Охотский Игорь Евгеньевич. Правовой механизм государственной стратегии противодействия коррупции в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Охотский Игорь Евгеньевич;[Место защиты: Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России].- Москва, 2015.- 179 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Коррупция - крайне опасное социальное явление, оказывающее весьма негативное воздействие на государство, общество и его граждан, на правовой порядок, социальную стабильность и национальную безопасность. Сегодня не только отдельные страны, но и все мировое сообщество обеспокоено серьезностью проблемы коррупции и возникающими в связи с нею угрозами, массовостью коррупционных проявлений, огромными объемами втянутых в ее пространство активов1.

Коррупция, если ей решительно не противостоять, существует и усиливает свое социально-разрушающее воздействие при любом государственном строе и любом государственном режиме, не обходит стороной ни цивилизованные страны с сильной экономикой и рационально организованной системой власти, ни авторитарные режимы, ни государства со слаборазвитой экономикой переходного типа. Хотя понятно, что многое, в том числе масштабность коррупции и ее формы, определяется цивилизационными характеристиками государства, особенностями политического, экономического, социокультурного и социально-психологического развития конкретного общества. Способствуют распространению коррупционных практик возможности по оперативному обмену обезличенной информацией с помощью современных ІТ-технологий и Интернета, что не противоречит конституционно-демократическим принципам распространения и потребления информации.

Коррупция извращает принципы демократии, законности и социальной справедливости, нарушает верховенство права и конституционный дух права, дезорганизует государственный аппарат, угрожает единству политического, экономического и социального пространства страны. Люди утрачивают веру в способность власти защитить их права, свободы и законные интересы. Такое положение снижает действенность права, девальвирует все человеческие ценности. Для правового демократического социального государства коррупция однозначно является важнейшим негативным фактором, оказывающим серьезную угрозу верховенству права.

Потенциально противостоять коррупции может не только эффективная экономика, культура, здоровые нравственные и ментальные традиции, но, прежде всего, правовая система государства, ее конституционная составляющая и

См.: Конвенция ООН против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. Преамбула.

соответствующая ей государственная антикоррупционная стратегия. Конституция обеспечивает социальное согласие, создает правовую основу реализации ценностей и идеалов желаемого будущего. При этом она, как справедливо замечает Э. Корвин, «не дарует права народу, а сама является творением его (народа) власти»2, что, в свою очередь, является немаловажным для надежной защиты принципов социальной справедливости, прав и свобод человека и гражданина, чести и достоинства каждого.

Для Российской Федерации проблемность ситуации состоит в том, что на протяжении многих десятилетий коррупционные проявления в нашей стране оставались как бы в тени, трактовались как фоново-девиантные, никакой антикоррупционной стратегии не было, практиковались лишь отдельные попытки борьбы с коррупцией. Противоправные коррупционно выстроенные общественные отношения оставались вне сферы пристального внимания органов государственной власти, научного сообщества и широкой общественности. В следствие чего коррупция превратилась в системное явление, а значит, требующее адекватного системного противодействия, чему и призвана служить именно антикоррупционная стратегия.

Рынок коррупционных услуг, по оценкам международной организации «Trasparency International», к концу нулевых годов в России превысил 300 млрд. долларов3. Страна с 27 баллами по индексу восприятия коррупции и масштабам коррумпированности в 2014 г. оказалась на 136-м месте и прочно закрепилась в последней трети списка из 174 исследованных стран мира4. Для многих граждан и юридических лиц коррупция стала непреодолимым препятствием на пути реализации их конституционных прав на собственность, ведение бизнеса, интеллектуально-культурное развитие, образование, качественное медицинское обслуживание и социальное обеспечение, на участие в управлении делами общества и государства. Конституционные принципы законности, демократии, межнационального согласия, социальной справедливости и гуманизма нередко лишь декларируются. В стране сложилась парадоксальная ситуация, когда идеи верховенства права и конституционные императивы неуклонного соблюдения закона в обществе больше признаются на словах, чем на деле; правовой механизм антикоррупционной стратегии не всегда срабатывает должным образом.

Этим в первую очередь объясняется научная актуальность и практическая значимость представленного к защите диссертационного исследования. Особенно с

2 Corwin E.S. The Constitution as Instrument and as Symbol // American Political Science Review. 1936.
№ 30. P. 1071. Цит. no: Public Law and Legal Theory Working Paper. Chicago. 2010. № 30. P. 69-70.

3 См.: 7/report/.

