



Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Конституционно-правовые ориентиры противодействия коррупции

ХАБРИЕВА ТАЛИЯ ЯРУЛЛОВНА

директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заместитель Президента РАН, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), член Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, сопредседатель рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, академик РАН, действительный член Международной академии сравнительного права (IASL, штаб-квартира – Париж, Франция), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан

Отражение антикоррупционных норм в современных Конституциях

- в Европе – 3 конституции;
- в Азии – 16 конституций;
- в Карибском регионе – 4 конституции;
- в Южной Америке – 3 конституции;
- в странах Африки – 26 конституций.



Направления конституционализации норм антикоррупционной направленности

- провозглашение противодействия коррупции в качестве конституционной цели, долгосрочной задачи, соответствующей функции и обязанности государства
- включение антикоррупционной деятельности в число предметов ведения государства
- указание на закон, который обязательно должен быть в национальной правовой системе
- утверждение борьбы с коррупцией в качестве одного из принципов международного сотрудничества
- включение соответствующего императива в состав конституционных обязанностей должностных лиц и граждан
- конституционная институционализация специальных антикоррупционных судебных органов

Противодействие коррупции

- *цель (задача), стоящая перед обществом, государством и мировым сообществом*
- *направление и приоритет государственной политики, государственная функция*
- *деятельность, сочетающая публично-правовые и частноправовые начала*
- *совокупность стратегий, тактик и технологий*
- *средство обеспечения безопасности общества, государства и его суверенитета, личности*
- *предмет (область) международного взаимодействия государств*
- *объект и предмет правового регулирования*

Причины востребованности конституционных ориентиров противодействия коррупции

- сформирована объективная общественная потребность в том, чтобы в масштабах государства эта деятельность осуществлялась на основе общих и в высокой степени стабильных начал, обеспеченных особой правовой охраной. Наиболее адекватной формой юридического закрепления являются нормы конституции
- противодействие коррупции пронизывает отношения, образующие предмет конституционного права: взаимоотношения человека и государства, сферу реализации прав человека, организацию и осуществление публичной власти, обеспечение суверенитета и безопасности государства

Конституционные ориентиры

- обеспечивают сохранение и воспроизводство социокультурной и конституционной ценности – общества, свободного от коррупции
- требуются для перманентного воспроизводства государственной политики, публичной и общественной деятельности по противодействию коррупции
- необходимы для формирования полноценной, иерархически структурированной, стабильной правовой основы противодействия коррупции, а также для единообразной и системной институализации в праве целей, принципов, форм и методов соответствующей деятельности, ее приоритетов и содержания, субъектного состава, активного и пассивного компонентов, ее правильного позиционирования в правовой политике

Статья 75¹ Конституции Российской Федерации

В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.

Требования к лицам, замещающим государственные должности и ряд иных должностей, связанных с реализацией функций публичного управления

Запреты:

- *иметь гражданство иностранного государства или статус, предоставляющий право на постоянное проживание на территории иностранного государства*
- *открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами России (подробнее см.: ст. 77, 78, 81, 95, 97, 103, 110, 119, 129 Конституции Российской Федерации).*

Реализация антикоррупционных положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в действующем законодательстве

Федеральные конституционные законы (3):

- от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»
- от 09.11.2020 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»
- от 08.12.2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы», которым внесены соответствующие изменения в Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»)
- Федеральные законы (5):
- от 09.11.2020 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности»
- от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации
- – от 08.12.2020 г. № 426-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (последним изменения вносятся в Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»
- от 22.12.2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»
- от 22.12.2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»

Законопроекты, направленные на реализацию антикоррупционных положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

- проект федерального закона № 1078988-7 «О внесении изменений в статьи 349.1 и 349.2 Трудового кодекса Российской Федерации» (о совершенствовании мер ответственности за коррупционные правонарушения)
- проект федерального закона № 1065287-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты», предусматривающий внесение изменений в 24 законодательных акта Российской Федерации

Реализация положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в законодательстве субъектов Российской Федерации

В период с 1 июля 2020 г. по 1 апреля 2021 г. органами государственной власти субъектов Российской Федерации принято **30 законодательных актов**, направленных на приведение регионального законодательства в соответствие с нормами новой редакции ч. 3 ст. 77 Конституции Российской Федерации (**п. 10 ст. 1 Закона о поправке**), в том числе:

- Конституционный закон Карачаево-Черкесской Республики от 7 октября 2020 г. № 58-РКЗ «О внесении изменений в Конституцию Карачаево-Черкесской Республики»
- Закон Брянской области от 27 февраля 2021 г. № 8-З «О внесении изменений в Устав Брянской области»
- Закон Республики Бурятия от 3 марта 2021 г. № 1368-VI «О внесении изменений в Конституцию Республики Бурятия в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и др.

