

**Материалы основного доклада академика РАН Т.Я.Хабриевой
на X Евразийском антикоррупционном форуме
«Конституционно-правовые ориентиры противодействия коррупции»**

1. Несмотря на признаваемую в науке и практике важность противодействия коррупции, «феноменология» антикоррупционной деятельности все еще находится в тени познания самой коррупции, ее генезиса, эволюции, современных трендов. Изучение угрозы, которой мы противостоим, безусловно важно, но паритет в познании коррупции и противодействия ей должен быть соблюден.

Соответственно, изучение противодействия коррупции не должно ограничиваться только осмыслением лучших практик и антикоррупционных правовых образцов.

Тем более что мировая практика показывает: в системе правовых координат противодействия коррупции постепенно оформляются конституционные ориентиры, расширяется конституционная основа антикоррупционной политики.

Эта тенденция была обозначена в научном докладе «Законодательство о противодействии коррупции: феномен, эволюция и современные тренды», прозвучавшем на пленарном заседании Восьмого Евразийского антикоррупционного форума в 2019 году.

Тогда мы констатировали закрепление антикоррупционных норм в конституциях 38 государств. В настоящее время число стран, в конституции которых включены антикоррупционные положения, увеличилось до 52, что подтверждает не только наличие данного общемирового тренда, но и его *прогрессирующий характер*.

Слайд 2. Отражение антикоррупционных норм в современных Конституциях.

Термины «взяточничество» и «коррупция» используются в конституциях еще большего числа государств – 69. В некоторых зарубежных

странах противодействие коррупции конституционно закреплено в качестве одной из долгосрочных задач (*например, Конституция Египта 2014 г. с изм. 2019 г. содержит ст. 218 «Борьба с коррупцией»*).

Слайд 3. Направления конституционализации норм антикоррупционной направленности

Многообразие конституционных акцентов вполне объяснимо, так как противодействие коррупции – это сложная, разносторонняя деятельность.

Слайд 4. Противодействие коррупции

В доктрине противодействие коррупции характеризуется одновременно как деятельность государства, общественных структур, направление государственной политики, объект и предмет правового регулирования.

О формировании моделей конституционного закрепления противодействия коррупции говорить пока преждевременно.

Поиск, как было показано выше, идет в широком диапазоне от включения в текст конституции норм-целей и норм-принципов до закрепления в нем регулятивных положений, причем в разных конституционно-правовых институтах. Главное — можно констатировать, что общество, свободное от коррупции, приобрело черты конституционной ценности.

Соответствующие конституционные новеллы демонстрируют расширение предмета конституционного регулирования и являются отражением мирового тренда в конституционных процессах.

2. Конституционные ориентиры противодействия коррупции все больше востребованы государственно-правовой и общественной практикой по ряду причин.

Слайд 5. Причины востребованности конституционных ориентиров противодействия коррупции

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 требуются для перманентного воспроизводства государственной политики, публичной и общественной деятельности по противодействию коррупции. Они необходимы для формирования полноценной, иерархически структурированной, стабильной правовой основы противодействия коррупции.

Слайд 6. Конституционные ориентиры

3. Конституционная реформа, состоявшаяся в России в 2020 г., нацелена на решение комплекса задач, стоящих перед российским обществом и государством. В их числе: расширение социального содержания Конституции и социальных параметров российского государства; повышение гарантий прав граждан и качества их жизни, а также доверия людей к институтам публичной власти; укрепление суверенитета российского государства и др.

Эти задачи в значительной степени взаимосвязаны, поэтому поправки в Конституцию имеют полифункциональный характер. Конституционные новеллы спроектированы таким образом, что они одновременно служат средством и создают условия для реализации комплекса приоритетов конституционных преобразований.

Антикоррупционный потенциал отчетливо прослеживается в новых конституционных положениях о необходимости создания условий для *взаимного доверия государства и общества (ст. 75.1)*, а также в нормах, усаливающих требования к лицам, замещающим государственные должности и ряд иных должностей, связанных с реализацией функций публичного управления.

Слайд 7. Статья 75.1 Конституции Российской Федерации

Общество, свободное от коррупции, определяется в качестве конституционной ценности.

Слайд 8. Требования к лицам, замещающим государственные должности и ряд иных должностей, связанных с реализацией функций публичного управления

Конституционализация требований к лицам, связанным с реализацией функций публичного управления, не только носит антикоррупционный характер, но и направлена на укрепление государственного суверенитета, обеспечение единства публичной власти, поддержание доверия к институтам власти, на защиту прав и свобод человека и гражданина.

Полифункциональность конституционных новелл – это одна из особенностей российской конституционной реформы и важный методологический посыл для толкования, характеристики и применения конституционных норм, а также приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с обновленной Конституцией.

4. Другой особенностью российской конституционной реформы является «восхождение» норм текущего законодательства (в том числе антикоррупционного, антиотмывочного) на конституционный уровень. Это расходится с известными механизмами действия конституционных норм, их «нисхождением» на уровень отраслевого законодательства, хоть и не противоречит им.

