процедуры могут возникать только по поводу его нарушения и, соответственно, привлечения виновного должностного лица к юридической ответственности.

Сложнее обстоит дело, например, с таким запретом, как запрет получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждения, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц (п. 7 ч. 3 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции»). Для соблюдения его достаточно также всего лишь бездействия (не получать указанные вознаграждения), однако рассматриваемый запрет не носит абсолютного характера, в связи с чем законодатель предусматривает возможность получения лицами, замещающими государственные должности, подарков в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями. При этом у получившего такой подарок лица возникают определенные права и обязанности в связи с его получением (к примеру, право выкупить подарок и

обязанность уведомить о его получении), процедуры реализации которых уже определяется подзаконными правовыми актами¹³⁵.

Наконец, реализация некоторых антикоррупционных стандартов требует осуществления целого ряда достаточно подробно регламентированных процедур. К примеру, соблюдение обязанности представления сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ч. 4 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции») включает в себя в первую очередь порядок предоставления указанных сведений¹³⁶ (в том числе с учетом возможности отказа от их представления по уважительным причинам); во вторую – порядок их обнародования¹³⁷; в третью – порядок проверки их достоверности и полноты¹³⁸; в четвертую – привлечение к ответственности в случае ненадлежащего исполнения. Аналогично появляется обязанность сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Обязанность принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта (ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции») предусматривает порядок такого сообщения¹³⁹; порядок рассмотрения вопроса о наличии или отсутствии конфликта интересов и,

¹³⁵ Распоряжение Президента РФ от 29.05.2015 № 159-рп; Постановление Правительства РФ от 12.10.2015 № 1088.

¹³⁶ Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»

¹³⁷ Указ Президента РФ от 08.07.2013 № 613 «Вопросы противодействия коррупции»

¹³⁸ Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации»

¹³⁹ Указ Президента РФ от 22.12.2015 № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»

соответственно, соблюдения либо несоблюдения рассматриваемой обязанности¹⁴⁰; порядок привлечения к юридической ответственности.

Анализ процедур, связанных с соблюдением лицами, замещающими государственные должности, антикоррупционных стандартов, показывает, что по большей части они регламентированы «по образу и подобию» аналогичных процедур, установленных для государственных и муниципальных служащих, а также для некоторых категорий работников государственных и муниципальных предприятий и учреждений. Это неудивительно, поскольку российское антикоррупционное законодательство исторически формировалось первоначально как административное, призванное регламентировать соблюдение требований по противодействию коррупции в служебных отношениях. Действительно, сама статья 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» была введена в него только 21 ноября 2011 года. К этому моменту в системе государственной и муниципальной службы уже несколько лет применялись нормы, устанавливающие антикоррупционные обязанности, ограничения и запреты в отношении служащих, и были полностью сформированы административно-правовые институты, связанные с процедурами их реализации. Как результат, когда после принятия Федерального закона от 21.11.2011 № 329-ФЗ потребовалось обеспечить реализацию тех же по сути антикоррупционных стандартов в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, соответствующие процедуры были некритично перенесены в конституционное и муниципальное законодательство.

Выражается это не только в формальном соответствии рассматриваемых процедур друг другу (одинаковые либо схожие этапы, основания, сроки и т.д.), но и таком же «внутреннем» характере их проведения. Действительно,

¹⁴⁰ Указ Президента РФ от 25.02.2011 № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции»

служебные отношения носят не просто административный, но и внутриорганизационный характер. Рассмотрение таких вопросов, как назначение на должность государственной и муниципальной службы, аттестация служащих, наложение дисциплинарных взысканий и т.п., осуществляется в рамках самого государственного органа либо органа местного самоуправления. Не являются исключением здесь и антикоррупционные процедуры. Разумеется, они не являются полностью «закрытыми», это проявляется, в частности, в участии в заседаниях конкурсной, аттестационной и других комиссий независимых экспертов. Однако число их в таких комиссиях невелико, и в конечном счете решения все равно принимаются не ими, а составляющими большую часть комиссии государственными и муниципальными служащими. Как совершенно верно отмечает С.Е. Чаннов, «вполне понятно, что независимые эксперты, составляющие 25% от числа членов комиссии по урегулированию конфликта интересов, не могут реально повлиять на принимаемые ею решения. В то же время их участие позволяет в большей степени реализовать принцип открытости государственной службы, поставить ее под контроль гражданского общества»¹⁴¹. При этом обратим внимание на то, что в подавляющем большинстве случаев даже если служебное законодательство предусматривает коллегиальный порядок принятия конкретного управленческого решения, оно носит лишь рекомендательный характер; окончательное решение принимает представитель нанимателя либо иное лицо, выполняющее его полномочия, единолично.

Как же решены указанные вопросы применительно к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности? Обратившись к приведенным выше нормативным документам, мы можем увидеть, что в основу конституционно-правовых процедур реализации антикоррупционных

¹⁴¹ Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование функционирования комиссий по урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе // Административное и муниципальное право. 2009. № 4.

стандартов лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, положена та же логика.

К примеру: проверка достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, осуществляется Управлением Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции. При этом по результатам проверки ее материалы могут быть (но не обязательно!) направлены в Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. В целом такой подход сильно напоминает используемый на государственной гражданской службе: проверка осуществляется подразделениями государственных органов по противодействию коррупции, при этом материалы проверки *могут быть* направлены в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (ст. 53.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Выводы, сделанные по результатам всех указанных проверок, не носят обязательного характера, окончательное решение принимает – в отношении гражданских служащих – представитель нанимателя; в отношении лиц, замещающих государственные должности – Президент Российской Федерации.

Схожая модель предусмотрена и в отношении исполнения лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, обязанностей, связанных с конфликтом интересов. В случае возникновения у такого лица личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, он обязан уведомить об этом в порядке, определенном Положением о порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и

иными лицами¹⁴². В зависимости от конкретной государственной должности, которую он замещает, уведомление направляется либо Президенту Российской Федерации, либо Председателю Правительства Российской Федерации. Уведомления *могут быть* направлены в Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, а также в Управление Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции (обязательность не установлена). Данные структуры готовят мотивированные заключения, направляемые вышеуказанным должностным лицам, однако решение принимается последними единолично.

При желании можно привести примеры процедур, связанных и с реализацией других антикоррупционных стандартов, но принципиально они основываются на тех же подходах.

Таким образом мы видим, что контроль за исполнением антикоррупционных стандартов в отношении большинства лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, осуществляется либо исполнительной властью либо Президентом Российской Федерации (а также структурами, обеспечивающими его деятельность). При этом, согласно Конституции Российской Федерации, Президент не входит ни в одну из ветвей власти, но объем его полномочий в сфере исполнительной власти так велик, что позволяет многим исследователям говорить, что он фактически возглавляет всю исполнительную власть в России¹⁴³. Соответственно, мы приходим к тому, что процедуры реализации антикоррупционных стандартов в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской

¹⁴² Указ Президента РФ от 22.12.2015 № 650.

¹⁴³ См. например: Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 2. 528 с.; Коновалова Л.Г. Разделение властей с четко обозначенными и реальными полномочиями парламента как признак парламентаризма // Российский юридический журнал. 2017. № 3. С. 39 – 54; Зуйков А.В. Эволюция института президентства Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 13; Лукьянова Л.В. Становление президентуры в Российской Федерации: историко-теоретическое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 8; и др.

Федерации, как и в отношении государственных и муниципальных служащих, носят по сути «внутренний» характер, что вряд ли соответствует их изначальной конституционно-правовой природе.

Не влияет на этот вывод и участие в данных процедурах Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Во-первых, как уже отмечалось выше, это участие является лишь возможным, но не обязательным. Во-вторых, обратившись к составу Президиума (актуальный на момент написания диссертации утвержден Указом Президента РФ от 13.02.2020 № 117), мы увидим, что, в отличие от самого Совета, в состав которого входят хотя бы отдельные представители гражданского общества, Президиум состоит исключительно из должностных лиц органов исполнительной власти и государственных служащих. Таким образом, деятельность Президиума лишена даже того элемента открытости, который присущ комиссиям по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе и аттестационным комиссиям на других видах государственной службы, поскольку в их состав в обязательном порядке входят независимые эксперты.

На региональном уровне для большинства лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, действует тот же порядок, что и на федеральном. Контроль за соблюдением указанными лицами антикоррупционных стандартов осуществляют главы субъектов Российской Федерации; проверки в отношении их проводятся структурными подразделениями органов исполнительной власти, уполномоченными в области противодействия коррупции (к примеру, в г. Севастополе – это Управление по профилактике коррупционных и иных правонарушений Департамента общественной безопасности; в Пензенской области – Управление по профилактике коррупционных и иных правонарушений Правительства Пензенской области; в Республике Адыгея – Управление Главы Республики Адыгея по профилактике коррупционных и иных

правонарушений и др.). Некоторые субъекты Российской Федерации вообще постарались максимально воспроизвести модель, используемую на федеральном уровне и описанную выше: так, в г. Москве помимо Департамента региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы в участии антикоррупционных процедур задействован Президиум Совета при Мэре Москвы по противодействию коррупции.

Правда, необходимо подчеркнуть, что вышеописанное касается не всех лиц, замещающих государственные должности как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации. Иные процедуры соблюдения антикоррупционных стандартов предусмотрены для депутатов различных органов власти, сенаторов, а также судей. Однако и в них мы можем наблюдать все тот же «внутриведомственный подход». К примеру, процедуры, связанные с исполнением обязанностей депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в связи с конфликтом интересов реализуются с участием Комиссии Государственной Думы по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы¹⁴⁴. Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых сенаторами Российской Федерации, депутатами Государственной Думы, осуществляется специально создаваемой в каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации парламентской комиссией (ч. 2 и 3 ст. 10 Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Соблюдение антикоррупционных стандартов судьями контролируется создаваемыми в

¹⁴⁴ Постановление ГД ФС РФ от 21.06.2016 № 9313-6 ГД (ред. от 01.06.2021) «О реализации отдельных положений статьи 6 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

судебных органах комиссиями, а также частично некоторыми органами судейского сообщества.

Как нам представляется, сложившийся в настоящее время подход к реализации конституционно-правовых процедур противодействия коррупции в отношении соблюдения лицами, замещающими государственные должности, не соответствует конституционно-правовой природе их статуса. Как известно, одним из основополагающих принципов организации и функционирования публичной власти современного демократического государства является принцип разделения властей. Сущность принципа разделения властей состоит в том, что все три ветви государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная – с одной стороны, должны быть самостоятельными и независимыми, выполняя те цели, ради которых они создаются, путем реализации их функций и полномочий, с другой стороны, должны сдерживаться другими ветвями власти¹⁴⁵. При этом само назначение принципа разделения властей заключается и в создании механизма сдержек и противовесов¹⁴⁶. Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 29 мая 1998 г. № 16-П подчеркнул, что «принцип разделения властей предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаимное уравновешивание ветвей власти, невозможность ни для одной из них подчинить себе другие».

Ситуация, когда конституционно-правовые процедуры, связанные с обеспечением соблюдения антикоррупционных стандартов лицами, замещающими государственные должности, реализуются преимущественно в рамках одной ветви власти, на наш взгляд, не способствует повышению их открытости и объективности принимаемых ими решений. Такой подход

¹⁴⁵ Умнова (Конюхова) И.А., Алешкова И.А. Применение Конституции Российской Федерации судами общей юрисдикции: актуальные вопросы теории и практики: монография. М.: РГУП, 2016. 184 с.

¹⁴⁶ Исмаилова Х.Ч. Президентская власть как самостоятельная ветвь государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 3. С. 23.

допустим для государственной и муниципальной службы в силу ведомственного характера служебной деятельности, а также необходимости оперативного решения вопросов противодействия коррупции (хотя и здесь определенный уровень открытости обеспечивается, как уже нами было отмечено выше, участием независимых экспертов). Значимость же государственных должностей, большое количество закрепленных за ними государственно-властных полномочий требуют, по нашему мнению, участия в реализации антикоррупционных процедур более широкого, чем в настоящее время круга лиц.

В связи с вышеизложенным нам представляется, что соблюдение антикоррупционных стандартов лицами, замещающими государственные должности, должно осуществляться с участием органов, включающих представителей всех ветвей власти (независимо от того, к какой ветви относится государственная должность), а также представителей общественности.

Как отмечают специалисты, в настоящее время в Российской Федерации нет специализированного государственного органа по противодействию коррупции¹⁴⁷. Между тем необходимость создания такового предусматривается Конвенцией ООН против коррупции (ст. 6). В исполнение Конвенции подобные органы созданы и успешно функционируют во многих государствах: Великобритании (Serious Fraud Office); во Франции (Agence Française Anticorruption); в Латвии (Бюро по противодействию и борьбе с коррупцией) и т.п. При этом именно отсутствие специализированного органа противодействия коррупции препятствует присоединению Российской Федерации к Дополнительному протоколу к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 191)¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. Москва: Норма, 2020. 176 с.

¹⁴⁸ Краснова К.А. Организационные основы противодействия коррупции в Российской Федерации в условиях второго десятилетия XXI в. // Российский следователь. 2013. № 6. С. 23.

Правда, некоторые ученые полагают, что обязанность создания специализированного органа Российской Федерацией уже выполнена и «у нас в стране уже есть такой орган – это Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, который образован в 2008 году»¹⁴⁹. Однако, исходя из Указа Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции», основными задачами Совета являются: подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции; координация 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; контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции. Таким образом, Совет по противодействию коррупции не наделен конкретными полномочиями по реализации антикоррупционных мер, а осуществляет в большей степени совещательные и координационные функции.

Конкретные меры, связанные с предупреждением и пресечением коррупционных проявлений и, в частности, контроль за соблюдением лицами, замещающими государственные должности, антикоррупционных стандартов, как уже было указано выше, осуществляет не сам Совет, а его Президиум. При этом Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции включает в себя преимущественно представителей исполнительной власти (исключением является Генеральный прокурор).

Как представляется, конституционно-правовой статус лиц, замещающих государственные должности (в том числе депутатов, сенаторов, судей и др.) требует осуществления контроля за соблюдением ими антикоррупционных

¹⁴⁹ Серазетдинов Л.Р. Противодействие коррупции в органах местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 6. С. 48.

стандартов с участием различных ветвей власти. С этой целью в Российской Федерации на федеральном уровне должен быть образован специализированный орган по противодействию коррупции, которым может стать Межведомственная комиссия по противодействию коррупции. В состав комиссии должны войти представители всех ветвей власти: по одному от Государственной Думы и Совета Федерации; двое – от Правительства Российской Федерации; по одному от Конституционного суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации; два представителя Президента Российской Федерации, чтобы обеспечить баланс с иными ветвями власти; по одному от 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 эти стандарты входят: 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. В этом плане статус Межведомственной комиссии будет схож с положениями комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, которые образуются в различных федеральных государственных органах в соответствии с Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов». В то же время, на наш взгляд, между ними должна быть и одна существенная разница: если указанные комиссии в большинстве

случаев принимают лишь рекомендации для представителя нанимателя, то решения Межведомственной комиссии по противодействию коррупции должны носить обязательный характер, поскольку именно это позволит реализовать концепцию контроля одних ветвей власти другими (а также общественностью) в антикоррупционной сфере и, соответственно, повысить объективность принимаемых решений. К примеру, если Межведомственная комиссия установила, что депутатом Государственной Думы было допущено нарушение обязанности, установленной п. «в.4» ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (непредставление или несвоевременное представление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей), у Государственной Думы возникает *обязанность* издать постановление о досрочном прекращении его полномочий.

Разумеется, Межведомственная комиссия, учитывая высокий статус должностных лиц, из которых она будет состоять, не должна заниматься технической работой по проверке соблюдения антикоррупционных стандартов. Эта обязанность вполне может быть сохранена за структурами, осуществляющими их и в настоящее время, к примеру, Управлением Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции. Однако, если сейчас материалы проверок, проведенных Управлением, как уже отмечалось выше, в соответствии с законодательством *могут быть* направлены в Президиум совета по противодействию коррупции, то в рамках предлагаемой нами модели результаты проверки, проведенной Управлением, *должны* направляться в Межведомственную комиссию в обязательном порядке, независимо от того – были ли выявлены факты правонарушений в действиях лиц, замещающих государственные должности Российской

Федерации; установлен ли факт наличия либо отсутствия конфликта интересов и т.д.

Что касается лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, то реализация процедур контроля за соблюдением ими антикоррупционных стандартов может быть обеспечена созданием – на тех же подходах – комиссий по противодействию коррупции в каждом субъекте.

Можно отметить, что опыт многих зарубежных государств демонстрирует высокую эффективность функционирования именно надведомственных, выведенных из всех ветвей власти органов по противодействию коррупции. Так, в таких странах как: Канада, Австралия, Сингапур, Филиппины, Бангладеш, Малайзия, Корея, Кения, Латвия, Литва – созданы независимые специализированные органы для борьбы с коррупцией в публичном секторе, которым предоставлены значительные контрольные полномочия по выявлению соответствующих фактов и возбуждению необходимых правовых процедур¹⁵⁰.

Одним из наиболее ярких примеров является Бюро по расследованию коррупционной практики (Corrupt Practices Investigation Bureau), функционирующее в Сингапуре. Оно является независимым агентством правительства Сингапура, ответственным за расследование и судебное преследование любого возможного серьезного случая коррупции в стране. При этом важно отметить, что в первые годы своего существования Бюро по расследованию коррупционной практики подчинялось Генеральному прокурору Сингапура, однако впоследствии было переподчинено непосредственно премьер-министру, что значительно повысило эффективность его деятельности. В определенных случаях директор Бюро может обращаться непосредственно к президенту страны, например, в

¹⁵⁰ Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. С. 245.

случаях, когда премьер-министр отказывается давать согласие на официальное расследование по какому-то факту коррупции, либо если это потенциальное расследование направлено против самого премьер-министра. Уже из этих примеров виден высочайший статус Бюро по расследованию коррупционной практики, что в определенной степени может быть примером и для Российской Федерации.

В ходе своих расследований Бюро по расследованию коррупционной практики также может столкнуться со случаями, демонстрирующими лазейки в законодательстве или иные, требующие реакции, коррупциогенные факторы. В таком случае оно проводит дополнительную проверку соответствующих органов власти и дает рекомендации по изменениям действующего законодательства. Помимо своей основной функции по расследованию коррупционных правонарушений, Бюро также проводит работу по просвещению общественности о вопросах борьбы с коррупцией¹⁵¹. По мнению исследователей, именно работа Бюро по расследованию коррупционной практики стала одним из важнейших факторов того, что Сингапур, будучи в середине XX века страной с высочайшим уровнем коррупции, в настоящее время является одним из лидеров по борьбе с этим негативным явлением¹⁵².

Процедуры противодействия коррупции, рассмотренные нами выше, носят обеспечивающий характер по отношению к антикоррупционным стандартам. Иными словами: цель противодействия коррупции достигается при соблюдении самих стандартов, и только если возникают какие-то отклонения, требуется использовать определенные процедуры для их устранения. В то же время конституционное законодательство содержит и некоторые процедуры, специально предназначенные для целей противодействия коррупции и используемые в таком качестве в обязательном

¹⁵¹ Roles & Functions. www.cpiib.gov.sg. CPIB.

¹⁵² Левакин И.В. Гармонизация антикоррупционного законодательства России и Беларуси // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 10. С. 190.

