

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ КОРРУПЦИИ: ВИДЕНИЕ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

КОЛЛЕКТИВНАЯ МОНОГРАФИЯ

*Исследование выполнено за счет гранта
Российского научного фонда
(проект № 14-18-00168)*

Москва
ЮСТИЦИНФОРМ
2016

ББК 67.401
УДК 342.92
А181

А181 **Конституционное право и проблемы коррупции:** видение молодых ученых: коллективная монография / отв. ред. канд. юр. наук. С.Н. Шевердяев — М.: Юстицинформ, 2016. — 452 с.

ISBN 978-5-7205-1373-3

Настоящее издание подготовлено на базе кафедры конституционного и муниципального права и Научно-образовательного центра конституционализма и местного самоуправления юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. Основной задачей коллективной монографии является предоставление возможности молодым перспективным исследователям высказаться в отношении коррупционной проблематики, которая бесспорно является одной из наиболее актуальных проблем российского общества, проблем российской государственности. В такой постановке вопроса не было бы ничего особенного, если бы молодые ученые не использовали для своих разработок конституционно-правовой подход, методологию конституционно-правовой науки. Этот взгляд на проблемы коррупции, несмотря на свою крайнюю востребованность, остается пока не очень развитым в нашей литературе.

Коллективная монография будет интересна ученым и преподавателям, аспирантам и студентам, занимающимся проблемами коррупции, ее влияния на государственные и общественные институты, исследователям, разрабатывающим перспективные правовые модели противодействия коррупции, а также широкому кругу читателей.

Ключевые слова: коррупция, политическая коррупция, electoralная коррупция, дискреционные полномочия, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство, экономический суверенитет, лоббизм, общественный контроль, декларирование сведений о доходах, конфликт интересов, антикоррупционная экспертиза, конституционно-правовая ответственность за коррупцию.

ББК 67.401
УДК 342.92

ISBN 978-5-7205-1373-3

© Юстицинформ, 2016

**CONSTITUTIONAL
LAW AND THE ISSUES
OF CORRUPTION:
THE VISION OF YOUNG
SCIENTISTS**

COLLECTIVE MONOGRAPH

*The study was performed by a grant
from the Russian Science Foundation
(Project № 14-18-00168)*

Moscow
YUSTITSINFORM
2016

ББК 67.401
УДК 342.92
А181

A181 **Constitutional law and the problem of corruption: the vision of young scientists:** the collective monograph / Ed. Ed. Ph.D. sn Sheverdyayev. — M.: Yustitsinform, 2016. — 452 p.

ISBN 978-5-7205-1373-3

This publication was prepared on the basis of constitutional and municipal law and the scientific and educational center of constitutionalism and Local Government Law Faculty of the Moscow State University Lomonosov Moscow State University. The main objective of the monograph is to provide opportunities to young promising researchers to speak out against the corruption problem, which is undoubtedly one of the most pressing problems of the Russian society and the Russian state problems. In this formulation, the question would not have been anything special if young scientists are not used for their development of constitutional and legal approach, the methodology of constitutional and legal science. This view of the problem of corruption, despite its extreme demand, there is not yet very advanced in our literature. The collective monograph will be of interest to scientists and teachers, graduate students and students dealing with the problems of corruption and its impact on the state and public institutions, researchers are developing promising models of legal anti-corruption, as well as a wide range of readers.

Keywords: corruption, political corruption, electoral corruption, discretionary powers, anti-corruption, anti-corruption legislation, economic sovereignty, lobbying, public control, declare information about income, conflict of interest, anti-corruption expertise, constitutional and legal responsibility for corruption.

ББК 67.401
УДК 342.92

ISBN 978-5-7205-1373-3

© Yustitsinform, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие (С.Н. Шeverдяев)	7
Раздел 1. Грани политической коррупции	12
<i>Салихов Д.Р.</i> Дискреционное усмотрение и коррупция в контексте проблемы воспроизводства политических элит	12
<i>Болдырев О.Ю.</i> Коррупция – главная угроза экономическому суверенитету государства: конституционно-политэкономические аспекты	40
<i>Кулов Г.З.</i> Значение и особенности института представления сведений об имуществе и доходах кандидатами в рамках избирательного процесса	109
Раздел 2. Проблемы правового регулирования лоббизма	121
<i>Загretдинов В.И.</i> Лоббизм как альтернатива демократическим процедурам: опыт Европейского Союза	121
<i>Чуева Д.И.</i> Институт лоббизма в России: концептуальное переосмысление	140
Раздел 3. Антикоррупционный контроль	152
<i>Прудентов Р.В.</i> Общественный контроль и противодействие коррупции	152
<i>Зенин Г.Е.</i> Роль парламентского контроля в предупреждении и борьбе с коррупцией	176
Раздел 4. Коррупция и ответственность в конституционном праве	193
<i>Ильина Е.А.</i> Конституционно-правовая ответственность должностных лиц за коррупционные правонарушения	193
<i>Соколов Н.В.</i> Современные проблемы импичмента в связи с коррупционными нарушениями: опыт Бразилии	202

Раздел 5. Правовые технологии противодействия коррупции.....	228
<i>Аленькин И.В.</i> На пути к открытости органов государственной власти: собственный потенциал и роль институтов гражданского общества.....	228
<i>Синяткина В.В.</i> Особенности института личной заинтересованности Палаты Лордов и Палаты Общин Парламента Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.....	252
<i>Бердар А.М.</i> Место антикоррупционной экспертизы нормативных актов в российском правотворческом процессе: конституционно-организационные аспекты	259
Приложения	270
Приложение А. Программа учебного курса «Государство против коррупции: теория, законодательство, практика» (<i>составитель – С.Н. Швердяев</i>)....	270
Приложение Б. Обзор учебных программ российских и зарубежных вузов по проблематике антикоррупционных стратегий (<i>составитель – Н.В. Минина</i>)	295
Приложение В. Обзор российских и зарубежных антикоррупционных сайтов (<i>составитель – Ю.Н. Величинская</i>).....	335
Приложение Г. Обзор российских общественных инициатив антикоррупционного характера (<i>составитель – Т.О. Примакова</i>).....	359
Приложение Д. Избранная библиография по теме «Коррупция в системе властеотношений» (<i>составитель – Г.Е. Зенин</i>)	400

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящее издание подготовлено на базе кафедры конституционного и муниципального права и Научно-образовательного центра конституционализма и местного самоуправления юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, где в последние годы опытные университетские ученые и молодые исследователи участвуют в реализации целой серии перспективных научных проектов в области конституционного права.

Система функционирования государственной власти находится в постоянном движении, которое отслеживают и подвергают тщательному анализу специалисты по конституционному праву, государствоведы. Эти изменения, иногда предсказуемые, иногда неожиданные для научного мира и часто драматические, заставляют нас искать новые углы зрения для качественного и убедительного анализа государственно-правовых явлений.

На этот раз вместе с нашими молодыми исследователями, студентами и аспирантами мы решили посмотреть на то, как в современном конституционном праве преломляются проблемы коррупции. Несмотря на то, что разрушительные последствия коррупции в ее запущенных формах могут сказываться на качестве государства, менять содержание демократических институтов, эта проблема все еще не воспринимается в качестве привычного и обязательного сюжета для науки конституционного права.

Разумеется, перед настоящей книгой не стояла задача ответить на все вопросы, которые могут возникнуть в современном конституционном праве в связи с рассмотрением коррупционной проблематики. Данная работа является одной из трех крупных публикаций, выполненных по этой тематике на базе кафедры в текущем году, поэтому она должна рассматриваться как часть комплексного научного проекта. Это издание является скорее возможностью для перспективных молодых ученых высказаться относительно актуальнейшей общественной и научной проблемы. Очень часто молодые исследова-

тели, обозревая окрестности привычного конституционного ландшафта более зорким взглядом, способны избавлять науку от балласта устаревших стереотипов, открывать новые ракурсы привычных проблем, ставить интересные вопросы, а иногда и давать на них ответы. В этом свежем взгляде состоит главная ценность настоящей книги.

Работы молодых исследователей, отобранные для этой коллективной монографии, сгруппированы по темам, которые позволяют определить место соответствующих антикоррупционных изысканий в структуре современного конституционно-правового знания. Постановки вопросов весьма разнообразны и лишний раз иллюстрируют, что коррупционная проблематика актуальна для очень многих ключевых фрагментов современной конституционно-правовой теории.

В данном издании выделено две части. В первой из них приведены статьи наших молодых авторов относительно различных конституционно-правовых проблем противодействия коррупции. Вторая часть представляет собой блок из серии приложений, которые имеют скорее информационно-справочный характер.

Первая часть начинается с раздела «Грани политической коррупции», в котором исследуется ряд вопросов, связанных с эффектами воздействия коррупционных явлений на базовые конституционные принципы, такие как народовластие и государственный суверенитет. Так, Д.Р. Салихов ставит вопрос о дискреционных полномочиях органов власти в системе конституционно-правовых отношений. Отсутствие четкости в границах возможностей органов власти, если использовать их полномочия в отрыве от конституционно-правовых ценностей, наносят ущерб строительству демократической государственности. О.Ю. Болдырев в своей статье рассуждает о степени пригодности логики теории конституционной экономики для неокрепшего конституционализма. Базируясь на весьма глубоком анализе конституционного законодательства и практики, автор обосновывает феномен экономического суверенитета, показывая, что угрозы в его отношении носят по большей части коррупционный характер. Материал Г.З. Кулова

посвящен проблематике электоральной коррупции, связанной в данном случае с неопределенностью положений избирательного законодательства по поводу объема и правил проверки сведений о доходах кандидатов на выборные должности.

В разделе «Проблемы правового регулирования лоббизма» В.И. Загретдинов главным образом на материале Европейского Союза исследует современную зарубежную практику лоббизма и попыток его правового регулирования. Весьма красноречиво показано, что лоббистские практики часто оказываются не по зубам даже для развитых правовых порядков. Подрывая основы народовластия при принятии ключевых политических и экономических решений, постоянно развивающиеся практики незаконного лоббизма продолжают составлять крайне актуальный объект для государствоведческих разработок. В материале Д.И. Чуевой характеризуются основы конституционно-правовых знаний о лоббизме, указывается на имевшие место законодательные инициативы и содержится предложение о приоритетной модели правового регулирования лоббизма в России.

В разделе «Антикоррупционный контроль» раскрыты два принципиальных с точки зрения конституционного права аспекта институциональной организации контрольной деятельности с целью снижения уровня коррупции. В статье Р.В. Прудентова на богатом теоретическом и законодательном материале рассмотрен институт общественного контроля за коррупцией. Изучена его эволюция и соотношение с системой современных международных антикоррупционных обязательств России, показаны пути актуализации общественного контроля за коррупцией в конституционном законодательстве и практике. Материал Г.Е. Зенина посвящен роли парламентского контроля в предупреждении и борьбе с коррупцией. Автор раскрывает целый спектр правовых, организационных, процедурных возможностей, которым в этом отношении располагает высшее народное представительство. Указано и на то, что и сами парламенты нередко становятся подвержены коррупционной коррозии.

В следующем разделе коллективной монографии авторы обращаются к различным аспектам ответственности в кон-

ституционном праве в связи с коррупционными нарушениями. Е.А. Ильина дает объяснение тому, какое влияние правонарушения коррупционной направленности могут оказывать на конституционные правоотношения и рассматривает некоторые теоретические и практические пути для применения института конституционно-правовой ответственности к сфере коррупционных правонарушений. Н.В. Соколов посвящает свое исследование последнему по времени наиболее известному в зарубежной практике сюжету, в связи с которым глава иностранного государства был подвергнут конституционно-правовой ответственности в связи с коррупционным скандалом. Речь идет об импичменте Президента Бразилии Д. Русефф, которая потеряла свой пост, будучи уличенной в поддержке разветвленной коррупционной сети, связанной с функционированием крупнейшей бразильской нефтяной компании Petrobras.

Раздел о правовых технологиях противодействия коррупции раскрывает некоторые особенности развития современного конституционного права, которое становится сегодня все более вовлеченным в формирование комплексных антикоррупционных механизмов, в том числе свойственных ранее другим отраслям права. Материал И.В. Аленькина посвящен обзору законодательства об открытости органов государственной власти. Автор делится своими мыслями о роли гражданского общества в процессе повышения открытости органов власти, а также размышляет о некоторых проблемных аспектах российской практики воплощения идеи гражданского общества в свете принципа открытости на примере средств массовой информации и общественных объединений. В статье В.В. Синяткиной подробно разбираются замысловатые трактовки института личной заинтересованности членов британского парламента. Не характерная ранее для конституционного права проблематика конфликта интересов теперь начинает непосредственно влиять на особенности формирования народных представительств. Наконец, в материале А.М. Бердар раскрыты некоторые конституционно-организационные аспекты антикоррупционной экспертизы нормативных актов в российском правотворческом процессе.

Во второй части настоящего издания приведен ряд приложений информационно-справочного свойства, которые позволят получить представление о том, какой может быть программа общего, вводного учебного курса для студентов различных вузов, интересующихся проблемами коррупции и ее влияния на развитие государственности (материал С.Н. Шевердяева), каким образом развивается в настоящее время учебный процесс, связанный с антикоррупционной проблематикой в российских и зарубежных вузах (обзор Н.В. Мининой). Вызовет интерес предложенный Ю.Н. Величинской обзор специализированных антикоррупционных сайтов, российских и зарубежных. Здесь автор не просто приводит некую формальную структуру этих ресурсов, но и подробно характеризует их особенности по существу, ориентируя читателей на то, какие из них достойны особого внимания. Любопытен обзор Т.О. Примаковой относительно так называемых российских общественных инициатив, которые были посвящены различным антикоррупционным предложениям. Данные сведения позволяют в некоторой степени сориентироваться в том, какие именно коррупционные проблемы интересуют общественных активистов и какие постановки вопросов для законодательства они для этого предлагают. Наконец, библиография антикоррупционных источников Г.Е. Зенина позволит начинающим исследователям проблем коррупции в конституционном праве сориентироваться во множестве специализированной литературы.

Шевердяев С.Н.,
кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Исполнительный директор Научно-образовательного центра конституционализма и местного самоуправления юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

РАЗДЕЛ 1. ГРАНИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

Салихов Д.Р.¹

ДИСКРЕЦИОННОЕ УСМОТРЕНИЕ И КОРРУПЦИЯ В КОНТЕКСТЕ ПРОБЛЕМЫ ВОСПРОИЗВОДСТВА ПОЛИТИЧЕСКИХ ЭЛИТ

1. Постановка проблемы

Классическое «уравнение коррупции», автором которого считают Роберта Клитгаарда, выглядит следующим образом: *коррупция = монополия + свобода действий – подотчетность*². По этой причине мы будем исходить из широкого понимания коррупции, которое не охватывается соответствующим составом преступления, а вбирает в себя многие особенности функционирования государственного механизма. Специфическим и наиболее значимым с позиций конституционного права видом коррупции является так называемая «*политическая коррупция*», охватывающая процессы принятия управленческих решений³.

При осуществлении публичной власти и правоприменении органы государства всегда стоят перед необходимостью использования собственных дискреционных полномочий для толкования тех или иных норм права или для принятия тех или иных государственно-властных решений. Такие возможности законодательно обеспечиваются в любой ситуации, ког-

¹ Аспирант кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

² См. Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*. University of California Press, 1988.

³ См. *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Editors: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston. Transaction Publishers; 3rd edition, 2001.

да невозможно предусмотреть детальное регулирование (или это не имеет смысла); когда законодатель определяет перечень критериев или признаков, которые оцениваются правоприменителем; когда легальное определение является недостаточно ясным и в ряде аналогичных ситуаций.

Само понятие дискреционных полномочий постепенно трансформируется из доктринального в легальное. Так, в ведомственных актах находим следующее: «Дискреционные полномочия – совокупность прав и обязанностей органа государственной власти, должностных лиц, предоставляющие возможность органу государственной власти или должностному лицу по своему усмотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого управленческого решения, либо предоставляющие возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких предусмотренных ведомственным актом вариантов управленческих решений»⁴.

Широкое наделение различных органов власти такими полномочиями не следует воспринимать как нечто экстраординарное: они являются важной имманентно присущей характеристикой публичной власти. Более того, их применение способствует учету конкретных обстоятельств дела, за счет чего реализуются принципы соразмерности и справедливости. Однако, очевидно, что а) дискреционные полномочия – это не всегда благо; б) любые полномочия должны быть ограничены в той мере, в какой это необходимо для защиты прав и законных интересов различных субъектов (прежде всего, частных лиц).

Неслучайно в Постановлении Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁵ в качестве коррупциогенных факторов, помимо прочего, называются широта дискреци-

⁴ См. Приказ ФМС РФ от 22 января 2009 года № 3 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов в Федеральной миграционной службе на коррупциогенность» // Документ опубликован не был.

⁵ СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

онных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе», выборочное изменение объема прав и другие факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения⁶. Нормы с подобными коррупциогенными «дефектами» «потенциально опасны, поскольку создают “законные” условия и предпосылки для коррупционных действий государственных служащих»⁷.

В литературе справедливо отмечается, что «коррупции может быть подвержен любой человек, обладающий дискреционной властью — властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению (чиновник, депутат, судья, сотрудник правоохранительных органов, администратор, экзаменатор, врач, воинское должностное лицо и т.д.), имеющий полномочия и использующий их вопреки законным интересам общества и государства в своих личных интересах или в интересах иных лиц»⁸.

Но коррупция в нашем понимании не исчерпывается распределением ресурсов, данное понятие следует интерпретировать значительно шире: *коррупция заключается в использовании своих возможностей (в т.ч. законных) должностным лицом вопреки публичному (общественному и государственному) интересу*. Поэтому, например, административные барьеры, создаваемые в пределах свободы административного усмотрения должностных лиц следует считать важным условием проявления коррупции⁹.

Дискреционное усмотрение (в рамках реализации соответствующих полномочий) является распространенным явлением по отношению к самым разнообразным субъектам

⁶ См. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Дискреционные полномочия как фактор коррупции в системе исполнительной власти // Административное и муниципальное право. 2016. № 4. — С. 311 – 315.

⁷ Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10. — С. 3.

⁸ Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Еще раз о правовом понятии коррупции // Современное право. 2010. № 6. — С. 4.

⁹ См. Чистов А.А. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. — С. 7.

конституционного права со стороны государства¹⁰. Такие ситуации возникают и в деятельности избирательных комиссий при проверке подписей в поддержку выдвижения кандидата, и в работе Министерства юстиции при разрешении вопроса о нежелательности деятельности той или иной иностранной организации или о признании некоммерческой организации так называемым «иностранном агентом».

Бесспорно, примеров реализации таких полномочий бесчисленное множество, но формат работы позволяет остановиться лишь на отдельных. Кроме того, цель заключается не в описании тех или иных дискреционных полномочий, а в поиске наиболее оптимальных правовых решений и конструкций с точки зрения противодействия любым проявлениям коррупции и обеспечения правовой определенности.

Дискреционные полномочия сами по себе являются весьма коррупциогенными. *Монополия* государства на принятие государственных решений очевидна и бесспорна, *свобода действий* предполагается самой правовой природой полномочий, а *подотчетность* обычно минимальна либо отсутствует.

Не призывая к отказу от дискреционных полномочий, мы, однако, должны понимать, что предоставленное субъекту право решать какие-либо государственно-правовые вопросы по своему усмотрению объективно создает возможность коррупционного поведения. В правовой литературе отмечают, что коррупцию провоцируют два основных фактора: завышенные требования закона и дискреционные полномочия. При этом «если завышенные требования закона прямо способствуют вступлению в коррупционные отношения, то дискреционные полномочия создают питательную среду для того, чтобы проявилось коррупционное действие завышенных требований. Другими словами, различие между этими факторами коррупциогенности состоит в том, что завышенные требования закона сами непосредственно вызывают коррупцию, а дискреционные полномочия представляют собой *коррупциогенный*

¹⁰ См., например: Хасаншин Р.И. Природа усмотрения в публичном и частном праве: вопросы единства и дифференциации // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 5. — С. 127 – 130.

фактор (курсив мой. — Д.С.) лишь тогда, когда они состоят в возможности выбора между применением завышенных требований закона и отказа от их применения»¹¹. Можно говорить, что чем шире предоставленное субъекту усмотрение, тем многообразнее могут быть и различные злоупотребления¹².

Термин «*коррупциогенность*» сегодня активно оспаривается в литературе как некорректный, однако он уже вошел в понятийный аппарат государственно-правовой науки и нормативные акты¹³. Кроме того, действующее законодательство оперирует понятием «коррупциогенные факторы», понимая под ним «положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции»¹⁴. Не вдаваясь в теоретические споры о терминах с определенной долей условности мы будем использовать термин «коррупциогенность».

Перед государством и обществом всегда стоит вопрос минимизации этой коррупциогенности. Нужно понимать, что

¹¹ Головшинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства / Под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. М., 2004. — С. 13.

¹² Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом как юридический феномен: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. — С. 8.

¹³ См., например, Приказ Росграницы от 2 ноября 2009 года № 172 «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы и независимой экспертизы на коррупциогенность нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 2 декабря 2009 года № 15366); Приказ Росжелдора от 29 июня 2011 года № 306 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства железнодорожного транспорта в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 12 сентября 2011 года № 21769).

¹⁴ Ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

если в административном праве наличие дискреционных полномочий крайне нежелательно¹⁵, то для конституционного права такие полномочия неизбежны, более того, часто перечень полномочий того или иного субъекта конституционного права формируется открытым, а границы усмотрения часто определяются главным образом добросовестностью и незлоупотреблением правом уполномоченным субъектом.

Если говорить об отходе от государственной монополии в большинстве ситуаций невозможно, то путями разрешения проблемы с концептуальных позиций могут быть 1) отчетность и публичность; 2) ограничение дискреционных полномочий. Оба этих варианта не представляют собой абсолютов, но они важны как базовые предпосылки для определения моделей правового регулирования.

Обратимся к различным проявлениям проблемы, которые хотя и не связаны между собой, но представляют особый интерес.

2. «Массовое одновременное пребывание граждан» и публичные мероприятия

Российское законодательство о публичных мероприятиях никогда не отличалось либерализмом, а поправки, принятые по итогам акций протеста после выборов депутатов Государственной Думы в 2011 году, стали поворотным событием в его ужесточении. Хочется верить, что это не «точка невозврата». Законодатель пошел по наименее эффективному пути: вместо того, чтобы находить пути обеспечения мирного протеста, стали ужесточаться санкции и был расширен перечень наказуемых деяний.

¹⁵ См., например: Ситдикова Л.Б., Свирин Ю.А. Анализ эффективности деятельности судебных приставов-исполнителей и пути совершенствования их работы // Исполнительное право. 2010. № 3; Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 8.

Как справедливо заметил С.А. Денисов, о внесении данных поправок «демократия уличных выступлений представляла собой серьезную угрозу для власти»¹⁶. Поправки значительно ужесточили требования Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹⁷ (далее – Закон о митингах), связанных положений Кодекса РФ об административных правонарушениях¹⁸ (далее – КоАП).

По мнению инициаторов данных инициатив, цель новелл в защите «законных интересов граждан, которые в связи с проведением массовых мероприятий испытывают ограничение конституционных прав на свободу передвижения, выбор места пребывания и т.д.». Дополнительно отмечалось в пояснительной записке, что «во многих случаях проведение публичных мероприятий препятствует доступу граждан к месту проживания, работы или учебы, общественным местам досуга и отдыха, а хозяйствующим субъектам – к офисным и производственным помещениям; наносит ущерб местам озеленения (цветникам), иным объектам благоустройства территорий, ухудшает санитарно-эпидемиологическую ситуацию, мешает проезду общественного и специального транспорта, проходу пешеходов»¹⁹. Были существенно ужесточены штрафы, в связи с чем даже выступила Европейская комиссия за демократию через право, которая специально рекомендовала России в целом существенно снизить размер штрафов. Комиссия указала, что чрезмерное повышение размера штрафов за нарушения в сфере публичных мероприятий

¹⁶ Денисов С.А. Конец этапа контрреформ в государственном праве России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. — С. 33–37.

¹⁷ Федеральный закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 года (в ред. от 8 июня 2012 года) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

¹⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 года (в ред. от 23 июля 2013 года) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁹ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // URL: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=70631-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=70631-6) (дата обращения: 11 июля 2016 года).

по сравнению с иными правонарушениями не обосновано²⁰.

Законом от 8 июня 2012 года также впервые введена административная ответственность (штраф до 300 тыс. рублей) за «организацию не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах...», если это повлекло «причинение вреда зеленым насаждениям...» (новая статья 20.2.2 КоАП РФ). В литературе справедливо отмечается, что такая обтекаемая формулировка позволяет привлечь к ответственности за любые проявления гражданской активности, включая «народные гуляния», «флешмобы» и т.п.²¹ Ранее подобные проявления гражданской активности использовались для обхода норм закона о предварительном уведомлении властей, однако иногда наказывались как мелкое хулиганство²².

На этой новелле хотелось бы остановиться подробнее. В последнее время ее применение выливается в самые непредсказуемые формы.

Так, Тверской районный суд города Москвы рассмотрел дело в отношении С.Д. Лашкина, который совершил действия, попадающие под данный состав правонарушения. Дело вызвало широкий общественный резонанс, и в нем явно рано ставить точку, но все же необходимо описать, что именно совершил С.Д. Лашкин. Как постановила судья А.Ю. Орехова, тот «организовал не являющееся публичным мероприятием массовое одновременное пребывание граждан в общественном ме-

²⁰ См.: European Commission for democracy through law. Opinion No. 686/2012 dated 11 March 2013 on Federal Law No. 65-FZ of 8 June 2012 of the Russian Federation amending Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 on assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing and the code of administrative offences // URL: http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx (дата обращения: 11 июля 2016 года).

²¹ См.: Евлоев И.М. Конституционное право на свободу собраний и его законодательные ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. — С. 45–48; Кондрашев А.А. Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. — С. 10–17.

²² См. подробнее: Князева И.И. К вопросу о понятии и сущности флешмоба как одной из форм проведения публичных мероприятий // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. — С. 35–37.

сте, создав тем самым помехи движению пешеходов и доступу граждан к объектам социальной инфраструктуры»²³. Переводя сказанное с юридического языка, опираясь на установленные судом факты, констатируем, что С.Д. Лашкин пригласил группу друзей погулять в центре Москвы, где он собирался играть на виолончели. В протоколе об административном правонарушении было указано, что он организовал «массовое одновременное пребывание граждан» в количестве десяти человек, создав тем самым препятствия функционированию объектов социальной инфраструктуры²⁴.

Еще одним аналогичным правонарушением стало «участие в организованном массовом общественном мероприятии (зарядка), что создало помехи для движения пешеходов» неназванного в решении Самарского областного суда гражданина²⁵. Суд отметил, что «доводы заявителя об отсутствии в его действиях состава административного правонарушения направлены на переоценку имеющихся в деле доказательств, которые судебными инстанциями были исследованы в полном объеме и что данное поведение свидетельствует о его желании избежать административной ответственности за совершенное правонарушение, то есть является способом защиты».

Гражданин Республики Беларусь А.Н. Кузьмин совершил то же правонарушение, когда в июне 2015 года в ходе городского фестиваля пел песни в костюме Нептуна, «создав тем самым помехи движению пешеходов и доступу граждан к объектам социальной инфраструктуры, расположенным в пешеходной зоне»²⁶.

²³ Постановление Тверского районного суда города Москвы по делу № 5-750/16 от 1 июля 2016 года // Текст решения официально не опубликован.

²⁴ Автор этих строк неплохо знаком с местом, где все произошло. По адресу: Никольская улица, дом 15 объектами социальной инфраструктуры по логике суда являются два нежилых и недействующих здания, затянутые строительными материалами, а также местные кафе и рестораны, находящиеся в значительном удалении.

²⁵ Постановление Самарского областного суда № 4 а-908/2014 // Документ опубликован не был.

²⁶ Постановление Тверского районного суда города Москвы по делу № 5-917/15 от 22 июня 2015 года // Документ опубликован не был.

Два гражданина России были задержаны полицией при попытке возложить цветы к посольству США в знак солидарности после террористического акта в Орlando. Фактически полиция приравняла акцию памяти к несанкционированному митингу.²⁷

Еще одной тенденцией правоприменения последнего времени стал запрет проведения любых культурных и спортивных мероприятий, если они не согласованы в том же порядке и в те же сроки, как соответствующее публичное мероприятие в соответствии с Законом о митингах.

Так, 8 июля 2016 года стало известно, что организаторы чемпионата России по серфингу вынуждены были отменить соревнования, так как оказались не в состоянии «предсказать волну за 10 дней», дабы выполнить требования закона. Такой оказалась принципиальная позиция уполномоченных лиц в МВД России²⁸.

Еще одним недавним примером, который, однако, менее однозначен, стала отмена музыкального фестиваля электронной музыки «Outline», так как тот не был согласован с властями Москвы и Прокуратура города Москвы приняла соответствующие меры прокурорского реагирования. Важно отметить, что об отмене стало известно менее чем за 24 часа до начала мероприятия.

Приведенные примеры являют собой лишь небольшую часть подобного рода дел, однако они обнажают комплексные системные проблемы, связанные с дискреционным усмотрением юрисдикционных органов при рассмотрении данной категории дел.

В указанных ситуациях мы имеем расплывчатую, недостаточно ясную норму закона и в дополнение к этому —

²⁷ Мария Бондаренко. Задержанных у посольства США в Москве обвинили в проведении митинга // РБК. 14 июня 2016 года. URL: <http://www.rbc.ru/politics/14/06/2016/575f1ca69a7947a8e6591c4d?from=main> (дата обращения: 8 июля 2016 года). В настоящий момент автору данной статьи неизвестно, выносились ли какие-либо решения суда в отношении задержанных или полицейских.

²⁸ См. подробнее: Серфингисты вне закона // Ведомости. № 4112 от 8 июля 2016 года.

специфическое понимание правоприменителя²⁹. Если следовать его логике, то выходит, что и экскурсию с несколькими туристами, и запись интервью на телеканале, и прогулку компанией друзей, если это происходит в публичном месте, нужно понимать как то самое «массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан». Хочется верить, что логика законодателя не исходила из подобных начал.

Однако, практика идет по пути *de facto* полного запрета любых непоименованных и непредусмотренных законом о митингах форм гражданской активности и явно необоснованного ограничения свободы собраний. Такого же мнения придерживается Венецианская комиссия, призвавшая пересмотреть сам подход к данной статье³⁰.

С концептуальной точки зрения на примере данной статьи мы сталкиваемся со следующими проблемами:

- *неясная формулировка нормы права*, порождающая правовую неопределенность для субъектов права, которые объективно не могут при должной степени внимательности и осмотрительности предсказать, как будут квалифицированы те или иные деяния
- *частичная подмена сферы регулируемых правоотношений* с переносом акцента на охраняемые правоотношения
- *чрезмерная свобода усмотрения юрисдикционных органов* при квалификации деяний.

Поясним последние два тезиса. Первоначально единственной сферой правоотношений, которые регулируются законом о публичных мероприятиях, должны были быть лишь публично-политические мероприятия. Сейчас же фактически под одну норму сведены и митинги оппозиции, и религиозные обряды, и заезды автомобилистов, и выступления уличных музыкантов, и концерты деятелей эстрады. Логично пред-

²⁹ См., в частности: Васильев Ф.П., Насыров Р.Р. Особенности деятельности полиции по обеспечению правопорядка при проведении собраний, митингов, шествий демонстраций и пикетирований // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 2. — С. 210 – 213.

³⁰ См.: European Commission for democracy through law. Opinion No. 686/2012 dated 11 March 2013.

положить, что и корреспондирующие нормы КоАП должны были касаться лишь публично-политических мероприятий, хотя, бесспорно, цель регулирования в данной ситуации сводится к охране общественного порядка, обеспечения безопасности граждан. Но в таком переносе акцентов не учитывается принципиальный аспект так называемого «теста на пропорциональность»: если имеется менее правоограничивающее, но столь же эффективное средство для достижения легитимной цели³¹, то должно применяться именно такое средство.

Говоря о границах свободы усмотрения, отметим, что широкая свобода усмотрения обязательна при определении санкции за совершение правонарушения, но когда речь идет о квалификации того или иного деяния как правонарушения, свобода усмотрения может быть применена лишь в той мере, в какой необходимо отказаться от преследования лица, совершившего незначительное правонарушение³².

В существующей же практике неясная норма закона порождает ситуацию, в которой законопослушный гражданин не может быть уверен в законности своих действий даже в ситуации, когда очевидно и бесспорно отсутствие умысла к организации одновременного массового пребывания или передвижения граждан.

³¹ В данном случае такой целью может являться лишь одна (или несколько сразу) цель, предусмотренная ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

³² В доктрине уголовного судопроизводства зарубежных стран ученые выделяют конкуренцию двух базовых принципов уголовного преследования: принцип легальности и правовой целесообразности. Во втором случае лицо, ведущее производство по делу, при обнаружении признаков преступления может отказаться от уголовного преследования по причине незначительности деяния, что, однако, не исключает возможности обращения в суд для взыскания вреда в порядке гражданского судопроизводства. Нужно добавить, что те составы административных правонарушений, о которых идет речь, с учетом санкций по своей природе подпадают как раз под категорию преступлений. См. подробнее: Козлова А.Н. Публичность как принцип уголовного судопроизводства. Автореферат дис. канд. юрид. наук М., 2007; Головки Л.В. Материалы к построению сравнительного уголовно-процессуального права: источники, доказательства, предварительное производство // Труды юридического факультета МГУ. Кн. 11. М., 2009. — С. 286 – 290; Pfenninger F. Legalit t und Opportunit t in schweizerischen Strafrecht // ZStrR. 1951, № 66; Heyden F. Begriff, Grundlagen und Verwirklichung des Legalit tsprinzips und des Opportunit tsprinzips. Dissertation. Z rich. 1961.

3. Проверка избирательными комиссиями достоверности данных, содержащихся в подписных листах

Проверка подписных листов на выборах представляет собой сложную и в значительной степени коррупциогенную процедуру в условиях часто неоправданной широты полномочий юрисдикционных органов (прежде всего, избирательных комиссий). Данная проблема получила широкое освещение в юридической литературе³³, по этой причине мы постараемся остановиться лишь обзорно на наиболее важных аспектах.

Во-первых, что собой представляют подписные листы? Они не являются бланками строгой отчетности и не могут изготавливаться по распоряжению избирательной комиссии³⁴. Главными условиями для их изготовления являются соответствие форме, предусмотренной законом; оплата из соответствующего избирательного фонда³⁵; изготовление в типографии, выполнившей требования п. 1¹ ст. 54 Закона об основных гарантиях³⁶. Такие условия обеспечивают равенство кандидатов, доступность изготовления подписных листов и относительное удобство для кандидатов.

Во-вторых, кто проверяет подписные листы и подписи в них? Прежде всего, нужно понимать, что проверка эта

³³ См., например: Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: монография, 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. — С. 204 – 245; Вдовин Д.Н. Некоторые проблемы совершенствования судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации // Юридический мир. 2006. № 6; Ионов И.А. Защита избирательных прав граждан избирательными комиссиями // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2; Лексин И.В. Выдвижение и регистрация кандидатов: обновленное федеральное законодательство и новые проблемы // Право и власть. 2002. № 3.

³⁴ См. Колюшин Е.И. Там же. — С. 205 – 206.

³⁵ То есть со специального избирательного счета кандидата путем 100% предоплаты.

³⁶ Здесь и далее речь идет о Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

имеет несколько принципиально разных аспектов: 1) проверка *самого подписного листа* как материала (изготовлен ли он в установленном законом порядке, содержит ли необходимые сведения, в том числе номер специального избирательного счета); 2) проверка *данных* о подписавших (корректность паспортных данных, адреса проживания, фамилии, имени, отчества); 3) проверка достоверности *подписи* в поддержку.

Закон эти аспекты явно не разводит, но устанавливает широчайший перечень лиц, которые в отношении выборов становятся экспертами: «к проверке могут привлекаться члены нижестоящих комиссий, эксперты из числа специалистов органов внутренних дел, учреждений юстиции, военных комиссариатов, органов регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также иных государственных органов» (ч. 3 ст. 38 Закона об основных гарантиях).

Не совсем понятно с учетом того, что данные МВД России должны быть доступны иным государственным органам, зачем тогда подключение к этой процедуре представителей МВД России. В то же время логично подключение членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, однако у них нет знаний и навыков для оценки достоверности подписей.

Возможно, имеет смысл предусмотреть, наоборот, крайне небольшой список лиц из числа экспертного сообщества (соответствующих организаций, государственных или с государственным участием), которые будут вправе давать экспертную оценку подписям в подписных листах (для двух первых аспектов проверки членов избирательных комиссий как специфических независимых государственных органов может быть вполне достаточно).

В-третьих, как эксперт проверяет подписной лист и подписи в нем, устанавливая их достоверность или недостоверность? Этот вопрос становится ключевым для понимания самой проблемы, связанной с подписными листами.

Как отметил Верховный Суд Российской Федерации³⁷, эта деятельность по своей природе не имеет ничего общего с экспертной деятельностью по смыслу закона о государственной судебной-экспертной деятельности: «суду необходимо учитывать, что Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебной-экспертной деятельности в Российской Федерации»³⁸ не распространяется на отношения, связанные с проверкой подписей избирателей, участников референдума», вместо этого необходимо руководствоваться п. 3–7 ст. 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³⁹.

С одной стороны, данный подход прямо вытекает из особой природы проверки подписных листов, а попытка встроить их проверку в концепцию экспертной деятельности лишена смысла. С другой – учитывая размытость регулирования в избирательном законодательстве, мы получили практически полностью безответственного эксперта, который может даже не обладать необходимыми знаниями и навыками для проверки подписных листов.

Эта проблема усугубляется еще и тем, что технически невозможно установить реальную достоверность по одной лишь подписи, то есть не существует таких методик для экспертов, которые бы давали достоверные верифицируемые результаты проверки.

Отдельного внимания заслуживает проблема презумпции недобросовестности, которая фактически действует по отношению к кандидату при проверке. Кроме того, базы МВД России также не лишены некоторых ошибок, неточностей

³⁷ См. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2011. № 75 (от 9 апреля 2011 года).

³⁸ СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2291.

³⁹ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

и расхождений с тем, что указано в документах, удостоверяющих личность⁴⁰.

Это дополняется порочностью самой процедуры сбора подписей, множеством ошибок лиц, которые эти подписи собирают и временами откровенной покупкой этих подписей.

Необходимо отметить, что эксперт должен представить письменное заключение, если считает подписи недостоверными, однако он остается полностью безответственным за собственное заключение.

Указанные проблемы обнажают сильнейший коррупциогенный потенциал самого института, что обуславливает необходимость не только его совершенствования, но и поиск иных конституционно-правовых конструкций.

Учитывая, что цель работы с подписными листами сводится к установлению наличия реальной поддержки каким-либо минимальным значительным числом избирателей кандидатов (списков кандидатов) и сокращением расходов государства на тех, кто не пользуется даже минимальной необходимой поддержкой населения, полагаем целесообразным отстаивать появление двух альтернативных процедур: возвращение в избирательное законодательство *института избирательного залога* и закрепление возможности сбора подписей в поддержку кандидата (списка кандидатов) *посредством информационно-телекоммуникационной сети общего доступа Интернет*.

Институт залога был отвергнут законодателем в 2009 году⁴¹ как коррупциогенный, но с учетом приведенных выше аргументов полагаем, что его введение не только не нарушит прав избирателей и принцип равенства кандидатов, но и будет способствовать естественному развитию политической конкуренции. Будет несправедливым не сказать, что эта возможность

⁴⁰ Например, в актуальной базе МВД адрес может выглядеть так: ул. Восточный тупик, д. 1, а в паспортах он же может быть отражен как ул. В. тупик, д. 1. Практика идет по пути признания по умолчанию таких подписей недостоверными, перекладывая ответственность за актуальность баз на кандидата, что явно противоречит здравому смыслу.

⁴¹ См. Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 771.

будет доступна только обеспеченным кандидатам, но избирательный залог должен быть одной из возможных альтернатив, а не единственной возможностью. Более того, вероятно, нецелесообразно применять его на уровне ниже регионального. Кроме того, любые выборы – это очень дорогое предприятие как для государства, так и для кандидатов, то есть выиграть региональные или федеральные выборы без значительных денежных средств практически невозможно. Поэтому институт избирательного залога можно считать «меньшим злом» для демократических выборов.

Идея сбора подписей через интернет вызывает множество обоснованных опасений, большинство из которых в той или иной мере оправдано. Но всегда есть возможность минимизировать эти риски. Сегодня относительно успешно функционирует платформа «Российская общественная инициатива», модель которой вполне можно взять для сбора подписей в поддержку кандидата в интернете. Избиратель должен подтвердить свою личность (в этой процедуре участвуют «Ростелеком» и «Почта России»), поэтому никаких «ботов» или дублирующихся голосов не будет. Важно добавить систему идентификации места регистрации гражданина, чтобы он мог поддержать лишь того кандидата, за которого он сможет голосовать. Нужно понимать, что интернет-голосование в поддержку выдвинутого кандидата для его дальнейшей регистрации никак не подменяет «живого» офф-лайн голосования на выборах. Кроме того, избиратель может поддержать неограниченное число кандидатов при их выдвижении.

Риски, связанные с участием лиц, не достигших восемнадцати лет, недееспособных, не зарегистрированных в соответствующем избирательном округе, а также технические ошибки в адресе и паспортных данных гражданина, могут быть сведены к минимуму самой интернет-площадкой.

Этот подход отменяет необходимость дополнительной экспертной проверки, помимо *технической*, связанной с установлением достоверности аналога собственноручной подписи. При включении в этот процесс широкой общественности может быть обеспечена по-настоящему прозрачная процедура.

4. Некоммерческие организации — иностранные агенты

Федеральный закон от 20 июля 2012 года⁴² ввел в российское законодательство понятие «некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента» (далее — иностранный агент). Не ставя цели дать оценку обоснованности введения института, а также последствиям внесения некоммерческих организаций (НКО) в реестр, остановимся на новеллах и наиболее неоднозначных вопросах.

Прежде всего, законодатель ввел два критерия для «иностранного агента»: 1) *наличие иностранного финансирования* (качественная оценка; то есть неважно, будет ли финансирование многомиллионным или сумма окажется символической) и 2) *осуществление политической деятельности*. Так как закон ограничился лишь этими критериями, Конституционный Суд вынужден был дать свое понимание данного института, признав его в целом конституционным⁴³. Этим решением были заданы исключения, вызванные природой отдельных НКО: нормы об «иностранных агентах» не распространяются на государственные корпорации, государственные компании, а также на созданные ими некоммерческие организации, государственные и муниципальные (в том числе бюджетные) учреждения, религиозные организации, объединения работодателей, торгово-промышленные палаты. То есть помимо двух указанных критериев появился третий — *сущностный*. А так как он появился лишь в решении органа конституционного контроля, этот критерий не является ясным в достаточной мере и формально-определенным⁴⁴.

⁴² Федеральный закон от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

⁴³ Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 года № 10—П // СЗ РФ, 2014. № 16. Ст. 1921 (опубликован без особого мнения).

⁴⁴ Так как орган конституционного контроля не может своим решением создать новую норму права, он может лишь сориентировать законодателя на принятие или корректировку тех или иных норм права или отменить норму, признав ее неконституционной.

Самым показательным примером являются благотворительные организации⁴⁵. Не станем приводить много примеров. Ограничимся лишь одним, но весьма ярким. 18 апреля 2016 года Энгельсский районный суд Саратовской области вынес решение⁴⁶ по заявлению прокурора, согласно которому Саратовская региональная общественная организация «Социум» оказалась обязанной зарегистрироваться в качестве иностранного агента. В ходе рассмотрения дела по существу суд обязал «Социум» доказать, что организация не занималась политической деятельностью. В соответствии с Уставом СРОО «Социум» занималась профилактикой ряда заболеваний. Суд не согласился с доводом, что политическая деятельность предполагает формирование политических воззрений и влияние на государственные органы. Представитель организации также ссылаясь на то, что ни Роспотребнадзор, ни Минюст не выражали никаких замечаний, связанных с деятельностью, а сама организация с 2014 года фактически не функционирует.

Было установлено, что организация получала денежные средства из иностранных источников, что ответчиком не оспаривалось. Политической деятельностью, по мнению суда, стали, в частности: реализация проектов по снижению темпов роста распространения ВИЧ/СПИДа в г. Энгельсе через организацию аутрич-работы в среде ПИН (потребителей инъекционных наркотиков), мониторинг в среде наркозависимых и ВИЧ-инфицированных путем проведения социологических опросов. В качестве единственного аргумента в поддержку тезиса, что указанное выше является политической деятельностью, было указано, что цель такой деятельности — «насаж-

⁴⁵ Статус благотворительных фондов даже среди НКО является весьма специфическим, но для целей анализа их статуса как «иностранного агента» этими особенностями можно пренебречь. О статусе благотворительных фондов см. Прокофьева Е.И. Особенности правового статуса благотворительных фондов // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 5. — С. 103–106.

⁴⁶ Решение Энгельсского районного суда Саратовской области от 18 апреля 2016 года по делу № 2-1-3581/2016 по иску прокурора г. Энгельса Саратовской области в интересах Российской Федерации к Саратовской региональной общественной организации «Социум» о понуждении к исполнению обязанности // Официально не опубликовано.