С юридической точки зрения это новый прием, а с позиции социального смысла подтверждается неизменность политики по противодействию коррупции.

А вот наши европейские коллеги пока недооценили расширение предмета конституционного регулирования и видят только юридическую сторону этого процесса, считая, что ригидность конституционных норм исключает дальнейшую публичную дискуссию по новым нормам (например,

о требованиях к должностным лицам) и не позволяет их оценить Конституционному Суду.

Но границы предмета конституционного регулирования (что включать в него, а что – нет) – это право суверенного государства, и есть разные подходы. Примеры объемных конституций: самая большая конституция в мире – Конституция штата Алабама (США). Индии, Нигерии – более 1000 статей (Индия – 146 000 слов; Нигерия – 66 000 слов; Малайзия и Бразилия – 64 000; Пакистан – 58 000; Мексика – 57 000; Гана – 53 000; Кения – 49 000; некодифицированная английская – 54 000; Россия – 12000 (сейчас больше); США – 8000 слов).

В связи с потенциальной конкуренцией экспертных оценок и доктринальных походов, лежащих в их основе, считаю необходимым развивать доктрину конституционной легитимации законодательства, а в практическом ключе – вернуться к теме границ законодательного регулирования. В частности, к известному соотношению внутри триады «конституция – закон – подзаконный акт».

5. Это особенно важно, так как конституционные новеллы придали импульс развитию законодательства.

В период с 1 июля 2020 г. по 25 марта 2021 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации было внесено 207 законопроектов, отвечающих логике конституционных преобразований, 52 из которых к настоящему времени приняты и вступили в силу.

Из числа указанных законопроектов и законодательных актов требования антикоррупционного характера содержат **три федеральных конституционных закона и пять федеральных законов.**

Слайд 9. Реализация антикоррупционных положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в законодательстве Российской Федерации

Требования антикоррупционного характера содержат и два законопроекта, находящиеся на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Слайд 10. Законопроекты, направленные на реализацию антикоррупционных положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

Довольно активно нормотворческая деятельность, нацеленная на повышение эффективности системы государственного управления, противодействия коррупции, осуществляется в субъектах Российской Федерации. Так, 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 части установления ряда ограничений для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Слайд 11. Реализация положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в законодательстве субъектов Российской Федерации

Конституционные новеллы открывают возможность не только для развития правовой основы противодействия коррупции в России, но и для конституционного развития в целом.

Слайд 12. Значение конституционных новелл

6. В доктринально-практическом ключе важно последовательное юридическое оформление в российском правовом порядке национального антикоррупционного стандарта ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции в отношении публичных должностных лиц.

Данный стандарт связывает воедино уровни публичной власти, ее ветви и институты, а также позволяет соотносить национальное регулирование в этой области с универсальными стандартами.

Это не означает, что Россия отвергает универсальные антикоррупционные стандарты, закрепленные в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 года, а также принятые органами различных международных организаций (ОЭСР, ГРЕКО, Совета Европы и др.) и позиционируемые в качестве универсальных. Они восприняты российской правовой системой, учитываются при формировании и реализации стратегических решений, нацеленных на противодействие коррупции, также как и лучшие национальные практики в этой области. При этом есть понимание того, что в соответствующем регулировании необходимо принимать во внимание региональные и национальные особенности. Динамика евразийской интеграции, в том числе в правовой сфере, обуславливает потребность выработки общих региональных евразийских стандартов в области противодействия коррупции и создания Евразийской антикоррупционной стратегии.

Реализация такого рода стратегии должна быть обеспечена инструментами мониторинга и оценки уровня коррупции и степени соблюдения антикоррупционных стандартов как в регионе в целом, так и в суверенных государствах, расположенных в его пределах. Подобные инструменты позволят определять болевые точки общерегиональной и национальной антикоррупционной политики. Несмотря на разнообразие методик оценки коррупции, большинство из них справляются с поставленными задачами лишь отчасти. Отсутствие единых критериев оценки и сосредоточенность их разработчиков на отдельных вопросах проявления коррупции приводят к тому, что антикоррупционные рейтинги различных государств не всегда соотносятся между собой, а иногда и откровенно противоречат друг другу.

В целях разрешения указанных противоречий Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации была инициирована программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР), частью которой стало создание методики расчета индекса правопорядка на основе оценки показателей взяточничества и коммерческого подкупа.

Слайд 13. МОНКОР – методика международного научного мониторинга коррупции

В рамках апробации данной методики были получены результаты расчета индекса правопорядка не только на национальном уровне – в Российской Федерации, но и в государствах – участниках Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Проведенный Институтом анализ коррупционных показателей 10 регионов Российской Федерации на основе МОНКОР и коррупциометрии помог установить наличие прямых причинных зависимостей между показателем коррупции, численностью и устойчивостью государственного аппарата, наличием природных ресурсов, развитостью отдельных секторов экономики (строительства, транспорта, добычи и переработки природных ресурсов, туристического бизнеса и др.). Полученные результаты подтверждают работоспособность данной методики и обуславливают потребность в ее дальнейшем развитии и использовании.

