

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Научный доклад
Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики

С.Н. Швердяев

**Противодействие политической коррупции как правовая проблема:
вопросы теории и законодательства**

Москва
2017

Шевердяев С.Н.

Противодействие политической коррупции как правовая проблема: вопросы теории и законодательства. Научный доклад Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ ВШЭ. Москва, 2017 г.

В работе оценивается динамика проявления проблематики политической коррупции в российской правовой науке. Показана специфика постановки вопроса о политической коррупции в научной дискуссии, затронуты особенности формирования некоторых опорных понятий современной междисциплинарной теории политической коррупции, дается представление о разнообразии форм политической коррупции и возможных вариантах ее типологизации. Обоснована позиция, согласно которой профильные правовые нормы о противодействии политической коррупции содержатся в конституционно-правовом законодательстве. Отмечены основные направления формирования данных норм в рамках собственно конституционно-правовой науки, а также в связи с влиянием на нее развития других отраслей российского права и законодательства.

Шевердяев Станислав Николаевич – к.ю.н., эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ ВШЭ, исполнительный директор Научно-образовательного центра антикоррупционной политики юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

E-mail: tutorconst@yandex.ru

Нормативные акты и ссылки на веб-сайты даны по состоянию на 31 января 2017 г.

© Шевердяев С.Н., 2017 г.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Возникновение теории политической коррупции
2. Базовая терминология теории политической коррупции
 - 2.1. «Большая коррупция»
 - 2.2. «Системная коррупция» и «захват государства»
 - 2.3. «Неопатримониальное государство»
3. Типология политической коррупции
4. Проблемы зарождения российского законодательства в предметной области политической коррупции
5. Стартовые позиции проблемы противодействия политической коррупции в отечественной политико-правовой науке
6. Конституционное законодательство как основное место локализации правовых норм о противодействии политической коррупции
7. Особенности воздействия на конституционное законодательство о противодействии политической коррупции других отраслей российского законодательства
 - 7.1. Уголовное законодательство
 - 7.2. Международное законодательство
 - 7.3. Административное законодательство

1. Возникновение теории политической коррупции

Обсуждение проблематики политической коррупции в качестве одной из ведущих проблем современности не стало пока общим местом ни для политической науки, ни для общей междисциплинарной антикоррупционной теории. Между тем, погружение в специальную литературу показывает, что ключевые понятия, связанные с вопросами политической коррупции все больше завоевывают внимание современного политологического дискурса и даже проникают в тезаурус гораздо более консервативной юридической науки.

Существуют убедительные свидетельства того, что феномен политической коррупции начал складываться в качестве самостоятельного объекта социальных исследований в зарубежной литературе еще в 60-е гг. XX века. Возможность распространения коррупционной проблематики на политическую область взаимоотношений, в свою очередь, созрела благодаря особой интеллектуальной культуре, которая посвящается переоценке взглядов на эффективность и качество государственного механизма. На формирование этой культуры большое влияние оказала теория современной бюрократии одного из создателей социологической науки Макса Вебера, на базе которой и сегодня оттачиваются требования к профессионализму и беспристрастности государственных служащих в административном и смежном законодательстве.

Вопрос о качестве государства в социологии, политологии и праве не мог не рассматриваться в течение XX века в контексте ключевых мировых событий. Ужасы Второй мировой войны и массовые репрессии в СССР и ее сателлитах подстегнули ценностную дискуссию о способах избавления сообществ от тоталитарных государственных машин, которые способны создавать условия для таких режимов и провоцировать развитие конфликтов с

последствиями подобного рода. Насилие и идеология – фирменные черты тоталитарных государств, закреплению которых в государственно-властной практике способствовала разобщенность людей и их потребность в организации (Ханна Арендт), действие феномена толпы (Густав Лебон, Серж Московичи) и манипулятивные технологии на базе новых средств массовой пропаганды (Вильгельм Райх).

Избыточное применение насилия в массовом обыденном сознании воспринимается негативно хотя бы на основании самых общих представлений о морали и нравственности и может быть лишь эпизодом или серией эпизодов в длительном государственном развитии той или иной страны. А вот для ликвидации фактора чрезмерной идеологизации отдельного государственно организованного общества необходимо изменение инфраструктуры власти. Однако политическим элитам таких стран не свойственно отказываться от контроля над основным ресурсом своего господства. По крайней мере без соответствующей компенсации.

Так наложение в общей дискуссии тогда еще узкой проблематики качества государственного управления на крупнейшие фоновые социально-философские проблемы современности создает потенциальную основу для распространения антикоррупционной постановки вопроса на политическую сферу, для рассмотрения проблем политического развития с точки зрения коррумпированности политических элит и режимов. И действительно, теорию «открытого общества» либерального философа Карла Поппера в значительной степени можно считать подготовившей социальный запрос на прозрачность деятельности органов власти и ведение широкого открытого диалога относительно любых общественно-политических проблем, что сегодня является общим местом в антикоррупционных государственных реформах. А, к примеру, возникшую примерно в это же время теорию «бюрократического коллективизма» троцкистского активиста Бруно Рицци в определенном смысле можно считать предтечей более поздних исследований устройства

советской партийной номенклатуры и прочих герметичных политических элит в других государствах.

И вот примерно с 60-х гг. за рубежом начинает появляться специальная литература, где термины «политика» и «коррупция» употребляются в едином контексте.

Известный более широкому кругу читателей по идеям «столкновения цивилизаций» и «третьей волны демократизации» влиятельный американский политолог Сэмюэл Хантингтон выступает в это время с серией публикаций, которые обосновывают взаимосвязь степени распространения коррупции и политической стабильности государств. Среди прочего он известен своим нашумевшим утверждением о положительной роли коррупции, когда, «смазывая бюрократические колеса», она способствует модернизации¹.

Знакомый нам по теории «мягкой силы» в сфере международной дипломатии гарвардский политолог Джозеф Най, оценивает негативные следствия коррупционных практик на политическое развитие, дает стоимостной анализ коррупции, а также предлагает одно из классических определений коррупции как использования преимуществ публичного статуса ради частной выгоды².

Профессор Йельского университета Сьюзен Роуз-Аккерман выступает в это же время с работами по политической экономии коррупции, где ею широко эксплуатируется знакомая теории институциональной экономики агентская модель, ставшая классической в образном описании характера влияния коррупционных процессов на вопрос о принадлежности власти и на государственность как таковую.

Несколько позже Роберт Клитгаард выступает с весьма цитируемым и сегодня исследованием причин коррупции³ и вводит в оборот свое знаменитое

¹ Хантингтон С. 2004. Политический порядок в меняющихся обществах. М. // Huntington S. 1968. Political Order in Changing Societies. New Haven.

² Nye J. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis // American Political Science Review, 1967, 61 (2). P. 417-427.

³ Klitgaard Robert. Controlling Corruption, Berkeley CA: University of California Press, 1988. 230 p.

«уравнение коррупции».⁴ В течение длительного времени с целым рядом систематических работ собственно о теории политической коррупции выступают Арнольд Хайденхаймер,⁵ Майкл Джонстон⁶ и другие исследователи.

Абсолютно единообразного определения политической коррупции в антикоррупционной научной дискуссии пока не сложилось. Это вполне естественно хотя бы потому, что не существует единого определения коррупции как таковой, а попытка ее распространения на политическую область отнюдь не упрощает задачу. В российском научном дискурсе также пока не сформировалось однозначного представления об этом понятии еще и в силу того, что эта тема пока далека от официального мейнстрима. В отсутствие потребности прийти к межотраслевой конвенции на этот счет мы часто сталкиваемся с тем, что даже в рамках одной науки нет единого определения, которым оперировали бы одинаково авторитетные научные школы.

Тем не менее, для употребления в инструментальных целях наименее спорным, пожалуй, выглядит определение политической коррупции как использование преимуществ публичного статуса для извлечения частной выгоды посредством эксплуатации механизмов политического процесса. Здесь мы технически распространяем широко известное компактное определение коррупции на политическую сферу, не отягощая его дополнительными признаками, смыслами и нюансами, разговор о которых можно вполне оставить за пределами формально-логической задачи определения понятия.

2. Базовая терминология теории политической коррупции

⁴ Klitgaard R., MacLean-Abaroa R. and Parris L. *Corrupt Cities*. Washington. World Bank. 162 p.

⁵ *Political Corruption: concepts and contexts*. Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, editors – 3rd ed. 2007; Heidenheimer Arnold J. (ed.). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York: Holt, Rinehart and Winston. 1970.

⁶ Johnston Michael. *Syndromes of Corruption. Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge, 2010.

2.1. «Большая коррупция»

В современных антикоррупционных исследованиях распространение получило деление коррупции на два типа: “grand” и “petty”. Первая означает «большую» (значительную, серьезную) коррупцию, вторая – «незначительную» (второстепенную, несущественную). Если воспринимать это деление как строгую дихотомическую классификацию, которая должна исчерпывать весь класс коррупционных явлений, то вряд ли можно привести идентичный аналог этой классификации в российской литературе. Представляется, что поддерживать серьезный разговор о том, какие виды коррупции имеют значительный характер, а какие нет, имеет только в отношении вполне конкретного сообщества и в определенный период его развития. В ином случае при попытке проведения межстрановых сравнительных исследований мы обнаружим, что круг значительных и незначительных коррупционных явлений различается довольно сильно. В разных государствах и регионах к числу наиболее значительных могут относиться финансовые злоупотребления в частном секторе, где-то – манипуляции на выборах, в других – трайбализм при замещении должностей или коррупция в правоохранительных органах.

Наиболее универсальной и ближайшей по смыслу упомянутой дихотомической классификации представляется деление коррупции на политическую и неполитическую. Возможность развития сколько-нибудь масштабную и систематическую коррупционную активность вне политического поля представляется крайне маловероятной. Действительно, в целом ряде исследований мы видим установление синонимичности «большой» и политической коррупции⁷. «Большая коррупция» отличается от «незначительной» именно использованием инфраструктуры политического процесса для достижения коррупционных целей (в т.ч. незаконного удержания

⁷ См., например: URL: <http://www.u4.no/glossary/grand-corruption/> (Дата обращения: 31.01.2017 г.)

власти, укрепления политического статуса, накопления богатства и т.д.), т.е. там, где она имеет возможность приобрести характер долговременной и устойчивой системы. Также «большая коррупция» особенна тем, что используется эта инфраструктура субъектами политического процесса, т.е. в первую очередь теми, кто наделен властью принимать решения от имени народа⁸.

Между тем, в целом ряде государств, в том числе в странах развитой политической культуры, все еще не очень принято обозначать коррупцию в высших кругах как политическую коррупцию. Под последней склонны понимать скорее очень узкий сектор проблем, связанных с финансовыми нарушениями на выборах⁹ (т.е. определенный фрагмент нашей российской проблематики электоральной коррупции). Но анализ более широкого контекста вопросов, связанного с традиционными устоями местных экономик, которые позволяют процветать финансово-промышленному истеблишменту вроде различных форм государственной поддержки частного бизнеса (в т.ч. в условиях экономических кризисов), лоббистских практик, крупнейших государственных тендеров и т.д. хотя и проводился сам по себе, не всегда попадал в профиль комплексных обзоров политической коррупции, как того был достоин.

Таким образом, можно предположить, что термин “grand corruption” получил большое распространение в последнее время, еще и потому, что представляет собой удобный эвфемизм, чтобы, не бросая вызов престижу власти и отводя внимание от жупела угроз суверенитету, попробовать по меньшей мере сформулировать механизмы противодействия системным коррупционным проблемам там, где этому не способствует постановка вопроса о политической коррупции.

⁸ Amundsen I. Political Corruption: An Introduction to the Issues. Bergen. Chr. Michelsen Institute. Working Papers. 1999. № 7. 34 p.

⁹ Global corruption report 2004. Transparency International. London. Sterling, VA.

В литературе часто указанное понятие «большой коррупции» как эквивалент политической коррупции в целом предстает в более узком смысле «элитарной» коррупции, коррупции высших должностных лиц, держащих под фактическим контролем основные коррупционные «хабы» в стране (причем не обязательно в государственном механизме, но также и в окологосударственном бизнесе и другой среде). В большинстве случаев это делается скорее для тактических целей соответствующих исследований и комментариев, чтобы сконцентрировать внимание на особенностях принятия наиболее принципиальных решений.

Именно по этому пути в настоящее время идут эксперты международной организации «Трансперенси Интернешнл», пытаясь выработать универсальное определение «большой коррупции», вопрос о которой сегодня стоит в ее текущей повестке. Согласно рабочему определению в сокращенном виде «большая» коррупция означает ситуацию, когда должностное или любое другое лицо лишает существенную часть населения государства его фундаментальных прав, либо причиняет государству значительный материальный ущерб в результате злоупотреблений коррупционного характера¹⁰. Задача этого определения в большей степени связана с попытками обоснования механизма привлечения к юридической ответственности конкретных высокопоставленных коррупционеров, в том числе с привлечением новых международно-правовых институтов.

