

КОНСТИТУЦИОННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОРРУПЦИИ КАК ДЕФЕКТА ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

А.А. УВАРОВ

Уваров Александр Анатольевич, профессор кафедры конституционного и международного права Сочинского филиала Всероссийского государственного университета юстиции, доктор юридических наук, профессор.

В статье рассматриваются вопросы противодействия коррупции через призму [Конституции](#) РФ. Оценивая коррупцию как своеобразный дефект правовой системы, автор обращает внимание, прежде всего, на этап правотворчества, где изначально в результате законодательных ошибок возникают коррупциогенные факторы. Юридические свойства [Конституции](#) в сочетании с конституционными принципами позволяют комплексно воздействовать на общественные отношения и нейтрализовать коррупциогенные факторы как на стадии правотворчества, так и на стадии правоприменения. В статье обращается внимание на некоторые недоработки антикоррупционного законодательства и вносятся предложения по их устранению, отмечаются участки антикоррупционного контроля правотворчества, которые могут быть освоены только с использованием конституционного механизма. С учетом учредительного характера конституционных норм, их влияния на правотворческую и правоприменительную практику, а также принимая во внимание конституционные поправки 2020 г., расширяющие возможности Президента РФ по направлению в Конституционный Суд РФ для оценки конституционности проектов федеральных законов, федеральных конституционных законов, законов о поправках к [Конституции](#) РФ, представляется возможным и целесообразным усилить конституционное профилактическое воздействие на коррупцию.

Ключевые слова: конституционные принципы, антикоррупционный контроль.

Constitutional Evaluation and Prevention of Corruption as a Defect in the Legal System

A.A. Uvarov

Uvarov Aleksandr A., Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Sochi Branch of the All-Russian State University of Justice, LL.D., Professor.

The article deals with the issues of combating corruption through the prism of the Constitution of the Russian Federation. Assessing corruption as a kind of defect in the legal system, the author pays attention, first of all, to the stage of law-creation, where corruption-causing factors initially arise as a result of legislative errors. The legal properties of the constitution, combined with constitutional principles, make it possible to comprehensively influence social relations and neutralize corruption factors both at the stage of lawmaking and at the stage of law enforcement. The article draws attention to some shortcomings of the anti-corruption legislation and makes proposals for their elimination, points out the areas of anti-corruption control of law-making, which can only be mastered using the constitutional mechanism. Taking into account the constituent nature of constitutional norms, their influence on law-making and law enforcement practice, as well as taking into account the constitutional amendments of 2020, expanding the possibilities of the President of the Russian Federation to refer to the Constitutional Court of the Russian Federation to assess the constitutionality of draft federal laws, federal constitutional laws, laws on amendments to the Constitution of the Russian Federation, it seems possible and expedient to strengthen the constitutional preventive impact on corruption.

Key words: constitutional principles, anti-corruption control.

Вопросам, связанным с конституционным регулированием противодействия коррупции, посвящено не так уж и много научных исследований <1>. Между тем известно, что коррупция не только деформирует правовую систему государства, искажая волю законодателя, придавая правовым нормам отрицательную энергию и цель, но и разлагает аппарат публичной власти, ставит его на службу не публичным, а частным корыстным интересам, переформатирует массовое общественное сознание граждан на чуждые их общим интересам ценности. Очевидно, что коррупция - это многовекторное негативное общественное явление, корни которой находятся не только в правовой, но и в экономической, политической, социальной, духовно-нравственной сферах нашей жизни.

<1> См., например: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2016. 386 с.; Шевердяев С.Н. Влияние антикоррупционных институтов российской административной реформы на развитие конституционного законодательства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. N 1. С. 20 - 31; Брежнев О.В. Особенности применения мер по противодействию коррупции в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации // Российская юстиция. 2019. N 7. С. 6 - 8 и др.

В этой связи возможности правовых норм по нейтрализации этого зла могут быть определены следующими задачами: 1) предупреждение коррупции, т.е. выявление и последующее устранение причин коррупции (профилактика коррупции); 2) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); 3) минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений <2>.

<2> [Статья 1](#) Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" // Российская газета. 2008. 30 декабря.