порядке, независимо от того, существует отклонение от установленных требований или нет, т.е. носящие превентивный характер. Такой процедурой является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.

В настоящее время в Российской Федерации Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предусматриваются как обязательные, так и возможные случаи проведения антикоррупционной экспертизы. В обязательном порядке антикоррупционная экспертиза проводится, в частности, органами власти, наделенными полномочиями по принятию подзаконных правовых актов в рамках их правотворческой деятельности. Инициативно антикоррупционная экспертиза может проводиться прокуратурой Российской Федерации и независимыми экспертами – во всех случаях, когда у них возникает предположение о наличии в нормативном правовом акте либо его проекте коррупциогенных факторов. При этом в разных ситуациях отличаются как процедуры проведения антикоррупционной экспертизы, так и принимаемые по их итогам решения. Единой является лишь цель антикоррупционной экспертизы – выявление и устранение правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов), что отождествляется с устранением дефектов правовой нормы, правовой формулы¹⁵³.

Учитывая такое многообразие процедур антикоррупционной экспертизы, возникает вопрос: все ли они носят конституционно-правовой характер? Как представляется, ответ на него должен быть отрицательным. Большая часть (в процентном отношении к общему количеству проводимых) антикоррупционных экспертиз проводится государственными органами (преимущественно, органами исполнительной власти) в процессе их

¹⁵³ Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) к Левакин И.В. Гармонизация антикоррупционного законодательства России и Беларуси // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 10. С. 189 - 194.
рупиогенности нормативных правовых актов / Под ред. В.Н. Южакова. М., 2007. С. 20.

правотворческой деятельности. Такие экспертизы носят внутриведомственный характер, регулируются нормативными документами самих указанных органов и имеют все признаки исполнительно-распорядительной деятельности, соответственно, природа их является не конституционной, а административно-правовой.

Такой же характер имеют и экспертизы, проводимые Министерством юстиции Российской Федерации в процессе государственной регистрации – как актов государственных органов, так и уставов муниципальных образований.

Напротив, как представляется, антикоррупционная экспертиза проектов федеральных законов, проводимая тем же Министерством юстиции Российской Федерации, носит очевидно конституционно-правовой характер, поскольку является обязательной частью федерального законодательного процесса, регулируемого нормами конституционного права¹⁵⁴. К конституционно-правовым процедурам, с нашей точки зрения, также можно отнести антикоррупционные экспертизы, проводимые прокуратурой Российской Федерации и независимыми экспертами, поскольку они являются проявлением: первая – принципа разделения властей, вторая – взаимодействия гражданского общества с государством, что также входит в сферу конституционно-правового регулирования.

Антикоррупционная экспертиза является мощным инструментом противодействия коррупции. В то же время практика функционирования данного института в течении уже более чем десяти лет с момента вступления в силу Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» свидетельствует о том, что поставить абсолютный барьер для появления в законодательных и подзаконных актах коррупциогенных факторов с ее помощью так и не удалось. Причины этого различны, но во-многом, на наш взгляд, они

¹⁵⁴ Таева Н.Е. Нормы конституционного права Российской Федерации: Монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. С. 274.

обусловлены тем, что в Российской Федерации не выстроена полноценная система антикоррупционной экспертизы, позволяющая в обязательном порядке реагировать на все случаи коррупционных проявлений в нормативных актах и их проектах.

Действительно, как мы отмечали выше, экспертиза, проводимая государственными органами в рамках их правотворческой деятельности, является исключительно внутренней. Само по себе это вполне нормально, и необходимость такой антикоррупционной экспертизы, бесспорно, существует, однако ведомственный ее характер накладывает отпечаток как на ее проведение, так и на учет ее результатов. Нередки ситуации, когда уполномоченные должностные лица «закрывают глаза» на определенные проблемные нормы в проектах правовых актов, руководствуясь своими ведомственными интересами. Как верно указывают Ю.С. Избачков и К.Е. Рыбак: «Если кто-то в ведомстве будет заинтересован в принятии нормативного акта с целью облегчения реализации коррупционных схем (как правило, не рядовой чиновник), то способ заставить молчать специалиста, проводящего ведомственную антикоррупционную экспертизу (как правило, рядового служащего), будет найден. В конце концов, такого специалиста могут просто уволить»¹⁵⁵.

Барьером здесь должна являться антикоррупционная экспертиза, проводимая Министерством юстиции Российской Федерации при государственной регистрации этих актов. И в целом этот механизм успешно работает. В литературе отмечается достаточно высокий уровень антикоррупционной экспертизы, проводимой Министерством юстиции, как при регистрации нормативных правовых актов и уставов муниципальных образований, так и в рамках законодательного процесса¹⁵⁶. Однако применительно к указанным экспертизам общей проблемой является то, что

¹⁵⁵ Избачков Ю.С., Рыбак К.Е. О качестве антикоррупционных экспертиз // Культура: управление, экономика, право. 2011. № 1. С. 36

¹⁵⁶ Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 368 с.

Министерство юстиции проводит их в отношении проектов законов либо принятых, но не вступивших в силу нормативных актов. Между тем коррупциогенность некоторых норм становится очевидной только в процессе правоприменения. Выявить их до того, как акт стал действовать, тем более если он регулирует принципиально новую сферу общественных отношений, бывает достаточно сложно.

К тому же следует иметь в виду, что никакие нормы права не действуют строго изолированно, они всегда завязаны на систему других норм. И норма, не являющаяся коррупциогенной сама по себе, может приобретать коррупциогенный характер во взаимосвязи с другими нормами. Как отмечает М.С. Бахтина, «сегодня процесс проведения антикоррупционной экспертизы сводится к относительно изолированной оценке отдельных нормативных предписаний без учета их системной взаимосвязи с нормативными правовыми актами всех уровней публичной власти и результатами практического применения данных или схожих с ними по предмету регулирования нормативных предписаний»¹⁵⁷. Кроме того, следует иметь в виду, что коррупциогенность, вызываемая совокупностью норм, содержащихся в различных актах, может быть не выявлена в процессе антикоррупционной экспертизы не вступившего в действие нормативного акта хотя бы потому, что нормы, придающие отдельным его положениям коррупциогенный характер, могут на момент ее проведения еще не быть приняты.

Указанное обстоятельство требует проведения антикоррупционной экспертизы не только в рамках правотворческой деятельности, но и в процессе правоприменения. Данный процесс осуществляется, во-первых, органами прокуратуры Российской Федерации, во-вторых, независимыми экспертами. И если к эффективности антикоррупционной экспертизы, проводимой

¹⁵⁷ Бахтина М.С. Административно-правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2021. С. 15.

прокуратурой, особых претензий не имеется, то с независимой экспертизой ситуация принципиально иная.

В соответствии с ч. 3 ст. 4 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими лицами. Таким образом, выявление по результатам антикоррупционной экспертизы, проведенной органами прокуратуры, коррупционных факторов, требует обязательного их устранения (хотя результаты такой экспертизы и могут быть обжалованы в судебном порядке).

Напротив, заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупционных факторов (ч. 3 ст. 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»). Соответственно, орган либо должностное лицо, уполномоченное в области правотворчества, хотя и не могут полностью проигнорировать заключение независимого эксперта, вполне могут не согласиться с его выводами и оставить спорные положения нормативного документа без изменения.

Данная проблема является камнем преткновения во всей системе независимой антикоррупционной экспертизы. Рекомендательный характер заключений независимых экспертов на практике оборачивается зачастую тем, что они «воспринимаются разработчиками проектов нормативных правовых актов как некие «факультативные» элементы правотворческого процесса. И

ответы на свои заключения эксперты получают далеко не в каждом случае»¹⁵⁸, а, если и получают, то достаточно формальные.

В связи с этим некоторые ученые предлагают сделать результаты заключений независимых экспертов не рекомендательными, а обязательными и, более того, установить ответственность за их игнорирование¹⁵⁹. Однако с таким предложением также сложно согласиться. Качество заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы на практике сильно различается, и не всегда выводы независимых экспертов о наличии в документе коррупционных факторов являются обоснованными. Стоит напомнить, что для регистрации лица в качестве независимого эксперта не требуется даже наличия юридического образования – достаточно любого высшего¹⁶⁰, что не всегда позволяет аккредитовать только экспертов, обладающих надлежащей квалификацией в этой сфере.

Кроме того, как справедливо отмечает А.В. Кудашкин, «на каждый проект нормативного правового акта может быть подано неограниченное количество заключений независимых экспертов, содержащих противоречивые выводы, которые, как следствие, не могут быть учтены разработчиками нормативных правовых актов»¹⁶¹.

Выход нам здесь видится в усилении взаимодействия двух субъектов, проводящих антикоррупционную экспертизу действующих нормативных

¹⁵⁸ Туранин В.Ю. О необходимости стимулирования независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Российская юстиция. 2018. № 2. С. 36.

¹⁵⁹ Агеев В.Н. Принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4 (122). С. 7; Прудентов Р.В. Общественный контроль как инструмент противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 40.

¹⁶⁰ Приказ Минюста России от 29.03.2019 № 57 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации»

¹⁶¹ Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: науч.-практ. пособие. М., 2012. С. 94.

актов: прокуратуры и независимых экспертов. Придавать обязательный характер заключениям независимых экспертов, на наш взгляд, действительно не следует. В то же время целесообразным видится предоставление им права – если по результатам антикоррупционной экспертизы ими был сделан вывод о наличии в нормативном акте коррупциогенных факторов, но уполномоченные в сфере нормотворческой деятельности орган власти либо должностное лицо с этим выводом не согласились – обратиться в органы прокуратуры с требованием провести антикоррупционную экспертизу спорного акта. В отношении прокуратуры должна быть закреплена корреспондирующая обязанность эту экспертизу провести (однако, разумеется, органы прокуратуры не должны быть как-то ограничены выводами независимой экспертизы). Если прокуратура признает обоснованность выводов независимого эксперта, она должна будет предъявить требование об изменении нормативного правового акта в порядке ч. 3 ст. 4 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», обязательное к исполнению.

Разумеется, здесь может возникнуть проблема перегруженности органов прокуратуры, которые объективно могут оказаться не в состоянии реагировать на все заключения независимых экспертов. Однако для ее преодоления целесообразно повысить требования к независимым экспертам-физическим лицам, как это предлагают некоторые авторы¹⁶², в частности, закрепить обязательность наличия у них высшего юридического образования и опыта работы по юридической специальности. Это, с одной стороны, сократит количество самих независимых экспертов (следовательно, и их заключений, направляемых в органы прокуратуры), с другой – повысит качество этих заключений, так что направляться в органы прокуратуры будут по большей

¹⁶² Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е.Р. Россинская. М., 2014. С. 6; Кирилин А.В. Антикоррупционная экспертиза НПА: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Закон. 2010. № 4. С. 176.

части заключения на нормативные акты и их проекты, действительно содержащие коррупциогенные факторы.

Таким образом, благодаря взаимодействию прокуратуры как государственного органа общего надзора и гражданского общества в лице независимых экспертов будет обеспечен более эффективный контроль при проведении антикоррупционной экспертизы.

Подводя итоги настоящего параграфа диссертации, выделим следующее:

1. Конституционно-правовые процедуры обеспечения соблюдения антикоррупционных стандартов лицами, замещающими государственные должности, носят в настоящее время преимущественно внутриведомственный характер. Представляется, что такой подход не соответствует их конституционно-правовому статусу с позиций требований принципа разделения властей.

В связи с этим представляется целесообразным создание 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 по проверке соблюдения обязанностей в связи с конфликтом интересов; проверке полноты и достоверности сведений о доходах; признания причин непредставления указанных сведений объективными и уважительными; рассмотрения 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 другими (а также общественностью) в антикоррупционной сфере и, соответственно, повысить объективность принимаемых решений.

Аналогичные комиссии могут быть созданы и в субъектах Российской Федерации.

2. Специальной конституционно-правовой антикоррупционной процедурой является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. В настоящее время серьезной проблемой ее реализации является рекомендательный характер заключений, даваемых по результатам экспертизы независимыми экспертами. Видится необходимым наладить их более тесное взаимодействие с органами прокуратуры, предоставив право обращаться туда с требованием провести антикоррупционную экспертизу акта, в котором независимым экспертом были выявлены, по его мнению, коррупциогенные акты, однако уполномоченный орган либо должностное лицо с данным выводом не согласилось, с закреплением корреспондирующей обязанности прокуратуры эту экспертизу провести.

Глава 3. Пределы реализации конституционно-правовых механизмов противодействия коррупции в Российской Федерации

3.1. Конституционные пределы установления конституционно-правовых механизмов противодействия коррупции, обусловленные необходимостью соблюдения прав и свобод человека и гражданина

По самой своей сути большинство антикоррупционных механизмов носит в той или иной степени ограничительный характер. Обусловлено это тем, что возложение на конкретное лицо каких-либо обязанностей, установление в отношении него ограничений либо запретов влияет на осуществление им гарантированных, прежде всего, главой 2 Конституции Российской Федерации, прав и свобод. При этом указанное влияние характеризует не только собственно ограничения (делающими невозможными замещение — в контексте настоящего диссертационного исследования — государственных и муниципальных должностей, они тем самым ограничивают права, предусмотренные ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации), но и запреты (поскольку они непосредственно сужают либо полностью исключают из конституционно-правового статуса лиц, замещающих государственные либо муниципальные должности конкретные конституционные права), а также и обязанности (в данном случае ограничение конституционных прав, как правило, связано с наличием определенных механизмов их реализации).

Вполне естественно, что в данном случае в конституционно-правовом аспекте объективно встает вопрос о соответствии подобного рода ограничений требованиям Конституции Российской Федерации. В.В. Невинский справедливо указывает, что Конституция, провозглашая свободу человека, одновременно определяет степень этой свободы посредством установления

наряду с правами также обязанностей и ограничений в интересах других лиц, государства¹⁶³.

Как известно, ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации определяет, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таким образом, любое ограничение конституционного права либо конституционной свободы правомерно, если оно:

- а) установлено федеральным законом;
- б) установлено в конституционно-значимых целях;
- в) степень ограничения соответствует указанным целям.

Что касается первого критерия, то он носит формально-юридический характер и во всех случаях соблюдается в отношении лиц, замещающих государственные должности федерального уровня. Правда, в отношении некоторых из них ограничения (в том числе антикоррупционного характера) устанавливаются не федеральными законами, а федеральными конституционными законами (см., например, ст. 6 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»). Однако, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 21.03.2007 № 3-П¹⁶⁴, федеральные конституционные законы и федеральные законы в конкретных ситуациях могут объединяться термином «федеральный закон». Такая же позиция доминирует и среди представителей конституционно-правовой науки, выделяющих среди федеральных законов

¹⁶³ Невинский В.В. Естественные права человека на весах современного конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 31.

¹⁶⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 3.

федеральные конституционные, а также обычные (простые, ординарные) федеральные законы¹⁶⁵.

Более сложным является вопрос относительно его соблюдения применительно к лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, поскольку, хотя Федеральный закон «О противодействии коррупции» и устанавливает эти ограничения непосредственно (ст. 12.1), вместе с тем он же предоставляет субъектам Российской Федерации полномочия не только конкретизировать положения федерального законодательства, но и прибегать к «опережающему нормотворчеству»¹⁶⁶. Как отмечает К.А. Ишеков на федеральном уровне необходимо пересмотреть порядок нормативно-правового регулирования перечня коррупциогенных факторов, закрепив их в законодательной форме; следует сократить избыточное федеральное воздействие на органы государственной власти субъектов, исключив полностью императивное вмешательство в законодательную деятельность региональных парламентов посредством подзаконного правотворчества.¹⁶⁷

Конституционность установления ограничений прав и свобод лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации является достаточно неоднозначной, и более подробно к этому вопросу мы еще вернемся в заключительном параграфе диссертационного исследования.

Что касается второго критерия, то непосредственно конституционно-значимые цели перечислены в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации

¹⁶⁵ См., например: Колесников Е.В. Федеральный закон: проблемы типологии // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4. С. 9 – 12; Овсепян Ж.И. Теория федерального закона (обыкновенные, или простые, ординарные федеральные законы) как источника права в России в период глобализации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 64 - 74.

¹⁶⁶ Андреечев И.С. Антикоррупционные стандарты в отношении публичных должностных лиц: применение субъектами Российской Федерации опережающего правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 69 - 84.

¹⁶⁷ Ишеков К.А. Нормативное правовое регулирование антикоррупционной политики: проблемы и перспективы // Российский следователь. 2017. № 24.

и носят исчерпывающий характер. Применительно к ограничениям прав и свобод лиц, замещающих должности субъектов Российской Федерации, Е.Б. Абакумова правильно пишет, что их «главной целью ... является общественно значимая цель – профилактика коррупциогенного фактора в публичной служебной деятельности указанных лиц. Благодаря наложению ограничений на ряд конституционных прав граждан, на которых возлагается реализация полномочий государственных органов власти субъектов Российской Федерации, снижается риск злоупотребления этими полномочиями в личных целях и (или) в целях нарушения общественных интересов»¹⁶⁸

Открытым остается вопрос о третьем критерии: соответствие существующих антикоррупционных конституционно-правовых механизмов указанным конституционно-значимым целям с точки зрения объема устанавливаемых ими ограничений прав и свобод. Ведь, как верно отметил Конституционный Суд Российской Федерации, «конституционные нормы позволяют устанавливать только необходимые ограничения закрепленных ими прав, не прибегая к способам регулирования, которые посягали бы на само существо того или иного права и приводили бы к утрате его реального содержания»¹⁶⁹. В то же время, подчеркивает В.Н. Паршенко, часто возникают вопросы, каково есть это существо, и как вести его поиски¹⁷⁰.

Соответственно, в данном случае встает вопрос о конституционных пределах ограничения прав и свобод граждан антикоррупционными механизмами.

Как верно отмечает Д.Ш. Пирбудагова, «основной вопрос права, прежде всего конституционного – установить и законодательно закрепить баланс

¹⁶⁸ Абакумова Е.Б. Теоретико-правовой анализ ограничений конституционных прав граждан, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации // Современное право. 2019. № 10. С. 30.

¹⁶⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июня 2018 г. № 25-П // СЗ РФ. 2018. № 19. Ст. 2812.

¹⁷⁰ Паршенко В.Н. Пределы ограничений субъективного конституционного права как основная гарантия сохранения его ядра // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 39 - 43.

между интересами личности, общества и государства, определить конституционные основы свободы личности, а также основания и пределы вмешательства государства в эту свободу, т.е. основания и пределы возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина»¹⁷¹. Для решения данного вопроса применительно к тематике нашего диссертационного исследования обратимся прежде всего к самому понятию «ограничения прав».

Надо сказать, что в отечественной юридической науке используются различные подходы к определению данного понятия. А.А. Кондрашев предлагает разделить их все на пять групп: 1) ограничения как препятствие к ограничению конституционных прав, их лишение (отмена); 2) ограничения как сужение объема прав и свобод; 3) ограничения как изъятие из объема правомочий конституционных прав и свобод; 4) ограничения как установленные законодательством пределы реализации человеком (гражданином) своих прав (свобод), выражающиеся в запретах, вторжениях, обязанностях, ответственности; 5) ограничения как количественное и (или) качественное умаление субъектами власти прав и свобод человека¹⁷².