Здесь мы видим, что практический резон преобладает над цельностью взгляда на имеющуюся в тех или иных государствах системную коррупцию, который был бы востребован в научных изысканиях. Представляется, что в условиях текущего консервативного тренда в мировой политике, а также в связи с отказом ряда ключевых антикоррупционных конвенций даже от упоминания базового определения коррупции, а также не самым оперативным

¹⁰ См. “legal definition” по состоянию на 19 августа 2016 г. на веб-странице организации: URL: http://www.transparency.org/news/feature/what_is_grand_corruption_and_how_can_we_stop_it
При этом «значительность» ущерба оценивается по специальной формуле, которая поставлена в зависимость от среднегодового прожиточного минимума.

и эффективным механизмом работы существующих международных судебных инстанций, имеющих целью привлечение к ответственности высокопоставленных должностных лиц различных государств (вроде Международного уголовного суда), такой подход к понятию «большой коррупции» оказывается несколько уязвимым.

С другой стороны, если международное сообщество найдет в себе силы сформировать работающий способ искоренения коррупции такого типа в международных антикоррупционных конвенциях, то это пойдет на пользу делу. Вслед за этим и в исследованиях может произойти корректировка привычного понимания «большой коррупции», где она будет восприниматься не как эквивалент политической коррупции, а как «политическая коррупция высшего эшелона» или «политическая коррупция верхнего этажа», т.е. рассматриваться в более узком смысле.

2.2. «Системная коррупция» и «захват государства»

«Системная коррупция», как следует из буквального смысла термина, в отличие от «бессистемной» коррупции должна быть сплочена наличием постоянных связей, развитие которых с течением времени приводит коррупционные рынки к некоему качеству целостности и единства, формированию моделей централизованного управления коррупционными процессами. Очевидно, довольно сложно говорить о точной методике измерения динамики коррупционных процессов, которая позволяла бы зафиксировать момент перехода к системной коррупции. Однако в науке вполне может сложиться согласие относительно основных признаков наличия системной коррупции в государстве, а детальные полевые исследования в перспективе могут помочь разобраться в точном оценочном инструментарии на базе анализа практики работы государственных и иных институтов.

Но достаточно ли зафиксировать некую совокупность признаков централизованного управления коррупционным рынком, чтобы признавать

наличие системной коррупции? Известный российский исследователь С.В. Бондаренко идет несколько дальше, полагая, что системная коррупция имеет место там, где она становится частью системы управления, во многих случаях настолько неотъемлемой, что государство не может функционировать без нее¹¹. Здесь мы видим, что коррупционный рынок при системной коррупции не просто контролируется преступными синдикатами, картелями или мафией, которой безуспешно противостоит государство. Само государство, государственный аппарат в его определенном сегменте, по всей видимости, стержневом, является источником осознанных управленческих импульсов в отношении монополизированного рынка коррупции. А поскольку государство является основным каркасом политической системы, не сложно догадаться, что термин «системная коррупция» является еще одним способом оценки проблемы политической коррупции.

Нюансировке динамики развития рынка системной коррупции весьма способствует срез антикоррупционных исследований, посвященный феномену «захвата государства» (“state capture”). Введение данного термина в активный научный оборот имело место не в последнюю очередь благодаря выполненному для Всемирного Банка в 1999 г. исследованию Джоэла Хеллмана и Дэниела Кауфмана¹². При этой коррупционной технологии, если описывать ее в общем, противоправные лоббистские практики развиваются и расширяются со временем так, что негосударственные игроки, постепенно захватывая отдельные сегменты государственного аппарата и подчиняя их своему влиянию, с какого-то определённого момента начинают контролировать государство в целом.

Однако это лишь часть процесса развития коррупционного рынка. Слабость демократических институтов, отсутствие надежных контрольных

¹¹ См. Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2002. С. 18.

¹² Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. The World Bank. Washington, D.C. 2000. P. 3, см. также: Kaufmann Daniel, Joel S. Hellman, Geraint Jones, and Mark A. Schankerman. Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies // World Bank Policy Research Working Paper № 2312. 2000. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=236214

механизмов гражданского общества, неустойчивость развития экономической системы, и, как следствие, отсутствие уверенного в себе бизнеса, в ряде государств создает почву для дальнейшей организационной эволюции коррупционного рынка. Сеть коррупционеров не просто покупает политиков, оставаясь за пределами системы государственных органов, но заменяет их, становясь частью государственного аппарата в его ключевых звеньях. Так политическая коррупция приобретает свою системную форму.

Российские ученые по аналогии с термином «захват государства» предложили понятие «захват бизнеса»¹³. Это технология коррупционного рынка, которая может быть продолжением развития стратегии «захвата государства». Так, если у коррупционной сети возникает необходимость в дополнительных финансовых резервах, либо в подавлении альтернативной «несистемной» политической или экономической активности, контролируемая машина власти и насилия может простирает свои щупальца в любой сегмент бизнеса для устранения раздражающих факторов. Признаки наличия такого «государственного рейдерства» будут служить самой наглядной иллюстрацией системной коррупции. При этом местная самодеятельность со стороны региональных и муниципальных элит, реализуемая по аналогии с «общегосударственными» методами работы, в той степени, в какой она не имеет отношения к укреплению централизованной коррупционной сети, может не поощряться ее высшим руководством.

2.3. «Неопатримониальное государство»

Одним из важнейших понятий формирующейся теории политической коррупции является понятие «неопатримониального государства». Данный термин начинает активно фигурировать в зарубежной науке ориентировочно с начала 90-х гг. XX в.¹⁴ Согласно основным характеристикам, которые можно

¹³ Антикоррупционная политика: [Учеб. пособие для студентов вузов по специальностям управление, экономика, право, социология, политология] // Регион. обществ. фонд "Информатика для демократии" (Фонд ИНДЕМ); Под ред. Г.А. Сатарова. М.: ПА "СПАС", 2004. С. 81.

¹⁴ Bratton, Michael and Nicolas Van de Walle. 1994. "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa." *World Politics* 46(July): 453–489.

извлечь из литературы, неопатримониальное государство – это развивающееся государство с авторитарным типом политического режима, при котором политическая элита консолидирует поддержку своей власти за счет системного управления механизмами политического патронажа, препятствуя либерализации и демократизации политического устройства.

Изначально термин «неопатримониальное государство» эксплуатировался применительно к блоку персоналистских политических режимов из группы государств, объединяемых ранее понятием «страны третьего мира» (например, Гаити, Филиппины, Кот-д’Ивуар и другие государства Азии, Африки и Латинской Америки¹⁵). Однако с течением времени, после первых смутных лет, последовавших за развалом биполярной системы, западная политическая аналитика начала определяться и с характеристиками бывших социалистических стран. И ряд тех государств, которые вместо обеспечения устойчивости реформирования демократических институтов обратились к выстраиванию неформальной системы политического патронажа, также стали рассматриваться в контексте проблематики неопатримониального государства.

Не сложно сориентироваться, что указанный термин происходит от концепта «патримониального государства» Макса Вебера, который снова стал актуален для объяснения особенностей политического развития государств на рубеже XX – XXI веков. Так, патримониальный режим (от лат. *patrimonium* – вотчина, отчина) означает особый тип политического господства, которое основано на центральном положении фигуры политического лидера. Классическое веберовское прочтение патримониального государства предполагает наличие следующих признаков устройства системы власти: 1) большее доверие личной лояльности, чем приверженность институтам, 2) эксплуатация практик клиентелизма и непотизма вместо формальных правовых установлений, 3) отсутствие различий между публичным и частным

¹⁵ Hanne Fjelde, Havard Hegre. Political Corruption and Institutional Stability. URL: <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=5156>. (Дата обращения: 31.01.2017 г.)

сектором, поскольку публичные дела являются личным делом «патриарха», так или иначе относятся к его вотчине. Неопатримониальные государства – прямой наследник патримониальных устоев. Но «что делает неопатримониальную систему отличной от патримониальной, так это то, что неопатримониальные режимы поддерживают фасад модернизации, легитимности, рациональности и профессиональных бюрократических структур»¹⁶.

В объяснениях особенностей развития системной политической коррупции понятие неопатримониального государства оказывается крайне важным, поскольку позволяет связать черты многих современных авторитарных персоналистских режимов с логикой развития национальных коррупционных рынков. Иными словами, современное антикоррупционное знание, в особенности в области теории политической коррупции, достигло такого уровня развития, что позволяет весьма убедительно объяснять фундаментальные причины появления и эволюцию политических институтов и предугадывать следствия в развитии недемократических режимов. С точки зрения своего политического устройства они являются довольно простыми и предсказуемыми объектами для изучения, поскольку основаны на доминировании примитивных и немногочисленных механизмов политического патронажа. (Разумеется, остаются непредсказуемыми действия руководителя и принимающей решения верхушки политического класса таких государств, но эти проявления в принципе не могут быть объектом институционального политического анализа и тем более правовой науки.) Для нас особенно важным следствием произошедшей благодаря постановке вопроса о политической коррупции синхронизации политической и антикоррупционной теории является наглядный вывод о том, что успешная антикоррупционная реформа и политическая реформа – это совершенно эквивалентные понятия для таких государств. Выход из состояния

¹⁶ Amundsen I. Political Corruption: An Introduction to the Issues. Bergen. Chr. Michelsen Institute. Working Papers. 1999. № 7. 34 p.

неопатримониального государства, изначально коррупционного по сути, без проведения последовательной программы политической реконструкции представляется крайне маловероятным.

Современная антикоррупционная теория находится в наши дни в фазе активизации становления в связи с принятием крупнейших международных антикоррупционных документов в недавнем прошлом, поэтому ее дальнейшее развитие имеет огромный потенциал для выявления особенностей работы политических машин и в более сложно устроенных государствах. Часто существующие там коррупционные практики вуалируются политическими традициями, сложной системой судебных прецедентов и запутанного законодательства, либо приобретают новые формы, связанные с извлечением частной выгоды за счет такой настройки системы национального или международного бизнеса, которая позволяет политическому истеблишменту контролировать основные финансовые потоки в ущерб отдельным слоям населения внутри страны или за счет других государств на практически легальной основе.

Возникшая в 60-е гг. прошлого века из трудов в области политической экономики (Д. Най, С. Роуз-Аккерман и др.) теория политической коррупции изначально сочленяет власть и капитал в качестве главных приводных ремней общественного развития, имея за спиной весьма надежные для социальной науки объективно-материалистические мировоззренческие и методологические корни. Наверное, преждевременно для русскоязычного научно-философского дискурса провозглашать триумфальное возвращение марксизма как столбовой дороги для большой антикоррупционной теории, однако, неомарксистская интеллектуальная культура и философская критическая теория вполне могли бы помочь разогнать угнетающий политико-правовую науку постмодернистский туман с его калейдоскопом бесчисленных отвлекающих от сути сюжетов.

Таким образом, потенциал теории политической коррупции выглядит по истине грандиозным. Ее генетические интеллектуальные корни таковы, что в перспективе она может разработать свой научный аппарат настолько, что будет способной объяснять не только особенности развития примитивных неопатримониальных государств, но касаться объяснения фундаментальных политэкономических основ сложных демократических режимов, где межэлитные балансы сил, за последние пару столетий обросшие институтами, воспринимаются в качестве классики конституционализма. А впоследствии инструментарий теории политической коррупции мог бы оказаться полезным для анализа глобальных экономических процессов. Однако для того чтобы потенциал теории политической коррупции был раскрыт и не оказался очередными Нью-Васюками, ей необходима серьезная интеллектуальная поддержка со стороны крупных научных центров.

3. Типология политической коррупции

Для западных исследований собственной политической практики до последнего времени был характерен взгляд на политическую коррупцию, прежде всего, как на проявление незаконного финансирования избирательных кампаний партий и кандидатов и финансирования политических партий. Другие формы политической коррупции в практике развитых демократий с точки зрения доминирующего там научного тренда не рассматриваются как актуальная «домашняя» проблема, но иногда индексируется в сравнительных обзорах, когда речь идет о политической практике менее развитых стран. Примером такого зауженного восприятия проблематики политической коррупции в разрезе политических финансов является доклад Генерального секретаря ООН «Поощрение и поддержание правопорядка и надлежащего

управления: борьба с коррупцией», где к актам коррупции в социально-политической сфере жизни общества отнесены:

- покупка и обеспечение голосов избирателей;
- незаконные взносы на политические нужды;
- неправомерное использование государственных средств и ресурсов для нужд политической партии¹⁷.

Между тем, в последние годы в западной литературе наблюдается некоторый понятийный дрейф в сторону более цельного охвата явлений, относимых к политической коррупции. В соответствии с классификацией Джибсона–Роуворта политическая коррупция подразумевает следующие виды проявлений:

а) политический патронаж – опека политиков над избранными нижестоящими структурами, создание для них наиболее благоприятных условий в обмен на личную преданность и политическую поддержку;

б) «покупка голосов» – осуществляется в ходе избирательных кампаний, применяется в отношении фиксированных групп избирателей (подарки, алкогольные напитки, другие материальные ценности);

в) «общественная кормушка» (“pork barrel”) – буквально «бочка с салом» (деньги и средства, выделяемые из казны местным властям для общественных нужд в целях завоевания симпатий избирателей);

г) взятка как разовый акт (bribery);

д) подкуп, «покупка политического деятеля на длительный срок», буквально «прививка» (“graft”)¹⁸.

