

ОСМЫСЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: К ВОПРОСУ О НЕОБХОДИМОСТИ ПОДДЕРЖКИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В РОССИЙСКОМ КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ*

С.Н. Шeverдяев,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

В настоящее время в российской юридической литературе формируется определенный пласт работ, вовлекающих конституционно-правовую науку в современный антикоррупционный дискурс. Этот процесс закономерен, поскольку связан с попытками обобщающего и системного осмысления правовых основ антикоррупционной деятельности в обществе, что не всегда возможно в рамках отдельных отраслевых юридических наук. Особенности же науки конституционного права могут помочь в определении места борьбы с коррупцией в системе приоритетов государственного развития.

Часто научные работы, ставящие проблемы конституционно-правового регулирования противодействия коррупции, принадлежат перу специалистов в других областях как юридического, так и неюридического знания¹. Такие инициативы в целом стоит приветствовать, поскольку они обогащают государственное образование новыми идеями, взглядами, позициями. Российской конституционно-правовой науке также не пристало уклоняться от рассмотрения этой актуальной проблематики, тем более в связи с обсуждением вопросов своего родного предмета.

В этом контексте хочется отметить весьма убедительную монографию известного российского государственоведа В.И. Лафитского, который раскрывает один из возможных подходов к проникновению отечественной конституционно-правовой науки в богатейший антикоррупционный материал². По признанию ученого, в своем исследовании он опирается на ряд работ американского профессора З. Тичаут³, которая выдвигает идею имплицитного присутствия в конституциях особого принципа — принципа противодействия коррупции.

Данный подход в настоящее время развивается прежде всего в конституционно-правовой литературе англосаксонских стран в связи с историей американского конституционализма, проблематикой конституционного толкования и проблемами текущей политико-правовой повестки в США. Базовая идея этой теории состоит в том, что, как пишет

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31199.

¹ См., напр.: *Трунцевский Ю.В., Есаян А.К.* Конституционно-правовые основы противодействия коррупции: Учебное пособие для вузов / Под общ. ред. Ю.В. Трунцевского. М., 2019.

² *Лафитский В.И.* Конституционный принцип противодействия коррупции: Монография. М., 2019.

³ *Teachout Z.* Corruption in America: From Benjamin Franklin's Snuff Box to Citizens United. Harvard, 2014; *Idem.* The Anti-Corruption Principle // *Cornell Law Review.* 2009. Vol. 94. Issue 2; *Idem.* Constitutional Purpose and the Anti-Corruption Principle // *Northwestern University Law Review.* 2014. Vol. 108.

З. Тичаут, отцы-основатели США были одержимы задачей противодействовать коррупции и воспринимали саму Конституцию США именно в этом контексте, полагая, что она должна стать системным средством преодоления коррупционных угроз для американского общества. На этом основании, ссылаясь на позицию профессора Дж. Севеджа⁴, З. Тичаут утверждает, что «Конституция включает принцип противодействия коррупции во многом так же, как принцип разделения властей или федерализма. Это — самостоятельный принцип, который встроен в структуру Конституции и должен оцениваться по отдельной шкале измерения, как оцениваются другие принципы при разрешении сложных вопросов, связанных с тем, как мы управляем собой в системе народовластия»⁵.