Ограничиваясь исследованием только правовой материи, обратимся к коррупционным факторам, являющимся формальными (юридическими) факторами источников коррупции. К ним относятся положения нормативных правовых актов (проектов): 1) устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил; 2) содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, тем самым создающие условия для проявления коррупции <3>. На первый взгляд, задача законодателя заключается в выборе правильного алгоритма действий для правоприменителей, исключающего возможность их свободного усмотрения при применении правовой нормы, реализация которой связана с тем или иным юридическим фактом, а для граждан и организаций - устанавливающего четкие и простые для выполнения требования законодательства. При выполнении этих задач главным ориентиром ценности и правильности правовых норм, содержащихся в законах и подзаконных актах, является [Конституция](#) РФ как основной источник правовой системы Российской Федерации. При этом необходимо иметь в виду, что правовая система Российской Федерации - это комплексное понятие, включающее в себя как правовые нормы (институты, отрасли), так и правовую практику и идеологию. Обращаясь к законотворчеству как к исходному циклу и основе возникновения всякого рода правоотношений и последующих правовых явлений (практики, идеологии), важно отметить, что именно на этом небольшом, но важном для последующей жизни нормативного акта этапе могут возникнуть определенные дефекты (законодательные ошибки). По мнению ряда авторов: "...законодательной ошибкой может быть признано лишь такое отступление от требований законодательной техники, логики или грамматики, которое снижает качество

закона, вызывает затруднение в толковании содержания его нормативных установлений, препятствует их реализации в конкретных отношениях.

<3> **Часть 2 ст. 1** Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // Российская газета. 2009. 22 июля.

Среди видов таких юридических ошибок выделяются ошибки: 1) в проектировании механизма правового регулирования (в том числе концептуальные ошибки); 2) законодательные пробелы; 3) избыточная нормативность; 4) нарушение стиля; 5) коллизии между отдельными законами; 6) фактографические ошибки" <4>. Могут возникнуть и так называемые "злонамеренные ошибки", пролоббированные влиятельными коррупционными сообществами. Так, в частности, существует проблема использования независимых экспертов для внедрения коррупциогенных факторов в проекты нормативных правовых актов, которые сами разработчики первоначально не включали в текст проектов нормативных правовых актов, а затем, ссылаясь на заключение независимых экспертов, добавляли их в текст проекта <5>.

<4> Баранов В.М., Сырых В.М. Законотворческие ошибки: понятие и типология // Баранов В.М. Техничко-юридический анализ правотворческой реальности современной России. В 2 т. Т. 1. 1999 - 2009. М.: Проспект, 2020. С. 124 - 125.

<5> Долотов Р.О. Эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. N 4. С. 46.

В целом связь конституционных норм с оценкой коррупции как дефекта законодательства может быть отслежена по нескольким аспектам. В первую очередь, это конституционные принципы. Все они уже сами по себе несовместимы с коррупцией в тех или иных сферах общественных отношений. Однако обнаружение в правовой системе коррупционных факторов, как правило, возможно только при учете этих принципов, взятых в их органической взаимосвязи. К примеру, широкие пределы усмотрения судьи как государственного должностного лица продиктованы порой необходимостью соблюдения целого ряда конституционных принципов (справедливости, равноправия, гуманизма, достойной жизни и свободного развития человека). Как уже отмечалось выше, в качестве коррупционного фактора правовая норма, содержащая такое усмотрение правоприменителя, может рассматриваться, если она связана с необоснованностью применения (то же самое касается и исключения из общих правил).

В свою очередь, сама по себе необоснованность в правовом регулировании может быть продиктована целым рядом законотворческих ошибок, никак не связанных с коррупционностью. Вследствие этого такая необоснованность может считаться коррупционным фактором только при условии наличия корыстных мотивов усмотрения. В этой связи целесообразно в **ч. 2 ст. 1** Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" после слов "исключений из общих правил" включить слова "по корыстным мотивам". Что касается положений **ч. 2 ст. 1** данного Закона, а именно: "...положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям...", то связь "с созданием условий для проявления коррупции" здесь еще в большей степени не очевидна. В частности, "неопределенность" ассоциируется, прежде всего, с пробелом в законодательстве, при котором нет четкого описания алгоритма действий граждан (организаций). Но пробел законодательства в публично-правовой сфере не может быть преодолен в процессе правоприменительной деятельности (аналогия закона и аналогия права допустимы только в частноправовых отношениях).