Зарубежная наука перестает стесняться все большего отхода от попыток каждое коррупционное явление связывать с криминализованными уголовными кодексами деяниями, понимая, что методологический аппарат уголовного права далеко не всегда способен уловить истинные масштабы

¹⁷ Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение: Монография. Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ, 2004. С. 49-50.

¹⁸ См.: Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002. С. 170.

политической коррупции. По мнению Ч. Макферсона и С. Максиррея, «цель политической коррупции – оказание воздействия на политику [...], а также принятие законов и режимов налогообложения, которые приносят политическую или личную выгоду в ущерб интересам общества. Покровительственная внешняя политика, налоговые льготы, контроль цен, предоставление исключительных прав, введение специальных процедур бухгалтерского учета и масса специальных отраслевых и региональных поблажек, характерных для нефтяной отрасли, – все это вполне можно отнести к категории политической коррупции. Откровенно противозаконные действия вроде предложения взятки в этой сфере встречаются не всегда. Более важную роль здесь играет так называемая законодательная коррупция. Она возникает в сфере принятия решений относительно политики в результате заботливо культивируемых близких взаимоотношений между политиками или законодателями и определенными группами заинтересованных лиц. Лоббизм – лишь один из аспектов законодательной коррупции. В обмен на нужные действия или поддержку политики могут после отхода от дел получить теплое место в группе интересов, например, кресло в совете директоров или другую руководящую должность. В советах директоров нефтяных компаний очень часто оказываются бывшие высокопоставленные политики, вхожие в высшие политические круги. Понятно, что спектр действий в этой сфере может быть очень широким, от законного лоббирования до криминального подкупа»¹⁹.

Следует признать, что известные российские исследователи политической коррупции с самого начала развития русскоязычного сегмента этой дискуссии предлагают более широкий взгляд на разнообразие политических коррупционных проявлений. Очевидно, не в последнюю очередь этому способствует богатейшая отечественная практика первых и последующих лет строительства демократической государственности на постсоветском пространстве.

¹⁹ Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; Пер. с англ. М.: Альпина Паблишерз, 2010. С. 256.

Так, с точки зрения российского криминолога профессора П.А. Кабанова политическая коррупция заключается в деятельности субъектов политики вопреки своим обязанностям и правам других лиц и, как правило, проявляется:

- в лоббировании при принятии нормативных актов в интересах заинтересованных (финансовых, промышленных и т.д.) групп или транснациональных корпораций;

- в бюрократическом «рэкете», выраженном в вымогательстве материальных средств у коммерческих структур для их «переброски» в иные предпринимательские организации, политические партии, общественные фонды и к другим адресатам (не связанным с прямой личной выгодой);

- в участии должностных лиц и государственных служащих в коммерческой деятельности в целях финансирования необходимого уровня жизни для данной категории лиц и членов их семей;

- в предоставлении государственных финансовых и материальных ресурсов в избирательные фонды отдельных претендентов на выборные государственные должности в органах власти и местного самоуправления и др.²⁰

Согласно позиции российского политолога Е.А. Лазарева «административная коррупция, клиентелизм и электоральная коррупция проявляются на микроуровне политического процесса. В свою очередь, макрополитическое изменение определяется соотношением тенденций «захвата государства» и «захвата бизнеса», которые отражают стратегии двух конкурирующих акторов – политической бюрократии и экономических групп интересов»²¹.

Встречаются и другие варианты типологии политической коррупции²². Разнообразие представлений о видах политической коррупции довольно

²⁰ См.: Кабанов П.А. Указ. соч.

²¹ Лазарев Е. А. Политическая коррупция: объясняя природу постсоветских трансформаций. // Полис. Политические исследования. 2010. № 2. С. 111.

²² См., например: Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: Сборник статей / Под ред. доктора юрид. наук П.Н. Панченко, к.ю.н. А.Ю. Чупровой, к.ю.н. А.И. Мизерия. Н. Новгород. 2001. С. 237-238.

велико, поэтому зачастую попытки предложить некую исчерпывающую классификацию в особенности в отсутствии комментариев, не выглядят убедительно. По этой причине построение типологии является гораздо более уместным логическим способом описать круг коррупционных явлений, чем классификация, требующая гораздо более организованного полевого материала, хорошо проработанных категорий, что для теории политической коррупции пока остается делом будущего. И тем не менее, мы можем заметить, что современные ученые говорят о вполне определенной области коррупционных практик и выделяют основные типы политической коррупции во многом очень сходно.

Если попробовать максимально компактно изложить типологию политической коррупции в зависимости от основных сфер ее приложения в сочетании с характерными используемыми коррупционными методиками и объединив их по основным целям, которые коррупционеры пытаются достигать, то, на наш взгляд, следующий вариант типологизации может быть довольно интересным:

1) электоральная коррупция (включая использование административного ресурса, мошенничество с подсчетом голосов, покупку голосов и др.) – для обеспечения места (мест) в народном представительстве;

2) nepотизм (кумовство) и покупка должностей – для занятия государственных постов, где решения принимаются в результате назначения, а не выборов;

3) противозаконный лоббизм (в т.ч. в форме технологии «приватизации государства» («захвата государства»)) – для «покупки» государственно-властных решений;

4) присвоение и растрата публичных фондов с использованием политических процедур или для достижения политических целей (в т.ч. посредством методов «бюрократического» рэкета) – для приобретения имущества в личных целях или для решения групповых задач;

5) злоупотребление полномочиями в политических целях (в т.ч. в обход законно установленных демократических процедур) – для обеспечения поддержки собственного высокого должностного статуса, укрепления личной или групповой власти.

Поскольку в данном случае имеет место типология, а не классификация, выделение этих видов политической коррупции по нескольким основаниям вполне приемлемо, тем более что результат оказывается довольно наглядным. Последнего качества часто бывают лишены типологии политической коррупции в зависимости от технологии противоправной активности или в зависимости от составов правонарушений²³, которые не могут ясно показать в каких областях политической жизни и для каких политических целей применяются соответствующие приемы.

4. Проблемы зарождения российского законодательства в предметной области политической коррупции

В настоящее время вряд ли можно говорить, что в России существует законодательство о противодействии политической коррупции как таковое. Такое утверждение обязывало бы нас выделить в общей системе российского законодательства особую отрасль или хотя бы подотрасль, которая была бы объединена этой задачей. По этой причине и название настоящего раздела сформулировано в стилистике должного, а не сущего: пока есть возможность оценивать не самостоятельную отрасль законодательства о противодействии политической коррупции, но законодательство в той «предметной области», которую все более явно начинает прочерчивать правовая доктрина.

²³ В российском УК к ним можно отнести в первую очередь такие составы преступлений, традиционно относящиеся к коррупционным: дача и получение взятки (подкуп), злоупотребление полномочиями, превышение полномочий, присвоение полномочий, присвоение или растраты, вымогательство, мошенничество, незаконное участие в предпринимательской деятельности и др.

Согласно принятым в юридической науке установкам, отрасль законодательства не обязательно должна состоять из институтов одной отрасли права. Если существует представление о комплексных отраслях права, которые, как правило, не создают своих институтов, поскольку «комплексирование не влечет «удвоения» отраслевой принадлежности норм»²⁴, еще меньше препятствий имеется в отношении формирования комплексных отраслей законодательства. Однако и при таких не особенно сложных условиях формирования комплексного законодательства в нашей литературе пока еще не проявилось отчетливого представления о систематике и границах законодательства о противодействии политической коррупции.

Между тем, необходимые предпосылки этого нового шага в эволюции системы российского законодательства налицо. Во-первых, место в российской системе законодательства, где должен начать систематизироваться массив нормативных актов о противодействии политической коррупции, уже полностью подготовлено, как минимум, пятнадцатилетним периодом интенсивного развития собственно антикоррупционного российского законодательства²⁵. Этот срез российской правовой системы, постоянно поддерживаемый как политическим запросом в верхах российской власти, так и новыми международными обязательствами Российской Федерации, завоевал прочное место в умах ученых и практикующих юристов разных отраслей права, государственных и муниципальных служащих, общественников и обывателей. Более того, сформирован некоторый массив комплексных по своему характеру актов, которые не просто систематизируют для своих нужд правовой материал из других отраслей законодательства, но в отдельных случаях начинают задавать тон их развитию, из копии превращаются в оригинал.

²⁴ Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. М., 1998. С. 244.

²⁵ Если считать, например, с пакета законов о преодолении административных барьеров в экономике, известного как «пакет Грефа» начала 2000-х гг. и работы по подготовке к подписанию крупнейших международных антикоррупционных конвенций.

Во-вторых, в ряде основных отраслей российского права также довольно продолжительное время вызревают нормы, которые, хотя вроде бы и не относятся на первый взгляд к антикоррупционному законодательству, но явно решают задачи такого рода, причем именно в системе политических отношений. Разумеется, в первую очередь речь идет о нормах отрасли права, регулирующей общественные отношения по поводу политической власти, т.е. нормах конституционного права. Так, например, традиционными для российского избирательного законодательства разделами стали главы о статусе кандидатов, где подробно урегулированы обязательства данных субъектов избирательных правоотношений относительно недопустимости использования преимуществ своего должностного или служебного положения в период выборов²⁶. Использование преимуществ публичного статуса ради частной выгоды (личной или групповой) в виде влияния на свое избрание или препятствование избранию альтернативных кандидатов, представляет собой беспелляционное указание на базовые черты коррупционной активности. А примененные в ходе избирательной кампании как одного из наиболее выразительных видов конституционно-правовых отношений, направленных на обустройство власти, статусные преимущества свидетельствуют о фактах коррупции политической.

Важнейшие нормативные акты российского антикоррупционного законодательства пока не различают нормы и институты, направленные по своему существу на преодоление политической коррупции и, соответственно, не выделяют их в своей структуре. Не в последнюю очередь по этой причине Закон о противодействии коррупции 2008 г.²⁷ в части мер по ее профилактике (ст. 6) страдает явной неполнотой, а представление об «основных направлениях деятельности государственных органов по повышению

²⁶ Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 28.12.2016) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 17.06.2002, N 24, ст. 2253. При подготовке настоящего материала была использована справочная правовая система Консультант Плюс.

²⁷ Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О противодействии коррупции" // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228.

эффективности противодействия коррупции» (ст. 7) выглядит бессистемным. Конечно, большинство из упомянутых в данном Законе ключевых направлений антикоррупционной работы, будучи серьезно восприняты в практике, поспособствуют в конечном итоге формированию общего фона для снижения уровня политической коррупции. При этом, некоторые из них по своей сути имеют конституционно-правовой характер, например, положение об «обеспечении независимости средств массовой информации» (пп. 6 ст. 7) прямо связано с конституционной категорией политического плюрализма (ст. 13 Конституции РФ), а направление «неукоснительного соблюдения принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность» (пп. 7 ст. 7) отсылает к принципу разделения властей (ст. 10 Конституции РФ).

Но одно дело найти в антикоррупционном законодательстве нормы конституционно-правового значения, и совсем другое – механизмы противодействия политической коррупции. Первое при определенном навыке сделать не сложно: для любой нормы российской правовой системы может быть установлена корреляция с конституционными положениями хотя бы в силу системности и иерархичности публичного права, ведь Конституция как основной закон государства венчает пирамиду нормативных актов и иных источников национального права. А вот для признания в системе антикоррупционного законодательства наличия мер противодействия политической коррупции необходима не отвлеченная логическая операция, а наличие соответствующих конкретных норм, которые бы прямо в системном акте антикоррупционного законодательства обозначали политическую коррупцию или хотя бы ее отдельные проявления в качестве проблемы²⁸.

²⁸ Определенное движение в этом направлении имеется: например, в Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы есть упоминание в порученческой части (п. 15) о проведении семинаров и экспертных встреч для выработки подходов к регулированию лоббистской деятельности, которая является типичным элементом политической коррупции. Однако дальше этого Указ не идет. - Указ Президента РФ от 13.03.2012 N 297 (ред. от 19.03.2013) "О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции" // "Собрание законодательства РФ", 19.03.2012, N 12, ст. 1391.

С точки зрения приближения действующих редакций антикоррупционных законов к проблематике политической коррупции большой интерес могут представлять обычные антикоррупционные ограничения и запреты, но направленные на «весомых» субъектов. Так, ряд ставших привычными антикоррупционных мер вроде декларирования активов и предотвращения конфликта интересов могут согласно Закону о противодействии коррупции быть направлены на обладателей должностей, которые можно назвать в определенном смысле «политическими» (например, на лиц, «замещающих государственные должности Российской Федерации»).