дение порядков, противоречащих национальным интересам России, где борьба направлена не на непринятие распространения наркомании в обществе, а создание приемлемых и безопасных условий ее (наркомании) существования в обществе, влияние на государственную политику в области здравоохранения, социальной защиты».

Закон от 2 июня 2016 года⁴⁷ существенно скорректировал понятие «политической деятельности». Теперь к ней не относятся, в частности: деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность. Кроме того, появился перечень форм осуществления политической деятельности, который, с одной стороны, является закрытым, с другой – весьма неопределенным. Так, НКО будет осуществлять политическую деятельность, проводя дебаты о способах привлечения средств для тяжелобольных детей («организация и проведение публичных дебатов»), обращаясь публично в органы государственной власти (по мнению законодателя, любое обращение влияет на деятельность государственных органов), критикуя любое государственное решение (например, если от имени благотворительного фонда, помогающего онкологическим больным, будет выражено мнение о нецелесообразности или, тем более, вреде закрытия национальной онкологической программы), проводя опрос граждан о том, какие спортивные мероприятия стоит провести у них во дворе (это теоретически вполне подпадает под «формирование общественно-политических взглядов и убеждений»).

На днях стало известно о том, что по результатам внеплановой проверки, проводимой в августе этого года, авто-

⁴⁷ Федеральный закон от 2 июня 2016 года № 179-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ, 2016. № 23. Ст. 3303.

номная некоммерческая организация Аналитический Центр Юрия Левады (АНО Левада-Центр) признана иностранным агентом⁴⁸. Напомним, что основная цель организации — проведение опросов населения, такие опросы проводились в т.ч. и в преддверии ближайших думских выборов. Является ли деятельность по опросу граждан о политических предпочтениях и последующей публикации результатов политической по своей природе? Полагаем, ответ должен быть отрицательным. Но правоприменитель посчитал иначе.

Как итог, мы получаем на выходе неограниченную фантазию правоприменителя на тему политической деятельности, в дополнение к которой требуется минимальное финансирование из иностранного источника.

Как видно из эволюции данной нормы и ее применения, проблема находится не только в русле *юридической техники законодателя* (хотя и к ней есть явные нарекания), но и в *чрезмерно широком дискреционном усмотрении* суда и Министерства юстиции Российской Федерации. Кроме того, закон не предусмотрел никакой ответственности Минюста за ошибки и чрезмерное внимание к тем или иным НКО.

5. «Нежелательные» в России организации

Федеральный закон от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»⁴⁹ предусмотрел возможность признания деятельности международных неправительственных и иностранных некоммерческих организаций нежелательной в том случае, если эта деятельность представляет «угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства». За этой дипломатичной формулировкой о нежелательности

⁴⁸ Акт проверки и позиция организации: URL: <http://www.levada.ru/2016/09/09/14393/> (дата обращения: 12 сентября 2016 года).

⁴⁹ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7597.

скрывается полное и фактически мгновенное прекращение деятельности организации.

Решает вопрос о том, желательна организация или нет, Генеральный прокурор или его заместитель «по согласованию» с Министерством иностранных дел Российской Федерации (МИД РФ). Суд никак в процессе принятия решения не участвует. Более того, «нежелательная организация» лишена судебной или какой-либо иной защиты, то есть решение прокуратуры окончательно, обжалованию не подлежит и может быть пересмотрено только самой прокуратурой при участии МИД РФ.

По состоянию на середину июля 2016 года в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации» включено пять организаций⁵⁰.

Закон не обязывает никак мотивировать данное решение. Более того, такие решения не публикуются.

Так, например, деятельность Американско-российского фонда по экономическому и правовому развитию была признана нежелательной 7 декабря 2015 года, о чем 4 декабря на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации появилась заметка⁵¹, в которой говорилось, что Фонд вносится в перечень, так как «президентом фонда является гражданин США, которому в связи с деятельностью, направленной против интересов Российской Федерации, закрыт въезд на территорию страны до 2025 года»; «фондом оказывалась финансовая помощь российским НКО, выполняющим функции “иностранного агента” и участвующим в политических процессах на территории Российской Федерации». В связи с чем «установлено, что деятельность этой организации представляет угрозу основам конституционного строя Российской Федерации и безопасности государства».

⁵⁰ См. URL: <http://minjust.ru/activity/nko/unwanted> (дата обращения: 11 июля 2016 года).

⁵¹ См. URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-985789/> (дата обращения: 11 июля 2016 года).

Помимо указанной информации, никакие иные сведения о результатах проверки, лицах, принявших решение, процедурах согласования решения с МИД РФ, а также о мотивировке принятого решения, оказались недоступны широкой общественности.

Несомненно, цель введения института является конституционной и преследует интересы государственной безопасности, защиты конституционного строя и государственного суверенитета Российской Федерации. Но явно небезупречна сама процедура. Понимая, что закон принимался в крайне сжатые сроки, мы все же вынуждены отметить, что он, хоть и служит благой цели, но закладывает в себе порядок, который не обеспечивает ни должной правовой процедуры, ни гарантий защиты нарушенных прав, ни механизмов включения общественности в процесс принятия решения, ни ее информирования в достаточном объеме.

Аргумент о секретном характере проверки и оценки сведений о деятельности НКО правомерен лишь частично, так как это никак не освобождает юрисдикционный орган от обязанности принятия мотивированного решения, которое должно быть доступно лицам, чьи интересы подлежат защите, а также иным заинтересованным субъектам (в том числе общественности).

Полное исключение суда из процедуры также не способствует признанию такого порядка допустимым. Кроме того, отсутствие механизмов обжалования решения при отсутствии обязательного опубликованного полного текста такого решения вызывает правомерные вопросы.

Роль Министерств иностранных дел и юстиции Российской Федерации во всей процедуре также остается неясной, их решения и рекомендации, а также материалы проверок также не публикуются.

Получается, решение принимается от имени Генерального прокурора или его заместителя. Это единственное, что формально-юридически становится известным гражданам Российской Федерации. Конституционно ли это? Оставим ответ на этот вопрос читателю.

6. Некоторые выводы и обобщения

Рассмотренные выше примеры не раскрывают всей палитры конституционных правоотношений, в которых проблема дискреционного усмотрения является ключевой. Однако их рассмотрение дает возможность обратиться к некоторым обобщениям для построения тех или иных законодательных и теоретических конструкций. В каждом из проанализированных институтов по-своему проявляется *коррупционный потенциал*.

Коррупциогенность указанных норм не влечет автоматически самой коррупции, то есть нельзя говорить о безусловном отходе от публичного интереса в пользу частного, хотя приведенные нормы этому, бесспорно, способствуют. Однако устоявшаяся практика свидетельствует об опасной тенденции, которая со всей очевидностью проявилась в рассмотренных делах: лицо, обладающее дискреционными полномочиями, склонно «перестраховаться» в интересах собственных карьерных амбиций и ожиданий или чтобы не вызвать вопросов и, тем более, недовольства вышестоящего начальства. По существу, такая практика есть не что иное, как злоупотребление полномочиями в личных целях. По этой причине, принимая во внимание широкое понимание коррупции, мы должны отнести любые проанализированные проявления к коррупции, несмотря на то, что они часто не имеют явного денежного измерения.

Гражданское общество и личность объективно заинтересованы в предсказуемых, законных и справедливых решениях юрисдикционных органов (неважно – суда, Минюста, прокуратуры или иных). В рассмотренных институтах и делах ярко проявляется *проблема отхода от принципа правовой определенности* в пользу неясных «правил игры» для субъектов права. Эта проблема усугубляется появлением новых институтов и механизмов, направленных на усиление контроля государства над гражданским обществом и его институтами. Сами по себе такие механизмы в современных условиях закономерны и вполне отвечают мировым стандартам (более того, часто

новые институты представляют собой «кальку» с законодательства зарубежных государств), однако отход от принципа правовой определенности является крайне опасным.

Выделим три предпосылки возникновения проблем:

- *Со стороны законодательной власти.* Нормы права закладывают в себе мощный коррупционный потенциал, не учитывая жизненные реалии и объективные возможности правоприменителя, а также не регулируя значимые аспекты, которые потом «добавляются» в «полевых условиях». Такие новеллы часто не только не коррелируют с волей законодателя, но и явно противоречат ей.
- *Со стороны исполнительной власти.* Это и «перегибы на местах», и желание угодить, и банальное незнание и непонимание базовых принципов и норм права.
- *Со стороны обязанных субъектов* главной проблемой является правовой нигилизм, выливающийся в недоверие государству и суду, а также непонимание собственных прав и обязанностей.

С точки зрения теоретических построений полагаем целесообразным обратить внимание на следующие вопросы, связанные с преодолением обозначенных проблем.

Во-первых, *сужение границ усмотрения.* Речь не может идти об отказе от дискреционного усмотрения, так как это бы нарушило *принцип справедливости* и не дало бы необходимой *гибкости* правоприменения. Однако речь идет об уменьшении возможностей для усмотрения и наличии четких алгоритмов и «инструкций» для правоприменителя, от которых недопустимо отходить⁵².

Во-вторых, обязательна *публичность* принятия решений. Речь идет о двух аспектах: 1) об опубликовании самого решения (полного текста) с непротиворечивой мотивировкой и указанием на доказательства, позиции противоположной стороны и лиц, которые это решение приняли; 2) о публичности процедуры принятия решения там, где это возможно.

⁵² По итогам данного исследования затруднительно сформулировать некие универсальные критерии для разрешения указанной задачи в целом, однако применительно к тем или иным нормам и институтам это вполне возможно.

Вообще, наметилась явная тенденция отхода от *принципа публичности*, которая часто объясняется соображениями защиты охраняемой законом тайны⁵³, но, учитывая характер конституционных правоотношений, принять такой довод не представляется возможным с точки зрения основополагающих принципов права.

В-третьих, обеспечение *персональной ответственности за принятые решения*, находящиеся как в рамках, так и за рамками собственных полномочий. Речь должна идти не только и не столько о *дисциплинарной ответственности*, возможности которой и так закреплены в законодательстве, но и о механизмах *юридической и политической ответственности*, итоговая цель которых сводится к предотвращению дальнейших нарушений прав граждан и организаций при принятии аналогичных решений и эффективному восстановлению нарушенного права данного заявителя.

В-четвертых, *презумпция добросовестности и законности* деяний и необходимость доказывания обратного со стороны государства (реальный перенос бремени доказывания). Понимается принцип, который был положен в основу нового Кодекса административного производства⁵⁴, но применяемый, увы, крайне ограниченно.

В-пятых, *невозможность смены сферы правового регулирования правоприменителем*. Данный подход прямо вытекает из проблемы размытости формулировок закона. Необходимо учитывать комплексно и цель, и сферу правового регулирования, и издержки (экономические, политические, социальные), которые понесут различные субъекты (как государство, так и граждане и организации).

⁵³ Так, например, недавно стало известно о вынесении предупреждения Роскомнадзором СМИ, которое опубликовало полный текст судебного решения, вынесенного по итогам открытого судебного заседания. Об обжаловании данного решения Роскомнадзора в суде пока нет информации. Подробнее см.: Роскомнадзор объяснил вынесение предупреждения за публикацию решений суда // РБК. 14 июня 2016 года. URL: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/577b8f539a7947b5ce14e30e> (дата обращения: 18 июля 2016 года).

⁵⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

Приведенные позиции не являются безапелляционными, они лишь направлены на концептуальное переосмысление проблемы дискреционного усмотрения методом дедукции, посредством анализа отдельных институтов. Мы попытались предложить комплексные подходы и теоретические решения, связанные с определением границ дискреционного усмотрения как механизма борьбы с коррупцией.

Список литературы

1. Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*. University of California Press, 1988.
2. *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Editors: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston. Transaction Publishers; 3rd edition, 2001.
3. Братановский С.Н., Зеленев М.Ф. Дискреционные полномочия как фактор коррупции в системе исполнительной власти // *Административное и муниципальное право*. 2016. № 4.
4. Васильев Ф.П., Насыров Р.Р. Особенности деятельности полиции по обеспечению правопорядка при проведении собраний, митингов, шествий демонстраций и пикетирований // *Пробелы в российском законодательстве*. 2013. № 2. С. 210—213.
5. Головшинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства / Под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. М., 2004.
6. Денисов С.А. Конец этапа контрреформ в государственном праве России? // *Конституционное и муниципальное право*. 2012. № 5.
7. Евлоев И.М. Конституционное право на свободу собраний и его законодательные ограничения // *Конституционное и муниципальное право*. 2013. № 3. С. 45 – 48;
8. Колюшин Е.И. *Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: монография*. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.

9. Кондрашев А.А. Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 10 – 17.
10. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Еще раз о правовом понятии коррупции // Современное право. 2010. № 6.
11. Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 8.
12. Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом как юридический феномен: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.
13. Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10.
14. Прокофьева Е.И. Особенности правового статуса благотворительных фондов // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 5. С. 103-106.
15. Ситдикова Л.Б., Свирин Ю.А. Анализ эффективности деятельности судебных приставов-исполнителей и пути совершенствования их работы // Исполнительное право. 2010. № 3
16. Хасаншин Р.И. Природа усмотрения в публичном и частном праве: вопросы единства и дифференциации // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 5. С. 127—130.
17. Чистов А.А. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

*Болдырев О.Ю.*⁵⁵

КОРРУПЦИЯ — ГЛАВНАЯ УГРОЗА ЭКОНОМИЧЕСКОМУ СУВЕРЕНИТЕТУ ГОСУДАРСТВА: КОНСТИТУЦИОННО- ПОЛИТЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Проблеме коррупции посвящен большой объем литературы. В настоящей главе предпринята попытка проследить связь двух проблем, традиционно рассматриваемых отдельно: коррупции, с одной стороны, и обеспечения суверенитета (в первую очередь — государственного и народного) — с другой. Показано, что именно коррупция представляет одну из главных угроз суверенитету, и это целесообразнее всего показать на примере экономического суверенитета, где данное влияние наиболее показательно. При этом, для того, чтобы аргументировать тезис, вынесенный в название главы (коррупция как главная угроза экономическому суверенитету государства), логично построить изложение, идя не от коррупции, а от экономического суверенитета — раскрытия данной категории, еще не получившей однозначного признания в юридической науке (что дополнительно объясняет важность рассмотрения ее в начале данного материала), определения основных угроз экономическому суверенитету и затем уже аргументации того, что именно коррупционная опасность лежит в основе большинства из этих угроз.

Проблематика и коррупции, и суверенитета — междисциплинарна. Первая исследуется в рамках экономики, политологии и других общественных наук, а также криминологии, уголовного и административного права; появляются международные конвенции и «стандарты» по борьбе с коррупцией. Однако коррупция в не меньшей степени и проблема конституционно-правовая. В первую очередь вовсе не потому (как считают некоторые исследователи), что проявления корруп-

⁵⁵ Аспирант юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

ции можно наблюдать в избирательном процессе и других сферах общественных отношений, регулируемых конституционным правом. Как точно заметил С.Н. Шевердяев, если бы коррупция до сих пор воспринималась в качестве отдельных, несвязанных, изолированных друг от друга индивидуальных актов злоупотреблений полномочиями, взяточничества и т.д., то конституционное право никогда бы не разглядело этого явления в силу больших категорий, с которыми оно традиционно работает⁵⁶. Действительно, проблема коррупции лежит в русле классической проблематики конституционного права — пресечения возможности монополизации власти и злоупотребления ею, подконтрольности власти народу (суверену) и ответственности перед ним. Характер же злоупотреблений властью со временем менялся: от тирании до коррупции, в том числе, подрывающей суверенитет. Последний вид злоупотреблений более актуален для современных республиканских по форме правления государств.

Вторая — проблематика суверенитета — зародившись в политической философии, стала исследоваться в политологии, науке международных отношений и геополитике⁵⁷, теории государства и права, в международном и конституционном праве.

Таким образом, отдельного внимания заслуживают вопросы методологии междисциплинарных исследований проблематики коррупции и суверенитета. Их точки пересечения, казалось бы, можно исследовать в рамках приобретающей популярность «конституционной экономики», однако это вызывает ряд сомнений, в то же время имеется ряд аргументов в пользу ее исследования в рамках «конституционной политической экономии», понимаемой не как синоним «конституционной экономики» (и в таком значении используемой

⁵⁶ Данный тезис прозвучал в докладе С.Н. Шевердяева на Круглом столе «Системная коррупция как проблема науки конституционного права», состоявшемся 2 июня 2016 года на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова.

⁵⁷ В частности, можно выделить работы геополитика и философа К. Шмитта, являвшегося юристом по образованию.

некоторыми исследователями), но как содержательно близкое направление, одновременно, представляющее во многом методологическую альтернативу. Рассмотрим указанные вопросы последовательно.

1. Экономический суверенитет — категория не только политэкономическая и геоэкономическая, но и конституционно-правовая

Термин «экономический суверенитет» активно используется в экономической, геополитической и другой общественно-научной литературе⁵⁸. Используются и термины, синонимичные ему либо обозначающие его отдельные элементы (например, «финансовый суверенитет»⁵⁹, «ресурсный суверенитет»⁶⁰, «энергетический суверенитет»⁶¹, «технологический суверенитет»⁶² и т.д.). Таким образом, если категория «суверенитет» получила основное развитие в политических и правовых науках, то «экономический суверенитет» становится категорией политэкономической⁶³. А с учетом внешних вызовов ему и того, что имен-

⁵⁸ См., например: Ершов М.В. Экономический суверенитет России в глобальной экономике. М.: Экономика, 2005; O'Hagan J.W. Shared Economic Sovereignty: Beneficial or Not and Who Decides? URL: <http://www.iieta.com/blogosphere/new-iieta-publication-by-professor-john-ohagan-on-economic-sovereignty> (дата обращения 24.02.2014); Zhongying P. Globalization vs. Economic Sovereignty. URL: <http://yaleglobal.yale.edu/content/globalization-vs-economic-sovereignty> (дата обращения 04.01.2014) и др.

⁵⁹ См., например: Катасонов В.Ю. Закон утраты финансового суверенитета. URL: <http://svpressa.ru/economy/article/71117/> (дата обращения 15.11.2013); он же: Угроза финансовому суверенитету: итоги 2014 года: растущая долларизация экономики России. URL: <http://svpressa.ru/all/article/109448/>.

⁶⁰ См., например: Кондратьев В. Ресурсный национализм и структура экономики. URL: http://www.perspektivy.info/rus/ekob/resursnyj_nacionalizm_i_struktura_ekonomiki_2012-11-15.htm (дата обращения 30.10.2012).

⁶¹ См., например: Симонов К.В. Глобальная энергетическая война. М.: Алгоритм, 2007. — С. 7

⁶² См., например: Крикалев С.К. Космонавтика и технологический суверенитет России. URL: <http://www.vrns.ru/analytics/2249/#.UtmvPmen3IU> (дата обращения 17.02.2014); Мельников И. Россия теряет технологический суверенитет. URL: <http://www.eprussia.ru/prensa/articles/18236.htm> (дата обращения 20.01.2014).

⁶³ См., например: Сергейцев Т. Политэкономика суверенитета // Однако. 2013 – 2014. № 171 (декабрь – январь).

но через экономические механизмы осуществляется сегодня экспансия развитых государств в союзе с транснациональными корпорациями, жертвами которых оказываются «суверенные» государства (с политической точки зрения ряд авторов трактуют это как политику неокOLONIALИЗМА, осуществляемую именно через экономические механизмы⁶⁴); с учетом того, что «именно экономические механизмы в настоящее время позволяют достигать тех целей по установлению «трансграничного контроля» над различными секторами экономики и отдельными странами, который ранее обеспечивался лишь силовыми методами, что придает экономическим рычагам в условиях глобальной интеграции стратегическое и геополитическое значение»⁶⁵ — категория «экономический суверенитет» приобретает геоэкономическое значение⁶⁶.

Концепт «экономический суверенитет» используется в разных странах, в частности, активное развитие получил в Китае⁶⁷. В российской литературе, хотя термин используется, четкой дефиниции обычно ему не дается — он рассматривается как нечто заведомо понятное, определение существа чего представляется излишним⁶⁸ (хотя разные авторы чаще акцентиру-

⁶⁴ У.Р.Мид их называл «липкой силой» — в развитие идеи «мягкой силы» Дж. Ная — см.: Мид У.Р. Власть, террор, мир и война. Большая стратегия Америки в обществе риска. — М.: Прогресс-традиция, 2006. Хейдзо Такэнака же, напротив, относит экономические аспекты наряду с военными к «грубой силе», а под «мягкой» понимает глобальные информационные и иные возможности, «позволяющие устанавливать международные правила» и «вдохновлять мир» — см.: Худокормов А.Г. Основные тенденции в новейшей экономической теории Запада (на материале лекций нобелевских лауреатов по экономике) // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2007. № 4. — С. 55.

⁶⁵ Ершов М.В. Указ. соч., — С.4.

⁶⁶ Буренин А.В., Игошин И.Н. Геоэкономика и экономический суверенитет. М.: АПРИКОМ, 2007.

⁶⁷ Фомин А. Экономическая безопасность государства // Международные процессы. 2010. Т. 8, №3 (24). — С. 126, 129.

⁶⁸ Иногда исследователи все же пытаются подробнее расшифровать данное понятие (см., например: Козлова А.В. Политические механизмы обеспечения безопасности государства в экономической сфере. Автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Москва, 2009), а также понятия, смежные с ним или являющиеся его элементами — см., например: Мельников И. Нефтегазовый сервис и технологический суверенитет//Neftegaz.ru. — 2012. № 10.

ют внимание лишь на отдельных элементах экономического суверенитета, например, финансовом, реже рассматривая понятие в целом). Нередко он рассматривается в одном контексте с проблемами «экономической безопасности» — категории, получившей развитие как в зарубежной литературе⁶⁹, так и в отечественной (в частности, проблема экономической безопасности стала активно разрабатываться научным коллективом под руководством бывшего директора Института экономики РАН, академика Л.И. Абалкина), а в последнее время — и институциональное закрепление (преподается как отдельная дисциплина и/или направление подготовки, а также выделена ВАК как самостоятельная научная специальность).

Предпринимаемые же иногда в экономической и политологической литературе попытки дать определение понятия «экономический суверенитет» представляются в большинстве своем неполными и недостаточными для целей конституционно-правового анализа. Например, трудно согласиться с пониманием экономического суверенитета как «верховного контроля государства над главнейшими отраслями экономики (в первую очередь — сырьевыми) и снижение зависимости страны от мировых катаклизмов»⁷⁰. Во всяком случае, во-первых, данное определение не подходит для юристов-конституционалистов, для которых важнее не сам контроль, а сохранение суверенной возможности контроля. Во-вторых, понятие «главнейшие отрасли экономики» слишком расплывчато (и вообще категория «суверенитет» не носит выборочного характера, действуя в отношении объектов различной «важности»). В-третьих, выделение сырьевых отраслей экономики в качестве «главнейших» крайне дискуссионно уже с экономической точки зрения. И, наконец, в-четвертых, расплывчатым является понятие «мировых катаклизмов» — скорее, речь должна идти о «внешних факторах» (спорно и использование словосочетания «снижение зависимости», поскольку последнее описывает

⁶⁹ Про эволюцию данной категории — см., в частности: Фомин А. Указ. соч.

⁷⁰ Фомин А. Указ. соч., — С. 132.

процесс, а экономический суверенитет – это состояние; снижение же зависимости может иллюстрировать процесс борьбы за экономический суверенитет, его обеспечение).

В отечественной юридической литературе также используются термины, обозначающие отдельные элементы экономического суверенитета, например, «таможенный суверенитет»⁷¹, а термин «фискальный суверенитет» активно используется не только в научной литературе⁷², но и в решениях Конституционного Суда РФ⁷³. Фактически об экономическом суверенитете и/или его отдельных элементах говорится и в международно-правовых актах⁷⁴. Сам же термин «экономический суверенитет» также используется и в юридических работах⁷⁵ (чаще – международно-правовых⁷⁶, но также и в конститу-

⁷¹ См.: Овчинников С.Н. Таможенный суверенитет: верховенство государственной власти// Государственная власть и местное самоуправление. 2011, № 3.

⁷² Орлов М.Ю. Налог и фискальный суверенитет государства// Публично-правовые исследования. Том 1. М.: ЦППИ, 2006; Остроухов Б.А. Международно-правовые проблемы фискального суверенитета государства// Юридический мир. 2009. № 3.

⁷³ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции»// Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5; Постановление Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»// Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1; Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 1998 г. №190-О // Вестник Конституционного Суда РФ, 1999. № 2.

⁷⁴ В особенности — в актах т.н. «Нового международного экономического порядка» (НМЭП) — см., например: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 1803 (XVII) от 14.12.1962 г. «О неотъемлемом суверенитете над естественными ресурсами». URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/195/59/IMG/NR019559.pdf?OpenElement>; Хартия экономических прав и обязанностей государств от 12 декабря 1974 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/rights_and_duties.shtml (дата обращения: 14.02.2014).

⁷⁵ См., например: Фархутдинов И.З. Экономический суверенитет государства в условиях глобализации//Право и безопасность. 2008. № 3 и др.

⁷⁶ См., например: Блищенко И.Н., Дориа Ж. Понятие экономического суверенитета государства// Правоведение. 2000. № 1 и др.

ционно-правовых⁷⁷), в национальных нормативно-правовых актах⁷⁸, решениях Конституционного Суда РФ⁷⁹, других официальных документах⁸⁰. Однако в юридической науке также отсутствует единое понимание данного термина, кроме того, он воспринимается некоторыми исследователями (в том числе, конституционалистами) как непривычный и сомнительный. Так, Н.Б. Пастухова скептически относится к выделению как экономического суверенитета в целом⁸¹, так и, например, такой его разновидности как «энергетический суверенитет»⁸². При этом представляется, что в случае с аргументацией недопустимости выделения «экономического суверенитета», данный автор допускает логическую ошибку, когда пишет: «... задача юридической науки, применительно к государственному

⁷⁷ См., например: Ципун А.В. Конституционно-правовые основы регулирования международных экономических отношений. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009; Болдырев О.Ю. Экономический суверенитет государства: элементы и механизмы защиты // Сравнительное конституционное обозрение, 2014, № 3 (100).

⁷⁸ См., например: Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». При этом определение экономического суверенитета в законе не дается. Прежний закон (Федеральный закон от 13.10.1995 № 157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»), даже называвший в качестве первой своей цели защиту экономического суверенитета, также не разъяснял данный термин, но в ст.2 определял близкий ему по смысловому значению (хотя, как уже было сказано, не полностью совпадающий) термин «экономическая безопасность». Тем не менее, для целей данного закона попытки сформулировать определение экономического суверенитета осуществлялись его комментаторами – см., например: Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» / Под ред. А.Н. Козырина. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2005.

⁷⁹ См., в частности, Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 года № 8-П.

⁸⁰ См., в частности: Заявление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19 июня 1998 года «О государственных финансовых обязательствах Российской Федерации по государственным внешним заимствованиям Российской Федерации» (принято Постановлением ГД ФС РФ от 19.06.1998 № 2644-II ГД). URL: <https://www.lawmix.ru/pprf/142107> (дата обращения 24.07.2016).

⁸¹ Пастухова Н.Б. Государственный суверенитет: история и современность. М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2013. — С. 362 – 363

⁸² Там же: — С. 79.

суверенитету Российской Федерации, заключается в противодействии опасным попыткам «приписать» суверенитет каким-либо иным субъектам (суверенитет республики, региона, личности и т.п.), открывающим простор для конкуренции самых разнородных «суверенитетов» (экономический, политический, духовный). Рассматривать суверенитет необходимо только во взаимосвязи с государством»⁸³. Признавая «геополитическую правоту» Н.Б. Пастуховой в части фиксации опасности «растворения» государственного суверенитета и приписывания суверенитета субъекту федерации (хотя, мировая практика знает такие примеры⁸⁴), а также ее «конституционно-правовую правоту» в части того, что применительно к России, действительно, суверенитет субъектов Российской Федерации не допускается, о чем прямо сказал Конституционный Суд РФ, усомнимся в двух тезисах Н.Б. Пастуховой. Во-первых, в сведении категории суверенитет только к «государственному суверенитету», притом, что, например, выделение «народного суверенитета» является и теоретически общепринятым, и прямо закрепленным в конституциях ряда государств, включая Конституцию РФ (ст. 3). Во-вторых (в этом, думается, и заключается логическая ошибка), в построении следующей причинно-следственной связи: «приписывание» суверенитета иным субъектам а создание простора для конкуренции экономического и других разнородных суверенитетов. Дело в том, что «экономический суверенитет» выделяется *не по критерию субъекта* (здесь и далее выделения автора. — О.Б.), а по критерию объекта. Выделяемый по критерию объекта, «экономический» суверенитет *не* противопоставляется традиционно выделяемым в политико-правовой науке по критерию субъекта государственному, народному и национальному суверенитету, а дополняет их (таким образом, выделение экономического суверенитета никак не препятствует рассматривать

⁸³ Там же: — С. 362 – 363.

⁸⁴ Так, по ст. 3 Конституции Швейцарии, кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Союзной конституцией (см.: Союзная конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/swiss/swiss--r.htm).

его во взаимосвязи с государством, на важности чего делает акцент Н.Б. Пастухова). Соответственно, в принципе, можно говорить и об экономическом суверенитете государства (государственном экономическом суверенитете), и об экономическом суверенитете народа (народном экономическом суверенитете), экономическом суверенитете нации (национальном экономическом суверенитете), экономическом суверенитете субъектов федерации (тех федеративных государств, конституции которых допускают суверенитет их субъектов), экономическом суверенитете личности (в рамках не всеми разделяемых теорий о выделении «суверенитета личности»⁸⁵), экономическом суверенитете наднациональных образований (в рамках не всеми разделяемых теорий о выделении «суверенитета наднациональных образований»⁸⁶) и т.д.

Примечательно, что, несмотря на имеющиеся возражения против категории «экономический суверенитет», юристы-конституционалисты обычно не выступают против словосочетаний «суверенитет в экономической сфере» и ему подобных, а также часто фактически говорят об экономическом суверенитете государства, используя иные словесные конструкции. Так, конституционалисты говорят о суверенитете государства или государственной власти в экономической сфере или отдельных ее составляющих, например, в «бюджетно-финансовой» сфере (впрочем, их же называя материальной основой государственного суверенитета); среди суверенных признаков государства называют наличие государственной собственности и определение ее объектов, утверждение государственного бюджета⁸⁷. Представляется, что конституционалисты часто из-

⁸⁵ См., например: Кучкина О. Суверенитет личности // Комсомольская правда, 1991, 22 июня.

⁸⁶ Чиркин В.Е. Наднациональное право и государственный суверенитет (некоторые проблемы теории). М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. — С. 32 – 33.

⁸⁷ Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2016, Т.2. — С. 11. Авторы учебника называют экономическую и бюджетно-финансовую сферу отдельно, что представляется не совсем верным: вторая входит в первую, кроме того, и бюджетную часто включают в «финансовую», а уже ее в «экономическую».

бегают термина «экономический суверенитет», опасаясь «размножения» видов суверенитета по сравнению с классически принятой триадой «государственный – народный – национальный» и *упуская из виду, что «размножения» не происходит*, поскольку экономический суверенитет выделяется *по другому критерию*.

Согласимся с тем, что излишнее «размножение», действительно, вряд ли оправдано. Но *именно излишнее* – когда выделение термина не обусловлено его важностью; возможностью проанализировать определенные проблемы и пути их решения, ускользающие из виду при использовании ранее принятых терминов, а также уже получившими развитие научными концепциями, ими оперирующими (кстати, близким образом аргументирует выделение «непривычного» для отечественной науки конституционного права термина Г.Н. Андреева – правда, применительно не к «экономическому суверенитету», а к «экономической конституции»⁸⁸). Применительно к экономическому суверенитету, представляется, главное, что обеспечивает его выделение – это как раз возможность проанализировать определенные проблемы и пути их решения, ускользающие из виду при использовании *лишь ранее принятых терминов*. Так, у многих юристов-конституционалистов, занимающихся вопросами государственного суверенитета, за фиксацией его констатации в конституции (применительно к России – косвенно, в частности, в ст. 4) ускользал из поля видения концептуальный вопрос – можно ли считать суверенными государства:

- связанные в выборе своей экономической политики международными обязательствами, срок действия которых значительно превышает срок полномочий конкретной власти, их принявшей, а соответственно (по логике демократии и республиканской формы правления), тот срок, на который народ сделал свой выбор. Например, обязательства, ограничивающие государства в проведении собственной таможенной политики (в частности,

⁸⁸ См., в частности: Андреева Г.Н. О мнимой неприемлемости термина «Экономическая конституция» для российской науки конституционного права // Современные тенденции развития науки и технологий, 2016, № 5-5. — С. 10 – 15.

ВТО), промышленно-технологической политики (например, таким тормозом развития выступал Киотский протокол), энергетической политики (например, Договор к Европейской Энергетической Хартии (далее — ДЭХ)) и т.д.;

- связанные кредитами международных финансовых учреждений и стран-доноров, предоставленными не просто под высокие проценты, но и под условия проведения определенного курса экономической политики (например, сокращения бюджетных расходов, проведения политики так называемого «Вашингтонского консенсуса» или приватизации определенных предприятий или даже отраслей);
- пусть даже и сохраняющие формально государственную собственность на недра, но реально теряющие контроль за своими ресурсами и возможность регулирования их потоков на внутренний и внешний рынок, будучи связанными «соглашениями о разделе продукции» (далее — СРП) и т.п.;
- чьи центральные банки под предлогом их «независимости» реально являются в значительной степени неподконтрольными — ни народу, ни его представителям в парламенте — и проводят не суверенную финансовую политику, например, так называемую политику «сиггенс board» (привязка объема эмиссии национальной денежной единицы к объему поступившей иностранной валюты, например, так называемого «нефтедолларов»);
- полностью встроенные в иностранные технологические цепочки и занимающие в них место производителя продукции с низкой добавленной стоимостью, привязанные к зарубежным стандартам и комплектующим, зарубежным платежным системам и программным продуктам, впавшие в односторонне-несбалансированную зависимость от импорта — особенно применительно к критически важной продукции.

Подобные рассуждения можно продолжать. Подытожим: представляется, что подобно тому, как равно допустимым является употребление словосочетаний «суверенитет государ-

ства» и «государственный суверенитет»; «суверенитет народа» и «народный суверенитет» и т.п. – точно так же допустимым является и использование термина «экономический суверенитет» (а не только «суверенитет в экономической сфере»). Тем более что, как было выше показано, данный термин уже используется и в литературе, и в нормативно-правовых актах и иных официальных документах, а его выделение открывает новые возможности для анализа. Учитывая отмечаемое исследователями применительно к современной России «неразрешимое противоречие между суверенной внешней политикой <...> и полностью зависимой экономической политикой»⁸⁹, экономический суверенитет следует признать одним из важнейших элементов суверенитета, а его обеспечение – неотъемлемым условием обеспечения суверенитета государства в целом⁹⁰ (а как будет показано ниже – и народного суверенитета тоже) – что мог бы сделать Конституционный Суд РФ.

При этом отметим, что, как представляется, и сам экономический суверенитет можно классифицировать по различным критериям. По критерию субъектов, им обладающих – выделять экономический суверенитет государства (государственный), народа (народный), нации (национальный), субъектов федерации (тех федеративных государств, конституции которых допускают суверенитет их субъектов) и т.д. (см. выше). Каждый из этих видов экономического суверенитета можно классифицировать по иным критериям (проиллюстрируем на примере экономического суверенитета государства):

1. Как и государственный суверенитет в целом его можно разделить на внутренний и внешний;
2. По критерию разграничению юридического права и реальной возможности – на формальный и фактический;
3. По объекту/структуре (входящим в него элементам) – возможны варианты, в частности:

⁸⁹ Батчиков С. Момент истины // Завтра, № 37 (1189), 17 марта 2016 г. URL: <http://zavtra.ru/blogs/moment-istinyi-3>.

⁹⁰ Представляется, что это согласуется с позицией некоторых исследователей (пусть прямо термин «экономический суверенитет» не использующих и/или даже критикующих) – см., например: Пастухова Н.Б. Указ. соч. — С. 351 – 352.

- 3.1. Классифицировать экономический суверенитет государства в целом: на суверенитет в сфере внешнеэкономической деятельности, ресурсный и энергетический (тесно пересекающиеся между собой), финансовый (включающий в свою очередь валютный суверенитет, суверенитеты в части денежно-кредитной политики, бюджетно-налоговой политики), научно-образовательный, промышленно-технологический и информационный суверенитеты (перечень открытый, и классификация носит условный характер, определяется значимостью выделения конкретных элементов с точки зрения оценки текущих угроз и механизмов его обеспечения). Некоторые подвиды можно отнести сразу к нескольким элементам экономического суверенитета, например, выделяемый в литературе «таможенный суверенитет» можно рассматривать как подвид и фискального (в свою очередь входящего в «финансовый»), и суверенитета в сфере внешнеэкономической деятельности.
- 3.2. Классифицировать отдельно элементы формального и фактического экономического суверенитета. В таком случае:
 - 3.2.1. Элементами формального экономического суверенитета являются:
 - 1) право на обособление своего экономического пространства от экономических пространств иных субъектов, включая пограничное, таможенное и иные виды контроля и регулирования
 - 2) право осуществлять юрисдикционную деятельность («суверенитет юрисдикции») по экономическим спорам в пределах своего «территориального суверенитета» или иной нормативно-закрепленной юрисдикции
 - 3) право осуществлять нормативно-правовое регулирование («суверенитет правового поля») экономических отношений в пределах своего «территориального суверенитета»

- 4) право собственности, распоряжения ею⁹¹ и контроля за своими активами и пассивами
- 5) право на наличие/введение национальной денежной единицы и ее эмиссию
- 6) право самостоятельно определять собственную экономическую политику — данный элемент можно дальше разделить на подэлементы по отдельным видам экономической политики (денежно-кредитная, бюджетно-налоговая, внешнеэкономическая, антимонопольная (конкурентная), секторальная (промышленная, сельскохозяйственная и т.п.), инновационная политика и политика стимулирования научно-технического прогресса, политика в области цен и доходов, труда и занятости и т.д.), дискуссия в отношении классификации которых носит уже экономический характер и здесь не рассматривается — включая право на введение ограничений (в рамках своей юрисдикции) деятельности субъектов экономических отношений — в целях обеспечения публичных интересов, а также на связывание права реализации ими правомочий собственника и иных экономических прав с публичными интересами
- 7) право взаимодействовать с иными субъектами — носителями экономического суверенитета (государствами), определять правила этого взаимодействия, создавать с ними объединения или союзы, включая добровольную уступку им части своего экономического суверенитета, а также (с точки зрения экономического суверенитета — обязательное право) *право*

⁹¹ С точки зрения вытекающей из Конституции РФ (ч. 2 ст. 35) и закрепленной в российском гражданском законодательстве (п.1 ст. 209 ГК РФ) т.н. «триады правомочий собственника» может вызвать удивление выделение одного из правомочий (распоряжения) отдельно от общего указания на право собственности. Но это сделано сознательно – в связи с описанной в данной главе проблематикой возможности ограничения государства в распоряжении своими природными ресурсами и регулировании их потоков на внутренний и внешние рынки при сохранении на данные ресурсы формальной собственности государства.

выхода из указанных учреждений и иных международных обязательств (международных — в широком смысле слова, включая различные инвестиционные и концессионные соглашения, соглашения о разделе продукции и т.д.).

3.2.2. Элементами фактического экономического суверенитета являются:

- 1) те же элементы, что и формального, но с заменой «право» на «фактическая возможность»;
- 2) максимальная самодостаточность и независимость/сбалансированная взаимозависимость от внешних поставок (параметром оценивания критичности ограничения этого элемента суверенитета будет его оценивание применительно к критически важной продукции), колебаний мировых цен на отдельные виды ресурсов и товаров, кризисных экономических явлений в других государствах и в мире в целом.

Формальный экономический суверенитет полностью является предметом конституционно-правовой науки. В экономической же науке часто говорится именно о фактическом экономическом суверенитете и его ограничении (исследователи еще говорят об «активном» или «пассивном» суверенитете⁹², различая их в большей степени по критерию того, насколько государство реализует свой суверенитет; однако с точки зрения конституционного права важно сохранение в руках государства самой суверенной возможности использовать соответствующий набор инструментов экономической политики, а не определение целесообразности их использования в тех или иных ситуациях). Последнее зачастую формально-юридическим ограничением может и не быть — например, проведение экономической политики, влекущей усиление несбалансированной зависимо-

⁹² Кондратьев В. Указ. соч.

сти от импорта высокотехнологичной и критически значимой продукции (если соответствующая политика не обусловлена, например, международными обязательствами, и государство в любой момент может от нее отказаться – формального ограничения суверенитета как будто нет). Однако представляется, что юристы-конституционалисты не могут абстрагироваться и от вопросов фактического экономического суверенитета, поскольку последнее является отражением соответствия или несоответствия реалий конституционным нормам о суверенитете (подобно тому, как еще Гегель фактически выделил «суверенитет факта» и «суверенитет признания», а Н.Б. Пастухова предлагает сегодня выделять в структуре суверенитета 4 элемента: внутренний суверенитет факта, внутренний суверенитет признания, внешний суверенитет факта и внешний суверенитет признания⁹³). Представляется, что Конституционный Суд РФ мог бы толковать, что закрепление суверенитета в Конституции предполагает не только закрепление формального права государства осуществлять свои суверенные права, но и должно ориентировать законодателя и другие государственные органы на принятие таких нормативно-правовых актов и на проведение такой текущей политики, которые направлены на обеспечение государственного суверенитета. А соответственно, и нормативно-правовые акты, не только лишаящие государство формального права осуществления своих суверенных полномочий, но и признанные подрывающими фактический экономический суверенитет государства, должны признаваться неконституционными.

⁹³ Пастухова Н.Б. Указ. соч. — С. 58 – 59. Мы здесь разделяем фактический суверенитет как аналог «суверенитета факта» и формальный, отличающийся от «суверенитета признания» тем, что критерием его выделения является провозглашение суверенитета в нормах национальной конституции, а не признание другими государствами в рамках международного права.

2. Основные «вызовы» экономическому суверенитету и коррупция

Актуальность проблематики экономического суверенитета обусловлена теми угрозами, которые ему несет современный мир, а через него — и государственному, и народному суверенитету и даже самой конституционно-правовой модели демократии.

Можно выделить, в частности, следующие основные угрозы экономическому суверенитету государства:

1. Тесно взаимосвязанные (поскольку первые катализируют распространение и усиление вторых, а вторые — идеологически обосновывают первые) глобальные и идеологические вызовы. Первые — объективные (или как минимум многими исследователями так рассматриваемые) процессы глобализации, усиливающей взаимозависимость государств (что наглядно проявилось, например, в последнем мировом экономическом кризисе, придавшем дополнительную остроту обсуждению проблем суверенитета). «Глобализация, как бы к ней ни относиться, меняет и стирает многие признаки национального государства, увеличивает разнообразие их связей и взаимозависимостей, порождает региональные и глобальные наднациональные структуры. В этих условиях абстрактные и формальные признаки суверенитета просто теряют смысл»⁹⁴. Особенно это проявляется в экономической сфере: в условиях глобализации национальные границы в традиционном смысле разрушаются⁹⁵, суверенные государства стали связаны практически единой мировой финансовой системой⁹⁶.

⁹⁴ См.: Батчиков С. Либеральное мифоложество: суверенная демократия как новая стратегия России // Завтра. № 37 (1189). 22 мая 2007 г. URL: <http://zavtra.ru/content/view/2007-05-2331/>.

⁹⁵ Пастухова Н.Б. Государственный суверенитет в эпоху глобализации // Журнал российского права. 2006. №5.

⁹⁶ Keohane R.O., Nye. J.S. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, 1972.

К данной категории вызовов можно также отнести тенденции концентрации и монополизации капитала⁹⁷. И проблема не только в том, что свободный и открытый рынок вступает в противоречие с государственным суверенитетом. Не только в том, что возникает угроза оттока капитала из страны, и что государство теряет контроль над подлежащими суверенному контролю и налогообложению капиталами и возможность управления ими. Но и (что важно с точки зрения коррупционной проблематики), во-первых, народ теряет контроль за капиталом, его источниками и владельцами, а таким образом – и за своей властью, имеющей мотив постепенно слиться с «оффшорной аристократией». И, во-вторых, исследователи отмечают даже обратную проблему того, что капитал, причем, часто транснациональный, начинает управлять государствами⁹⁸, концентрирует в своих руках СМИ и финансирование избирательных кампаний и т.д. Последнее же, например, уже является скрытым механизмом коррупции. Цель же – лоббирование интересов глобального бизнеса, и здесь два аспекта: во-первых, коррупционная опасность лоббирования интересов крупного капитала, подменяющего собой избирателей и народ (проблемы лоббизма представляют отдельный тематический блок в конституционном праве), и, во-вторых, то, что именно лоббирует глобальный бизнес – как правило, не усиление, а лишь дальнейшее ослабление суверенитета государства и народа. Таким образом, капитализм из системы, которую марксизм рассматривал в экономической плоскости эксплуатации труда капиталом, все больше фактически превращается в систему, при которой капитал (включая зарубежный и транснациональный) манипулирует обществом, голосами избирателей, финансированием деятельности партий и избирательных кампаний и, в конечном счете, политической жизнью государства, лоб-

⁹⁷ Комолов О.О. Тенденции монополизации современной рыночной экономики (политико-экономический аспект): автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2016.

