
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

УДК 342
ББК 67.400

DOI 10.22394/1682-2358-2023-2-104-114

О.А. Kondakova, post-graduate student of the Service and Labor Law Department, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

CONSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR COMBATING CORRUPTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

The list of areas of interpenetration of constitutional law and anti-corruption regulation is analyzed. The author notes that the foundations of combating corruption in the Russian Federation are revealed through the norms of constitutional law contained both in the Constitution of the Russian Federation and in other sources that are either directly related to the tasks of combating corruption or make it possible to implement them. The need for the formation of anti-corruption standards is noted.

Key words and word-combinations: fundamentals of anti-corruption, constitutional norms, anti-corruption control, anti-corruption standards.

О.А. Кондакова, аспирант кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: advokat.Kondakova@gmail.com)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Анализируется перечень направлений взаимопроникновения конституционного права и антикоррупционного регулирования. Отмечается, что основы противодействия коррупции в России раскрываются через нормы конституционного права, содержащиеся как в Конституции РФ, так и в других источниках, которые либо напрямую связаны с задачами противодействия коррупции, либо дают возможность их реализации. Подчеркивается необходимость формирования антикоррупционных стандартов.

Ключевые слова и словосочетания: основы противодействия коррупции, конституционные нормы, антикоррупционный контроль, антикоррупционные стандарты.

В отечественной юридической науке противодействие коррупции никогда не рассматривалось в качестве одной из

задач конституционного права. В сфере внимания ученых-конституционалистов, если вопросы противодействия коррупции и появлялись, то только в достаточно узких сферах — применительно к политической и электоральной коррупции [1, с. 568]. Характерно, что, хотя противодействие коррупции на протяжении уже нескольких десятилетий позиционируется в качестве важнейшего направления деятельности государства, ни словосочетание «противодействие коррупции», ни термин «коррупция» в Основном Законе Российской Федерации даже не упоминается, причем как в первоначальном тексте, так и в редакции 2020 г.

Вместе с тем отметим, что некоторые российские ученые предпринимали попытки выявления конституционных основ противодействия коррупции [2, с. 43]. Однако большинство из них может быть подвергнуто критике уже с методологических позиций, поскольку под конституционными основами противодействия коррупции они, как правило, понимают только нормы собственно Конституции Российской Федерации, массив же иных норм конституционного права остается за пределами внимания исследователей.

Ряд других ученых 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: «...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» [3, с. 715]. Как видим, в данном случае им перечисляется чуть ли не четверть всех норм Конституции РФ. При этом «привязка» их к целям противодействия коррупции, по нашему мнению, часто оказывается достаточно слабой. Так, 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» [3, с. 715].

Спорить с этим утверждением весьма сложно, однако, пользуясь данной логикой, с тем же успехом можно обосновать и «антикоррупционный потенциал», к примеру, ст. 3 Конституции РФ, поскольку

ку в ней сообщается 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 ст. 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 чиновничества [4]. Несложно понять, что с подобным подходом к антикоррупционным можно отнести даже не четверть, а практически все нормы Конституции РФ.

По нашему мнению, конституционные основы противодействия коррупции в Российской Федерации составляют только те нормы конституционного права (содержащиеся как в Конституции РФ, 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 считать антикоррупционным потенциалом практически все права и свободы человека и гражданина. Однако вряд ли правильно причислять к антикоррупционным, например, ст. 41 и 43 Конституции РФ, как это делает А.В. Полукаров на основе того, что они закрепляют права граждан на охрану здоровья и образование [3, с. 720]. Действительно, сферы здравоохранения и образования традиционно считаются одними из наиболее коррумпированных [5], однако само по себе закрепление в Конституции РФ прав на охрану здоровья и образование не способно эту коррумпированность снизить. Иными словами, данные статьи в принципе могут способствовать противодействию коррупции (хотя бы потому, что при слишком высоком уровне коррупции их реализация становится невозможной), однако это воздействие не носит непосредственный и, главное, инструментальный характер.