Определенно, декларирование активов высшими государственными представителями, которые могут иметь слово при принятии политических решений, способствует формированию общего благоприятного фона для успешного противодействия коррупции как таковой, в том числе и политической. В ряде случаев декларирование доходов и расходов и институт предотвращения конфликта интересов могут помочь предотвратить акты политической коррупции что называется на ранних подступах, например, при формировании преступного замысла, или помогут сформировать дополнительную доказательственную базу в случае нарушений. Но, являясь средством общей профилактики коррупционной активности, они далеко не всегда способны идентифицировать случаи политической коррупции и тем более устранить их. Последняя может развиваться и процветать и при отсутствии ситуации конфликта интересов в ее нынешнем буквальном понимании, и при полном соблюдении норм законодательства о декларировании доход и расходов.

Тем не менее, по всей видимости, все же не стоило бы ставить в вину создателям антикоррупционного законодательства нежелание брать быка за рога. Его развитие может быть весьма уязвимо к модным интеллектуальным поветриям в верхних этажах политической элиты и его существование само по себе можно рассматривать уже как большое достижение. Это, однако, не

должно и не может останавливать науку, которая обязана вырабатывать предложения относительно оптимальных путей развития политико-правовых институтов. Правда, для того, чтобы российская наука начала немного отвыкать от положения Кассандры, ей необходимо развить навыки быть гораздо более убедительной, для того чтобы хотя бы наиболее прозорливая и ответственная часть действующих политиков смогла бы своевременно распознать реалистичные пророчества политико-правовой науки и позаботиться о принятии надлежащего нормативного решения.

Так или иначе, следующий логичный шаг, который будет свидетельствовать о приобретении российским антикоррупционным законодательством некоторых системных черт и более или менее цельной логики, видится в обозначении политической коррупции как самостоятельной проблемы. Фактически, например, в том же избирательном законодательстве существует довольно много механизмов, имеющих то или иное отношение к противодействию коррупционной практике. Это и упомянутые общие запреты на использование кандидатами преимуществ своего должностного положения, и некоторые правовые гарантии вроде обязанности уходить в так называемый предвыборный отпуск, это также и требования к кандидатам в отношении декларирования активов, и установление мер юридической ответственности вплоть до отмены решения о результатах голосования в случае подкупа избирателей или использования преимуществ своего должностного положения²⁹. Однако внимательное изучение текста антикоррупционных законов, даже с применением расширительного толкования, не позволяет еще, кажется, говорить, что оно может быть направлено на область политических отношений. Поэтому если перед российским специализированным антикоррупционным законодательством стоит цель нынешний набор популярных антикоррупционных инструментов преобразовать в единую

²⁹ Ст. 40, п. 24 ст. 28, п. 25 ст. 38, п. 7 ст. 76, п. 2 ст. 77 и другие положения Федерального закона от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 28.12.2016) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 17.06.2002, N 24, ст. 2253.

систему, то необходимо обозначить такую задачу нормативно и связать с ней вопросы политической коррупции.

Однако, ожидаемый с точки зрения системной логики, такой вариант развития событий с практической позиции, может быть не лучшим. Начавшее развиваться в ранге “pet project”³⁰, специальное антикоррупционное законодательство в будущем может последовать за судьбой своих создателей. Поэтому если таковая окажется не самой радужной, то, вероятно, отсутствие прямой нормативной связки положений антикоррупционной направленности в конституционном законодательстве и специализированном антикоррупционном законодательстве позволит развивать проблематику политической коррупции без риска потерять актуальность в современных правовых разработках и сохранить ее хотя бы в рамках отдельных отраслевых законодательных резервациях, которые будут объединяться средствами сравнительной или общей межотраслевой юридической науки.

5. Стартовые позиции проблемы противодействия политической коррупции в отечественной политико-правовой науке

Как мы увидели выше, российское комплексное антикоррупционное законодательство пока не вмещает в себя проблематику политической коррупции. Однако этот факт вряд ли может свидетельствовать о каком-то серьезном отставании российской правовой системы в его позитивном нормативном выражении от передовых зарубежных образцов. Прямо скажем, в ряде развитых государств сложно установить наличие даже антикоррупционного законодательства в качестве сколько-нибудь самостоятельно осмысляемого фрагмента нормативно-правовой реальности. Отдельные антикоррупционные институты вроде декларирования доходов,

³⁰ Geddes B. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press. 1994.

разумеется, могут присутствовать, но в ряде случаев российское законодательство пошло дальше среднестатистической картины в части разнообразия мер противодействия коррупции, говоря к примеру, о декларировании расходов или об антикоррупционной экспертизе нормативных актов. Так что российское антикоррупционное законодательство вряд ли можно признать отсталым.

Вопрос совершенно в другом: исходная стартовая точка, с которой российский законодатель после распада советского блока и демократических реформ начала 90-х гг. начинает противодействие коррупции отстоит намного дальше от условного финиша, чем аналогичные стартовые позиции развитых демократий. Глубокое коррупционное поражение политической системы было унаследовано молодым российским государством от СССР с его альтернативной официальным органам власти реальной политической структурой в виде КПСС, номенклатурными устоями и блатом в качестве замены нормальных товарно-денежных отношений. Не нужно удивляться поэтому, что и сегодня реальные рычаги власти пребывают в рамках системы отношений, о которой сложно судить из Конституции РФ, а подавляющая часть национальной собственности и доходов принадлежит узкой группе связанных друг с другом сложной системой неформальных отношений (называемых иногда межэлитным балансом сил) политико-экономических кланов: прошло очень мало времени, и среди действующих политиков в подавляющем большинстве мы видим людей, воспитанных прежней политической культурой.

Между тем, необходимо отчетливо осознавать, что рассчитывать на то, что пройдет еще немного времени и эта практика себя изживет, было бы слишком самонадеянно, поскольку при отсутствии серьезных препятствий она может воспроизводиться бесконечно долго. Следовательно, главной задачей российского антикоррупционного знания является объективное отражение причин развития коррупционных практик и адекватная оценка

фундаментальных условий развития законодательства и практики. Это позволит правильно выстроить стратегию противодействия коррупции и избежать антикоррупционным активистам преждевременных разочарований в том, что за прошедшее время еще не проявили себя плоды их деятельности. Успешная российская антикоррупционная реформа может дать серьезные стабильные результаты, если будет рассматриваться в перспективе по меньшей мере нескольких десятилетий и касаться трансформации политико-правовой культуры народа и отечественной политической системы с тем, чтобы она медленно, но верно приближалась к правовым идеалам, провозглашенным Конституцией 1993 г.

Многим бывшим государствам Восточного блока удалось избавиться от старых коррупционных практик советского образца, так как легко было поверить в то, что они были навязаны извне. А новым поколения политической элиты проще было убедить свой народ в необходимости передачи части своего суверенитета общеевропейским структурам или проведения широкой люстрации в обмен на более высокий уровень жизни. Российская политическая повестка оказалась намного более сложной, а поиск спасения в соседних политических образованиях без существенного ущерба национальным интересам не выглядел в качестве выгодной перспективы для национальных элит.

Данное обстоятельство всегда будет довлеть над образами российского антикоррупционного законодательства. Оно не должно довольствоваться внешним сходством с аналогичным законодательством в других странах ввиду указанной разницы стартов. Учитывая глубину и масштабы коррупционных проблем, российское антикоррупционное законодательство или будет самым передовым (или хотя бы одним из самых передовых), или будет бесполезным.

Разумеется, нельзя исключать, что маршруты успешного демократического преобразования российской политической системы прямо могут быть не связаны с развитием собственно антикоррупционной

проблематики, в том числе проблематики политической коррупции. Однако, во-первых, современная политико-экономическая теория в этом вопросе выглядит крайне убедительной и перспективной, чтобы справиться с построением реалистичной стратегии противодействия системной коррупции и прийти на смену прежним несостоятельным сценариям политических преобразований. Во-вторых, коррупция – довольно простая для бытового восприятия проблема, решение которой при необходимости может быть очищено от сковывающих движение идеологических наростов. Если политическое развитие по демократическому вектору может быть обосновано такой относительно простой системой аргументов, как это предлагает современная антикоррупционная теория, то это нужно сделать. В-третьих, не стоило бы недооценивать имеющееся воодушевление мирового сообщества справиться с проблемами коррупции, выражаемое в новых антикоррупционных конвенциях, международных и региональных антикоррупционных инициативах. Если они способны укрепить российскую государственность благодаря формированию более устойчивой, сбалансированной и предсказуемой политической системы, то было бы недальновидно отмахиваться знания и зарубежный опыт в этом вопросе.

6. Конституционное законодательство как основное место локализации правовых норм о противодействии политической коррупции

Отечественное законодательство о противодействии политической коррупции, как мы увидели выше, не имеет пока черт системности. Скорее правильнее говорить сегодня о наличии некоторой совокупности норм, разбросанных в законодательстве, и ряде доктринальных проблем с большим теоретическим и практическим потенциалом, из которых в перспективе в

позитивное право могут пробиться некоторые новые антикоррупционные институты.

Политическая коррупция отличается от прочей, неполитической тем, что благодаря использованию преимуществ публичного статуса частная выгода извлекается на базе эксплуатации механизмов политического процесса. Следовательно, среди отраслей права наибольший регулятивный потенциал для решения проблемы противодействия коррупции имеет та отрасль права, которая выполняет задачу регулирования отношений по поводу власти. Это – конституционное (или государственное) право. Общеизвестно, что оно имеет системообразующее значение для прочих отраслей национального права и законодательства, поскольку отвечает за конструирование основных публичных институтов, высших государственных органов, формирует правовые основы функционирования институтов гражданского общества, регулирует основы правового статуса личности.

Имеет смысл обратить внимание, что ведущий характер данной отрасли права в системе отраслей необходимо связывать не с тем, что ценность власти оказывается выше ценности организации личного быта и имущественного оборота или выше ценности личной и общественной безопасности и ограждения общества от общественно-опасных правонарушений, соответственно, в гражданском и уголовном праве. Вопрос лишь в том, что власть как объект конституционно-правового регулирования является приводным ремнем для действия любой правовой нормы, правового института, любой отрасли права. Согласно основам правовой теории от прочих социальных регуляторов вроде норм морали и нравственности, религиозных, технических и прочих норм правовые нормы отличаются тем, что их реализация опирается на возможность применения государственного насилия, т.е. власти, к любому субъекту, который хотел бы ими пренебречь. Поэтому ведущий характер отрасли конституционного права в системе

отраслей задается не приоритетом ценности власти над остальными общественными ценностями, а сущностью права как такового.

За этой логикой следует и представление о систематике антикоррупционного законодательства: ставя перед собой задачу искоренения или максимального обезвреживания коррупции в обществе в целом, а не в каком-то отдельном его сегменте, мы должны признать, что законодательство о противодействии политической коррупции имеет первостепенное значение по отношению к остальным сферам проявления коррупции, «бытовой», «деловой» и прочей. Таким образом, если верно не настроен механизм приобретения и осуществления власти как стержня политической системы, то он не будет работать во всех других отраслях надлежащим образом.

Также и в отношении коррупционной темы: нерешенные проблемы политической коррупции, т.е. коррупции в стержневом механизме функционирования общества, всегда будут давать раковые метастазы в другие части политической системы, бесконечно питать и вдохновлять коррупционные практики при функционировании любых правовых институтов.

Здесь особенно важным нам представляется подчеркнуть тот самый момент, что значение проблемы политической коррупции в числе остальных коррупционных проблем приковывает внимание отнюдь не в силу каких-то этических или эстетических предпочтений, подобная вкусовщина не имеет решительно никакого отношения к делу. Такова механика процесса: если мы планируем противодействовать коррупции с помощью права, с помощью законодательства, то другого варианта кроме того, чтобы вначале преодолеть политическую коррупцию, у нас нет. В этом особенность действия права как такового. В других системах социального регулирования, не имеющих отношения к праву (например, в религии, искусстве и т.д.), вероятно, политическую коррупцию как тему для особого внимания можно было бы оставить в стороне, но для достижения прочного общесоциального эффекта с

опорой на правовые механизмы нет других вариантов решения проблемы. Реформистская антикоррупционная активность может восприниматься всерьез самими ее инициаторами и не казаться имитацией, но всякий раз ее эффект, если и будет иметь место, то весьма непродолжительный. В отсутствие надежной опоры и здоровой подпитки от прочного непререкаемого институционального стержня политической системы результативность очередной антикоррупционной волны снова угаснет до лучших времен.

Итак, российское конституционное законодательства является тем самым местом в национальной правовой системе, где в первую очередь должны находить свой приют правовые нормы о противодействии политической коррупции. Но могут ли другие отрасли права иметь отношение к противодействию политической коррупции? Учитывая, что правовая система представляет собой сложную иерархию норм, которые скрепляют и поддерживают друг друга, маловероятно, что нормы прочих отраслей права для решения проблемы политической коррупции окажутся совершенно не нужными, несмотря на вполне определенный предметный профиль проблемы. Действительно, конституционно-правовые нормы в области противодействия политической коррупции часто оказываются прочно соединены с блоками антикоррупционных норм других отраслей, в первую очередь, с нормами международного, уголовного и административного права. Рассмотрим далее сначала нормы конституционно-правового законодательства (существующие в позитивном праве или в потенциале), которые имеют отношение к противодействию политической коррупции, а затем обратим внимание на места их скрепления с нормами других отраслей российского права.