⁹⁸ См., например: Кортен Д. Когда корпорации правят миром. — СПб.: Агентство «ВиТ-принт», 2002.

бируя решения и политический курс, направленные на отказ от государственного суверенитета, и фактически выхолащивая народный суверенитет. Подобное переформулирование сути современного капитализма переводит проблематику из плоскости преимущественно экономической в плоскость политическую, а с юридической точки зрения – в плоскость конституционно-правовую, требующую конституционно-правового и конституционно-политэкономического анализа. Если капитализм не является объектом конституционно-правового анализа, то становящаяся следствием указанной выше формы капитализма «капиталократия», представляется, должна стать его объектом. Уместно апеллировать к политической философии Президента США Э. Джексона, согласно которой «свободная республика может существовать лишь при условии, что демократическое государство обладает большей властью, нежели сконцентрированный в частном владении капитал»⁹⁹.

И здесь мы приходим к связующему звену глобальных и идеологических вызовов суверенитету. Подобно тому, как американские корпорации, встав в XIX веке на ноги и почувствовав относительную самодостаточность, как отмечал А. Шлезингер, начали финансировать ту науку, которая объявляет лучшим правительством то, которое меньше управляет, так и в наше время крупный глобальный капитал финансирует в первую очередь те теории, которые рассматривают сам концепт суверенитета как анархизм, «пережиток Вестфальской эры», предлагают признать «ограниченный суверенитет», а для самой категории «суверенитет» констатируют «закат». Причем, рассматривая соответствующие тенденции не как проблему, а как естественные, логичные и в целом положительно оцениваемые.

2. Вторую группу вызовов составляет широкий спектр долгосрочных международных обязательств (в широком смысле слова, включая не только собственно «международные договоры» в формально-юридическом понимании, но и различ-

⁹⁹ См.: Шлезингер А.М. Циклы американской истории. — М.: Прогресс-Академия, 1992. — С. 327.

ного рода концессионные и инвестиционные соглашения, соглашения о разделе продукции и т.д.), ограничивающих экономический суверенитет государства. Особенно – если данное ограничение носит существенный характер, и/или закрепляется на долгий срок (превышающий срок полномочий действующей власти, а, соответственно, и срок выбора, сделанного народом-сувереном), и/или содержит ограничения по выходу из него (например, усложненная возможность выхода из ВТО), и/или подготавливалось или было осуществлено в секретном порядке или с ограничением к доступу всей информации о нем (примеры – отсутствие аутентичного перевода на русский язык всей документации при присоединении России к ВТО; соглашения о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве и о Транстихоокеанском партнерстве, а также продвигаемое, по мнению экспертов, «одним пакетом» с ними соглашение о торговле услугами (СТУ) разрабатывались в условиях секретности¹⁰⁰; договор ПАО «Газпром» с Китаем на 30 лет с объявлением части условий коммерческой тайной).

На примере этой группы вызовов можно показать, что один вид вызовов может нести угрозу разным элементам экономического суверенитета. Так, долгосрочные международные обязательства могут нести угрозу и суверенитету в сфере внешнеэкономической деятельности (например, обязательства по ВТО), и ресурсно-энергетическому суверенитету (ДЭХ, СРП), и промышленно-технологическому суверенитету (как уже говорилось, такую угрозу нес, например, Киотский протокол) и т.д.

Среди прочих долгосрочных международных обязательств особо стоит выделить передачу части суверенных полномочий государства межгосударственным объединениям (ст. 79 Конституции России; аналогичные нормы содержатся в ряде других конституций). Интеграционные процессы актуализируют этот вопрос.

¹⁰⁰ Катасонов В.Ю. Игры в демократию окончены. URL: <http://geo-politica.info/igry-v-demokratiyu-okoncheny-fenita-lya-komediya8230-vyu-katasonov-otaynom-mezhdunarodnom-soglashen.html>.

Особую коррупционную опасность представляет возможность подписывающей международное обязательство власти «согласиться» на так называемое «временное применение» нератифицированного международного договора (в отечественной практике вопрос о временном применении вставал, например, в отношении соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств (так называемое Соглашение Бейкера-Шеварнадзе) и Договора к Европейской Энергетической Хартии) и/или на отказ от государственного иммунитета (например, известен скандал со швейцарской компанией *Ноба*, с которой российские должностные лица заключили договор, в результате которого были попытки арестов имущества России за рубежом).

3. Отдельно от проблемы ограничивающих экономический суверенитет долгосрочных международных обязательств выделим угрозы долгового закабаления государств. Хотя внешние заимствования также можно отнести к международным обязательствам, мы выделим их отдельно, во-первых, в силу их фундаментальности и представляемой ими отдельной угрозы экономическому суверенитету государств со своей спецификой, а, во-вторых, в силу того, что обеспечение экономического суверенитета государства перед лицом этой угрозы хотя и включает механизмы, являющиеся общими для обеспечения суверенитета государства перед лицом долгосрочных внешних обязательств (в частности, усложненные процедуры принятия соответствующих решений и т.п.), но не сводится к ним, требуя внедрения иных специальных механизмов (так, некоторые конституции, например, п. 5 ст. 216 Конституции Польши; п. 2 ст. 37 Конституции Венгрии 2012 г. — устанавливают лимит госдолга в процентах от ВВП). Угроза заключается не только в самом факте закабаления, но и в том, что, как говорилось выше, внешние кредиты часто предоставляются государствам под условия проведения определенного курса экономической политики, что автоматически ограничивает их экономический суверенитет.

4. Четвертая группа вызовов — выведение государственных полномочий в экономической сфере из системы разделения

властей и передача их иным субъектам как угроза экономическому суверенитету (примеры рассмотрены ниже).

Представляется, что современная Россия сталкивалась с ограничением либо попытками ограничения почти всех элементов *формального* экономического суверенитета государства (как минимум 6 из 7 в рамках предложенной выше классификации). Приведем примеры:

1. «Право на обособление своего экономического пространства от экономических пространств иных субъектов» ограничивается нормами ВТО и права наднациональных объединений.

2. Покушением на российский «суверенитет юрисдикции» было рассмотрение т.н. «дела бывших акционеров ЮКОСа» и вынесение решения по нему против России Гаагским третейским судом (хотя, данное решение и было затем отменено окружным судом) – со ссылкой на нормы Европейской Энергетической Хартии и Договора к ней. Другой пример: абз. 2 п. 3 ст. 1; п. 2 ст. 7, ст. 22 принятого Государственной Думой 14.06.1995г. проекта ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (далее – ФЗ «О СРП») предусматривал возможность выведения споров, затрагивающих национальные интересы РФ, из ее юрисдикции (подробнее – см. ниже).

3. Покушением на российский «суверенитет правового поля» в пределах своей территории также являются указанные нормы проекта ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»; ограничен он и Федеральным законом «О территориях опережающего развития», а также нормами права ВТО и возможностью обжалования национальных нормативно-правовых актов в Органе по разрешению споров.

4. Если сама по себе приватизация является не ограничением экономического суверенитета государства, а уменьшением его объекта (хотя, ее проведение *может угрожать* определенным элементам экономического суверенитета государства, например, информационному – части утери контроля за критически важными технологиями, промышленно-технологическому – в части утери контроля за стратегическими предприятиями и т.д.), то его прямым ограничением

является, во-первых, взятие на себя обязательств по приватизации определенного имущества, т.е., ограничение собственного правомочия распоряжения государственной собственностью, определения того, оставлять ли ее в государственной собственности или переводить в иные формы собственности, а, во-вторых, ограничение возможности распоряжения тем, что остается в собственности государства.

Примером первого является принятие Россией обязательств перед Международным банком реконструкции и развития (МБРР) по приватизации конкретных объединений и продаже государственных пакетов их акций. Так, в Отчете Счетной палаты РФ отмечалось: «...Россия, обратившись к Международному банку реконструкции и развития за кредитами <...> получила обязательные к исполнению рекомендации по <...> приватизации конкретных объединений, продаже государственных пакетов акций этих объединений...»¹⁰¹. Ниже в этом же Отчете Счетной палаты РФ отмечается, что МБРР перечислил лишь часть займа, «мотивируя это тем, что оставшая часть займа будет перечисляться в зависимости от выполнения российской стороной условий соглашения по приватизации и продаже государственного пакета акций ... (перечисляются конкретные предприятия. — О.Б.)»¹⁰².

Яркий пример второго — п. 2 ст. 9 упомянутого выше проекта ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», который фактически предоставлял возможность передачи права регулирования потоков сырья на мировые рынки из рук Российской Федерации в руки частных компаний, лишая Россию возможности каким-либо образом ограничивать поставки недропользователем его доли из прибыльной части сырья, а также всей компенсационной части сырья.

Другой пример. В Отчете Счетной палаты РФ «О результатах комплексной проверки финансово-хозяйственной деятельности открытого акционерного общества «Общественное

¹⁰¹ Отчет о результатах проверки целесообразности и эффективности расходования средств федерального бюджета и внешних заимствований на реструктуризацию угольной отрасли России в 1998 – 1999 годах // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 4 (28), 2000 г. — С. 147.

¹⁰² Там же.

российское телевидение» и управления пакетом акций ОАО «ОРТ», находящимся в федеральной собственности» указывалось: «Установлено, что уставом ОАО «ОРТ», действовавшим с января 1995 года по декабрь 1996 года, *возможности Российской Федерации в сфере управления и принятия решений в ОАО «ОРТ», при наличии преобладающего пакета акций у государства, были значительно сужены*». Отмечалось, что предусмотренный новым Уставом порядок принятия решений «также не в полной мере позволяет представителям государства обеспечивать соблюдение национальных интересов Российской Федерации <...> и *фактически исключает возможность реализации преимуществ владения контрольным пакетом акций*»¹⁰³.

Примечательно, что практически аналогичная проблема фиксировалась в Отчетах Счетной палаты РФ и применительно к управлению государством контрольным пакетом акций РАО «ЕЭС России» и контроля за ним. Так, в «Выводах» Отчета Счетной палаты РФ по результатам проверки РАО «ЕЭС России» еще 1997 года¹⁰⁴ говорилось: «Потеря государством живого канала связи с Обществом позволила акционерам внести в уставные документы изменения и дополнения, ослабляющие его позиции по управлению контрольным пакетом акций и проведению в совете государственной линии» (п. 4). Ниже говорится: «Вместо их (имеются в виду представители государства. — О.Б.) прямого назначения Правительством, как это предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 года № 1334, была введена новая норма, предусматривающая их обязательное избрание на собраниях акционеров»¹⁰⁵.

¹⁰³ Отчет о результатах комплексной проверки финансово-хозяйственной деятельности открытого акционерного общества «Общественное российское телевидение» и управления пакетом акций ОАО «ОРТ», находящимся в федеральной собственности. URL: <http://audit.gov.ru/upload/uf/29e/29e8d9baad987c10b4035c1094f92248.pdf>. — С. 85 – 86.

¹⁰⁴ Отчет о результатах документальной ревизии финансово-хозяйственной деятельности Российского акционерного общества энергетики и электрификации «ЕЭС России» за 1997 год и проверки деятельности представителей государства в составе совета директоров РАО «ЕЭС России» по соблюдению интересов государства // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 9/1998. — С. 65 – 83.

¹⁰⁵ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 9/1998. — С. 80

Данная цитата приведена не случайно: для целей конституционно-правового анализа важно отметить то, на что не обратили внимание в Отчете Счетной палаты: не просто нарушение Указа Президента, но фактическое нарушение норм Конституции РФ. Если, в соответствии со ст. 114 (п. «г») Конституции, управление федеральной собственностью осуществляет Правительство РФ, то и назначение представителей государства в акционерном обществе, часть акций (а, тем более, контрольный пакет) которого принадлежит государству — прерогатива Правительства. Подобное решение не должно приниматься на собрании акционеров еще по двум причинам: как ввиду противоречия здравому смыслу — избрание на собрании акционеров представителей одного (пусть и владеющего на данный момент контрольным пакетом акций) из акционеров, так и ввиду прямой угрозы экономическому (в данном случае, в первую очередь — энергетическому) суверенитету государства — особенно в условиях возможности отчуждения части акций из государственной собственности (вплоть до лишения государства контрольного пакета), а также возможности увеличения доли акций, принадлежащих нерезидентам (или акционерам, фактически контролируемым ими). Последнее также подтверждается указанным Отчетом Счетной палаты: «за 1995 — 1997 годы с 64,4% до 52,5% снизился его (государства. — О.Б.) контрольный пакет акций при одновременном увеличении доли акций, принадлежащих нерезидентам с 12,4% на 01.02.96 до 31,59% на 29.04.98»¹⁰⁶. Существующая опасность подтверждается последующими задокументированными Счетной палатой РФ, пусть формально и нарушениями законодательства, но вписывающимися в данную тенденцию. Так, всего через год в Отчете Счетной палаты¹⁰⁷ было зафиксировано: «Выдвижение кандидатур А.Б. Чубайса

¹⁰⁶ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 9/1998. — С. 80

¹⁰⁷ Отчет о результатах проверки соответствия действующему законодательству порядка подготовки и проведения внеочередного общего собрания акционеров ПАО «ЕЭС России» 4 апреля 1998 г. // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 1/1999. — С. 26 – 34.

и Б.А. Бревнова в совет директоров Общества и голосование по ним осуществляли иностранные лица, не являющиеся акционерами Общества»¹⁰⁸. А также — аналогичными фактами, задокументированными в отношении одного из крупнейших и стратегически значимых¹⁰⁹ изначально государственных предприятий, акции которого потом перешли в частную собственность — РАО «Норильский Никель»: «Дальнейшие изменения в совете директоров РАО, включая вывод из него представителей государства, осуществлялись по решению общего собрания акционеров, что неправомерно, т.к. представители государства были введены в совет директоров РАО распорядительными актами Правительства РФ <...> и могут быть из него выведены только решением Правительства РФ <...> таким образом, фактически управление государственным пакетом акций было передано коммерческой структуре...»¹¹⁰.

Сами выявленные факты — прямое нарушение действовавшего законодательства (так, в указанном Отчете по РАО «ЕЭС России» фиксировались «грубейшие нарушения Федерального закона об акционерных обществах, указов Президента РФ о приватизации электроэнергетического комплекса России»¹¹¹), в связи с чем, если они и могут в будущем представлять интерес, то, скорее, уголовно-правовой, чем конституционно-правовой. Здесь же они приведены как иллюстра-

¹⁰⁸ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 1/1999. — С. 32.

¹⁰⁹ На его стратегическое значение прямо указывалось в Отчетах Счетной палаты РФ — см.: Отчет о результатах проверки производственно-хозяйственной и финансовой деятельности российского акционерного общества «Норильский никель» и использования этим предприятием бюджетных средств, а также отсрочки налоговых платежей в 1996 году // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, № 1/1997. — С. 27; Отчет по результатам проверки целесообразности, эффективности и соответствия действующему законодательству Российской Федерации продажи находившихся в федеральной собственности акций Российского акционерного общества «Норильский никель» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, № 5/1998. — С. 37.

¹¹⁰ Отчет по результатам проверки целесообразности, эффективности и соответствия действующему законодательству Российской Федерации продажи находившихся в федеральной собственности акций Российского акционерного общества «Норильский никель» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, № 5/1998. — С. 24, 25.

¹¹¹ Там же.

ция общей тенденции утраты государством контроля за своим имуществом с одновременным усилением влияния иностранного капитала, что уже вписывается в обозначенную тенденцию выхолащивания экономического суверенитета государства. Однако если фиксация данной тенденции в большей степени свидетельствует о фактическом ограничении экономического суверенитета государства (точнее, даже о тенденции к его ограничению), то с конституционно-правовой точки зрения важнее следующее: «Почти полностью были утрачены связи с Обществом (приводим снова пример РАО «ЕЭС России». — О.Б.) через коллегия представителей в органах его управления¹¹²» — фактическая констатация потери суверенной возможности государства сохранять контроль за своей собственностью и управлять ею. В сочетании же с тем, о чем говорилось в «Выводах» Отчета ниже («Общество, являющееся главным связующим звеном всей электроэнергетики России, выполняющее возложенные на него государством жизненно важные функции для экономики и обороноспособности страны, в своей деятельности практически оставалось бесконтрольным»¹¹³) — можно говорить об угрозах экономической безопасности государства, а с учетом указанного выше ограничения не только контроля со стороны государства, но и самой возможности подобного контроля — об угрозах экономическому суверенитету государства.

Таким образом, можно отметить, что в приведенных примерах сферы экономического суверенитета, подвергнутые угрозе или ограничению различались, но механизмы их ограничения использовались почти идентичные. И, представляется, что по своей природе — коррупционные (конечно, определение того, являлись ли данные факты следствием преступной халатности или же корыстным злоупотреблением, требует расследования, но само наличие подобной лазейки представляет большую коррупционную опасность).

В качестве же примера покушения на суверенитет государства в части контроля за своими активами и пассивами может

¹¹² Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 9/1998. — С. 80.

¹¹³ Там же.

служить законопроект, предусматривающий передачу суверенного полномочия по учету государственного долга коммерческому юридическому лицу (см. ниже).

5. Суверенитет государства в виде права самостоятельно определять собственную экономическую политику ограничился, например, выполнением требований международных кредиторов по проведению определенного курса социально-экономической (с точки зрения инструментария – в частности, бюджетно-налоговой) политики (можно отдельно расписывать и другие ограничения – применительно к отдельным видам экономической политики, например, ограничение возможности самостоятельно определять внешнеэкономическую политику обусловлено нормами ВТО; промышленно-технологическую политику – нормами Киотского Протокола (для государств, участвовавших в нем); ресурсно-энергетическую – заключенными соглашениями о разделе продукции и попытками «временного применения» Договора к Европейской Энергетической Хартии).

Суверенитет же государства в части введения ограничений (в рамках своей юрисдикции) деятельности субъектов экономических отношений (в целях обеспечения публичных интересов), а также на связывание права реализации ими правомочий собственника и иных экономических прав с публичными интересами – ограничен нормами самой Конституции РФ (в частности, ст. 35, 55 – 56; менее ограничен он в этой части в таких государствах, как Германия, Основной закон которой устанавливает: «Собственность обязывает. Пользование ею должно служить общему благу»). Это пример особого вида конституционного самоограничения экономического суверенитета государства.

6. Суверенитет в части права взаимодействовать с иными субъектами – носителями экономического суверенитета (государствами), определять правила этого взаимодействия был ограничен нормами ВТО. Суверенитет в части права выхода из межгосударственных объединений ограничивается в той степени, в которой процедурно ограничен (усложнен) выход

из ВТО. Были покушения и на суверенитет России в части права выхода из других международных обязательств, например, ст. 17 указанного выше проекта Федерального закона «О СРП».

Вопрос о том, ограничивался ли суверенитет России в виде права на наличие/введение национальной денежной единицы и ее эмиссию (в части объема эмиссии) нормами Устава МВФ и соглашениями с МВФ и другими международными финансовыми организациями, насколько можно судить из литературы и позиций специалистов, является спорным (предметом данной работы он не является).

В части же *фактического* экономического суверенитета в современной России наблюдалось ограничение / попытка ограничения следующих его элементов (приведены в той части, которая не пересекается с формальными ограничениями и не следует из них):

1. Возможность российского государства реализовывать свое право собственности ограничивалась приведенными выше примерами введения в уставные документы акционерных обществ, имевших стратегическое значение для обеспечения, пользуясь использованной ранее классификацией «энергетического суверенитета» государства, его «информационной безопасности», и контрольный пакет акций которых находился в собственности государства (РАО «ЕЭС России», ОАО «ОРТ») таких норм, которые «ослабляли его позиции по управлению контрольным пакетом акций и проведению в совете государственной линии»¹¹⁴, значительно сужали «возможности Российской Федерации в сфере управления и принятия решений <...> при наличии преобладающего пакета акций», «фактически исключают возможность реализации преимуществ владе-

¹¹⁴ Отчет о результатах документальной ревизии финансово-хозяйственной деятельности Российского акционерного общества энергетики и электрификации «ЕЭС России» за 1997 год и проверки деятельности представителей государства в составе совета директоров РАО «ЕЭС России» по соблюдению интересов государства // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 9/1998. — С. 65 – 83.

ния контрольным пакетом акций»¹¹⁵ (на уровне Уставов соответствующих акционерных обществ данное ограничение было формальным, в связи с чем оно приводится и в предыдущем пункте, но поскольку юридическая сила Устава акционерного общества не может лишить государство возможности вернуть себе суверенитет в этой части, его ограничение целесообразно рассматривать как фактическое – учитывая, что государство не предпринимало действий для возвращения суверенитета).

О фактическом же ограничении суверенитета государства в части наличия возможности контролировать свои активы и пассивы также свидетельствуют официальные документы Счетной палаты РФ. Так, в Аналитической записке Счетной палаты РФ говорилось о передаче «некоторых контрольных функций» в части займов «различным негосударственным организациям и фондам»¹¹⁶. Аналогично Счетная палата РФ выявляла «передоверие» Правительством РФ полномочий по управлению займами юридическим лицам, например: «Правительство Российской Федерации не осуществляло контроль за расходованием средств займов. Все полномочия по управлению были переданы РЦП (общественно-государственный фонд «Российский центр приватизации». — О.Б)», являвшемуся организацией «без определенного правового статуса <...> специально созданной для управления средствами займов с участием зарубежных юридических лиц, в организационно-правовой форме, не предусмотренной законодательством Российской Федерации»¹¹⁷. С точки зрения конституционно-

¹¹⁵ Отчет о результатах комплексной проверки финансово-хозяйственной деятельности открытого акционерного общества «Общественное российское телевидение» и управления пакетом акций ОАО «ОРТ», находящимся в федеральной собственности. URL: <http://audit.gov.ru/upload/uf/29e/29e8d9baad987c10b4035c1094f92248.pdf>. — С. 85 – 86.

¹¹⁶ Основные проблемы эффективного использования средств займов Международного банка реконструкции и развития (Аналитическая записка по материалам проверок Счетной палаты Российской Федерации) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 3/1999. — С. 74.

¹¹⁷ См. п.5 «Выводов» Отчета Счетной палаты РФ «О результатах проверки Российского центра приватизации в части законности и эффективности использования займов, предоставленных международными финансовыми организациями на содействие осуществлению приватизации и поддержку предприятий»: Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 2 (26) / 2000 г. — С. 37.

правовых аспектов экономического суверенитета государства важно следующее: «Выделение займов МБРР и ЕБРР было заранее обусловлено назначением РЦП – организации, управляющей займами на условиях, *лишавших Правительство Российской Федерации* гарантированной защиты государственных интересов...»¹¹⁸ (выделено мною. – О.Б.). Но если тогда данные факты были выявлены как грубые нарушения, в частности, системы учета внешнего долга, то угрозу суверенитету (причем, уже формальному) представляет законодательная попытка легализации подобной возможности¹¹⁹ – передачи суверенного полномочия по учету государственного долга коммерческому юридическому лицу.

Угрозу ограничения фактического суверенитета в части возможности контролировать свои активы представляет и то, что Россия вступила в ВТО, не оговорив протекцию своему нефтегазовому сервису¹²⁰ – в результате Россия ограничила себя в монополии на контроль за информацией о наличии полезных ископаемых на своей территории (все более концентрируемой в руках мировых монополистов нефтегазосервисной отрасли).

2. Следствием курса экономической политики, проводившегося с начала 1990-х гг. и продолженного в 2000-е гг. стала, по мнению ряда исследователей, существенная несамодостаточность и односторонняя, несбалансированная и недостаточно диверсифицированная зависимость от импорта, в особенности, наукоемкой продукции, включая критически важную, от колебаний мировых цен на природные ресурсы и кризис-

¹¹⁸ Там же.

¹¹⁹ Проект Федерального закона № 137443-6 от 30.01.13 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и установлении требований к работникам специализированной финансовой организации, учреждаемой Правительством Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=98101> (дата обращения: 14.02.2014).

¹²⁰ См.: Стенограмма Парламентских слушаний «Состояние и проблемы законодательного обеспечения геологического изучения недр России». 21 марта 2008 г. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/29636> (дата обращения: 25.09.2014).

ных экономических явлений в других государствах и в мире в целом¹²¹.

От ограничения фактического экономического суверенитета следует отличать то, что автор данной главы называет «ползучим» ограничением экономического суверенитета. Его особенностью является то, что формальный экономический суверенитет (как право) и фактический экономический суверенитет (как возможность) сохраняются, но при этом государство добровольно отказывается от реализации своего экономического суверенитета (имея возможность его реализовывать – что и отличает данную категорию от «ограничения фактического экономического суверенитета») и проводит несuverенную (подчиненную не задачам национального развития, а интересам внешних субъектов и в соответствии с их рекомендациями) и способную привести к дальнейшему уже ограничению фактического экономического суверенитета политику; осуществляет ее нормативно-правовое оформление. Яркий пример – фактически проводившаяся в России, по мнению ряда экспертов, а также признанию руководства Центрального банка, политика «сurrency board»¹²², характери-

¹²¹ Сильвестров С.Н. Безопасность, обеспеченная развитием // Экономические стратегии, 2009, Том 11, № 3. — С. 42; он же: Тупики экспортно-сырьевой модели развития // Вестник Института экономики Российской Академии Наук, 2008, № 1. — С. 84.

¹²² Фактическое проведение данной политики в России признавали в разные годы руководители Центрального банка РФ, например, С.В. Алексашенко — в служебной записке первого заместителя Председателя Банка России Председателю Банка России от 22 мая 1997 г. (см.: Алексашенко С.В. Битва за рубль. Взгляд участника событий. — М.: Издательский дом «Время», 2009) и первый заместитель Председателя Центрального Банка РФ А.В. Улюкаев (см. его онлайн-интервью изданию Газета.ру: <http://www.gazeta.ru/interview/nm/s3689237.shtml>). Проведение соответствующей политики отмечается и в официальных документах — см.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 130800-6 от 27.06.2013 «О внесении изменений в Федеральный Закон «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» (в части ограничения независимости Банка России при осуществлении своих функций за счет расширения полномочий Правительства Российской Федерации) URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=97311;dst=0;ts=A4E5C6959CBEA4DE67058FD7E7EF8441;rnd=0.4939663801357096> (дата обращения 22.02.2014).

зующаяся привязкой объема эмиссии национальной денежной единицы к поступлениям зарубежной валюты. При этом формальный суверенитет России в виде права на эмиссию национальной денежной единицы ограничен не был (с учетом сделанной выше оговорки), равно как и фактическая возможность осуществления эмиссии рубля не в привязке к объему «нефтедолларов», а к задачам национального развития (фактический экономический суверенитет в этой части) сохранялась. А также в целом денежно-кредитная политика в России, которую ряд экспертов характеризуют не только как уничтожающую высокотехнологичный сектор национальной экономики, но и как несuverенную, подчиненную задачам внешних «заказчиков»¹²³ (здесь стоит добавить, что после ограничения суверенитета России в части ряда механизмов поддержки национального производителя, включая таможенные и некоторые иные, присоединением к ВТО, тем более актуализируется задача суверенной направленности деятельности Центрального банка, который также имеет рычаги поддержки национальных производителей, например, он (или законодатель для него) могли бы зафиксировать в качестве цели обеспечение условий кредитования реального сектора экономики не худшие, чем у зарубежных конкурентов в рамках ВТО¹²⁴).

Другой пример — осуществление с начала 2000-х гг. в России политики, характеризуемой изъятием значительной части ресурсов (средств, вырученных от продажи российских углеводородов) из национальной экономики и переводом их в финансовые инструменты (в первую очередь — государственные ценные бумаги США), а также ее нормативно-институцио-

¹²³ См., например, работы, а также выступления и публикации академика РАН, советника Президента России и члена Национального финансового совета С.Ю. Глазьева; академика РАН и члена комитета Государственной Думы РФ по финансовому рынку Б.С. Кашина; д.э.н., профессора Финансового университета при Правительстве Российской Федерации М.В. Ершова; д.э.н., зав. кафедрой международных валютно-кредитных отношений МГИМО (У) МИД России В.Ю. Катасонова и др.

¹²⁴ Болдырев О.Ю. Защита прав предпринимателей конституционно-правовыми методами в связи с присоединением России к ВТО// Предпринимательское право. 2013, №2. — С. 64 – 65.

нальное оформление («Стабилизационный фонд», «Резервный фонд», так называемое «бюджетное правило» и т.д.)¹²⁵.

Третий пример – осуществление приватизации и экономической политики в целом (например, реформ начала 1990-х гг.) в соответствии с рекомендациями зарубежных советников (если же это не рекомендации, а обязательные – в соответствии с международными обязательствами, например, по кредитам МВФ – к исполнению требования, то это будет уже ограничением формального экономического суверенитета)¹²⁶. Еще одним примером «ползучего» ограничения экономического суверенитета можно считать осуществление в современной России, по мнению ряда экспертов, разрушительных (как с точки зрения социальной, так и с точки зрения воспроизводства научно-технологического потенциала как фактора экономического развития) образовательных реформ под «патронажем» и на условиях Всемирного банка и т.п. Так, на Круглом столе в Государственной Думе 20 июня 2012 года были приведены следующие данные, иллюстрирующие механизм продвижения международными организациями (в данном случае – Всемирным банком) реформ в России, в которых они заинтересованы: в сфере образования для реализации проекта «Education reform project» был предоставлен кредит в 50 млн долларов, а для реализации «Проекта инновации образования» – кредит в 71 млн долларов; в сфере здравоохранения – кредит в 66 млн долларов для реализации проекта «Health reform pilot» и в 30 млн долларов – для реализации проекта «Health reform implementation project»¹²⁷.

Отметим, что все три вида ограничения экономического суверенитета государства (ограничение формального, факти-

¹²⁵ В этом плане показательно не только мнение экспертов, но и регулярно (ежегодно) вносимые в Государственную Думу альтернативные проекты законов о бюджете фракций КПРФ и «Справедливая Россия», предлагавшие отказ от этой практики и альтернативные варианты использования данных средств.

¹²⁶ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 4/1998. – С. 88.

¹²⁷ См.: Ждановская А. Чем опасно ГАТС ВТО? URL: <http://www.trinitas.ru/rus/doc/0001/005a/00011179.htm> См. также, в частности, выступления и публикации доктора философских наук, профессора и первого заместителя председателя комитета по образованию Государственной Думы ФС РФ нескольких созывов О.Н. Смолина и др.

ческого экономического суверенитета и «ползучее» ограничение экономического суверенитета) нередко являются связанными с коррупцией. Или (поскольку последнее требует специального расследования) скажем корректнее: возможность подобного ограничения является крайне коррупциогенной. Так, если в абсолютных монархиях, где монарх понимается как суверен, мала опасность (при всех других дефектах монархии) уступки государственного суверенитета (поскольку это почти равносильно уступке им своей власти), то в республиканских государствах власть, не отождествляющая государственные интересы со своими, а государственный суверенитет рассматривая, скорее, как бремя ответственности перед народом, нежели чем собственную власть, оказывается мотивированной, во-первых, максимально снять с себя так понимаемое ею бремя суверенитета (это происходит в виде идеологически аргументируемого концепцией «сервисного государства» и ей подобными и нормативно закрепляемого сегодня перевода государственных функций в квази-рыночные «услуги», а также в виде уменьшения объекта суверенитета путем максимальной приватизации государственной собственности), а во-вторых, уступить его иным субъектам.

И здесь появляется простор для коррупции и корыстных злоупотреблений. Во-первых, «обнаруживается», что, превратив фундаментальные государственные функции в услуги, их можно коммерциализировать (наглядная иллюстрация — нынешние реформы здравоохранения и образования). Во-вторых, «сбрасывая со своих плеч» государственные функции, переводя их на «аутсорсинг», либо передавая их иным субъектам, власть может оказаться мотивированной делать это не бескорыстно, т.е. по коррупционным соображениям. Аналогично и с приватизируемым государственным имуществом (возникает мотив приватизировать максимально дешево формально — т.е. в части, идущей в бюджет, и максимально дорого реально — т.е. в части коррупционного «вознаграждения» соответствующих должностных лиц), что подтверждается рядом отчетов Счетной палаты РФ. Показывается в них и то, что масштаб и механизмы отчуждения

государственного имущества приводили к утрате государством суверенного контроля за стратегическими, в том числе оборонными предприятиями и критически важными технологиями, что в свою очередь угрожает промышленно-технологическому и информационному элементам экономического суверенитета государства¹²⁸ (сегодня проблема вновь актуализируется в связи с новой волной масштабной приватизации).

Всегда существует большой риск коррупции при принятии государством долгосрочных международных обязательств, ограничивающих его экономический суверенитет, а также при осуществлении внешних заимствований (как выше показывалось – одни из основных угроз экономическому суверенитету государства). Приведем несколько примеров.

Так, в п. 7 Указа Президента РФ от 24.12.1993 № 2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами» и в принятом Государственной Думой 14 июня 1995 г. проекте Федерального закона «О Соглашениях о разделе продукции» исполнительной власти фактически предоставлялась возможность передачи принадлежащего Российской Федерации права регулирования потоков сырья на мировые рынки в руки частных компаний, что лишало Россию возможности ограничивать поставки недропользователем его доли из прибыльной части сырья, а также лишало всей компенсационной части сырья (см., в частности, п. 2 ст. 9 Законопроекта), причем, согласно п.10 Указа Президента РФ и ст. 17 законо-

¹²⁸ Ряд установленных фактов можно найти здесь: Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993 – 2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Руководитель рабочей группы — Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. — М.: Издательство «Олита», 2004, а также в более ранних Отчетах Счетной палаты РФ по результатам конкретных проверок; обращениях Счетной палаты РФ в Генеральную прокуратуру, в Докладе председателя Госкомимущества В.П. Полеванова на имя Председателя Правительства В.С. Черномырдина — см.: Анализ первого этапа приватизации и предложения по его совершенствованию. Доклад Председателя Государственного комитета РФ по управлению государственным имуществом В.П. Полеванова Председателю Правительства РФ В.С. Черномырдину (Исх. № ВП-424-ДСП от 18.01.1995 г.) URL: http://nationalization.ru/Privat90/doklad_polevanov.htm и др.

проекта, внесение изменений в соглашение допускалось лишь по взаимному согласию сторон, что противоречило и ст. 451 ГК РФ, а позже указывалось в качестве проблемы в Отчете Счетной палаты (абз. 4 п. 1 «Выводов» Отчета): «Соглашения о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» в нарушение ст. 10 Закона РФ «О недрах» и ст. 40 Закона «Об иностранных инвестициях в РСФСР», действующих на момент заключения данных Соглашений, фактически являются бессрочными»¹²⁹. Риски, которые несли с собой указанные и иные положения законопроекта, были отмечены на заседании Комитета Совета Федерации по бюджету, финансам, таможенному и налоговому регулированию 03.07.1995 г., и 3 октября 1995 г. законопроект был отклонен Советом Федерации.

Конечно, то, что данные нормы Указа Президента РФ, и проекта «О СРП» не только создавали простор для дальнейшей коррупции, но и сами могли приниматься/лоббироваться по коррупционным мотивам, требует доказательства (хотя, например, в Сингапуре — государстве, известном своим «экономическим чудом» и успехами в борьбе с коррупцией — принцип обратный: для обычных граждан презумпция невиновности, а для лиц, занимающих государственные должности — напротив, презумпция виновности)¹³⁰. Но стоит помнить, что коррупционно обусловленное вознаграждение на таком уровне обычно носит завуалированный характер. Поэтому для следствия могли бы пригодиться такие факты, как то, что один из главных лоббистов «О СРП» был впоследствии уличен в том, что «забыл» перед выборами в депутаты Государственной Думы указать в декларации гонорар за одну из лекций в США в размере 13 тыс. долларов. А Президент России, подписавший указанный выше Указ от 24.12.1993

¹²⁹ Отчет Счетной палаты по результатам проверки реализации Соглашений о разделе продукции на Сахалине, утвержденный Постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 25.02.2000 г. №6 (198)// Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2000. № 8 (32).

¹³⁰ Подробнее про «Сингапурское чудо» и определившие его факторы — см., в частности, Ли Куан Ю. Сингапурская история: из «третьего мира» — в «первый» (1965 – 2000). URL: <http://library.fa.ru/files/LeeKuanY.pdf>;

№ 2285, выгодоприобретателями которого могли стать зарубежные компании, за 3 месяца до этого подписал Указ № 1400, признанный Конституционным Судом не соответствующим 11 пунктам действовавшей тогда Конституции (со всеми известными последствиями) был активно поддержан в совершенном государственном перевороте Западом, чему посвящены и юридические исследования¹³¹. Однако, данные факты могут представлять интерес, скорее, для прокуратуры или для уголовно-правового исследования, но не для конституционно-правового. Оставаясь же в пределах конституционно-правовой тематики, важнее зафиксировать соответствующие коррупционные угрозы.

Другой пример. В 2012 году Россия присоединилась к ВТО. Предупреждение о негативных последствиях присоединения к ВТО содержались и в научных докладах, и в официальных документах. Так, в Докладе 2011 года (т.е. за год до присоединения к ВТО), подготовленном группой академиков РАН и других известных ученых-экономистов под редакцией академика РАН С.Ю. Глазьева, предлагалось использовать ряд инструментов поддержки национального производителя, в возможности использования которых Россия, присоединившись к ВТО, себя ограничила¹³². В парламентских документах говорилось о «чувствительности» присоединения к ВТО для авиапромышленности, станкоинструментальной отрасли, нефтегазового комплекса и других секторов экономики¹³³.

¹³¹ Домрин А. О роли США в конституционном перевороте 1993 года. // Завтра, № 37 (1189), 1 октября 2013 г. URL: <http://zavtra.ru/blogs/o-rol-i-ssha-v-konstitutsionnom-perevorote-1993-goda>

¹³² См.: Глазьев С.Ю., Ивантер В.В., Макаров В.Л., Некипелов А.Д., Татаркин А.И., Гринберг Р.С., Фетисов Г.Г., Цветков В.А., Батчиков С.А., Ершов М.В., Митяев Д.А., Петров Ю.А. О стратегии развития экономики России: препринт / Под ред. С.Ю. Глазьева, — М.: ООН РАН, 2011. — С.17

¹³³ Материалы парламентских слушаний «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Всемирной торговой организации». Государственная Дума ФС РФ. 1 июня 2012г. /mineco.e-mordovia.ru/images/stories/vto/material01062012.doc; Материалы межфракционной Рабочей группы по законодательному обеспечению присоединения РФ к ВТО. Государственная Дума ФС РФ, май 2012 г.

Однако, несмотря на серьезность вопроса, несмотря на то, что ряд сфер ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции), а частично — и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ были ограничены нормами ВТО, несмотря на значительное ограничение экономического суверенитета России присоединением к ВТО, а также усложненный порядок выхода из ВТО¹³⁴, «никто всерьез не обсуждал юридические аспекты присоединения России к ВТО», а обязательства России перед ВТО скрывались¹³⁵. ЦИК РФ отказала в проведении референдума по вопросу присоединения к ВТО, причем, одним из аргументов стало отсутствие документации на русском языке¹³⁶. Однако это не стало препятствием для подписания обязательств, не имеющих полного аутентичного перевода на русский (по ч. 1 ст. 68 Конституции РФ — государственный) язык, а также для внесения соответствующей документации на ратификацию в Парламент.

Но Парламент должен иметь право на всеобъемлющую информацию о вопросе, по которому ему предстоит принимать

¹³⁴ Подробнее см.: Болдырев О.Ю. Защита прав предпринимателей конституционно-правовыми методами в связи с присоединением России к ВТО// Предпринимательское право. 2013, № 2.; Грачев Н.И. Экономическая стратегия, членство в ВТО и государственный суверенитет России // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция, 2014, № 4. — С. 55 – 62.

¹³⁵ Муранов А.И. Обязательства, которых мы не знаем. Вступление России в ВТО: точка зрения юриста. URL: <http://stop-vto.ru/2011/11/13/obyazatelstva-kotoryih-myi-ne-znaem-vstuplenie-rossii-v-vto-tochka-zreniya-yurista/> (дата обращения 17.03.2014).

¹³⁶ Постановление ЦИК РФ от 13.04.2012 № 118/917-6 (см.: Постановление ЦИК РФ от 13 апреля 2012 г. № 118/917-6 г. «О заключении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по вопросу: “Поддерживаете ли вы присоединение России ко Всемирной торговой организации на условиях и обязательствах в соответствии с Протоколом, подписанным 16 декабря 2011 года?” , предлагаемому для вынесения на референдум Российской Федерации» URL: http://cikrf.ru/law/decreed_of_ces/2012/04/13/Zp12917.html (дата обращения 27.09.2012). Данное Постановление ЦИК РФ обжаловалось, однако, Верховный Суд РФ подтвердил его правомерность — см.: Решение Верховного суда РФ от 06 июня 2012 года по делу № АКПИ12-693 по заявлению уполномоченного представителя региональной подгруппы инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации К.А. Бабкина об отмене постановления ЦИК России от 13 апреля 2012 года № 118/917-6. URL: http://www.cikrf.ru/law/decreed_of_court/vs12693/index.html (дата обращения 25.09.2012).

решение. Строго говоря, учитывая представительный характер законодательной власти, это право является правом народа (суверена) на информацию для принятия решения его представителями. Однако набор документов, представленных на ратификацию в Государственную Думу, представляется явно недостаточным с точки зрения отражения в них существа принимаемого решения, в частности:

- отсутствует официальный аутентичный перевод представленных текстов документов, в частности, на который можно ссылаться в суде или другом юрисдикционном органе, включая Орган по разрешению споров (далее – ОРС) ВТО;
- не представлены специфические условия для каждой из стран-членов ВТО. То есть условия для государств, с которыми на основании Соглашения Россия и российские юридические лица будут вести торгово-экономические взаимоотношения (притом, что переговоры велись с каждой страной в отдельности). Таким образом, из представленных документов никоим образом невозможно составить какое-либо представление о степени взаимности и, соответственно, обоснованности, оправданности ограничения суверенитета России. Притом, что протоколы о присоединении к Марракешскому соглашению других членов ВТО являются неотъемлемой частью вынесенного на ратификацию соглашения, что прямо указывается в самих протоколах (см. например, §1.2 ч.1 Протокола от 10.11.2001 о присоединении КНР; §2 ч.1 Протокола от 11.11.2005 о присоединении Королевства Саудовской Аравии; §2 ч. 1 Протокола от 17.11.2006 о присоединении Социалистической Республики Вьетнам и т.д.) Поэтому представляется верной позиция, изложенная в запросе депутатов Государственной Думы ФС РФ в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности Федерального закона от 21 июля 2012 г. № 126-ФЗ (о ратификации Соглашения), согласно которой для ратификации в Государственную Думу РФ был представлен явно неполный

текст международного договора, «что подтверждает ранее изложенный довод о том, что он ратифицировался номинально, без предоставления депутатам Государственной Думы РФ возможности даже элементарно ознакомиться с текстом ратифицируемого международного договора, без чего невозможно действительное и осознанное волеизъявление депутатов Государственной Думы РФ в отношении содержания ратифицируемых документов»¹³⁷. Хотя Конституция России (в отличие, например, от ст. 11 Конституции Италии¹³⁸) прямо не предусматривает взаимность как условие ограничения своего суверенитета, данное условие можно вывести путем толкования положений Конституции РФ;

- не был представлен перечень изменений в действующем законодательстве, в том числе вступающих автоматически после присоединения к ВТО¹³⁹;
- не были представлены хотя бы основные решения ОРС ВТО, в том числе ключевые решения, где, например, формулируется иерархия различных средств толкования Соглашения об учреждении ВТО — без этого невозможно оценить документ, по которому принимаются обязательства¹⁴⁰.

¹³⁷ Запрос депутатов Государственной Думы в КС РФ о проверке конституционности Федерального закона от 21 июля 2012 г. № 126-ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.». URL:http://pravo.ru/store/doc/doc/obrashenie_v_KS.pdf (дата обращения 04.01.2014).

¹³⁸ См.: Constitution of the Italian Republic. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

¹³⁹ Пример – оговорка в ФЗ «О СРП» о том, что протекционистская норма, требующая приобретения не менее 70% оборудования, работ и услуг у отечественного производителя, утрачивает силу после присоединения РФ к ВТО.

¹⁴⁰ Например, ОРС четко сформулировал, что объект и цель договора вторичны по отношению к формулировке контекста — см.: Зенкин И.В. Право Всемирной торговой организации. — М.: Международные отношения, 2014, С. 13 – 14.