4 См.: .

точки зрения сущностных характеристик коррупции, детерминирующих ее факторов и негативных последствий, правовых механизмов антикоррупционной стратегии в направлении установления социального мира, законности и правопорядка, соответствующих букве и духу Конституции Российской Федерации.

Научая и практическая актуальность исследования определяется также тем, что
коррупция со второй половины XX века из проблемы локального характера
превратилась в явление транснационального плана, приобрела «неведомые ранее
формы» . Если раньше коррупцией были поражены лишь отдельные элементы
государственной власти и хозяйственной системы и ее главным субъектом был
чиновник, то сейчас коррупцией поражены практически все сферы жизнедеятельности
общества. В том числе - политика и конституционные органы самого высокого уровня
государственного управления, правоохранительные и административно-
управленческие структуры, экономика и финансовая сфера, социально-бытовые и
трудовые отношения, шоу-бизнес и средства массовой информации. Нередко
государство и его структуры сами порождают коррупцию, создают для нее
благоприятные условия: коррумпированность чиновников подменяет

конституционные институты и позволяет относительно небольшой группе граждан в коррупционном режиме безнаказанно обогащаться за счет всего общества6.

Не случайно проблематика научного исследования сущности коррупции, ее истоков, социальных последствий и организационно-правовых механизмов противодействия сейчас находится в числе приоритетных, стала не только темой научных дискуссий и выступлений средств массовой информации, но и предметом государственных политик, крупномасштабных антикоррупционных соглашений и практических акций международного уровня.

Нельзя не признать, что антикоррупционная стратегия России по своим результатам пока не обеспечивает должные качественные характеристики. Причем как с точки зрения конституционных принципов законности, демократии и эффективности государственного управления, так и базовых конституционных ценностей. Предпринимаемые усилия пока не обеспечивают качественного решения главной задачи - искоренения причин коррупции и разрушения условий, ее порождающих. Эффективные механизмы борьбы с коррупцией не сложились. Результат соответствующий - объемы коррупционного рынка растут, коррупция, , остается

Сенчагов В.К. Антикоррупционность - одно из главных требований модернизации финансовой системы страны // Государственный аудит. Право. Экономика. 2010. № 3. С. 34.

6 См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева -М.,2014. С. 629.

**є**

одной из самых серьезных угроз верховенству права.

Сказывается недостаточно высокая эффективность многих мероприятий избранной стратегии противодействия коррупции; декларативность, абстрактность и несогласованность многих правовых норм; непрозрачность правоприменительных процедур; сбои в функционировании политико-управленческих, правовых механизмов антикоррупционной направленности. Все это позволяет «предприимчивым» чиновникам, недобросовестным бизнесменам и криминальным сообществам использовать коррупцию в качестве инструмента воздействия на государственный аппарат с целью гарантированной реализации своих корыстных интересов. Что, понятно, противоречит конституционным принципам и ценностям современной российской правовой системы, подрывает веру народа в незыблемость демократической основы российской государственности. А значит, требует выработки современных методологических подходов к формированию эффективного конституционно-правового механизма противодействия коррупции и приведения его в полное соответствие с основополагающими принципами государственного устройства Российской Федерации, сложившейся в стране системы правления и режима властвования. Следовательно, требует углубленного конституционно-правового исследования общенаучных, конституционно-правовых и прикладных аспектов антикоррупционной стратегии, более конструктивного заимствования из зарубежных и международных практик всего того, что поможет повысить эффективность организационных механизмов борьбы с коррупцией. Это в полной мере соответствует требованиям Национальной антикоррупционной стратегии и Национального плана противодействия коррупции на 2014-2015 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226, об активизации научных исследований в сфере противодействия коррупции.

**Степень научной разработанности темы исследования.** При всем многообразии научных публикаций в юридической науке, в том числе конституционно-правовой направленности, многие вопросы, касающиеся социально-правовой сущности коррупции, ее признаков и отличительных черт, механизмов и правовых инструментов реализации государственной антикоррупционной стратегии, пока не получили достаточно полного освещения.