По сути, такой пробел в законодательстве означает невозможность каких-либо действий со стороны правоприменителя по реализации тех или иных прав и свобод граждан. Таким образом, неопределенность правовых предписаний не может сама по себе порождать коррупционные действия, поскольку является препятствием для совершения любых действий должностного лица (действует правовой принцип "разрешено все то, что разрешено"). Предположения же законодателя о том, что данный пробел будет восполнен правоприменителем в коррупционных целях, выглядят по крайней мере надуманными и необоснованными.

Что касается "трудновыполнимых и (или) обременительных требований к гражданам и организациям", то вопрос о степени их трудоемкости может быть решен посредством специальной юридической экспертизы, предметом которой должен стать сравнительный анализ альтернативных решений подобных вопросов, а не просто оценка трудоемкости варианта, зафиксированного в законодательном акте. Но, как представляется, в этой связи вопрос уже переходит в правотворческую плоскость, связанную с оптимизацией регулирования, т.е. с совершенствованием определенных правоотношений, и поэтому ничего общего с выявлением коррупциогенных факторов не имеет. Кроме того, исполнители антикоррупционной экспертизы при выявлении трудновыполнимых и обременительных требований могут столкнуться с проблемами определения критериев оценки таких требований. В условиях отсутствия четкого правового регулирования выявление этих требований нередко приобретает чисто умозрительный, субъективный характер, основанный на дифференцированном, далеко не всегда правильном подходе экспертов при восприятии степени трудоемкости и обременительности требований.

Возвращаясь к вопросу о конституционном измерении коррупции, обратимся к уже существующей практике такого измерения. Если оценивать эту практику с точки зрения общих направлений антикоррупционной политики, то среди них выделяются следующие: 1) мировоззренческо-ментальный, выражающийся в преодолении коррупционной терпимости; 2) институционально-организационная деятельность, выражающаяся в преодолении коррупционных деформаций публично-государственной службы; 3) антикоррупционный мониторинг нормативно-правовой базы, направленный на отфильтровывание коррупционных норм, статей средствами правовой криминалистической экспертизы <6>. При этом правовые позиции Конституционного Суда РФ антикоррупционной направленности сформулированы в основном по вопросам государственной службы <7>.

<6> Бирюков А.В. Антикоррупционная правовая политика России: история и современность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2014. С. 8 - 9.

<7> См.: Определения Конституционного Суда РФ от 19 июня 2012 г. [N 1169-О/2012](#); от 25 февраля 2013 г. [N 334-О/2013](#); от 10 октября 2013 г. [N 20-П/2013](#); от 14 января 2014 г. [N 94-О/2014](#); от 6 июня 2017 г. [N 1163-О/2017](#) и др. // СПС "КонсультантПлюс".

Это не означает, что по остальным направлениям антикоррупционной политики у нас полный порядок. Как отмечает Т.Я. Хабриева: "Сегодня противодействие коррупции - это проблема идеологическая, даже мировоззренческая. В решении подобного рода задач важная роль отводится правовому воспитанию и просвещению, а также антикоррупционной пропаганде" <8>. Огромную роль в антикоррупционном воспитании, просвещении и пропаганде играют конституционные принципы устройства государства и общества, основных прав и свобод человека и гражданина. Их фундаментальное значение для правовой системы в целом бесспорно, так же как и несомненно то, что эти принципы являются важным инструментом для предотвращения способствующих развитию коррупции дефектов в деятельности государственного аппарата (принципы народовластия, разделения властей), коррупционной деформации института основ правового положения личности (принципы гуманизма, равноправия, единства прав и свобод, неотчуждаемости, непосредственного действия, гарантированности), проявления коррупционных начал в деятельности гражданского общества (принципы идеологического разнообразия и

политического плюрализма, свободы экономической деятельности, поддержка конкуренции) и др. Все эти конституционные принципы должны активно реализовываться на практике по таким направлениям противодействия коррупции, как выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией), а также минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

<8> Хабриева Т.Я. Коррупция и правопорядок в фокусе современной юридической доктрины // Зарубежное законодательство и сравнительное правоведение. 2016. N 4 (59). С. 12.