Если за основу рассмотрения разнообразия конституционно-правовых норм о противодействии политической коррупции мы возьмем приведенную ранее в настоящем материале классификацию форм политической коррупции, то увидим, что подавляющее их большинство принадлежит проблематике электоральной коррупции. Это не случайно. Во-первых, электоральная

коррупция является классическим сюжетом политической коррупции, в особенности для стран западной демократии. Представление об электоральной коррупции в зарубежной правовой науке развивалось параллельно с практикой выборов в рамках новой системы ценностей, установившейся в демократических странах на рубеже XVIII–XIX веков после принятия первых крупнейших писаных конституций (США, Франции и т.д.) и активизации практики демократических выборов в Британии. Поэтому нормы избирательного законодательства, которые согласно развитию современной политической теории мы включаем в число норм о противодействии политической коррупции, являются максимально разработанными. Во-вторых, а начале 2000-х гг. значительный импульс в России получила тенденция конкретизации российского избирательного законодательства³¹. Поэтому правовые институты, которые имели антикоррупционный характер, если и не улучшились в качестве, то, по крайней мере, увеличились в количестве.

Выше мы упоминали такие нормы, призванные противодействовать проявлениям политической коррупции в избирательном процессе, как запрет на использование кандидатами преимуществ своего должностного или служебного положения, включая нормативное отражение возможных его проявлений, нормы о предвыборном отпуске и об ответственности за злоупотребление преимуществами своего должностного статуса. К части общих антикоррупционных гарантий можно отнести требования к кандидатам на выборные должности о декларировании доходов и расходов, нормы об ограничении количества государственных служащих в составе избирательных комиссий, или нормы, поддерживающие принцип гласности осуществления избирательных действий вроде возможности присутствия при их совершении

³¹ Достаточно сравнить общий объем действующего Закона об основных гарантиях избирательных прав 2002 г. и его предшественника - Федеральный закон от 19.09.1997 N 124-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 22.09.1997, N 38, ст. 4339.

членов комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателей и представителей средств массовой информации и т.д.

Однако еще более значительное число антикоррупционных норм в избирательном законодательстве требуется к принятию. Успешное противодействие политической коррупции неотрывно от решения проблемы устранения возможностей для использования так называемого административного ресурса в период выборов, который гораздо более укоренен и разнообразен в своих проявлениях, чем об этом может дать представление действующее избирательное законодательство. Этому будут посвящены следующие разделы данного исследования. Более того, как мы увидим далее, проблема электоральной коррупции не может быть решена средствами одного избирательного законодательства, поскольку в своих базовых причинах она возводится к принципиальным настройкам политической системы, таким принципам, как разделение властей, предполагающее независимость судебной власти и сильный самостоятельный парламент, политический плюрализм, включая наличие сколько-нибудь влиятельных независимых СМИ и пользующихся финансовой поддержкой независимого бизнеса оппозиционных политических партий и т.д.

Конституционно-правовые нормы в других звеньях классификации форм политической коррупции в российском законодательстве выражены в гораздо меньшей степени, чем применительно к электоральной коррупции. Так, вопрос об исключении практики nepотизма и продажи должностей не рассматривается в доктрине сколько-нибудь особым образом. Между тем, запрет назначения на государственные должности близких родственников является привычной нормой законодательства о государственной службе как части административного законодательства³², а практика, связанная с торговлей должностями, разумеется прямо коррелирует с уголовно-

³² Пп. 5 п. 1 ст. 16 Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

правовыми составами дачи и получения взятки и посредничества во взяточничестве³³. Здесь политический уровень являющихся объектами «продажи» должностей очевидно должен являться квалифицирующим признаком при назначении наказания, как и использование своего должностного положения для организации этой торговли.

Следующее звено классификации форм политической коррупции у нас было связано с практиками лоббизма. Как известно, законопроекты о лоббизме периодически появляются в российском парламенте с начала 90-х гг.,³⁴ но соответствующий закон так и не принят. Хотя на наш взгляд, также как и в случае с избирательным законодательством, глубоко укоренившаяся практика политической коррупции и эволюционировавший в монополистические формы российский рынок лоббизма не позволит успешно противодействовать коррупционным практикам лишь на базе некоего централизованного акта об этой проблеме. Тем не менее, факт отсутствия федерального закона налицо, хотя в российских регионах некоторые попытки правового регулирования лоббизма имеются³⁵. Кроме того, существует некоторое множество нормативных актов, которые конституционно-правовая доктрина может связать с лоббистской деятельностью. Это относится к законодательству о государственно-частных партнерствах, о саморегулируемых организациях, законодательство, регулирующее деятельность общественных палат³⁶ и общественных советов при органах

³³ См., к примеру, о практике лишения депутатов их мандатов в связи с обвинениями в торговле должностями: Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. редактор и руководитель авторского коллектива доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А. — М.: Юстицинформ, 2016. С. 504.

³⁴ Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие) / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. — М.: Юстицинформ, 2016. С. 183.

³⁵ См. главу 7 Закона Краснодарского края от 06.06.1995 N 7-КЗ (ред. от 29.04.2016) "О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края" (принят ЗС КК 26.05.1995) // "Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края", N 3, 1995.

³⁶ Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // "Собрание законодательства РФ", 20.07.2015, N 29 (часть I), ст. 4350; Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О саморегулируемых организациях" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2016) // "Собрание законодательства РФ", 03.12.2007, N 49, ст. 6076; Федеральный закон от 12.01.1996 N 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" (с изм. и доп., вступ. в силу с

власти и т.д. Даже урегулированную в Конституции РФ свобода петиций³⁷ по аналогии с логической организацией правовой доктрины лоббизма в ряде зарубежных стран, можно прямо увязать с регулированием лоббистской деятельности. И все же упомянутые нормативные акты скорее имеют теоретическое отношение к проблеме, чем регулируют лоббистскую практику. Поэтому все они совершенно не мешает последней процветать без всякой апелляции к законодательству, но по большей части в силу традиции ведения дел, сохранившейся с прежних времен, связанной с системой неформальных обязательств, круговой поруки и блата.

Наконец, такие элементы классификации политической коррупции как присвоение и растрата публичных фондов с использованием политических процедур или для достижения политических целей, а также злоупотребление полномочиями в политических целях в обход законно установленных демократических процедур также пока не выкристаллизовываются в российском конституционном законодательстве в качестве самостоятельной проблемы, т.е. проблемы властеотношений, достойной правового регулирования. Вполне очевидно, что конституционному праву необходимо разработать определенный научный профиль для этой проблемы и соответствующий ей методологический аппарат, который позволит разглядеть в единичных нарушениях черты некоторой системы. Подобные коррупционные проявления если и фиксируются правоохранительными органами в случае вызывающего поведения и грубейших нарушений служебной этики со стороны коррупционеров или в силу большого общественного резонанса, рассматриваются обычно сугубо в контексте уголовного права.

01.01.2017) // "Собрание законодательства РФ", 15.01.1996, N 3, ст. 148; Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ (ред. от 28.12.2016) "Об Общественной палате Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 11.04.2005, N 15, ст. 1277.

³⁷ Ст. 33 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.»; Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 08.05.2006, N 19, ст. 2060.

Помимо указанных направлений можно было бы обратить внимание на возможность проникновения конституционного права на уровень позитивного нормативного регулирования через ряд других аспектов политической коррупции, которые уже связаны не с формами проявления коррупции, а скорее с условиями ее процветания и конституционными гарантиями, которые способны эти условия устранить. В данном случае речь идет о некоторых областях российской конституционно-правовой науки, а также в некоторых случаях и существующего законодательства, которое не рассматривается пока в связи с задачами противодействия политической коррупции. Однако, имея большой антикоррупционный потенциал и соответствующую объединяющую цель, они могли бы при определенном развитии существенно обогатить правовую доктрину, дополнить систему и усилить массив конституционно-правовых норм, направленных на противодействие политической коррупции.

Так, к числу указанных аспектов конституционно-правовой доктрины можно отнести вопрос о развитии правового института единого правового статуса представителей власти. Антикоррупционное законодательство, бурно развивавшееся в последние годы в части требований к представителям различных ветвей власти, благодаря определенному единству подхода сформировало сквозной срез вопросов, которые оказываются одинаково актуальными для оценки правового положения и депутатов, и судей и государственных служащих. Разумеется, в статусе представителей разных ветвей власти останется много особенного, и это должно быть специальным предметом рассмотрения, поскольку взятый за основу административно-правовой подход совершенно не приспособлен для регулирования статуса представителей законодательной и судебной власти. С другой стороны, рассмотрение этой проблематики с точки зрения единства статуса представителей власти поможет в осмыслении общих черт этой категории работников, их возможностей, прав и обязанностей по отношению к обществу.

Нерешенной до сих проблемой, в том числе и в развитых правовых системах, остается действенность механизмов привлечения к ответственности должностных лиц высшего эшелона власти. Часто политический вес и поддержка, которой они располагают, оказываются выше возможностей правоохранительной системы. Успешное преодоление коррупционного политического застоя сложно себе представить в отсутствие реалистичной системы санкций в отношении лиц такого уровня. Поэтому накопление критических оценок на этот счет будет способствовать научной рефлексии и совершенствованию тех формально существующих многочисленных механизмов ответственности, которые часто не имеют шанса быть реализованными в связи с особыми настройками российской политической системы.

Получившее импульс к развитию и в значительной степени конституционно-правовое по характеру законодательство о доступе граждан к информации также является общеизвестным антикоррупционным противоядием. Рассматриваемое как часть системы противодействия политической коррупции, оно смогло бы обрести второе дыхание, если его задачи можно было бы обратить на совершенствование механизмов общественного контроля за функционированием политической машины. За этим следует и необходимость правильной адаптации полученной информации в общественной среде через систему независимых институтов гражданского общества: политических партий, общественных объединений, СМИ и т.д. Потенциал общественного контроля к настоящему времени выродился в потешные общественные палаты, которые не противодействуют, а скорее встраиваются в систему поддержки политической коррупции, создавая видимость легитимации существующих практик политического процесса. Таким образом, огромный фронт ключевых традиционных проблем конституционного права, связанных с обеспечением прав и свобод человека и гражданина и гарантированием независимости и неприкосновенности

деятельности институтов гражданского общества также является частью системы противодействия политической коррупции и должен быть серьезно переоценен отечественной наукой и перенастроен на выполнение тех задач, ради которых эти гражданские институты были созданы мировой политико-правовой культурой.

Наконец, стоит обратить внимание еще на один блок проблем, где конституционное право продолжает выступать более чем скромно. Речь идет о проблематике, которую условно можно обозначить как «государство и экономика». Если Конституция РФ содержит базовые черты экономической системы, устанавливает наиболее общие принципы хозяйственной деятельности, определяет формы собственности и принадлежность природных ресурсов народу, то эта тематика не может быть чуждой конституционному праву. Можно посчитать, что проблемы конституционной экономики никак не найдут себе место в основной конституционно-правовой дискуссии потому, что отечественная экономическая система все еще находится в стадии становления и стабилизировалась еще не в достаточной степени, чтобы ее можно было анализировать с точки зрения конституционных идеалов. Однако, такая установка представляется неверной.

Именно в период становления экономической системы руководство со стороны конституционных принципов оказывается наиболее востребованным. Если характер организации экономических процессов, диверсификация форм экономической деятельности, идеология распределения материальных благ в обществе, границы между глобализацией и протекционизмом кажутся пока вопросами общей экономической философии, чем предметом прикладной государственной дискуссии главным образом по причине отсутствия специалистов, то особенности заключения крупнейших государственных контрактов, специфика взаимодействия руководства госкорпораций с высшим руководством страны, как само существование государственных корпораций, конституционно-правовые основы бюджетного процесса и бюджетного

контроля, а также многие другие подобные вопросы являются конституционно-правовыми по своей сути и незаслуженно обходятся конституционно-правовой наукой. Проблема политической коррупции позволяет собрать многочисленные аспекты государственной активности в экономике в единую картину и оценить реальные потребности и существующие возможности конституционного права для решения реальных серьезных проблем.

7. Особенности воздействия на конституционное законодательство о противодействии политической коррупции других отраслей российского законодательства

7.1. Уголовное законодательство

Помимо конституционного права, которому проблематика политической коррупции показана по его предмету, ряд других отраслей российского законодательства вносит существенный вклад в дело формирования современного образа правового регулирования противодействия политической коррупции.