Представленное к защите исследование является одной из немногих работ, в которой предпринята попытка комплексного научного исследования антикоррупционной стратегии в ее конституционно-правовом измерении. Наша исследовательская гипотеза: если коррупция, превратившись в системное явление,

разрушает конституционные основы государственного строя, подрывает правовые, политические, социально-экономические и нравственные устои страны, то эффективное системное противодействие коррупции на основе научно обоснованной и соответствующей букве и духу Конституции национальной стратегии, наоборот, становится ведущим фактором укрепления общественного строя, важнейшей составляющей защиты прав и свобод человека и гражданина, базовым условием повышения авторитета государства и его престижа на международной арене. Поэтому нормы антикоррупционной законодательной направленности должны пронизывать все отрасли права и все уровни правоприменения с учетом особенностей каждой зоны коррупционного риска.

Важнейшим источником научной информации для диссертанта стали труды зарубежных ученых Г. Бэкера, Я. Бертока, А. Валицкого, Б. Жувенеля, Г. Еллинека, Ж. Картье-Брессона, С. Клитгарда, А. Крюгера, Б. Леони, Д. Молгана, М. Олсона, М. Педреро, С. Роуз-Аккерман, Дж. Скотта, Р. Теобальда, и современных российских исследователей:

правоведов - В.В. Астанина, Г.В. Атаманчука, СВ. Бошно, В.Г. Вишнякова, Н.А. Власенко, И.С. Власова, В.Г. Гриба, Е.Ю. Киреевой, Л.М. Колодкина, А.В. Куракина, В.Н. Лопатина, В.В. Лунева, СВ. Максимова, А.В. Малько, Г.В. Мальцева, В.И. Михайлова, Т.Н. Нешатаева, А.Ф. Ноздрачева, А.В. Оболонского, В.Я. Пекарева, О.А. Плохого, В.А. Прокошина, Э.В. Талапиной, А.Н. Чашина, СН. Шишкарева, Ж.А. Шишовой. С точки зрения конституционного права проблемы коррупции исследуются в работах М.В. Баглая, И.Н. Барцица, В.Д. Зорькина, А.А. Клишаса, СА. Комаровой, О.Е. Кутафина, И.В. Левакина, Н.И. Матузова, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, СМ. Шахрая, Б.С. Эбзеева;

философов - Г.К. Ашина, А.Е. Выгорбиной, А.И. Ионовой, А.С Капто, А.Н. Медушевского, П.П. Степнова;

экономистов - В.Д. Андрианова, М.Г. Делягина, СЕ. Нарышкина, Г.А. Сатарова, В.Н. Южакова, В.И. Якунина, Е.Г. Ясина;

социологов - В.И. Добренькова, Н.Р. Исправниковой, К.О. Магомедова, С.С. Сулакшина, Ж.Т. Тощенко, А.И. Турчинова;

политологов - Г.Л. Купряшина, В.Л. Римского, Л.В. Сморгунова, А.И. Соловьева, И.А. Терещенко, А.В. Торкунова.

Значимая для исследуемой проблемы научная информация содержится в материалах международных, национальных и региональных научно-практических мероприятий, прежде всего - конгрессов Международной академии сравнительного

права, форумов Московского евразийского антикоррупционного научного сообщества, докладов Общественной палаты РФ и Центра «Трансперенси Интернешнл - Р» (российское отделение Transparency International).

Тем не менее, нельзя не признать, что ряд проблем, касающихся конституционно-правовых основ антикоррупционной стратегии, пока не получил целостного научного рассмотрения, в том числе с конституционно-правовых позиций, что делает проблематичным высокую эффективность реализации национальной стратегии и национальных планов противодействия коррупции. Преобладают исследования криминалистической, административно-правовой и уголовно-правовой тематики, в то время как теоретический и прикладной анализ существа коррупции, чаще всего, ограничивается оценками ставших известными фактов коррупции, выяснением специфики коррупционных правонарушений, что также актуализирует потребность в комплексных научных исследованиях проблем противодействия коррупции, в том числе исследований конституционно-правовой направленности.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, которые возникают в процессе формирования и практической реализации государственной антикоррупционной стратегии, а также соответствующей ей правоприменительной практики в рамках, определенных Конституцией Российской Федерации.

**Предмет исследования** - сущность, принципы и основные элементы конституционно-правового механизма реализации государственной стратегии противодействия коррупции в Российской Федерации.

**Цель диссертационного исследования:** обосновать объективную необходимость и выявить особенности государственной стратегии и правовых основ противодействия коррупции в условиях современного российского государства. На базе полученных данных разработать практические рекомендации по совершенствованию конституционно-правового механизма противодействия коррупции - важнейшего фактора укрепления правовых основ российской государственности, законности, национальной безопасности и суверенитета страны.