Согласно В. Лафитскому, этот тезис профессор З. Тичаут обосновывает, анализируя, «во-первых, задачи борьбы с коррупцией, предопределившие предпосылки создания, ход обсуждения на Филадельфийском конвенте, структуру и содержание Конституции США 1787 г.; во-вторых, эволюцию понятия коррупции как конституционно-правовой категории и ее восприятия как предмета конституционного регулирования в США; в-третьих, содержание конституционного принципа противодействия коррупции и его значение в обосновании современных конституционно-правовых решений США; в-четвертых, факторы, требующие возвращения к тому восприятию коррупции, которое было характерно для отцов-основателей США и “которое очень созвучно опасениям современных американских граждан, которые считают коррупцию, как бы концептуально ни была неразвитой эта идея, одной из главных угроз существующей форме правления. Понимание коррупции как угрозы и внедрение такого ее понимания в конституционное право необходимо... в условиях внутреннего упадка политической жизни вследствие стремления к власти и к богатству народных представителей, облеченных властью, и существующих элит, как основной и постоянной угрозы для нашей демократии”»⁶. При этом основная цель американского автора состоит в том, чтобы доказать, что противодействие коррупции является «фундаментальным конституционным принципом, которым должен руководствоваться Конгресс США, восстанавливая недостающие очень мощные сдерживающие конституционные ограничения»⁷.

В свою поддержку З. Тичаут привлекает известных в США авторов, таких как Ч. Блэк⁸ и Л. Трайб⁹, обосновывающих значимость глубокой оценки исторического контекста принятия Конституции для корректного понимания ее истинного смысла и назначения, а также для выявления принципов, которые скрыты за буквальным содержанием конституционного текста, в данном случае — антикоррупционного принципа. Подход З. Тичаут имеет сторонников и преломляется в практической деятельности в рамках конституционных судебных процессов¹⁰ в США. Но есть и последовательные критики, которые опасаются, что чрезмерно широкое понимание коррупции у З. Тичаут, будучи воспринятым официальными инстанциями, может посягать на права граждан и групп, которые пытаются отстаивать свои собственные интересы, а не действуют альтруистически в пользу всего общества¹¹.

Существуют и иные соображения в отношении этого подхода. В последнее время авторы специальных зарубежных исследований обращаются к теме наличия в конституциях

⁴ *Savage J.D.* Corruption and Virtue at the Constitutional Convention. 56 J. POL. 174 (1994).

⁵ *Teachout Z.* The Anti-Corruption Principle. P. 342.

⁶ *Лафитский В.И.* Указ. соч. С. 151.

⁷ Там же.

⁸ *Black Ch. Jr.* Inference from Structure: The Neglected Method // *Black Ch. Structure and Relationship in Constitutional Law*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969. P. 22.

⁹ *Tribe H.L.* Taking Text and Structure Seriously: Reflections on Tree-Form Method in Constitutional Interpretation // *Harvard Law Review*. 1995. N 108. P. 1221, 1233.

¹⁰ *Tillman S.B.* Citizens United and the Scope of Professor Teachout's Anti-Corruption Principle // *Northwestern University Law Review*. 2012. Vol. 107 (URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2012800 (дата обращения — 15 ноября 2020 г.)).

¹¹ *Redish M.H., Elana N. Dawson.* «Worse Than [the Decease]: The Anti-Corruption Principle, Free Expression, and the Democratic Process // *William and Mary Bill of Rights Journal*. 2012. Vol. 20. Issue 4. Art. 3.

положений антикоррупционного содержания. Этому способствует включение в тексты основных законов запретов на совмещение ряда государственных должностей с другими видами деятельности, ограничений на прием подарков и прочих аналогичных требований, антикоррупционный характер которых трактуется однозначно и не нуждается в каком-либо обосновании¹². Также существует литература, которая усматривает в конституциях, включая американскую, имплицитные антикоррупционные смыслы независимо от З. Тичаут¹³. Особенность этих работ состоит в том, что в них отсутствует претензия на формулирование некоего конституционного антикоррупционного принципа, равновесного принципу федерализма или принципу разделения властей. Между тем именно это утверждение представляется наиболее слабым звеном теоретической позиции З. Тичаут, по крайней мере с точки зрения устоев российской конституционной юриспруденции.

