Доклад

директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заместителя Президента РАН, члена Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, академика РАН Талии Ярулловны Хабриевой

 на Восьмом Евразийском антикоррупционном Форуме

 **«Законодательство о противодействии коррупции:**

**феномен, эволюция и современные тренды»**

**I. Феномен законодательства о противодействии коррупции**

На протяжении многих лет в правовых системах разных стран мира развивается антикоррупционное законодательство, траектория и векторы которого различны. Как ученые мы наблюдаем процесс его эволюции, принимаем участие в актуализации содержания, размышляем о перспективах систематизации. Однако до настоящего времени правовая доктрина не дала однозначного ответа на вопросы о том, каковы природа этого явления, его место и роль в правовой системе и, главным образом, в системе законодательства (**Слайд 2** «Российская правовая модель противодействия коррупции»).

По причине отсутствия достаточных оснований для квалификации законодательства о противодействии коррупции в качестве самостоятельной отрасли (как права, так и законодательства) возникает желание идентифицировать его как комплексный институт права, что обусловлено укоренившимися в юридической науке теоретическими подходами к выделению в системе права взаимодействующих элементов.

Однако проведенное нашим Институтом исследование приводит к выводу о том, что традиционный подход к категорированию нормативных массивов в праве не позволяет раскрыть природу этого явления и адекватно отразить его место в системах права и законодательства (**Слайд 3** «Категорирование антикоррупционного законодательства в правовой доктрине»).

Изучение отечественного и зарубежного права выявляет существование в нем нетипичных нормативных массивов, которые мы назвать «циклическими правовыми массивами» (**Слайд 4**). Необычное название им было дано потому, что они по своей комбинаторике чем-то напоминают химические соединения, образованные в результате реакции циклизации. В своем развитии они не обнаруживают тенденции к обособлению подобно отраслям или институтам права, а напротив, демонстрируют способность к пронизыванию всех или большинства элементов системы права, внедрению в устоявшиеся ее элементы, особому взаимодействию с ними, детерминации их содержания, функционирования, а также вектора и темпов дальнейших трансформаций (**Слайд 5**). Одним из следствий их развития является своего рода перенастройка права и законодательства на решение социальных задач и удовлетворение общественных потребностей, вызвавших к жизни правовые нормы, выступающие «вершиной» в создании «циклических соединений в праве».

Так, в процессе становления законодательства о противодействии коррупции «антикоррупционная прививка» была сделана гражданскому, трудовому, административному, уголовному и многим другим отраслям права, а также нормативным комплексам, регулирующим общественные отношения в сфере медицины, образования, энергетики и т.д. Изучение конституционного развития зарубежных стран показало, что нормы антикоррупционной направленности получили и конституционное закрепление. Например, противодействие коррупции *как цель или функция государства*, *обязанность гражданина,* *система полномочий государственных органов* уже закреплено в конституциях 38 стран.

Позиция нашего Института состоит в том, что антикоррупционное законодательство – это циклический правовой массив. Выявленные особенности его возникновения, развития и функционирования, а также специфические свойства надо учитывать при осмыслении взаимосвязей этого массива с другими элементами системы права, планировании и осуществлении его модернизации и систематизации.

Эту идею мы уже представили научному и профессиональному сообществу как рабочую гипотезу год назад (в выступлениях и публикациях), однако пока не получили никакого отклика. В связи с этим хотим еще раз обратить на нее внимание и обсудить на площадке нашего форума, особенно принимая во внимание то обстоятельство, что в повестке дня стоит вопрос о систематизации антикоррупционного законодательства. А для решения этой задачи важно иметь ясное понимание природы и специфики предмета систематизации.

**II. Этапы развития национального правового регулирования противодействия коррупции в евразийских странах**

В своем развитии национальное правовое регулирование противодействия коррупции в евразийских странах фактически уже преодолело **два отчетливо выделяющихся этапа**, определение которых имеет практическое значение в контексте дальнейших направлений совершенствования этого регулирования.

Отмеченные этапы можно рассмотреть на примере законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. Важным импульсом для его развития стала ратификация в 2006 году двух международных антикоррупционных конвенций – Конвенции ООН против коррупции 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.

Российская Федерация вступила в Группу государств против коррупции (ГРЕКО) 1 февраля 2007 года, т.е. почти одновременно с ратификацией международных антикоррупционных конвенций и уже после того, как первый и второй раунды оценки были завершены, и сразу пошла по пути имплементации положений указанных конвенций на основе рекомендаций ГРЕКО.