Иное дело такое конституционное право, как право на информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Данная статья предопределяет требования открытости — по общему правилу — информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц; при этом о необходимости предоставления госу-

дарственными органами и должностными лицами информации о некоторых особенно важных для народа сферах жизни также заявляется в отдельных статьях Конституции РФ (ч. 3 ст. 41, ст. 42, ч. 1 ст. 123 и др.) [6, с. 1008]. Между тем открытость (транспарентность) органов власти — это важнейшая предпосылка для снижения уровня коррупции в стране, ибо коррупция существует прежде всего там, где есть «тьма», где деятельность чиновников скрыта от населения [7, с. 15]. Президент РФ В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию РФ в 2018 г. подчеркивал, что «цифровизация всей системы государственного управления, повышение прозрачности — это и мощный фактор противодействия коррупции» [8].

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

2. Предотвращение коррупционных проявлений при формировании публичной власти

Прежде всего это противодействие электоральной коррупции, то есть коррупции, суть которой заключается в создании преимуществ представителям правящих политических сил и групп, подавлении их политических конкурентов и искажении свободного волеизъявления граждан посредством противоправного использования в ходе избирательного процесса государственных структур, их должностных лиц и ресурсов [9, с. 10], является одним из немногих направлений противодействия коррупции, постоянно находящихся в зоне внимания ученых-конституционалистов.

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 проявляться не только при осуществлении государственными чиновниками своей деятельности, но и на стадии замещения должностей. В целом, разумеется, вопросы организации государственной службы находятся в сфере регулирования административного права, однако некоторые положения его, носящие явно антикоррупционный характер, базируются на конституционно-правовых нормах. К примеру, важнейшим способом обеспечения подбора наиболее эффективных кадров государственной службы (а 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 до-

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

3. Уменьшение вероятности коррупционных проявлений в процессе законодательной 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.

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 горячих споров [10, с. 12].

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 государственной собственностью и финансовыми ресурсами» [11, с. 7]. 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-правовая методология быть успешной в ее анализе. Интерес отраслевой конституционно-правовой науки в этой области может быть связан с организацией бюджетного процесса» [12, с. 512].

Действительно, существующая в настоящее время в Российской Федерации конституционная форма выбора экономического поведения федерального центра построена таким образом, что финансы в России концентрируются в основном на федеральном уровне, в то время как ответственность за решение самых различных

задач спускается на региональный и местный уровни [13, с. 12]. 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 по отношению к ним субъектами [14, с. 44]. 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, но тем не менее обладает особой значимостью. 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, относится следующее:

— 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.).

В целом указанные меры могут быть объединены одним термином — «антикоррупционные стандарты» [15, с. 7].

Российское законодательство закрепляет антикоррупционные стандарты в отношении достаточно широкого круга лиц: государственных и муниципальных служащих; некоторых работников госу-

дарственных и муниципальных организаций; лиц, замещающих государственные и муниципальные должности и других. Делается это путем принятия соответствующих норм административного, трудового и конституционного законодательства, при этом антикоррупционные стандарты для указанных категорий в большинстве случаев достаточно схожи.

Вместе с тем 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. С этих позиций целесообразным представляется 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 целесообразности установления и определения объема иммунитетов указанных должностных лиц. В настоящее время существующие иммунитеты нередко в значительной мере 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» [16, с. 14]. С.Н. Шевердяев считает необходимым провести идентификацию и адекватную научную квалификацию «неформальных иммунитетов, которые на практике оказываются часто сильнее формальных» [17, с. 568].

6. Обеспечение взаимного антикоррупционного контроля различных органов власти

Данный блок конституционно-правового регулирования является весьма широким и в целом далеко выходит за рамки только противодействия коррупции. Однако обеспечение контроля органов публичной власти за деятельностью друг друга, являясь неотъемлемым элементом современного демократического государства, 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» [18, с. 94].

К указанному направлению относится обеспечение реального, а не декларативного функционирования в Российской Федерации принципа разделения властей (в частности, путем осуществления судебного 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», отмечает, что «совокупность антикоррупционных требований составляет формулу демократического правового государства, функционирующего в условиях приоритета прав человека и соблюдения принципа верховенства права» [18, с. 95]. Понятно, что построение реальной системы разделения властей – это глобальная задача, которая должна решаться параллельно на самых различных уровнях и самыми различными средствами.