Как нам представляется, в различных ситуациях ограничения могут иметь различное наполнение. Так, применительно к антикоррупционному законодательству, такое, например, ограничение как «получать гонорары за публикации и выступления в качестве лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, должность главы муниципального образования, муниципальную должность, замещаемую на постоянной основе» (п. 6 ч. 3 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции»), бесспорно, сужает

¹⁷¹ Пирбудагова Д.Ш. К вопросу о конституционных пределах ограничения основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 12. С. 16.

¹⁷² Кондрашев А.А. Ограничения конституционных прав в Российской Федерации: теоретические подходы и политико-правовая практика // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 40 - 47.

объем гарантированной ч. 1 ст. 44 Конституции Российской Федерации свободы литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, однако не ликвидирует ее полностью, поскольку указанные лица вполне могут представлять выступления и готовить публикации на безгонорарной основе либо получать гонорары за выступления и публикации не в качестве должностных, а как частные лица.

А вот, например, запрет заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц (п. 2 ч. 3 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции») полностью изымает из конституционно-правового статуса лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности и осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, конституционное право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34).

В то же время, на наш взгляд, ограничения конституционных прав и свобод следует отличать от условий их реализации. Очень точную границу здесь приводит С.Е. Чаннов: «условия реализации права – это те фактические обстоятельства, с которыми законодатель связывает возможность осуществления этого права. Принципиальное отличие условий реализации права от его ограничений заключается в том, что ограничения вводятся для достижения конституционно-значимых целей, предусмотренных ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, то есть, в конечном счете, для защиты интересов третьих лиц. Они действительно ограничивают конкретное конституционное право, устанавливая пределы его реализации в связи с необходимостью соблюдения баланса интересов различных субъектов.

Условия же реализации какого-либо права (в том числе, и права на участие в управлении делами государства) – это те его естественные пределы,

при выходе за которые право вообще не может быть реализовано надлежащим образом»¹⁷³.

В связи со всем вышесказанным здесь следует пояснить, что используемый выше термин «ограничения конституционных прав и свобод» в конституционно-правовой науке отнюдь не синонимичен термину «ограничения», используемому в антикоррупционном законодательстве. В предыдущей главе диссертации мы уже писали, что различного рода ограничения, запреты, требования к служебному поведению, обязанности, устанавливаемые в целях противодействия коррупции, целесообразно объединять выражением «антикоррупционные стандарты». При этом фактически ограничивать права и свободы граждан могут любые антикоррупционные стандарты – неважно, как конкретно они именуются. Сужение конституционных прав и свобод может выражаться не только в закреплении запретов, но также и в установлении обязанностей (как это происходит, например, с антикоррупционными обязанностями), мер юридической ответственности и т.д. Далее мы в рамках настоящего параграфа, используя термин «ограничения», будем вести речь обо всех антикоррупционных стандартах, способных ограничивать права и свободы граждан.

В самом общем виде генеральную цель правоограничений можно сформулировать как необходимость защиты и реализации других, не менее важных конституционно-правовых ценностей по сравнению с конституционными правами и свободами человека и гражданина¹⁷⁴. Таковыми являются, во-первых, *публичные ценности*¹⁷⁵, во-вторых, *конституционные*

¹⁷³ Чаннов С.Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 42-47.

¹⁷⁴ Карасева И. Конкуренция конституционных ценностей в правоприменительной практике России и зарубежных государств // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 4. С. 75 – 85.

¹⁷⁵ Савчин М.В. Конституционные ценности, легитимность публичной власти и учредительная легитимность // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 4. С. 587.

*права и свободы других лиц*¹⁷⁶. Данной методологии придерживаются международные документы, конституционные акты ряда зарубежных стран и, что особенно важно, конституционное регулирование современной, постсоветской России¹⁷⁷.

Применительно к ограничениям, устанавливаемым в целях противодействия коррупции, речь идет именно о нахождении баланса между публично-правовыми ценностями и частными правами и свободами лиц, на которых распространяются антикоррупционные стандарты. Однако, как справедливо замечает А.В. Должиков, исключительно публичные цели нельзя считать неоспоримыми аргументами в вопросе о предполагаемом вмешательстве в конституционные права¹⁷⁸. Как подчеркивает В.Ю. Сергеев, Основной Закон страны не указывает прямо, что правоограничения должны быть соразмерными и пропорциональными, юридическая ответственность индивидуализирована, что законодатель не вправе вводить различия в правах и обязанностях лиц, если это не имеет под собой разумных и объективных оснований. Эти и ряд других критериев были сформулированы правоприменительной практикой вследствие реализации конституционных норм, однако в самой Конституции РФ прямого воплощения они не нашли¹⁷⁹.

В целом, за исключением формально-юридического требования (ограничения конституционных прав и свобод должны устанавливаться только федеральным законом), позиции как судебных органов (прежде всего, применительно к Российской Федерации, Конституционного Суда Российской

¹⁷⁶ Сазанова И.В. Намерение причинить вред другому лицу как признак злоупотребления правом // Законность и правопорядок на современном этапе развития общества. Краснодар: ЦНТИ, 2012. С. 73.

¹⁷⁷ Сергеев В.Ю. Конституционные цели и пределы допустимости ограничений прав и свобод человека в демократическом государстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 11. С. 7 - 12.

¹⁷⁸ Должиков А.В. Стакан наполовину полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 1. С. 80 - 112.

¹⁷⁹ Сергеев В.Ю. Применение категорий «ограничение» и «нарушение» конституционных прав и свобод человека и гражданина в практике Конституционного Суда РФ // Российский судья. 2021. № 11. С. 42 - 46.

Федерации), так и различных специалистов сводятся к двум основополагающим условиям:

- 1) ограничения должны быть соразмерными их целям (ни при каких условиях они не должны выхолащивать сущность ограничиваемых прав);
- 2) ограничения должны *достигать* конституционно-значимых целей.

Из второго условия вытекает один очень важный момент: ограничения не только не должны быть чрезмерными, но они и не должны быть *недостаточными*. Если установленное законом ограничение в силу каких-то причин (например, в силу его неполного характера) не достигает цели, для которой оно должно быть установлено, оно, на наш взгляд, также является по сути не соответствующим ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. Установление ограничения в таком объеме не только не является полезным с позиций защиты публичного (или иного значимого) интереса, оно, напротив, является вредным, так как сужение объема прав и свобод им осуществляется, однако делается это фактически бессмысленно.

В отечественной конституционно-правовой науке, на наш взгляд, основное внимание при анализе установленных конституционных прав и свобод уделяется именно чрезмерности вводимых ограничений, в то время как второй аспект нередко игнорируется. Между тем, по нашему мнению, по крайней мере некоторые конституционно-правовые механизмы противодействия коррупции страдают этой недостаточностью (об этом, в частности, пойдет речь далее).

Приступая к их анализу, прежде всего отметим, что способностью ограничивать права и свободы граждан обладают не только конституционно-правовые, но и иные механизмы противодействия коррупции. К примеру, в сфере государственной и муниципальной служб законодатель использует ряд административно-правовых механизмов противодействия коррупции (некоторые из них, например, контроль за доходами и расходами, механизм урегулирования конфликта интересов и др. имеют несомненное сходство с

конституционно-правовыми. Применительно к работникам, не являющимися государственными либо муниципальными служащими и не замещающими государственные и муниципальные должности, используются трудовые механизмы, имеющие в большей степени частно-правовой характер. Отечественное законодательство предусматривает и возможность (а в некоторых случаях и обязанность) самих частных организаций вводить меры по противодействию коррупции (данные механизмы сами по себе не являются конституционно-правовыми, однако вопросы их установления увязаны с конституционно-правовыми аспектами, в силу чего будут рассмотрены нами в следующем параграфе диссертации).

Здесь же у нас пойдет речь только о конституционно-правовых механизмах противодействия коррупции. Напомним, что в диссертации выше мы определили конституционно-правовой механизм противодействия коррупции как систему, включающую 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. Ключевым в отграничении конституционно-правовых механизмов противодействия коррупции от административно-правовых, трудовых и иных, с нашей точки зрения, является не закрепление их исключительно нормами конституционного права (сложно, например, считать Федеральный закон «О противодействии коррупции» конституционно-правовым актом), а реализация их с помощью конституционно-правовых средств и направленность на противодействие коррупции применительно к субъектам конституционно-правовых отношений (прежде всего лиц, замещающих государственные должности и муниципальные должности).

Разумеется, не все конституционно-правовые механизмы противодействия коррупции объективно связаны с ограничением прав и свобод граждан. Так, одним из важнейших антикоррупционных механизмов превентивного характера, проанализированных нами в предыдущем

параграфе диссертации, является механизм антикоррупционной экспертизы. Однако сама по себе антикоррупционная экспертиза никак не ограничивает права и свободы граждан, соответственно, она не будет являться предметом нашего исследования в рассматриваемом в настоящем параграфе аспекте.

Иная ситуация с механизмами противодействия коррупции, адресованных лицам, замещающим государственные и муниципальные должности. Большинство из них в большей или меньшей степени ограничивают такие права и свободы граждан как: право на неприкосновенность частной жизни (ст. 23 и 24 Конституции Российской Федерации), свободу труда (ст. 37 Конституции Российской Федерации), право собственности (ст. 35 Конституции Российской Федерации) и другие.

Рассмотрим некоторые из них более подробно.

Прежде всего, с позиций обоснованности ограничений прав и свобод граждан, наибольшее внимание, на наш взгляд, привлекает механизм контроля за доходами, расходами, имуществом и обязательствами имущественного характера лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Федеральный закон «О противодействии коррупции» устанавливает, что лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (ч. 4 ст. 12.1). Также в соответствии с ч. 1 ст. 8.1 того же закона лица, замещающие (занимающие) должности, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации или нормативными актами Центрального банка Российской Федерации, обязаны представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случаях и

порядке, которые установлены Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными актами Центрального банка Российской Федерации¹⁸⁰. Нормы, устанавливающие обязанность представлять сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, порядок предоставления, проверки и обнародования этих сведений, а также ответственность за их нарушение, содержатся и в других актах, регулирующих правовой статус отдельных лиц, замещающих государственные и муниципальные должности (см., например: ч. 5 и 6 ст. 6 Федерального конституционного закона от «О Правительстве Российской Федерации»; ст. 10 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; и др.), однако существенных особенностей по сравнению с нормами Федерального закона «О противодействии коррупции» в них не содержится.

Рассматриваемый антикоррупционный механизм, как представляется, затрагивает как минимум два конституционных права: право на неприкосновенность частной жизни и право собственности. Если первое ограничение связано с самой обязанностью лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, сообщать сведения, относящиеся к персональным данным (причем не только о себе, но и о членах

¹⁸⁰ В принципе формально-юридически в данном случае, наверное, правильнее говорить не об одном, а о двух механизмах, закрепляемых различными нормами Федерального закона «О противодействии коррупции», а также отдельным Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Однако фактически эти механизмы не просто корреспондируют друг другу – они настолько тесно переплетены, что применение их по отдельности имеет не так много практического смысла (а применение механизма контроля за расходами без предварительного осуществления контроля за доходами и вовсе невозможно). В силу этого в рамках нашей диссертации мы будем рассматривать данный механизм в качестве единого целого.

своей семьи), то второе касается мер юридической ответственности, связанных с ним.

В соответствии с ч. 2 ст. 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» при выявлении в ходе осуществления контроля за расходами лица, замещающего (занимающего) или замещавшего (занимавшего) одну из должностей, указанных в пункте 1 части 1 статьи 2 настоящего Федерального закона, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, обстоятельств, свидетельствующих о несоответствии расходов данного лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровых финансовых активов, цифровой валюты, в отношении которых данным лицом не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы, или об обращении в доход Российской Федерации денежной суммы, эквивалентной стоимости такого имущества, если его обращение в доход Российской Федерации невозможно.

Таким образом, указанными нормами федерального закона была впервые в истории российского законодательства предусмотрена возможность принудительного изъятия имущества у собственника за нарушение антикоррупционных норм при отсутствии доказательств совершения им конкретных коррупционных действий¹⁸¹. Вполне естественно, что подобное ограничение конституционного права собственности не могло не вызвать ряд

¹⁸¹ Чаннов С.Е. Революционная целесообразность как метод борьбы с коррупцией // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 23.

вопросов, которые, в итоге, стали предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в целом ряде постановлений и определений¹⁸².

В целом, признав рассматриваемое ограничение права собственности соответствующим конституционным нормам, вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал своеобразные «границы» его конституционности, используя свою «любимую» в последние годы формулировку «...не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования...». При этом позиции Конституционного Суда по разным его аспектам, на наш взгляд, вызывают вопросы, причем как с позиций чрезмерности введенного ограничения, так и, напротив, его достаточности.

Так, Определением Конституционного Суда РФ от 02.10.2019 № 2652-О было отказано гражданке Захарченко В.Н. в принятии ее жалобы, в которой она считала, что нормы федеральных законов «О противодействии коррупции» и «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» не соответствуют статьям 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (часть 1), 19 (часть 1), 35 (части 1 и 2), 54 и 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку позволяют суду: бесконтрольно и по собственному усмотрению обращать в доход Российской Федерации любое имущество (если оно приобретено на доходы, законность которых не подтверждена) любых лиц, прямо не перечисленных в законе и не являющихся супругом (супругой) и несовершеннолетними детьми; обращать взыскание на имущество, приобретенное в период государственной службы лица, за расходами которого осуществляется контроль, в том числе до 1 января 2012 года, если оно приобретено на доходы, законность которых не подтверждена; вне установленной законом процедуры признавать лицо, в

¹⁸² Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2016 № 26-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.2019 № 1-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 04.07.2022 № 27-П; Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2016 № 2727-О; Определение Конституционного Суда РФ от 02.10.2019 № 2652-О; и др.

отношении расходов которого осуществляется контроль, фактическим владельцем имущества третьих лиц (не являющихся его супругом (супругой) и несовершеннолетними детьми) с целью последующего обращения имущества, если оно приобретено на доходы, законность которых не подтверждена, в доход государства.

Комментировать позицию Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу достаточно сложно, поскольку он по сути и не стал оценивать доводы заявительницы, указав лишь, что оспариваемые нормы законодательства «не предполагают принятия произвольных, без учета особенностей того или иного вида имущества решений об обращении соответствующего имущества в доход Российской Федерации», а также, сославшись на «отсутствие доказательств приобретения заявительницей спорного имущества на собственные денежные средства, в том числе ввиду существенного расхождения между стоимостью имущества и ее подтвержденным доходом». Вне внимания суда при этом остался тот аспект, что действующее законодательство вообще не требует от лиц, не указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», представлять доказательства приобретения имущества на собственные денежные средства.

Бесспорно, Конституционный Суд прав в том плане, что сами по себе нормы антикоррупционного законодательства в этой части Конституции Российской Федерации не противоречат. А вот сложившаяся правоприменительная практика в этой сфере – еще как! Между тем, как уже отмечалось выше, в ряде других дел Конституционный Суд оценивал конституционность норм различных актов законодательства не абстрактно, а с учетом практики их применения.

Самоустранившись от этого в рассматриваемом случае, он по сути своим авторитетом подтвердил конституционность обращения взыскания на имущество лиц, не поименованных прямо в п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона

«О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», однако как-то связанных с указанными там лицами. Но ведь такая связь может заключаться не только в отношениях близкого родства (свойства), как в деле В.Н. Захарченко, но и в иных. К примеру, лицо, получившее коррупционный доход, может оформить приобретенное за его счет имущество не на близкого, а на очень дальнего родственника, на гражданского супруга, да и просто на хорошего друга. При таком подходе получается, что ограничение конституционного права собственности, введенное рассматриваемым антикоррупционным механизмом, потенциально распространяется на всех без исключения граждан Российской Федерации! Представляется, что такая трактовка норм антикоррупционного законодательства явно выходит за пределы допустимости ограничений конституционных прав и свобод, установленных ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

С другой стороны, в некоторых случаях, рассматривая конституционность положений о принудительном изъятии в доход государства имущества, в отношении которого подконтрольным лицам не удалось доказать обоснованность их приобретения на законные доходы, Конституционный Суд Российской Федерации, на наш взгляд, придал им толкование, не позволяющее достигнуть необходимых конституционно-значимых целей.

К примеру, в Постановлении от 29.11.2016 № 26-П он, в частности, сформулировал позицию, согласно которой оспариваемые нормы «не препятствуют суду при выявлении незначительного расхождения размера доходов, законность происхождения которых подтверждена, и размера расходов на приобретение соответствующего имущества с учетом фактических обстоятельств конкретного дела определить ту его часть, которая приобретена на доходы, законность происхождения которых не доказана, и потому подлежит обращению в доход Российской Федерации (либо денежные средства, полученные от реализации такого имущества), а также определить

порядок исполнения своего решения с учетом особенностей этого имущества».

В связи с этим нужно пояснить, что данное обращение в Конституционный Суд Российской Федерации было сделано гражданкой А.Ю. Колесник, которая в 2014 году приобрела, а впоследствии продала автомобиль стоимостью 2 800 000 рублей, при том, что общий доход ее и супруга за три года, предшествовавших покупке автомобиля, составил 2 702 391 рубль. На основании вышеуказанной позиции Конституционного Суда Российской Федерации дело об изъятии у нее денежных средств, полученных от продажи автомобиля, было пересмотрено. Судебная коллегия правомерно признала данное превышение расходов над доходами (на 3,5%) незначительным и пришла к выводу о необходимости взыскания на основании подпункта 8 пункта 2 статьи 235 ГК РФ в доход государства не всей стоимости автомобиля, а только суммы 97 609 руб. - денежного эквивалента стоимости части имущества, законность приобретения которой не доказана¹⁸³.

В рассматриваемом случае к гражданке А.Ю. Колесник, оказавшейся не способной обосновать приобретение автомобиля на законные средства, должны быть применены меры, связанные с изъятием средств, полученных от его продажи. При этом данные меры (ограничивающие ее конституционное право собственности) обусловлены имеющимся в отношении нее подозрением в получении денежных средств коррупционным путем. Однако коррупционными по своему происхождению – по логике судов – являются лишь средства в сумме 97 609 руб. Оставшаяся часть суммы считается «законной», при том, что она составляет весь доход семьи за три года, члены, которой, по-видимому, не тратили все эти годы деньги на питание, одежду, не платили коммунальные услуги и т.п., откладывая все на приобретение автомобиля стоимостью 2 800 000 рублей... Такая «промежуточная» позиция

¹⁸³ «Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.06.2017).

не вызывает у нас ничего, кроме вопросов. Уж если А.Ю. Колесник, по мнению судов, «коррупционер», почему изъятию подлежит лишь явно незначительная часть ее доходов? Если «не коррупционер» - в чем необходимость применения к ней указанных мер в принципе?

В целом, подобный подход, на наш взгляд, также не соответствует требованиям к установлению ограничений конституционных прав и свобод, поскольку в данном аспекте он не позволяет рассматриваемому ограничению достигать конституционно-значимых целей.

Можно отметить, что Федеральным законом от 6 марта 2022 г. № 44-ФЗ «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и Федеральным законом «О противодействии коррупции» аналогичная рассмотренной мера введена и применительно к доходам подконтрольных лиц. Согласно внесенным изменениям, в случае, если в ходе осуществления проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера получена информация о том, что в течение года, предшествующего году представления указанных сведений на счета лица, представившего указанные сведения, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в банках и (или) иных кредитных организациях поступили денежные средства в сумме, превышающей их совокупный доход за отчетный период и предшествующие два года, лица, осуществляющие такую проверку, обязаны истребовать у проверяемого лица сведения, подтверждающие законность получения этих денежных средств. В случае не представления сведений, подтверждающих законность получения денежных средств, органы прокуратуры обращаются в суд с заявлением о взыскании в доход Российской Федерации денежной суммы в размере, эквивалентном той части денежных средств, в отношении которой не представлены сведения, подтверждающие законность получения этих средств, если размер взыскиваемых средств превышает десять тысяч рублей.