В процессе работы над диссертацией автором решены задачи:

проведено комплексное конституционно-правовое исследование основных составляющих национальной стратегии и национальных планов противодействия коррупции, особенностей антикоррупционной политики Российской Федерации;

определена социально-политическая и экономическая сущность коррупции, раскрыт ее юридический смысл как формы подрыва конституционных устоев

государства, бюрократизации власти и использования должностного статуса (политического деятеля, государственного и муниципального служащего, руководителя госкорпорации и других должностных лиц, представителя частного сектора) в корыстных целях и в ущерб общественному интересу;

изучены причины устойчивости коррупционных отношений, проанализированы причины и факторы, затрудняющие эффективную реализацию государственной политики противодействия коррупции;

выявлены достоинства и слабости действующего российского антикоррупционного законодательства, определены основные направления совершенствования его норм и институтов в рамках сложившихся в России конституционных моделей государственного строя, формы правления и политического режима, рыночной экономики, федеративного устройства, прав и свобод человека и гражданина, системы высших органов государственной власти и местного самоуправления, духовно-нравственных ценностей;

представлено юридическое описание важнейших структурных компонентов правового механизма государственной антикоррупционной стратегии Российской Федерации;

проанализированы принципы правового регулирования антикоррупционной деятельности;

изучен зарубежный опыт борьбы с коррупцией, исследованы конституционно-правовые возможности имплементации норм международного права в законодательную и правоприменительную практику современной России.

**Научная новизна работы и положения, выносимые на защиту,** определяются поставленными целями, задачами и авторским подходом к рассматриваемой проблеме. В диссертации на основе полученных лично автором результатов:

1. представлено авторское толкование таких понятий, как «государственная стратегия противодействия коррупции», «правовой механизм противодействия коррупции», «конституционно-правовые средства противодействия коррупции»;
2. доказано, что коррупция - одна из самых опасных форм и тяжких преступлений против конституционного строя, государственного суверенитета и целостности страны, против государственной и муниципальной службы, против личности, ее прав, свобод, чести и достоинства;
3. обосновывается вывод о том, что коррупция - это угроза верховенству права, девальвирующая принципы и идеалы демократического правового социального

государства, подрывающая авторитет и действенность таких базовых государственных институтов, как парламентаризм, выборность, бюджетные отношения, правоохранительная система, судебная власть, государственная безопасность;

1. представлено научное обоснование вывода о том, 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 противоположные: системность коррупции; растущий рынок коррупционный услуг; декларативная защита ценностей законности и гуманизма; ориентированность чиновников, бизнеса и многих граждан не на общественный, а исключительно на личный интерес;
2. доказана необходимость представления антикоррупционной функции государства в качестве важнейшей составной части внутренней и внешней политики правового государства, что соответствует выводу о том, что в России сложилась система антикоррупционного законодательства, которую можно квалифицировать как комплексный межотраслевой правовой институт;
3. обоснован вывод о том, что противодействие коррупции является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, компетенцией каждого органа государственной и муниципальной власти;
4. доказано, что для современной России наиболее приемлемой является стратегия системного устранения причин коррупции в сочетании с превентивными мерами и принудительно-силовым решением конкретных проблем, связанных с коррупцией;
5. доказана справедливость гипотезы исследования: прочный конституционный строй и высокий уровень доверия к власти ставит заслон коррупции и повышает эффективность системы противодействия коррупции; в свою очередь, активная борьба с коррупцией обеспечивает верховенство права, укрепляет основы конституционного строя, формирует в обществе атмосферу уважения к закону;
6. обоснован комплекс возможных мер воздействия на субъекты коррупционных отношений в направлении повышения эффективности практики противодействия коррупции. В плане совершенствования практики реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, предложено:

- ратифицировать ст. 20 Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года, ввести в теорию права и уголовную юридическую практику Российской Федерации понятие «незаконное обогащение», а в Уголовный кодекс РФ -

соответствующую норму, ограничивающую в отношении государственных и муниципальных служащих действие принципа презумпции невиновности;

-ратифицировать Конвенцию Совета Европы от 4 ноября 1999 г. № 174 «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию»;

-разработать пакет антикоррупционных стандартов и «карты коррупционных рисков России», сформировать реестр потенциально коррупционноопасных должностей, причем как в аппарате государственной власти и местного самоуправления, так и в менеджменте госкорпораций и крупных компаний;

- активизировать разработку законодательства, касающегося информации и
информаторов о коррупционных правонарушениях, что не противоречит Конституции
РФ и является основой борьбы с коррупцией во многих зарубежных государствах;