Стоит начать с того, что основы современного антикоррупционного мышления, представляющего коррупцию ключевой проблемой национальных правопорядков и международной дипломатии, доступной системному правовому решению, складывались во второй половине XX в. В более или менее систематизированном виде данные взгляды оформились в 1990 — 2000-х годах. Как раз в то время были созданы работы Дж. Севеджа и З. Тичаут. Но если, как пишет В.И. Лафитский, З. Тичаут впервые представила доктринальное обоснование конституционного антикоррупционного принципа только к 2009 г., то становится очевидным: это оказалось возможным именно по той причине, что международная антикоррупционная повестка сделала исследователей более чувствительными к указанной проблематике. Поэтому остаются сомнения в том, что некий антикоррупционный принцип в конституциях был заложен изначально наряду, например, с принципом разделения властей, остающимся предметом изучения в течение по меньшей мере трех последних столетий и которому посвящено немало работ в разных странах.

Между тем бесспорным является тот факт, что борьба со злоупотреблениями властью в личных целях — основа демократического движения как такового. Вряд ли можно сомневаться в том, что идеи противодействия этому явлению лежали в основе многих демократических механизмов. Однако на юридическом языке конца XVIII в. они формулировались не в виде конституционного принципа — это были лишь ожидания отцов-основателей, полагавших, что сбалансированная модель власти, механизмы взаимного и общественного контроля сделают должностные злоупотребления в политике менее вероятными.

Следует признать, что для американской конституционно-правовой науки, активно обсуждающей доктрину «живого права», может быть вполне актуальной задача установить, что в действительности имели в виду отцы-основатели при создании конституционного текста и как это должно отразиться в современных решениях Верховного суда США. Но для континентального правового уклада такая постановка вопроса воспринимается в другом теоретическом и законодательном контексте.

Так, в российской конституционно-правовой науке требуются значительно более определенные основания для признания некоей идеи конституционным принципом. Последний принято понимать как руководящее начало конституционно-правового регулирования, которое обладает высшей степенью нормативной обобщенности и предопределяет развитие системы правового регулирования. То есть, не будучи представленной в тексте конституции, соответствующая идея с формальной точки зрения не может считаться конституционной в строгом смысле слова. Однако если она имеет отношение к формированию базовых черт конституционной идеологии, то она может быть признана принципом конституционализма. А если она представляет собой некую «мировоззренческую позицию, закономерность, выявленную практикой, или сформулированную

¹² В тексте американской Конституции такого рода нормы исследователи обнаруживают в ч. 6 и 9 ст. 1.

¹³ См., напр.: *Clark K Conflict of Interest in the Professions*. ed. Michael Davis and Andrew Stark. New York, 2001; *Eadem. Do We Have Enough Ethics in Government Yet? An Answer from Fiduciary Theory* // U. ILL. Law Review. 1996. Vol. 57.

умозрительно положение, являющееся плодом научной мысли»¹⁴, которая имеет «фундаментальное или важное значение для развертывания конституционно-правового знания»¹⁵, то мы можем говорить о принципе науки конституционного права.

Приведенная позиция З. Тичаут, согласно которой «антикоррупционный принцип» эквивалентен в американской конституции таким конституционным принципам, как принцип разделения властей или федерализм, вероятно, имеет право на существование, поскольку в Конституции США конституционные принципы не кодифицированы в самом ее тексте, в отличие от современных конституций, содержащих специальный раздел с общими положениями (основными положениями, основами конституционного строя, основными принципами и т. д.). Такая постановка вопроса в американской литературе если и не доказана, то оправдана. Однако в Конституции РФ 1993 г. перечень конституционных принципов имеет более четкие формальные очертания. И можно совершенно определенно сказать, что в явной форме принцип противодействия коррупции в российской Конституции не обозначен. Нельзя отбрасывать вероятность того, что Конституционный Суд РФ, подобно З. Тичаут, усмотрит данный принцип между строк текста Конституции РФ в качестве имплицитно предполагаемого принципа. Но есть и другой путь.