**Первый этап (условно «Имплементация международных антикоррупционных стандартов и становление антикоррупционного законодательства»)** (**2006–2012 гг.)** можно связать с принятием в рамках реализации 26 рекомендаций ГРЕКО первого Национального плана противодействия коррупции и Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Принятие этих нормативных правовых актов послужило своего рода сигналом всему мировому сообществу о том, что Российская Федерация признает общественную опасность коррупции, в целом принимает соответствующие рекомендации международных институтов и активно имплементирует рекомендуемые положения в национальное законодательство.

Нельзя не отметить, что подобная оперативность и исполнительность в деле построения национальной правовой базы противодействия коррупции выделяется на фоне других национальных практик. В этом смысле в качестве примера принципиально иного подхода к развитию антикоррупционного законодательства можно привести опыт англосаксонских государств.

(**Слайд 7** «Консервативная модель законодательства о противодействии коррупции»).

Для рассматриваемого этапа характерно то, что на этом этапе был принят базовый Федеральный закон «О противодействии коррупции» и созданы предпосылки для формирования в законодательстве Российской Федерации о противодействия коррупции самостоятельного массива. В частности, первоочередным изменениям подверглось более 25 законодательных актов.

В 2012 году Российская Федерация ратифицировала антикоррупционную Конвенцию ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. Фактически ее положения были имплементированы годом раньше, с принятием Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ. С этим связано фактическое окончание процесса имплементации положений международных антикоррупционных конвенций.

**Второй этап (условно «Инкорпорация антикоррупционных норм в отрасли публичного и частного права»**)(**2012–2017 гг.**) отличает динамичное развитие системы запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции и совершенствования мер юридической ответственности за коррупционные правонарушения.

В этот период объем нормативных предписаний в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» существенно увеличился.

Основные изменения коснулись, в первую очередь, распространения запретов, ограничений и обязанностей, характерных для государственных гражданских служащих на иные виды службы, а впоследствии и на иные категории лиц – работников государственных компаний и корпораций, федеральных фондов, организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами и т.д. Тем самым было осуществлено масштабирование антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей по кругу лиц.

**Третий этап (условно «Систематизация и актуализация законодательства о противодействии коррупции»)**, формально берет свое начало с 2018 года и знаменуется постановкой задач по систематизации и актуализации нормативно-правовой базы по вопросам противодействия коррупции, устранению пробелов и противоречий в правовом регулировании в области противодействия коррупции. Эти задачи закреплены в преамбуле Национального плана противодействия коррупции на 2018–2010 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378.

Однако тенденция формирования данного этапа начала обозначаться еще раньше. В этом контексте следует упомянуть Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ о внесении изменений в базовый закон «О противодействии коррупции», установивший единые для всех категорий лиц понятия конфликта интересов и личной заинтересованности. В предыдущей редакции понятие конфликта интересов охватывало лишь государственных и муниципальных служащих.

Следует отметить, что не только антикоррупционное законодательство, но и другие законодательные массивы проходят подобный этап (в качестве примера можно привести гражданское законодательство и Концепцию его развития, уголовное законодательство, реформируемое на основе Концепции уголовно-правовой политики).

**III. Новые тенденции в развитии законодательства о противодействии коррупции**

Проведенные исследования позволяют выявить следующие современные тенденции развития антикоррупционного правового регулирования.

(**Слайд 8** «Новые тенденции в развитии законодательства о противодействии коррупции»).

**1. Закрепление антикоррупционных норм и принципов в Конституциях некоторых государств.**

Как функция государства противодействие коррупции закреплено в конституциях Туниса, Египта, Марокко, Судана, Чада, Непала, Вьетнама.

В Конституции Малайзии в перечень вопросов правового регулирования, отнесенных к компетенции Федерации, включены вопросы противодействия коррупции.

В Конституции Республики Маврикий провозглашено, что государственная власть и все ее органы обязаны направлять свою политику и реализовывать программы в целях уничтожения всех форм несправедливости, принуждения, дискриминации, коррупции, притеснения или фаворитизма.

В Конституции Катара указывается, что государство заботится о подрастающем поколении и защищает его от коррупции.

(**Слайд 9** «Закрепление антикоррупционных норм и принципов в Конституциях некоторых государств»).

В Российской Федерации также есть конституционные нормы, имеющие серьезный антикоррупционный потенциал, например ст. 3,9. Однако целесообразна выработка единых научных подходов по вопросу о том, должно ли законодательство о противодействии коррупции развиваться обособленно или нормы антикоррупционной направленности должны проникать во все отрасли права, в том числе и в конституционное.

**2. Постоянное увеличение числа нормативных правовых актов и норм, регулирующих вопросы противодействия коррупции (Слайды 10-10.1.).**

За 2012–2017 годы текст небольшого изначально Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» был дополнен 15 новыми статьями.