-расширить практику антикоррупционной экспертизы: переходить от экспертизы отдельных НПА к антикоррупционному мониторингу правовых институтов в сочетании с мониторингом правоприменения; обеспечить системность экспертизы должностей государственного аппарата, снимая несоответствие между коррупционной емкостью должности и объемом ограничений, запретов и обязанностей по должности;

сократить до минимума перечень иммунитетов и должностей, по которым к ответственности привлекаются в особом порядке;

имплементировать в национальное законодательство нормы международного антикоррупционного права об ответственности юридических лиц за участие в коррупционных преступлениях, о возвращении активов, полученных коррупционным путем в страну их происхождения;

организовать специальную систему профессиональной подготовки специалистов по вопросам борьбы с коррупцией на уровне магистерских программ, программ МРА и МВА;

усилить, в соответствии с «Основами государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан», правовую пропаганду, правовое обучение и антикоррупционное просвещение населения.

Реализация предложенного, по мнению диссертанта, сделает антикоррупционную стратегию России в большей мере соответствующей принципам и нормам Конституции РФ и более действенной в части защиты конституционных прав, свобод и интересов граждан, повышения эффективности государственного

аппарата и системы местного самоуправления .

**Методологической основой исследования** послужил диалектико-материалистический подход к анализу общественных явлений, правового регулирования и стратегического управляющего воздействия на них. Использован широкий набор методов научного анализа: сравнительно-правовой, конкретно-исторический, системно-функциональный, статистический, социологический, логический. Учитывалось также то, что продуктивный научный анализ проблем коррупции вне цивилизационных координат конкретного государства и культурно-генетического кода российского общества малопродуктивен.

**Нормативно-правовую базу** исследования составили документы международного антикоррупционного права, Конституция Российской Федерации и федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, ведомственные и другие нормативно-правовые источники, законодательство субъектов Российской Федерации.

**Научно-источниковая база:** теоретические положения и практические рекомендации известных отечественных и зарубежных ученых - юристов по проблемам конституционного права и антикоррупционного менеджмента, теории права и государства, государственного и муниципального управления.

Широко использованы публикации Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, НИУ-ВШЭ, АНХиГС при Президенте РФ, МГУ им. М.В. Ломоносова, МГИМО (У) МИД России, Общественной палаты.

**Эмпирическую базу диссертации** составили результаты научных исследований, проводимых учеными ВЦИОМ, «Левада-Центра», ФОМ, Фонда «ИНДЭМ», Центра «Трансперенси Интернешнл - Р». Использованы данные, представленные в журналах «Государство и право», «Право и политика», «Хозяйство и право», «Вопросы государственного и муниципального управления», «Право и управление: XXI век», «Власть», «Журнал российского права», газет «Российская газета», «Независимая газета», «Известия», «Труд», «Коммерсант». Существенную помощь оказали материалы, размещенные на официальных сайтах федеральных органов государственной власти, ведущих научных центров страны.

**Теоретическая и практическая значимость работы** определяется как

7 Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 года; 12 декабря 2013.

новизной научного анализа поставленных проблем, так и тем, что сформулированные в диссертации обобщения и выводы дополняют соответствующие разделы современной теории конституционного права и конституционно-правового обеспечения реализации государственной стратегии противодействия коррупции. Сделанные автором выводы и сформулированные рекомендации могут быть использованы при совершенствовании правовых механизмов и управленческих антикоррупционных технологий, могут стать основой преподавания соответствующих разделов учебных курсов в учебных заведениях высшей школы и среднего специального образования страны.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные выводы и обобщения диссертационного исследования нашли отражение в публикациях автора. Многие положения изложены в выступлениях на 6-й Международной конференции «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации», состоявшейся 28 мая 2008 г. в МГУ им. М.В. Ломоносова; на секции «Государство как инструмент модернизационных преобразований в современной России» VI Конвента РАМИ 25 сентября 2010 г. в МГИМО (У) МИД России; на заседании круглого стола «Разработка и внедрение карт коррупционных рисков: международный опыт и перспективы России» 2 ноября 2012 г. в РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

Диссертация обсуждена, одобрена и рекомендована к защите на кафедре государственного управления и права МИУ МГИМО (У) МИД России. Протокол № 5 от 17 октября 2014 г.

Диссертация состоит из введения, трех глав (восьми параграфов), заключения, списка использованных источников и приложения