Таким образом, предполагается изъятие в доход государства денежных средств применительно уже не к произведенным расходам, а к полученным доходам. Поскольку данный механизм начал свое функционирование только с 2023 года, практики его применения на момент подготовки диссертационного исследования еще не имеется, но несложно предсказать возможность возникновения тех же проблем, что и с рассмотренным выше контролем за расходами.

Конституционно-правовой механизм контроля за доходами, расходами, имуществом и обязательствами имущественного характера, как уже отмечалось выше, ограничивает еще одно конституционное право – право на неприкосновенность частной жизни. Обусловлено это уже тем, что лица, замещающие государственные и муниципальные должности, должны предоставлять информацию об указанных объектах (а также о некоторых других, например, в ряде случаев об источниках доходов), причем не только своих, но и членов своих семей. Однако по настоящему значимым данное ограничение делают нормы о публичном размещении указанной информации, в результате чего она становится известна неограниченному кругу лиц. Такие нормы, в частности, установлены ч. 4 ст. 8.1, ч. 4.3 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции в Российской Федерации», ч. 8 ст. 10 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ч. 4 ст. 8.1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», а также рядом других нормативных актов. Между ними есть некоторые различия, но они предусматривают размещение сведений о доходах лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, на сайтах, соответственно, государственных и муниципальных органов, а также возможность их публикации в средствах массовой информации.

При всем значительном ограничении права на неприкосновенность частной жизни в контексте противодействия коррупции данный механизм представляется абсолютно оправданным. Позволяя гражданам получать

информацию о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера указанных должностных лиц, он повышает открытость публичного управления, создает предпосылки осуществления общественного контроля за соблюдением требований закона¹⁸⁴. В связи с этим именно с позиций достижения конституционно-значимых целей ограничение права на неприкосновенность частной жизни в данном случае видится абсолютно оправданным.

На этом фоне не может не вызывать некоторого удивления Федеральный закон от 06.02.2023 № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым вместо размещаемой ранее на официальных сайтах информации о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера определенной части лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, теперь там публикуется лишь «обобщенная информация» об исполнении либо ненадлежащем исполнении указанными лицами этой обязанности. Вполне очевидно, что публикация обобщенной информации крайне затрудняет ее анализ и проверку общественностью и фактически ликвидирует один из каналов общественного контроля за соблюдением законодательства о противодействии коррупции.

Интересно, что в первой редакции проект данного закона предусматривал такое изменение только для депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований. При этом в пояснительной записке к нему пояснялось, что «внесение предлагаемых изменений будет содействовать формированию сильного эффективного депутатского корпуса в регионах и на

¹⁸⁴ Чаннов С.Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 42-47; Леонтьева А.Ю. Проблемы правового регулирования вопросов, связанных с опубликованием сведений о доходах, представленных лицами, замещающими муниципальные должности // Законность. 2019. № 12. С. 34 - 35.

местном уровне», однако за счет чего это должно будет произойти – остается непонятным.

Ко второму чтению законопроект «внезапно» был дополнен нормами, согласно которым его положения распространяются также и на депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также на сенаторов Совета Федерации. На наш взгляд вполне очевидно, что при реализации указанных положений ограничение права на неприкосновенность частной жизни депутатов и сенаторов в принципе сохранится, однако в значительной степени закон перестанет достигать своих целей, что – с нашей точки зрения – ставит под вопрос его конституционность.

При этом в принципе непонятен подход – почему указанные изменения затрагивают только такую категорию лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, как депутаты и сенаторы? Для других их категорий – членов Правительства Российской Федерации, судей, глав субъектов Российской Федерации и т.д. – порядок обнародования сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера менять не предполагается, соответственно, рассматриваемое ограничение конституционного права на неприкосновенность частной жизни для них сохраняется в полном объеме. Все это, на наш взгляд, очень сильно напоминает такое понятие, как «выборочное изменение объема прав», являющееся, согласно п. «в» ч. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов¹⁸⁵ коррупциогенным фактором.

Соответственно, нам представляется, что изменения в антикоррупционное законодательство, внесенные Федеральным законом от 06.02.2023 № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в

¹⁸⁵ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»

плане отказа от обнародования сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера депутатов различных уровней власти, не только уменьшают возможности противодействия коррупции, но и ставят под вопрос обоснованность ограничения права на неприкосновенность частной жизни с точки зрения возможности достижения конституционно-значимых целей, предусмотренных с. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Помимо рассмотренного самого объемного конституционно-правового механизма противодействия коррупции, в той или иной степени ограничивают конституционные права и многие другие. Так, например, механизм предупреждения и урегулирования конфликта интересов может, в зависимости от конкретной ситуации, ограничивать право на неприкосновенность частной жизни (в случае, если, например, для предотвращения конфликта интересов лицо, замещающее государственную либо муниципальную должность, должно представлять информацию о членах своей семьи или иных близких лицах), право собственности (если это требует передачи ценных бумаг в доверительное управление) и т.п. То же можно сказать о механизме информирования о склонении указанных лиц к совершению коррупционных правонарушений и т.д.

Вместе с тем в завершение данного параграфа мы считаем необходимым кратко рассмотреть еще один антикоррупционный механизм, реализация которого, как нам представляется, в настоящее время далека от совершенства. Речь идет о механизме информирования лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, о фактах получения ими вознаграждения в связи с выполнением возложенных на них обязанностей.

Как и применительно ко всем другим конституционно-правовым механизмам противодействия коррупции, распространяющимся на лиц, замещающих государственные должности и муниципальные должности, рассматриваемый механизм в общем виде закреплён Федеральным законом «О противодействии коррупции». В соответствии с п. 7 ч. 3 ст. 12.1 указанного

закона им запрещается получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц, при этом данные нормы распространяются только на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, а также муниципальные должности, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе. Закон также предусматривает возможность получения указанными лицами подарков в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, однако указанные подарки необходимо сдавать в соответствующий государственный или муниципальный орган, при этом в определенных ситуациях они могут быть возвращены лицу, замещающему государственную либо муниципальную должность, а в определенных – выкуплены. Нормы других законодательных актов, регулирующих указанный вопрос (п. 6 ч. 3 ст. 6 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»; п. «е» ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; п. 10 ч. 3 ст. 3 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации»; ч. 2 ст. 575 ГК РФ и др.) каких-то существенных особенностей по сравнению с ними не предусматривают.

Таким образом рассматриваемый конституционно-правовой механизм включает в себя несколько элементов: запрет на получение вознаграждений и подарков в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей; исключение из него – возможность получения подарков в связи с официальными мероприятиями; обязанность информирования о получении таких подарков; право их выкупа либо возврата. Указанные вопросы

регулируются, в частности, Распоряжением Президента РФ от 29.05.2015 № 159-рп.

Главной проблемой реализации рассматриваемого механизма противодействия коррупции является неопределенность формулировки «в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей». Если говорить непосредственно о коррупционных проявлениях, то вполне очевидно, что лицо, преподносящее подарок в рамках коррупционного сговора, не будет как-то указывать, что это сделано в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей, напротив, как правило, в таких случаях делаются попытки приурочить его к «общепринятым поводам, например, в связи с празднованием дня рождения или иного праздника»¹⁸⁶. При этом получатель всегда может объяснить происхождение у него дорогостоящего подарка исключительно личными отношениями¹⁸⁷. Вполне естественно, что данный запрет на практике почти не работает.

Указанные примеры касаются государственных и муниципальных служащих, однако в силу схожести законодательства, вполне применимы и к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности. Показательным в этом плане является пример с заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д. Козаком, пресс-служба которого на запрос СМИ о происхождении носимых им наручных часов Ulysse Nardin стоимостью \$15 900 дала официальный ответ, что это подарок друга, полученный им не в связи с исполнением должностных полномочий¹⁸⁸.

Л.В. Густова применительно к решению данной проблемы (в отношении сотрудников полиции) предлагает учесть опыт Великобритании и США, в

¹⁸⁶ Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2016. 224 с.

¹⁸⁷ Густова Л.В. Антикоррупционные запреты, установленные в отношении сотрудников полиции // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 73 - 75.

¹⁸⁸ Губский А., Резник И., Говорун Ю. Крупным планом: Часовые родины // Ведомости. 26.10.2009. (Данный пример приведен в целях иллюстрации несовершенства действующего антикоррупционного законодательства).

которых сотрудникам полиции запрещается принимать любые вознаграждения и подарки (без указания на связь с выполнением должностных обязанностей) от каких-либо организаций, кроме государственной и региональной администрации и полицейского руководства¹⁸⁹. Нам в этом плане, однако, более интересным представляется опыт таких государств, как Грузия и Монголия. В первой государственному лицу можно преподнести подарок, стоимость которого не превышает 150 лари. Чиновник может получить презент большей стоимости только от ближайших родственников¹⁹⁰. Что касается Монголии, то там максимальная стоимость подарка привязана к доходу семьи. Если стоимость подарка от любого лица, независимо от оснований его получения, превышает средний доход чиновника и его супруга (супруги) за один месяц, он должен представить письменное объяснение относительно того, какими отношениями он связан с лицом, сделавшим данный подарок, и в связи с чем он был сделан. По итогам проверки подарок может быть у должностного лица изъят, а оно привлечено к ответственности¹⁹¹.

Представляется, что указанные подходы могут быть объединены. Целесообразным выглядит внесение изменений в российское законодательство¹⁹². В дополнение к запрету для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, получать вознаграждения и подарки в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей, следует сформулировать их обязанность уведомлять¹⁹³ обо всех случаях

¹⁸⁹ Густова Л.В. Антикоррупционные запреты, установленные в отношении сотрудников полиции // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 73 - 75.

¹⁹⁰ Что можно дарить чиновникам за рубежом. Url: <https://www.kommersant.ru/doc/706907>

¹⁹¹ Эрдэнебаатар Пурэв. Особенности государственной службы Монголии // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 3.

¹⁹² Принципиально это касается как конституционно-правовых, так и иных механизмов противодействия коррупции, преследующих те же цели, однако в рамках данной работы мы ведем речь лишь о первых.

¹⁹³ Субъект, которому направляется уведомление будет различаться в зависимости от должности лица, получившего подарок. Например, депутаты Государственной Думы должны будут уведомлять ее Председателя, главы муниципальных образований – главу субъекта Российской Федерации и т.д.

получения вознаграждений и подарков, стоимость которых превышает определенную сумму (целесообразно по опыту Монголии ориентироваться на доход семьи за один месяц).

При получении указанных уведомлений лицо, которому они были направлены, должно быть обязано назначить проверку обоснованности получения указанных вознаграждений и подарков (субъекты проведения проверок также будут различаться в зависимости от конкретного органа или должностного лица, но это должны быть те же структуры, которые осуществляют контроль за соблюдением обязанности представлять сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера).

Исключением могут быть подарки от близких родственников и свойственников (точный перечень должен быть установлен законодательно), однако и для них должна быть установлена определенная сумма (в несколько раз большая), при превышении которой также будет возникать обязанность уведомления.

Таким образом, подводя итоги настоящего параграфа, отметим следующее.

1. Конституционно-правовые механизмы противодействия коррупции, представляя собой сложные системы конституционно-правовых средств как материального, так и процессуального характера, могут различным образом ограничивать права и свободы граждан, причем не только путем установления именно ограничений или запретов, но и, например, путем введения определенных обязанностей и/или мер ответственности.

2. С позиций требований ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, с учетом практики Конституционного Суда Российской Федерации конституционные пределы установления конституционно-правовых механизмов противодействия коррупции должны учитывать следующие условия:

- ограничения конституционных прав и свобод должны устанавливаться только федеральным законом;

- ограничения должны быть соразмерными их целям (ни при каких условиях они не должны выхолащивать сущность ограничиваемых прав);
- ограничения должны достигать конституционно-значимых целей.

3. Не все существующие конституционно-правовые механизмы в полной мере соответствуют этим условиям, что требует внесения определенных изменений как в законодательство, так и в правоприменительную практику.

3.2. Делегирование полномочий по противодействию коррупции: конституционно-правовые пределы усмотрения

Согласно статье 2 Федерального закона «О противодействии коррупции», правовой основой в данной сфере являются не только федеральные законы и подзаконные акты, но и законодательство субъектов Российской Федерации и нормативные акты органов местного самоуправления. Подобный подход означает, что регулирование противодействия коррупции находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, и последние могут принимать собственные нормативно-правовые акты, не противоречащие федеральному законодательству.

Это дает субъектам Российской Федерации полномочия не только конкретизировать положения федерального законодательства, но и прибегать к «опережающему нормотворчеству»¹⁹⁴. В частности, это означает, что субъекты Российской Федерации (а также органы местного самоуправления) могут вводить в целях противодействия коррупции собственные ограничения, запреты, обязанности и т.п.

Данное полномочие субъектов Российской Федерации прямо предусмотрено статьей 12.5 Федерального закона «О противодействии

¹⁹⁴ См., Андреечев И.С. Антикоррупционные стандарты в отношении публичных должностных лиц: применение субъектами Российской Федерации опережающего правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 69 - 84.

коррупции», согласно которой иные запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения могут устанавливаться в целях противодействия коррупции:

- федеральными законами и федеральными конституционными законами;
- законами субъектов Российской Федерации;
- нормативными актами органов местного самоуправления.

В этой же статье перечислены и адресаты таких антикоррупционных мер. По смыслу данной нормы федеральный законодатель делегирует субъектам Российской Федерации, а также органам местного управления право устанавливать собственное регулирование противодействия коррупции в отношении, соответственно, лиц, замещающих государственные должности и должности государственной службы субъектов Российской Федерации, и лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы.

Вместе с тем, как мы уже говорили выше, многие антикоррупционные меры (установление антикоррупционных стандартов, механизм разрешения конфликта интересов и т.п.) непосредственно затрагивают конституционные права и свободы граждан. В связи с этим вызывает серьезные вопросы положение статьи 12.5 Федерального закона «О противодействии коррупции», которым предусматривается, что дополнительные, помимо установленных на федеральном уровне, запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения могут закрепляться непосредственно законами субъектов Российской Федерации и даже актами органов местного самоуправления.

Если говорить о практике применения нормы статьи 12.5 Федерального закона «О противодействии коррупции», то следует отметить, что субъекты Российской Федерации не злоупотребляют своими полномочиями по установлению дополнительных ограничений в целях противодействия коррупции. Тем не менее, такие примеры есть: так, Законом Саратовской области от 29 декабря 2006 г. № 155-ЗСО «О противодействии коррупции в

Саратовской области»¹⁹⁵ предусматриваются запреты и ограничения, установленные в целях противодействия коррупции для сотрудников областных государственных учреждений. Так, те сотрудники, которые выполняют контрольно-надзорные функции в отношении физических и юридических лиц либо наделены полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, не могут быть учредителями юридических лиц. Кроме того, им запрещается принимать подарки от третьих лиц, а также установлен запрет на совместительство (за исключением научной, преподавательской и иной творческой деятельности). Между тем, на федеральном уровне запрет совместительства устанавливается только в отношении лиц, замещающих государственные должности, но не распространяется уже на гражданских служащих, не говоря уже о работниках государственных учреждений.

В Ульяновской области в отношении данной категории лиц (работников областных государственных учреждений, выполняющих функции государственного контроля (надзора), а также полномочных составлять протоколы об административных правонарушениях) распространяются все ограничения, установленные для гражданских служащих (ст. 13.1)¹⁹⁶.

Согласно статье 14.5 Закона Кировской области от 30.04.2009 № 365-ЗО «О противодействии коррупции в Кировской области»¹⁹⁷ лица, замещавшие государственные и муниципальные должности, в течение двух лет после прекращения своих полномочий обязаны сообщать о своем трудоустройстве или выполнении работ по договорам гражданско-правового характера

¹⁹⁵ Закон Саратовской области от 29 декабря 2006 г. № 155-ЗСО «О противодействии коррупции в Саратовской области» (принят Саратовской областной Думой 27 декабря 2006 г.) // Саратовская областная газета. 2007. № 10(1784).

¹⁹⁶ Закон Ульяновской области от 20.07.2012 № 89-ЗО «О противодействии коррупции в Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2012. № 78(23.203).

¹⁹⁷ Закон Кировской области от 30.04.2009 № 365-ЗО «О противодействии коррупции в Кировской области» // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. 2009. № 3(123).

комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Кировской области. Данная норма на федеральном уровне не предусмотрена, так имеет ли право субъект Российской Федерации своим нормативно-правовым актом установить подобное ограничение конституционного права на свободу труда? В некоторых регионах устанавливаются нормативные правила реализации антикоррупционных обязанностей, расходящиеся с теми, что предусмотрены на федеральном уровне.

Как отмечает К.А. Ишеков, отсутствие правовой определенности в установлении пределов федерального подзаконного влияния на региональное правотворчество влечет затруднения, ошибки в применении антикоррупционных норм.¹⁹⁸

Например, в Пензенской области предусмотрена обязанность сообщать о совершении сделок, которые предусматриваются статьей 3 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹⁹⁹.

Как нам представляется, данное положение вступает в определенное противоречие с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой ограничения конституционных прав граждан допускаются исключительно на основании федерального закона. По мнению многих, это конституционное положение однозначно запрещает ограничивать права и свободы граждан законодательством субъектов Российской Федерации или подзаконными актами. Так, в комментарии к Конституции Российской Федерации, составленном под редакцией Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина (и написанном по большей части Судьями КС РФ) отмечается, что «определение границ допустимого ограничения основных

¹⁹⁸ Ишеков К.А. О пределах федерального подзаконного нормативно-правового воздействия на антикоррупционную политику субъектов Российской Федерации // Главная тема. 2019. № 8

¹⁹⁹ Закон Пензенской обл. от 14.11.2006 № 1141-ЗПО «О противодействии коррупции в Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 2006. № 33, с. 33.

прав и свобод в силу содержащейся в Конституции отсылки к федеральному закону относится к полномочиям федерального законодателя»²⁰⁰.

Определенным исключением является позиция А.В. Должикова, который считает неверным толкование положений части 3 статьи 55 Конституции РФ в части возможности ограничения прав и свобод человека и гражданина исключительно на основании федерального закона. «В действительности же данная норма, отсылая к федеральному закону, содержит указание об ограничении прав только в той мере, в которой это необходимо для защиты ряда публичных ценностей»²⁰¹. Как справедливо отмечается в литературе, это упрощенное буквальное толкование: «автор отмечает, что в указанной конституционной формуле слово «только» стоит после словосочетания «федеральным законом», а не перед ним»²⁰². Из этого семантического толкования данного конституционного положения парадоксальным образом вытекает, что федеральный закон может ограничивать права человека только исходя из названных конституционно-значимых целей, а законодательный орган субъекта Российской Федерации этими целями не связан и может вводить такие ограничения произвольно!

Ситуация несколько осложняется, когда федеральный законодатель прямо управомочивает субъекты Российской Федерации устанавливать ограничения прав и свобод граждан в соответствующей сфере. Как отмечает С.Е. Чаннов, в данном случае ограничение конституционных прав, которое устанавливается законодательными актами субъектов Российской Федерации, «осуществляется в данном случае как бы «с разрешения» федерального

²⁰⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.