Полагаем, что корреляция между идеей противодействия коррупции и конституционными принципами в России при действующей Конституции РФ имеет несколько иной характер. Тезис о необходимости очищения государства от коррупционных практик, построение такой системы власти, где каждый ее представитель служит народу, общим интересам, а не себе или интересам властвующей группы, — это часть содержания одной из фундаментальных основ конституционного строя, а именно принципа народного суверенитета (ст. 3 Конституции РФ). В той степени, в которой народный суверенитет обеспечивается другими конституционными принципами — признания прав и свобод человека высшей ценностью, разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, разделения государственной власти на федеральную и власть субъектов Федерации и другими, — последние одновременно становятся и гарантиями идеи противодействия коррупции как смыслового элемента принципа принадлежности власти народу (народного суверенитета).

То есть идея противодействия коррупции в системе публичной власти, скорее, представляет собой не некий автономный принцип, эквивалентный другим конституционным принципам, а часть содержания одного из наиболее фундаментальных из них. И в той степени, в которой народный суверенитет является конституционной характеристикой демократии, противодействие коррупции образует часть содержательной стороны демократической государственности.

При отсутствии в конституционном законодательстве явных нормативных установлений, свидетельствующих о восхождении мер по противодействию коррупции к конституционной характеристике российского государства как государства демократического, антикоррупционная логика конституционного регулирования может поступательно наращивать свое присутствие через ряд направлений:

во-первых, путем судебных толкований конституционного текста в решениях Конституционного Суда РФ. Институт конституционной юстиции создан, чтобы улавливать и формулировать важнейшие для российской государственности смыслы в целях их развития в текущем законодательстве и практике;

во-вторых, в научной доктрине посредством обоснования проблематики противодействия коррупции как части исконного конституционно-правового материала. Собственно формат развития идеи противодействия коррупции (будь то в виде принципа науки конституционного права, или принципа конституционализма, который изучает конституционно-правовая наука) представляется не таким важным на данном этапе: российская конституционно-правовая наука пока еще так мало осведомлена о многообразии

¹⁴ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 166.

¹⁵ Там же.

коррупционных проявлений в системе конституционно-правовых отношений, что ее уход в сторону теоретических спекуляций о соотношении понятий можно рассматривать как наименее правильную реакцию. В настоящее время присутствует значительно большая потребность в том, чтобы обобщать объемный полевой материал средствами конституционно-правовой науки и устанавливать связи с категориями других наук, которые продвинулись в этой области практических проблем немного дальше.

Но не стоит упускать из виду возможные перспективы развития конституционно-правовых разработок в этом вопросе. Вполне вероятно, что позиция З. Тичаут и В. Лафитского обогнала время, и кажущееся сегодня сомнительным утверждение о том, что антикоррупционный принцип содержится в тексте конституции, вскоре — при условии дальнейшего давления антикоррупционной повестки на конституционное законодательство и изменения доктрины конституционного права — придется весьма кстати и будет обосновываться более органично. Не случайно многие известные российские конституционалисты уже давно говорят о том, что в российской Конституции целесообразно закрепить функцию государства в сфере борьбы с коррупцией¹⁶. По мнению ряда других авторов, антикоррупционная деятельность достойна того, чтобы выделить ее в системе первоочередных функций государства в отдельное направление: «Если до сих пор функция борьбы с преступностью (шире – охраны правового порядка) включала в себя и борьбу с коррупцией, то сегодня антикоррупционная политика должна стать самостоятельной функцией государства»¹⁷. Наиболее выразительным средством было бы внесение в Конституцию РФ положений, которые об этом свидетельствуют (в зависимости от задумки авторов — в виде дополнения основ конституционного строя некой новой характеристикой или принципом либо дополнения положений о функциях и полномочиях высших органов власти, разграничении полномочий и т. д.).