В первую очередь это касается уголовно-правовой доктрины. Сегодняшние признаки коррупционных правонарушений нам известны, прежде всего, благодаря отточенным формулировкам, базирующимся на длительной интеллектуальной традиции российской науки уголовного права. Именно под ее сенью выкристаллизовывались представления о признаках и формах проявления коррупции. Развитие знания, связанного с возможностями предотвращения взяточничества, казнокрадства, кумовства и других проявлений коррупционного свойства было востребовано практикой государственно-властной деятельности многие века и сопутствует истории развития государственности как таковой.

С одной стороны, предметные границы уголовного права, связанного с задачами идентификации конкретных случаев общественно-опасного поведения и его максимально адекватной правовой квалификации, замыкают представления о коррупции единичными актами. Но с другой стороны, уголовное право развивается в окружении криминологического знания, которое по существу можно отнести к специализированным разделам общей социальной теории. Сочетание этих двух факторов создает благоприятную методологическую основу для зарождения представления о политической коррупции в недрах правовой науки.

Импульс для этого появился в начале 90-х гг., во-первых, ученые смогли рассуждать о социально-политических проблемах совершенно свободно, во-вторых, появилась богатейшая практика: неустойчивая экономическая и особенно политическая ситуация благоприятствовала формированию коррупционных сетей для раздела бесхозной общенародной собственности. И теперь российские ученые-пеналисты начали внедрять в научный оборот юридической науки новую терминологию. Пройдя этап оттачивания уголовно-правовой теории служебных преступлений (В.Б. Волженкин, В.В. Лунеев) и успешно преодолев в научной литературе психологический рубеж, связанный с возможностью поиска признаков коррупции во властных верхах (А.И. Долгова, Н.Ф. Кузнецова), в российском уголовном праве появляются теоретические работы как о политической преступности в целом, так и о политической коррупции (Д.А. Шестаков, С.В. Максимов, П.А. Кабанов и др.). Таким образом, и без всякого использования потенциала зарубежной политологии в части политической коррупции, теория которой в англоязычной литературе развивалась к тому времени уже порядка 30 лет (и была недоступной по причине совсем другого нежели сегодня технологического развития процессов обмена информацией, как и традиций советской политической цензуры), в российской юридической дискуссии начинает формироваться сегмент знаний о политической коррупции.

В Уголовном кодексе РФ не содержится разделов, выделяющих проблему политической коррупции по смыслу. Тем не менее, совершенно нельзя утверждать, что он не приспособлен для квалификации деяний такого характера.

Во-первых, собственно с момента появления действующего УК РФ в 1996 г.³⁸ в главу 19 о преступлениях против конституционных прав и свобод человека и гражданина было включено два состава преступлений, которые имеют прямую корреляцию с проблематикой электоральной коррупции как разновидностью политической коррупции: это ст. 141 («Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий») и ст. 142 («Фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов»). Затем в 2003 г. в УК РФ были введены ст. 141.1. («Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума») и ст. 142.1. («Фальсификация итогов голосования»)³⁹.

Во-вторых, уголовный закон не устанавливает никаких ограничений для того чтобы применять признаки правонарушений, обычно причисляемых к коррупционным преступлениям, к любым субъектам политического процесса. Наоборот, высокий должностной уровень преступника обычно выступает квалифицирующим признаком деяния и влечет установление более строго наказания. Разумеется, исходя из потребности обеспечения неприкосновенности функционирования отдельных политических и юрисдикционных институтов, конституционное⁴⁰ и уголовно-процессуальное

³⁸ "Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, N 25, ст. 2954.

³⁹ Федеральный закон от 04.07.2003 N 94-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 07.07.2003, N 27 (ч. 2), ст. 2708.

⁴⁰ Например, см. ст. 19 «Неприкосновенность члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы» Федерального закона от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 19.12.2016) "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 09.05.1994, N 2, ст. 74.

законодательство⁴¹ может устанавливать особые иммунитеты и правила привлечения к уголовной ответственности соответствующих должностных лиц, но на уголовно-правовую квалификацию деяний это не влияет.

К числу актов политической коррупции можно отнести, таким образом, любое преступление, которое свидетельствует об извлечении личной или групповой выгоды с использованием механизмов политического процесса, будь то принятие политических решений или использование в этих целях должностного статуса высшего уровня. Это может быть, например: присвоение или растрата (ст. 160 УК РФ), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1), превышение должностных полномочий (ст. 286), получение взятки (ст. 290), дача взятки (ст. 291), посредничество во взяточничестве (ст. 291.1) и прочие преступления коррупционного характера.

7.2. Международное законодательство

Следующая отрасль права и законодательства, которая имеет отношение к регулированию вопросов противодействия политической коррупции – международное право. Некой цельной подотрасли или даже некой совокупности международных актов по этому конкретному фронту проблем антикоррупционного профиля пока не существует (если речь вести именно о проблемах политической коррупции, а не коррупции в целом). В международном антикоррупционном законодательстве можно выделить некоторые аспекты проблем и постановки вопросов, указывающие на определенный потенциал движения в этом направлении. Главное методологическое препятствие – принцип уважения государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств, на котором

⁴¹ Согласно ст. 447 УПК РФ особый порядок производства по уголовным делам применяется в отношении парламентариев федерального, регионального и местного уровня, судей федеральных судов и судов субъектов РФ, аудиторов Счетной палаты РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ, Президента РФ, прокуроров, следователей, адвокатов, членов избирательной комиссии с правом решающего голоса, зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной Думы и законодательного органа субъекта РФ и др. // "Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // "Собрание законодательства РФ", 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921.

базируется устройство глобального межгосударственного общения под эгидой ООН: наличие всякой международной инициативы для реализации на территории отдельной страны должно быть подкреплено ее внутренним суверенным решением. Поэтому самый простой и предсказуемый путь внедрения международных антикоррупционных инициатив, в том числе, и даже в первую очередь, связанных с политическим уровнем коррупции, связан с принятием и подписанием специальных конвенций.

Иными словами, первый путь перетекания высоких антикоррупционных идеалов и нормативных стандартов с глобального уровня на национальный – принятие антикоррупционных конвенций, которые все больше прорабатывали и продвигали бы терминологию политической коррупции.

Российская Федерация в настоящее время является участницей практически всех крупнейших международных антикоррупционных конвенций. История развития международного антикоррупционного законодательства довольно продолжительна, некоторые ученые-международники отсчитывают ее с 50-х гг. XX в.⁴² Однако признаки политической коррупции начали замечаться в антикоррупционных документах сравнительно недавно. В целом исследователи сходятся в том, что значительная активизация антикоррупционной активности на международном уровне во многом стала следствием инициатив руководителя Всемирного Банка Джеймса Вулфенсона, который в своей символической речи о «коррупционных метастазах» в 1996 г. с опорой на авторитет и влияние возглавляемого международного института вывел проблему коррупции с задворок международного дискурса в основные тренды глобальной повестки.⁴³

С этих пор коррупционная проблематика начинает пониматься в тесной взаимосвязи со стандартами качества государственного управления и

⁴² Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012. С. 9-11.

⁴³ См. об этом также: Уонлесс Меган. Борьба Всемирного банка с коррупцией: «Ничего не вижу, ничего не слышу, ничего никому не скажу». 19.09.2014. «Гефтер», журнал об исторической науке и обществе. [Электронный ресурс]. URL: <http://gefeter.ru/archive/13068>

политического режима. Крупнейшие международные организации начинают формировать универсальную международно-правовую базу по противодействию коррупции: в 1996 г. принимается Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях⁴⁴, в 1997 г. – Конвенция ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций⁴⁵, в 1999 г. – Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию⁴⁶ и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию⁴⁷. Наконец, в 2003 г. принимается Конвенция ООН против коррупции⁴⁸.

Среди признаков внимания международных антикоррупционных документов к вопросам политической коррупции – упоминание характерной для нее проблематики. Так, Конвенция ООН против коррупции 2003 г. в п.п. 2 и 3 ст. 7 начинает определять контуры базовых стандартов законодательства о выборах и политических партиях стран-участников⁴⁹. А это есть самая

⁴⁴ Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (Принята 16.12.1996 Резолюцией 51/191 на 86-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

⁴⁵ Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Конвенция заключена 21.11.1997) // Собрание законодательства РФ. 2012 г. № 17. Ст. 1899.

⁴⁶ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173). Заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 (с изм. от 15.05.2003) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2394; Распоряжение Президента РФ от 25.01.1999 № 18-рп «О подписании Российской Федерацией Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 5. Ст. 668; Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3424.

⁴⁷ Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS N 174) (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999). Документ вступил в силу 1 ноября 2003 года. Россия не участвует.

⁴⁸ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Заключена в г. Нью-Йорке 31.10.2003) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780; Распоряжение Президента РФ от 06.12.2003 № 581-рп «О подписании Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4884; Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

⁴⁹ «2. Каждое государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы установить критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности.

3. Каждое государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий.» Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Заключена в г. Нью-Йорке 31.10.2003) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

типичная тема для проблематики политической коррупции. Будучи закрепленной в крупнейшем международном антикоррупционном документе международного сообщества, она задает тон развитию прочего комплементарного международного и национального законодательства.

Все больше проявляется интерес и к высшему уровню коррупционных практик. Если ранее можно было свидетельствовать о принятии документов о противодействии коррупции лишь административного уровня (Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г.⁵⁰; Международный кодекс поведения государственных должностных лиц 1996 г.⁵¹; Рекомендация Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих 2000 г.⁵²), то теперь международно-правовая дискуссия перестает стесняться интереса к политическому уровню коррупции.

Хорошим примером в этом смысле является Антикоррупционная Резолюция Большой Восьмерки 2006 г. с весьма недвусмысленным названием «Борьба с коррупцией на высоком уровне». Лидеры ведущих демократических государств провозгласили следующие ключевые тезисы противодействия политической коррупции: «Мы признаем существование взаимосвязи между коррупцией и неэффективным государственным управлением. Мы подтверждаем наше обязательство преследовать акты коррупции в судебном порядке и не допускать того, чтобы коррумпированные чиновники пользовались плодами своей преступной деятельности в рамках наших финансовых систем. Масштабная коррупция среди руководящих работников высокого уровня в исполнительной, судебной и законодательной ветвях власти может оказывать разрушительное влияние на демократию, принципы верховенства закона и социально-экономическое развитие... Мы обязались

⁵⁰ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Принят 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 319-325.

⁵¹ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

⁵² Рекомендация № R (2000)10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принята на 106-й сессии Комитета Министров 11 мая 2000 г. – См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. С. 78.

принимать необходимые меры в соответствии с национальными законами, с тем чтобы отказывать в выдаче разрешений на въезд и предоставлении убежища чиновникам, виновным в коррупции, строго следить за соблюдением нашего законодательства в сфере борьбы со взяточничеством и ввести в действие процедуры и контрольные механизмы для более строгого применения принципа должной осмотрительности в отношении счетов "политически значимых персон"⁵³.

Второй способ внедрения современной антикоррупционной культуры внутрь национальных границ связан не просто с трансляцией правовых антикоррупционных смыслов с глобального уровня на локальный в международных конвенциях, но и с формированием антикоррупционных практик и правовых норм национального законодательства посредством создания международно-правовых контрольно-юрисдикционных механизмов.

Наибольшее движение среди международных организаций проделал в этом направлении Совет Европы. В 2003 г. Комитет министров Совета Европы принимает специальную рекомендацию, которая непосредственно касается ключевой проблематики политической коррупции, определяя соответствующие правовые стандарты гораздо более предметно, нежели Конвенция ООН против коррупции 2003 г. или упомянутая Резолюция Большой Восьмерки 2006 г. Речь идет о Рекомендации Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» 2003 г.⁵⁴

Однако, Совет Европы этим не ограничивается: еще в 1999 г. вместе с принятием Европейских конвенций об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию создается ГРЕКО (Группа государств против коррупции), специальный международный институт, призванный

⁵³ Например, см.: на сайте Саратовского Центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции (НП "Центр научно-правовых инициатив Н.А. Лопашенко"). [Электронный ресурс] URL: http://sartraccs.ru/i.php?oper=read_file&filename=Press/corrupt-8.htm

⁵⁴ Рекомендация № Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы "Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний" (Принята 08.04.2003 на 835-ом заседании представителей министров).

контролировать исполнение государствами, подписавшими европейские антикоррупционные конвенции, своих обязательств. И после принятия Рекомендации Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» 2003 г. данный контрольный механизм стал касаться также и совершенствования российского конституционного законодательства о выборах и законодательства о политических партиях.

Таким образом, связывая международные антикоррупционные стандарты с внутренним конституционным законодательством, современный уровень межгосударственного сотрудничества приводит к появлению процедур международного противодействия политической коррупции. Примером того, каким образом этот механизм действует на практике является масштабная реформа российского конституционного законодательства, проведенная в 2014 г., связанная с выполнением рекомендаций, изложенных в Оценочном докладе ГРЕКО по вопросам прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации (20 - 23 марта 2012 г.)⁵⁵.

В рамках Совета Европы можно выделить еще, как минимум, два хорошо известных организационно-правовых механизма, которые связаны с рассматриваемой проблемой влияния международно-правовых стандартов в области противодействия политической коррупции на внутренне законодательство.