Значение конституционных новелл

Конституционные новеллы:

- *укрепляют правовые основы противодействия коррупции*
- *создают ориентиры для обеспечения аутентичности реализации положений Конституции в законодательстве Российской Федерации*
- *расширяют горизонт прогнозирования и стратегического планирования антикоррупционной политики*
- *открывают возможность для конституционного развития в целом*

МОНКОР – Методика международного научного мониторинга коррупции

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Программа
международного
научного мониторинга
проявлений коррупции
(МОНКОР)

Program
of International Scientific Monitoring
of Corruption
(MONCOR)



Измерение коррупции:

- 1 Расчет индекса коррупционной устойчивости
- 2 Расчет индекса правопорядка
- 3 Расчет индекса условий возникновения коррупции при госзакупках
- 4
- 5 Расчет индекса репрезентативности
- 6 Расчет индекса межстрановых оценок коррупции

ИТОГИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ АПРОБАЦИИ **МОНКОР**: корреляция коррупции с социально-экономическими факторами

Меры по профилактике коррупции

Проблемы реализации

Способы решения проблемы

Формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению

Рост предпринимательских ожиданий, основанных на том, что взятка является ключевым условием коммерческой деятельности, приводит к **САМОВОСПРОИЗВОДСТВУ КОРРУПЦИИ**

Разработка бизнес-объединениями (ТПП, РСПП, «Опора России», «Деловая Россия» и др.), и саморегулируемыми организациями стандартов системы управления антикоррупционными мероприятиями; мониторинг их применения; выявление отклонений от стандартов

Управление мотивацией антикоррупционного поведения

Коррупция демонстрирует слабую или среднюю зависимость от ожидаемых изменений личного материального положения и индекса потребительской активности. Коррупция не рассматривается как основной источник дохода и повышения заработной платы чиновников, не обладает эффективным превентивным и удерживающим фактором

Выявление социологических закономерностей между материальным стимулированием и снижением уровня коррупции

Формирование действенных антикоррупционных запретов

Субъективный подход к выбору норм, межотраслевая конкуренция норм

Стремление к такой правовой реалии, когда выполнение обязанностей стимулируется, а реализация прав осуществляется беспрепятственно и государство создает для этого условия: в мотивации поведения должен господствовать не страх, а поощряемая государством выгода и личное удовлетворение

Расстановка приоритетов в противодействии коррупции (на основе показателей корреляции между уровнями власти)

Федеральные органы власти
0,51

Органы власти субъектов РФ
0,79

Муниципальные органы
0,74

Привлечение внимания субъектов общественного контроля к уровню власти высокого криминального риска

Единые принципы противодействия коррупции в государственном и частном секторах

- публичность и прозрачность деятельности
- сотрудничество с правоохранительными органами
- недопущение конфликта интересов
- контроль и ответственность лиц
- сочетание правовых и неправовых инструментов и средств
- международное сотрудничество

Декларирование цифровых активов государственными и муниципальными служащими

Указ Президента Российской Федерации от 10 декабря 2020 г. № 778

- Цифровые финансовые активы, выпущенные в информационных системах, организованных в соответствии с иностранным правом, и цифровая валюта (любая) запрещены для лиц, указанных в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ
-
- По общему правилу для отдельных категорий служащих (работников) запрет установлен, если замещаемые ими должности предусмотрены соответствующим перечнем и замещаемые должности предполагают участие в подготовке решений, затрагивающих вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации (для супругов (супругов) и несовершеннолетних детей запрет не вводится в таком случае)
-
- В течение трех месяцев (с 1 января 2021 г.) должно быть осуществлено отчуждение цифровых финансовых активов, выпущенных в информационных системах, организованных в соответствии с иностранным правом, и цифровой валюты

Выводы

- *Противодействие коррупции (и нормы антикоррупционной направленности) все больше проникает в ДНК правовой системы, превращаясь в неотъемлемый элемент генома национального права, конституционного правопорядка и правовой культуры*
- *Общество, свободное от коррупции, антикоррупционная деятельность, правовые инструменты, средства и способы противодействия коррупции становятся органичным и неотъемлемым элементом ценностной матрицы современного общества, правопорядка и его конституционной модели*
- *Развитие конституционно-правового регулирования противодействия коррупции приобретает черты мирового тренда*

Контексты рассмотрения противодействия коррупции

Развитие конституционно-правовой основы противодействия коррупции создает предпосылки для рассмотрения этой деятельности в контексте:

- основ конституционного строя (роль и место в них противодействия коррупции)
- правовой, в том числе конституционной, идеологии
- роли и места противодействия коррупции в механизме государства, осуществлении (функционировании) публичной власти, системе функций государства
- «локации» этого феномена в конституционной модели общества и государства

Гипотеза о новом статусе противодействия коррупции в современных государственно-правовых реалиях

- Противодействие коррупции – это:
- новый сегмент предмета конституционного права – конституционно-правовых отношений
- одна из основ конституционного строя
- динамический элемент механизма государства и механизма осуществления (функционирования) публичной власти;
- одна из основных функций государства
- элемент современного конституционализма
- один из драйверов развития системы права, мировоззренческого основания для конструирования правовых норм, корреляции нормативных массивов, применения правовых норм, сближения и балансировки публичного и частного права