Несмотря на то что предложение о закреплении в конституции антикоррупционной функции государства отличается от утверждения о наличии в ее тексте имплицитно присутствующего конституционного принципа, по содержанию и форме возможного нормотворческого решения обе идеи явно говорят о том, что мы имеем дело не с тупиковым направлением развития научных изысканий, и оно нуждается в дальнейшей разработке.

Завершая анализ, стоит сказать о благотворном влиянии рассматриваемого подхода на развитие конституционно-правовых знаний в области противодействия коррупции. Для этого есть целый ряд оснований.

Во-первых, данный подход подтверждает, что антикоррупционная проблематика не является чуждой для конституционного права, — напротив, она определяется как истинная, имманентная, имплицитно присутствующая в системе базовых конституционно-правовых категорий.

Во-вторых, он стимулирует глубокие теоретические поиски антикоррупционных смыслов в Конституции РФ. Отсутствие в ее тексте явной формулировки некоего антикоррупционного принципа не означает, что идеи противодействия коррупции не были заложены в Основном законе изначально. По нашему представлению, эти антикоррупционные смыслы могут находиться даже глубже, чем полагает З. Тичаут, а именно на фундаментальном уровне в качестве содержательного наполнения конституционного принципа народного суверенитета. В той мере, в которой коррупция как злоупотребление публичными полномочиями ради личной выгоды разрушает гармонию отношений между народом и властью, подрывается основа самого принципа народовластия.

В-третьих, такой подход полезен и в практике. Конституционный Суд РФ при рассмотрении дел, вытекающих из отношений, связанных с реализацией антикоррупционного законодательства, пока не ввел для себя обычай изыскивать антикоррупционные смыслы в первой главе российской Конституции. Причина может быть в том, что боль-

¹⁶ Чиркин В.Е. Об объекте конституционного регулирования // Государство и право. 2005. № 4. С. 5.

¹⁷ Антикоррупционная политика / Под ред. Г.А. Сатарова. М., 2004. С. 263.

шая часть его решений на этот счет связана с жалобами граждан, занимающих публичные должности, на отдельные ограничения, вводимые российским антикоррупционным законодательством, поэтому в основном оперирует отсылками ко второй главе Конституции РФ. Вероятно, при рассмотрении более фундаментального вопроса, когда потребуется подкрепить аргументами неуклонность развития российской антикоррупционной реформы, Конституционный Суд сможет высказаться и по поводу основ конституционного строя, питающих законодательство о противодействии коррупции.

В-четвертых, погружение в историю самых давних и авторитетных конституций (в том числе американской), а также экскурс к истокам создания конституций в других странах и в другие эпохи (такое исследование провел в своей монографии В.И. Лафитский, вдохновленный подходом З. Тичаут) показывают, что борьба с должностными злоупотреблениями в системе власти является одной из неизбежных практических задач. Ее ставят перед собой «отцы-основатели» в любом государстве, закладывая структуру и порядок функционирования органов власти в новые конституции. ■

Ключевые слова

коррупция; противодействие коррупции; антикоррупционная реформа; системная коррупция; конституционные принципы; имплицитные принципы; наука конституционного права

Список литературы

1. Антикоррупционная политика / Под ред. Г.А. Сатарова. М., 2004.
2. Лафитский В.И. Конституционный принцип противодействия коррупции: Монография. М., 2019.
3. Трунцевский Ю.В., Есаян А.К. Конституционно-правовые основы противодействия коррупции: Учебное пособие для вузов / Под общ. ред. Ю.В. Трунцевского. М., 2019.
4. Чиркин В.Е. Об объекте конституционного регулирования // Государство и право. 2005. № 4.
5. Savage J.D. Corruption and Virtue at the Constitutional Convention. 56 J. POL. 174 (1994).
6. Teachout Z. Corruption in America: From Benjamin Franklin's Snuff Box to Citizens United. Harvard, 2014.
7. Tillman S.B. Citizens United and the Scope of Professor Teachout's Anti-Corruption Principle // Northwestern University Law Review. 2012. Vol. 107.