²⁰¹ Должиков А.В. Ограничение основных прав законами субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2.

²⁰² Пресняков М.В. Право на ограничение прав: пределы правотворческой компетенции субъектов Российской Федерации // Современное право. 2015. № 6. С. 36 - 41.

законодателя»²⁰³. В научной литературе были высказаны различные позиции относительно допустимости таких «разрешенных» ограничений прав человека.

Так, В.А. Черепанов обращает внимание на проблему допустимости ограничения прав и свобод посредством регионального нормотворчества, которое осуществляется на основе дозволения, содержащегося в федеральном законе²⁰⁴. «Подобное делегирование «ограничительных полномочий» получило широкое распространение в различных сферах общественных отношений, а принятые на этой основе региональные законы неоднократно оспаривались в Верховном Суде, который постоянно отказывал в подобных исках, ссылаясь на установленные федеральными законами дозволения субъектам РФ устанавливать обжалуемые ограничения»²⁰⁵.

Рассматривая допустимость ограничения конституционных прав и свобод региональным законодательством, он отмечает, что статья 55 Конституции РФ содержит критерии допустимости таких ограничений исключительно для федерального законодателя и не устанавливает какого-либо правила поведения для регионального. «Данная норма не содержит общего запрета для регионального законодателя, а закрепляет лишь общее дозволение федеральному законодателю ограничивать права и свободы». Более того, автор на протяжении всей процитированной работы убедительно доказывает, что ограничительное регулирование прав в региональном законодательстве неизбежно.

²⁰³ Чаннов С.Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 42 - 47.

²⁰⁴ Черепанов В.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина законами субъектов Российской Федерации: проблемные вопросы и поиск решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 46 - 51.; Черепанов В.А. Дело о земельных паях // Законность. 2017. № 12. С. 18 - 22.

²⁰⁵ Черепанов В.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина законами субъектов Российской Федерации: проблемные вопросы и поиск решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 46 - 51.

Все это приводит В.А. Черепанова к выводу, что законодатель субъекта Российской Федерации вправе осуществлять ограничение прав и свобод в случае делегирования ему таких полномочий, но при этом связан правовыми принципами справедливости и соразмерности.

Противоположную точку зрения высказывает М.В. Пресняков, который высказался резко против «федеральной «индальгенции» относительно ограничений, связанных с распространением алкогольной продукции»²⁰⁶. «Конституция РФ называет единственный легитимный акт, которым могут устанавливаться ограничения конституционных прав – это федеральный закон. Конституция РФ не дает никаких оснований предполагать, что такие ограничения могут быть установлены региональным законодательством»²⁰⁷. Опираясь на этот тезис, автор делает вывод о недопустимости делегирования федеральным законодателем субъектам Российской Федерации полномочий по ограничению конституционных прав, включая их ограничительное регулирование.

В другой работе, написанной совместно с Д.С. Велиевой, обращается внимание на то, что Конституция Российской Федерации относит к федеральным полномочиям регулирование и защиту конституционных прав и оставляет в совместном ведении только их защиту²⁰⁸. Несмотря на неудачное, на наш взгляд, дублирование слова «защита» в тексте 71 и 72 статей Основного закона, общий посыл конституционного законодателя достаточно ясен: регулировать основные права человека и гражданина может только федеральный центр.

²⁰⁶ Пресняков М.В. Здоровье нации и проблема ограничения конституционных прав человека и гражданина в современном законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 23 - 27.

²⁰⁷ Пресняков М.В. Право на ограничение прав: пределы правотворческой компетенции субъектов Российской Федерации // Современное право. 2015. № 6. С. 36 - 41.

²⁰⁸ Велиева Д.С., Пресняков М.В. Регулирование и защита прав человека и гражданина в России: проблема разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 17 - 27.

В доктрине конституционного права отсутствует единство мнений относительно содержания и объема понятия «регулирование прав», однако в самом очевидном понимании здесь имеется ввиду законодательное закрепление условий пользования теми или иными правами. Так, В.И. Крусс предлагает понимать под регулированием прав нормативную конкретизацию в текущем законодательстве условий порядка правопользования²⁰⁹. В этом смысле он предлагает разграничивать регулирование прав и их ограничение, поскольку последнее представляет собой уменьшение или сужение объема права.

Тем не менее нельзя отрицать, что закрепление условий и порядка пользования тем или иным правом уже является его имманентным ограничением: например, достижение определенного возраста или владение русским языком в качестве условий замещения государственных должностей или должностей государственной службы очевидно является ограничением прав определенных групп граждан (не достигших этого возраста или не владеющих русским языком). Как отмечает М.В. Пресняков, «в этом смысле такое «ограничительное регулирование» конституционных прав имеет много общего с их ограничением в смысле ч. 3 ст. 55 Конституции РФ»²¹⁰.

По этой причине, по его мнению, нельзя предоставить субъектам Российской Федерации компетенции по регулированию основных прав и свобод в полной мере, так как это фактически будет означать предоставление полномочий по ограничению конституционных прав. Однако, не нивелирует ли это сам принцип федерализма и разграничения полномочий между различными уровнями государственной власти? Так, например, В.А. Черепанов полагает, что «жесткая» трактовка положения части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации приведет к отрицанию какого-либо регионального правотворчества, поскольку «устанавливая нормы поведения

²⁰⁹ Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М.: Норма, 2007. С. 293.

²¹⁰ Пресняков М.В. Право на ограничение прав: пределы правотворческой компетенции субъектов Российской Федерации // Современное право. 2015. № 6. С. 36 - 41.

для участников правоотношений, закон субъекта РФ определяет границы, в которых осуществляются субъективные права, и тем самым неизбежно осуществляет их ограничение»²¹¹.

Кроме того, реализация большинства положений антикоррупционного (как и любого другого) законодательства требует подзаконной конкретизации и детализации его положений, что так или иначе связано с прямым или косвенным ограничением конституционных прав. В специальной литературе приводится следующий пример: Закон противодействия коррупции закрепляет общую обязанность государственного служащего информировать представителя нанимателя о любых фактах склонения его к совершению коррупционных правонарушений, однако конкретная реализация данной обязанности требует определить порядок такого информирования, включая сроки, содержание уведомления и т.п. Такое регулирование исполнения этой обязанности законом возложено на представителя нанимателя, который должен принять соответствующий нормативный акт. Между тем, само закрепление данной обязанности, несомненно, ограничивает конституционное право на неприкосновенность частной жизни, а учитывая, что ее неисполнение является основанием для увольнения государственного служащего – еще и свободу труда. Д.С. Велиева отмечает, что «степень» и интенсивность такого ограничения конституционных прав непосредственно будет зависеть от порядка и способов реализации данной обязанности, то есть от положений подзаконных нормативных актов²¹². Но ведь в буквальном понимании статья 55 Конституции Российской Федерации разрешает ограничивать права человека исключительно федеральным законом?

²¹¹ Черепанов В.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина законами субъектов Российской Федерации: проблемные вопросы и поиск решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12.

²¹² Велиева Д.С. Конституционная допустимость передачи полномочий по ограничению прав и свобод человека и гражданина // Актуальные проблемы конституционного, муниципального и международного права. Сборник научных статей. Май 2022 года. Выпуск 7

На наш взгляд, все вышесказанное свидетельствует, что ограничения конституционных прав или их ограничительное регулирование нельзя элиминировать ни в подзаконных актах, ни в региональном нормотворчестве. В первом случае федеральный закон просто «не справится» с нормативной нагрузкой, которую несут подзаконные акты, а во втором – нивелируется сама возможность регионального нормотворчества.

В связи с этим наиболее взвешенной как в теоретическом, так и в практическом плане нам представляется позиция С.Е. Чаннова, который полагает, что субъектам Российской Федерации на основе положений федерального закона может быть предоставлено право «расширять объем» установленных ограничений, но не вводить «новые» ограничения²¹³. Проблема в данном случае заключается в том, чтобы разграничить расширение объема ограничений как конституционно-допустимого полномочия и введения новых ограничений.

В качестве примера конституционно недопустимого установления антикоррупционных ограничений субъектами Российской Федерации С.Е. Чаннов приводит распространение ограничения, связанного с наличием неснятой или непогашенной судимости на лиц, которые вообще имеют судимость (в том числе, снятую или погашенную) или, если пойти еще дальше, лиц, подвергавшихся административному наказанию. Соглашаясь в целом, что указанные выше ограничения по своей сути являются неконституционными, заметим, что это весьма близко к «расширению объема» ограничения. Или последнее, по меньшей мере, нуждается в дополнительном разъяснении.

Выше мы уже указывали, что некоторые ограничения, запреты и обязанности установлены законодательством о противодействии коррупции только в отношении государственных и муниципальных служащих, но по

²¹³ Чаннов С.Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 42 - 4

непонятной причине не распространяются на лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Например, последние не обязаны уведомлять о фактах склонения их к совершению коррупционных правонарушений, несмотря на то, что коррупционная опасность таких должностей значительно выше, чем у должностей государственной и муниципальной служб. Подобные пробелы могут быть восполнены в законодательстве субъекта Российской Федерации.

На сегодняшний день обязанность сообщать о трудоустройстве или работе по трудовому договору после увольнения с государственной и муниципальной службы с целью исключить возможный конфликт интересов так же предусмотрена только для государственных и муниципальных служащих. Однако вероятность возникновения конфликта интересов в данном случае гораздо выше в отношении лиц, замещавших государственные и муниципальные должности, поскольку последние обладают значимым административным ресурсом.

И.С. Андреечев приводит анализ реализации данной обязанности в региональном законодательстве в отношении лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации и муниципальные должности. «Такие практики введены в отношении лиц, замещавших государственные должности субъектов РФ, в Республике Адыгея, Республике Алтай, Республике Коми, Республике Марий Эл, Республике Тыва, Удмуртской Республике, Краснодарском крае, Амурской, Владимирской, Калужской, Нижегородской, Новосибирской, Оренбургской, Орловской, Ростовской, Самарской, Смоленской, Челябинской областях, городе Севастополе». Тем не менее, он считает более целесообразным и «юридически корректным» вводить такие ограничения федеральным законом²¹⁴.

²¹⁴ Андреечев И.С. Антикоррупционные стандарты в отношении публичных должностных лиц: применение субъектами Российской Федерации опережающего правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 69 - 84.

Нужно сказать, что вопрос о конституционности делегирования тех или иных государственно-властных полномочий неоднократно рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации. Так, впервые этот вопрос возник в деле о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года № 538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга»²¹⁵.

В результате рассмотрения данного дела Конституционным Судом была сформулирована устойчивая правовая позиция, согласно которой принципы правовой определенности и непротиворечивости законодательного регулирования не допускают передачу законодателем неопределенных полномочий исполнительному органу, которые он мог бы реализовать произвольным образом.

В Постановлении от 31.01.2008 № 2-П²¹⁶ Конституционный Суд РФ воспроизвёл данную позицию и указал, что федеральный законодатель, наделяя Правительство Российской Федерации соответствующими

²¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.2004 № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года № 538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга» // СЗ РФ 2004. № 15. Ст. 1519.

²¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.01.2008 № 2-П «По делу о соответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ 2008. № 6. Ст. 540.

полномочиями, обязан во всяком случае определить критерии, на основе которых Правительство Российской Федерации во исполнение данного ему поручения вправе принимать нормативно-обязывающие решения.

К данной правовой позиции Суд обращался неоднократно, по большей части в отношении передачи правотворческих полномочий от Федерального Собрания РФ высшему исполнительному органу Российской Федерации. При этом суд указывал, что подобная передача неопределенных полномочий, кроме прочего, нарушает и принцип разделения властей.

Вместе с тем в Постановлении Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П данные выводы были распространены в отношении органов местного самоуправления, которым законодательный орган также не вправе передать неопределенные полномочия. Это, по мнению Суда, привело бы к «нарушению принципа разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти»²¹⁷.

Наконец, в 2012 году Конституционным Судом РФ было рассмотрено дело о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области, в котором он подтвердил актуальность данной правовой позиции и в отношении передачи нормотворческих полномочий субъекту Российской Федерации. «Принцип определенности и непротиворечивости законодательного регулирования распространяется и на те правовые нормы, которыми федеральный законодатель устанавливает полномочия субъектов Российской Федерации»²¹⁸.

²¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» // СЗ РФ 2011. № 15. Ст. 2190.

²¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СЗ РФ 2012. № 31. Ст. 4470.

Таким образом, по нашему мнению, из этих решений Конституционного Суда РФ недвусмысленно следует вывод, что передача органам государственной власти субъектов Российской Федерации права устанавливать любые «иные» ограничения и запреты в целях противодействия коррупции недопустимо. Исходя из правовых позиций КС РФ, федеральному законодательству при делегировании субъектам Российской Федерации полномочий по противодействию коррупции необходимо определить четкие критерии такого регулирующего вмешательства в права человека.

В доктрине вопрос делегирования полномочий, в особенности нормотворческих, во многом остается дискуссионным. Некоторые ученые полагают, что делегирование правотворческих полномочий предполагает официальное поручение подчиненному органу принять нормативный акт, издание которого относится к компетенции делегирующего органа²¹⁹. Другие указывают на отличие «делегирования» от «поручения»: при поручении сами полномочия не передаются, а остаются в компетенции вышестоящего органа, т.е. поручение - это «разовый акт»²²⁰.

При поручении соответствующий орган обязывается совершить определенное действие, например, издать нормативный акт, а при делегировании передается именно само полномочие, т.е. «правообязанность». Кроме того, как отмечает В.А. Толстик, если поручение возможно только в рамках определенной субординационной системы (от вышестоящего к подчиненному органу), то делегирование может осуществляться между органами, не связанными отношениями подчинения (от законодательного к исполнительному органу)²²¹.

Наверное, делегирование и поручение можно рассматривать как более широкое и узкое понятие передачи полномочий, поскольку последнее

²¹⁹ Шебанов А.Ф. Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве // Советское государство и право. 1964. № 7. С. 105.

²²⁰ Толстик В.А. К вопросу о юридической силе актов, принятых в рамках делегированных нормотворческих полномочий // Юрист. 2001. № 10.

²²¹ Там же.

отличается большей степенью конкретики, однако на практике различие между этими концептами может быть весьма условным. Например, применительно к теме нашего исследования, порядок уведомления представителя нанимателя о склонении государственного служащего к совершению коррупционных правонарушений устанавливается самим представителем нанимателя. Очевидно, что это положение представляет собой поручение федерального законодателя органам исполнительной власти урегулировать соответствующие отношения собственными нормативно-правовыми актами. Вместе с тем оно не носит разового характера, а предполагает, что утверждение такого порядка входит в компетенцию представителя нанимателя, что характерно для делегирования полномочий.

Как нам представляется, нормативное регулирование противодействия коррупции как на «ведомственном», так и на региональном уровнях должно быть основано на широком использовании законодательного поручения. Например, Указом Президента РФ от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» определен перечень должностей, при увольнении с которых граждан должен сообщать о последующем трудоустройстве комиссия по соблюдению требований к служебному поведению. При этом пункт четвертый данного документа содержит «рекомендацию» органам государственной власти субъектов Российской Федерации о разработке такого перечня. Это означает, что субъекты Российской Федерации могут и не утверждать такие перечни?

Кроме того, в специальной литературе обращается внимание, что делегирование нормотворческих полномочий следует отличать от санкционирования правотворческой деятельности. Так, В.В. Лазарев и С.В. Липень отмечают, что санкционированное правотворчество представляет собой утверждение государственными органами норм, принятых негосударственными организациями, а делегированное правотворчество – принятие нормативно-правовых актов по поручению соответствующих

государственных органов²²². Н.В. Иночкина полагает, что санкционированное нормотворчество предполагает государственное одобрение правотворческой деятельности негосударственных субъектов, а делегированное правотворчество означает принятие нормативных правовых актов на основании поручения (делегирувания) иного органа или должностного лица²²³.

Действительно, термин «делегирувание» происходит от латинского глагола «delegare», который означает «передавать», «перекладывать». Слово «санкционировать» заимствовано из немецкого или французского языков и обозначает «одобрять, утверждать». Таким образом, уже из этимологии данных понятий следует, что санкционирование предполагает свободу нормотворческой деятельности, возможность регулировать те или иные отношения по своему усмотрению при условии, разумеется, что это не будет противоречить нормативным установлениям более высокого порядка. Именно поэтому можно санкционировать, т.е. разрешить какую-либо самостоятельную деятельность, но не конкретные полномочия, и делегировать, т.е. передать, напротив, какие-то конкретные функции.

В юридической литературе термин «санкционирование» правотворческих полномочий преимущественно используется по отношению к негосударственным организациям и должностным лицам, т.е. к тем, кто изначально не обладает такими полномочиями и может создавать нормы права только с соответствующего разрешения, «санкции». Однако следует заметить, что сфера правового регулирования отдельных субъектов нормотворческой деятельности (законодательных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления) является ограниченной.

Конституция Российской Федерации выделяет предметы совместного ведения, по которым могут приниматься не только федеральные законы, но и

²²² Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учеб. М., 2010. С. 343.

²²³ Иночкина Н.В. Проблема разграничения понятий «санкционированное» и «делегируванное» правотворчество // Юридические науки: проблемы и перспективы: Мат. междунар. науч. конф. (Пермь, март 2012 г.). Пермь, 2012. С. 8 - 10.

нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации и вопросы, находящиеся в федеральном ведении, в отношении которых такая возможность не предусматривается. В данном случае санкционирование или делегирование правотворческих полномочий может предполагать поручение либо разрешение на принятие нормативно-правовых актов, не входящих в компетенцию данного нормотворческого органа. На наш взгляд, именно с этой точки зрения следует рассматривать предоставление субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления права устанавливать собственные запреты и ограничения в целях противодействия коррупции.

В ходе конституционной реформы 2020 года в статью 71 Основного закона были внесены изменения (пункт «т»), согласно которым установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, теперь прямо отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. В связи с этим некоторые авторы полагают, что указанными изменениями фактически был поставлен вопрос об исключении из Федерального закона «О противодействии коррупции» статьи 12.5²²⁴.

Заметим, что само по себе включение данной нормы в Конституцию РФ не сильно меняет ситуацию, учитывая, что согласно статье 55 Основного Закона установление любых ограничений конституционных прав

²²⁴ Соколова О.С. Новеллы Конституции РФ в сфере противодействий коррупции // Административное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 1 – 9; Андреечев И.С. Антикоррупционные стандарты в отношении публичных должностных лиц: применение субъектами Российской Федерации опережающего правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 69 - 84.

осуществляется исключительно федеральным законом. Речь идет не о самостоятельном, а о делегированном или санкционированном ограничении прав. Кроме того, нужно ли совсем отказаться от регулирования противодействия коррупции региональным законодательством? На сегодняшний день, как мы уже указывали выше, многие положения, которые направлены на реализацию предусмотренных Законом о противодействии коррупции мер, но не нашли закрепления в федеральном законодательстве, урегулированы нормативными актами субъектов Российской Федерации.

Другое дело, что в отношении регионального законодательства о противодействии коррупции федеральный законодатель использует именно метод санкционирования, допуская (санкционируя) самостоятельное регулирование субъектами Российской Федерации соответствующих общественных отношений. Между тем, согласно приведенным выше правовым позициям Конституционного Суда РФ, это не соответствует Конституции Российской Федерации и нарушает принцип правовой определенности. Как нам представляется, в данном случае необходимо использовать именно делегирование функций и полномочий по нормативному регулированию противодействия коррупции с четкой регламентацией пределов и критериев законодательного вмешательства субъектов Российской Федерации в осуществление прав и свобод, а также исполнение обязанностей граждан.