В основном это были положения, которые расширяли перечень обязанностей, ограничений и запретов. В связи с этим можно упомянуть отдельные положения, касающиеся:

запрета отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

представления сведений о расходах;

применения увольнения за утрату доверия;

обязанности организаций принимать меры по предупреждению коррупции;

дифференциацией составов коррупционных правонарушений в зависимости от размера подкупа.

Применение новых технологий и средств противодействия коррупции требует надлежащего правового оформления, что обусловливает принятие новых нормативных правовых актов по соответствующим вопросам.

Спонтанное увеличение нормативно-правовой базы отрицательным образом сказывается на системности антикоррупционного законодательства и ведет к разрозненности подходов субъектов Российской Федерации в правовом регулированим общественных отношений, связанных с противодействием коррупции; к недостаточно выраженной доминанте федерального законодательства и избыточному количеству декларативных норм.

**3. Ослабление корреляции между числом адресатов антикоррупционных норм и результативностью их применения.**

Ежегодно более 1,6 млн служащих, многие из которых не участвуют в реализации функций и полномочий, связанных с рисками коррупции, а также члены их семей подают сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. На сбор и проверку этих сведений отвлекаются значительные материальные и кадровые ресурсы (40 тыс. сотрудников подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений), а рассмотрение вопросов об ошибках, допущенных в ходе декларационной компании, часто завершается привлечением служащих к ответственности, не всегда соразмерной их нарушениям.

В этом случае попытки расширить сферу воздействия на служебное поведение иногда оборачиваются  вмешательством в личную жизнь. В качестве примера можно привести так называемую эпидемию разводов, когда для того, чтобы родственники не подпали под обязанность антикоррупционного декларирования, осуществляются фиктивные разводы, либо брачные отношения не оформляются, дабы не создавать для гражданских супругов и их совместных детей дополнительных обременений.

Возможно, уже следует задуматься об отказе от тотального декларирования **(Слайд 11).** Вся информация об имуществе и доходах легко доступна органам, осуществляющим контрольно-надзорную деятельность.

**4. Синхронизация антикоррупционного и антиотмывочного законодательства.**

Одним из направлений совершенствования законодательства о противодействии коррупции должна стать синхронизация антикоррупционного законодательства и законодательства о противодействии коррупции, легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и оружия массового уничтожения.

(**Слайды 12–12.1 «**Основные направления синхронизации антикоррупционного и антиотмывочного законодательства»).

**5. Изменение траектории развития законодательства о противодействии коррупции в направлении формирования самобытных национальных моделей (поиск национальной идентичности).**

Важнейшее условие эффективного использования международных правовых актов – комплексная оценка их адаптационных возможностей на этапе рассмотрения вопроса ратификации, что особенно актуально при различных подходах национальных правовых систем к формированию института ответственности за коррупцию.

Основные проблемы обусловлены тем, что во многих странах недостаточно развиты внутригосударственные механизмы оценки рисков заимствования правовых решений, не характерных для национальных правовых систем. В ряде случаев, например, когда присутствует элемент экономической целесообразности, такой анализ может вообще не проводиться.

При этом новым вызовом являются попытки навязывания под прикрытием унификации подходов к имплементации международно-правовых норм поспешных предложений о заимствовании зарубежного опыта, без предварительного изучения адаптационных возможностей его внедрения в отечественную правовую систему, что в отдельных случаях создает угрозу правовому суверенитету и национальным интересам.

Проблема заключается в том, что зачастую толкование международных конвенций международными организациями не только значительно расширяет рамки международно-правовых предписаний, но и вносит в них существенные элементы импровизации, не являющиеся прямым отражением базовых международно-правовых норм.

С аналогичными проблемами в рамках оценочных процедур сталкиваются многие страны, например наше союзное государство – Белоруссия. Поэтому на современном этапе развития законодательства о противодействии коррупции очень важно обеспечить учет правовых традиций и национальной специфики государств.

**6. Систематизация законодательства о противодействии коррупции**

После принятия базового Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» прошло уже более 10 лет, однако, до сих пор антикоррупционное законодательство характеризуется большим массивом, разноотраслевых нормативных правовых актов, имеющих разную юридическую силу и разные предметы правового регулирования. Все это не позволяет говорить о его системности.

Исследования системы запретов, ограничений и обязанностей, проведенные Институтом в рамках реализации Национального плана противодействия коррупции, подтверждают, что децентрализации в сфере антикоррупционного правового регулирования не всегда имеет позитивный характер. Например, в случае, когда антикоррупционные запреты и ограничения, характерные для государственных служащих распространяются на работников организаций, в частности посредством перенесения норм из законодательства о государственной службе в Трудовой кодекс Российской Федерации. Вместе с тем исходя из их правовой природы базовые запреты, ограничения и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции для отдельных категорий работников, должны содержаться в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Это лишь один из примеров, подтверждающих необходимость проведения работы по систематизации антикоррупционного законодательства, которая не только обеспечит полноту и единообразие в регулировании общественных отношений, но и предоставит возможность оперативно находить нужные нормы и формы реагирования.