На недостаточность представленных на ратификацию в Парламент документов обращалось внимание и в обоих Запросах депутатов Государственной Думы в Конституционный Суд РФ¹⁴¹, в частности, еще в первом указывается предоставление лишь Протокола о присоединении РФ к Марракешскому соглашению с приложениями к нему. Само же Марракешское соглашение с приложениями к нему¹⁴² не представлялось ни на русском, ни на одном из официальных языков ВТО, что нарушает и ст. 189 Регламента Государственной Думы РФ¹⁴³. Согласно данной норме, вместе с проектом Федерального Закона о ратификации международного договора должна представляться заверенная копия официального текста соответствующего договора. Согласно ч. 4 ст. 101 Конституции РФ, каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. То есть Конституция РФ признает требования Регламента обязательными, а их соблюдение — конституционно-значимыми, в частности, для целей ратификации международных договоров. Таким образом, нарушение Регламента Государственной Думы РФ является нарушением Конституции, а значит, международные договоры, ратифицированные с соответствующими нарушениями нельзя признавать соответствующими Конституции. Таким образом, получается, что ратифицировать Протокол о присоединении России к ВТО со всеми приложениями де-

¹⁴¹ Запрос депутатов Государственной Думы от 20 июня 2012 г. о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора о вступлении России в ВТО. URL:<http://kprf.ru/dep/107431.html> (дата обращения 04.10.2012); Запрос депутатов Государственной Думы в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности Федерального закона от 21 июля 2012 г. № 126-ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.». URL:http://pravo.ru/store/doc/doc/obrashenie_v_KS.pdf (дата обращения 04.01.2014).

¹⁴² То есть, многочисленные многосторонние торговые соглашения, которые автоматически становятся обязательными для России с обретением ею статуса члена ВТО.

¹⁴³ Регламент утвержден Постановлением Государственной Думы РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД.

путаты должны были «вслепую» — чисто номинально, так как тексты ратифицируемых документов им не были представлены ни на государственном языке РФ, ни даже на официальных языках ВТО.

Группой депутатов Государственной Думы РФ в количестве 131 человека был подписан запрос в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации. Заявители обращали внимание на несоответствие «Протокола в целом и всех приложений к нему в их неразрывной связи с международными договорами, ратифицируемыми посредством Протокола (Марракешским соглашением об учреждении ВТО 1994 г. с приложениями к нему)», Конституции РФ, в частности, ст. 48 (ч. 1), ст. 62 (ч. 3), ст. 68, ст. 72 (ч. 1, 2), ст. 101 (ч. 4), ст. 118 (ч. 1) Конституции РФ. Обращалось внимание на то, что подлежащий ратификации и не вступивший в силу международный договор не соответствует Конституции РФ как по порядку его принятия, опубликования, введения в действие (п. 3 ч. 1 ст. 86 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»), так и по содержанию его положений (п. 1 ч. 1 ст. 86 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Обращалось внимание на нарушение ряда норм российского законодательства, а также отмечалось нарушение ряда норм Конституции РФ самим содержанием Соглашений и условий присоединения¹⁴⁴.

В рамках первого дела Конституционный Суд РФ признал подписание и процедуру ратификации Протокола о присоединении РФ к ВТО конституционными¹⁴⁵. Отметим, в частности, следующие моменты (в увязке с более ранними решениями ЦИК РФ и ВС РФ):

¹⁴⁴ См.: Запрос депутатов Государственной Думы от 20 июня 2012 г. о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора о вступлении России в ВТО. URL:<http://kprf.ru/dep/107431.html> (дата обращения 04.10.2012).

¹⁴⁵ Постановление Конституционного Суда РФ № 17-П от 09 июля 2012 года по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации// СЗ РФ, 16.07.2012, № 29, ст. 4169.

1. Обращает внимание скорость рассмотрения вопроса Конституционным Судом – всего несколько дней. Притом, что изучались не только процедурные вопросы, но, казалось бы, и существо соглашений – на предмет соответствия Основам конституционного строя и не ущемления прав и свобод граждан. Но объем документов¹⁴⁶ не позволяет предположить, что судьи могли успеть даже просто ознакомиться со всеми этими документами.

2. Хотя в Запросе в Конституционный Суд РФ приводился аргумент об отсутствии аутентичного перевода документации на русский (государственный) язык, Конституционный Суд РФ просто «не заметил» данный аргумент заявителей. Таким образом, один и тот же факт – отсутствие аутентичного перевода документов на русский язык – оказался основанием для отказа в проведении референдума (решение ЦИК, подтвержденное решением Верховного Суда РФ), но не был признан основанием для признания неконституционными подписания и ратификации Соглашения. Хотя, представляется, были нарушены, в частности, п. 2 ст. 1, пп. 1, 3, 5 и 6 п. 1 ст. 3 ФЗ «О государственном языке РФ», п. 1 ст. 54, п. 7 ст. 121 Регламента Государственной Думы (при расширительном толковании соответствующих положений, которое представляется в данном случае обоснованным).

3. К числу казусов, достойных включения в классические сборники подобных случаев, можно отнести упоминание в той части решения Конституционного Суда, где говорится о непротиворечии оспариваемого документа Основам конституционного строя, не самого текста Марракешского соглашения, а лишь... преамбулы к нему и выраженных в ней намерений государств – участников Соглашения. Выше же отмечалось, что ОРС ВТО закрепил иерархию средств толкования Соглашения об учреждении ВТО, в том числе то, что объект и цель договора (т.е. фактически то, о чем сказал Конституционный

¹⁴⁶ Включая, разумеется, не только Протокол о присоединении, но и само Марракешское соглашение со всеми Приложениями, а также специфические условия для РФ (не говоря уже об отсутствующих в принципе условиях для других стран – партнеров по Соглашению).

Суд, проанализировав Преамбулу к Марракешскому соглашению) вторичны по отношению к формулировке контекста: лишь там, где текст оставляет значение неясным, возможно обращение к объекту и цели договора¹⁴⁷. Решения ОРС не представлялись Парламенту, и нет никаких сведений о том, что они вообще изучались Конституционным Судом при вынесении им решения по делу.

5. Отметим и отсутствие в целом в решении Конституционного Суда достаточной информации о том, какие именно документы изучались: аутентичные — на иностранном языке или же в переводе, но тогда в чьем переводе, и кто отвечает за его достоверность?

И хотя в указанном решении Конституционный Суд РФ сформулировал позицию, согласно которой «...не исключается возможность проверки конституционности федерального закона о ратификации этого (т.е. уже вступившего в силу — О.Б.) международного договора», но когда заявители попытались воспользоваться этой позицией и подали второй запрос в указанном самим Конституционным Судом порядке, последний «забыл» про эту сформулированную им позицию, отказав в принятии запроса к рассмотрению¹⁴⁸.

Таким образом, не только сам факт присоединения к ВТО, который значительно ограничил экономический суверенитет России, причем, на срок, существенно превышающий полномочия власти, это присоединение на подобных условиях осуществившей, но и вся последовательность подписания-ратификации Протокола о присоединении к Марракешскому Соглашению, а также принятия решений ЦИК РФ, Верхов-

¹⁴⁷ См.: Зенкин И.В. Право Всемирной торговой организации. — М.: Международные отношения, 2014, — С. 13 – 14.

¹⁴⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02.07.2013 № 1055-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Федерального закона «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 года»// СЗ РФ, 29.07.2013, № 30 (часть II), ст. 4190.

ным Судом РФ и Конституционным Судом РФ (в последнем случае — два решения) могут представлять интерес как конституционно-правовой, так и уголовно-правовой — в случае постановки в будущем вопроса о, возможно, коррупционных мотивах совершения соответствующих действий должностными лицами. С точки же зрения конституционно-правовой важно обратиться к опыту ряда государств, конституции которых устанавливают усложненный порядок принятия долгосрочных международных обязательств, финансово обременяющих государство или ограничивающих его суверенитет, а также передачи части суверенных полномочий межгосударственным объединениям и иным подобным образованиям (вплоть до обязательного референдума).

Особую коррупционную опасность представляет большая дискреция исполнительной власти в осуществлении внешних заимствований. «Коррупционно-долговая» проблема имеет несколько аспектов.

Так, коррупция, включая прямо или косвенно осуществляемые незаконные масштабные изъятия бюджетных средств, становится одной из причин бюджетного дефицита. Попытка же скрыть от народа масштабы подобных «изъятий» и их последствия создает стимул покрывать дефицит внешними заимствованиями. Таким образом, коррумпированная власть может создавать иллюзию внешнего благополучия, в связи с чем становится менее вероятной постановка вопроса о расследовании ее действий; государство же при этом оказывается в кабале.

При этом появляется и обратная возможность — недобросовестно использовать средства внешних займов, что в краткосрочной перспективе также менее заметно населению, но в долгосрочной — ложится на него тяжким бременем.

Таким образом, важно отметить угрозу «разворовывания государства в долг» (особенно в условиях отсутствия в Конституции РФ норм, устанавливающих лимиты внешних заимствований или иным образом ограничивающих их — норм, известных зарубежным конституциям, начиная от Конституционного акта Баварского королевства 1818 года и включая современные конституции Польши, Венгрии и т.д.). Здесь

также стоит отметить две проблемы. Во-первых, сами внешние заимствования несут угрозу экономическому суверенитету государства¹⁴⁹. Так, в преддверии дефолта 1998 года Государственная Дума дважды принимала специальные заявления, в которых говорилось о том, что Парламент отказывается повышать лимиты госзаимствования и официально уведомляет о недействительности для России нератифицированных договоров (соглашений), подписанных от имени Российской Федерации любыми должностными лицами, и прямо заявлялось про «обеспокоенность... нарастанием государственного внешнего долга РФ, размер которого <...> стал представлять собой прямую *угрозу экономическому и политическому суверенитету* государства...»¹⁵⁰. Учитывая обсуждаемую коррупционную проблематику, уместно вспомнить и о Заключении Временной комиссии Совета Федерации по расследованию причин, обстоятельств и последствий дефолта 1998 г., где говорилось, в частности: «Временная комиссия полагает возможным сделать вывод о том, что практика формирования и осуществления эмиссии государственных ценных бумаг <...> позволяет поставить вопрос о халатности министров финансов (А.Я. Лившица, А.Б. Чубайса, М.М. Задорнова), допустивших наращивание необеспеченных государственных обязательств и их обслуживание по принципу финансовой «пирамиды», а ниже — «Вопреки статье 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», устанавливающей, что «получение прибыли не является целью деятельности Банка России», в действительности извлечение прибыли играло немаловажную роль в мотивации решений,

¹⁴⁹ Отмечалось, что «наращивание государственного долга из средства покрытия дефицита превратилось в главный источник его увеличения» — см.: Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 2/1997. — С. 4.

¹⁵⁰ Заявление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19 июня 1998 года «О государственных финансовых обязательствах Российской Федерации по государственным внешним заимствованиям Российской Федерации» (принято Постановлением ГД ФС РФ от 19.06.1998 № 2644-II ГД). URL: <https://www.lawmix.ru/pprf/142107> (дата обращения 24.07.2016).

принимавшихся Советом директоров Центрального банка Российской Федерации, в том числе по операциям с государственными обязательствами», отмечалось «активное участие бывших высокопоставленных государственных чиновников — руководителей влиятельных органов государственной власти в осуществлении операций на рынке государственных ценных бумаг (в частности, А.Б. Чубайса, С.В. Алексахенко и А.Р. Коха)», а также делался вывод: «Указанные обстоятельства позволяют поставить вопрос о персональной ответственности С.В. Кириенко и С.К. Дубинина за превышение ими своих полномочий при принятии решений от 17 августа, а также о персональной ответственности С.В. Кириенко, С.К. Дубинина, М.М. Задорнова, С.В. Алексахенко, А.Б. Чубайса, Е.Т. Гайдара за последствия принятых решений»¹⁵¹. Данное Заключение было рассмотрено Советом Федерации, постановившим (пп. 1-3) «Согласиться с основными положениями и выводами, содержащимися в заключении Временной комиссии <...> Направить заключение Временной комиссии Генеральному прокурору Российской Федерации <...> Обратиться к Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации с просьбой рассмотреть вопрос об ответственности должностных лиц, подготовивших и принявших решения от 17 августа 1998 года, а также отвечавших за политику государственных заимствований в 1995 – 1998 годах»¹⁵² (как известно, большинство указанных лиц не только не стали фигурантами уголовных дел, но и продолжили занимать высшие государственные должности, а также руководящие должности в государственных корпорациях, банках и других юридических

¹⁵¹ Заключение Временной комиссии Совета Федерации по расследованию причин, обстоятельств и последствий дефолта 1998 г. URL: http://www.glazev.ru/econom_polit/23/.

¹⁵² Постановление Совета Федерации «Об итогах работы Временной комиссии Совета Федерации по расследованию причин, обстоятельств и последствий принятия решений Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 17 августа 1998 года о реструктуризации государственных краткосрочных обязательств, девальвации обменного курса рубля, введения моратория на осуществление валютных операций капитального характера».

лица с контрольным пакетом акций в руках государства, либо стали крупными предпринимателями).

Проблема сохраняется и сегодня — в связи с высокой степенью закредитованности регионов и корпораций с государственным участием: так, в соответствии с Заключением Счетной палаты РФ, за период с 1 декабря 2015 года по 1 января 2016 года рост государственного долга субъектов составил 127,4 млрд рублей, а объем задолженности от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций вырос в 38 регионах в целом на 8,7%¹⁵³). Кроме того, необходимо учитывать практику, когда кредиты предоставляются государству международными финансовыми институтами или другими кредиторами под обязательства проведения определенной экономической политики (так, получение Россией кредитов на подобных условиях от МВФ и Всемирного банка было зафиксировано в ряде Отчетов Счетной палаты РФ¹⁵⁴). И во-вторых, сам контекст принятия подобных обязательств также может быть коррупционным.

¹⁵³ Заключение Счетной палаты РФ по Отчету Правительства РФ о реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году за 2015 год и информации Центрального банка РФ по вопросам, предусмотренным статьей 3 Федерального закона от 20 апреля 2015 г. № 87-ФЗ, включая результаты проверки и анализа хода реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, URL: http://audit.gov.ru/activities/control/anti-crisis-measures.php?clear_cache=Y, — С. 19 – 21.

¹⁵⁴ Основные проблемы эффективного использования средств займов Международного банка реконструкции и развития (Аналитическая записка по материалам проверок Счетной палаты РФ) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 3/1999, С. 68; Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 2 (26) / 2000 г., С. 37; Отчет о результатах проверки целесообразности и эффективности расходования средств федерального бюджета и внешних заимствований на реструктуризацию угольной отрасли России в 1998-1999 годах // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 4 (28), 2000 г., С. 147; См. также, например: Соглашение о займе (Проект по развитию службы занятости и социальной защиты) между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития от 1994 года, одобренное Постановлением Правительства РФ от 4 апреля 1994 г. № 285 «О подписании Соглашения между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования проекта по развитию службы занятости и социальной защиты в Российской Федерации». URL: <http://sbornik-zakonov.ru/233874.html> (дата обращения 13.02.2014).

Выше приведены примеры коррупционной угрозы ограничения формального экономического суверенитета. Фактическое же ограничение экономического суверенитета часто может являться уже следствием коррупции. Например, коррупционное предоставление льготных условий для иностранного производителя (или принятие международного обязательства, например, в рамках ВТО по снижению определенной категории таможенных пошлин) может привести к вытеснению с рынка отечественного производителя, в связи с чем уже фактическая зависимость от импорта соответствующей продукции критически возрастает.

Что же касается «ползучего» ограничения экономического суверенитета, то оно может представлять собой совокупность чисто коррупционных действий, когда, имея и юридическое право (отсутствие ограничивающих международно-правовых обязательств), и фактическую возможность проводить суверенную политику, должностные лица проводят политику, подчиненную внешним для государства интересам. Однако коррупционный умысел в каждом конкретном случае требует отдельного расследования, что уже выходит за рамки конституционно-правового исследования. С конституционно-правовой же точки зрения важно обратить внимание на другое: коррупционно-мотивированная власть может оказываться заинтересованной не только в «сбрасывании со своих плеч», а также коррупционной «уступке» государственного суверенитета, но и в ограничении народного суверенитета (применительно к данному контексту – речь о государственном *экономическом* и народном экономическом суверенитете). Это позволяет, во-первых, увеличить дискрецию собственных решений в экономической сфере (например, ограничив право народа решать соответствующие вопросы на референдуме), а, во-вторых, «выйти» или вывести часть финансовых и иных ресурсов государства из-под народного контроля.

Приведем два примера ограничений *народного* экономического суверенитета, связанных с коррупцией (один уже приводился выше, когда речь шла о присоединении к ВТО – ограничение в возможности проведения референдума; в России,

как известно, ФКЗ «О референдуме» содержит много подобных ограничений, в том числе по кругу вопросов, а также процедурные).

1. Первый — выведение ряда субъектов, наделенных властными полномочиями в финансово-экономической сфере, из числа органов государственной власти с четким конституционно-правовым статусом, строго вписанных в систему разделения властей и потому однозначно подконтрольных народу, его представителям или формируемым ими контрольно-счетным органам, а также передача государственных полномочий в финансово-экономической сфере иным субъектам. Несколько иллюстраций к сказанному:

1.1. Центральный Банк. Проблема актуализирована внедрением концепции «независимости центрального банка» в рамках так называемое «конституционной экономики» и нормативным закреплением этой «независимости». При этом Центральный банк становится не столько независимым, сколько неподконтрольным именно народу (суверену), его представителям в парламенте и формируемым ими контрольно-счетным органам¹⁵⁵. Отсутствие институционализированной публичной подконтрольности народу и его представителям влечет за собой угрозу уже скрытой зависимости от иных сил, в том числе криминальных и зарубежных. Таким образом, ограничение народного экономического суверенитета (в форме возможности полноценного контроля) создает риск ограничения уже и государственного экономического суверенитета — в случае, если в отсутствие должной подконтрольности Центральный Банк (его руководство) окажется зависимым от внешних сил и проводящим не суверенную политику. Так, в выводах, сделанных Счетной палатой РФ относительно де-

¹⁵⁵ Так, проблема препятствования Центральным Банком проверке Счетной палатой РФ, выполнявшейся по поручению Совета Федерации ФС РФ, обсуждалась на заседании Совета Федерации еще в апреле 1998 года (то есть, до дефолта) — см.: Федеральное Собрание Российской Федерации. Совет Федерации. Стенограмма тридцать первого заседания Совета Федерации, 1 апреля 1998, Москва, 1998. — С. 128. После дефолта 1998 года Счетная палата РФ, наконец, смогла провести проверку деятельности Центрального банка, однако, полностью это проблему не решило.

тельности Центрального Банка в период дефолта 1998 года, говорилось: «Отмежевавшись от государства, Банк России придает своим действиям форму законности <...> не отвечает за негативные последствия для государства запущенных им (Банком России) финансовых механизмов»¹⁵⁶. И сегодня, как говорилось выше, ряд экспертов отмечает проведение Центральным банком России финансовой политики, ограничивающей государственный экономический суверенитет. Но если оценка кредитно-денежной политики – в большей степени предмет экономической полемики, то с конституционно-правовой точки зрения важно иное: ограничение *народного* экономического суверенитета и выведение Центрального банка из числа полноценно подконтрольных народу и его представителям органов влекут угрозу проведения им в том числе и коррупционно обусловленной политики, ограничивающей уже *государственный* экономический суверенитет.

1.2. Другой пример, реже рассматриваемый в экономической плоскости, – выведение из системы разделения властей Президента РФ. Наличие ряда полномочий – определять «основные направления внешней и внутренней политики», фактически определять кадровый состав Правительства и реально руководить его деятельностью; представлять к назначению кандидатуру Председателя Центрального Банка и ставить вопрос об освобождении его от должности и т.п. – делают Президента РФ одной из ключевых «экономических властей» в государстве. Однако совокупность, во-первых, его не вписанного четко в систему разделения властей конституционно-правового статуса, в рамках которого формально Президент не возглавляет исполнительную власть и не несет ответственность за ее действия; во-вторых, норм Федерального закона «О парламентском расследовании», не допускающего расследования действий Президента; в-третьих, включения

¹⁵⁶ Отчет по результатам проверки эффективности и целесообразности расходования Центральным банком Российской Федерации государственных средств, выданных им в виде кредитов коммерческим банкам за период с августа 1998 года по ноябрь 1998 года // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 9/1999. — С. 33.

Президента, в прямое нарушение Конституции РФ¹⁵⁷, в круг субъектов, участвующих в формировании Счетной палаты РФ (сначала изменениями в прежний закон, а затем и нормами нового Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации») — в значительной степени выводят эту едва ли не ключевую, в том числе, и «экономическую» власть в стране из-под полноценного народного контроля. Такая совокупность условий создает для Президента соблазн принимать экономические решения и «направлять» экономическую политику, руководствуясь, в том числе коррупционной логикой и тем, что ответственность за последствия можно будет переложить на Центральный Банк (также во многом выведенный из-под народного контроля) и Правительство РФ (закрепленная же в Федеральном конституционном законе от 17.12.1997 № «О Правительстве Российской Федерации» 2-ФКЗ коллегиальность принятия решений позволяет и его членам избежать личной ответственности за свои действия).

1.3. В условиях закрепления в Конституции РФ контроля лишь за «бюджетом» (п. 5 ст. 101) у исполнительной власти возникает соблазн максимально возможного по объему выведения средств из бюджета в различные «внебюджетные» и иные подобные фонды с неоднозначным конституционно-правовым статусом и четко не вписанные в систему разделения властей. В 1995 году при принятии первого Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» победило расширительное толкование понятия «бюджет» как аккумулирующего все финансовые ресурсы государства, которые вне зависимости от своего названия должны быть подконтрольны народу и его представителям. Данный подход представляется верным с точки зрения реализации народно-

¹⁵⁷ Игнорирование того, что нормы Конституции РФ четко закрепляют исчерпывающий перечень субъектов, участвующих в формировании Счетной палаты РФ, представляется, является нарушением Конституции РФ — равно как и нарушением базовых принципов науки об управлении, требующих разделения субъекта и объекта контроля и не допускающих участие последнего в формировании первого. К сожалению, Конституционный Суд пока не признал данные нормы неконституционными.

го экономического суверенитета и пресечения стимулов для государственной (в первую очередь — исполнительной) власти инициировать перевод части бюджетных средств в различные «внебюджетные» и иные фонды, строго формально под понятие «бюджет» при его буквальном толковании не подпадающие¹⁵⁸. Соответствует он и п.3 ст. 18 Лимской декларации о руководящих принципах контроля: «Все управление государственными финансами, независимо от того, отражены они в национальном бюджете или нет, должно быть объектом контроля высшего контрольного органа. Управление теми частями государственных финансов, которые исключены из национального бюджета, не должно выводиться из-под контроля высшего контрольного органа»¹⁵⁹, а также представляется верным с точки зрения конституционно-правового толкования: Конституция России не расшифровывает понятие «бюджет», а каких-либо «внебюджетных фондов» не предусматривает. Однако позиция законодателя может меняться, в связи с чем представляется важным зафиксировать соответствующее толкование конституционной категории «бюджет» Конституционным Судом РФ.

1.4. Еще один пример — антиконституционная (в нарушение ст. 114 Конституции России) передача полномочий Правительства по управлению федеральной собственностью иным субъектам, например, Центральному Банку (ему переданы золотовалютные резервы, объем которых может в разы превышать объем средств федерального бюджета; находящийся в федеральной собственности пакет акций ПАО «Сбербанк»), Управлению делами Президента РФ (в том числе, значитель-

¹⁵⁸ Причем делаться это может (и обычно делается) под самыми прекрасными предложениями, например, под предлогом «большей эффективности и надежности целевых фондов» и т.п.

¹⁵⁹ Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/international/intosai-working-group-on-key-national-indicators/documents-of-intosai/the-lima-declaration-of-guidelines-on-monitoring.php> (дата обращения 24.04.2015).

ный объем заграничной собственности Российской Федерации)¹⁶⁰ или даже юридическим лицам (например, передача Правительством РФ находящегося в собственности Российской Федерации контрольного пакета в 35% акций ПАО «Газпром» в доверительное управление самому ПАО «Газпром» — в нарушение, в частности, п. «г» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, ст. 1014 и 1026 ГК РФ¹⁶¹). Еще большую угрозу представляет попытка законодательного закрепления, иначе говоря, легализации подобных тенденций, примером чего является упоминавшийся выше внесенный Правительством проект Федерального закона № 137443-6 от 30.01.13 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и установлении требований к работникам специализированной финансовой организации, учреждаемой Правительством Российской Федерации», который¹⁶² предполагал передачу ряда суверенных полномочий Российской Федерации в финансовой сфере, в том числе управление средствами т.н. «суверенных фондов», управление государственным долгом

¹⁶⁰ Представляется, что нарушением Конституции РФ был уже п. 3 Указа Президента РФ от 02.08.1995 № 797 (ред. от 11.12.1996) «Об Управлении делами Президента Российской Федерации», согласно которому, постановялось Правительству РФ «передать Управлению делами Президента РФ <...> полномочия по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности»...

¹⁶¹ По данному инциденту Счетной Палатой РФ было официально направлено Представление Председателю Правительства РФ от 29.05.1998 (исх. № 02-605/02), где, в частности, содержалось предложение признать по согласованию с ПАО «Газпром» данный договор от 20.12.1997 г. недействительным с момента заключения, как не соответствующий закону, и принять 35%-й пакет акций ПАО «Газпром», находящийся в федеральной собственности, к непосредственному управлению Правительством РФ в соответствии с требованием п. «г» ст. 114 Конституции РФ. В связи с непринятием мер Правительством далее было официальное Обращение Счетной палаты РФ в Генеральную прокуратуру РФ от 29.05.1998 (исх. № 02-606/02).

¹⁶² Проект Федерального закона № 137443-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и установлении требований к работникам специализированной финансовой организации, учреждаемой Правительством Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 12.09.2012)». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=98101> (дата обращения 12.04.2013).

и даже его учет¹⁶³, а также право выступать от имени Российской Федерации при заключении договоров доверительного управления средствами Фонда национального благосостояния¹⁶⁴ коммерческому юридическому лицу в форме ОАО¹⁶⁵.

Еще более парадоксальной является норма Федерального Закона от 27.09.2013 № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», п. 2 ст. 2 которого передает, в нарушение Конституции РФ (в том числе п. «д» ст. 71, пп. «г» п. 1 ст. 114) и п. 1 ст. 214 Гражданского Кодекса РФ, не просто управление имуществом¹⁶⁶, но «пол-

¹⁶³ Пункт 2 статьи 1 данного законопроекта – в то время, как действующее законодательство возлагает соответствующие полномочия на Правительство и Министерство финансов (п.1 ст.101 Бюджетного Кодекса РФ). Кстати, еще в 1990-е Счетной палатой РФ отмечалась передача «некоторых контрольных функций» в части займов «различным негосударственным организациям и фондам» — см.: Основные проблемы эффективного использования средств займов Международного банка реконструкции и развития (Аналитическая записка по материалам проверок Счетной палаты Российской Федерации) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 3/1999. — С. 74; а также п. 5 «Выводов» Отчета Счетной палаты РФ «О результатах проверки Российского центра приватизации в части законности и эффективности использования займов, предоставленных международными финансовыми организациями на содействие осуществлению приватизации и поддержку предприятий»: Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 2 (26) / 2000 г. — С. 37.

¹⁶⁴ Подпункт «б» пункта 1 статьи 1 данного законопроекта.

¹⁶⁵ Действующее законодательство (в т.ч. абз.2 п.1 ст. 96.11 БК РФ) также предполагает возможность противоречащей Конституции РФ передачи полномочий по управлению федеральной собственностью иным лицам, однако, концепция данного законопроекта прямо устанавливает передачу конституционных полномочий исполнительной власти коммерческому юридическому лицу — ОАО, отвечающему, в соответствии с п.1 ст.96, п.1 ст.99 ГК РФ (в редакции, действовавшей на момент внесения законопроекта), п.1 ст.3 ФЗ «Об акционерных обществах», в случае частичной или полной утраты вверенных средств исключительно своим имуществом, которое в данном случае, очевидно, будет несопоставимо меньше масштаба передаваемых в управление средств. А при том, что в концепции законопроекта предполагалось закрепление 100% акций ОАО в собственности государства, ответственность формально ОАО будет фактически осуществляться государственными же средствами, что создает большую угрозу экономическому суверенитету государства.

¹⁶⁶ Идеологи реформы РАН среди использовавшихся ими аргументов отмечали «неэффективность управления» имуществом РАН.

номочия собственника федерального имущества РАН» Правительству РФ (а изначально в законопроекте — непоименованному специализированному органу)¹⁶⁷. То есть передаются принадлежащие в полном объеме и их совокупности лишь самой Российской Федерации полномочия по владению, пользованию и распоряжению, в том числе, и отчуждению.

1.5. На стыке двух предыдущих подпунктов — проблема перевода значительного объема финансовых средств и передачи другого федерального имущества государственным корпорациям, рассматриваемым некоторыми исследователями как инструмент «неявной приватизации государства»¹⁶⁸ и критикуемым за неопределенный статус и недостаточную подконтрольность¹⁶⁹ — так, лишь 7 мая 2009 г. Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной корпорации “Ростехнологии”» № 88-ФЗ были внесены изменения о том, что Счетная палата РФ осуществляет финансовый контроль за деятельностью ГК «Ростехнологии». Неоправданно же высокие (по мнению ряда специалистов, а также в сравнении с зарплатами лиц, занимающих высшие государственные должности, и управляющих государственным имуществом в развитых странах) зарплаты и «бонусы» топ-менеджеров государственных корпораций, а также других юридических лиц, контрольный пакет акций которых нахо-

¹⁶⁷ В п. 2 ст. 2 закреплялась следующая формулировка: «Полномочия собственника федерального имущества, закрепленного за российскими научными организациями Российской академии наук, осуществляет специально уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти» — см.: Проект Федерального закона № 305828-6 от 01.07.2013 «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=107907> (дата обращения 15.10.2013).

¹⁶⁸ Сулакшин С.С. Категория, структура государственного суверенитета и состояние России / Проблема суверенности современной России. Материалы Всеросс. науч.-общ. конф., 6 июня 2014 г., Москва / Центр научной политической мысли и идеологии. — М.: Наука и политика, 2014. — С. 14.

¹⁶⁹ См.: Сильвестров С.Н., Городецкий А.Е. Развитие институциональных исследований в ИЭ РАН в 2005-2010 гг. // Вестник экономической безопасности, 2010, № 6. — С. 89.

дится в федеральной собственности, иллюстрирует завуалированную форму легализованной коррупции.

2. Второй пример завуалированных ограничений народного экономического суверенитета, связанных с коррупцией — постепенная подмена контрольной функции представительной и законодательной власти и формируемых ею контрольно-счетных органов так называемым «государственным/конституционным аудитом», что получает уже и законодательное закрепление¹⁷⁰. Данная тенденция также представляется опасной с точки зрения народного экономического суверенитета: возникает угроза постепенной утраты народом (сувереном) возможности осуществлять (через представительные и формируемые ими контрольно-счетные органы) полноценный контроль за бюджетом и в целом за национальной экономикой (исследователи отмечают, что «сам термин “аудит” носит преимущественно частно-правовой характер»¹⁷¹, ассоциируется с отношениями, регулируемыми Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» — все это также является косвенным следствием постепенного перенесения «рыночного мышления» на публичную сферу, характерного для признаваемого создателем «конституционной экономики» Дж. Бьюкенена). Показательно и то, что борьба за ограничение функций и полномочий Счетной палаты «аудитом» велась давно, причем, ее инициаторами были именно те субъекты, которые являются объектами контроля со стороны Счетной палаты РФ. Так, в совместном Заявлении Правительства РФ и Центрального банка фиксировалось: «роль Счетной палаты предполагается строго ограничить проведением аудиторских проверок» (п. 56)¹⁷² (в контексте вопроса экономического суверени-

¹⁷⁰ Термин «аудит» был включен в Бюджетный кодекс РФ изменениями от 26.04.2007 (№ 63-ФЗ), а позже — и в ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

¹⁷¹ Рябова Е.В., Лозовой М.М. Понятие конституционного аудита и его роль в гражданском обществе. URL: http://www.rusnauka.com/27_NNM_2011/Pravo/2_93807.doc.htm#_ftnref6 (дата обращения 20.05.2016).

¹⁷² Заявление Правительства Российской Федерации и Центрального банка России от 22 февраля 1996 г. «О среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 год» // Российская газета. 1996. 23 марта. URL: <http://constitution20.ru/documents/15>

тета государства стоит отметить, что данное Заявление было принято в рамках согласования действий Правительства РФ в связи с принятием кредита МВФ). Представляется, что нынешние тенденции свидетельствуют о как минимум частичной победе стремящейся уйти из-под контроля народа (и поддержанной извне) власти над народом-сувереном.

Последний пример, иллюстрирующий теснейшую взаимосвязь государственного и народного экономического суверенитета и проблематики коррупции — это проблема оффшоризации экономики. Деоффшоризация важна не только с точки зрения обеспечения фискального суверенитета, но и с точки зрения сохранения за народом суверенной возможности контроля за властью, пресечения ее коррумпирования со стороны внешних сил, вследствие чего ею может осуществляться уступка части государственного суверенитета (так, если когда-то выяснится, что присоединение России к ВТО на соответствующих условиях и в таком порядке было результатом коррупции — вряд ли такие масштабные решения принимались «за взятку»; скорее, система внешнего коррумпирования была куда сложнее, включая сохранение информации об оффшорных активах и т.д.). В этих же целях важно не допускать финансирование избирательных кампаний юридическими лицами, а также, как минимум, осуществлять жесткий контроль за источниками финансирования политических партий и деятелей, а как максимум — исключить «денежный» фактор из политической борьбы. Не случайно в США длительное время действовал закон, ограничивавший возможность участия корпораций в финансировании избирательных кампаний. Признание его в 2008 г. Верховным Судом США неконституционным ставит вопрос об угрозе демократии, народному суверенитету и даже правам личности, поскольку с ними фактически уравниваются «права корпораций». Представляется важным и опыт выборов народных депутатов РСФСР в 1990 году, к которому некоторые исследователи проблем реформы российской Конституции предлагают вернуться в части исключения конкуренции «денег» и создания более справедли-

вых условий для политической конкуренции¹⁷³. Важно иметь в виду, что коррупция не только чрезвычайно опасна сама по себе (ввиду непосредственной опасности злоупотреблений и хищений), но и создает теневые рычаги управления народными представителями и другими государственными служащими со стороны криминальных и/или внешних сил, заинтересованных в ограничении суверенитета России.

3. Конституционная экономика или конституционная политическая экономия? Об инструментах анализа проблем коррупции и суверенитета

Учитывая, что, как выше говорилось, проблематика коррупции изучается в рамках и экономических, и юридических наук (в том числе, конституционного права), логично было бы исследовать имеющиеся взаимосвязи в рамках «конституционной экономики», особенно, учитывая, что ее российские представители (в отличие от признаваемого обычно ее основателем Дж. Бьюкенена) рассматривают ее чаще не как экономическую, а как междисциплинарную область знания¹⁷⁴. Однако в сегодняшнем виде конституционная экономика представляется в большей степени не дисциплиной, а концепцией, воспринявшей идеологию отдельных экономических школ.

¹⁷³ Так, в п.3 ст. 64.15 Конституции РФ предлагается закрепить: «Запрещается частное финансирование или материальная поддержка кандидатов или списка кандидатов. Для участия в избирательной кампании каждый кандидат или список кандидатов получает одинаковую государственную поддержку». — см. Главу 2 «Инициативные проекты новых глав Конституции Российской Федерации» — см.: Потенциал развития Конституции: пути конституционной модернизации Российской Федерации» (предварительные тезисы доклада и инициативные проекты трех новых глав Конституции Российской Федерации). Экспертный доклад (Белая книга). — М.: Фонд конституционных реформ, 2013; см. также: Болдырев О.Ю. Деятельность Парламента и процедура его формирования // Материалы Международной конференции «Актуальные проблемы конституционного права», проводимой Научно-студенческим обществом юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. — М., 2011. — С. 75.

¹⁷⁴ Андреева Г.Н. Размышления об особенностях становления российской теории конституционного регулирования экономических отношений // Конституционное и муниципальное право, 2015, № 9. — С. 5.

С самого начала в основу «конституционной экономики» были положены идеи «теории общественного выбора» в версии Дж. Бьюкенена, которые, как представляется, основывались на двух редукциях (эти редукции в целом характерны для не-институционализма, от которого «отпочковались» «конституционная экономика» и «экономический анализ права» — в отличие от «классического» институционализма):

1. на редукции политико-правовой и конституционно-правовой сферы и самого государства до некоего аналога рынка¹⁷⁵ (в русле идей «экономического империализма», переносившего рыночные модели на другие виды общественных отношений; одно из самых ярких его проявлений — работы нобелевского лауреата по экономике Г. Беккера¹⁷⁶);

2. на редукции понятия «экономической методологии» до методологии так называемого *mainstream*'а (это отмечают исследователи, например: «Теория общественного выбора Дж. Бьюкенена по существу представляет собой принципы мейнстрима, приложимые к процессам голосования и выбора, к процессам функционирования политической системы общества»¹⁷⁷), далеко не всеми экономическими школами разделяемого.

Представляется, что происходит вульгаризация политико-правовой модели, в рамках чего конституционно-правовые отношения (в том числе, фундаментальные отношения представительства) подменяются рыночными. Таким образом, подход основателей «конституционной экономики» оказался коррелирующим с упомянутой выше концепцией «сервисного государства» и лежащим в одном русле с тем, что исследователи называют «маркетизацией государственного правления», предполагающей «многоаспектное распространение основа-

¹⁷⁵ Как отмечают исследователи, по сути, Бьюкенен отождествляет государство и рынок, «не видя между ними почти никакой разницы» — цит. по: Андреева Г.Н. Размышления об особенностях становления российской теории конституционного регулирования экономических отношений // Конституционное и муниципальное право, 2015, № 9. — С. 5.

¹⁷⁶ См., например: Беккер Г. Выбор партнера на брачных рынках. URL: http://igiti.hse.ru/data/444/313/1234/6_1_1Beck.pdf (дата обращения: 10.03.2015).

¹⁷⁷ Сухарев О.С. Новая программа исследований в экономике: традиция «старого» институционализма и современность // Журнал экономической теории. — 2013. — № 4.

ний коммерческой деятельности на сферу государственного управления»¹⁷⁸ и что, как показано выше, представляет угрозу суверенитету государства.

Развиваемые в рамках «конституционной экономики» теории сами представляются угрожающими экономическому суверенитету, а потому — неприменимыми в качестве инструментария поиска механизмов его обеспечения. Яркие примеры — упомянутые выше доктрины «независимости» Центрального банка¹⁷⁹ и «конституционного аудита»¹⁸⁰.

Проблема «конституционной экономики», как представляется, заключается в восприятии в качестве «экономической методологии» лишь «мейнстримовской» методологии «economics»¹⁸¹. С этих же позиций зауженным оказывается и анализ проблематики коррупции, воспринимаемой в «мейнстриме» преимущественно лишь как следствие «избытка государства», что подводит к выводу о противоположности задач борьбы за укрепление государственного суверенитета и борьбы против коррупции и не позволяет увидеть обратную сторону — коррупционно обусловленную возможность ограничения государственного суверенитета. Таким образом, представляется, что конституционная экономика как дисциплина (направление междисциплинарных исследований) оказалась фактически редуцированной до некоторой совокупности концепций.

¹⁷⁸ Сильвестров С.Н. Мировой экономический кризис и формирование новой архитектуры глобальной экономики // Вестник Финансового университета, 2009, № 2. — С. 7.

¹⁷⁹ См.: Конституционная экономика / Ответственный редактор Г.А. Гаджиев. — М.: Юстицинформ, — 2010. — С. 23, 139; Баренбойм П.Д., Кутафин О.Е. Статус Центрального банка как основной вопрос конституционной экономики/ Банк России в 21 веке/ под ред. П.Д. Баренбойма и В.И. Лафитского. — М.: Юстицинформ, 2003.

¹⁸⁰ См. Степашин С.В. Конституционный аудит. — М.: Наука, 2006, С. 24-29; Соломатина Н.Н. Конституционный аудит как элемент конституционной экономики//Вестник ВГУ. — Серия «Право». — 2007. — № 2 (3).

¹⁸¹ Так, О.С. Сухарев отмечает, что теория Дж. Бьюкенена по существу представляет собой принципы мейнстрима, приложимые к процессам голосования и выбора, к процессам функционирования политической системы общества — см.: Сухарев О.С. Новая программа исследований в экономике: традиция «старого» институционализма и современность // Журнал экономической теории. — 2013. — № 4.

В качестве продуктивной альтернативы могла бы выступать конституционная политическая экономия. Данный термин представляется более предпочтительным по ряду причин.

1. В отличие от «economics», нередко переводимой на русский язык как «экономика»¹⁸² и построенной на базе «mainstream», политическая экономия исторически приемлет сосуществование различных, в том числе и противоположных школ экономической мысли (например, английской классической, марксистской и немецкой историко-этической политэкономии).

2. Термин «economics» ввел А. Маршалл в 1890 году в работе «The principles of economics» (для сравнения: до этого Д. Рикардо назвал свой трактат «On the Principles of political economy», Дж. Ст. Милль — «The Principles of political economy»; аналогичные термины использовали С. де Сисмонди и другие классики, начиная с еще «доклассической» работы А. де Монкретьена). При этом предмет дисциплины был сужен за счет устранения А. Маршаллом из него «таких беспокоящих вопросов, как распределение доходов и богатства, структура власти и социальная справедливость»¹⁸³.

Но разве конституционалисты могут подобно «economics» абстрагироваться от таких фундаментальных вопросов как структура власти, социальная справедливость и т.д.? Признаем, что и зарождение науки государственного (конституционного) права как отдельной дисциплины в некоторой степени было аналогичным зарождению «economics»: подобно тому, как последний отказался от анализа фундаментальных, в том числе, мировоззренческих проблем, поднимаемых политической экономией, так же и наука государственного (конституционного) права ушла от лежавшей в основе государственной науки Нового времени политической философии, задававшей не столько изучением того, что есть, а уяснением того,

¹⁸² Часто также используется термин «Экономическая теория» или другие аналогичные.

¹⁸³ Ефимов В.М. От машин удовольствия к моральным сообществам (размышления над новой книгой Джеффри Ходжсона). URL: http://humper.ru/pdf/JIS_5.2_2013/JIS_5.2-2.pdf (дата обращения 27.06.2016). — С. 19.

что должно быть¹⁸⁴. Возможно, именно в связи с отходом науки конституционного права от политической философии конституционное право пользуется старыми конструкциями политической философии периода эпохи Просвещения, когда, например, разделение властей уже было выработано, а Центральные банки еще не получили распространение и потому в систему разделения властей вписаны не были. И все-таки, несмотря на то, что предмет науки конституционного права исторически был сужен, она не отказалась от рассмотрения тех вопросов, от которых во многом отказался «economics»: структуры власти, социальной справедливости и т.д.

3. Если «economics» исследует рыночно-капиталистическую систему без качественных изменений в ней, то конституционное право (в отличие от других отраслей права) является инструментом и таких качественных изменений: оно обладает как арсеналом инструментов поддержания или реформирования действующей системы, так и ее «дискретного» изменения (например, рыночной на плановую или наоборот). И политическая экономия, и наука конституционного права способны отказать от абсолютизации какой-либо одной модели, а также обратиться к более глубинному (а не техническому исследованию) тех или иных явлений и категорий (например, категории «экономический суверенитет»).

4. В отличие от «economics» политическая экономия рассматривается обычно как наука историческая – пусть и с расхождением в позициях относительно существования универсальных исторических законов (например, марксистская политэкономия, ориентирующаяся на марксистскую философию истории)¹⁸⁵ или их отсутствия (немецкая историческая школа, особенно в лице Г. Шмоллера). Данный подход представляется важным и для конституционно-правового анализа,

¹⁸⁴ Гессен В.М. Очерки истории науки государственного права // Хрестоматия по конституционному праву: учеб. пособие. Том I. / Сост. д.ю.н., проф. Н.А. Богданова, к.ю.н., м.н.с., Д.Г. Шустров. СПб.: Издательский Дом «Алеф Пресс», 2014.

¹⁸⁵ Политическая экономия. Учебник под ред. К.В. Островитянова. Государственное издательство политической литературы, Москва, 1955. — С. 8. См. также «Курс политической экономии» под ред. Н.А. Цаголова, «Политическую экономию» С.С. Дзарасова и др.

предоставляя более широкое поле и возможности для исследований.

5. В-четвертых, и политэкономы мыслят политически, и конституционное право — институциональная основа политической жизни; обе дисциплины занимаются в большей степени «макро-проблемами», хотя закладывают основы и для «микро»¹⁸⁶.

6. В продолжение предыдущего пункта: сам стык конституционного права и экономики уже предполагает междисциплинарное начало; политическая же экономия его расширяет, позволяя рассматривать проблемы «широко-обществоведчески» (что несколько сближает ее с «классическим» институционализмом)¹⁸⁷. Обе же проблемы, рассмотренные в данной главе — коррупции и суверенитета — являются междисциплинарными и требуют именно широко-обществоведческого осмысления.

Конституционную политическую экономию предлагается рассматривать как междисциплинарное направление исследований на стыке «институциональной политической экономии», выделение которой предлагает ряд исследователей¹⁸⁸, и науки конституционного права. Представляется, что в рамках указанного направления могут разрабатываться конституционно-по-

¹⁸⁶ См., в частности: Авакьян С.А. Конституционное право и политика: проблемы взаимодействия в современном мире // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: 28 – 30 марта 2012 года / отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А. М.: Юрист, 2012. — С. 15 – 24

¹⁸⁷ См.: Болдырев О.Ю. Конституционное право и экономика: поиск методологии и бегство от идеологии // Конституционное и муниципальное право, 2015, № 4.