В связи с этим мы согласны с выводом И.С. Андреечева, что необходимо «исключить ст. 12.5 Закона № 273-ФЗ и одновременно провести ревизию антикоррупционного законодательства, комплексно урегулировав федеральными законами антикоррупционные ограничения, механизмы их исполнения и меры ответственности за их нарушение (неисполнение)»²²⁵. Однако, как мы полагаем, не следует совсем отказываться от регионального

²²⁵ Андреечев И.С. Антикоррупционные стандарты в отношении публичных должностных лиц: применение субъектами Российской Федерации опережающего правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 84.

регулирования противодействия коррупции: нужно перейти от санкционирования к делегированию правотворческих полномочий в данной сфере. Основные запреты и ограничения, установленные в целях противодействия коррупции, должны закрепляться федеральным законодательством, а субъектам Российской Федерации должны предоставляться строго определённые полномочия по регулированию объема и порядка их реализации с учетом региональной специфики.

Еще больше вопросов вызывает реализация положений статьи 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции», которые закрепляют обязанность организаций независимо от формы собственности и организационно-правовой формы принимать меры по борьбе с коррупцией. В данном случае законодатель опять прибегает к санкционированию правотворческих полномочий в данной сфере, однако здесь проблема имеет два полюса: во-первых, таким регулированием, несомненно, могут ограничиваться права и свободы работников, во-вторых, как нам представляется, подобный подход вступает в определенное противоречие с конституционным принципом свободы экономической деятельности.

Для реализации данной обязанности Минтруда в 2018 году были подготовлены «Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции». Затем, в 2019 году, был издан документ под названием «Меры по предупреждению коррупции в организациях»²²⁶. Эти рекомендации в основном предполагают некритичное перенесение административно-правовых механизмов (в том числе запретов и ограничений) противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе в «частную» сферу.

Так, работодателям рекомендуется ограничить возможность получения подарков в связи с исполнением трудовых обязанностей, совместной работы родственников, работы по совместительству, ввести механизмы

²²⁶ <https://mintrud.gov.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-106-src-1568817692.8748.pdf>

урегулирования конфликта интересов и т.п. Несомненно, все эти меры прямо предполагают ограничения прав человека: свободы труда, права на неприкосновенность частной жизни, права частной собственности и т.п. При этом – совсем не факт, что данные меры будут направлены на защиту публичного интереса. Так, М.В. Пресняков, анализируя институт урегулирования конфликта интересов в частной сфере, отмечает, что речь идет не о публичном интересе, а о конфликте интересов организации и ее работников²²⁷. По сути это означает, что все ограничения и запреты, установленные для урегулирования конфликта интересов, обеспечивают именно «частный» интерес работодателя, что совершенно не согласуется с конституционными целями ограничений прав и свобод, названными в части 3 статьи 55 Основного Закона.

Например, согласно Антикоррупционной политике Общества с ограниченной ответственностью «Атол», утвержденной приказом генерального директора ООО «АТОЛ» от 30.03.2020 № 1/30.03, конфликт интересов рассматривается как «ситуация, при которой личная заинтересованность работника влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им трудовых обязанностей, и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью работника и правами и законными интересами Компании, способное привести к нарушению прав и законных интересов последней»²²⁸. В Положении об

²²⁷ Пресняков М.В. «Частные» механизмы противодействия коррупции: оптимизация и пределы экспансии антикоррупционных практик // Административное право и процесс. 2022. №9

²²⁸

https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1674794148&tld=ru&lang=ru&name=antikorruptcionnaya_politika.PDF&text=антикоррупционная%20политика%20ooo&url=https%3A%2F%2Fwww.atol.ru%2Fupload%2Fagreement_files%2Fantikorrupcionnaya_politika.PDF&lr=194&mime=pdf&l10n=ru&sign=9f2728e8a61b69a1d57d1549206be5f3&keyno=0&nosw=1&serpParams=tm%3D1674794148%26tld%3Dru%26lang%3Dru%26name%3Dantikorrupcionnaya_politika.PDF%26text%3D%25D0%25B0%25D0%25BD%25D1%2582%25D0%25B8%25D0%25BA%25D0%25BE%25D1%2580%25D1%2580%25D1%2583%25D0%25BF%25D1%2586%25D0%25B8%25D0%25BE%25D0%25BD%25D0%25BD%25D0%25B0%25D1%258F%2B%25D0%25BF%25D0%25BE%25D0%25BB%25D0%25B8%25D1%2582%25D0%25B8%25D0%25BA%25D0%25B0%2B%25D0%25BE%25D0%25BE%25D0%25BE%26url%3Dhttps%253A%2F%2F

антикоррупционной политике Общества с ограниченной ответственностью «Каньон» (утверждено Приказом № 3-19 от «10» апреля 2019 года) под конфликтом интересов предлагается понимать «ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) работника (представителя общества) влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (трудовых) обязанностей, и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью работника (представителя общества) и правами и законными интересами общества, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам, имуществу и (или) деловой репутации общества, работником (представителем общества) которого он является»²²⁹. Таким образом, предлагается

229

hotel.ru%2F%25D0%259F%25D0%259E%25D0%259B%25D0%259E%25D0%2596%25D0%2595%25D0%259D%25D0%2598%25D0%2595%2520%25D0%259E%25D0%2591%2520%25D0%2590%25D0%259D%25D0%25A2%25D0%2598%25D0%259A%25D0%259E%25D0%25A0%25D0%25A0%25D0%25A3%25D0%259F%25D0%25A6%25D0%2598%25D0%259E%25D0%259D%25D0%259D%25D0%259E%25D0%2599%2520%25D0%259F%25D0%259E%25D0%259B%25D0%2598%25D0%25A2%25D0%2598%25D0%259A%25D0%2595.pdf&lr=194&mime=pdf&l10n=ru&sign=fd697d80c59bd7b4e1193872aa5ee469&keyno=0&nosw=1&serpParams=tm%3D1674794148%26tld%3Dru%26lang%3Dru%26name%3D%25D0%259F%25D0%259E%25D0%259B%25D0%259E%25D0%2596%25D0%2595%25D0%259D%25D0%2598%25D0%2595%2520%25D0%259E%25D0%2591%2520%25D0%2590%25D0%259D%25D0%25A2%25D0%2598%25D0%259A%25D0%259E%25D0%25A0%25D0%25A0%25D0%25A3%25D0%259F%25D0%25A6%25D0%2598%25D0%259E%25D0%259D%25D0%259D%25D0%259E%25D0%2599%2520%25D0%259F%25D0%259E%25D0%259B%25D0%2598%25D0%25A2%25D0%2598%25D0%259A%25D0%2595.pdf%26text%3D%25D0%25B0%25D0%25BD%25D1%2582%25D0%25B8%25D0%25BA%25D0%25BE%25D1%2580%25D1%2580%25D1%2583%25D0%25BF%25D1%2586%25D0%25B8%25D0%25BE%25D0%25BD%25D0%25BD%25D0%25B0%25D1%258F%2B%25D0%25BF%25D0%25BE%25D0%25BB%25D0%25B8%25D1%2582%25D0%25B8%25D0%25BA%25D0%25B0%2B%25D0%25BE%25D0%25BE%25D0%25BE%26url%3Dhttp%253A%2F%2Fwww.komatek-

ограничивать конституционные права и свободы работника в интересах частного лица или организации, что представляется нам недопустимым.

Второй полюс проблемы заключается в том, что норма статьи 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязывает работодателя разработать и принять меры противодействия коррупции в императивном порядке, превращая саморегулирование в обязанность регулирования тех или иных вопросов. Как отмечает О.А. Романовская, немало внимания уделившая вопросам делегирования государственных полномочий негосударственным организациям, в изначальном значении саморегулирование представляет собой инициативную деятельность «частного» субъекта. Однако в некоторых случаях государство делегирует такому субъекту выполнение определенных управленческих функций и наделяет его соответствующими полномочиями. Поскольку полномочие представляет собой не право лица, а его «правообязанность», то «саморегулирование в этом случае перестает быть инициативной деятельностью, создание управленческой структуры становится обязанностью»²³⁰. По такому принципу была организована деятельность адвокатских и нотариальных палат, саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и т.п.

В специальной литературе такое регулирование иногда называют квазирегулированием. Например, Д.А. Петров понимает под квазирегулированием опосредованное регулирование каких-то общественных отношений через систему негосударственных организаций посредством наделения их публичными полномочиями²³¹.

0%252599%252520%2525D0%25259F%2525D0%25259E%2525D0%25259B%2525D0%252598%2525D0%2525A2%2525D0%252598%2525D0%25259A%2525D0%252595.pdf%26lr%3D194%26mime%3Dpdf%26l10n%3Dru%26sign%3Dfd697d80c59bd7b4e1193872aa5ee469%26keyno%3D0%26nosw%3D1

²³⁰ Романовская О.В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 2. С. 143 - 154.

²³¹ Петров Д.А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства: Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2016. 433 с.

В рассматриваемом же случае законодатель даже отказался от такого опосредования, вменив обязанность саморегулирования в сфере противодействия коррупции всем организациям.

Не вполне удачным в этом смысле представляется термин «организация», используемый в статье 13.3: согласно Гражданскому Кодексу РФ практически все юридические лица представляют собой организации. Организациями, например, являются общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, объединения профессиональных союзов, религиозные объединения и т.п. Совершенно очевидно, что коррупциогенные факторы в различных организациях будут отличаться, и меры противодействия коррупции должны быть различными.

Например, в такой организации, как крестьянское (фермерское) хозяйство, невозможным будет ограничение совместной работы близких родственников, поскольку согласно Федеральному закону от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» эта организация представляет собой объединение граждан, связанных родством и (или) свойством. Точно так же нецелесообразно устанавливать запрет на получение подарков в отношении работников религиозных организаций. Кроме того, некоторые организации представляют собой ассоциированные объединения (союзы работодателей, различные саморегулируемые организации, ассоциации и т.п.), где совершенно невозможно закрепить запрет на работу по совместительству.

Между тем законодатель не дифференцирует указанные обязанности в зависимости от организационно-правовой формы, численности работников и других факторов. Так, Хабаровским краевым судом рассматривалось дело по иску прокурора о возложении обязанности принять меры по противодействию коррупции на ООО «Основной Элемент». При этом директор общества указывал, что в организации состоит всего 15 человек, и отсутствует возможность коррупционных проявлений. Тем не менее суд иск прокуратуры удовлетворил, указав, что данные обстоятельства не имеют значения,

поскольку закон обязывает все организации без каких-либо исключений принимать меры по противодействию коррупции²³².

В другом деле суд обязал принять меры по противодействию коррупции ООО «Бастион», в штате которого числился всего один человек – директор общества²³³. Ю.В. Трунцевский, анализируя данное решение суда, приходит к выводу, что «для организаций, имеющих одного работника, достаточной мерой может быть издание приказа о наделении его функциями должностного лица, ответственного за профилактику коррупционных и иных правонарушений, разработку антикоррупционной политики»²³⁴. Это, действительно, в полной мере соответствует букве закона, однако по сути представляет собой не борьбу с коррупцией, а ее имитацию!

В судебной практике имеются и попытки «неформального» подхода к обязанности организаций предпринимать меры по борьбе с коррупцией. Так, Московский городской суд в своем апелляционном определении от 26.12.2016 по делу № 33-50602/2016 отклонил иск прокуратуры к жилищно-строительному кооперативу «Гольяновский» работников КГБ об обязании разработать и принять меры по предупреждению коррупции²³⁵. При этом он указал, что предмет и направление деятельности кооператива не соприкасаются с целями борьбы с коррупцией. Совершение коррупционных правонарушений членами и работниками кооператива носит гипотетический характер, и предупреждение этих проявлений (профилактика) также не имеет конкретного содержания. С точки зрения здравого смысла это решение вполне разумно и оправданно, однако аргумент суда, что «Закон «О противодействии

²³² Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 08.05.2015 по делу № 33-2947/2015 // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

²³³ Решение от 1 декабря 2017 г. № 2-866/2017 2-866/2017~М-812/2017 М-812/2017 по делу № 2-866/2017 (Смирновский районный суд (Сахалинская область)) // <https://sudact.ru/regular/doc/7h5DiximJQVj/>

²³⁴ Трунцевский Ю.В. Соблюдение организациями требований законодательства о противодействии коррупции: вопросы практики // Журнал российского права. 2019. № 2. С. 169 - 182.

²³⁵ Апелляционное определение Московского городского суда от 26.12.2016 по делу № 33-50602/2016 // СПС КонсультантПлюс

коррупции» не предполагал охват всех организаций и граждан деятельностью по борьбе с коррупцией в регулярном и планомерном масштабе», ошибочен. В существующей редакции Закон действительно обязывает все без исключения организации принимать такие меры.

Кстати, закрепляя такую обязанность в отношении всех организаций, законодатель почему-то обошел вниманием индивидуальных предпринимателей. Между тем они так же привлекают наемных работников и участвуют в реализации госконтрактов²³⁶. Как представляется, законодатель должен отказаться от понятия «организация» в данной норме и предусмотреть дифференцированный подход в отношении обязанности принятия мер противодействия коррупции в зависимости от организационно-правовой формы организации.

Еще большая дифференциация мер противодействия коррупции должна проводиться в зависимости от формы собственности организации: одно дело, если такая организация принадлежит частному лицу, и совсем другое – если речь идет о государственных организациях. На сегодняшний день законодатель предусмотрел конкретные механизмы противодействия коррупции не только в отношении государственных и муниципальных служащих и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, но и применительно к отдельным организациям: государственным корпорациям, компаниям, организациям, созданным для выполнения задач, стоящих перед органами государственной власти. Причем последние охватывают достаточно обширный перечень образовательных учреждений, медицинских организаций, учреждений культуры и т.п.

На наш взгляд, принадлежность организации государству или муниципальному образованию, с одной стороны, позволяет вводить в данной организации антикоррупционные меры, а с другой – означает недопустимость их введения по инициативе работодателя. Если речь идет об определенных

²³⁶ <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a2154849a794762c43d3fb8>

типах государственных и муниципальных организаций (школы, дошкольные учреждения, медицинские организации и т.п.), то и меры противодействия коррупции должны вводиться централизованно в зависимости от вида организации.

При этом необходимо учитывать как цели и задачи, стоящие перед такими организациями, так и их организационно-правовую форму. Некоторые ограничения, устанавливаемые в отношении органов государственной власти и местного самоуправления, могут быть неприменимы или нецелесообразны для таких организаций. Так, в специальной литературе отмечается, что далеко не во всех организациях может быть применимо ограничение, связанное с совместной работой родственников²³⁷. Несомненно, нельзя механически переносить административно-правовые механизмы противодействия коррупции, разработанные в системе государственной и муниципальной службы, на иные организации, даже находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Так, например, в сфере медицинской и образовательной деятельности предусмотрена совершенно иная конструкция конфликта интересов и т.п.

Что касается частных организаций, то здесь вопрос разработки и внедрения конкретных мер противодействия коррупции представляется более сложным. Так, например, известна устойчивая правовая позиция Конституционного Суда РФ, согласно которой Конституция наделяет работодателя правом в целях осуществления эффективной экономической деятельности самостоятельно, под свою ответственность принимать необходимые кадровые решения: комплектовать штатное расписание, производить найм и увольнение работников. При этом он обязан соблюдать положения статьи 37 Основного закона и основанные на них нормы трудового законодательства.

²³⁷ Пресняков М.В. Близкое родство и свойство как ограничение совместной службы (работы): проблемы нормативного закрепления и практики применения // Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 35-42.

С одной стороны, это может выражаться в праве работодателя самостоятельно производить отбор работников (например, заключить трудовой договор со своим родственником или иным близким человеком). С другой, указанная самостоятельность работодателя ограничивается требованием соблюдения принципа свободы труда и недискриминации в трудовых отношениях. Например, в том случае, когда вакансия объявлена публично, в средствах массовой информации, то работодатель обязан соблюдать указанные принципы и не может необоснованно отказать в приеме на работу. Иными словами, в данном случае публичный интерес превалирует над частным.

Как нам представляется, введение мер противодействия коррупции так же должно быть основано на балансе частных и публичных интересов. Например, такие меры, безусловно, должны быть предусмотрены для тех организаций (видов деятельности), которые оказывают услуги населению, неопределенному кругу лиц. Что же касается соблюдения частных интересов работодателя, в том числе «частного» конфликта интересов работника и работодателя, то здесь уже существуют законодательные средства его защиты.

Так, пп. г п. 6 части 1 статьи 81 Трудового кодекса РФ предусмотрена возможность увольнения работника в связи с совершением (в том числе однократным) хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного его уничтожения или повреждения. Согласно пункту 7 той же статьи трудовой договор с работником может быть расторгнут вследствие утраты доверия со стороны работодателя в связи с совершением работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, виновных действий, дающих основания для этого.

Тогда как пункт 7.1. статьи 81 ТК РФ, предусматривая увольнение за невыполнение обязанностей, установленных законом в целях противодействия коррупции, допускает такую возможность только для отдельных категорий работников (государственных внебюджетных фондов,

организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами и т.п.).

Таким образом, подводя некоторые итоги проведенному исследованию, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, 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.

С другой стороны, регулирование прав и свобод на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, в том числе имеющее ограничительный характер, неизбежно. Например, закрепление квалификационных требований к должностям государственной или муниципальной службы уже носит характер определенного ограничения права на равный доступ к государственной службе.

Проблема, на наш взгляд, заключается в том, что законодатель использует метод санкционирования ограничений прав и свобод, устанавливаемых нормативно-правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления или локальными актами работодателя. Это приводит к тому, что указанным субъектам передаются неопределённые по своему характеру полномочия по регулированию и ограничению конституционных прав и свобод.

Как нам представляется, 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. В связи с этим закон вместо общей отсылки к возможности предусматривать в региональном законодательстве «иные» ограничения должен содержать конкретные полномочия субъектов по отдельным видам ограничений.

Во-вторых, 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 обязании их предпринимать. Между тем в ряде государственных и муниципальных организаций 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, указанные меры должны вводиться в соответствии с принципами равенства и недискриминации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя определенный итог, можно сделать следующие обобщающие выводы. Коррупция представляет собой объект междисциплинарного исследования, поэтому для эффективного противодействия этому явлению необходимо учитывать не только юридическое, но и иные направления его исследования, прежде всего экономические и социологические. В юриспруденции коррупция рассматривается в дихотомии «преступление – наказание», поэтому в основном противодействие ей строится на основе нормативного закрепления соответствующих составов преступлений и правонарушений и установлении ответственности за их совершение. Между тем с точки зрения превенции коррупционных проявлений не менее важно понимать причины возникновения коррупции, что требует принимать во внимание и иные направления ее исследования в рамках других отраслевых дискурсов.

В доктрине сформировалось несколько подходов к пониманию причин и движущих сил коррупции как социального явления. Исторически первым является нормативно-ценностный подход, согласно которому коррупция рассматривается как девиантное поведение, т.е. действия, отклоняющиеся от общеустановленных правовых и иных социальных норм. Данный подход сохраняет свои позиции в юридической науке и в настоящий момент: в качестве одной из основных мер противодействия коррупции позиционируется формирование нетерпимости коррупционного поведения. Вместе с тем недостатком подобного подхода является то, что он мало внимания уделяет рациональным причинам существования коррупции: феномену ее социальной востребованности и функциям, которые она выполняет в обществе.