Первый – это Европейская комиссия за демократию через право (более известная как «Венецианская комиссия»), являющаяся консультативным органом Совета Европы и созданная в 1990 г. для формирования рекомендаций по развитию конституционного права стран-участниц. Второй – Европейский суд по правам человека («Страсбургский суд»), учрежденный для защиты конституционных прав граждан стран-участниц Совета Европы,

⁵⁵ См.: Митин Г.Н. Новеллы Федерального закона «О политических партиях» 2014 г. и динамика финансирования политических партий в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 18 - 23.

предусмотренных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁵⁶

Но какое отношение оба органа имеют к вопросам политической коррупции? Ответ заключается в том, что в последние годы взгляд европейской конституционно-правовой доктрины в части анализа конституционного законодательства (Венецианская комиссия) и оценки споров о нарушении конституционных прав граждан (Европейский суд по правам человека) стал все более заметно включать рефлексию в отношении проявления в системе политических отношений коррупционных по своему характеру процессов.

Наглядный пример такого однозначного отношения Венецианской комиссии к избирательному законодательству – ее сравнительный доклад 2013 г. «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов»⁵⁷. Между тем, применение административного ресурса в период выборов известно как один из основных видов электоральной коррупции, особенно в странах неустойчивой демократии. А так как электоральная коррупция – подвид политической, то налицо механизм стандартизации европейского правового пространства по новой конституционно-правовой проблематике политической коррупции. Правда, рекомендации Венецианской комиссии стран-участниц не снабжены каким-либо контрольным механизмом для оценки их имплементации во внутреннее законодательство.

Однако таким механизмом располагает следующий институт Совета Европы – Европейский суд по правам человека. По мнению ряда ведущих государствоведов в настоящее время в Европейском суде формируется определенный массив прецедентов, где национальное конституционное законодательство начинает оцениваться в терминах противодействия

⁵⁶ "Конвенция о защите прав человека и основных свобод" (ETS N 5) [рус., англ.] (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. и доп. от 19.03.1985) // Бюллетень международных договоров. 1998. N 7. С. 3 - 18, 20 - 35.

⁵⁷ Доклад Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов» Страсбург, 16 декабря 2013 г., CDL-AD(2013)033. См.: URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-rus)

коррупции. В первую очередь это касается дел, связанных с признаками пренебрежения к принципу политического плюрализма и политической конкуренции, которое выражается в нарушении целого ряда конституционных прав граждан и проявляется в устранении с политической арены оппозиционных партий и кандидатов⁵⁸, преследовании оппозиционеров⁵⁹, препятствовании проведению ими публичных мероприятий⁶⁰, создании для них иных неблагоприятных условий существования посредством организационных и юридических приемов⁶¹.

Наконец, еще один, третий способ влияния международных институций и документов на внутригосударственный правовой порядок – разработка международно-правовых механизмов персональной ответственности за акты политической коррупции в отношении должностных лиц высшего уровня. Данное направление влияния вовсе еще не реализовано на практике, но имеет к этому определённый потенциал. Последнее утверждение базируется главным образом на некоторой предшествующей практике международного сообщества по созданию специальных международных судов в отношении наиболее серьезных преступлений, по поводу политико-правовой оценки которых международное сообщество в достаточной степени единодушно. Из наиболее известных примеров можно привести создание Международного трибунала по Руанде (1994 – 2015 гг.) и Международного трибунала по бывшей Югославии (1991 – 2001 гг.), задачей которых было судебное преследование лиц, ответственных за геноцид. К этой логике можно отнести и создание Международного уголовного суда в 2002 г., который вправе преследовать лиц, ответственных за геноцид, военные преступления, преступления против человечности.

⁵⁸ Например, среди «российских» дел см. дело Краснова и Скуратова 2007 г., дело Республиканской партии 2011 г.

⁵⁹ Например, дело Кракси 2003 г. или дело Захарова 2015 г.

⁶⁰ Например, дело «Каспаров и другие против России» 2013 г.

⁶¹ Подробнее см. главу А.И. Ковлера «Европейский публичный порядок» и проблемы недобросовестной политической конкуренции: практика Европейского Суда по правам человека и Заключения Венецианской комиссии Совета Европы» в книге: «Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. редактор и руководитель авторского коллектива доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А. — М.: Юстицинформ, 2016. С. 340 и далее.

Вполне можно сделать предположение, что если в какой-то отдаленной перспективе повестка для международной уголовной юстиции будет расширяться и уточняться, если столь грубые нарушения прав целых народов, таких как геноцид, будут уходить в прошлое, освобождая место новым проблемам, то существует вероятность разработки международно-правовых механизмов в отношении других таких преступлений, которые имеют тяжкие следствия в области международной безопасности, свидетельствуют о массовых нарушениях прав граждан, нанесении серьезного ущерба экономике отдельных народов и стран. В связи с этим мы могли бы представить, что и относительно понимания политической коррупции международное сообщество достигнет определенного консенсуса настолько, что сможет эффективно бороться с проявлениями политической коррупции, привлекая к ответственности отдельных высокопоставленных коррупционеров из разных стран.

Несмотря на то, что перспектива формирования подобного судебного механизма кажется, по меньшей мере, весьма отдаленной, ведь даже применительно к международному осуждению за акты геноцида под эгидой Международного уголовного суда пока нет единства (а такие страны как США, Россия, Китай не подписали или отозвали свою подпись под Римским статутом 1998 г.), все же вряд ли ее можно признать абсолютно нереалистичной. Так, одна из задач упомянутой выше выработки нового конвенционного определения «большой коррупции» (“grand corruption”), работу над которым сегодня проделывают эксперты под эгидой «Трансперенси Интернешнл», среди прочего имеет целью постановку вопроса перед международным сообществом о создании процедуры привлечения к ответственности за акты политической коррупции отдельных высокопоставленных коррупционеров, как не сложно догадаться из соответствующих комментариев и сопроводительных документов⁶².

⁶² См. на сайте организации. См.:

URL: http://www.transparency.org/news/feature/what_is_grand_corruption_and_how_can_we_stop_it

7.3. Административное законодательство

Сосредоточенная в предметных границах конституционного права проблематика политической коррупции продолжает испытывать влияние российского административного законодательства по целому ряду направлений. Следует отметить, что подобное влияние в зарубежных правовых системах можно зафиксировать далеко не всегда. По всей видимости, причиной тому являются довольно специфические политико-правовые процессы, которые оказались характерны для России рубежа 1990-х – 2000-х годов, когда весьма востребованной оказалась идея так называемого «восстановления вертикали власти». «Вторая чеченская война», террористические акты 1999 г. в Буйнакске, Москве и Волгодонске, продолжающийся экономический кризис и дефолт 1998 г., сложности в выстраивании взаимодействия федеральных властей с руководством целого ряда регионов РФ, неудачная победа стареющего Б.Н. Ельцина на президентских выборах 1996 г., формирование т.наз. «красной Думы», которая находилась в постоянной оппозиции к Президенту, пыталась поставить вопрос об импичменте и пересмотреть итоги экономических реформ начала 90-х гг., а также другие события в России сформировали устойчивый запрос на концентрацию власти. Вполне естественно, что новый, молодой российский лидер, заняв президентский пост и провозгласив «диктатуру закона»⁶³, начал ревизию «вертикали власти», опираясь на те средства и ресурсы, которые ему были доступны, т.е. в первую очередь на ресурсы исполнительной власти и административное право как его проводник.

Восстановление управляемости государственной машины и повышение эффективности национального хозяйства не могло не быть связано с широкой

⁶³ «Выступая 31 января 2000 года на расширенной коллегии Министерства юстиции, и. о. главы государства заявил: «Чем бы мы сегодня ни занимались: судебной реформой или государственным строительством, – мы обязаны помнить об исконных российских традициях справедливости и законности, помнить о том, что диктатура закона – это единственная разновидность диктатуры, которой мы обязаны подчиняться». – см. например: Овчинский В. Диктатура закона: промежуточные итоги. [Материал сайта журнала «Россия в глобальной политике». 19 апреля 2008]. // URL: http://globalaffairs.ru/number/n_10635

антикоррупционной реформой. В начале 2000-х годов закладываются основы современных требований к государственному администрированию: снижение административных барьеров, устранение дублирующих функций государственных органов, принятие государственных регламентов, внедрение технологий в управленческую среду, прозрачность деятельности органов власти и многие другие аспекты, нашедшие отражение, в частности в Концепции административной реформы в РФ 2005 г.⁶⁴ Таким образом подавляющее большинство передовых антикоррупционных механизмов возникает в рамках логики административного законодательства и проникает в другие области государственной деятельности, благодаря весу президентской власти.

Существует довольно много красочных иллюстраций этой простой закономерности. К примеру, из российского законодательства о государственной гражданской службе в конституционное и другие области российского права начинают проникать регулятивные механизмы, которые ранее или не существовали вовсе или присутствовали в довольно редуцированном виде.

Во-первых, это можно сказать об институте конфликта интересов. Этот термин был известен российскому гражданскому законодательству еще в середине 90-х гг. и применялся в отношении профессиональных субъектов рынка для дополнительного гарантирования прав их клиентов (в т.ч. в связи с характеристикой так называемых «сделок с заинтересованностью»)⁶⁵. Однако в законодательство, регулирующее деятельность представителей государства, он проникает главным образом благодаря Закону о государственной

⁶⁴ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // "Собрание законодательства РФ", 14.11.2005, N 46, ст. 4720.

⁶⁵ См., например, исходные редакции 1996 г. ст. 27 Закона о некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" // "Собрание законодательства РФ", 15.01.1996, N 3, ст. 145 или положения Закона о рынке ценных бумаг: Федеральный закон от 22.04.1996 N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" // "Собрание законодательства РФ", N 17, 22.04.1996, ст. 1918.

гражданской службе 2004 г., где закрепляется состоящая из восьми пунктов статья 19.

Впоследствии центральный для антикоррупционного законодательства Закон о противодействии коррупции 2008 г.⁶⁶ и его многочисленные редакции распространяют положения о конфликте интересов на гораздо более широкий круг субъектов, в том числе на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности⁶⁷. Так мы начинаем встречать положения о предотвращении конфликта интересов в конституционном законодательстве, в т.ч. в конституционном Законе о Правительстве РФ, Законе о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, Законе о статусе судей и др.⁶⁸ Иными словами антикоррупционные механизмы административно-правового происхождения начинают проникать в конституционное законодательство, формируя тем самым блок антикоррупционных норм конституционно-правового характера. Поэтому поскольку конституционное право регулирует властеотношения, постольку очевидно эти нормы конституционного законодательства касаются проблемы противодействия политической коррупции.

Во-вторых, в целом аналогичная судьба проникновения в конституционное законодательство у института декларирования доходов. Правда, первое терминологическое заимствование произошло более чем на десятилетие ранее: президентский Указ 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе

⁶⁶ Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О противодействии коррупции" // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228.

⁶⁷ См. п. 4.1. ст. 12.1. Закона о противодействии коррупции, введенный в текст в 2015 г. – Федеральный закон от 05.10.2015 N 285-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов" // "Собрание законодательства РФ", 12.10.2015, N 41 (часть II), ст. 5639.

⁶⁸ См. ст. 11.1 от 2015 г. Федерального конституционного закона от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 22.12.1997, N 51, ст. 5712; п.п. 2.1. и 2.2. ст. 6 от 2008 и 2015 гг. Федерального закона от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 19.12.2016) "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 09.05.1994, N 2, ст. 74; абзацы 2 и 3 п. 2 ст. 3 от 2008 г. Закона РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) "О статусе судей в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) // "Российская газета", N 170, 29.07.1992.

государственной службы» в своем пункте 3 фиксировал соответствующую обязанность государственных служащих⁶⁹. Вслед за этим в первой же редакции 1994 г. Закона о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы в ст. 10 мы видим аналогичное требование в отношении федеральных парламентариев. Однако своего развития долгое время не имела ни норма упомянутого Указа, ни норма Закона.

Вторую жизнь институт декларирования доходов обрел в связи с антикоррупционной реформой 2000-х гг. При принятии Закона о государственной гражданской службе в 2004 г. увидела свет его специальная статья 20 о представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. После этого аналогичные требования были с помощью Закона о противодействии коррупции 2008 г. (ст. 8) отражены в редакциях сообщающихся с ним актов конституционного законодательства.

Однако развитие института декларирования доходов, как известно, пережило дальнейшую эволюцию. В 2012 г. выходит в свет новый акт, обязывающий уже знакомый нам по Закону о противодействии коррупции 2008 г. круг лиц декларировать также и расходы, а также создающий контрольный механизм, позволяющий устанавливать корреляцию между доходами и расходами⁷⁰.