¹⁸⁸ Буайе Р., Бруссо Э., Кайе А., Фавро О. К созданию институциональной политической экономии // Экономическая социология. Т.9. — №3. — 2008. — С. 17 – 18. URL: http://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208204978/ecsoc_t9_n3.pdf (дата обращения: 12.08.2015); Гриценко А.А. Институциональная политическая экономия: методологический потенциал и новые возможности. URL: <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/1401/1/Grytsenko.pdf> (дата обращения: 03.04.2015); Курбатова М.В. Политическая экономия, институциональная экономика и институциональная политическая экономия // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая. 2012, № 41. — С. 85 – 89; Дементьев В.В. Институциональная политическая экономия: с чего начать? // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). 2015. — Выпуск № 1. — Том 7; Болдырев О.Ю. Юридическая наука перед лицом экономического империализма // Право и образование, 2016, № 10.

литэкономические аспекты проблем коррупции и суверенитета и их взаимосвязи. С учетом же того, что и ограничение экономического суверенитета других государств, и насаждение в них коррупции используются сегодня развитыми государствами и транснациональными корпорациями в качестве механизмов геополитической и геоэкономической экспансии¹⁸⁹, может быть полезной и постановка вопроса о потенциале развития «конституционной геоэкономики»¹⁹⁰.

Список литературы

1. Анализ первого этапа приватизации и предложения по его совершенствованию. Доклад Председателя Государственного комитета РФ по управлению государственным имуществом В.П. Полеванова Председателю Правительства РФ В.С. Черномырдину (Исх. № ВП-424-ДСП от 18.01.1995 г.) [Электронный ресурс]// http://nationalization.ru/Privat90/doklad_polevanov.htm;
2. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Руководитель рабочей группы – Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. – М.: Издательство «Олита», 2004;
3. Болдырев О.Ю. Защита прав предпринимателей конституционно-правовыми методами в связи с присоеди-

¹⁸⁹ У.Р.Мид называл экономические механизмы «липкой силой» — в развитие идеи «мягкой силы» Дж. Ная. См. также, например: Глазьев С.Ю. О неотложных мерах по укреплению экономической безопасности России и выводу российской экономики на траекторию опережающего развития. Доклад. — М.: Институт экономических стратегий, Русский биографический институт, 2015. — С. 11 – 24 и др.

¹⁹⁰ Термин «геоэкономика» был предложен Э. Люттваком (см.: Luttwak E. From Geopolitics to Geo-economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce // The National Interest. 1990. № 20), однако, зарубежные и российские исследователи понимают его по-разному — см.: Цымбурский В.Л. Русские и геоэкономика // Pro et Contra, 2003, Том 8, № 2. См. также работы Г.Д. Гловели, С.Н. Сильвестрова, В.А. Дергачева, А.И. Неклесса, Э.Г. Кочетова, Ж. Аталли, Т.С. Малаховой и др.

- нением России к ВТО// Предпринимательское право. 2013, №2;
4. Болдырев О.Ю. Конституционное право и экономика: поиск методологии и бегство от идеологии // Конституционное и муниципальное право, 2015, № 4;
 5. Заключение Временной комиссии Совета Федерации по расследованию причин, обстоятельств и последствий дефолта 1998 г. (утверждено Постановлением Совета Федерации от 17.03.1999 № 113-СФ «Об итогах работы Временной комиссии Совета Федерации по расследованию причин, обстоятельств и последствий принятия решений Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 17 августа 1998 года о реструктуризации государственных краткосрочных обязательств, девальвации обменного курса рубля, введения моратория на осуществление валютных операций капитального характера»)[Электронный ресурс] // URL: http://www.glazev.ru/econom_polit/23/;
 6. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 2/1997;
 7. Заключение Счетной палаты РФ по Отчету Правительства РФ о реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году за 2015 год и информации Центрального банка РФ по вопросам, предусмотренным статьей 3 Федерального закона от 20 апреля 2015 г. № 87-ФЗ, включая результаты проверки и анализа хода реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, [Электронный ресурс] // URL: http://audit.gov.ru/activities/control/anti-crisis-measures.php?clear_cache=Y;
 8. Заявление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19 июня 1998 года «О государственных финансовых обязательствах Российской Федерации

- по государственным внешним заимствованиям Российской Федерации» (принято Постановлением ГД ФС РФ от 19.06.1998 N 2644-II ГД). [Электронный ресурс] // URL: <https://www.lawmix.ru/pprf/142107> (дата обращения 24.07.2016);
9. Муранов А.И. Обязательства, которых мы не знаем. Вступление России в ВТО: точка зрения юриста. [Электронный ресурс]// URL: <http://stop-vto.ru/2011/11/13/obyazatelstva-kotoryih-myi-ne-znaem-vstuplenie-rossii-v-vto-tochka-zreniya-yurista/> (дата обращения 17.03.2014);
 10. Основные проблемы эффективного использования средств займов Международного банка реконструкции и развития (Аналитическая записка по материалам проверок Счетной палаты Российской Федерации) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 3/1999;
 11. Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах документальной ревизии финансово-хозяйственной деятельности Российского акционерного общества энергетики и электрификации «ЕЭС России» за 1997 год и проверки деятельности представителей государства в составе совета директоров РАО «ЕЭС России» по соблюдению интересов государства // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 9/1998;
 12. Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах комплексной проверки финансово-хозяйственной деятельности открытого акционерного общества «Общественное российское телевидение» и управления пакетом акций ОАО «ОРТ», находящимся в федеральной собственности. [Электронный ресурс] // URL: <http://audit.gov.ru/upload/uf/29e/29e8d9baad987c10b4035c1094f92248.pdf>;
 13. Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах проверки производственно-хозяйственной и финансовой деятельности российского акционерного общества «Норильский никель» и использования этим предприятием бюджетных средств, а также отсрочки налоговых платежей в 1996 году // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, № 1/1997;

14. Отчет Счетной палаты РФ «О результатах проверки Российского центра приватизации в части законности и эффективности использования займов, предоставленных международными финансовыми организациями на содействие осуществлению приватизации и поддержку предприятий»: Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 2 (26) / 2000 г.;
15. Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах проверки соответствия действующему законодательству порядка подготовки и проведения внеочередного общего собрания акционеров РАО «ЕЭС России» 4 апреля 1998 г. // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 1/1999;
16. Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах проверки целесообразности и эффективности расходования средств федерального бюджета и внешних заимствований на реструктуризацию угольной отрасли России в 1998-1999 годах // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 4 (28), 2000 г.;
17. Отчет Счетной палаты по результатам проверки реализации Соглашений о разделе продукции на Сахалине, утвержденный Постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 25.02.2000 г. №6 (198)// Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. № 8 (32). 2000.
18. Отчет Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверки целесообразности, эффективности и соответствия действующему законодательству Российской Федерации продажи находившихся в федеральной собственности акций Российского акционерного общества «Норильский никель» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, № 5/1998;
19. Отчет по результатам проверки эффективности и целесообразности расходования Центральным банком Российской Федерации государственных средств, выданных им в виде кредитов коммерческим банкам за период с августа 1998 года по ноябрь 1998 года // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 9/1999.

Кулов Г.З.¹⁹¹

ЗНАЧЕНИЕ И ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУТА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ СВЕДЕНИЙ ОБ ИМУЩЕСТВЕ И ДОХОДАХ КАНДИДАТАМИ В РАМКАХ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Согласно п. 3 ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» кандидат, при уведомлении избирательной комиссии о собственном выдвижении, вместе с соответствующим заявлением об уведомлении обязан представить сведения о размере и об источниках доходов, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, о вкладах в банках и ценных бумагах. В соответствии с п. 7 той же статьи, данные сведения подлежат опубликованию.

Данное положение закона имеет недвусмысленное смысловое наполнение: избиратели должны ознакомиться с имущественным статусом кандидатов, за которых им предстоит отдать свой голос. Ознакомление избирателей с информацией о кандидатах — неотъемлемая часть избирательного процесса, имеющая первостепенное значение в рамках представительной демократии. Но в условиях реалий современного общества закрепленный в ст. 33 институт приобретает иное значение, носящее именно антикоррупционный характер.

На практике в ныне существующей отечественной политической системе сложилась довольно устойчивая традиция перехода различных политических деятелей из одних государственных структур в другие. При осуществлении общественного контроля со стороны гражданского общества, который выражается в том числе и в мониторинге доходов и имущества должностных лиц, предвыборные декларации могут сыграть далеко не последнюю роль. В данном случае сведения о дохо-

¹⁹¹ Студент 3 курса бакалавриата юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

дах и имуществе, публикуемые избирательной комиссией, используются уже в качестве средства контроля за имущественным статусом конкретных лиц, которые в предшествующие годы могли занимать совершенно другую должность в другом государственном органе. Исходя из сравнительного анализа показателей доходов и имущества за разные годы, можно сделать довольно правдоподобное предположение о наличии правонарушения коррупционного характера, которое станет основанием для проведения проверки органами прокуратуры.

Однако здесь может возникнуть закономерный вопрос о том, почему в данном случае мы обращаем такое внимание именно на предвыборные декларации, в то время как подобные сведения должностные лица обязаны раскрывать в любом случае, основываясь на иных правовых актах (в частности, подобные обязанности закреплены в Федеральном законе «О противодействии коррупции», Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и др.). Дело в том, что предвыборные декларации являются гораздо более информативными, поскольку они содержат в себе на порядок больше сведений, подлежащих раскрытию. Например, в п. 4.1 ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо должно ежегодно представлять сведения о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера, а также аналогичные сведения своих супруги и несовершеннолетних детей. Что касается предвыборной декларации, то помимо указанных сведений кандидат обязан представлять также и информацию о вкладах в банках и ценных бумагах, что на практике намного подробнее позволяет определить его имущественный статус. Исходя из большого объема содержащихся в предвыборных декларациях сведений, данный институт может действительно быть довольно эффективным средством антикоррупционного контроля со стороны общественности за деятельностью должностных лиц.

Следует отметить, что институт предвыборных деклараций присутствовал в российском избирательном законодательстве не всегда. Так, Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», который действовал с 1994 по 1997 годы, не предписывал представлять сведения о доходах и имуществе в избирательную комиссию при регистрации кандидата. Не предписывали кандидатам представления своих сведений при регистрации ни Федеральный закон от 17.05.1995 № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», ни Федеральный закон от 21.06.1995 № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

В 1997 году вступает в силу новый Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который заменяет собой старый вышеуказанный аналогичный закон. Новый нормативно-правовой акт гораздо более подробно регулирует вопросы, связанные с выборами и избирательным процессом. В первоначальной редакции данного закона указания на предвыборные декларации не было. Но в 1999 году в этот Закон вносятся изменения. Теперь там в п. 1 ст. 32 впервые сказано, что кандидаты должны представлять при регистрации избиркому свои сведения о размере и об источнике доходов, а также о имуществе, принадлежащем на праве собственности. Но такая обязанность может быть предусмотрена только другим федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации. То есть Закон 1997 года только допускал возможность данного требования, но отводил этот вопрос под регулирование отдельных выборов. В том же 1999 году были приняты новые законы: Федеральный закон от 24.06.1999 № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральный закон от 31.12.1999 № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предписывал

кандидатам при регистрации представить сведения о доходах и имуществе. Закон «О выборах Президента» обязывал кандидатов представить сведения о доходах и расходах, сведения об имуществе, а также сведения о доходах и расходах и имуществе супруга и несовершеннолетних детей. Для кандидатов на пост Президента и в депутаты Государственной Думы законы прямо указывали, что их декларации публикуются.

В соответствии с существующим на данный момент правовым регулированием процесс представления предвыборных деклараций можно условно разделить на три этапа: непосредственно само представление, затем проверка избирательной комиссией представленных кандидатами сведений, и, наконец, опубликование сведений.

Информацию о доходах, имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах кандидат обязан представить при регистрации, в момент предоставления заявления о согласии баллотироваться по определенному избирательному округу. В случае, если голосование проходит по партийным спискам, сведения также представляются в процессе передачи документов для регистрации партийного списка. Даже если специальным законом не предусмотрена обязанность кандидатов представлять предвыборные декларации в процессе регистрации собственной кандидатуры, это не освобождает их от обязанности представлять указанные сведения, поскольку такая обязанность предусмотрена непосредственно ст. 33 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон). В Законе также имеется указание на то, что такие сведения кандидат должен представить лично; исключением являются ситуации, когда кандидат болен или же он заключен под стражу, будучи подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу — очевидно, что данное требование не распространяется на кандидатов, выдвинутых в рамках списка, поскольку рассматриваемые сведения, в данном случае, передаются вместе со списком. Сведения должны быть представлены по определенной форме, которая также установлена законодательно, и содержится в Приложении 1 того же Закона. Соответствен-

но, включение в данную форму дополнительных сведений может быть предусмотрено лишь только федеральным законом. Это имеет особо важное практическое значение, поскольку субъекты Российской Федерации не имеют права устанавливать количество сведений в ином объеме, чем это предусмотрено данной формой. Более того, сведения, представленные по иной форме формально следует признавать непредставленными вовсе, чего придерживается судебная практика¹⁹². Следует отметить, что до 2005 года указанные сведения представлялись вовсе не по специальной форме, но в виде копии налоговой декларации, что, возможно, более практично, поскольку уменьшает риски внесения дополнительных изменений, искажающих действительную картину имущественного положения кандидата.

Избирательная комиссия, в которую была представлена предвыборная декларация, обязана осуществить проверку достоверности представленных в ней сведений. Функции проверки достоверности содержащихся в предвыборных декларациях сведений возлагаются на специальные контрольно-ревизионные службы при избирательных комиссиях. Контрольно-ревизионные службы имеют довольно широкие полномочия: так, в рамках своей деятельности они имеют право обращаться в соответствующие федеральные органы исполнительной власти с запросами о проверке данных, представленных кандидатом. Следует отметить, что в их состав и так входят представители от многих органов исполнительной власти: МВД России, ФНС России, ФСФР России, ФСБ России, ФТС России, Минобрнауки России, МЧС России, Росимущества, Банка России и т.д. С 2015 года Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в рамках проверочных мероприятий может обращаться с запросами и в кредитные организации. На наш взгляд, нельзя не отметить довольно широкий объем полномочий у контрольно-ревизионных служб, связанных с проверкой достоверности предвыборных деклараций. Но еще большее значение име-

¹⁹² См., например: Определение Судебной коллегии по гражданским делам от 10 марта 2006 г. по делу N 52-Г06-1.

ют меры конституционно-правовой ответственности, которые могут быть применены кандидату в случае представления им недостоверных сведений.

Во-первых, в данном случае избирательная комиссия передает огласке факт выявленной недостоверности в предвыборной декларации в соответствии с п. 8 ст. 33 Закона. Во-вторых, регистрация кандидата может быть осуществлена только в случае представления им полного и достоверного объема сведений, в том числе и данных о его доходах, имуществе, вкладах в банки и ценных бумагах. Поэтому непредставление таких сведений может повлечь за собой отказ от регистрации кандидата на основании п. 1 ст. 38 Закона. В то же время кандидат имеет право внести корректировки в представленные им сведения не позднее чем за один день до заседания избирательной комиссии по поводу выявленных в ходе проверок неточностей.

В итоге, на основании п. 7 ст. 33 предвыборные декларации публикуются в объеме, который определяет комиссия, организующая проведение выборов.

Но несмотря на довольно детальную регламентацию процесса проверки предоставленных кандидатами сведений, содержащихся в предвыборных декларациях, все эти преимущества нивелируется при подробном рассмотрении количества сведений, которые кандидаты обязаны представить при регистрации, а также при рассмотрении порядка опубликования данных сведений.

Ныне действующее законодательство в п. 3 ст. 33 Закона указывает, что в число сведений, обязательных к представлению кандидатом входят сведения о размере и об источниках доходов, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, о вкладах в банках и ценных бумагах. Этот же пункт содержит указания и на особый порядок предоставления сведений кандидатом для некоторых выборов.

Так, на выборах Президента кандидат должен представить сведения о размере и источниках дохода и имуществе своего супруга за последние шесть лет. Помимо этого, он должен также представить дополнительные сведения. На выборах

высшего должностного лица субъекта Российской Федерации кандидат должен представить сведения о размере и источниках дохода и имуществе своих супруга и несовершеннолетних детей. Обычно это регулируется также и законами самих субъектов Российской Федерации (пример – п. 3 ст. 32 Избирательного кодекса Москвы). Все эти сведения представляются по форме, которая приложена к соответствующим федеральным законам.

Помимо этого, существует п. 3.1 ст. 33 Закона, который обязывает кандидатов представить: сведения о своей недвижимости за границей (а также супруга и несовершеннолетних детей), об источнике средств на покупку этой недвижимости и о расходах за границей, а также сведения о своих расходах (а также супруга и несовершеннолетних детей) на покупку недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций за последние 3 года, если сумма сделки превышает суммарный доход кандидата и его супруги за последние 3 года.

Как видно, объем представляемых в рамках избирательного процесса сведений далеко не однороден, и зависит от характера тех или иных выборов. Данное положение вызывает некоторые сомнения с точки зрения целесообразности: невольно возникает вопрос, чем же именно обоснован выбор законодателя в рамках объема данных, который содержит в себе предвыборная декларация того или иного кандидата. В самом деле, почему кандидат на выборах Президента должен представить, помимо всего прочего, еще и информацию о доходах и имуществе супруга, а кандидат в Государственную Думу такие данные представлять не обязан? Объяснить данное положение с точки зрения какой-либо логики очень сложно. Может показаться, что выборы Президента, лица, являющегося главой государства, сопряжены с гораздо более значимой ролью в государственном механизме. Но если мы взглянем на объем предвыборной декларации высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, то он гораздо шире объема аналогичной декларации кандидата на пост Президента РФ, поскольку первая включает в себя еще и информацию о несовершеннолетних детях.

Кажется, что эти рассуждения касаются лишь вопроса законодательной техники и носят достаточно формальный характер. На самом же деле размер раскрываемых сведений имеет исключительно практическое значение. Неточности и упущения в законе на практике приводят к тому, что кандидаты могут использовать данные пробелы с целью различных злоупотреблений. К примеру, отсутствие обязанности декларировать доходы супруга и несовершеннолетних детей у кандидатов в депутаты Государственной Думы приводит к тому, что многие кандидаты могут зарегистрировать часть своего имущества на своих супругов (в том числе и с помощью заключения брачного договора) и несовершеннолетних детей, чтобы получить легальную возможность не указывать сведения об этом имуществе в декларации. Так, если обратиться к предвыборным декларациям, опубликованным Центральной избирательной комиссией на своем официальном сайте в связи с проведением выборов в Государственную Думу в 2016 году, то оказывается, что почти в каждом партийном списке есть кандидаты с нулевыми доходами за 2015 год или не владеющие почти никаким имуществом¹⁹³. Очевидно, что такие декларации не отражают реальное положение вещей, однако, в то же время, недостоверными их назвать нельзя. Из аналогичных соображений следует подвергнуть критике и то, что кандидаты представляют лишь сведения об имуществе, которым они обладают на праве собственности. Это означает, что они не обязаны раскрывать данные об имуществе, которое может находиться у них на праве безвозмездного или возмездного пользования. Помимо этого, кандидаты не обязаны конкретно указывать на то, что их доход является нулевым, а также что они не обладают никаким имуществом на праве собственности: получается, что в исключительном случае они могут вообще не представить никаких сведений,

¹⁹³ См.: Сведения о доходах и имуществе кандидатов в депутаты Государственной Думы 2016 год // URL: http://www.cikrf.ru/analog/vib_d16/2016/polit_part/index.html.

коль скоро у них нет ни доходов, ни имущества, ни вкладов в банки, ни акций¹⁹⁴.

Помимо всего вышеуказанного, на практике складывается довольно значимая проблема, связанная с опубликованием данных сведений. В п. 7 ст. 33 Закона объем сведений, которые должны быть опубликованы, определяет избирательная комиссия, которая проводит те или иные выборы. Указанный пункт существовал всегда с самой первой редакции рассматриваемого федерального закона и изменениям не подвергался. Проблема же заключается в том, что ранее многие избирательные комиссии субъектов Российской Федерации расценивали сведения о доходах и имуществе кандидатов как конфиденциальные и именно поэтому не опубликовывали эти сведения. Сейчас же, очевидно, что наличие п. 7 прямо указывает на то, что предвыборные декларации должны быть опубликованы.

С другой стороны, очевидность этой обязанности можно поставить под сомнение, опять же, в связи с неточностью формулировки статьи. Пункт 7 говорит о том, что объем опубликованных сведений в предвыборной декларации определяет избирательная комиссия, которая организует проведение выборов. Вопрос же заключается в том, может ли быть этот самый объем, исходя из усмотрения избирательной комиссии, нулевым? Кажется, что это самое что ни на есть извращенное истолкование законодательного положения, которое полностью противоречит исходному смыслу закона. Но, к сожалению, встречаются случаи, когда избирательные комиссии субъектов Российской Федерации толкуют закон именно таким образом.

Более того, сейчас можно говорить о том, что практика неопубликования деклараций складывается уже на системном уровне. К примеру, при выборах высшего должностного лица в 2015 году в единый день голосования только 8 избирательных комиссий из 21 опубликовали предвыборные деклара-

¹⁹⁴ См. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ в редакции от 05.12.2006, в которой было указание на необходимость прямо указывать в предвыборной декларации отсутствие доходов или имущества.

ции. В 2014 году аналогичные выборы прошли в 30 субъектах Российской Федерации, и только 14 избирательных комиссий этих субъектов опубликовали данные сведения¹⁹⁵.

Неопубликование данных о доходах и имуществе по своему существу в некоторой степени лишает смысла всю процедуру представления данных сведений кандидатами в избирательную комиссию: ведь коль скоро эта информация не донесена до сведения избирателей, особого смысла в ее представлении нет. Однако до сегодняшнего дня можно встретить случаи, когда избирательные комиссии не публикуют предвыборные декларации, несмотря на очевидность того, что они эти декларации опубликовать обязаны.

Но даже формальное исполнение обязанности по опубликованию рассматриваемых сведений кандидатов не избавляет избирателей от определенных рисков. К примеру, избирательная комиссия может по своему усмотрению спустя короткий промежуток времени данные сведения убрать — особенно, когда они являются опубликованными на официальном интернет-портале избирательной комиссии.

Все это приводит к выводу о том, что механизм представления кандидатами деклараций с целью их опубликования, составленный законодателем, весьма далек от идеала. Следовательно, данный механизм должен быть подвергнут изменениям в части указанных недостатков. На наш взгляд, имеет смысл, исходя из сложившейся практики, внести следующие корректировки в правовое регулирование института предвыборных деклараций.

Во-первых, необходимо унифицировать требования к объему сведений, которые должны представить кандидаты на разных выборах. Следует ввести обязанность представлять данные не только о доходах, имуществе, вкладах в банки и ценных бумагах самого кандидата, но также и его супруги и несовершеннолетних детей. Разумеется, в полном объеме посредством такой меры манипуляции с имуществом пресечь не выйдет,

¹⁹⁵ Мониторинг доступности сведений о доходах кандидатов подг. Трансперенси Интернешенл-Р // URL: <http://transparency.org.ru/deklaracii/rastet-chislo-izbirkomov-kotorye-ne-publikuiut-svedeniia-o-kandidatakh-na-vyborakh>.

но, очевидно, можно будет добиться минимизации рисков таких манипуляций.

Во-вторых, следует четко и недвусмысленно указать в законе обязанность избирательной комиссии опубликовывать сведения, представленные в предвыборных декларациях. Более того, необходимо законодательно определить и объем опубликованных избирательной комиссией сведений, а также более подробно регламентировать порядок такого опубликования. Все это в случае неопубликования комиссией данной информации в установленном порядке даст правовую основу для проведения проверки с последующим привлечением к различного рода ответственности конкретных виновных лиц, что в свою очередь послужит превентивной функцией, обеспечивающей добросовестное исполнение избирательными комиссиями своих обязанностей.

Список литературы

1. Григорьева Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (под ред. Н.И. Воробьева). — Специально для системы ГАРАНТ, 2010 г.;
2. Игнатов С.Л. Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный). «Деловой двор», 2014 г.;
3. Мониторинг доступности сведений о доходах кандидатов, подг. Трансперенси Интернешенл-Р [Электронный ресурс] // URL: <http://transparency.org.ru/deklaracii/rastet-chislo-izbirkomov-kotorye-ne-publikuiut-svedeniia-o-kandidatakh-na-vyborakh>;
4. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

- Федерации». [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/law/federal_law/comment/st33.html;
5. Определение Судебной коллегии по гражданским делам от 10 марта 2006 г. по делу № 52-Г06-1;
 6. Правовое регулирование порядка выдвижения и регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов в новом федеральном законе от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Д.С. Рымарев, Сборник «Общество и выборы: пути развития избирательной системы России», третья межрегиональная научно-практическая конференция 2014 г.);
 7. Сведения о доходах и имуществе кандидатов в депутаты Государственной Думы 2016 год. [Электронный ресурс] // URL: http://www.cikrf.ru/analog/vib_d16/2016/polit_part/index.html;
 8. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СПС КонсультантПлюс;
 9. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ // СПС КонсультантПлюс;
 10. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 № 20-ФЗ // СПС КонсультантПлюс;
 11. Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 № 19-ФЗ // СПС КонсультантПлюс;
 12. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ // СПС КонсультантПлюс;
 13. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ // СПС КонсультантПлюс;

РАЗДЕЛ 2. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА

Загреддинов В.И.¹⁹⁶

ЛОББИЗМ КАК АЛЬТЕРНАТИВА ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ПРОЦЕДУРАМ: ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

1. Лоббизм и коррупция

Практически каждое системное исследование коррупции не обходится без упоминания проблем, связанных с лоббистской деятельностью. Более того, некоторые авторы рассматривают лоббизм как частный случай коррупционной деятельности¹⁹⁷.

Для проверки этого вывода нет необходимости углубляться в анализ множества определений коррупции, тем более, единообразного до сих пор не выработано¹⁹⁸. Между тем достаточно обратиться к необходимым признакам классического примера коррупционного явления — достижение определенного эффекта, выгодного интересанту, в обход легитимной процедуры в обмен на встречное предоставление ответственному лицу, т.е. некий обмен ресурсами в рамках запрещенной процедуры.

¹⁹⁶ Аспирант Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

¹⁹⁷ Подробнее см.: Campos F., Giovannoni F. Lobbying, corruption and other banes // IZA discussion papers. № 3693. URL: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/34894/1/578668866.pdf> (дата обращения: 9.10.2016).

¹⁹⁸ См. об этом: Лафитский В.И. Коррупция в Евразийском экономическом союзе: общее наследие, противодействие и новые вызовы // Законодательство и экономика. 2016. № 8. СПС «КонсультантПлюс».

Лоббизм в свою очередь также можно рассматривать как обмен ресурсами¹⁹⁹. Как правило, информация или денежные средства (прямо или опосредовано) предоставляются в обмен на формирование выгодной заинтересованному лицу (лоббисту, его клиенту) позиции официального органа. В таком случае едва ли, существует ли принципиальное отличие лоббиста, жертвующего деньги на последующий избирательный цикл лояльного его интересам политика, от передачи ресурсов во время подкупа. Так, в своих исследованиях Коут, Моррис, а также Ялчин и Дамания придерживаются именно этой точки зрения²⁰⁰.

Представляется, что о лоббизме можно говорить как о легализованной форме воздействия на принимающих решения ответственных лиц. Таким образом, грань, разделяющая собственно лоббизм и коррупционное правонарушение, сводится к формальному законодательному запрету или отсутствию такового, в то время как критерий общественной опасности игнорируется: «сам по себе лоббизм, утверждается в одной из работ, — становится коррумпированным лишь тогда, когда совершают преступления должностные лица»²⁰¹. Именно поэтому, на наш взгляд, сторонникам лоббизма как полезного для демократии института, как правило, сложно подобрать убедительные аргументы в свою пользу²⁰².

¹⁹⁹ Grossman G., Helpman E. Protection for Sale // *American Economic Review*. 2014. № 84. — P. 833 – 850. Cit. ex: Campos F., Giovannoni F. Op. cit. — P. 1.

²⁰⁰ Coate S., Morris S. Policy Persistence // *American Economic Review*. 1999. № 89. — P. 1327 – 1336; Yalcin, E., Damania R. Corruption and Political Competition // *World Bank, Mimeo*. 2005. Cit. ex: Campos F., Giovannoni F. Op. cit. — P. 1.

²⁰¹ Иванов П.А. Проблемы конституционно-правового регулирования лоббизма в России // *Конституционное и муниципальное право*. 2014. № 6. СПС «КонсультантПлюс».

²⁰² В числе таких аргументов, например, называются: (1) предоставление данных для принимающих решение лиц для обеспечения всестороннего, взвешенного решения; (2) обеспечение участия в формировании политики широкого круга лиц не только во время и выборов, но и в течение всего срока полномочий выборного органа.

Интересно, что Козн-Илия и Хаммер замечают, что для развивающихся стран характерна коррупция, а для развитых — лоббизм. См. об этом: Cohen-Eliya M., Hammer Y. Nontransparent Lobbying as a Democratic Failure // *Mary Policy Review*. 2011. № 2 (265). — P. 272 – 273; Minh B. European Union's Democratic Legitimacy? Lobbying for ... Lobbying for citizen participation in the EU // *Unpublished master's thesis. University of Uppsala, Sweden*. 2012. — P. 42.

Оставляя в стороне исследование всей гаммы сходств и различий лоббизма и коррупции, «за» и «против» института лоббизма в современных развитых государствах, мы бы хотели привлечь внимание на соотношении лоббизма и демократии.

2. Дефицит демократии

Сама по себе коррупция традиционно называется среди угроз демократии²⁰³. Однако каким образом коррупция может негативно влиять на демократический процесс? Представляется, что посредством реализации коррупционных механизмов происходит замещение классических демократических процедур коррупционными.

На наш взгляд, подмена демократических процедур – яркая черта, общая как для коррупционных явлений, так и для лоббистской деятельности. При этом схожей представляется и природа воздействия на демократию коррупции и лоббизма. В обоих случаях – и при подкупе, и при успешном лоббистском проекте узкая группа лиц, обладающих необходимым уровнем ресурсов и способных найти канал для обмена, создает для себя необоснованные преимущества.

Так, в сентябре этого года в Европе в связи с готовящимся Соглашением о свободной торговле между Европейским Союзом (далее – ЕС, Евросоюз) и Соединенными Штатами Америки (далее – США), известного как Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (далее – Соглаше-

Однако едва ли приходится сомневаться, что оценка фактов заинтересованными лицами подается с точки зрения выгодной им позиции, а возможность рядовых граждан влиять на официальных лиц фактически нивелируется за счет недостатка ресурсов, как материальных, интеллектуальных, да и попросту свободного времени.

²⁰³ См., например: Преамбула Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2394. По словам К. Аннана, «коррупция ослабляет демократию». Документы ООН А/58/4228/422. Цит. по: Крюкова Н.И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. СПС «КонсультантПлюс».

ние, ТТИП) даже была учреждена интернет-премия «Демократия на продажу» (Democracy for Sale Award)²⁰⁴. На сайте проекта указано, что продолжающиеся переговоры по поводу Соглашения «происходят за закрытыми дверями, но при тесном взаимодействии и под влиянием сильных лоббистов». Все это вызывает глубокие опасения гражданского общества, что ТТИП приведет к снижению уровня защиты прав потребителей, негативно отразится на здравоохранении, экологической политике и приведет к передаче большей политической власти корпорациям. Пользователям сайта предлагается проголосовать за негативный лобби-проект в шести категориях – химия, удобрения, фармацевтика, автомобильная промышленность, крупный бизнес и сфера услуг.

В другом примере влиятельная компания устроила слежку за добросовестным выполнением обязательств своими «контрагентами». Так, в США во время нашумевшего скандала вокруг компании Энрон (Enron Corporation), обанкротившейся в результате длительной фальсификации бухгалтерской отчетности и сокрытия убытков на сумму, превышающую 1 млрд долларов, выяснилось, что компания разработала специальное программное обеспечение для «слежки» за деятельностью конгрессменов, с которыми устанавливались контакты с помощью лоббистов. Таким образом, менеджеры компании хотели убедиться, что затрачиваемый на лоббистскую деятельность бюджет не уходит впустую²⁰⁵.

Между тем развитие лоббизма как альтернативы демократическим процедурам более интенсивно в случае, если для этого есть институциональные предпосылки, в таком случае можно говорить о «дефиците демократии».

Эрозию демократических процедур можно наблюдать в практике Европейского Союза. Так, недостаточно высокая степень интеграции государств-членов ЕС отразилась на по-

²⁰⁴ URL: <https://democracyforsale.eu/> (дата обращения: 10.10.2016).

²⁰⁵ Best practices in combating corruption // OSCE. URL: <http://www.osce.org/eea/13738?download=true> (дата обращения: 10.10.2016).

рядке формирования и функционирования органов ЕС²⁰⁶ — до сих пор не создано полноценной системы органов прямого представительства. В литературе отмечается, что эти процессы привели к «дефициту демократии» в Евросоюзе²⁰⁷, т.е. к ослаблению связей институтов управления с рядовыми гражданами²⁰⁸. Авторы указывают, что такое положение вещей может быть преодолено только с углублением интеграции стран-участниц в то время как на настоящий момент даже нет внятного ответа на вопрос, что же из себя представляет Европейский союз²⁰⁹.

Более того, утверждается, что заключение Лиссабонского договора о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества (далее — Лиссабонский договор) как альтернативы принятия единой конституции не только способствовал укреплению так называемого «дефицита демократии», но фактически создал условия для «разрушения демократических завоеваний последних двухсот лет»²¹⁰. Конечно, сложно согласиться со столь категорической оценкой, вместе с тем отдельные аргументы автора заслуживают внимания.

Так, по мнению Джордж, в системе власти европейского союза народ как источник власти игнорируется. Вместе с тем концепция народного суверенитета, по мнению автора, одно

²⁰⁶ В числе особенностей обычно называются: низкая явка на выборах, партийная дисциплина, а не представительство народа в Европарламенте, «косвенные» способы формирования Европейской комиссии и Европейского совета. См.: Зелинский Я. Дефицит демократии в Европейском сообществе и делиберативная демократия // Вестник Тамбовского университета. Серия Политические науки и право. 2015. № 2. — С. 84 — 85.

²⁰⁷ Zweifel T. Democratic Deficit?: Institutions and Regulation in the European Union, Switzerland, and the United States. Lanham (Md): Lexington Books, 2002. — P. 2. Cit. ex.: Minch B. Op. cit. — P. 48.

²⁰⁸ Словарь международного права // Авдеева Т.Г., Алешин В.В., Ашавский Б.М. и др.; отв. ред. Егоров С.А. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2014. СПС «КонсультантПлюс».

²⁰⁹ Zweifel T. Op. cit. — P. 2. Cit. ex.: Minch B. Op. cit. — P. 48.

²¹⁰ George S. A foreword to Bursting the Brussels Bubble // Alter-EU. 2010. — P. 10. URL: <http://www.greenpeace.org/eu-unit/Global/eu-unit/reports-briefings/2010/5/bursting-brussels-bubble-the.pdf> (дата обращения: 10.10.2016).

из величайших завоеваний в истории, а конструкция «Мы, народ» («We the People») лежит в основе любого подлинно демократического процесса и закреплена в отдельных конституциях большинства государств-членов Евросоюза²¹¹. Между тем Лиссабонский договор и система, которую он оформляет, напротив, фокусируется на крупном капитале, когда как существенное для демократии «общее благо было низведено до последнего места. Основные интересы наших элит, как корпоративных, так и политических лежат в сфере приватизации, транснационального корпоративного капитализма и денег²¹²», — пишет автор.

По словам Джордж, политические трансформации и акценты отражаются даже в лексиконе ЕС²¹³. Так, вместо (1) «государства» («government») чаще используется термин «управление» — набор поведенческих практик, направленных на максимальную эффективность и прибыль; тогда как государство предполагает механизм, где народ выступает источником власти. Действительно, действия и задачи «government» как представителя общего интереса практически невозможно измерить. Например, как с точки зрения дохода рассчитать ценность образования («education cannot be assessed in terms of profit»)??²¹⁴ Таким образом, утверждает автор, акцент смещается с некоммерческого «государства» на коммерческое «управление»²¹⁵.

Вместо (2) «электорат» («electorate») используется «гражданское общество» («civil society»). Вместе с тем в практике ЕС под гражданским обществом понимаются, как правило,

²¹¹ Ibid. — P. 11.

²¹² Ibid. — P. 12.

²¹³ Ibid. — P. 12–14.

²¹⁴ Вудс Н. Выступление на Гайдаровском форуме 2015. [Видео] URL: https://youtu.be/POge_4MwxZo (дата обращения: 10.10.2016).

А. Аузан утверждает, что оценивать эффект образования можно как минимум в пределах 10 лет. См.: Выступление А. Аузана в рамках «Времени эксперта» на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. [Видео]. 2016. 27 апреля. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=w6Mn7bmeqрA> (дата обращения: 10.10.2016).

²¹⁵ George S. Op. cit. P. 14.

представители бизнеса, т.е. вместо всеобщего интереса народа учитываются интересы отдельных групп²¹⁶.

Широко используются термины (3) «заинтересованное лицо» («stakeholder») и (4) «консультации» «consultations», (5) «консенсус» («consensus»), т.е., по словам Джордж, не используется классический для демократии подход разрешения конфликта противоборствующих сторон, а сам термин «консенсус» предполагает заданное заранее влияние сильнейшего интересанта²¹⁷.

Сказанное характеризует специфическую систему, сложившуюся в Евросоюзе. При этом «дефицит демократии», на наш взгляд, проявляется в удаленности власти от граждан – регулятор в поисках синергии заинтересован в прямом диалоге с узкими группами интересантов, а каналом взаимодействия становятся лоббистские процедуры, при этом взаимодействие с гражданами вытесняется.

3. Удаленность власти — катализатор развития лоббизма

Разочарованные возможностью влиять на формирование политики в государстве рядовые граждане теряют интерес к выборам, а затем и к государственным механизмам в целом²¹⁸. Тренд последних лет — последовательное снижение доверия к власти²¹⁹. Ведущие научные центры озабочены проблемой утраты доверия к государственным институтам, проблема недоверия к власти все чаще становится темой научных конференций, исследований экспертов. Неудивительно — усиливается скептицизм граждан государств Европы по отношению к сложным конструкциям ЕС, при этом отсутствует понятное обоснование властных полномочий органов Евросо-

²¹⁶ Ibid. — P. 14.

²¹⁷ Ibid. — P. 14.

²¹⁸ Best practices in combating corruption // OSCE. P. 43. URL: <http://www.osce.org/eea/13738?download=true> (дата обращения: 10.10.2016).

²¹⁹ Trust in Government // OECD Report. 2014. URL: <http://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm> (дата обращения: 10.10.2016).

юза. Указанные факторы в свою очередь активизируют гражданский протест, — пожалуй, именно так можно объяснить резкий всплеск поддержки популистских партий в целом ряде государств: Финляндии, Венгрии, Латвии, Норвегии, Швейцарии, Франции и др.²²⁰

Низкий уровень доверия к государству, удаленность от власти в свою очередь создают благоприятную среду для лоббизма. Рядовые граждане остаются в стороне, однако лоббистские организации, пользуясь не только широким арсеналом ресурсов — денег, знаний, коммуникаций, но и вакуумом традиционных для демократии властеотношений «гражданин — государство», получают доступ к рычагам воздействия на власть. Лоббистские организации становятся не просто субъектами властеотношений, но квази-источником власти, а интерес народа, общий интерес общества элитами игнорируется. Формула «гражданин — представитель» заменяется формулой «консенсус интересанта и регулятора».

На наш взгляд, референдум о выходе Британии из Евросоюза — яркий пример игнорирования элитами воли населения. Напомним, согласно последним исследованиям, ключевую роль в поддержке выхода из Евросоюза сыграли те, кто в наибольшей степени ощущает удаленность от власти и в меньшей степени уверен в защите своих прав и интересов государством — малообразованные граждане, возрастное население, эмигранты в первом поколении²²¹.

Между тем до сих пор прямо выраженная воля населения Британии не начала приводиться в жизнь. До настоящего

²²⁰ См. о тенденциях популизма в Европе, например: Bröning M. The Rise of Populism in Europe. Can the Center Hold? // Foreign Affairs. 2013. 3 June. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-03/rise-populism-europe> (дата обращения: 10.10.2016).

²²¹ См., например: McGill A. Who Voted for the Brexit? // The Atlantic. 2016. 25 June. URL: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/06/brexit-vote-statistics-united-kingdom-european-union/488780/> (дата обращения: 10.10.2016); EU referendum: How the results compare to the UK's educated, old and immigrant populations // The Telegraph. 2016. 24 June. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/24/eu-referendum-how-the-results-compare-to-the-uks-educated-old-an/> (дата обращения: 10.10.2016).

времени не начата формальная процедура выхода, предусмотренная ч. 2 ст. 50 Лиссабонского договора, — не направлено уведомление в адрес Европейского совета о намерении выхода из ЕС. Однако новый премьер Британии (выступала против выхода из ЕС ранее, во время компании) тем временем в публичных выступлениях пытается расположить к себе и правящей *консервативной* (выделено мной. — В.З.) партии «разозленный рабочий класс»²²² — самых активных сторонников голосования за выход из Европейского Союза.

Одновременно в литературе появляются попытки обосновать возможность пересмотра итогов референдума²²³. Так, Ротштейн, рассуждая по поводу проведения повторного референдума, указывает, что для принятия решения в демократическом обществе недостаточно только соблюсти процедуру голосования и набрать нужное количество голосов. Само по себе решение, хоть и принятое по всем правилам, может быть «неверно». В своих рассуждениях Ротштейн опирается на молодую концепцию эпистимической демократии («epistemic problem of democracy»). Согласно этой концепции демократия рассматривается не столько как процедура, но как необходимость оценки принятого решения, т.е. хотя конкретное решение и принято большинством и согласно должной процедуре, оно может не приводиться в исполнение в случае, если является *ошибочным* (выделено мной. — В.З.)²²⁴.

²²² Cooper C. Theresa May: Working-class champion // Politico. 2016. 6 October. URL: http://www.politico.eu/article/theresa-may-working-class-champion/?utm_source=email&utm_medium=alert&utm_campaign=Theresa+May%3A+Working-class+champion (дата обращения 10.10.2016).

²²³ О «неправильности» такого решения можно судить по прогнозам экономических потерь, которые может повлечь выход Британии из ЕС. Газета «Таймс» («The Times»), ссылаясь на секретные документы Правительства Британии, прогнозирует потери до 66 млн фунтов в год и снижение ВВП на 9,5 %.

См.: Coates S., Wright O. Hard Brexit could cost 66bn a year // The times. 2016. 11 October. URL: <http://www.thetimes.co.uk/article/hard-brexit-could-cost-66bn-a-year-phpmh6fcd> (дата обращения: 10.10.2016).

²²⁴ Rothstein B. It's perfectly sensible to want a second EU referendum. Here's why // NewStatesman. 2016. 7 September. URL: <http://www.newstatesman.com/politics/staggers/2016/09/its-perfectly-sensible-want-second-eu-referendum-heres-why> (дата обращения: 10.10.2016).

Сторонники этой концепции, как правило, приводят в пример печально известные факты поддержки национал-социализма в Германии 1930-х гг. или расистские настроения большинства в обществе в США 1960-х гг.²²⁵ Между тем едва ли отдельные девиации могут расцениваться как основание для подмены классической демократической процедуры выработки решения. Представляется, что сама по себе идея оценивать конкретное решение верным или ошибочным создает опасное дискреционное полномочие, которое может привести к узурпации власти. Более того, есть ли основания, напротив, считать решения, принятые государственными органами, но под влиянием лоббистов, верными?

Например, в скандально известном деле «Дизельгейт» («Dieselgate») оказалось, что на 11 млн автомобилей с дизельным двигателем было установлено специальное программное обеспечение, занижающее реальные показатели выбросов вредных газов во время специальных тестов²²⁶.

Казалось бы, как лоббисты могли повлиять на сокрытие такого подлога? В результате последующего расследования стало известно, что некоторые правила ЕС по проведению специальных тестов, обманутых производителем автомобилей, не менялись с 1990 и допускали возможность для «маневра». Сокрытию специальных программных решений, скрывающих реальный уровень выбросов, способствовало законодательство об исключительных правах. Кроме того, существование проблем с регулированием выбросов вредных газов официально признавалось ЕС, однако никаких действий так и не было предпринято²²⁷, а правительства сразу нескольких европейских стран – Франции, Германии, Италии, Испании, Великобритании – выступали против ужесточения правил контроля

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Volkswagen emissions scandal // Wikipedia. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Volkswagen_emissions_scandal (дата обращения: 10.10.2016).

²²⁷ Reda J. European Parliament investigates Dieselgate emissions scandal // Julia Reda. URL: <https://dieselgate.juliareda.eu/dieselgate/> (дат обращения: 10.10.2016).

за выбросами газов²²⁸. При этом, согласно собственным данным производителя автомобилей, только за 2015 г. компания потратила на лоббизм в Брюсселе 2,8 млн евро²²⁹. Едва ли стоит спорить о «правильности» такого решения, когда преимущество отдается экономическим интересам автомобильной компании, а не здравоохранению собственных граждан.