Поэтому появился «рационалистский» подход к пониманию коррупции, с позиции которого для противодействия коррупции необходимо бороться не только (может быть, и не столько) с проявлениями

коррупционного поведения (конкретными правонарушениями), но и с причинами их возникновения, основаниями ее социальной востребованности. В силу специфики юриспруденции этот подход только начинает завоевывать свои позиции в доктрине и на практике. В частности, осуществляется антикоррупционная экспертиза нормативных актов, развивается институт конфликта интересов и т.п. В юриспруденции по-прежнему сохраняется серьезный перекос в сторону нормативно-ценностного подхода, который оперирует в основном репрессивными механизмами противодействия коррупции. Между тем основной вектор борьбы с коррупцией должен быть направлен на разработку таких превентивных мер противодействия коррупции, как: устранение избыточных административных барьеров, упрощение и ускорение бюрократических процедур, разработка антикоррупционных стандартов поведения и т.п.

На сегодняшний день основную функциональную нагрузку, связанную с противодействием коррупции в юриспруденции, несут уголовное и административное право. Однако коррупция как комплексное социальное явление требует более широкого подхода, правовые основы которого должны быть заложены в рамках конституционного права. Прежде всего, как было отмечено выше, значительной спецификой обладает политическая коррупция, а также коррупция в сфере высшего управленческого персонала. Ни уголовное, ни административное право не обладают эффективными средствами противодействия данным видам коррупции. В связи с этим предметом конституционно-правового регулирования в области противодействия коррупции должны являться антикоррупционные стандарты, которые устанавливаются для лиц, замещающих высшие государственные должности, а также специальные конституционные процедуры, направленные на противодействие коррупции (например, механизм разрешения конфликта интересов, антикоррупционная экспертиза и т.п.) в данной сфере.

Кроме того меры, направленные на противодействие коррупции, носят ярко выраженный ограничительный характер: обязанность предоставлять

сведения о доходах и расходах ограничивает право частной жизни, а в некоторых случаях и право собственности (например, при изъятии имущества, в отношении которого лицо не может подтвердить законность средств на его приобретение); ограничение, связанное с совместной службой близких родственников – свободу труда и равный доступ к государственной службе и т.п. Эта правоохранительная функция конституционного права в сфере противодействия коррупции касается не только специальных субъектов (высших должностных лиц), но и всех адресатов антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей.

В работе выделены следующие блоки, составляющие конституционные основы в сфере противодействия коррупции:

- обеспечение реализации конституционных прав и свобод, имеющих антикоррупционный потенциал;
- предотвращение коррупционных проявлений при формировании публичной власти;
- уменьшение вероятности коррупционных проявлений в процессе законотворческой деятельности;
- уменьшение вероятности коррупционных проявлений в процессе исполнительно-распорядительной деятельности;
- установление антикоррупционного контроля за должностными лицами;
- обеспечение взаимного антикоррупционного контроля различных органов власти;
- обеспечение обратной связи между обществом и государством.

Предложено определение конституционных основ противодействия коррупции как совокупности 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 можно определить как систему, включающую 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.

В работе были проанализированы конституционные аспекты закрепления антикоррупционных стандартов, прежде всего для лиц, замещающих государственные должности. Первоначально антикоррупционные стандарты в виде системы ограничений, запретов и обязанностей предусматривались в отношении государственных служащих административным (служебным) правом. Однако административные механизмы обеспечения соблюдения антикоррупционных стандартов оказываются неприемлемыми в частноправовой сфере (например, в отношении коммерческих организаций), а также обнаруживают свою несостоятельность в отношении лиц, замещающих государственные должности. Регулирование государственно-властной деятельности последних осуществляется не на административном, а на конституционном уровне, а это предполагает специальные конституционно-правовые механизмы обеспечения соблюдения антикоррупционных стандартов.

Помимо общего Закона «О противодействии коррупции» антикоррупционные стандарты закрепляются специальными законами о том или ином органе власти (Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») или о правовом статусе лиц, замещающих те или иные государственные должности (Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»; Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). При этом положения различных законов зачастую не согласуются с Законом «О противодействии коррупции». В

частности, наиболее распространенным является некритичное смешение запретов и ограничений. Между тем терминологическое разграничение указанных категорий является значимым в практическом плане, поскольку они предполагают различное правовое регулирование. Так, ограничения распространяются как на лиц, претендующих на замещение должности, так и на уже замещающих ее, тогда как запреты установлены именно в связи с замещением должности. Кроме того, несоблюдение ограничений является императивным основанием для освобождения от должности, тогда как запрет может лишь выступать таким основанием (диспозитивная норма). Полагаем, что необходимо предусмотреть в законодательстве дифференцированную систему ограничений и запретов, связанную с замещением тех или иных должностей.

Что касается обязанностей, установленных с целью противодействия коррупции, то их перечень в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, является более узким по сравнению с аналогичным перечнем, предусмотренным в отношении государственных и муниципальных служащих. Например, не названа обязанность сообщать о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений. Однако, как показано в работе, помимо прямо предусмотренных обязанностей, связанных с противодействием коррупции в отношении лиц, замещающих государственные должности, предусмотрены «неявные» или «скрытые» антикоррупционные обязанности. Например, в отношении представителя нанимателя закрепляется обязанность по урегулированию конфликта интересов подчиненного лица, о котором ему стало известно. Также к ним можно отнести обязанность увольнения сотрудника за утрату доверия в предусмотренных законом случаях и т.п.

Сложность их практической реализации заключается в том, что они предусмотрены специальным отраслевым законодательством (например, о государственной и муниципальной службе) и не согласуются с конституционными полномочиями лиц, замещающих государственные или

муниципальные должности. Например, обязанность Президента РФ освободить федерального министра от замещаемой должности в том случае, если он не предпринял мер по урегулированию конфликта интересов гражданского служащего, о котором ему стало известно.

Весьма неоднозначным является вопрос о применении санкций за несоблюдение лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, установленных законом антикоррупционных стандартов поведения. Так, например, в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (в отличие от лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности), специальным законодательством вообще не предусматривается возможность их увольнения в связи с утратой доверия. Такое основание освобождения от должности названо в Законе о противодействии коррупции, но отсутствует в законодательстве, регламентирующем порядок назначения на должность и освобождения от должности соответствующих лиц (например, в Законе о Правительстве РФ). Однако в случае освобождения от должности такого лица по иным основаниям сведения об этом не будут включаться в Реестр лиц, уволенных за утрату доверия, что не соответствует как цели введения реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, так и общей задаче противодействия коррупции.

Сложности реализации системы антикоррупционных стандартов поведения, установленных в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, связаны с отсутствием адекватных конституционно-правовых процедур. Реализация некоторых антикоррупционных стандартов требует осуществления целого ряда достаточно подробно регламентированных процедур. Между тем по большей части указанные процедуры регламентированы по аналогии с установленными для государственных и муниципальных служащих, а также для некоторых категорий работников государственных и муниципальных предприятий и учреждений. Однако спецификой таких процедур на конституционном уровне,

т.е. в отношении высших должностных лиц, является то, что они должны учитывать принцип разделения властей. На сегодняшний же день контроль за исполнением антикоррупционных стандартов в отношении большинства лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, осуществляется либо исполнительной властью, либо Президентом Российской Федерации. При этом объем полномочий Президента РФ в отношении формирования органов исполнительной власти очень велик, и это придает процедурам, связанным с реализацией антикоррупционных стандартов, «внутриорганизационный» характер, что не соответствует их изначальной конституционно-правовой природе.

В связи с этим была обоснована мысль о создании специального органа, формируемого с участием всех ветвей власти, в задачу которого входило бы осуществление контроля за соблюдением антикоррупционных стандартов лицами, замещающими государственные должности (в том числе, депутатами, сенаторами, судьями и др.) Таким органом может стать Межведомственная комиссия 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.

В компетенцию Межведомственной комиссии по противодействию коррупции целесообразно включить:

- контроль по соблюдению всеми лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, антикоррупционных стандартов, в том числе проверку соблюдения обязанностей в связи с конфликтом интересов;
- проверку полноты и достоверности сведений о доходах;

- признание причин непредставления указанных сведений объективными и уважительными;
- рассмотрение вопросов о нарушении антикоррупционных запретов и т.д.

Аналогичный подход может быть использован и в субъектах Российской Федерации в целях обеспечения контроля за соблюдением антикоррупционных стандартов лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации.

Говоря о конституционно-правовых процедурах, установленных с целью противодействия коррупции, нельзя обойти вниманием антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. При этом действующим законодательством предусматривается большое число оснований и порядков проведения антикоррупционной экспертизы, однако все они по большей части носят не конституционно-правовой, а административно-правовой характер. Между тем антикоррупционная экспертиза проектов федеральных законов, проводимая Министерством юстиции Российской Федерации, носит очевидно конституционно-правовой характер, поскольку является обязательной частью федерального законодательного процесса, регулируемого нормами конституционного права.

Особую значимость в конституционно-правовом плане имеет экспертиза, которая проводится независимыми экспертами, поскольку данный вид антикоррупционной экспертизы носит характер контроля со стороны гражданского общества за деятельностью органов государственной власти в сфере противодействия коррупции. Основной проблемой в части проведения такой экспертизы является рекомендательный характер заключений, данных по результатам экспертизы независимыми экспертами. В связи с этим предлагается законодательно закрепить право независимых экспертов обратиться в органы прокуратуры с требованием провести антикоррупционную экспертизу спорного акта в том случае, если государственный орган или должностное лицо не приняли во внимание

сделанный ими вывод о наличии коррупциогенных факторов. При этом должна быть предусмотрена соответствующая обязанность органа прокуратуры провести в этом случае дополнительную антикоррупционную экспертизу нормативного акта.

Несомненно, вопрос об обоснованности и соразмерности закрепления отдельных мер противодействия коррупции, которые связаны с ограничением конституционных прав граждан (право частной жизни, свобода труда и т.п.), имеет конституционно-правовой характер. При этом следует иметь в виду, что ограничение конституционных прав не сводится только к ограничениям, устанавливаемым с целью противодействия коррупции. Установление большинства антикоррупционных стандартов (в том числе, запретов и обязанностей) может ограничивать права человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации.

Критерии конституционной допустимости таких ограничений закреплены в части 3 статьи 55 Основного Закона и нашли подробную конкретизацию в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации. На основе указанных критериев в работе были проанализированы конституционно-правовые механизмы противодействия коррупции, связанные с ограничением основных прав и свобод.

В частности, было отмечено, что предусмотренные действующим законодательством механизмы контроля за доходами и расходами, а также изъятия в доход государства имущества, полученного коррупционным путем, вызывают ряд вопросов как с точки зрения их соразмерности, так и, напротив, с позиции их достаточности.

Критическую оценку в работе получил и законопроект, согласно которому вместо размещения информации о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, предлагается публиковать некую «обобщенную информацию» об исполнении либо ненадлежащем исполнении указанными лицами этой обязанности. При этом эти изменения

затрагивают только депутатов и сенаторов Федерального Собрания РФ. Для других категорий лиц, замещающих государственные и муниципальные должности (членов Правительства Российской Федерации, судей, глав субъектов Российской Федерации и т.д.), сохраняется прежний порядок обнародования сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Говоря об ограничении конституционных прав и свобод, нельзя обойти вниманием так называемые «делегируемые» ограничения, когда федеральный законодатель не вводит соответствующее ограничение в целях противодействия коррупции, но позволяет это делать иному субъекту.

Конституция Российской Федерации прямо предусматривает, что ограничения основных прав и свобод могут быть установлены федеральным законом, однако как быть в том случае, когда закон содержит отсылочную норму, закрепляющую право иного органа или лица закрепить такое ограничение? Так, статья 12.5 Закона о противодействии коррупции предусматривает, что субъекты Российской Федерации могут вводить дополнительные, т.е. помимо установленных на федеральном уровне, ограничения и запреты в целях противодействия коррупции.

Обосновано, что подобный подход нарушает положение части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, поскольку федеральный законодатель в данном случае передает субъектам Российской Федерации неопределенные полномочия, связанные с регулированием и, в частности, ограничением конституционных прав и свобод. Законодатель фактически санкционирует региональное нормотворчество в части закрепления ограничений прав и свобод в целях противодействия коррупции. Как представляется, вместо такого санкционирования ограничительного регулирования необходимо использовать метод делегирования субъектам соответствующих правотворческих полномочий. При этом на федеральном уровне должен быть четко определен объем передаваемых субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления полномочий.

Например, 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. Тогда закон вместо общей отсылки к возможности предусматривать в региональном законодательстве «иные» ограничения должен содержать конкретные полномочия субъектов по отдельным видам ограничений.

Еще более остро данная проблема проявляет себя в случае санкционирования федеральным законодателем работодателю локальных актов, предусматривающих ограничения и запреты, связанные с противодействием коррупции в организациях. Вряд ли может считаться конституционным ограничение прав работника (свободы труда, права на неприкосновенность частной жизни и т.п.) локальным актом работодателя.

Кроме того, федеральный законодатель утверждает не только право работодателя устанавливать такие ограничения и запреты, но и закрепляет обязанность устанавливать меры по противодействию коррупции в организациях, что, на наш взгляд, ограничивает и свободу предпринимательской деятельности.

Наконец, согласно Гражданскому Кодексу РФ, практически все юридические лица представляют собой организации. Организациями, например, являются общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, объединения профессиональных союзов, религиозные объединения и т.п. Совершенно очевидно, что коррупциогенные факторы в различных организациях будут отличаться, и меры противодействия коррупции должны быть различными.

В работе обосновывается вывод, что федеральный законодатель должен проявить дифференцированный подход к закреплению мер противодействия коррупции в организациях, предусмотрев антикоррупционные стандарты в тех из них, которые осуществляют публичные функции.

БИБЛИОГРАФИЯ

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации: ФЗ от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ : в ред. от 29 июля 2017 г. // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
4. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: ФЗ от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ : в ред. от 16 октября 2017 г. // Собр. законодательства РФ. –1997. – № 2. – Ст. 198.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25. –Ст. 2954.
6. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.
7. Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 10.12.2012. № 50 (часть 4). Ст. 6953.
8. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
9. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.
10. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

11. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

12. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ О системе государственной службы Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 22. - Ст. 2063.

13. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5093.

14. Указ Президента РФ от 14.02.2014 № 80 «О некоторых вопросах организации деятельности по противодействию коррупции» // СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 672

15. Указ Президента РФ от 08.07.2013 № 613 «Вопросы противодействия коррупции» // СЗ РФ. 15.07.2013. № 28. Ст. 3813.

16. Указ Президента РФ от 25.02.2011 № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» // СЗ РФ. 28.02.2011. № 9. Ст. 1223.

17. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // СЗ РФ. 25.05.2009. № 21. Ст. 2543.

18. Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации» // СЗ РФ. 28.09.2009, № 39. Ст. 4589.

19. Указ Президента РФ от 22.12.2015 № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 28.12.2015. № 52 (часть I). Ст. 7588

20. Указ Президента РФ от 11.08.2003 № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 33. Ст. 3254; 2021. № 23. Ст. 4047.

21. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2020. № 47. Ст. 7508.

22. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. 2). Ст. 5351.

23. Распоряжение Президента РФ от 29.05.2015 № 159-рп // СПС «КонсультантПлюс»

24. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 08.03.2010. № 10. Ст. 1084.

25. Постановление ГД ФС РФ от 21.06.2016 № 9313-6 ГД «О реализации отдельных положений статьи 6 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 27.06.2016, № 26 (Часть I). Ст. 3946.

26. Приказ Минюста России от 29.03.2019 № 57 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить

аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.04.2019

27. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта.

Международно-правовые документы

28. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174) (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999) // СПС «КонсультантПлюс»

29. Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс»

30. Конвенция ООН против коррупции (принята Резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г. // СПС «КонсультантПлюс»

Утратившие силу нормативные акты

31. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

32. Закон Кировской области от 30.04.2009 № 365-ЗО “О противодействии коррупции в Кировской области” // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. 2009. № 3(123).

33. Закон Пензенской обл. от 14.11.2006 № 1141-ЗПО «О противодействии коррупции в Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 2006. № 33, с. 33.

34. Закон Саратовской области от 29 декабря 2006 г. № 155-ЗСО «О противодействии коррупции в Саратовской области» (принят Саратовской областной Думой 27 декабря 2006 г.) // Саратовская областная газета. 2007. № 10(1784).

35. Закон Ульяновской области от 20.07.2012 № 89-ЗО «О противодействии коррупции в Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2012. № 78(23.203).

36. Закон Саратовской области от 02.08.2007 г. № 157-ЗСО О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области // Саратовская областная газета. 2007. Официальное приложение. - № 58.

37. Закон Воронежской области от 27.06.2007 № 85-ОЗ «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области» // Собрание законодательства Воронежской области. 06.08.2007. № 6. Ст. 197.

Акты судебных органов

38. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июня 2018 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности подпункта 6 пункта 1 статьи 127 Семейного кодекса Российской Федерации и пункта 2 Перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью, в связи с жалобой гражданина К.С. и гражданки Р.С.» // СЗ РФ. 2018. № 19. Ст. 2812.

39. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СЗ РФ 2012. № 31. Ст. 4470.

40. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» // СЗ РФ 2011. № 15. Ст. 2190.

41. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.01.2008 № 2-П «По делу о соответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ 2008. № 6. Ст. 540.

42. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 3.

43. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.2004 № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года № 538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга» // СЗ РФ 2004. № 15. Ст. 1519.

44. «Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.06.2017) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

45. Апелляционное определение Московского городского суда от 26.12.2016 по делу № 33-50602/2016 // СПС КонсультантПлюс

46. Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 08.05.2015 по делу № 33-2947/2015 // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

47. Решение Смирныховского районного суда Сахалинской области от 1 декабря 2017 г. № 2-866/2017 2-866/2017~М-812/2017 М-812/2017 по делу № 2-866/2017 () // <https://sudact.ru/regular/doc/7h5DiximJQVj/>

Монографии, учебники, учебные пособия

48. Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. М.: Магистр-Пресс, 2004. 410 с.

49. Административное право / под редакцией Э.Г. Липатова и С.Е. Чаннова: учебник для бакалавров. Москва: Дашков и К, 2013.

50. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.

51. Алексеев С.С. Право: азбука - теория - философия: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999.

52. Антикоррупционная политика / Под ред. Г.А. Сатарова. М., 2004.

53. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е.Р. Россинская. М., 2014.

54. Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации:

монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М.: ИЗиСП, 2015. 296 с.

55. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. 304 с.

56. Васильева В.М. Государственная политика и управление: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 441 с .

57. Головщинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства: Учеб. пособие. М., 2004.

58. Государственное право Германии: В 2 т.: сокр. пер. с нем. 7-томного изд. / Под ред. Й. Изензее, П. Кирххофа. М.: Ин-т государства и права РАН, 1994. Т. 2.

59. Качкина Т.Б., Качкин А.В. Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей: Учебное пособие. / Качкина Т.Б., Качкин А.В. — Ульяновск: ОАО «Областная типография «Печатный двор». 2010.

60. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.

61. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Д.С. Велиева, Э.Г. Липатов, Е.В. Масленникова и др.; под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М.: Юстицинформ, 2006. 328 с.

62. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М.: Юстицинформ, 2009. 272 с.

63. Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / И.А. Алжеев, И.Б. Власенко, Е.Ю. Догадайло и др.; отв. ред. С.И. Носов. М.: Статут, 2014. 391 с.

64. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 2. 528 с.;
65. Конституционное право: учебник / под ред. Д.С. Велиевой. Саратов: Саратов. гос. техн. ун-т, 2017.
66. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 568 с.
67. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2016. 224 с.
68. Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие: монография / под общ. ред. проф. Н. Н. Меньшениной ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федерал. ун-т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2014.
69. Коррупция: природа, проявление, взаимодействие» / отв. ред. акад. РАН Т. Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2014. 688 с.
70. Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М.: Норма, 2007.
71. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 368 с.
72. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учеб. М., 2010.
73. Лафитский В.И. Конституционный принцип противодействия коррупции. М., 2019.
74. Мельников В.В. Конституционные основы регулирования экономических отношений в России: монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2011. 206 с.

75. Нисневич Ю.А. Политика и коррупция: коррупция как фактор мирового политического процесса: монография / Ю. А. Нисневич. — М. : Издательство Юрайт, 2017.
76. Осипов М.Ю. Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества. М.: Изд-во СГУ, 2010.
77. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. 344 с.
78. Пресняков М.В. Конституционное регулирование доступа к государственной гражданской службе: реализация принципов равенства и справедливости. Саратов, 2007.
79. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 512 с.
80. Противодействие коррупции: учебное пособие / составители: А.М. Межведилов, Л.Т. Бакулина, И.О. Антонов, М.В. Талан, Ю.В. Виноградова, А.Д. Гильфанова. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2016.
81. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы: Пер с англ. О. А. Алякринского. - М: Логос, 2003. 356 с.
82. Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Монография в 2-х томах. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008.
83. Таева Н.Е. Нормы конституционного права Российской Федерации: Монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2010.
84. Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов / Под ред. В.Н. Южакова. М., 2007.
85. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. 446 с.

86. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004.
87. Трунцевский Ю.В., Есаян А.К. Антикоррупция и конституция. Мировые, региональные и национальные тенденции. М., 2019
88. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. Москва: Норма, 2020. 176 с.
89. Умнова (Конюхова) И.А., Алешкова И.А. Применение Конституции Российской Федерации судами общей юрисдикции: актуальные вопросы теории и практики: монография. М.: РГУП, 2016. 184 с.
90. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2001.
91. Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993.
92. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017.
93. Шевердяев С.Н. Отражение современной антикоррупционной культуры в российском конституционном праве. М, 2020.
94. Шевердяев С.Н. Управление конфликтом интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. М., 2021.
95. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2007.
96. Amundsen Inge. Political Corruption: An Introduction to the Issues. WP 1999: 7.
97. Friedrich C. J. Corruption in Historical Perspective // Political Corruption: concepts and contexts / A. J. Heidenheimer and M. Johnston (eds). 3rd ed. New Brunswick (USA) ; London (UK) : Transaction Publishers, 2005.

98. Heidenheimer A. J. Introduction to Part I // / Edited by A. J. Heidenheimer, M. Johnston // Political Corruption: Concepts and Contexts. – Third Edition. – New Jersey: New Brunswick, 2007.

99. Pope J. Confronting corruption: The elements of a National Integrity System. The TI Source Book. 2000.

Диссертации и авторефераты диссертаций

100. Бахтина М.С. Административно-правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2021.

101. Зуйков А.В. Эволюция института президентства Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

102. Коннова П.И. Механизм противодействия коррупции в России: конституционно-правовые основы, состояние и пути совершенствования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2017.

103. Лукьянова Л.В. Становление президентуры в Российской Федерации: историко-теоретическое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

104. Максимов В.К. Понятие коррупции (криминологический аспект) и меры её предупреждения в государственном аппарате: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

105. Охотский И.Е. Правовой механизм государственной стратегии противодействия коррупции в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2015.

106. Павленко Е.М. Формирование культуры прав человека и конституционного правосознания в современной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

107. Петров Д.А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства: Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2016. 433 с.

108. Чаннов С.Е. Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

109. Шевердяев С.Н. Закрепление антикоррупционной проблематики в современном российском конституционном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. Москва, 2020.

Научные статьи

110. Абакумова Е.Б. Маматов Р.Р. Нормативно-правовые основы профилактики коррупционных преступлений среди лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Социология, философия, право в системе противодействия преступности. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Ответственный редактор В.Е. Шинкевич. 2018.

111. Агеев В.Н. Принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4 (122).

112. Абакумова Е.Б. Теоретико-правовой анализ ограничений конституционных прав граждан, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации // Современное право. 2019. № 10.

113. Алиев Т.Т. Понятие и содержание осуществления субъективного права и исполнения юридической обязанности в гражданских правоотношениях // Российская юстиция. 2016. № 1.

114. Алферов В.В. Совершенствование конституционно-правового механизма реализации права человека и гражданина на предпринимательскую деятельность // Современное право. 2016. № 7.

115. Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Прямая электронная демократия в Российской Федерации: возможности и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1.

116. Андреечев И.С. Антикоррупционные стандарты в отношении публичных должностных лиц: применение субъектами Российской Федерации опережающего правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2021. № 2.
117. Андриченко Л.В. Новое о местном самоуправлении // Журнал российского права. 2005. № 11
118. Антонова Н.А. Проблемы закрепления антикоррупционных стандартов в области государственной и муниципальной службы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10.
119. Ахметова Н.А. Проблема типологизации коррупции // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5, Юриспруд. 2011. № 2 (15).
120. Багмет А.М., Бычкова Е.И. Особенности квалификации подкупа избирателей как вида электоральной коррупции // Юридический мир. 2014. № 2.
121. Беклов Я.О. Общая характеристика метода правового регулирования гражданских процессуальных отношений // Вестник гражданского процесса. 2018. № 6.
122. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Концептуальные подходы к определению сущности коррупционных проявлений // Российская юстиция. 2016. № 12.
123. Бушкарев А. Н. Ограничения и запреты, связанные с осуществлением полномочий судьи // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2018. Т. 18, вып. 1.
124. Быстрова А.С., Сильвестрос М.В. Феномен коррупции: некоторые исследовательские подходы // Журнал социологии и социальной антропологии. 2000. Том III. № 1.
125. Василевич Г.А. Сочетание мер правового и общественного воздействия - важнейший фактор противодействия коррупции // Современные стандарты и технологии противодействия коррупции. М., 2015.

126. Велиева Д.С., Пресняков М.В. Регулирование и защита прав человека и гражданина в России: проблема разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Журнал российского права. 2017. № 5.

127. Воронцов Д.Ф. Реализация конституционных принципов государственной политики как элемент механизма борьбы с коррупцией // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10.

128. Гончаренко Г.С. Понятие, сущность и виды коррупции современной России // Административное и муниципальное право. 2010. № 6.

129. Гончаров В.В., Пефтиев И.И. О некоторых вопросах конституционно-правового механизма реализации гражданами Российской Федерации права на альтернативную гражданскую службу // Юридический мир. 2010. № 7.

130. Губский А., Резник И., Говорун Ю. Крупным планом: Часовые родины // Ведомости. 26.10.2009.

131. Густова Л.В. Антикоррупционные запреты, установленные в отношении сотрудников полиции // Административное право и процесс. 2014. № 2.

132. Гуцев П.Ю. Конституционные основы противодействия коррупции в России // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12.

133. Дамм И.А. Антикоррупционные стандарты поведения работников образовательных организаций высшего образования // Lex russica. 2018. № 8.

134. Добробаба М.Б. Условия и факторы эффективности применения дисциплинарных взысканий на государственной службе // Административное право и процесс. 2021. № 10.

135. Добробаба М.Б., Чаннов С.Е. Ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения: проблемы оптимизации модели // Журнал российского права. 2021. № 11.

136. Добробаба М.Б., Чаннов С.Е. Применение цифровых технологий в целях противодействия совершения дисциплинарных коррупционных

правонарушений в системе государственной службы // Информационное право. 2022. № 3 (73)/2022. С. 25-30.

137. Добрынин Н.М. Федерализм в России: оценка состояния и пути решения проблем // Право и политика. 2006. № 5

138. Должиков А.В. Ограничение основных прав законами субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2.

139. Должиков А.В. Стакан наполовину полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 1.

140. Елизарова Н.В. Правовые механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 12

141. Елисеева С.Н. Антикоррупционные стандарты на государственной службе в субъектах Российской Федерации // Саратовской области - 80 лет: история, опыт развития, перспективы роста. Сборник научных трудов по итогам Международной научно-практической конференции: в 3-х частях. Ответственный редактор: Н.С. Яшин. 2016.

142. Епархина О.В. Моделирование коррупции // Ярославский педагогический вестник. 2013. № 1.

143. Заурвайн Карл-Хайнц Коррупция — возвращение «старого» мира в эпоху модерна? // Социологическое обозрение. 2012. № 3.

144. Иванов П.А. Проблемы конституционно-правового регулирования лоббизма в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6.

145. Избачков Ю.С., Рыбак К.Е. О качестве антикоррупционных экспертиз // Культура: управление, экономика, право. 2011. № 1.

146. Иночкина Н.В. Проблема разграничения понятий «санкционированное» и «делегированное» правотворчество // Юридические науки: проблемы и перспективы: Мат. междунар. науч. конф. (Пермь, март 2012 г.). Пермь, 2012.

147. Исмаилова Х.Ч. Президентская власть как самостоятельная ветвь государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 3.

148. Ишеков К.А. Антикоррупционные программы субъектов Российской Федерации: сравнительно-правовой аспект // Вестник Российской правовой академии. 2019. № 2.

149. Ишеков К.А. Нормативное правовое регулирование антикоррупционной политики: проблемы и перспективы // Российский следователь. 2017. № 24.

150. Ишеков К.А. О пределах федерального подзаконного нормативно-правового воздействия на антикоррупционную политику субъектов Российской Федерации // Главная тема. 2019. № 8.

151. Карасева И. Конкуренция конституционных ценностей в правоприменительной практике России и зарубежных государств // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 4.

152. Каширкина А.А. Антикоррупционные стандарты ОЭСР: понятие и направления имплементации // Журнал российского права. 2013. № 10.

153. Кирилин А.В. Антикоррупционная экспертиза НПА: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Закон. 2010. № 4.

154. Колесников Е.В. Федеральный закон: проблемы типологии // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4.

155. Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2.

156. Комбарова Е.В. Транспарентность органов публичной власти в условиях информационного общества России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12.

157. Кондрашев А.А. Ограничения конституционных прав в Российской Федерации: теоретические подходы и политико-правовая практика // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7.

158. Коновалова Л.Г. Разделение властей с четко обозначенными и реальными полномочиями парламента как признак парламентаризма // Российский юридический журнал. 2017. № 3.

159. Краснов М.А. Ограничение прав человека или поиск их естественных пределов? // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 2.

160. Краснова К.А. Организационные основы противодействия коррупции в Российской Федерации в условиях второго десятилетия XXI в. // Российский следователь. 2013. № 6.

161. Крюкова Н.И. Сущность коррупции и ее причины // Российская юстиция. 2013. № 4.

162. Крюкова Н.И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2.

163. Курбатов И.А. Правовые основы государственного планирования // Предпринимательское право. 2015. № 4.

164. Кученев А.В. К вопросам взаимосвязи конституционного и антикоррупционного правосознания и их роль правовой действительности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4.

165. Левакин И.В. Гармонизация антикоррупционного законодательства России и Беларуси // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 189 - 194.

166. Леонтьева А.Ю. Проблемы правового регулирования вопросов, связанных с опубликованием сведений о доходах, представленных лицами, замещающими муниципальные должности // Законность. 2019. № 12.

167. Липатов Э.Г., Чаннов С.Е. Конституционная форма выбора экономической политики и экономического поведения федеральным центром в современной России: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9.

168. Лисов В.В. Конституционно-правовая природа ограничений основных прав // Современное право. 2014. № 5.
169. Лукьянова Е.А. Политические режимы, коррупция и конституционализм // Вопросы теоретической экономики. 2020. № 1 (6).
170. Макаров А.А., Чупров В.М. Административно-правовые и экономические проблемы противодействия коррупции в органах власти и управления // Административное и муниципальное право. 2010. № 6.
171. Мамитова Н.В. Конституционное правосознание в российском обществе как фактор реализации конституционных идей в России // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4.
172. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9.
173. Невинский В.В. Естественные права человека на весах современного конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8.
174. Нисневич Ю.А. Коррупция: инструментальная концептуализация // Социологические исследования. 2016. № 5
175. Овсепян Ж.И. Теория федерального закона (обыкновенные, или простые, ординарные федеральные законы) как источника права в России в период глобализации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11.
176. Охотский Е.В. Социально-правовая сущность и основные признаки коррупции // Государственный аудит. Право. Экономика. 2009. № 3.
177. Паршенко В.Н. Пределы ограничений субъективного конституционного права как основная гарантия сохранения его ядра // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7.
178. Першин Е.В., Глигич-Золотарева М.В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2.

179. Петров В.Е., Сенаторова О.Ю. Морально-этические стандарты антикоррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2013. № 3 (27)
180. Пирбудагова Д.Ш. К вопросу о конституционных пределах ограничения основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 12.
181. Полукаров А.В. Конституционные основы противодействия коррупции в социальной сфере // Административное и муниципальное право. 2016. № 8.
182. Поляков М.М. Специализированные антикоррупционные органы государственной власти и должностные лица в России и зарубежных странах // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. 2019. № 6.
183. Пресняков М.В. «Частные» механизмы противодействия коррупции: оптимизация и пределы экспансии антикоррупционных практик // Административное право и процесс. 2022. № 9.
184. Пресняков М.В. Антикоррупционные стандарты на государственной службе: проблемы правовой определенности // Административное право и процесс. 2019. № 11.
185. Пресняков М.В. Близкое родство и свойство как ограничение совместной службы (работы): проблемы нормативного закрепления и практики применения // Административное право и процесс. 2019. № 12.
186. Пресняков М.В. Дисциплинарная эффективность запретов, связанных с государственной гражданской службой: «утиный тест» (duck-test) // Административное право и процесс. 2021. № 10.
187. Пресняков М.В. Здоровье нации и проблема ограничения конституционных прав человека и гражданина в современном законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10.

188. Пресняков М.В. Изменения законодательства о противодействии коррупции: что день грядущий нам готовит // Административное право и процесс. 2020. № 5.

189. Пресняков М.В. Право на ограничение прав: пределы правотворческой компетенции субъектов Российской Федерации // Современное право. 2015. № 6.

190. Прудентов Р.В. Общественный контроль как инструмент противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10.

191. Романовская О.В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 2.

192. Савчин М.В. Конституционные ценности, легитимность публичной власти и учредительная легитимность // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 4.

193. Сазанова И.В. Намерение причинить вред другому лицу как признак злоупотребления правом // Законность и правопорядок на современном этапе развития общества. Краснодар: ЦНТИ, 2012.

194. Сапронов С. В. Исследование особенностей и классификации видов коррупции в органах государственной власти // Бизнес в законе. 2013. № 1.

195. Серазетдинов Л.Р. Противодействие коррупции в органах местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 6.

196. Сергеев В.Ю. Конституционные цели и пределы допустимости ограничений прав и свобод человека в демократическом государстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 11.

197. Сергеев В.Ю. Применение категорий «ограничение» и «нарушение» конституционных прав и свобод человека и гражданина в практике Конституционного Суда РФ // Российский судья. 2021. № 11.

198. Сергеев Д.Б. Выборы и отзыв депутатов и избранных должностных лиц на весах российского конституционного правосудия // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 1.
199. Соколова О.С. Новеллы Конституции РФ в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2020. № 6.
200. Спектор Е.И. Особенности и перспективы правового регулирования лоббизма в России // Журнал российского права. 2016. № 11.
201. Тарасов А.А. Антикоррупционные стандарты в уголовном судопроизводстве // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Под редакцией С. А. Елисеева, М. К. Свиридова, Р. Л. Ахмедшина. Томск, 2009.
202. Тимофеев Н.С. Жилищно-коммунальные проблемы в контексте конституционных основ и антикоррупционных мер // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6.
203. Толстик В.А. К вопросу о юридической силе актов, принятых в рамках делегированных нормотворческих полномочий // Юрист. 2001. № 10.
204. Троицкая А.А. Пределы и ограничения основных прав личности: проблемы соотношения понятий // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2007. № 3.
205. Трунцевский Ю.В. Соблюдение организациями требований законодательства о противодействии коррупции: вопросы практики // Журнал российского права. 2019. № 2.
206. Турагин В.Ю. О необходимости стимулирования независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Российская юстиция. 2018. № 2.
207. Фиалковская И.Д. Коррупция: понятие, признаки, виды // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2018, № 1.
208. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.

209. Циртаутас А.М. Коррупция и новая этическая структура капитализма // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3.
210. Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование функционирования комиссий по урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе // Административное и муниципальное право. 2009. № 4.
211. Чаннов С.Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10.
212. Чаннов С.Е. Революционная целесообразность как метод борьбы с коррупцией // Административное право и процесс. 2018. № 5.
213. Черепанов В.А. Дело о земельных паях // Законность. 2017. № 12.
214. Черепанов В.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина законами субъектов Российской Федерации: проблемные вопросы и поиск решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12.
215. Шебанов А.Ф. Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве // Советское государство и право. 1964. № 7.
216. Шевердяев С.Н. Формы утверждения современных антикоррупционных стандартов в российском конституционном праве // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2019. № 3.
217. Шедий М.В. Типология коррупции и основные модели коррупционных стратегий поведения // Научные ведомости БелГУ. Сер. Философия. Социология. Право. 2011. №8(103), вып.16.
218. Шундилов К.В. Правовые механизмы: основы теории // Государство и право. 2006. № 12.
219. Эбзеев Б.С. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 7.

220. Эрдэнебаатар Пурэв. Особенности государственной службы Монголии // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 3.

221. Юсупов И.Н. К вопросу о мерах антикоррупционной направленности // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6.

222. Amelin R., Channov S., Polyakova T. Direct Democracy: Prospects for the Use of Information Technology // Communications in Computer and Information Science book series (CCIS, volume 745). Springer International Publishing, 2016.

223. Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition // World Bank Policy Research Working Paper № 2444. September 2000.

224. Johnston, Michael. Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy. – New York: Cambridge University Press, 2005.

225. Measuring governance, corruption, and state capture: How firms and bureaucrats shape the business environment in transition economies // D. Kaufmann [et al.] // World Bank Policy Research Working Paper. 2000. № 2312.

226. Pedersen K., Johannsen L. Corruption: Commonality, causes and consciences. Comparing 15 ex-communist countries // Paper prepared for the 13th NISPAcee Annual Conference May 19—21, 2008 in Moscow, Russia.

Энциклопедии, словари и справочники

227. Большая советская энциклопедия (БСЭ). Электронный ресурс. 30 т. на 3 CD. М., 2003.

228. Словарь русского языка. Т. 2. М., 2009.

Интернет-ресурсы

229. Названы самые коррумпированные сферы в России. URL: <https://lenta.ru/news/2018/06/01/korrupzia/>. Режим доступа: 16.08.2020 г.

230. Что можно дарить чиновникам за рубежом. Url:
<https://www.kommersant.ru/doc/706907>