С принятием поправок к Конституции РФ 2020 г. возник дополнительный потенциал профилактических мер противодействия коррупции. Это связано с полномочиями Президента РФ направлять в Конституционный Суд РФ проекты законов о поправках к Конституции РФ, проекты федеральных и федеральных конституционных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном ч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, законов до их подписания Президентом РФ (подп. "а" п. 5.1 ст. 125 Конституции РФ), законов субъектов РФ до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (подп. "в" п. 5.1 ст. 125 Конституции РФ). Учитывая то, что в деятельности Конституционного Суда РФ вопросы правовой и антикоррупционной оценки нормативных правовых актов (их проектов) неразрывны, по результатам (правовым позициям) такой оценки можно говорить лишь в консолидированном формате, что не исключает возможности отражения в таких решениях мнений о конституционности антикоррупционного законодательства (его отдельных положений). Кроме профилактического воздействия через конституционные принципы полезным юридическим свойством Конституции РФ, предотвращающим появление в законодательстве Российской Федерации коррупциогенных норм, является ее прямое (непосредственное) действие на регулируемые отношения.

Однако выявить и тем более определить возможность действия таких норм в конкретной жизненной ситуации по силам, прежде всего, Конституционному Суду РФ, который исходя из своего статуса высшего федерального государственного органа, уполномоченного на официальное толкование Конституции РФ, может установить, как должна применяться та или иная конституционная норма в той или иной коррупциогенной ситуации в контексте соответствующих законов и подзаконных актов, регулирующих действия субъектов (участников) этой ситуации.

Конституционное измерение коррупции как безальтернативная мера необходима, прежде всего, в так называемых нестандартных случаях: ситуациях опережающего законодательного развития <9>, в ситуациях квалифицированного молчания законодателя, в практических ситуациях обхода закона правоприменителем. Ситуации опережающего развития возникают, как правило, в случаях особого (экспериментального) регулирования на определенных территориях Российской Федерации. Такого рода ситуации урегулированы в отдельных законах, предназначенных для внедрения новаций <10>. Целый ряд нормативных правовых актов экспериментального характера связан с цифровыми технологиями <11>. Ситуация опережающего правотворчества может возникнуть и по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, когда первым принимается не федеральный закон, а закон какого-либо субъекта Российской Федерации, либо когда происходит делегирование федеральным парламентом полномочий по принятию акта, имеющего статус федерального закона, Президенту РФ в форме его указа. Ситуация квалифицированного молчания в отличие от законодательного пробела - это осознанно не урегулированная ситуация, которая вызвана не ошибкой законодателя (недостатком, небрежностью), а необходимостью для предотвращения в текущем моменте каких-либо негативных последствий. Факты квалифицированного молчания имеют место даже при реализации некоторых норм Конституции РФ <12>. Представляется, что законодательная лакуна в виде квалифицированного молчания, особенно с прямыми отсылочными нормами Конституции РФ, в случае необходимости всегда может быть заполнена соответствующими правовыми позициями Конституционного Суда РФ и поэтому мало приспособлена в качестве источника коррупционных

действий. Что касается обхода закона, то, по мнению В.М. Баранова, - "это внеправовое поведение, которое не имеет отношения к злоупотреблению правом, правонарушению, равно как и к правомерному поведению. Это нейтральная для государства деятельность" <13>. Тем не менее данная деятельность приводит к определенному желаемому для субъекта права, осуществляющего эту деятельность, результату. Из-за умышленного корыстного использования определенных дефектов законодательства процедура "обхода закона" выходит из-под контроля государства и предполагает возможность на отрезке ее реализации отойти от обычных предъявляемых к этой деятельности требований, т.е. получить свою выгоду в упрощенном порядке без установленных общих для всех оснований. Все это позволяет усомниться в правомерности обхода закона и считать эту деятельность нейтральной для государства. Наиболее характерным примером обхода закона является так называемый законодательный лоббизм, процедура которого, несмотря на длительную научную дискуссию, так и не урегулирована <14>.

<9> См.: Залоило М.В. [Опережающий характер правотворчества](#) и проблемы синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. 2019. N 9. С. 20 - 29.

<10> См.: Федеральный [закон](#) от 22 декабря 2020 г. N 437-ФЗ "О федеральной территории "Сириус"; Федеральный [закон](#) от 29 декабря 2014 г. N 473-ФЗ "Об особенностях организации местного самоуправления на территориях опережающего социально-экономического развития"; Федеральный [закон](#) от 29 июля 2017 г. N 216-ФЗ "Об инновационных научно-технологических центрах" и др. // СПС "КонсультантПлюс".