В-третьих, также из законодательства о государственной службе и далее через специальное антикоррупционное законодательство в акты конституционного права проникают детализированные нормы о запретах и ограничениях «по службе». Так, к примеру, в Законе о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы расширяются положения п. 2 ст. 6 (Условия осуществления членом Совета Федерации, депутатом

⁶⁹ «3. Установить для государственных служащих обязательное представление при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также обязательствах финансового характера. Непредставление таких сведений или умышленное представление неполной, недостоверной или искаженной информации является основанием для отказа в назначении на должность.» - Указ Президента РФ от 04.04.1992 N 361 (с изм. от 16.11.1992) "О борьбе с коррупцией в системе государственной службы" // "Российская газета", N 80, 07.04.1992.

⁷⁰ Федеральный закон от 03.12.2012 N 230-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" // "Собрание законодательства РФ", 10.12.2012, N 50 (часть 4), ст. 6953.

Государственной Думы своих полномочий), в соответствии с которыми федеральные парламентарии теперь не вправе, например, «г) участвовать в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией, в том числе входить в состав таких органов управления коммерческой организации, ... д) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений», а также «е) получать в связи с осуществлением соответствующих полномочий не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения, ... ж) выезжать в связи с осуществлением соответствующих полномочий за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, ... з) использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности; ... и) разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением соответствующих полномочий»⁷¹ и т.д.

В-четвертых, еще один пример воздействия законодательства о государственной службе как части административного законодательства и специализированного антикоррупционного законодательства на развитие актов конституционного права связан с любопытным механизмом ответственности – увольнением в связи с утратой доверия.

⁷¹ Федеральный закон от 25.12.2008 N 274-ФЗ (ред. от 22.12.2014) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции" // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6229.

Корни этого института можно найти еще в советском трудовом праве. Так, согласно ст. 254 КЗоТ РФ в исходной редакции 1971 г. «трудовой договор некоторых категорий работников может быть прекращен в случаях ... 2) совершения виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны администрации»⁷².

Данная норма была оживлена в Законе о государственной гражданской службе, где в первоначальной редакции 2004 г. содержалось только одно упоминание об этом, которое практически дублирует приведенную норму КЗоТ. Согласно ст. 37 (Расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя) «Служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае: ... 4) совершения виновных действий гражданским служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему представителя нанимателя».

Однако впоследствии институт расторжения служебного контракта в связи с утратой доверия в Законе о государственной гражданской службе существенно разросся, вплоть до того, что в 2011 г. в него была включена отдельная статья 59.2 (Увольнение в связи с утратой доверия)⁷³. Этим же законом 2011 г. в Закон о противодействии коррупции 2008 г. была включена статья 13.1. (Увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, в связи с утратой доверия).

⁷² Кодекс законов о труде Российской Федерации (утв. ВС РСФСР 09.12.1971) (ред. от 17.03.1997) // "Свод законов РСФСР", т. 2, с. 123.

⁷³ Федеральный закон от 21.11.2011 N 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции"

Почему институт утраты доверия заслужил упоминание среди иллюстраций перетекания антикоррупционных норм из административного в конституционное законодательство? Дело в том, что этот же институт оказался весьма востребованным и проявил себя при выстраивании отношений Москвы с российскими регионами. Так, в 2004 г. в Закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации⁷⁴ была введена новая редакция пункта «г» ст. 19, устанавливающей основания досрочного прекращения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации⁷⁵. До поправки глава субъекта РФ прекращал полномочия в случае «отрешения его от должности Президентом Российской Федерации» после поправки – в случае «отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом». Впоследствии пункт «г» ст. 19 в серии редакций 2012, 2013 и 2015 гг. разросся еще более и приобрел прямую отсылку к Закону о противодействии коррупции 2008 г.

Аналогичное положение о досрочном прекращении полномочий главы муниципального района или главы городского округа в связи с утратой

⁷⁴ Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 19.06.2004) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

⁷⁵ Федеральный закон от 11.12.2004 N 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 13.12.2004, N 50, ст. 4950.

доверия Президента РФ (ст. 6.1.) в 2013 г.⁷⁶ было введено в Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г.⁷⁷

Далее. Несколько иные нюансы существуют в последовательности перетекания в конституционное законодательство ряда других норм антикоррупционного характера. Так, в соответствии с актом, известном как Закон о запрете использования иностранных финансовых инструментов, все тот же перечень представителей государства обязан воздерживаться от того чтобы «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».

Логику принятия этого акта (как, впрочем, и его отраслевую принадлежность) можно назвать комбинированной. Она связана не только с антикоррупционными задачами (хотя с точки зрения противодействия легализации коррупционных доходов он выполняет весьма важную роль), сколько с так называемой задачей «национализации элит». Так, предусмотренные Законом запретительные меры принимаются «в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, упорядочения лоббистской деятельности, расширения инвестирования средств в национальную экономику и повышения эффективности противодействия коррупции»⁷⁸.

Из числа актов конституционного законодательства об этом запрете напоминает, например, Закон об основных гарантиях избирательных прав

⁷⁶ Федеральный закон от 07.05.2013 N 102-ФЗ (ред. от 22.12.2014) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О запрете 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" // "Собрание законодательства РФ", 13.05.2013, N 19, ст. 2329.

⁷⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017) // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822,

⁷⁸ См. ст. 1 Федерального закона от 07.05.2013 N 79-ФЗ (ред. от 28.11.2015) "О запрете 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" // "Собрание законодательства РФ", 13.05.2013, N 19, ст. 2306.

2002 г., который среди условий выдвижения кандидатов в п. 3.3. ст. 33 формулирует требование о том, чтобы «при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов кандидат обязан к моменту представления документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов»⁷⁹.

Еще одно примечательное направление в развитии антикоррупционных норм в конституционном законодательстве за счет импульсов административной реформы – появление новых правовых источников, гарантирующих прозрачность деятельности органов власти. Речь идет о законах «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁸⁰ и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»⁸¹. Логично предположить, что оба закона имеют прямое отношение к реализации механизмов конституционного права граждан на информацию, а точнее – права на доступ к информации, находящейся в распоряжении органов власти («права знать») и как будто не должны проистекать из административного права. Это предположение верно по своему существу, но не соответствует реальной динамике развития российского законодательства.

⁷⁹ Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 28.12.2016) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 17.06.2002, N 24, ст. 2253.

⁸⁰ Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" // "Собрание законодательства РФ", 16.02.2009, N 7, ст. 776.

⁸¹ Федеральный закон от 22.12.2008 N 262-ФЗ (ред. от 23.06.2016) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6217.

Дело в том, что российская конституционно-правовая доктрина в 1990-е и 2000-е гг., несмотря на наличие целого ряда специальных исследований права на доступ к информации⁸², не смогла привести выхолощенные до уровня информационного шума нормы о гласности и открытости деятельности органов власти к закономерной законодательной эволюции, по меньшей мере на федеральном уровне⁸³. Как известно, вопрос общения государственных органов с гражданами до принятия упомянутых законов 2008-2009 гг. рассматривался либо через призму проблематики законодательства об информатизации и формирования системы государственных информационных ресурсов, которое с середины 90-х гг. так и не смогло сформировать действенного механизма получения гражданами информации⁸⁴, либо через законодательство о СМИ, поскольку считалось, что наличия журналистов как профессиональных информационных посредников между властью и обществом вполне достаточно для того, чтобы граждане имели всю необходимую для них информацию.

Именно благодаря антикоррупционному законодательству, развивавшемуся для поддержки административной реформы⁸⁵, упомянутые Законы о доступе к информации, наконец, были приняты. Это хороший пример того, как антикоррупционное законодательство, для которого прозрачность деятельности органов власти является неотъемлемой частью, помогает формированию конституционно-правовых институтов.

⁸² Например, см. диссертации: В.Н. Монахова, С.Н. Шевердяева, М.И. Савинцевой И.Ю. Павлова и др.

⁸³ Первый закон, регулирующий механизмы доступа граждан к информации, находящейся в распоряжении органов власти, который был основан на конституционно-правовой логике увидел свет в 2002 г. в Калининградской области благодаря экспертной поддержке «Трансперенси Интернешнл – Россия». – См.: Закон Калининградской области от 06.07.2002 N 164 (ред. от 10.12.2014) "О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области" (принят Калининградской областной Думой 27.06.2002) // "Российская газета" ("Запад России"), N 153, 16.08.2002.

⁸⁴ Несмотря на декларирование права на доступ граждан к информации в тексте (ст. 8) действующего Федерального закона от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 19.12.2016) "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // "Собрание законодательства РФ", 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3448.

⁸⁵ См. абз. 16 введения к Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) // "Собрание законодательства РФ", 14.11.2005, N 46, ст. 4720.

Можно выделить и другие направления влияния антикоррупционного законодательства, обеспечивавшего российскую административную реформу, на конституционное право, что в силу предмета отрасли должно служить свидетельством появления в конституционном законодательстве механизмов противодействию политической коррупции. Среди таких направлений можно обратить внимание на законодательство об антикоррупционной экспертизе нормативных актов и их проектов⁸⁶. К примеру, конституционная процедура федерального законодательного процесса, затрагивается теперь, среди прочего, обязанностями Министерства юстиции РФ при проведении правовой экспертизы проектов федеральных законов, разработанных федеральными органами исполнительной власти, проводить также и их антикоррупционную экспертизу⁸⁷. Сопоставление современного административного и конституционного законодательства дает возможность проследить и другие случаи проявления интереса к коррупционным проблемам в рамках системы властеотношений.

Таким образом, в российской правовой доктрине и законодательстве начинает формироваться относительно самостоятельный сегмент проблем, связанных с противодействием политической коррупции. Основное место локализации правовых норм о противодействии политической коррупции – конституционно-правовое законодательство. В последние годы в рамках отрасли конституционного права как исконный набор его институтов, так заимствованные и преобразованные благодаря влиянию других отраслей права (прежде всего, международного и административного), приобретая черты определенной системы данных с большой объясняющей способностью, все больше привлекают внимание своим теоретическим и практическим потенциалом для решения целого ряда ключевых проблем развития российской политической системы.

⁸⁶ П. 3 ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 N 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // "Собрание законодательства РФ", 20.07.2009, N 29, ст. 3609.

⁸⁷ Маркина В.С. Проблемы проведения Министерством юстиции РФ антикоррупционной экспертизы нормативных актов // Административное право и процесс. 2012. N 11. С. 68 - 70.

Литература

Антикоррупционная политика: [Учеб. пособие для студентов вузов по специальностям управление, экономика, право, социология, политология] // Регион. обществ. фонд "Информатика для демократии" (Фонд ИНДЕМ); Под ред. Г.А. Сатарова. М.: РА "СПАС", 2004.

Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2002.

Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие) / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. — М.: Юстицинформ, 2016.

Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: Сборник статей / Под ред. доктора юрид. наук П.Н. Панченко, к.ю.н. А.Ю. Чупровой, к.ю.н. А.И. Мизерия. Н. Новгород. 2001.

Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012.

Лазарев Е. А. Политическая коррупция: объясняя природу постсоветских трансформаций. // Полис. Политические исследования. 2010. № 2.

Митин Г.Н. Новеллы Федерального закона «О политических партиях» 2014 г. и динамика финансирования политических партий в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3.

Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; Пер. с англ. М.: Альпина Паблишерз, 2010.

Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012.

Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. редактор и руководитель авторского коллектива доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А. — М.: Юстицинформ, 2016.

Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004.

Amundsen I. Political Corruption: An Introduction to the Issues. Bergen. Chr. Michelsen Institute. Working Papers. 1999. № 7. 34 p.

Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. The World Bank. Washington, D.C. 2000

Bratton, Michael and Nicolas Van de Walle. 1994. "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa." World Politics 46(July): 453–489.

Geddes B. Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America. Berkeley, CA: University of California Press. 1994.

Global corruption report 2004. Transparency International. London. Sterling, VA.

Hanne Fjelde, Havard Hegre. Political Corruption and Institutional Stability. URL: <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=5156>.

Heidenheimer Arnold J. (ed.). Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. New York: Holt, Rinehart and Winston. 1970.

Johnston M. (2005) Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy. New York. Cambridge University Press. 267 p.

Kaufmann Daniel, Joel S. Hellman, Geraint Jones, and Mark A. Schankerman. Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats

Shape the Business Environment in Transition Economies // World Bank Policy Research Working Paper № 2312. 2000.

Klitgaard R., MacLean-Abaroa R. and Parris L. (2000) *Corrupt Cities*. Washington. World Bank. 162 p.

Klitgaard R. (1988) *Controlling Corruption*. Berkeley. University of California Press. 230 p.

Nye J. (1967) *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis* // *American Political Science Review*, 61 (2). P. 417-427.

Political Corruption: Concepts and Contexts (2007). Heidenheimer A. and Johnston M., editors – 3rd ed. New Brunswick. Transaction Publishers. 967 p.

Rose-Ackerman S. (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York. Cambridge University Press. 282 p.

Текст для оформления ссылок:

Шевердяев С.Н. Противодействие политической коррупции как правовая проблема: вопросы теории и законодательства. Научный доклад ПУЛАП НИУ ВШЭ. М., 2017 г.