Частной, но более конкретной задачей по противодействию коррупции в данном контексте является вопрос 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 РФ и т.п.). Подобные органы, доказавшие свою эффективность, существуют во многих государствах мира (Франции, Румынии, Латвии, Сингапуре, Республике Корея и др.) [19, с. 158], и в Российской Федерации аргументируется необходимость «создать специализированный орган противодействия коррупции с особыми полномочиями, включающими расследование коррупционных преступлений высших должностных лиц и координационными функциями применительно к антикоррупционным подразделениям, созданным к настоящему времени в государственных органах» [20, с. 8]. Как отмечает С.Н. Шевердяев, «суть проблемы... 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» [12, с. 512]. Очевидно, что

решение этой задачи находится 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, особенно если эти органы оказываются связанными «круговой порукой». В связи с этим актуализируется вопрос усиления контроля за властью со стороны населения; предоставление ему 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, соблюдение законности при проведении которых при этом подвергается серьезной критике.

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), кроме того, в немногих субъектах РФ пока еще действуют законы об отзыве глав субъектов РФ [21]. В результате, как 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 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» [22, с. 49]. Между тем именно отзыв выборных должностных лиц мог бы служить специфическим механизмом их ответственности за деяния коррупционного характера с учетом их особого статуса.

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»

[12, с. 512]. Соглашаясь в принципе с его позицией, вместе с тем 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 другие [23, с. 27]. Развитие данного направления, безусловно, могло бы способствовать существенному снижению уровня коррупции в публичном управлении.

Приведенный перечень направлений взаимопроникновения конституционного права и антикоррупционного регулирования, возможно, не является полным, однако, по нашему мнению, наглядно демонстрирует перспективы конституционно-правовой науки в данном аспекте.

Библиографический список

1. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2016.
2. Тимофеев Н.С. Жилищно-коммунальные проблемы в контексте конституционных основ и антикоррупционных мер // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6.
3. Полукаров А.В. Конституционные основы противодействия коррупции в социальной сфере // Административное и муниципальное право. 2016. № 8.
4. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства РФ от 26 февр. 2010 г. № 96 // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.
5. Названы самые коррумпированные сферы в России. URL: <https://lenta.ru/news/2018/06/01/korruptzia/>
6. 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., пересмотр. М., 2011.
7. Комбарова Е.В. Транспарентность органов публичной власти в условиях информационного общества России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 15–18.
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта.
9. Багмет А.М., Бычкова Е.И. Особенности квалификации подкупа избирателей как вида электоральной коррупции // Юридический мир. 2014. № 2.
10. Спектор Е.И. Особенности и перспективы правового регулирования лоббизма в России // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 12–20.
11. Административное право / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова: учебник для бакалавров. М., 2013.

12. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы / кол. авт.; отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2016.
13. *Андриченко Л.В.* Новое о местном самоуправлении // Журнал российского права. 2005. № 11.
14. *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.
15. *Пресняков М.В.* Антикоррупционные стандарты на государственной службе: проблемы правовой определенности // Административное право и процесс. 2019. № 11.
16. *Охотский И.Е.* Правовой механизм государственной стратегии противодействия коррупции в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.
17. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2016.
18. *Лукьянова Е.А.* Политические режимы, коррупция и конституционализм // Вопросы теоретической экономики. 2020. № 1 (6).
19. *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.
20. *Коннова П.И.* Механизм противодействия коррупции в России: конституционно-правовые основы, состояние и пути совершенствования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017.
21. О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области: Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 85-ОЗ (в ред. от 3 нояб. 2015 г.) // Молодой Коммунар: газета. 2007. № 71.
22. *Сергеев Д.Б.* Выборы и отзыв депутатов и избранных должностных лиц на весах российского конституционного правосудия // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 1.
23. *Амелин Р.В., Чаннов С.Е.* Прямая электронная демократия в Российской Федерации: возможности и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 27–31.