<11> См.: Федеральный [закон](#) от 31 июля 2020 г. N 258-ФЗ "Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации"; Федеральный [закон](#) от 31 июля 2020 г. N 259-ФЗ "О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и др. // СПС "КонсультантПлюс".

<12> Так, отсутствуют пока Федеральные конституционные законы о порядке изменения статуса субъекта Российской Федерации ([ч. 5 ст. 66](#) Конституции РФ), Федеральные конституционные законы о порядке созыва Конституционного Собрания РФ ([ч. 2 ст. 135](#) Конституции РФ). Не урегулирован федеральным законом и вопрос о порядке ухода Президента РФ в отставку ([ч. 2 ст. 92](#) Конституции РФ).

<13> Баранов В.М. Обход закона: сущность и проблемы противодействия // Баранов В.М. Техничко-юридический анализ правотворческой реальности современной России. В 2 т. Т. 2 (2010 - 2019). М.: Проспект, 2020. С. 401 - 402.

<14> К сожалению, по этому злободневному вопросу отсутствуют и какие-либо правовые позиции Конституционного Суда РФ.

Широко известной аксиомой является то, что любое правонарушение (в том числе коррупционное) легче предотвратить, чем вести борьбу с уже совершенными деяниями и устранять их негативные последствия. Именно поэтому потенциал конституционных норм должен быть направлен, прежде всего, на профилактику, предотвращающую их совершение, тем более что для борьбы с коррупцией и минимизации ее последствий более приспособлено уголовное, административное, гражданское и иное отраслевое законодательство. Поправки к [Конституции](#) РФ 2020 г. позволят усилить и сделать более эффективной эту работу на стадии законотворческого процесса. Это позволит минимизировать государственные затраты на борьбу с коррупцией, направив освободившиеся резервы на более перспективные цели государственного и общественного развития, такие как: здравоохранение, образование, культура, развитие цифровых технологий, ресурсосберегающих и природоохранных направлений производства, укрепление обороноспособности страны и т.п.

Литература

1. Баранов В.М. Законотворческие ошибки: понятие и типология / В.М. Баранов, В.М. Сырых // Баранов В.М. Техничко-юридический анализ правотворческой реальности современной России: вступительные эссе и доклады на международных форумах "Юртехнетика" в формате круглого стола и в жанре дискуссионного клуба (1999 - 2019). В 2 томах. Т. 1. 1999 - 2009. Москва: Проспект, 2020. 520 с.
2. Баранов В.М. Обход закона: сущность и проблемы противодействия / В.М. Баранов // Баранов В.М. Техничко-юридический анализ правотворческой реальности современной России: вступительные эссе и доклады на международных форумах "Юртехнетика" в формате круглого стола и в жанре дискуссионного клуба (1999 - 2019). В 2 томах. Т. 2 (2010 - 2019). Москва: Проспект, 2020. 464 с.
3. Бирюков А.В. Антикрупционная правовая политика России: история и современность: автореферат диссертации кандидата юридических наук / А.В. Бирюков. Краснодар, 2014. 26 с.
4. Брежнев О.В. Особенности применения мер по противодействию коррупции в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации / О.В. Брежнев // Российская юстиция. 2019. N 7. С. 6 - 8.
5. Долотов Р.О. Эффективность института независимой антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов / Р.О. Долотов // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. N 4. С. 42 - 49.
6. Залоило М.В. Опережающий характер правотворчества и проблемы синхронизации правового регулирования / М.В. Залоило // Журнал российского права. 2019. N 9. С. 20 - 29.
7. Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / под общей редакцией Т.Я. Хабриевой. Москва: ИНФРА-М, 2016. 386 с.
8. Хабриева Т.Я. Коррупция и правопорядок в фокусе современной юридической доктрины / Т.Я. Хабриева // Зарубежное законодательство и сравнительное правоведение. 2016. N 4 (59). С. 5 - 13.
9. Швердяев С.Н. Влияние антикрупционных институтов российской административной реформы на развитие конституционного законодательства / С.Н. Швердяев // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. N 1. С. 20 - 31.

Подписано в печать

21.07.2023