Иногда усилия лоббистов по формированию государственной повестки доходят до курьезов. Так, компания «Джиниус» («Genius») была одновременно нанята сторонами с противоречащими интересами. С одной стороны, она выступала на стороне производителя глифосата (гербицид, использующийся для борьбы с сорняками, и, по данным Всемирной организации здравоохранения, провоцирующим опасные заболевания), с другой – его оппонентов – производителей ГМО²³⁰. Каждая из противоборствующих сторон производит взаимоисключающие способы увеличения собираемости урожая и каждая обвиняет своего оппонента в использовании вредных для здоровья потребителей методов, при этом до настоящего времени не введен запрет на каждый из них. Даже не углубляясь в оценку выводов ученых о вреде любого из способов²³¹, логично предположить, что метод хотя бы одной из противоборствующих сторон действительно вреден для здоровья людей. Можно ли в таком случае говорить о «правильном» и в этой связи демократическом решении?

²²⁸ #Dieselgate and the car lobby: A contribution from a transparency and democracy perspective // The Greens. Inquiry Committee on Car Pollution Scandal. URL: http://dieselgate.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Documents/Studies/Car_lobby/Summary_influencemap_findings_car_lobby_EN.pdf (дата обращения: 10.10.2016).

²²⁹ VW lobbyist met German EU commissioner // EU Observer. URL: <https://euobserver.com/dieselgate/134984> (дата обращения: 10.10.2016).

²³⁰ The lobby firm that works both sides of the room // Corporate Europe Observatory. 2016. 9 May. URL: <https://corporateeurope.org/pt/node/2280> (дата обращения: 10.10.2016).

²³¹ Подробнее о вреде глифосата см.: Engdahl W. The Incredible Brussels Glyphosate Sheep Dip // NEO. New Eastern Outlook. 2016. 13 March. URL: <http://journal-neo.org/2016/03/13/the-incredible-brussels-glyphosate-sheep-dip/> (дата обращения: 10.10.2016).

Можно констатировать, что вакуум, образующийся при снижении уровня участия граждан в политическом дискурсе, быстро заполняется активными представителями различных групп интересов. Такая схема властеотношений не только углубляет кризис недоверия граждан к государственным институтам в целом, но и способствует принятию решений, противоречащих общественным интересам. При этом, на наш взгляд, усилению этих процессов способствует и специфические институциональные черты системы органов управления Евросоюза.

4. Институциональные предпосылки лоббизма в ЕС

Институциональный ландшафт системы управления в ЕС способствует формированию устойчивых моделей влияния лоббистов²³². Примеры, о которых пойдет речь далее, демонстрируют, как структура механизмов государственного управления способствует усилению лоббистов в процессе формирования государственной политики.

4.1. Практика вращающихся дверей

Один из самых распространенных примеров взаимного влияния сфер бизнеса и власти в Евросоюзе — «практика вращающихся дверей». Речь идет о явлении, когда чиновники переходят на работу в лоббистские структуры или занимают ответственные за связи с регулирующими органами посты в отраслевых компаниях. В таком случае обосновано говорить о конфликте интересов.

Законодательство Европейских стран по-разному реагирует на эту практику: либо устанавливается небольшой «охлаждающий срок» («cooling-off period») от 1 до 3 лет (Ирландия, Польша, Британия), в течение которого бывшие ответственные лица не могут работать в частном секторе, либо вовсе

²³² Оговоримся, что эти модели, несмотря на определенную специфику, не уникальны, и сходные черты можно наблюдать и в других государствах и квази-государственных объединениях.

не предусмотрено ограничений (Чехия, Венгрия, Италия, Румыния, Швеция, Швейцария)²³³. Между тем признается, что регулирование не создает достаточных препятствий для недобросовестного поведения.

Как ни странно, вчерашние политики зачастую находят работу именно в тех сферах, которые были предметом регулирования на предыдущей работе. Логично предположить, что знания, полученные ими на службе, круг контактов открывают широкие возможности для получения необоснованного преимущества перед новыми работодателями.

В качестве примера можно привести одного из самых громких скандальных событий политической жизни Евросоюза последних нескольких месяцев – назначения Жозе Мануэла Баррозу, экс-президента Еврокомиссии, неисполнительным председателем совета директоров международного подразделения банка «Голдман Сакс» («Goldman Sachs») ²³⁴. Зона ответственности банкира – вопросы, связанные с выходом Британии из Европейского союза. Назначение вызвало огромный резонанс в Европе: депутаты высказывались за ужесточение правил «охлаждающего периода», введения против Баррозу санкций, появилась даже петиция с призывом наказать бывшего чиновника. Между тем особой пикантности этой истории придают появившиеся позже сведения в португальской прессе о том, что Баррозу, будучи председателем Еврокомиссии, проводил конфиденциальные встречи с топ-менеджерами Гол-

²³³ Revolving door makes public service self serving // DeutscheWelle. URL: <http://www.dw.com/en/revolving-door-makes-public-service-self-serving/a-17348688> (дата обращения: 10.10.2016).

²³⁴ Maxwell F., Ari s Q. Jos Manuel Barroso to work for Goldman Sachs // Politico. 2016. 8 July. URL: <http://www.politico.eu/article/jose-manuel-barroso-to-work-for-goldman-sachs-european-commission/> (дата обращения: 10.10.2016). Журналист «Уолл Стрит Жорнал» («Wall Street Journal») даже иронизируют по поводу этого назначения: «в Лондоне ходят слухи, что после входа Британии спрос на специалистов банковского сектора переместиться в Европу. Однако один человек идет в другом направлении». См.: Norman L. Former Commission Chief Barroso Lands Goldman Sachs Role // The Wall Street Journal. 2016. 8 July. URL: <http://blogs.wsj.com/brussels/2016/07/08/former-commission-chief-barroso-lands-goldman-sachs-role/> (дата обращения: 10.10.2016).

дман Сакс, которые даже благодарили его за «продуктивную работу»²³⁵.

Описанная ситуация — частный случай среди множества других схожих примеров, иллюстрирует насколько связаны институты бизнеса и власти в ЕС. Представляется важным, что даже потенциальное порицание не смущает пользующихся «вращающимися дверьми» чиновников. По всей видимости, они *рационально* (выделено мной. — В.З.) относятся к своим обязанностям и высоким постам в системе управления в первую очередь как к профессиональным функциям, а не как к представлению общего интереса всего общества. В свою очередь такая система установок выступает должной предпосылкой для возрастающей роли лоббистов при формировании политики государства.

4.2. Экспертные группы

Использование экспертных групп следует отнести к другой модели влияния лоббистов на формирования политики ЕС²³⁶. Экспертные группы — консультативно-совещательные органы при Еврокомиссии, согласно официальной информации экспертными группами разрабатываются предложения Еврокомиссии по подготовке законодательных предложений, инициатив, программ и политики ЕС²³⁷.

Именно экспертные группы признаются одним из основных каналов влияния заинтересованных лиц («external

²³⁵ Pena P. Arquivos da Comiss o Europeia revelam que havia proximidade entre Barroso e Goldman Sachs // Publico. 2016. 24 September. URL: <https://www.publico.pt/politica/noticia/arquivos-da-comissao-europeia-revelam-que-havia-proximidade-entre-barroso-e-goldman-sachs-1745035> (дата обращения: 10.10.2016).

²³⁶ Подробнее об экспертных группах см.: Composition of the Commission's expert groups and the status of the register of expert groups // Directorate General for internal Policies. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/552301/IPOL_STU\(2015\)552301_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/552301/IPOL_STU(2015)552301_EN.pdf) (дата обращения: 10.10.2016).

²³⁷ Pharmaceutical Committee, Veterinary Pharmaceutical Committee and Expert groups // European Commission. URL: <http://ec.europa.eu/health/documents/pharmaceutical-committee/>.

stakeholders»). Исследователь Метц выделяет несколько типов экспертных групп, основываясь на их функциональном назначении. Она упоминает (1) «problem-solving» (поиск решений возникающих в политике управления проблем); (2) «substantiating use» (обоснование политики Еврокомиссии); (3) «consensus-building» (такие группы выступают как площадка поиска консенсуса между интересантами, а не как экспертное сообщество)²³⁸.

Типология наглядно демонстрирует широкий арсенал способов участников экспертных групп форматировать политику ЕС. Едва ли случайно, что участие в таких группах популярно прежде всего среди представителей крупного бизнеса. Так, согласно проведенным в 2013 г. исследованиям, участники от крупного бизнеса в экспертных группах Генерального Директората по налогообложению и Таможенному союзу («DG Taxation and Customs Union», TAXUD) составляли 80% общего числа участников, в экспертных группах Генерального Секретариата («Secretariat-General», SG) 64%, а в группах («DG Enterprise and Industry», ENTR) Генерального Директората по предпринимательству и промышленности – 62%. При этом в среднем представители крупного бизнеса занимали 52% мест в экспертных группах, тогда как представители малого и среднего бизнеса – 3%²³⁹.

Неудивительно, что ситуация с доминированием крупного бизнеса в экспертных группах привлекла внимание Европарламента (неоднократно выступал с инициативой заморозки расходов бюджета на экспертные комиссии)²⁴⁰ и Европейского

²³⁸ Metz J. The European Commission, Expert Groups, and the Policy Process: Demystifying Technocratic Governance. London: Palgrave & MacMillan, 2015.

²³⁹ A Year of Broken Promises. Big business still put in charge of EU Expert Groups, despite commitment to reform // Corporate Europe Observatory. 2013. 6 November. URL: https://corporateeurope.org/lobbycracy/2013/11/year-broken-promises#footnote4_i8n4zwa (дата обращения: 10.10.2016).

²⁴⁰ Parliament freezes problematic expert groups budget for second time in four years // Corporate Europe Observatory. 2014. 22 October. URL: <https://corporateeurope.org/expert-groups/2014/10/parliament-freezes-problematic-expert-groups-budget-second-time-four-years> (дата обращения: 10.10.2016).

Омбудсмана (провел по собственной инициативе расследование практики формирования экспертных групп²⁴¹).

Между тем, несмотря на активные действия оппонентов, Еврокомиссия в течение нескольких лет успешно отстаивала оспариваемые правила формирования экспертных групп и только в 2016 г. внесла в них изменения²⁴². Согласно новым правилам, состав участников экспертных групп подлежит обязательной регистрации (доступ к такой системе будет открыт после 31 декабря 2016 г.) а участники групп будут проверять на предмет конфликта интересов.

Тем не менее, реформы все еще не решают одну из главных проблем экспертных групп — доминирование крупного бизнеса. Таким образом, лоббисты сохраняют одну из основных площадок влияния на контролирующие органы, а интересы крупных игроков продолжают доминировать.

4.3. Комитология

«Комитология» («Comitology») по праву считается наиболее сложным механизмом бюрократической машины ЕС. «Комитология» — это термин, обозначающий процесс подзаконного регулирования, выработки правил в рамках имплементации законодательных инициатив ЕС, осуществляющийся Еврокомиссией через систему многочисленных комитетов. И исследователи²⁴³, и практики-лоббисты²⁴⁴ отмечают, что система

²⁴¹ Подробнее об этом см.: Letter to the European Commission requesting an opinion in the European Ombudsman's own-initiative inquiry OI/6/2014/NF concerning the composition of Commission expert groups // European Ombudsman URL: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58861/html.bookmark> (дата обращения: 10.10.2016).

²⁴² Commission Decision of 30 May, 2016 establishing horizontal rules on the creation and operation of Commission expert groups. URL: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/PDF/C_2016_3301_F1_COMMISSION_DECISION_EN.pdf (дата обращения: 10.10.2016).

²⁴³ Blom-Hansen J. The EU Comitology System in Theory and Practice: Keeping an Eye on the Commission? Palgrave Macmillan: 2011. — С. 3.

²⁴⁴ Ari s Q., Panichi J. The «c-word» and the EU lobbyist. Assertive Parliament forces Brussels insiders to finetune dark art of comitology // Politico. 2016. 13 February. URL: <http://www.politico.eu/article/c-word-and-the-eu-lobbyist-brussels-commission/> (дата обращения: 10.10.16); Lobbying the European Union by Committee. Briefing Paper // Corporate Europe Observatory. 2007. July. URL: <http://archive.corporateeurope.org/lobbyingbycommittee.html> (дата обращения 10.10.2016).

чрезвычайно сложна даже для опытных акторов. Блом-Хансон указывает, что «комитология» — специфический институт, долгие годы формировавшийся для обслуживания нужд специфической системы управления ЕС²⁴⁵.

При этом именно непрозрачность регулирования этой процедуры, сложность системы, с одной стороны, притягивает к ней внимание влиятельных интересантов, а с другой — снижает возможность контроля за действиями лоббистов. Кроме того, фактически через эту систему можно повлиять на уже принятое законодательное решение или смягчить строгость одобренных правил. Отмечается, что механизм «комитологии» — неотъемлемая часть формирования политики в ЕС, а не только формулирования правил, устанавливающих требования к размеру огурцов или услугам инструкторов по горным лыжам.

Так, один из примеров использования этого механизма лоббистами связан с уже упомянутым «Дизельгейтом». Утечка документов Комитета Европейского Парламента по расследованию дела показала, что лоббисты автомобильных компаний не только оказывали влияние на экспертные группы при Еврокомиссии до выхода законодательных актов ЕС, но и участвовали в формулировании предписаний для последующей имплементации законодательства ЕС²⁴⁶.

Таким образом, механизм «комитологии» невыгодно отличается от других способов влияния только сложностью регулирования и использования, но позволяет оказывать воздействия на принятые законодательные акты ЕС.

Итак, и коррупция, и лоббизм обладают сходными чертами. Оба явления могут оказывать негативное влияние на качество демократических процедур, замещая классические способы выражения народного суверенитета и выступая квази-источниками власти. При этом в системе управления общества могут создаваться институциональные предпосылки, располагающие к распространению влияния лоббистов.

²⁴⁵ Ibid.

²⁴⁶ Leak shows Commission giving inside information to car lobby on new emissions tests // Corporate Europe Observatory. 2016. 16 March. URL: <https://corporateeurope.org/ro/node/2252> (дата обращения: 10.10.2016).

При этом представляется ошибочным решение намеренно выстроить государственную систему, благоприятную только для учета отдельных групп интересов в противовес интересам общества. Как показывает успешный опыт популистских партий в ЕС, исключительно рациональный подход к управлению не оправдался. Государственные образования включают направления, которые не поддаются рациональному анализу. Между тем игнорирование такой особенности может поставить под угрозу весь государственный проект в целом.

Список литературы

1. Зелинский Я. Дефицит демократии в Европейском сообществе и делиберативная демократия // Вестник Тамбовского университета. Серия политические науки и право. 2015. № 2;
2. Иванов П.А. Проблемы конституционно-правового регулирования лоббизма в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. СПС «Консультант-Плюс»;
3. Крюкова Н.И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2;
4. Лафитский В.И. Коррупция в Евразийском экономическом союзе: общее наследие, противодействие и новые вызовы // Законодательство и экономика. 2016. № 8;
5. A Year of Broken Promises. Big business still put in charge of EU Expert Groups, despite commitment to reform // Corporate Europe Observatory. 2013. 6 November;
6. Arius Q., Panichi J. The «c-word» and the EU lobbyist. Assertive Parliament forces Brussels insiders to finetune dark art of comitology // Politico. 2016. 13 February;
7. Blom-Hansen J. The EU Comitology System in Theory and Practice: Keeping an Eye on the Commission? Palgrave Macmillan: 2011;
8. Bruning M. The Rise of Populism in Europe. Can the Center Hold? // Foreign Affairs. 2013. 3 June;

9. Campos F., Giovannoni F. Lobbying, corruption and other banes // IZA discussion papers. № 3693;
10. Coate S., Morris S. Policy Persistence // American Economic Review. 1999. № 89. P. 1327-1336; Yalcin, E., Damania R. Corruption and Political Competition // World Bank, Mimeo. 2005. Cit. ex: Campos F., Giovannoni F;
11. Cohen-Eliya M., Hammer Y. Nontransparent Lobbying as a Democratic Failure // Mary Policy Review. 2011. № 2 (265);
12. Cooper C. Theresa May: Working-class champion // Politico. 2016. 6 October;
13. Engdahl W. The Incredible Brussels Glyphosate Sheep Dip // NEO. New Eastern Outlook. 2016. 13 March;
14. George S. A foreword to Bursting the Brussels Bubble // Alter-EU. 2010;
15. Leak shows Commission giving inside information to car lobby on new emissions tests // Corporate Europe Observatory. 2016. 16 March;
16. Lobbying the European Union by Committee. Briefing Paper // Corporate Europe Observatory. 2007. July.

*Чуева Д.И.*²⁴⁷

ИНСТИТУТ ЛОББИЗМА В РОССИИ: КОНЦЕПТУАЛЬНОЕ ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ

Лоббизм — сложное политико-правовое явление, не имеющее однозначной трактовки и концептуального обоснования.

Этимологически англоязычное слово «лобби» (англ. *lobby*²⁴⁸) произошло от латинского «lobia» и в XVI веке использовалось для обозначения проходов или крытых галерей в монастырях. Спустя столетие под ним стали понимать помещение для прогулок в палате общин Англии и только на рубеже XVIII-XIX веков в Америке оно приобретает политическую окраску, обозначая место, где заинтересованные лица могли донести свою позицию до членов Палаты представителей и сенаторов²⁴⁹. В 1808 году слово «лобби» впервые было зафиксировано в протоколах Конгресса США десятого созыва, а во времена президентства У.С. Гранта (1869-1877) возник институт посредников-профессионалов, которые стали брать на себя задачи лоббирования интересов заинтересованных групп²⁵⁰.

В научной литературе выделяют два основных подхода к определению концептуальной сущности лоббистской деятельности: теория лоббистского плюрализма и теория лоббистского корпоративизма.

Согласно теории лоббистского плюрализма группы давления образуются спонтанно и действуют независимо от государства. Они многочисленны, имеют конкурирующие

²⁴⁷ Магистрант юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

²⁴⁸ «Lobby»: 1) a room at the main entrance of a building, often with doors and stairs that lead to other parts of the building; 2) a group of people who try to persuade the government to do something // <http://dictionary.cambridge.org/ru>

²⁴⁹ Такие «просители» не могли пройти дальше холлов и приемных, так как вход в зал заседаний им был запрещен.

²⁵⁰ Более подробно об истории лоббизма см.: Любимов А.П. История лоббизма в России. — С. 11-15.

интересы и ни одна из них не обладает монополией на представительство интересов социальных групп.

Корпоративистские организации, напротив, монопольны и сочетают в себе функции представительства и управления. Их монопольный статус поддерживает государство, признавая за той или иной группой право на представительство определенного интереса в обмен на право соответствующим образом влиять на определение этого интереса²⁵¹.

В научных политико-правовых исследованиях встречаются различные трактовки понятия «лоббизм». Одни авторы рассматривают лоббизм как «политическое давление, оказываемое на органы государственной власти и их руководителей с целью продвижения особых интересов различных групп». Вторые — как «систему реализации интересов различных групп и структур путем организованного легитимного и нелегитимного воздействия на органы, принимающие политико-властные решения». Третьи считают, что «лоббизм — это процесс действия заинтересованных лиц по преодолению законодательных, административных, правоприменительных барьеров или общественного интереса по тому или иному вопросу в целях реализации своих собственных интересов либо интересов третьих лиц посредством воздействия на органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц». Лоббизм в США — разновидность бизнеса, а лоббистами называют людей, которые на профессиональной основе убеждают законодателей принимать или отклонять те или иные законы в своих интересах или в интересах третьих лиц²⁵².

Лоббизм также рассматривается в широком и узком смыслах.

В широком смысле под лоббизмом понимают целенаправленную деятельность граждан, ассоциаций бизнеса, партий и других организованных групп давления (в том числе и по-

²⁵¹ Любимов А.П. Там же. — С.75 – 76.

²⁵² Чечельницкий И.В. Институт лоббизма в современной России: понятие и основные черты // Юридический мир. 2013. № 4. — С.14 – 17.

литических) по отстаиванию своих интересов. Согласно данному подходу лоббистскую деятельность осуществляют в том числе и субъекты власти, поэтому вполне допустимо говорить о лоббизме Президента, Правительства, депутатском лоббизме и т.д. Иллюстрацией понимания лоббизма в широком смысле слова, когда в роли самой мощной группы давления выступает государственная власть, служит определение, данное Владимиром Лепехиным: «Лоббизм – есть процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической. Фактическая власть не просто оказывает влияние, но и контролирует финансы, кадры, прессу, процесс принятия решений и т.д., в отличие от власти формальной – политических институтов в их традиционном понимании – как лиц, принимающих решения, лишь представляющих (в лучшем случае олицетворяющих) власть, совершающие формальные акты обсуждения, согласования и визирования уже принятых фактической властью решений, обеспечения юридического закрепления, легитимации решений, принимаемых фактической властью».

Сторонники другого подхода (А.С. Автономов, П.А. Толстых), напротив, рассматривают властных субъектов исключительно в качестве объектов лоббирования, полагая, что причисление к лоббистам «партийных фракций», «депутатских групп», государственных должностных лиц и т.п. превратит термин «лоббизм» в синоним всякого взаимодействия, одним из участников которого выступает государственный орган. А.С. Автономов, например, предлагает определить лоббизм как «действия представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями государственных органов и органов местного самоуправления с целью добиться принятия (или непринятия) органами власти решений в соответствии с интересами социальных групп, выражаемыми указанными организациями»²⁵³.

²⁵³ Толстых П. А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. URL: http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=6

Анализ подходов к определению понятия «лоббизм» как отечественными, так и зарубежными исследователями позволяет сформулировать следующее определение: *лоббизм — это целенаправленная деятельность заинтересованных субъектов, выражающаяся в воздействии на органы государственной власти (должностных лиц данных органов), с целью реализации определенного интереса во властном решении.*

Субъекты лоббизма — это совокупность лоббистов, оказывающих воздействие на объект лоббирования.

В научной литературе выделяют:

- *коммерческих* субъектов лоббирования (компании, корпорации, бизнес-ассоциации, отстаивающие собственные коммерческие интересы на макроуровне, отраслевом и корпоративном уровнях);
- *некоммерческих или общественно-политических* субъектов лоббирования (институты гражданского общества: профсоюзы, общественные и некоммерческие организации, различные фонды, экологические союзы, общества защиты прав потребителей, животных, религиозные организации и т.п., отстаивающие собственные права, а не коммерческие интересы);
- *иных* «субъектов лоббистского воздействия» (ведомственные и региональные субъекты лоббирования)²⁵⁴.

При этом в разных странах и межгосударственных объединениях лоббистами могут признаваться: только юридические лица (Германия²⁵⁵), только физические лица (СНГ²⁵⁶), и те,

²⁵⁴ Толстых П. А. Там же.

²⁵⁵ Единое положение о федеральных министерствах, Регламент деятельности бундестага, Кодекс поведения члена бундестага, Положение о регистрации союзов и их представителей при бундестаге (см.: URL: <http://constitutions.ru/>).

²⁵⁶ Модельный закон о регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти (принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-16 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. — С. 261 – 271.

и другие (США²⁵⁷, Австралия²⁵⁸). Также существуют различные типы лоббистов, например, канадский Lobbying Act²⁵⁹ различает лоббистов-консультантов (Consultant lobbyists), которые лоббируют от имени клиентов и лоббистов — сотрудников коммерческих и некоммерческих организаций (In-house lobbyists), действующих от имени своих работодателей и получающих зарплату в PR-отделах или GR-отделах²⁶⁰.

Многообразием отличаются и системы регистрации лоббистов. Регистрационная система, с одной стороны, должна упорядочивать лоббистскую деятельность и делать ее прозрачной, но с другой стороны, она не должна препятствовать свободному доступу граждан и институтов гражданского общества к власти. Например, в Великобритании нет единого реестра лоббистов, так как считается, что контролировать нужно лоббируемых, а не лоббистов. Последние могут объединяться в различные сообщества, сами создавать правила поведения и осуществлять контроль за их исполнением. В Германии действует свободная система регистрации, когда последняя не является необходимым условием начала лоббистской деятельности, в США — обязательная (существует две регистрационные формы: LD-1, форма для тех, кто регистрируется впервые; LD-2, для тех, кто уже был зарегистрирован). В Канаде порядок регистрации зависит от типа лоббиста (лоббисты-кон-

²⁵⁷ Закон о регулировании лоббистской деятельности (Lobbying Disclosure Act), 1995 год. URL: http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm; Закон о регистрации агентов, действующих в интересах иностранцев (Foreign Agents Registration Act (FARA)). URL: <http://www.fara.gov/>; House of Representatives Codes of Conduct. URL: <http://usgovinfo.about.com/blhousecode.htm>.

²⁵⁸ Lobbying code of conduct (2008 г.). URL: http://lobbyists.pmc.gov.au/conduct_code.cfm; Standards of ministerial ethics (2007 г.). URL: http://www.dpmpc.gov.au/guidelines/docs/ministerial_ethics.pdf; Codes of conduct in Australian and some overseas parliaments. URL: <http://www.aph.gov.au/library/intguide/pol/codeconduct.htm>.

²⁵⁹ Lobbying Act (1985 г.). URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>; Lobbyists' Code of Conduct (1996 г.). URL: <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/eng/nx00019.html>.

²⁶⁰ Василенко А.И. Правовое регулирование лоббизма в Канаде // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2 (24). — С. 27 – 34.

сультанты регистрируются самостоятельно и должны сообщать об осуществлении лоббистской деятельности независимо от продолжительности взаимодействия с должностным лицом. Лоббисты-сотрудники регистрируются через ответственное за это в организации лицо, которое подает списки лоббистов)²⁶¹. Информация, содержащаяся в реестрах лоббистов, периодически обновляется и предоставляется для ознакомления объектам лоббирования. Также в ряде стран лоббисты обязаны составлять отчеты о своей деятельности (США, Канада).

По нашему мнению, оптимальной является модель, предусматривающая обязательную регистрацию лоббистов, с представлением последними отчета о своей деятельности, так как она обеспечивает должную транспарентность лоббистской деятельности. При этом перечень информации, необходимой при регистрации и включаемой в отчет, должен быть исчерпывающим и не ущемлять права субъектов лоббистской деятельности.

На наш взгляд, к субъектам лоббизма не относятся органы государственной власти (должностные лица данных органов). Последние выступают в качестве объектов воздействия лоббистов, однако проблема регулирования деятельности «внутренних» лоббистов (государственных служащих) продолжает оставаться нерешенной.

Отсутствие законодательного регулирования либо полный запрет лоббистской деятельности «внутренних» лоббистов приведет (и на практике приводит) к теневым формам этой деятельности, т.е. к коррупции.

Легализация такой деятельности и причисление объектов лоббирования к субъектам будет противоречить существу лоббистской деятельности и принципам организации государственных органов. Так, например, депутаты, имея свободный мандат, выступают представителями всего общества, а не узкой «группы давления».

Поэтому наиболее целесообразным представляется компромиссный вариант, предполагающий строгую регла-

²⁶¹ Василенко А.И. Указ. соч.

ментацию деятельности «внутренних» лоббистов и использование механизма раскрытия интересов (объявления о заинтересованности)²⁶²: «внутренний» лоббист, имея право представлять определенные интересы, обязан официально объявить о них, при этом он лишается права голосовать по вопросу, входящему в сферу его интересов.

Цели лоббизма — совокупность целей, которые ставят субъекты лоббизма, воздействуя на объекты лоббизма.

Методы лоббизма — технологии, используемые при продвижении интересов в органах государственной (муниципальной) власти.

С точки зрения *законности* в научной литературе выделяют:

- «цивилизованный лоббизм»;
- теневой лоббизм;
- криминальный лоббизм.

«*Цивилизованный лоббизм*» — лоббизм, лежащий в рамках правового поля и обозначающий процесс продвижения интересов в органах государственной (муниципальной) власти некоррупционными методами, основными из которых являются: формирование коалиций и групп поддержки, разработка проекта решения и аргументов к нему, привлечение влиятельных

²⁶² В этой связи интересен опыт Великобритании и Германии. Например, в Великобритании в Палате общин и в Палате лордов ведется подробный реестр финансовых интересов членов парламента, который содержит сведения обо всех договорах, заключенных с консультантами, представителями юридических фирм и лоббистских организаций. Член Парламента должен сообщать о своих интересах: а) внося их в ежегодно публикуемый Register of Interests; б) открыто заявляя о своем интересе при выступлениях на тему, непосредственно затрагивающую этот интерес. Если рассматриваемый вопрос носит явный, непосредственный и личный характер, член парламента не имеет права голосовать по данному вопросу. Принимая участие в различных сторонах деятельности палаты и поддерживая деловые контакты с другими членами парламента, а также министрами, должностными лицами, члены парламента обязаны заявить о своей возможной заинтересованности. Немецкий «Кодекс поведения члена Бундестага» обязывает каждого депутата обнародовать информацию о том, с какими лоббистскими организациями он взаимодействует. Кодекс предоставляет право депутатам заниматься за вознаграждение проблемами, выносимыми на обсуждение комитетов парламента, однако перед началом слушаний в комитете они обязаны «объявить о своей заинтересованности». Более подробно о регламентации лоббизма в Великобритании и Германии см.: Толстых П.А. Там же.

спикеров и экспертов, поддерживающих позицию лоббиста, проведение просветительских и пропагандистских кампаний в СМИ, проведение социологических опросов и рейтингов, подтверждающих аргументацию лоббиста, осуществление «grass roots» мероприятий и т.д.

Данный термин по сути является тавтологией, так как лоббизм заканчивается там, где начинается коррупция. Однако в России лоббизм понимается скорее как негативное явление и зачастую рассматривается как одно из проявлений политической коррупции²⁶³, соответственно необходимо прежде всего поменять отношение общества к лоббизму. В этой связи весьма своевременным является предложение Н.М. Колосовой ввести в научный оборот и законодательно закрепить понятие «коррупционный лоббизм»²⁶⁴, что позволит придать лоббизму исключительно позитивный смысл и провести четкую грань между коррупцией и лоббизмом как инструментом демократических преобразований.

Теневой лоббизм подразумевает продвижение интересов, используя окологосударственные методы и/или методы с нарушением этических норм и правил (использование пробелов в законодательстве, манипулирование регламентной процедурой и временем принятия политических решений и пр.). Также под теневым лоббированием понимают процесс по продвижению интересов в органах государственной власти без должной общественной огласки, что может стимулировать коррупцию. В данном случае политические решения принимаются кулуарно, а общественные группы не могут повлиять на данный процесс.

Криминальные методы лоббирования подразумевают продвижение интересов в органах государственной власти с грубым нарушением законодательства: подкуп чиновников и депутатов (коррупция), силовое давление, шантаж, всевозможные угрозы и пр.

²⁶³ О соотношении коррупции и лоббизма см.: Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2. — С. 53 – 59.

²⁶⁴ Под коррупционным лоббизмом предлагается понимать использование уголовно и административно наказуемых методов давления на органы государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц для отстаивания незаконных интересов.

Также в научной литературе выделяют:

- *прямой лоббизм* (предполагает непосредственное взаимодействие с субъектом, принимающим политические решения; в этих целях организуются персональные встречи, деловые завтраки, неформальные консультации и пр.) и *косвенный лоббизм* (подразумевает опосредованную работу лоббиста с объектом лоббирования с целью создания у последнего определенного мнения; тесно связан с public relations (PR), при этом данные акции зачастую проходят за пределами государственных органов и реализуются без указания конкретного адресата);
- *спланированное лоббирование* (продвижение интересов осуществляется в предсказуемой среде в соответствии с разработанной стратегией) и *спонтанное лоббирование* (действия лоббиста при отсутствии четкого плана в плохо знакомой среде);
- *коалиционное лоббирование* (предполагает создание коалиции и осуществление скоординированных действий по продвижению общих интересов) и *индивидуальное лоббирование*, субъектом которого является один участник²⁶⁵.

В Российской Федерации лоббистская деятельность осуществляется в условиях правового вакуума.

Попытки легализовать лоббистскую деятельность предпринимаются с 1990-х годов. Так, с 1996 года по настоящее время в Государственную Думу было внесено четыре законопроекта, посвященных регулированию лоббистской деятельности²⁶⁶, однако ни один из них так и не был принят. Тем не менее дис-

²⁶⁵ Подробнее см.: Толстых П.А. Там же.

²⁶⁶ См.: законопроекты № 96700123-2 «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (1996 г.); № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (1997 г.); № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (2003 г.); № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» (2013 г.).

куссия вокруг возможности законодательного регулирования лоббистской деятельности не прекращается²⁶⁷.

Сторонники легализации лоббизма подчеркивают его положительные черты, противники делают акцент не его минусах²⁶⁸.

Выделяют следующие «плюсы» лоббизма:

1) лоббизм, выступая инструментом самоорганизации гражданского общества, позволяет оказывать влияние на политику, способствует развитию демократических институтов и налаживанию конструктивного диалога общества и государства;

2) лоббизм создает возможности для обеспечения интересов меньшинства;

3) лоббизм повышает уровень информированности власти и позволяет расширить информационную и организационную базу принимаемых решений;

4) лоббизм, выступая в качестве индикатора наиболее острых социально-экономических и политических процессов в обществе, является гарантией права граждан на участие в управлении делами государства;

5) наличие легального института лоббизма способствует стабильности в обществе за счет возможности осуществления демократичного влияния на органы власти;

6) лоббизм имеет большое значение для обеспечения гласности правотворчества и транспарентности работы органов власти;

7) лоббизм является универсальным средством достижения компромиссов, способом взаимного уравнивания и примирения между собой разнообразных интересов.

К «минусам» лоббизма относятся:

1) лоббизм может выступать проводником неправового воздействия (давления) на государственные органы, а также

²⁶⁷ Более подробно см.: URL: <http://izvestia.ru/news/559396#ixzz4In8cyFud>; <http://izvestia.ru/news/559396#ixzz4In8ZTy6W>; URL: <http://www.interfax.ru/russia/454026>; <https://ria.ru/politics/20160322/1394875725.html>.

²⁶⁸ Подробнее см.: Субочев В.В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов // Право и политика. 2007. N 3. — С. 68 – 75; Чечельницкий И.В. Там же.

стать инструментом приоритетного удовлетворения иностранных интересов в ущерб интересам государственным;

2) лоббизм может служить фактором развития и защиты ведомственности, местничества, национализма и т.п., усиливать крайние формы удовлетворения специальных интересов;

3) лоббизм в большей степени способен отражать интересы экономически сильного класса за счет его финансовых возможностей и наличия широкого спектра средств воздействия на государственные органы, что может вызвать рост социальной напряженности в связи с более высокой результативностью лоббистской деятельности крупных экономических субъектов по сравнению с другими (при этом могут блокироваться действительно нужные управленческие решения);

4) лоббизм может использоваться как инструмент обогащения отдельных слоев, элит;

5) лоббизм таит в себе немалую опасность размывания народовластных устоев общества, превращения демократических институтов в мощный инструмент отдельных властных групп²⁶⁹.

На наш взгляд, лоббизм, являясь комплексным политико-правовым институтом, нуждается в законодательном регулировании. Отсутствие последнего приводит к тому, что распространение получают теневые формы лоббизма, а отношение к нему носит сугубо негативный характер, ассоциируясь с коррупцией. Механизм воздействия на принятие властных решений скрыт от общества, что подрывает доверие к представителям власти и государству. Реальное воздействие способны оказывать лишь крупные группы давления, обладающие значительными финансовыми ресурсами. Поэтому необходимо концептуальное переосмысление института лоббизма и преодоление предвзятого отношения к нему.

Лоббизм должен рассматриваться исключительно как демократический правовой инструмент взаимоотношения власти и общества, как гарантия конституционного права граждан участвовать в управлении делами государства.

²⁶⁹ Подробнее см.: Субочев В.В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов // Право и политика. 2007. № 3. — С. 68 – 75; Чечельницкий И.В. Там же. — С.14 – 17.

По нашему мнению, в регламентации нуждается деятельность как лоббистов, так и лоббируемых. При регулировании деятельности лоббируемых стоит ориентироваться на англо-немецкую модель, использующую механизм раскрытия информации (объявления о заинтересованности), а при регулировании деятельности лоббистов наиболее эффективным представляется опыт США, где действует система обязательной регистрации и отчетности лоббистов.

Список литературы

1. Василенко А.И. Правовое регулирование лоббизма в Канаде // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2;
2. Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2;
3. Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005;
4. Субочев В.В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов // Право и политика. 2007. № 3;
5. Толстых П.А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. М., 2009;
6. Чечельницкий И.В. Институт лоббизма в современной России: понятие и основные черты // Юридический мир. 2013. № 4.

РАЗДЕЛ 3. АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ

Прудентов Р.В.²⁷⁰

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

1. Понятие и сущность коррупции

Российский законодатель определяет коррупцию как конкретные деяния («злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения»), совершенные «вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами», а также совершение указанных деяний «от имени или в интересах юридического лица»²⁷¹. При этом для общего анализа коррупционных явлений представляется целесообразным учитывать также и цели получения неимущественных благ, выражающиеся в скрытых формах коррупции: в качестве примеров можно назвать назначение лица на определенную должность, награждение определенным титулом, званием, ученой степенью и т.д. —

²⁷⁰ Ассистент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

²⁷¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228 (далее — «Закон о противодействии коррупции»). Статья 1.

все это достаточно сложно отличить от правомерных действий.

Коррупция в целом возникает непосредственно из властеотношений в широком смысле этого слова. Имеется в виду, например, власть государственного служащего (работника организации, контролируемой государством), ответственного за распределение заказов на покупку товаров или оказание услуг для государства (соответствующей организации) — от покупки мелких канцелярских принадлежностей до оказания многомиллиардных подрядных услуг. Это и власть правоприменительного органа по уточнению и/или толкованию нормы права — от разрешения простого дела мировым судьей до толкования понятий политической, экстремистской или миссионерской деятельности Министерством юстиции и высшими судебными инстанциями. Не следует забывать и о власти работников в сфере здравоохранения — от оказания медицинской помощи или выдачи справки конкретному гражданину до закупок дорогостоящего медицинского оборудования и лекарственных средств для множества медицинских учреждений. Наконец, это и власть работников системы образования — от приема различного рода экзаменов до лицензирования и распределения бюджетного финансирования образовательных учреждений. Данный перечень можно продолжать достаточно долго.

При этом во всех случаях налицо возможность властного субъекта реализовать свободу своей воли путем выбора того или иного варианта действий в отсутствие своеобразного «категорического императива». И что бы ни писал Джон Локк о теории общественного договора, следует признать, что отдельные элементы публичной власти, которые должны быть связаны «общественным договором» в виде Конституции и/или иного материального либо нематериального факта, часто действуют в противоречие общему благу, а теории божественного происхождения публичной власти давно находятся на перифериях политико-правовой мысли. При этом и существенные истоки фактической власти — авторитет, знания, личные качества, деньги, знакомства и т.д. — позволяют вполне

убедительно объяснить происхождение коррупции и определить эффективные методы борьбы с ней.

Следует отметить, что практика предоставления преференций в обмен на личные блага и/или «по знакомству» и/или в силу служебного подчинения в ущерб общественным благам и/или интересам существует давно – пожалуй, с момента кристаллизации властеотношений. Так, русская литература полна примеров мздоимства и лихоимства в нашей стране; выражения «свои люди – сочтемся», «закон что дышло...», «взятки ... борзыми щенками» и т.п. стали крылатыми. Следовательно, коррупционные явления обусловлены не столько состоянием конституционного и прочего законодательства, сколько общим уровнем правосознания, правовой культуры, системы ценностей и экономического положения.

Отсюда следует вывод о том, что коррупция – это социальное явление не только государства, но и общества в целом²⁷². Чиновники и иные представители власти одновременно являются и членами общества. Можно сказать, что коррупция имеет обоюдный характер: с одной стороны, это действия граждан по использованию представителей власти для достижения своих противоправных (противоречащих общественным интересам) целей, а с другой стороны, это действия представителей власти по использованию своего служебного положения в аналогичных целях.

Человек по своей сущности индивидуалистичен в том смысле, что по общему правилу в первую очередь заботится о собственном благе, о благе своих близких. И в своей деятельности на любой позиции – будь то государственная служба, частная практика или бизнес – человек по общему правилу думает о себе больше, чем о деле. В отсутствие властных полномочий это выливается в банальный формализм в повседневной деятельности, стремление уменьшить объем задач и функций с одновременным увеличением объема получаемых за это

²⁷² См., например: Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7. — С. 143 – 171.

благ, не принимая во внимание ни общественные, ни государственные, ни общечеловеческие интересы. А при наличии властных полномочий такая естественная модель поведения выливается в коррупцию. В связи с этим представляется, что залог успешного противодействия коррупции кроется в ценностной и культурологической плоскостях, нивелировании «животных» человеческих инстинктов, недопущении конфликта интересов. Управление по принципу меритократии (то есть когда высшие должности занимают наиболее талантливые люди), вероятно, может способствовать уменьшению коррупции, однако в текущих социально-исторических условиях вряд ли достижимо.

2. Понятие и субъекты общественного контроля

В правовой сфере эффективность противодействия коррупции может быть усилена за счет участия в таком противодействии институтов и членов гражданского общества. Недаром федеральный законодатель определяет противодействие коррупции как деятельность не только органов публичной власти, но и «институтов гражданского общества, организаций и физических лиц», хотя и лишь «в пределах их полномочий»²⁷³. То есть борьба с коррупцией должна осуществляться не только по пути совершенствования (изменения) нормативно-правовой базы и аппарата публичной власти, но и в русле расширения пределов участия во власти и контроля власти со стороны (гражданского) общества.

В Советском Союзе указанная идея была реализована через институт «народного контроля». Статья 92 последней Конституции СССР 1977 года закрепляла важный статус органов народного контроля. Они не только проверяли «выполнение требований законодательства, государственных программ и заданий», но и вели «борьбу с нарушениями государственной дисциплины, проявлениями местничества, ведомственно-го подхода к делу, с бесхозяйственностью и расточительством,

²⁷³ Статья 1 Закона о противодействии коррупции.

волокитой и бюрократизмом» и т.д.²⁷⁴ Принятый в развитие данной нормы Закон СССР 1979 года «О народном контроле в СССР» расширил направления деятельности органов народного контроля – они были призваны бороться еще и с «любыми попытками обмана государства, с посягательством на социалистическую собственность». Комитеты народного контроля включали в себя все элементы гражданского общества в современном его понимании: «представители государственных органов и общественных организаций, рабочие, колхозники, служащие, деятели науки и культуры, работники средств массовой информации, руководящие работники и активисты органов народного контроля»²⁷⁵.

В современной России недавно принятый Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»²⁷⁶ (далее – «Закон об основах общественного контроля») содержит чуть менее широкий перечень задач (функций) и субъектов общественного контроля применительно к антикоррупционной деятельности. Так, ч. 2 ст. 5 данного Закона в качестве одной из задач общественного контроля называет «обеспечение прозрачности и открытости деятельности» публичных органов и организаций, а также «формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению».

В целом понятие общественного контроля достаточно подробно исследуется в литературе. Обычно он рассматривается в качестве одного из видов социального контроля (наряду с государственным контролем) и пересекается с гражданским контролем²⁷⁷. При этом в литературе встречаются критиче-

²⁷⁴ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. — С. 14.

²⁷⁵ Закон СССР от 30.11.1979 «О народном контроле в СССР» (утратил силу) // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 840. Статьи 1 и 3.

²⁷⁶ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

²⁷⁷ См. подробнее: Гриб В.В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. — С. 3 – 13.

ски-осторожные оценки института общественного контроля. Например, указывается, что он может быть использован для борьбы «против власти» или за участие во власти, «превращается в некую «оппозиционную» силу»²⁷⁸; что он может нарушить эффективность деятельности государства²⁷⁹. Подобные характеристики общественного контроля, в том числе применительно к сфере противодействия коррупции, вряд ли должны иметь характер общего правила; польза внешнего контроля для функционирования любой системы достаточно очевидна. Пожалуй, сложно подвергнуть сомнению аксиому о том, что контроль общества над властью обеспечивает повышение эффективности такой власти — причем не абстрактно, а конкретно: это выражается в каждом действии властных структур, которые должны быть направлены на достижение общественного, а не личного блага. Общественный контроль призван укрепить государство (и укрепляет его в развитых правовых системах). Интересно отметить, что многие органы власти в России подчеркивают и развивают принцип государственно-общественного управления отдельными сферами жизни с целью обеспечения предпосылок для расширения участия общества в развитии государственных образований и в контроле за исполнением законодательства, для независимой оценки качества государственных функций (услуг) и с целью развития иных форм общественного контроля²⁸⁰.

²⁷⁸ См.: Минина А.А., Ризк О.А. Правовая активность граждан как критерий эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2014. № 7. — С. 619 – 625.

²⁷⁹ См.: Борисов И.Б. Общественный контроль на выборах как фактор легитимности власти // Юридический мир. 2012. № 9. — С. 58 – 61.

²⁸⁰ См., например: Письмо Минобрнауки России от 22.10.2015 № 08-1729 «О направлении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями по развитию государственно-общественного управления образованием в субъектах Российской Федерации для специалистов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования») // СПС КонсультантПлюс.