**IV. Контуры систематизации законодательства о противодействии коррупции**

Надо заметить, что изначально Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» задумывался в качестве рамочного закона, устанавливающего общие принципы правового регулирования в данной сфере. Такое изначальное ограничение не позволяет ему стать полноценным инкорпорированным законом и сдерживает дальнейшее развитие антикоррупционного законодательства.

Но укрепление базового закона о противодействии коррупции – далеко не единственная задача.

Учитывая интенсивное нормотворчество в сфере противодействия коррупции и наличие множества нормативных правовых актов, полагаем, что наиболее эффективной формой систематизации антикоррупционного законодательства может явиться его консолидация посредством создания своеобразных «блоков», их укрупнения и объединения по одному и тому же предмету регулирования (**Слайд 13**). Речь идет о таких институтах, как:

антикоррупционная экспертиза; запреты, ограничения и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции; предотвращение и урегулирование конфликта интересов; представление сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера;

трудоустройство государственных и муниципальных служащих после увольнения со службы; юридическая ответственность за коррупционные правонарушения; обязанность организаций принимать меры, направленные на предупреждение коррупции.

Актуальным способом систематизации антикоррупционного законодательства как средства ревизии накопившихся массивов нормативных актов видится его консолидация. При такой форме систематизации законодательства о противодействии коррупции базовый Закон «О противодействии коррупции» может быть заменен основами законодательства, содержащими универсальные кросс-отраслевые нормы (**Слайды 14.1–14.2**). Для этого целесообразно провести систематизацию отраслевых федеральных законов по указанным выше основным антикоррупционным субинститутам.

Процесс консолидации и продолжающейся систематизации антикоррупционного законодательства не может проходить в условиях отсутствия базовой концепции.

В связи с этим Институтом поддерживается идея разработки Концепции развития законодательства о противодействии коррупции по примеру Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобренной решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства) или Концепции уголовно-правовой политики Российской Федерации Общественной палаты России.

(**Слайд 15** «Систематизация законодательства о противодействии коррупции: рабочая гипотеза»).

**V. Систематизация законодательства субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции**

С позиций систематизации следует обратить внимание на процесс формирования правовых основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

Законодательство в области противодействия коррупции в некоторых субъектах Российской Федерации носит разрозненный характер, рассредоточено между рядом законов, что приводит к неоправданному «дроблению» предметов правового регулирования между несколькими законами. Существенную роль в законодательстве субъектов Российской Федерации играют законодательные и иные нормативные правовые акты о государственной гражданской службе Российской Федерации, о муниципальной службе, о статусе отдельных государственных органов и должностных лиц субъектов Российской Федерации, о профилактике правонарушений и др.

Снижение юридической значимости самого базового регионального закона как комплексного регулятора, а также возможности целостного восприятия законодательства в аспекте общего контекста правового регулирования свидетельствует о необходимости усиления системных характеристик законодательства субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции. Представляется, что в данном случае вполне уместной была бы такая форма компромиссной систематизации, как консолидация законов субъектов Российской Федерации.

**Выводы:**

*Таким образом, несмотря на определенные успехи в систематизации антикоррупционного законодательства, достигнутые за прошедшее десятилетие, положения о противодействии коррупции в российском законодательстве к настоящему времени пока не составили единого взаимосвязанного правового массива.*

Такая ситуация характерна для многих современных государств. Например, в США основная часть законов федерального уровня условно систематизирована, т.е. включена в Свод законов США, однако в разные его разделы. Всего же насчитывается более 30 законов федерального уровня, полностью или частично направленных на борьбу с коррупцией, и примерно такое же количество законов почти в каждом штате.

В правовых системах государств – участников СНГ активизировались процессы систематизации антикоррупционного законодательства. В последние несколько лет на платформе близких к нам стран (например, Белоруссии) поэтапно осуществляется модернизация и систематизация антикоррупционного законодательства.

*Можно уверенно говорить о начале нового цикла в развитии законодательства о противодействии коррупции, связанного с* ***«****перезагрузкой» права вообще и антикоррупционного законодательства в частности. При этом перед правовой наукой стоят следующие задачи:*

*1) разработка научно обоснованной концепции систематизации и модернизации законодательства о противодействии коррупции;*

*2) определение направлений и способов систематизации антикоррупционного законодательства о противодействии коррупции, включая укрупнение базового Федерального закона «О противодействии коррупции» с учетом международно-правовых обязательств и опыта зарубежных государств.*

(**Слайд 16** «Задачи правовой науки на современном этапе развития законодательства о противодействии коррупции»).