Методика может быть адаптирована к потребностям реализации Евразийской антикоррупционной стратегии.

Слайд 14. Методика предварительной апробации МОНКОР

7. Обновленная Конституция, еще больше чем прежде, ориентирует на единство социальных и правовых стандартов, что обуславливает единство и стандартизацию антикоррупционных и антиотмывочных требований как в

публично-правовой, так и частноправовой сферах. Такого единства давно требует универсальная Конвенция ООН по противодействию коррупции.

Слайд 14. Единые принципы противодействия коррупции в государственном и частном секторах

К числу дополнительных ориентиров отечественной антикоррупционной политики следует отнести принцип сотрудничества субъектов антикоррупционной деятельности. Его потенциал позволит не допустить антагонизма между правоохранительными органами, компетентными в сфере противодействия коррупции, частным сектором и некоммерческими организациями, ведущими антикоррупционную деятельность. Добиться более скоординированного их взаимодействия можно правовым путем – посредством заключения соглашений об информационном взаимодействии, организации антикоррупционных интерактивных площадок, проведения совместных антикоррупционных тренингов и иных антикоррупционных просветительских мероприятий. К числу стимулирующих мер можно отнести снижение ответственности за коррупционные правонарушения для организаций, оказывающих содействие правоохранительным органам в выявлении и расследовании коррупционных правонарушений.

8. Подтверждением концепции единства принципов и требований в публичной и частной сферах служит дальнейшая унификация понятия конфликта интересов в российском законодательстве, позволившая распространить его действие как на государственную, так и на корпоративную сферы. Кроме того, наметились контуры новой тенденции, состоящей во все большем проникновении данной категории в отраслевое законодательство. Так, подходы к определению конфликта интересов, закрепленному в ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» находят отражение в отраслевых актах,

регулирующих закупочную, медицинскую, образовательную и иные виды деятельности.

В будущем возможно применение унифицированного определения конфликта интересов для целей противодействия коррупции в равной мере ко всем правоотношениям. Это потребует самостоятельного исследования юридической терминологии, используемой в рамках предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Представляется, что проведение такого исследования может быть предусмотрено в новом Национальном плане противодействия коррупции.

9. Постоянное усложнение общественных отношений и технологий нашло отражение в Конституции России (ст. 71), которая впервые упоминает о безопасности при обороте цифровых данных. Это уже дает проекции в законодательстве.

Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в законодательство в сфере противодействия коррупции внесены изменения, вступившие в силу с 1 января 2021 г.

Теперь цифровая валюта признается имуществом, и сведения о ее наличии, а также о расходах на приобретение цифровых финансовых активов, цифровой валюты необходимо представлять в установленном порядке. Криптовалюта может выступать в качестве полноценного предмета взятки, что подтверждается практикой.

Слайд 15. Декларирование цифровых активов государственными и муниципальными служащими

Надо заметить, что цифровые финансовые активы, выпущенные в информационных системах, организованных в соответствии с иностранным правом, а также цифровая валюта признаются иностранными финансовыми инструментами, владеть и пользоваться которыми запрещено включенным в

установленные перечни государственным служащим и иным категориям должностных лиц, а также их супругам.

Правоприменительная практика пока не подтверждает эффективность нововведений. Регуляторная политика в связи с этими новыми явлениями развивается у нас, как и во многих других странах, фрагментарно. Правоприменительная практика уже демонстрирует сложности в апеллировании указанных категорий, скажем, в уголовном процессе, потому что еще не созданы соответствующие инструменты измерения их учета. Например, не всегда возможно провести соответствующую экспертизу.

В обновленной Конституции сейчас достаточно ориентиров для нахождения соразмерного правового решения.

10. Изучение мирового и отечественного опыта создания и развития конституционных ориентиров противодействия коррупции позволяет сделать следующие выводы.

Слайд 16. 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.

Будущее укоренение антикоррупционных стандартов на конституционном уровне как обязательной части конституционного регулирования во многом зависит от доктрины.

11. Поступательное развитие конституционно-правовой основы противодействия коррупции создает предпосылки для доктринального освоения этой деятельности в новых контекстах.

Слайд 17. Контексты рассмотрения противодействия коррупции

Требуется проверки научная гипотеза о том, что противодействие коррупции в некоторой перспективе приобретет черты и статус одной из основ конституционного строя и элемента современного конституционализма (и соответствующим образом будет категорироваться в доктрине).

Слайд 18. 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;

мировоззренческое основание для конструирования и применения правовых норм, корреляции нормативных массивов, сближения и балансировки публичного и частного права.

Постановка таких научных вопросов провокационна. Предполагаю, что сейчас многие коллеги-конституционалисты не готовы воспринять эти тезисы даже в качестве гипотезы. Однако исследования по ее проверке

считаю перспективными, даже если результат окажется отрицательным.
Хотя мой прогноз в этой части оптимистичный.