К сожалению, Закон об основах общественного контроля рассматривает общественный контроль в целом ограничительно как деятельность отдельных субъектов, к числу которых отнесены Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ и муниципальных образований, а также общественные советы при отдельных органах власти.

Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти предусматривает отбор их членов по результатам конкурса, организуемого Общественной палатой РФ и Экспертным советом при Правительстве РФ на основании заявлений от общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. При этом в качестве одной из обязанностей общественных советов предусматривается участие «в антикоррупционной работе, оценке эффективности государственных закупок и кадровой работе федерального органа исполнительной власти», а в качестве одного из прав — «взаимодействовать со средствами массовой информации...»²⁸¹.

В то же время факт формирования около четверти членов Общественной палаты РФ (сорок человек) Президентом РФ («по результатам проведения консультаций с общественными объединениями, иными некоммерческими организациями, российскими академиями наук»)²⁸² заставляет многих политиков и ученых относить данный институт к сфере влияния в большей степени исполнительной (точнее «президентской») власти, чем гражданского общества, то есть деятельность Общественной палаты РФ может быть отнесена к области общественного контроля лишь условно. Как представляется, в таких рассуждениях велика доля истины, однако в конкретно-исторических и политических условиях существования нашего государства

²⁸¹ См.: Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение) (одобрен протоколом заочного заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24.06.2015 № 3) // СПС КонсультантПлюс. Пункты 2.2.3, 2.3.7, 3.2, 3.4, 3.5, 3.17 и 3.22.

²⁸² См.: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277. Статья 8.

установленный порядок формирования Общественной палаты РФ в целом следует признать приемлемым.

Кроме того, для осуществления общественного контроля могут создаваться общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организационные структуры общественного контроля (ст. 9 указанного Закона). В литературе справедливо отмечается, что перечень субъектов общественного контроля, закрепленный в указанном Законе, нуждается в расширении хотя бы за счет граждан и их объединений²⁸³. Пока же они могут лишь опосредованно участвовать в осуществлении общественного контроля, хотя обладают несомненным и значительным потенциалом для получения, анализа и критической оценки информации и для соответствующей антикоррупционной деятельности.

В литературе встречаются предложения ввести обязательность образования общественных палат субъектов РФ²⁸⁴, общественных советов при органах местного самоуправления²⁸⁵ и т.п. К подобным предложениям следует относиться осторожно: представляется, что общественные институты, созданные «сверху», скорее всего, не могут стать очагом развития гражданского общества и общественного контроля в сфере противодействия коррупции и будут существовать по сути лишь «на бумаге». При этом следует отметить, что порядок формирования общественных палат и общественных советов как законодательно предусмотренных субъектов общественного контроля в целом достаточно демократичен.

²⁸³ См. подробнее, например: Гриб В.В. Актуальные проблемы нормативно-го закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. — С. 13 – 16; Лапина М.А., Лапин А.В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества // Финансовое право. 2012. № 4. — С. 2 – 6.

²⁸⁴ См.: Михеева Т.Н., Яичникова Ю.С. Общественные палаты субъектов Российской Федерации: новые тенденции и перспективы // Юридический мир. 2015. № 1. — С. 18 – 21. — С. 18.

²⁸⁵ См.: Михеева Т.Н., Горнев Р.В. К вопросу о формировании общественных советов при органах местного самоуправления // Российская юстиция. 2015. № 8. — С. 9 – 11.

Общественный контроль со стороны политических партий в России существенно ограничен. Российское законодательство о парламентском расследовании ограничивает сферу его применения на федеральном уровне фактами грубого или массового нарушения прав и свобод, обстоятельствами возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также фактами грубого нарушения финансовой дисциплины²⁸⁶. Таким образом, коррупционные явления исключены из сферы партийного (парламентского) контроля, что следует признать неудовлетворительным. В этой связи стоит положительно оценивать законодательное регулирование парламентских (депутатских) расследований в отдельных субъектах РФ, где установлены широкие основания данного вида общественного контроля. Например, основанием для проведения депутатского расследования Законодательного Собрания Еврейской автономной области являются «события, ставшие известными депутатам Законодательного Собрания области и связанные с фактами и обстоятельствами, представляющими большую общественную значимость для населения области и носящими негативный характер»²⁸⁷. При этом следует учитывать опыт развитых демократических стран, где широкие возможности парламентских расследований обеспечивают соответствующий значительный общественный резонанс результатов таких расследований и оттеняют эффективность данной формы общественного контроля в сфере противодействия коррупции²⁸⁸.

Одновременно необходимо иметь в виду, что функции и пределы общественного контроля толкуются судами в це-

²⁸⁶ См.: Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 1, Ст. 7. Статья 4.

²⁸⁷ См.: Закон Еврейской автономной области от 20.07.2007 № 194-ОЗ «О депутатском расследовании» // Биробиджанер штерн. 2007. № 56. Статья 4.

²⁸⁸ См. подробнее зарубежные исследования данного вопроса, которые обобщены в следующей библиографии: Mantel, Matthew. Congressional Investigations: A Bibliography // Law Library Journal. 2008. No. 17. Vol. 100:2. — P. 323 – 361.

лом ограничительно. Например, «комиссия по осуществлению общественного контроля за качеством жилья», созданная на основании приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Пермского края, не признается Верховным Судом РФ субъектом общественного контроля²⁸⁹. По другому делу о признании недействительным решения о приеме в члены Общественной палаты г. Липецка двадцати четырех ее членов вследствие существенных нарушений порядка ее формирования суды прекратили производство по делу, указав, что такие процедурные нарушения сами по себе не нарушают права граждан, «поскольку Общественная палата г. Липецка является консультативным органом», ее решения «носят исключительно рекомендательный характер» и «не порождают гражданских прав и обязанностей»²⁹⁰. По третьему делу о признании незаконным бездействия Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области, выразившегося в непринятии мер к созданию надлежащей правовой базы для формирования общественного совета при указанном органе и невключении заявления заявителя в перечень заявок на участие в работе такого общественного совета, суды отказали в удовлетворении заявления, указав, помимо прочего, что Положение об Общественном совете при указанном Министерстве не относится «к актам по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина»²⁹¹. В то же время имеются и противоположные примеры защиты судами отдельных институтов общественного контроля. Например, Московский областной суд признает, что акты, ограничивающие реализацию права на участие в публичных слушаниях, «нельзя расценивать как не нарушающие их права и свободы»²⁹².

²⁸⁹ См.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 14.10.2015 № 44-АПГ15-19 // СПС КонсультантПлюс.

²⁹⁰ См.: Апелляционное определение Липецкого областного суда от 09.12.2015 № 33-3537/2015 // СПС КонсультантПлюс.

²⁹¹ См.: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 08.07.2015 № 33-10143/2015 // СПС КонсультантПлюс.

²⁹² См.: Апелляционное определение Московского областного суда от 28.01.2015 № 33-2044/2015 // СПС КонсультантПлюс.

3. Принцип прозрачности

Общественный контроль в целом и в сфере противодействия коррупции в частности невозможен без гласности, прозрачности и открытости функционирования публичной власти. Пожалуй, не требует доказательств мысль о том, что гласность «исцеляет», делает отдельные публичные процессы и процедуры прозрачными для общества, позволяет гражданскому обществу при необходимости вмешаться и не допустить определенных коррупционных деяния. В литературе справедливо отмечается, что «обеспечение открытости информации в процессе государственного управления составляет ядро антикоррупционного стандарта»²⁹³.

Открытость органов власти в России в последнее десятилетие существенно расширилась, в том числе благодаря принятию нормативных актов в сфере обеспечения доступа к информации о деятельности органов публичной власти²⁹⁴. Доступ к информации о деятельности органов власти обеспечивается, помимо прочего, через средства массовой информации, сеть Интернет, размещение информации в доступных местах, помещениях, библиотеках и т.п., посредством присутствия граждан на заседаниях органов, предоставления информации по запросу²⁹⁵. Кроме того, «Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти», принятая несколько

²⁹³ Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М., 2015.

²⁹⁴ См.: Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217; Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.

²⁹⁵ Статья 6 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». См. также, например: Вавилов Н.С. Роль гражданского общества в обеспечении гласности местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2016. № 1. — С. 6–12; № 2. — С. 132–138.

лет назад, должна способствовать дальнейшему «повышению прозрачности и подотчетности государственного управления», «расширению возможностей непосредственного участия гражданского общества в процессах разработки и экспертизы решений, принимаемых федеральными органами исполнительной власти»; «качественному изменению уровня информационной открытости» таких органов и «развитию механизмов общественного контроля» за их деятельностью²⁹⁶.

Принцип прозрачности в целях борьбы с коррупцией применяется и в области финансирования политических партий и избирательных компаний. Так, Комитет министров Совета Европы в 2003 году утвердил соответствующие антикоррупционные рекомендации²⁹⁷, которые в целом реализованы в российском законодательстве о политических партиях и основных гарантиях избирательных прав в части открытости и отчетности в отношении пожертвований и займов в пользу политических партий и кандидатов, раскрытии сведений о доходах и имуществе кандидатов. Аналогичные подходы применяются и в зарубежных правовых системах²⁹⁸ и зачастую влекут серьезные антикоррупционные расследования.

4. Правовые основы общественного контроля в сфере противодействия коррупции

Базовый международно-правовой документ, закрепляющий правовую основу общественного контроля («участия общества») в сфере противодействия коррупции во всем мире, —

²⁹⁶ Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547. Раздел 1.

²⁹⁷ См.: Рекомендация № Res (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-м заседании представителей министров) // СПС КонсультантПлюс.

²⁹⁸ См. подробнее, например: Какителашвили М.М. Прозрачность финансирования политических партий в сфере реализации международных актов по противодействию коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 11. — С. 56 – 60.

это Конвенция ООН против коррупции 2003 года, которая устанавливает требования прозрачности процессов принятия решений, информирования населения (через учебные программы и иным образом), «уважения, поощрения и защиты свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции». Государства должны принять меры для содействия институтам гражданского общества в деле предупреждения и борьбы с коррупцией²⁹⁹.

Приведенные положения Конвенции ООН имплементированы в российское законодательство, в том числе в форме принципа сотрудничества государства с институтами гражданского общества и международными организациями в сфере противодействия коррупции³⁰⁰. Кроме этого, Закон о противодействии коррупции в числе основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции называет не только создание механизма взаимодействия таких органов с гражданами и институтами гражданского общества, общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, но и принятие мер, направленных на привлечение граждан к более активному участию в противодействии коррупции, «на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению», а также создание механизмов общественного контроля за их деятельностью³⁰¹.

В дополнение, заметим, что проблемы общественного контроля в сфере противодействия коррупции затрагиваются и в правовых актах высших органов власти. Так, одним из основных направлений деятельности Правительства РФ является «формирование системы противодействия коррупции, в том числе за счет создания условий для активного гражданско-общественного контроля за эффективностью государственных

²⁹⁹ См.: Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10, октябрь. — С. 7 – 54. Статья 13.

³⁰⁰ См.: пункт 7 статьи 3 Закона о противодействии коррупции.

³⁰¹ См.: пункты 2 – 4 статьи 7 Закона о противодействии коррупции.

расходов и инвестиций с государственным участием, а также общественного мониторинга и контроля за деятельностью органов государственной власти». В связи с этим планируется обеспечить «улучшение координации деятельности между контрольными институтами гражданского общества и правоохранительными структурами в целях минимизации негативного воздействия на бизнес»³⁰².

Следует также учитывать, что не так давно в России был закреплен важный институт антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Такую экспертизу могут проводить не только органы государственной власти и местного самоуправления, но также и «институты гражданского общества и граждане “...” за счет собственных средств». Заключение эксперта по результатам так называемой «независимой антикоррупционной экспертизы» носит лишь рекомендательный характер, однако подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом власти с последующим направлением «мотивированного ответа»³⁰³. При этом независимые эксперты должны быть аккредитованы Минюстом России; эксперт-гражданин РФ должен иметь высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет, а эксперт – юридическое лицо должно иметь в своем штате не менее трех таких работников³⁰⁴. Исследователи предлагают

³⁰² Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция) (утв. Правительством РФ 14.05.2015) // URL: <http://government.ru/media/files/QTqv2SI5qYUuu2zOHkOAwguydbKD9Ckf.pdf>.

³⁰³ См.: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609. Статья 5.

³⁰⁴ См.: Приказ Минюста России от 27.07.2012 № 146 (ред. от 23.06.2016) «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.08.2012 № 25085) // Российская газета. № 197. 29.08.2012. Пункт 2.

усилить значение независимых экспертиз, определить «значение и статус заключения независимого эксперта», установить ответственность должностных лиц «за игнорирование результатов независимой экспертизы»³⁰⁵. Безусловно, независимые (общественные) экспертизы очень важны для улучшения качества нормативной базы, однако «учет мнения» независимых экспертов в развитых правовых порядках достигается иными методами — в основном через оценку эффективности деятельности органов власти, конкурентное замещение должностей, партийное влияние и выбор избирателя.

Кроме того, Указом Президента РФ 2015 года «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» рекомендовано создание «комиссий по координации работы по противодействию коррупции» в субъектах РФ. В состав таких комиссий «могут входить» не только руководители органов государственной власти, но и представители научных и образовательных организаций, а также представители общественных организаций, «уставными задачами которых является участие в противодействии коррупции». При этом заседания таких комиссий могут проводиться в закрытом режиме «в целях обеспечения конфиденциальности», а решения комиссии могут передаваться средствам массовой информации только по решению ее председателя (т.е. высшего должностного лица субъекта РФ)³⁰⁶. Приведенные положения Указа, как представляется, нивелируют самостоятельность, значимость и эффективность подобных комиссий в сфере противодействия коррупции и подлежат пересмотру.

Положительным изменением российского законодательства в области общественного контроля с целью противодействия коррупции следует признать принятие Федерального

³⁰⁵ См.: Сухаренко А.Н. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в России // Российская юстиция. 2013. № 6. — С. 62 – 64, Он же. Общество против коррупции // ЭЖ-Юрист. 2013. № 20. — С. 1 – 4.

³⁰⁶ См.: Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть II). Ст. 4477. Пункты 10, 18 и 25 Типового положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации.

закона о контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам³⁰⁷. Указанный Закон устанавливает контроль за сделками отдельных категорий лиц, осуществляющих публичные функции, их супругов и несовершеннолетних детей, общая сумма которых превышает общий размер доходов таких лиц за три последних года. Примечательно, что основанием для принятия решения об осуществлении контроля является «достаточная информация», представленная, помимо прочего, Общественной палатой РФ и постоянно действующими руководящими органами политических партий и иных зарегистрированных общероссийских общественных объединений, а также общероссийскими средствами массовой информации. При этом информация анонимного характера не может служить основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами (ч. 1 и 2 ст. 4 указанного Закона).

В связи с этим гражданское общество в России также широко обсуждает необходимость имплементации статьи 20 Конвенции ООН против коррупции в российское законодательство, то есть необходимость ввести уголовную ответственность за умышленное «незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать»³⁰⁸. Целесообразно иметь в виду, что формально-юридическая невозможность имплементации данной статьи в силу ее противоречия презумпции невиновности не очевидна³⁰⁹, и такая имплементация способствовала

³⁰⁷ Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6953.

³⁰⁸ Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231; Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10. — С. 7 – 54.

³⁰⁹ См. подробнее, например: Синельщиков Ю.П. Пути реализации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции в российском законодательстве и прокурорской практике // Законность. 2014. № 2. — С. 5 – 9.

бы усилению эффективности общественного контроля в сфере противодействия коррупции в России, существенно увеличила бы риски коррупционного поведения для правонарушителей.

К числу позитивных изменений в области общественного контроля коррупционных явлений в сфере государственных закупок следует отнести введение с 2017 года института обязательного общественного обсуждения закупок (в 2016 году действует временный порядок, предусматривающий общественные обсуждения закупок свыше одного миллиарда рублей³¹⁰). Соответствующие случаи проведения такого обсуждения и его порядок определены Правительством РФ³¹¹. При этом законодательством субъектов РФ, муниципальными актами могут быть установлены дополнительные случаи и порядок проведения обязательного общественного обсуждения закупок. Отдельно предусмотрено, что без проведения общественного обсуждения соответствующие закупки не могут быть осуществлены. Кроме этого, законодательством о государственных закупках закреплено право граждан и общественных объединений, а также объединений юридических лиц осуществлять общественный контроль в данной сфере, при этом органы публичной власти «обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля»³¹². Указанные законодательные положения должны способствовать повышению прозрачности крупных государственных закупок и минимизации коррупционных явлений в данной сфере.

³¹⁰ См. подробнее: Приказ Минэкономразвития России от 30.10.2015 № 795 «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей» (Зарегистрировано в Минюсте России 09.12.2015 № 40029) // Российская газета. № 285. 17.12.2015.

³¹¹ См. подробнее: Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. № 194. 31.08.2016.

³¹² См.: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652. Статьи 20 и 102.

5. Деятельность общества по противодействию коррупции

В России на практике действенный общественный контроль, особенно в сфере противодействия коррупции, реализуется в основном общественными объединениями, средствами массовой информации и отдельными инициативными гражданами. Не случайно в литературе высказываются разумные предложения предоставить государственную поддержку некоммерческим организациям, ведущим деятельность в сфере противодействия коррупции, внести соответствующие изменения в статью 31.1 Закона о некоммерческих организациях³¹³.

Так, исследователи Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в 2013 году достаточно подробно охарактеризовали деятельность АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р», направленную «на формирование антикоррупционного мировоззрения и правосознания граждан, институционализации прозрачности» и предотвращение коррупции «через обеспечение действенности антикоррупционных механизмов», в том числе посредством независимых антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов, в частности так называемого закона об «иностранцах агентах»³¹⁴. В этой связи показательно, что «Трансперенси Интернешнл-Р» в апреле 2015 года оказалась в списке «иностранцев агентов»³¹⁵, что пока не мешает ей активно участвовать в антикоррупционных проектах, проводить антикоррупционные исследования и экспертизы³¹⁶. Доводы «Трансперенси Интернешнл-Р» о том, что ее деятель-

³¹³ См.: Сухаренко А.Н. Общество против коррупции. С. 4; Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

³¹⁴ См.: Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2013.

³¹⁵ См.: Информационный портал Министерства юстиции РФ о деятельности некоммерческих организаций // URL: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>.

³¹⁶ См. подробнее: Официальный сайт АНО «Центр «Трансперенси Интернешнл-Р» // URL: <http://transparency.org.ru/>. Указанная организация внесена Министерством юстиции РФ в реестр «некоммерческих организаций, выполняющих функцию иностранного агента».

ность не может рассматриваться как политическая, поскольку направлена не на изменение государственной политики, а исключительно на ее реализацию, были отклонены судами.

В области образования уменьшению коррупции внутри самого общества (видимо, не особенно гражданского) способствовало введение единого государственного экзамена за счет лишь двух простых аспектов — объективность и прозрачность, возможность контроля со стороны общества (это не отменяет необходимость модернизации и совершенствования ЕГЭ). По справедливому мнению руководителя Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, «проблемные вопросы «...» объективный ЕГЭ помог зафиксировать, а не спровоцировал, как считают некоторые», «но часть общества упорно не замечает этого, предлагая отменить экзамен и вернуть еще не забытую практику раздачи листочков с готовыми решениями задач на школьных выпускных экзаменах по неосвоенной программе 10-11-го класса»³¹⁷.

Пожалуй, наиболее ярким примером общественного контроля коррупции в сфере образования и науки в России является совершенствование порядка присуждения и лишения ученых степеней. Неоспоримыми достоинствами действующего в настоящее время порядка являются обязательная публикация диссертации в сети «Интернет», публичность ее защиты, возможность подачи заявления о лишении ученой степени любым физическим или юридическим лицом, пусть и лишь в течение десяти лет со дня принятия диссертационным советом решения о присуждении ученой степени³¹⁸. Указанные достоинства используются гражданскими активистами (особенно «вольным сетевым сообществом экспертов» «Диссернет»³¹⁹) для выявления коррупционных (непрофессиональных) явлений в российской науке.

³¹⁷ Кравцов С.С. Образование: Как меняется ЕГЭ // Ведомости. 17.06.2016. № 4097.

³¹⁸ См. подробнее: Постановление Правительства РФ от 24.09.2013 № 842 (ред. от 02.08.2016) «О порядке присуждения ученых степеней» (вместе с «Положением о присуждении ученых степеней») // СЗ РФ. 2013. № 40 (часть III). Ст. 5074.

³¹⁹ См. подробнее: URL: <http://www.dissernet.org/>.

Важным практическим элементом общественного контроля в сфере противодействия коррупции следует признать деятельность средств массовой информации и общественных объединений по распространению имеющихся у них данных о том или ином (потенциально) коррупционном поведении. Подобные публикации не только способствуют расширению сферы контроля общества и успешному преследованию правонарушителей, но и выполняют функцию общей превенции коррупционных правонарушений в будущем. Однако в России защита чести и достоинства личности, к сожалению, зачастую оказывается в приоритете перед свободой слова, что способствует распространению коррупционных практик. Следует поддержать практику Европейского суда по правам человека, в целом отстаивающего недопустимость предъявления жестких и формальных требований к источникам журналистских расследований, более мягкий стандарт доказывания правдивости распространяемой информации, приоритет общественных интересов над личными в данной сфере, недопустимость широких ограничений свободы слова³²⁰.

Кроме того, представляется необходимым более активно и повсеместно внедрять в России внутрикорпоративные политики по вопросам противодействия коррупции и устанавливать ответственность за их неисполнение (например, в форме увольнения), чтобы общество в лице коммерческих и некоммерческих организаций самостоятельно предпринимало достаточные усилия в данной сфере. В качестве образца законодательной базы подобной практики можно использовать статью 7 Закона Соединенного Королевства о взяточничестве 2010 года, которая освобождает организации от ответственности за коррупционное поведение своих сотрудников и иных связанных лиц только при условии внедрения в такой организации необходимых процедур предотвращения подобного поведения³²¹.

³²⁰ См. подробнее, например: Пантелеев Б. Коррупция – развитие сюжета // ЭЖ-Юрист. 2011. № 11. — С. 6 – 7.

³²¹ “But it is a defence for C to prove that C had in place adequate procedures designed to prevent persons associated with C from undertaking such conduct”.
См.: URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/section/7>.

Подобные процедуры на практике обычно выражаются не только в принятии внутренних положений (регламентов, «политик») по вопросам злоупотребления служебным положением и взяточничества и формальном ознакомлении сотрудников с содержанием таких документов, но и в обеспечении следования указанным документам в рамках повседневной деятельности компании. Знакомство с примерами антикоррупционных регламентов крупнейших международных корпораций позволяет по достоинству оценить уровень их технико-юридической подготовки и практическую направленность на эффективное противодействие коррупции внутри самого общества. Помимо общих описаний коррупционного поведения, указанные документы также содержат детальные указания на запрещенные действия, исключения в отношении незначительных подарков, благотворительных взносов и т.п.; процедуры получения предварительных внутренних согласований на осуществление тех или иных действий, которые потенциально могут влечь коррупционные риски. Антикоррупционные регламенты также обычно предусматривают порядок и процедуры взаимодействия сотрудников с третьими лицами, критерии подозрительности операций, необходимость и содержание соответствующих внутренних проверок (контроля) и договорных формулировок, детали документирования и уведомления (согласования) отдельных действий.

В целом следует учитывать, что специфика деятельности в сфере противодействия коррупции во многом определяется, помимо прочего, особенностями правовой культуры и поведенческих моделей общества, которые в свою очередь напрямую обуславливают уровень толерантности общества к дискреции администрации (в широком смысле этого слова). Не случайно российская методика проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов ставит широту дискреционных полномочий, диспозитивное регулирование, выборочное изменение объема прав, чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества на первые места в числе коррупциогенных

факторов³²². При этом идея правоприменения как раз и основана на определенной дискреции органов власти в тех сферах, где требуется применение индивидуального подхода к решению вопросов. Это обуславливает необходимость поиска минимально необходимого и одновременно допустимого уровня дискреции администрации.

В качестве заключения хотелось бы еще раз отметить необходимость принятия дальнейших законодательных мер по обеспечению возможности осуществления общественно-го контроля (в дополнение к государственному контролю) как инструмента противодействия коррупции. Однако более важными представляются меры по изменению правового сознания, общественных ценностей и культуры социального поведения, поскольку именно в них кроется причина коррупционных явлений в обществе и государстве. Недаром, скажем, в Финляндии низкому уровню коррупции способствует как «наличие развитых институтов гражданского общества, в том числе СМИ», так и «морально-психологический настрой общества и всего корпуса должностных лиц на неприятие коррупции»³²³. Противодействие коррупционным практикам в публичной сфере должно опираться на общественный контроль со стороны прогрессивной («гражданской») части общества, которая не подвержена таким практикам.

Список литературы

1. Mantel, Matthew. Congressional Investigations: A Bibliography // Law Library Journal. 2008. No. 17. Vol. 100:2. P. 323 – 361;

³²² См.: Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»(вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084. Пункт 3 «Методики...».

³²³ Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Аналитический вестник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2007. № 6(351). — С. 39 – 62.

2. Борисов И.Б. Общественный контроль на выборах как фактор легитимности власти // Юридический мир. 2012. № 9. С. 58 – 61;
3. Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Аналитический вестник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2007. № 6(351). С. 39 – 62;
4. Вавилов Н.С. Роль гражданского общества в обеспечении гласности местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 6 – 12; № 2. С. 132 – 138;
5. Гриб В.В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13 – 16;
6. Гриб В.В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 3 – 13;
7. Какителашвили М.М. Прозрачность финансирования политических партий в сфере реализации международных актов по противодействию коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 11. С. 56 – 60;
8. Лапина М.А., Лапин А.В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества // Финансовое право. 2012. № 4. С. 2 – 6;
9. Минина А.А., Ризк О.А. Правовая активность граждан как критерий эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 619 – 625;
10. Михеева Т.Н., Горнев Р.В. К вопросу о формировании общественных советов при органах местного самоуправления // Российская юстиция. 2015. № 8. С. 9 – 11;

11. Михеева Т.Н., Яичникова Ю.С. Общественные палаты субъектов Российской Федерации: новые тенденции и перспективы // Юридический мир. 2015. № 1. С. 18 – 21;
12. Пантелеев Б. Коррупция – развитие сюжета // ЭЖ-Юрист. 2011. № 11. С. 6 – 7;
13. Синельщиков Ю.П. Пути реализации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции в российском законодательстве и прокурорской практике // Законность. 2014. № 2. С. 5 – 9;
14. Сухаренко А.Н. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в России // Российская юстиция. 2013. № 6. С. 62 – 64;
15. Сухаренко А.Н. Общество против коррупции // ЭЖ-Юрист. 2013. № 20. С. 1 – 4;
16. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): Монография. М., 2015;
17. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2013;
18. Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 143 – 171.

*Зенин Г.Е.*³²⁴

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ И БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Коррупция является одной из главных болезней российского общества. Ее метастазы поразили все сферы общественной жизни, государственные и гражданские институты. Данному пороку подвержены как частные организации, применяющие различные схемы «откатов» в коммерческой деятельности, бюджетные медицинские, образовательные и иные учреждения, так и органы государственной власти всех уровней. Повсеместное распространение коррупции, развитие в обществе попустительского отношения к ней, позволяет говорить о приобретении данным феноменом системного характера. Столь глубоко укоренившаяся коррумпированность государственных структур обуславливает принятие значимых для страны решений корыстными мотивами, а не принципами целесообразности, ведет к замещению государственных должностей недостойными и низкоквалифицированными сотрудниками, сковывает экономическое развитие, потворствует выводу капиталов из страны и снижает инвестиционную привлекательность России. Немаловажно и то, что повсеместное распространение коррупции приводит к разрушению государственного духовного поля, особого ореола, существующего вокруг органов государственной власти и должностных лиц, обеспечивающего подчинение граждан представителям власти. В перспективе эта болезнь, будучи запущенной, может стать одной из главных причин разрушения государственной системы.

Представляется, что лишь консолидация усилий всех государственных и общественных институтов позволит эффективно противостоять данной угрозе. Применение системного и комплексного подхода к решению проблемы распростране-

³²⁴ Аспирант юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

ния коррупции, сочетание репрессивных и пропагандистских инструментов, устранение административных барьеров является необходимым условием оздоровления государственного механизма.

Законодательные и представительные органы власти и прежде всего Федеральное Собрание Российской Федерации могут и должны играть ведущую роль в этом сложном процессе. В рамках данной статьи роль представительных органов в предупреждении и борьбе с коррупцией рассматривается на примере Федерального Собрания.

Уникальность Федерального Собрания, как органа государственной власти, заключается в том, что нижняя палата Парламента – Государственная Дума – представляет собой высший орган народного представительства. В тоже время, верхняя палата – Совет Федерации – включает в себя представителей всех субъектов Российской Федерации. Такое положение палат Федерального Собрания обуславливает наибольшую «приближенность к земле» данного органа среди всех высших органов государственной власти. Тесные связи фракций, партий и отдельных парламентариев с институтами гражданского общества, отдельными избирателями, предпринимательским и экспертным сообществами, как на федеральном, так и на региональном уровнях позволяют Парламенту осуществлять всеобъемлющий мониторинг распространения коррупции в различных сферах общественной жизни, выявлять ее причины, обнаруживать отдельные коррупционные правонарушения.

Какие же инструменты имеются в арсенале Федерального Собрания для предупреждения и борьбы с коррупцией?

Во-первых, на основе собранных данных Федеральное Собрание, реализуя свою законодательную функцию, призвано вырабатывать подходы к профилактике коррупции посредством совершенствования законодательства в части устранения существующих нормативных дефектов и ликвидации административных барьеров, совершенствования работы государственных органов и создания новых инструментов по борьбе с коррупцией.

Во-вторых, отдельно стоит выделить в качестве специфического доступного Парламенту орудия для борьбы с коррупцией – принятие федерального закона о федеральном бюджете. Контроль за распределением бюджетных ассигнований дает Федеральному Собранию мощный козырь в процессе взаимодействия с исполнительной властью, позволяет ему применять меры негативной конституционно-правовой ответственности в форме урезания бюджетных ассигнований в отношении отдельных органов власти или угрозы такого урезания, позволяет перераспределять денежные потоки, создавая благотворные условия для пресечения и борьбы с коррупционными правонарушениями.

Третьим и одним из главнейших инструментов, позволяющих Федеральному Собранию бороться с коррупцией, является парламентский контроль, то есть урегулированная законодательством деятельность законодательного (представительного) органа власти, его структурных подразделений и членов, а также специально создаваемых им органов по наблюдению и проверке деятельности органов исполнительной власти, а также иных субъектов в целях обеспечения соблюдения и исполнения законодательства и эффективного функционирования органов государственной власти.

Кратко рассмотрим конкретные формы парламентского контроля, которые могут применяться Парламентом для предупреждения и борьбы с коррупцией, и проблемы, связанные с их осуществлением.

Прежде всего, существенное значение имеют формы предварительного парламентского контроля.

К таковым, в первую очередь, относятся мероприятия, осуществляемые в рамках деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания при рассмотрении законопроектов. Комитеты и комиссии осуществляют контроль при проведении экспертизы законопроектов, подготовке заключений и предложений по ним, рассмотрении тех или иных вопросов на своих заседаниях, а также инициирования и организации парламентских слушаний.

В соответствии с Регламентами палат³²⁵, в процессе выполнения своих функций комитеты и комиссии имеют право запрашивать документы и материалы у федеральных министров и руководителей государственных органов, а также иных организаций, кроме того они имеют право направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства и руководителям федеральных органов исполнительной власти. Помимо этого, комитеты и комиссии могут приглашать на свои заседания экспертов, представителей заинтересованных государственных органов и общественных объединений, СМИ.

Используя данные полномочия комитеты и комиссии имеют возможность определить соответствие норм, предлагаемых рассматриваемыми ими законопроектами, действующему законодательству, установить обоснованность, достоверность и целесообразность показателей проекта федерального бюджета, выявить проблемы, существующие в той или иной сфере законодательного регулирования, создающие питательную среду для разрастания коррупции. Статья 27 Регламента Совета Федерации прямо закрепляет полномочие комитетов по проведению антикоррупционной экспертизы законопроектов. Обнаруживая те или иные проблемы в какой-либо сфере, комитеты и комиссии могут также инициировать проведение парламентских слушаний и привлечь таким образом внимание широкой общественности к тем или иным фактам.

Таким образом, в первую очередь, именно на комитетах и комиссиях лежит ответственность за борьбу с коррупционными проявлениями на этапе, предшествующем принятию законодательного акта.

Надо отметить, что эффективность их деятельности ограничивают некоторые нормативные пробелы. Например, если

³²⁵ Ст. 26, 29. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 25.01.2013) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ, 16.02.1998, № 7, ст. 801; Ст. 27 Постановления СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 06.02.2013) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»// СЗ РФ, 18.02.2002, № 7, ст. 635.

в случае направления комитетами обращений Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ»³²⁶ устанавливает обязанность соответствующих органов сообщить о рассмотрении обращения и принятых мерах, то касательно обязанности предоставлять по требованию комитета материалы и документы ничего не говорится. Ч. 2 ст. 17 Закона «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы»³²⁷ закрепляет обязанность соответствующего лица предоставить запрошенные документы и материалы, но только по обращению члена Совета Федерации или депутата Госдумы, а не комитета. Кроме того, законодательство Российской Федерации не закрепляет обязанности явки экспертов, представителей заинтересованных государственных органов и общественных объединений, СМИ в случае их приглашения на заседания соответствующего комитета.

Указанные пробелы, прежде всего касающиеся полномочий по получению информации, создают правовую возможность для вероятного утаивания сведений о коррупционных проявлениях от Федерального Собрания и оказывает непосредственное влияние на процесс предупреждения и борьбы с коррупцией.

Также стоит отметить, что уже давно звучат предложения по включению в Регламенты палат нормы об обязательном направлении законопроектов, не только на правовую, но и антикоррупционную экспертизу в соответствующие подразделения аппаратов палат Федерального Собрания.

Указанная мера может способствовать более эффективному обнаружению коррупционных факторов. Впрочем, необходимо обратить внимание на то, что на практике сочетание правовой и антикоррупционной экспертиз в рамках деятельности одного подразделения зачастую имеет лишь формаль-

³²⁶ Ст. 40 Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 03.12.2012) // СЗ РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712.

³²⁷ Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ, 12.07.1999, № 28, ст. 3466.

ный характер по причине отсутствия в штате указанных подразделений экспертов, специализирующихся непосредственно на антикоррупционной экспертизе. Решением данной дилеммы могло бы быть создание механизма независимой антикоррупционной экспертизы законопроектов, находящихся на рассмотрении палат Федерального Собрания, в целом аналогичного механизму, действующему в отношении проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, предусмотренного Постановлением № 96³²⁸.

В целом же, результатом деятельности комитетов и комиссий в рамках предварительного парламентского контроля может быть отклонение, либо принятие законопроекта, инициирование иных, более основательных мероприятий парламентского контроля.

В рамках текущего парламентского контроля деятельность комитетов и комиссий, отдельных парламентариев по предупреждению и борьбе с коррупцией проявляется, в первую очередь, в выявлении коррупционных правонарушений посредством использования таких форм парламентского контроля, как уже отмечавшиеся обращения комитетов и комиссий, а также депутатский и парламентский запрос, проведение «Правительственного часа».

Конечно, и при использовании указанных институтов имеются свои проблемы. Например, некоторые парламентарии отмечают, что представители органов исполнительной власти, зачастую игнорируют их запросы либо отделеваются формальными отписками. При этом, российское законодательство не устанавливает конкретных мер ответственности в отношении столь «недисциплинированных» должностных лиц, что снижает эффективность данного института. Впрочем, столкнувшись с подобным фактом, парламентарий может инициировать направление парламентского запроса, имеющего несколько более весомый статус, по аналогичному вопро-

³²⁸ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

су, в том числе, затребовав получение ответа в устной форме на заседании соответствующей палаты.

Достаточно эффективной формой парламентского контроля в части борьбы с коррупцией представляется проведение «Правительственного часа», который позволяет приглашать на заседание соответствующей палаты должностных лиц, а также, одновременно, соответствующих аудиторов Счетной палаты Российской Федерации и задавать им вопросы в отношении их деятельности.

Стоит отметить, что согласно 2-ФКЗ, в случае если приглашенное лицо не может явиться на заседание, оно должно заблаговременно уведомить об этом соответствующую палату и указать лицо, которое может его заменить и ответить на интересующие парламентариев вопросы. Данная практика кажется сомнительной, так как весь смысл этого института состоит в том, чтобы депутаты имели возможность задавать вопросы конкретным лицам, ответственным за проведение в жизнь политики государства, имея возможность осуществлять, таким образом, своевременный контроль за их действиями. Более предпочтительным представляется вариант, изложенный в Регламенте Госдумы, который предусматривает, что в аналогичном случае «Правительственный час» должен быть перенесен на иное время.

В рамках процедуры «Правительственного часа» парламентарии могут задать письменные и устные вопросы.

Письменные вопросы членов Совета Федерации, депутатов Госдумы, фракций, комитетов и комиссий направляются Председателю Совета Федерации или в Совет Госдумы соответственно, не позднее 10 дней до проведения заседания. Председатель Совета Федерации или Совет Госдумы рассматривают данные вопросы и направляют их вызываемому лицу не позднее 5 дней до проведения заседания.

Во время проведения «Правительственного часа» приглашенным лицам отводится время для выступлений, после чего парламентарии могут задать им устные вопросы. При этом в Регламентах палат отсутствует указание, должны ли это быть лишь уточняющие вопросы или это могут быть любые во-

просы, следовательно, парламентарии на данном этапе могут задавать вопросы, не относящиеся к предмету выступления приглашенного лица. В соответствии с Регламентом Госдумы, после ответа на все вопросы могут выступить представители фракций с короткой речью. Кажется неправильным, что такая возможность предоставляется только представителям фракций. Более приемлем вариант, изложенный в Регламенте Совета Федерации, в соответствии с которым право на итоговое выступление дается инициатору приглашения, представителю ответственного комитета, другим членам Совета Федерации, а также приглашенному аудитору Счетной палаты РФ.

Отдельно стоит выделить деятельность Счетной палаты Российской Федерации в реализации текущего парламентского контроля.

Хотя контрольно-счетные органы традиционно и рассматриваются в качестве субъектов парламентского контроля, специализированно осуществляющих парламентский финансовый контроль, в отношении Счетной палаты необходимо сделать оговорку, что участие в ее формировании Президента Российской Федерации, полная организационная и функциональная независимость данного органа, а также возможность исполнения Счетной палатой запросов Президента РФ, Правительства РФ, органов государственной власти РФ³²⁹ позволяет говорить о том, что Счетная палата непосредственно не является парламентским органом, но выступает в качестве субъекта парламентского контроля, исполняя поручения палат Федерального Собрания³³⁰.

Счетная палата в ходе планирования своей деятельности в обязательном порядке рассматривает запросы комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Учитывая, что

³²⁹ Ст. 2 Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О Счетной палате Российской Федерации»// СЗ РФ, 2013, № 14, ст. 1649.

³³⁰ Тем не менее, Счетная палата рассматривается именно в качестве органа, хоть и самостоятельного, но создаваемого Федеральным Собранием для осуществления парламентского контроля, субъекта парламентского контроля, что можно назвать определенным дефектом нормативной логики.

дальнейшее замещение аудитором Счетной палаты своего поста непосредственно зависит от поддержки парламентариев, можно ожидать, что подобные запросы будут рассмотрены положительно и станут основанием для проведения Счетной палатой контрольных мероприятий в очередном году.

Кроме того, обязательному включению в план годовой работы Счетной палаты подлежат контрольные мероприятия, проводимые на основании постановлений палат Федерального Собрания, по обращениям не менее одной пятой от общего числа членов соответствующей палаты.

Проведение Счетной палатой контрольных мероприятий может привести к направлению соответствующих представлений, предписаний, уведомлений о применении бюджетных мер принуждения, информационных писем, а также при выявлении данных, указывающих на признаки составов преступлений, передаче соответствующих материалов в правоохранительные органы.

В то же время по результатам проведения контрольных мероприятий Счетная палата представляет отчеты палатам Федерального Собрания. Также Счетная палата представляет Совету Федерации и Государственной Думе ежегодный отчет о своей работе, который утверждается Коллегией Счетной палаты и подлежит обязательному опубликованию.

Нужно обратить внимание, что действующая редакция закона о Счетной палате в отличие от Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» не предусматривает возможности инициирования парламентариями проведения Счетной палатой внеплановых проверок, что, конечно, сильно ограничивает возможности использования этого инструмента.

Как мы видим, все перечисленные формы парламентского контроля, помимо привлечения Счетной палаты, носят информационный характер, позволяя парламентариям выявлять конкретные коррупционные правонарушения, а также факторы, потворствующие коррупции. В связи с этим возникает вопрос, какой реальный вклад в борьбу с коррупцией могут внести депутаты, используя данные институты?

Прежде всего, полученная информация конечно же может быть использована в законопроектной деятельности для дальнейшего совершенствования законодательства.

Кроме того, используя данную информацию, отдельные парламентарии, а также палаты в целом, могут направить соответствующие обращения в компетентные органы, а также высшим должностным лицам государства, то есть апеллировать к исполнительной власти. Учитывая глубину проникновения коррупции в государственные структуры, а также тот факт, что законодательство не предусматривает обязанности принятия соответствующими органами конкретных мер по данным обращениям, к позитивной реакции данные меры могут не привести. Будут ли приняты конкретные меры по этим обращениям, напрямую зависит от «веса» субъекта, направившего их, его энергичности в достижении результата, осуществления неустанного контроля за деятельностью соответствующего органа по исполнению обращения.

Принятие изменений в законодательство, предусматривающих обязательное принятие мер, по крайней мере, по обращениям палат Парламента, предоставление парламентариям возможности обращаться в суды с исками о защите прав неопределенного круга лиц могло бы значительно повысить значение данных институтов.

В конечном счете, если исполнительная власть не идет на встречу парламентариям и отказывается принимать меры для устранения коррупционных факторов, единственным инструментом для них остается апелляция к общественному мнению.

Инициировав в неформальном порядке проведение мероприятий общественного контроля, привлекая внимание СМИ и институтов гражданского общества к парламентским слушаниям или «правительственному часу», провоцируя широкий общественный резонанс, парламентарии могут оказывать давление на исполнительные органы власти, вплоть до создания условий для применения негативной конституционно-правовой ответственности в форме добровольных и принудитель-

ных отставок ответственных за коррупционные правонарушения должностных лиц.

На этапе последующего парламентского контроля его субъекты также реализуют свою контрольную функцию посредством заслушивания отчетов Правительства Российской Федерации, в том числе по вопросу исполнения федерального бюджета, а также в форме участия в работе правительственной комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий (далее – Правительственная комиссия).

Здесь тоже не обходится без законодательных дефектов, нивелирующих значимость данных институтов. Так, участие в работе Правительственной комиссии представителей палат Федерального Собрания возможно лишь по инициативе и решению Правительства Российской Федерации. Учитывая, что именно в рамках работы такой комиссии могут быть выявлены коррупционные правонарушения, которые и стали причиной возникновения соответствующих чрезвычайных обстоятельств, существует возможность недопуска представителей палат Федерального Собрания к расследованию в целях сокрытия определенных фактов.

В качестве инструмента последующего парламентского контроля в сфере борьбы с коррупцией можно назвать и парламентское расследование, введенное Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Закон о парламентском расследовании).

Парламентское расследование проводится по решению обеих палат Федерального Собрания специальной комиссией, создаваемой на паритетной основе. При этом предмет расследования ограничен определенными фактами и обстоятельствами, имеющими негативные последствия для общества и государства, а именно: фактами грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина; обстоятельствами, связанными с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера

и с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Как мы видим, в перечне оснований для проведения парламентского расследования отсутствуют коррупционные факты, что сильно и, как представляется, необоснованно ограничивает сферу применения данного института.

Тем не менее, коррупционные факты теоретически могут быть выявлены в процессе проведения парламентских расследований по существующим основаниям. Результатом парламентского расследования является доклад комиссии, утверждаемый обеими палатами, который направляется Президенту РФ, Правительству РФ и при необходимости другим органам. Они должны рассмотреть доклад в течение месяца и сообщить о своем решении палатам.

Однако необходимость принятия решения о проведении парламентского расследования обеими палатами привело к тому, что с момента принятия Закона о парламентском расследовании не было проведено ни одного расследования, что превратило данную форму парламентского контроля в «спящую».

Итак, как мы видим, законодательство Российской Федерации изобилует дефектами и пробелами, в значительной степени сводящими на нет существующие институты парламентского контроля.

В то же время, применяя меры, в первую очередь, политического воздействия, вкупе с информационными формами парламентского контроля и опираясь на гражданские институты, парламентарии уже сейчас имеют реальную возможность бороться с коррупцией посредством парламентского контроля.

Однако успехи на данном поприще представляются более чем скромными. Какие же факторы, помимо законодательных дефектов, которые всегда имеют место, оказывают влияние на эффективность парламентского контроля в сфере борьбы с коррупцией?

Здесь, прежде всего, необходимо указать на саму природу взаимодействия законодательной и исполнительной власти в реалиях современной России.

Для законодательной и исполнительной ветвей власти, в целом, характерно постоянно существующее противостояние. Коллегиальный, периодически ротлируемый Парламент в определенном плане обязан постоянно соперничать с относительно несменяемой и закрытой бюрократической структурой исполнительной власти. В то же время эти две ветви власти вынуждены постоянно сотрудничать для реализации своих институциональных, а через них и общенародных интересов.

Но в нашей стране конкуренция между Федеральным Собранием и Правительством последние 16 лет находится на минимальном уровне, что объясняется абсолютным доминированием в Государственной Думе проправительственной партии, председателем которой в настоящий момент является Председатель Правительства Российской Федерации. Ситуация с верхней палатой Федерального Собрания немногим лучше. После последних изменений в Конституцию Российской Федерации³³¹ не более 10% состава Совета Федерации могут быть назначены непосредственно Президентом Российской Федерации. Остальные члены палаты, назначаемые высшими представительными и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, в условиях обозначенного доминирования одной партии, что справедливо и для регионов, также выказывают высокий уровень лояльности исполнительной власти.

Разумеется, при таком «проправительственном» настрое Федерального Собрания говорить об эффективном парламентском контроле, предметом которого, в силу самой его природы, в первую очередь, являются действия органов исполнительной власти, не приходится.

В качестве еще одного фактора, оказывающего существенное влияние на эффективность осуществления парламентского контроля, можно назвать само качество членов палат Федерального Собрания.

³³¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»//СЗ РФ, 2014, № 30, ст. 4202.

Одного взгляда на трансляцию заседания какой-либо палаты достаточно, чтобы понять, что лишь очень незначительная часть депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации принимает систематическое участие в работе Парламента.

Трудно говорить о причинах такого поведения в условиях отсутствия достоверных подтверждений, однако, на умоглядном уровне причины такой пассивности парламентариев видятся, прежде всего, в формальном подходе к статусу депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации. Представляется, что зачастую кандидат в депутаты стремится лишь к получению соответствующего статуса, а не к реальной работе на благо народа. Следствием подобного подхода является общая пассивность парламентариев в сфере осуществления контроля.

Также нельзя забывать про то, что члены палат Федерального Собрания и сами могут принимать участие в коррупционных схемах.

Возникает вопрос, как при таком положении дел можно обеспечить эффективный парламентский контроль в сфере предупреждения и борьбы с коррупцией?

Во-первых, необходимо принятие ряда законодательных актов, направленных на устранение вышеобозначенных дефектов законодательства, регламентирующего проведение парламентского контроля.

Во-вторых, повысить эффективность парламентского контроля может создание новых институтов парламентского контроля, например, контрольных комиссий или подкомиссий палат Федерального Собрания в той или иной сфере государственной жизни.

В качестве иллюстрации такого института можно привести специальные подкомиссии по осуществлению парламентского контроля за деятельностью органов публичной власти, которые могут создаваться постоянными комитетами Парламента Молдовы³³². Так, Закон предусматривает создание такой подкомиссии в рамках Комиссии по национальной безопасности,

³³² Ст. 27 Закона РМ «О принятии Регламента Парламента Республики Молдова» от 02.04.1996 г. № 797-XIII (с изменениями и дополнениями) // Monitorul Oficial №59 18.05.2000, ст. 765.

обороне и общественному контролю в целях контроля за деятельностью Службы информации и безопасности (далее — СИБ). Председателем подкомиссии избирается представитель парламентской оппозиции, что должно повысить степень ее объективности. Подкомиссия осуществляет надзор за соблюдением СИБ основных прав и свобод человека, демократического порядка в государстве, обеспечивает недопустимость политического вовлечения СИБ. В этих целях подкомиссия осуществляет проверки, рассматривает случаи нарушения Конституции, законов, конституционных прав и свобод граждан. Периодически подкомиссия должна представлять доклад о выявленных нарушениях Парламенту.

Кроме того, в Республике Молдова парламентское расследование может проводиться не только специально создаваемыми комиссиями, но и постоянными³³³. При этом основания такого расследования не определены, отмечено лишь, что комиссия может проводить расследование в пределах своей компетенции. Для проведения такого расследования комиссия должна получить согласие Постоянного бюро Парламента, которое может утвердить или отклонить соответствующее заявление. Наличие возможности у постоянных комиссий проводить расследования, хоть и с меньшим объемом полномочий, сильно упрощает и ускоряет осуществление Парламентом контроля, что, конечно, позитивно.

В-третьих, необходимо принятие мер, направленных на снижение возможностей доминирующей партии в блокировании парламентского контроля. Для решения данной проблемы нужно принять нормы, обеспечивающие обязательное участие малых партий в процессе осуществления парламентского контроля. Речь идет, например, о введении принципа равного партийного представительства при формировании ключевых комитетов и комиссий, принимающих наиболее активное участие в парламентском контроле. Равенство партий при осуществлении контрольных процедур является единственной гарантией должной беспристрастности.

³³³ Ст. 31 Закона РМ «о принятии регламента Парламента» от 02.04.1996 № 797- XIII // Monitorul Oficial №59 18.05.2000, ст. 765.

В-четвертых, необходимо обратить внимание на повышение качества работы палат Федерального Собрания. Введение санкций за пропуск заседаний без уважительных причин (например, штрафов), запрет передоверия голосования может в определенной мере понизить привлекательность статуса депутата или члена Совета Федерации для лиц, гонящихся лишь за престижем, который дают эти должности.

Вышеперечисленные шаги могут значительно повысить роль парламентского контроля в сфере предупреждения и борьбы с коррупцией. Однако без политической воли, прежде всего, воли самих парламентариев, никакие законодательные механизмы не смогут повлиять на существующее положение дел. От того, смогут ли депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации проявить эту волю, зависит, будет ли Федеральное Собрание действительно полноценным контрольным органом активно участвующим в борьбе с проблемами, наше Государство, либо останется исключительно законодательным органом.

Список литературы

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ, 2014, № 30, ст. 4202;
2. ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 03.12.2012) // СЗ РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712;
3. Закона РМ «О принятии Регламента Парламента Республики Молдова» от 02.04.1996 г. № 797-XIII (с изменениями и дополнениями) // Monitorul Oficial № 59 18.05.2000, ст. 765;
4. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ, 12.07.1999, № 28, ст. 3466;

5. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О парламентском контроле» // СЗ РФ 2013, № 19, ст. 2304;
6. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ, 2013, № 14, ст. 1649;
7. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 25.01.2013) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ, 16.02.1998, № 7, ст. 801;
8. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
9. Постановления СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 06.02.2013) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ, 18.02.2002, № 7, ст. 635;
10. Насколько весом депутатский запрос? [Электронный ресурс]. Парламентская газета: электрон. периодич. изд. – URL: pnp.triforce.ru/week_quest/detail/38708.

РАЗДЕЛ 4.

КОРРУПЦИЯ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ

*Ильина Е.А.*³³⁴

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

В последнее время все большую актуальность приобретает знакомая каждому проблема борьбы с коррупцией, которая, в силу своего возросшего масштаба, рассматривается в конституционном праве как одна из проблем, препятствующих становлению конституционной демократической государственности³³⁵. В широком смысле коррупцию можно рассматривать как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях»³³⁶. Однако суть коррупции в конституционном праве как нельзя лучше отражает сформулированная А. Мунгиу-Пиппиди *неспособность политиков обеспечить пространство для выражения общественных интересов* — «неудача, которая оставляет все аспекты жизни, от вопросов приватизации до регулирования государственного вещания, на произвол неприкрытых своекорыстных интересов частного характера»³³⁷. Еще один аспект коррупции, близкий по духу конституционному праву, заключается в том, что она (корруп-

³³⁴ Магистрант юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

³³⁵ См.: Шевердяев С.Н. Конституционно-правовые подходы к разработке антикоррупционной проблематики: основные маршруты // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4 (113). — С. 74.

³³⁶ Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. А/CONF. 169/14. 1995. 13 Арг.

³³⁷ Мунгиу-Пиппиди А. Коррупция: проблема культуры или неподконтрольности чиновников обществу?// Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 2 (43). — С. 26.

ция) зачастую находит свое воплощение не только в использовании лицом служебного положения для получения собственной выгоды, но и в *нарушении норм беспристрастности и справедливости*, которые должны быть положены в основу функционирования современной государственной службы³³⁸.

Подобное поведение со стороны лиц, представляющих интересы народа и служащих государству, непременно влечет за собой наступление конституционно-правовой ответственности. Однако прежде чем говорить о применении конституционно-правовой ответственности к сфере коррупционных правонарушений, следует выяснить, какое место она занимает в системе права. Многие ученые-правоведы рассматривают конституционно-правовую ответственность в качестве вида юридической ответственности³³⁹, которую в правовой науке определяют как «особую правовую реакцию общества по защите публичных интересов, оформленную совокупностью материальных и процессуальных норм в целях возложения на правонарушителя обязанности претерпевания неблагоприятных для него последствий»³⁴⁰. По мнению С.А. Авакьяна, «конституционно-правовая ответственность зачастую есть политическая ответственность, всего лишь сопровождаемая конституционно-правовой формой»³⁴¹. Основанием применения конституционно-правовой ответственности С.А. Авакьян называет нарушение норм права³⁴². Сходной точки зрения придерживается Е.Д. Виатр, однако в качестве основания

³³⁸ См.: там же. — С. 27.

³³⁹ См., например: Серков П.П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика. М.: Норма, 2016.; Виноградов В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/3942121/> (дата обращения: 07.10.2016).

³⁴⁰ См.: Серков П.П. О понятии юридической ответственности // Журнал российского права. 2010. № 8. — С. 49.

³⁴¹ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. Том 1. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. — С. 106.

³⁴² Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Издательство Московского университета, 2001. — С. 14.

он усматривает нарушение не норм права, а норм закона. Это, по мнению автора, роднит конституционно-правовую ответственность с уголовной и определяет ее схожесть с политической как касающейся «не только Уголовного кодекса, но и Конституции»³⁴³. Наиболее точное определение конституционно-правовой ответственности, учитывающее все изложенные подходы, было дано В.А. Виноградовым: «Конституционно-правовая ответственность – это самостоятельный вид юридической ответственности, осуществление мер которой (в виде различного рода неблагоприятных последствий для субъектов) не только устанавливается конституционно-правовыми нормами, но и направлено, прежде всего, на защиту конституционно-правовых отношений»³⁴⁴.

Исходя из того, что конституционно-правовая ответственность применяется непосредственно к сфере публично-правовых отношений, она подразумевает и наличие специального субъекта (субъектов). Применительно к сфере коррупционных правонарушений такими субъектами являются должностные лица; лица, занимающие государственные должности Российской Федерации; лица, занимающие государственные должности субъектов Российской Федерации, а также лица, занимающие должности муниципальной службы. Все эти субъекты, как правило, являются представителями власти и занимают свой пост в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами; конституциями или уставами субъектов; уставами муниципальных образований. В силу особого законодательного режима своего установления подобные высокие должности несовместимы с коррупционной деятельностью занимающих их лиц, поскольку она, как справедливо заметил М. Статкявичус, «дискредитирует государственную власть, порождает недоверие к должностным лицам» и «создает негативную мо-

³⁴³ См.: Виатр Ежи Дж. Конституционная ответственность в Польше после 1989 года // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1996. № 2 (15). — С. 12 – 15.

³⁴⁴ См.: Виноградов В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности.

дель поведения в обществе»³⁴⁵. Наличие доверительного отношения в обществе к государственному сектору и государственным институтам в правоведении определяется как «социальный капитал»³⁴⁶, включающий в себя также все неписанные правила и способы, которыми пользуются граждане при ведении дел с государственными органами³⁴⁷. Во многом он формируется в результате становления конституционной традиции конкретной страны³⁴⁸. Как показывает практика, наиболее обременительной для населения является именно «та коррупция, которая связана с повседневной жизнью и выполнением государственной властью своих обязанностей по отношению к обществу»³⁴⁹. Коррупция служит тем инструментом, с помощью которого наиболее состоятельные граждане, располагающие влиятельными связями, могут обеспечить к себе такое отношение, которое в правовом государстве, гарантирующем равенство прав и свобод граждан вне зависимости от каких-либо условий, должно являться общепринятой нормой. Однако, по мнению А. Шайо, в Восточной Европе «вера общества в правовое государство и его приверженность ему непрочны», поскольку «сама концепция [правового государства] была импортирована»³⁵⁰.

Конституционно-правовая ответственность, которая на первый взгляд с трудом может быть применима в отношении лиц, совершивших коррупционные правонарушения, на самом деле играет большую роль в сохранении правового

³⁴⁵ См.: Статквичус М. Конституционная практика Литвы: ответственность в порядке импичмента // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3(48). — С. 196.

³⁴⁶ См.: Мунгиу-Пиппиди А. Указ. соч. — С. 30.

³⁴⁷ См.: там же.

³⁴⁸ К.В. Арановский определяет конституционную традицию как исторически сложившееся, выраженное в устойчивых навыках, нормативно-ценностное правообразование, обусловленное религиозными или ценностными верованиями, мировоззрением, чувствами, качеством потребляемой информации и восприятия, понимания права, власти, государственности. См.: Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. — С. 139.

³⁴⁹ См.: Мунгиу-Пиппиди А. Указ. соч. — С. 27.

³⁵⁰ См.: Шайо А. Коррупция, клиентелизм и будущее конституционного государства в Восточной Европе // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. № 4 (25)/ 1999. № 1 (26). — С. 3.

государства. Именно меры конституционно-правовой ответственности служат средством восстановления правопорядка и поддержания законности в сфере публично-правовых отношений. К основным мерам конституционно-правовой ответственности, применяемым к должностным лицам в результате совершения последними правонарушений коррупционной направленности, можно отнести отрешение от должности (импичмент), освобождение от должности, отзыв, лишение (приостановление) полномочий, а также отмену правового акта. Наиболее показательна суть конституционно-правовой ответственности раскрывает такая ее мера, как импичмент. Посредством данной меры реализуется принцип разделения властей; импичмент представляет собой «средство самозащиты народа», поскольку «органы власти служат народу, а граждане имеют право либо непосредственно, либо через демократически выбранных представителей управлять своим государством»³⁵¹.

Нельзя не согласиться с утверждением М. Статкявичуса о том, что «процесс импичмента призван вернуть доверие народа к руководству страны, органам власти и должностным лицам, которые своими действиями себя дискредитировали»³⁵². В результате импичмента нарушившее важные правовые ценности должностное лицо отрешается от должности, а народ убеждается в том, что подорвавшая доверие общества политическая фигура будет справедливо отстранена от участия в управлении страной и лишена возможности представления его интересов. При этом одна из проблем состоит в том, чтобы «поставить как таковой вопрос о привлечении к ответственности персонажей подобного рода и довести дело до справедливого приговора, невзирая на лица, связи и политическую конъюнктуру»³⁵³. Другая проблема касается сферы действия иммунитетов в конституционном праве, которые представляют собой «правовые ограничения конституционно-правовой ответственности»³⁵⁴.

³⁵¹ См.: Статкявичус М. Указ. соч. — С. 195.

³⁵² См.: там же.

³⁵³ См.: Шевердяев С.Н. Указ. соч. — С. 85.

³⁵⁴ См.: Виноградов В. А. Иммунитеты в конституционном праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1 (50). — С. 3.

Иммунитет, являясь публично-правовым институтом, включает в себя два элемента: неприкосновенность и неотвеченность. К примеру, президент в большинстве случаев несет ответственность только за нарушение конституции или законов, что, по мнению В.А. Виноградова, образует «существенный пробел в конституционном регулировании», так как «остаётся нерешённым вопрос об ответственности президента за всю его текущую работу, когда он не нарушает конституции или законов» и, таким образом, в этом случае речь идет «о полной безответственности президента за осуществляемую им государственную деятельность»³⁵⁵, к которой, среди прочего, может быть отнесена и коррупционная. Одним из вариантов решения этой проблемы является концепция ретроспективной конституционно-правовой ответственности. Согласно данной концепции конституционно-правовая ответственность может быть применима «не только к лицам, пребывающим в должности, но и к тем, кто ее уже не занимает»³⁵⁶, то есть должностные лица обязаны нести ответственность за совершенные на своем посту действия в течение определенно установленного срока даже после ухода с данной должности. Такая система могла бы в некоторой степени предотвратить злоупотребление занимающих государственные должности лиц, которые «сознавая, что политическое счастье переменчиво», должны будут принимать в расчет «реальную вероятность того, что будущие лидеры будут возлагать ответственность на своих предшественников»³⁵⁷.

Сегодня актуальным стало создание в органах государственной власти различных комитетов и комиссий, в компетенцию которых входит разработка антикоррупционного законодательства, анализ и обобщение поступающих в данный комитет или комиссию документов и иных материалов о коррупции и противодействии коррупции, информирование членов высших органов власти, контроль за декларированием доходов и расходов высших должностных лиц и депутатов

³⁵⁵ См.: там же. — С.5.

³⁵⁶ См.: Виатр Ежи Дж. Указ. соч. — С. 12.

³⁵⁷ См.: там же.

и т.д. К примеру, в Государственной Думе Российской Федерации были образованы Комитет по безопасности и противодействию коррупции и Комиссия по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы.

Некоторые правоведы высказываются о возможности создания «специального независимого органа, имеющего особый политический статус, который был бы в силах поставить вопрос о том, чтобы “замахнуться” на министра или другую высокую фигуру»³⁵⁸. В Китае таким органом стало Государственное управление по предупреждению коррупции. Однако, на наш взгляд, проблему применения конституционно-правовой ответственности к должностным лицам, совершившим не только коррупционные, но и иные нарушения, могло бы решить создание внутри парламента всего лишь одного универсального подразделения, в компетенцию которого входило бы разрешение вопросов, касающихся конституционно-правовой ответственности депутатов и иных лиц, входящих в штат данного органа и занимающих должности государственной службы. Практика создания таких структурных подразделений уже известна Европе. В Сейме (нижней палате парламента) Республики Польша уже на протяжении многих лет существует и активно действует Комиссия по вопросам конституционной ответственности (*Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej*), которая относится к 29 постоянным комиссиям Сейма. Создание подобной комиссии в России могло бы внести свой вклад в развитие института конституционно-правовой ответственности.

Итак, применение конституционно-правовой ответственности к правонарушениям в сфере коррупции позволяет нам выделить несколько ее основных функций: 1) восстановительную функцию, главной целью которой является возвращение доверия граждан к руководящим органам и должностным лицам; 2) оздоровительную функцию, позволяющую вычлнить «неблагополучный элемент» из системы государственных ор-

³⁵⁸ См.: Швердяев С.Н. Указ соч. — С. 85.

ганов и должностных лиц и ликвидировать его; 3) защитную (или превентивную) функцию, реализуемую посредством законодательного закрепления мер конституционно-правовой ответственности, предусматривающих такие неблагоприятные публично-правовые последствия для должностных лиц, которые бы побуждали данных персонажей к отказу от совершения коррупционных и иных нарушений; 4) обеспечительную функцию, гарантирующую непосредственное соблюдение принципов беспристрастности, равенства и справедливости при работе государственных органов и должностных лиц.

Данные функции конституционно-правовой ответственности (во главе с восстановительной) позволяют нам не только говорить о ней как об отдельном виде юридической ответственности, но и расширить уже утвердившееся в теории государства и права понятие юридической ответственности применительно к коррупционным правонарушениям, сформулировав его следующим образом: «юридическая ответственность — это особая правовая реакция общества по защите публичных интересов, оформленная совокупностью материальных и процессуальных норм в целях возложения на правонарушителя обязанности претерпевания неблагоприятных для него последствий, и направленная на восстановление доверительного отношения общества к субъекту ответственности».

Список литературы:

1. Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Издательство Московского университета, 2001. С. 9 – 32;
2. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. Том 1. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015;
3. Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003;
4. Виатр Ежи Дж. Конституционная ответственность

- в Польше после 1989 года // Конституционное Право: Восточноевропейское обозрение. 1996. № 2 (15). С. 12 – 15;
5. Виноградов В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности. [Электронный ресурс] // URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/3942121/>;
 6. Виноградов В. А. Иммуниеты в конституционном праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1 (50). С. 3 – 9;
 7. Мунгиу-Пиппиди А. Коррупция: проблема культуры или неподконтрольности чиновников обществу?// Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 2 (43). С. 26 – 31;
 8. Серков П.П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика. М.: Норма, 2016;
 9. Серков П.П. О понятии юридической ответственности // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 42 – 49;
 10. Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. А/CONF. 169/14. 1995. 13 Арг;
 11. Статкявичус М. Конституционная практика Литвы: ответственность в порядке импичмента // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3(48). С. 195 – 201;
 12. Шайо А. Коррупция, клиентелизм и будущее конституционного государства в Восточной Европе // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. № 4 (25)/ 1999. № 1 (26). С. 2 – 11;
 13. Шевердяев С.Н. Конституционно-правовые подходы к разработке антикоррупционной проблематики: основные маршруты // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4 (113). С. 73 – 91;

*Соколов Н.В.*³⁵⁹

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИМПИЧМЕНТА В СВЯЗИ С КОРРУПЦИОННЫМИ НАРУШЕНИЯМИ: ОПЫТ БРАЗИЛИИ

В настоящее время ответственность выступает необходимым и неотъемлемым элементом статуса любого должностного лица или органа публичной власти. Применительно к ответственности высших должностных лиц с течением времени был выработан и активно внедрен в практику государственного строительства институт импичмента, являющийся важнейшим признаком демократического и правового государства, а также эффективной гарантией против злоупотребления властью.

По справедливому мнению В.Н. Коновалова, «смысл импичмента заключается в контроле за деятельностью высшей государственной элиты со стороны населения и демократических политических институтов»³⁶⁰. В этой связи нельзя не согласиться с позицией Т. Кадука о том, что «импичмент как конституционно-правовое явление раскрывает природу и потребность юридической ответственности руководителей, призванных утверждать конституционную законность в публичной сфере, а не совершать различного рода правонарушения, в том числе и преступления»³⁶¹.

В самом общем виде импичмент можно определить как совокупность норм конституционного права, закрепляющих основания, а также процедуру привлечения к ответственности должностных лиц государства, включающую в себя механизм возбуждения и рассмотрения обвинений, выдвинутых против

³⁵⁹ Аспирант кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

³⁶⁰ Коновалов В.Н. Политология. Словарь. М: РГУ. 2010. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/65/%D0%98%D0%BC%D0%BF%D0%B8%D1%87%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82> (дата обращения: 08.10.2016).

³⁶¹ Кадук Т. Импичмент как форма парламентского контроля в современных государствах // *Legea si viata*. 2014. № 8. — С. 63.

таких лиц, и вынесения компетентными органами итогового решения по результатам рассмотрения обвинений. Как известно, в российском законодательстве не используется понятие «импичмент», но в ст. 93 Конституции РФ предусмотрена достаточно формализованная и усложненная процедура отрешения Президента РФ от должности.

В юридической науке импичмент принято также рассматривать как форму конституционно-правовой ответственности должностных лиц, состоящую в принудительном и досрочном отстранении их от занимаемой должности специально уполномоченными органами в порядке и по основаниям, установленным в конституции или в действующем законодательстве государства³⁶².

Анализируя конституции зарубежных стран,³⁶³ нетрудно заметить, что в большинстве случаев основанием для инициирования импичмента является нарушение норм конституции или действующего законодательства. Зачастую нарушения норм права главами государств и иными должностными лицами связаны с коррупцией, являющейся одним из основных факторов стагнации экономики и сохранения социального неравенства, а также одной из угроз национальной безопасности государства. Кроме того, особенность современной коррупции заключается и в том, что «она последовательно расширяет зоны своего влияния за счет новых, ранее достаточно защищенных от нее сфер, в частности правоохранительной деятельности и высших эшелонов власти, что делает ее очень опасной»³⁶⁴.

³⁶² См., например: Дзыбова С.Г. Институт конституционно-правовой ответственности в современных правовых системах: сравнительно-правовой анализ // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. Выпуск № 8 / 2008; Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М, 2001 и др.

³⁶³ Был произведен анализ конституций 45-ти государств мира, где предусматривается институт импичмента.

³⁶⁴ Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. № 5 (125). — С. 42.

Стоит отметить, что из девяти известных сегодня случаев импичмента глав государств в мире³⁶⁵ пять из них связаны с коррупционными составляющими. Рекордсменом по отстранению главы государства от власти являются страны Южной Америки, где в 1990 – 2000 гг. прокатился настоящий «парад импичментов». В целях данной работы и в свете недавних политических событий отрешение главы государства от занимаемой должности будет рассмотрено на примере Бразилии.

Положения, регулирующие импичмент Президента Бразилии содержатся непосредственно в Конституции Бразилии 1988 г.³⁶⁶, которая устанавливает два варианта отстранения главы государства от должности, при этом начало данной процедуры всегда происходит в Палате депутатов — нижней палате Национального конгресса Бразилии. Так, в соответствии со ст. 86 Конституции Бразилии, если обвинения против Президента Республики в совершении преступлений будут поддержаны 2/3 от общего числа членов Палаты депутатов, то Президент предается суду Федерального верховного суда Бразилии (далее также — Верховный суд) за общеуголовные преступления (англ. «*common criminal offenses*») или Федераль-

³⁶⁵ Так, в результате импичмента своей должности лишились: в 1992 году президент Бразилии Фернанду Колор из-за обвинений в коррупции и злоупотреблению властью; в 1997 году президента Венесуэлы Карлоса Андреса Переса признали виновным в коррупции и хищении денежных средств из правительственных фондов; в 1997 году президент Эквадора Абдала Букарма по обвинению в «умственной неполноценности»; в 2000 году президент Филиппин Джозеф Эстрада по обвинению в получении многомиллионных взятков от нелегального игорного бизнеса; в 2000 году президент Перу Альберто Фухимири за многочисленные преступления против народа; в 2001 году президент Индонезии Абдуррахман Вахид по обвинению в коррупции; в 2004 году президент Литвы Роландас Паксас по обвинению в необъективности при принятии решений и зависимости от третьих лиц; в 2012 году президенту Парагвая за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей; в 2016 году президент Бразилии Дилма Русефф из-за обвинений в нарушении бюджетно-финансовой дисциплины, а также причастности к коррупционным скандалам в государственной нефтяной компании Petrobras (Что такое импичмент? // Аргументы и факты. [Электронный ресурс]. URL: http://www.aif.ru/dontknows/file/chto_takoe_impichment (дата обращения: 08.10.2016 г.)).

³⁶⁶ The Federative Republic of Brazil Constitution of 1988. URL: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/br/br117en.pdf> (дата обращения: 09.10.2016).

ного сената Бразилии (далее также — Сенат) — за преступное злоупотребление властью (англ. «*crimes of malversation*»), где происходит так называемое «парламентское судебное разбирательство», а парламентарии выступают в роли присяжных. После поддержки инициативы выдвижения обвинения Президент Республики (далее также — президент) временно отстраняется от должности сроком до 180-ти дней, и его обязанности возлагаются на вице-президента. Если в течение 180 дней не будет завершен процесс импичмента против главы государства, то происходит возобновление исполнения Президентом Республики своих полномочий, при этом он не должен препятствовать продолжающемуся процессу по рассмотрению обвинений в его адрес. Кроме того, при рассмотрении дела в Сенате, как и в США, председательствующим является председатель Федерального верховного суда Бразилии. При этом глава государства будет привлечен к ответственности, если за это проголосует квалифицированное большинство в размере 2/3 голосов сенаторов, что приведет к потере им должности и, как правило, невозможности в течение восьми лет осуществлять какую-либо политическую деятельность, что также не исключает иных возможных юридических санкций.

Следовательно, отстранить Президента Республики от занимаемой должности может как высший представительный орган, так и высшая судебная инстанция страны. Кроме того, согласно ст. 85 — 86 Конституции Бразилии полномочия высших органов публичной власти Бразилии по вопросам импичмента главы государства различаются видами преступлений: Федеральный верховный суд Бразилии может отстранить от занимаемой должности Президента Республики лишь при вынесении обвинительного приговора по общеуголовным преступлениям, а Федеральный Сенат Бразилии — за преступное злоупотребление властью, содержание которого раскрывается в ст. 85 Конституции Бразилии. В данной норме дается исчерпывающий перечень объектов преступных посягательств, которыми могут быть деяния Президента Республики, направленные против федеральной Конституции и, в частности, против существования Союза, свободного осуществления за-

конодательной и судебной власти, деятельности органов прокуратуры и конституционных властей субъектов федерации, осуществления политических, индивидуальных и социальных прав, внутренней безопасности страны, честности администрации, бюджетного регулирования, соблюдения законов страны и судебных решений. Кроме того, конкретные составы таких преступлений определяются в специальном законе, устанавливающем основания и порядок привлечения главы государства к ответственности. В этой связи Федеральный верховный суд Бразилии не вправе расширительно трактовать категорию «общеуголовные преступления», при этом предметом его исследования не могут быть преступные злоупотребления властью Президентом Республики. Иное означало бы его вторжение в компетенцию Федерального Сената Бразилии, что недопустимо и конституционно запрещено.

За сравнительно небольшую историю «демократической» Бразилии два президента в результате импичмента лишись своей должности. Первый из них — Фернанду Афонсу Колор ди Мелу из-за обвинений в коррупции и злоупотребления властью в 1992 г.³⁶⁷, который за день до голосования в Сенате подал в отставку в надежде на то, что парламентарии, приняв его самоотстранение от власти, прекратят процесс импичмента, тем самым сохранив его честь и доброе имя. Однако существующий пробел в бразильском конституционном праве и отсутствие прецедентов по данному вопросу позволили сенаторам продолжить «парламентский судебный процесс» над экс-президентом. В этой связи защита Колора настаивала на том, что в результате отставки последнего прекращаются все осно-

³⁶⁷ Согласно заключению парламентской комиссии, поддержанного 16 членами против 5, существовали неопровержимые доказательства вины Колора в незаконном расходовании незадекларированных денежных средств, полученных с помощью преступной схемы Паула Сезара Фариаса – главного казначея предвыборного штаба Колора. Данная схема заключалась в том, что часть денежных средств для президентской кампании Колора, полученных от избирателей, была инвестирована в фиктивные компании, прибыль от деятельности которых в большинстве своем поступала Колору. Последний тратил эти денежные средства на личные нужды, взятки тем или иным лицам с целью достижения нужных политических результатов.

вания для проведения дальнейшего разбирательства, которое следует завершить без вынесения решения по существу. Напротив, оппоненты утверждали о целесообразности продолжения процесса для установления виновности или же невиновности в совершении инкриминируемых ему преступных деяний, чтобы впоследствии определить, подлежит ли он конституционно-правовой ответственности в виде ограничения политических прав в течение восьми лет. Кроме того, в связи с тем, что разбирательство уже началось, ответчик не может воспользоваться своим правом уйти в отставку с поста президента в качестве средства прекращения рассмотрения обвинений по существу. К тому же большинство граждан Бразилии желали сместить Колора с занимаемой должности, чего не скажешь в случае с Русефф, где общество разделилось на два лагеря.³⁶⁸ Так, к примеру, 11 августа 1992 г. по всей стране прошли акции протеста студентов, организованные Национальным студенческим союзом. В адрес Палаты депутатов были направлены петиции, подписанные членами Ассоциации бразильской прессы и Ассоциации Бразилии, в которых содержались обвинения Колора в совершении тяжких финансовых преступлений и требования немедленного отстранения его власти. В результате сенаторы все же рассмотрели статьи обвинения против Колора и объявили ему импичмент (из 79 присутствующих при голосовании 76 высказались «за») с запретом на занятие политической деятельностью и публичных должностей в течение восьми лет.

Данное решение Сената впоследствии было обжаловано Колором в Федеральный верховный суд Бразилии, который

³⁶⁸ Сторонниками Русефф, выступающими против ее импичмента и поддерживающими политическую программу Партии трудящихся, одним из главных приоритетов которой выступает проведение широкой социальной политики, борьба с бедностью, являются в основном жители обездоленных окраин страны, всецело использующие преимущества от социальных гарантий и надеющиеся при решении своих проблем лишь на помощь государства. Против же Русефф выступают представители бизнес-сообщества, средний класс, проживающий в крупных городах, связывающие с нею текущие проблемы Бразилии и утрату перспектив для развития за проводимую ею обширную социальную политику, выхолащивающую инициативу у прогрессивно настроенных слоев населения.

в 1993 г. оставил его в силе. Однако в следующем году при рассмотрении заявления Федеральной прокуратуры Бразилии по обвинению Колора в коррупции (совершении общеуголовного преступления) верховными судьями была сделана оговорка о том, что при сложившихся обстоятельствах его деяния следует рассматривать как преступные злоупотребления властью, поскольку основания выдвигаемых обвинений тесно взаимосвязаны с обвинениями, ранее рассматриваемыми в Сенате, и касаются тех действий, которые он совершил при исполнении обязанностей президента³⁶⁹. В итоге Федеральный верховный суд Бразилии отклонил обвинения в коррупции против Колора по техническим причинам, ссылаясь на нехватку доказательств, связывающих его с преступной схемой Фариаса, но при этом оставив в силе запрет на занятие политикой и замещение публичных должностей в течение восьми лет³⁷⁰. При исследовании материалов дела судом было установлено, что ключевая улика здесь — данные с персонального компьютера Фариаса, однако полученные незаконным путем во время обыска, проведенного без соответствующего ордера, и, следовательно, являющиеся неприемлемыми в качестве доказательств. Интересно и то обстоятельство, что коррупционный скандал, связанный с государственной нефтяной компанией Petrobras, не прошел мимо бывшего президента, где ему в августе этого года Генеральной прокуратурой были предъявлены обвинения в получении взяток в крупном размере³⁷¹ и участии в коррупционных схемах.

Но самым обсуждаемым в последнее время отстранением главы государства от занимаемой должности, за которым пристально наблюдало все мировое сообщество, является импичмент Дилме Русефф — первой женщине-президенту Бразилии. Сама Русефф и ее сторонники назвали все происходящее

³⁶⁹ Fernando Collor eleito senador por Alagoas. URL: <http://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2006/fernando-collor-eleito-senador-por-alagoas-5011019> (дата обращения: 11.10.2016).

³⁷⁰ Fernando Collor eleito senador por Alagoas.

³⁷¹ По данным прокуроров за 2010 – 2014 гг. Колор получил в общей сложности денежные средства размере 7,5 млн долл.

«попыткой антиконституционного переворота против всего бразильского народа»³⁷², «самое крупное юридическое и политическое мошенничество в истории Бразилии», «путчистской авантюрой»³⁷³. После объявления импичмента она заявит, что в стране произошел «парламентский государственный переворот», являющийся вызовом торжественному волеизъявлению народа, совершенный теми, кто «погрузил страну в состояние перманентной нестабильности»³⁷⁴.

Необходимо отметить, что подобные суждения преобладают и в отечественных средствах массовой информации. Так, к примеру, на страницах электронных изданий можно встретить статьи с такими заголовками как: ««Гибель демократии»: чем закончится импичмент президента Бразилии»³⁷⁵, «Политический переполох в Бразилии: причины использования слова “переворот”» и др.³⁷⁶ Однако, просматривая авторитетные зарубежные СМИ³⁷⁷, отчетливо прослеживается, что авторы здесь не позволили себе резких высказываний по поводу импичмента госпоже Русефф, ограничившись лишь простой констатацией произошедшего в сочетании с элементами аналитики и выдержками мнений противоборствующих сторон.

Что касается бразильских средств массовой информации, то изначально нетрудно было заметить, что они оказались пол-

³⁷² В одном из своих обращений Дилма Русефф заявила: «Мы живем в странное и очень беспокойное время — время переворота, фарса и предательства», «если у кого-то и были сомнения на этот счет, то сейчас они развеяны, а если кто-то не верил, что переворот разворачивается в полную силу, то и эти сомнения опровергнуты самой жизнью» (Окунева Л. Бразилия: процесс импичмента президента выходит на финишную прямую. Факты и размышления. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=7576#top-content (дата обращения: 11.10.2016).

³⁷³ Там же.

³⁷⁴ Там же.

³⁷⁵ Макаренко Г. «Гибель демократии»: чем закончится импичмент президента Бразилии. URL: <http://www.rbc.ru/politics/29/08/2016/57bec5379a794771564b3777> (дата обращения: 11.10.2016).

³⁷⁶ Пошквяичуте Ю. Политический переполох в Бразилии: причины использования слова «переворот». URL: <http://inosmi.ru/politic/20160808/237475389.html> (дата обращения: 11.10.2016).

³⁷⁷ The Washington post, The Guardian, New York Times, Le Figaro etc.

ностью на стороне оппозиции, активно поддерживающей идею импичмента Д. Русефф, при этом акцентируя внимание аудитории лишь на негативных моментах ее деятельности. Нет никаких сомнений, что практически все бразильские СМИ в этой дискуссии заняли одну сторону, и при таких обстоятельствах, к сожалению, нельзя говорить здесь о полноценной и независимой журналистике. Примечательно, что в Бразилии крупные медиахолдинги принадлежат узкому кругу семей, теснейшим образом связанных с политикой и зачастую использующих СМИ в политических целях. В этой связи нельзя не согласиться со словами Гленна Гринвальда о том, что большинство бразильских СМИ встали в данном вопросе на сторону противников Русефф, выражая «позицию своих владельцев, которая зачастую не совпадает с мнением большинства граждан Бразилии»³⁷⁸.

Интересна также реакция в мире на объявление импичмента Д. Русефф. С одной стороны, лидеры Эквадора, Венесуэлы, Кубы и Боливии осудили ее отстранение с поста Президента Бразилии. При этом Президент Эквадора Рафаэль Корреа в своем Twitter-е охарактеризовал подобное как «восхваление злоупотреблений и предательства» и как «самые темные часы нашей Америки»³⁷⁹. Кроме того, о приостановлении дипломатических отношений и политических связей с Бразилией, а вместе и с тем об отзыве своих послов объявили Венесуэла, Боливия и Эквадор. Интересен тот факт, что в момент выступления М. Темера на сессии Генеральной Ассамблеи ООН 20 сентября 2016 г. представители делегаций Боливии, Коста-Рики, Кубы, Эквадора, Никарагуа и Венесуэлы в знак протеста против свершившегося импичмента Русефф демонстративно покинули свои места в зале заседаний³⁸⁰.

³⁷⁸ Бразильские СМИ не отражают мнение большинства населения страны. URL: <http://trueinform.ru/modules.php?name=Video&file=article&sid=134248> (дата обращения: 11.10.2016).

³⁷⁹ Импичмент Дилмы Русефф. Международная реакция. URL: <https://russian.rt.com/article/319004-impichment-dilmy-rusef-mezhdunarodnaya-reakciya> (дата обращения: 11.10.2016).

³⁸⁰ Brazil's New President, Michel Temer, Defends Impeachment of Dilma Rousseff. URL: http://www.nytimes.com/2016/09/21/world/americas/michel-temer-brazil-unga-2016-united-nations.html?_r=0 (дата обращения: 11.10.2016).

С другой стороны, руководство Аргентины, США, России без какой-либо критики отнеслось к действиям бразильских сенаторов. Так, руководитель пресс-службы Госдепартамента США Джон Кирби заявил, что принудительная отставка Русефф является решением народа Бразилии, уважаемое США³⁸¹. Аналогичной позиции придерживаются и официальные власти Российской Федерации. Как заявили в российском МИД, решение об отстранении Д. Русефф от должности Президента Бразилии – это внутреннее дело страны. Кроме того, «Москва заинтересована в стабильной, демократически развивающейся Бразилии, играющей важную роль на международной арене». Согласно официальной позиции МИДа Аргентины, последняя остается нейтральной в вопросах внутренней политики Бразилии и подтверждает свою приверженность к добрососедским отношениям, признавая при этом результаты свершившегося импичмента.

Таким образом, в настоящее время в мировом сообществе существует неоднозначная реакция на объявление импичмента госпоже Русефф. Нетрудно заметить, что те латиноамериканские страны враждебно настроенные по отношению к США и их стремлению к мировому господству, критически настроены к официальным властям Бразилии, объявляя действия последних предательством, при этом усугубляя свои взаимоотношения с ними. Наоборот, в тех странах, где за последние годы к власти пришли «американоориентированные» политические силы, наблюдается спокойное отношение, даже, можно сказать, некое равнодушие к отрешению Русефф от власти. Кроме того, как для России, так и для США невыгодна дестабилизация политической ситуации в Бразилии, поскольку с одной стороны она является одним из важнейших торговых партнеров Соединенных Штатов, капитал которых усиленно начинает осваивать бразильский рынок, где при этом происходит восстановление ранее охладевших отношений в период правления «левых», а с другой — Бразилия выступает важнейшим экономическим партнером нашей страны по БРИКС,

³⁸¹ Импичмент Дилмы Русефф. Международная реакция.

с которой мировая экономическая элита связывает будущее в развитии глобальной экономики.

При анализе смещения Русефф с поста президента возникает вопрос, может ли импичмент, представляющий собой конституционно предусмотренный процесс отрешения главы государства от должности, быть «антиконституционным переворотом» или же он является чем-то иным. А отсюда также и другой вопрос – является ли импичмент легитимного, легального, демократически избранного президента проявлением демократии?

В этой связи стоит отметить, что импичмент – демократическая процедура с детально разработанной регламентацией. Его демократизм обеспечивается следующими факторами: многоступенчатостью и вовлеченностью большого количества органов в этот процесс, а также альтернативностью, где на каждой стадии процесса есть определенные варианты поведения³⁸². Кроме того, процесс импичмента всегда происходит в обстановке борьбы за власть между различными политическими силами, олицетворяемыми конкретными личностями, использующими любые средства для достижения поставленных целей.

Представляется, что в случае с импичментом Русефф еще бы 50 – 60 лет назад все происходящее смогло привести к насильственному захвату власти, военному перевороту или же социальной революции. Однако ее оппоненты, чтобы не повторять ошибок прошлого и не казаться в последующем в глазах народа узурпаторами власти, избрали иной, демократический, да и притом конституционно установленный путь отстранения действующего главы государства от должности. И неслучайно, защищаясь «сторонники Русефф видели в инициаторах импичмента «заговорщиков», нарушающих демократию, а те в свою очередь, видели «врагов демократии» в противниках импичмента»³⁸³.

Странно было бы отрицать, что для этого импичмента не существует юридических оснований, поскольку госпоже Русефф инкриминируются нарушения бюджетно-финансовой дисциплины, что по бразильской конституции является од-

³⁸² Окунева Л. Указ. соч.

³⁸³ Окунева Л. Указ соч.

ним из оснований отрешения главы государства. Тогда почему сторонники Русефф так уверены в том, что подобные деяния не основания для ее импичмента, заявляя при этом, что вся эта кампания — попытка государственного переворота? Бесспорно, в данном случае наблюдается юридический процесс, разворачивающийся во время глубокого политического, экономического и социального кризиса в стране, сквозь который происходит решение различных вопросов сугубо политического характера.

Если бы большинство парламентариев не имело проблем с законом, и народным избранникам не предъявлялись бы обвинения во взятках, подкупах и всевозможных коррупционных схемах, то смещение Русефф с поста как коррумпированного лидера, действующего лишь в угоду собственных интересов, а также интересов поддерживающих ее политических сил, свидетельствовало бы о поистине серьезной политической эволюции бразильского общества, направленной на утверждение верховенства права и построения правового государства. При таких обстоятельствах на задний план ушли бы закулисные договоренности политических элит, которые всецело развивают коррупцию и разрушают демократические устои общества и государства, а на первый план выдвинулись бы независимые политические силы, ведущие борьбу с правящими элитами против нарушения закона и всепроникающей коррупции, при этом вызывая общественный резонанс и разрушая устоявшуюся политическую стабильность.

Кроме того, сегодня в СМИ можно встретить интерпретацию импичмента госпоже Русефф как некий парламентский переворот. Так, по мнению Гринвальда, план политической элиты о смещении Русефф с поста Президента «располагает всеми чертами политического переворота: совместные действия армии и наиболее влиятельных институтов власти, стремление свергнуть демократически избранного лидера из эгоистических, коррумпированных и незаконных побуждений, а также стремление навязать обществом ненавидимую политику олигархов»³⁸⁴.

³⁸⁴ Пошкявичуте Ю. Указ. соч.

В этой связи необходимо добавить, что сторонники импичмента Русефф подкрепляли свою позицию данными социологических опросов, заявляя о возрастании ее непопулярности среди населения страны, усилении недовольства работой ее правительства, массовых протестах против ее политики. Однако подобное не является законным обоснованием импичмента демократически избранного президента. Кроме того, в данном случае отчасти можно говорить о действии демократических механизмов, поскольку большинству членов Национального Конгресса предъявлены обвинения в коррупции. Получается парадоксальная ситуация, когда парламент, являясь по своему составу коррумпированным, борясь с коррупцией, голосует за импичмент президента, якобы уличенного в коррупционных преступлениях, при этом формально не выдвигая против нее обвинений в коррупции. Отсюда будет большой ошибкой утверждать, что пытаюсь отстранить коррумпированного президента от власти, бразильский парламент действительно борется с коррупцией в верхах власти.

Вызывает также определенный профессиональный интерес вопрос о том, был ли действительно соблюден в полной мере порядок проведения процедуры импичмента Русефф, установленный в бразильской конституции. Для выяснения данного обстоятельства попытаемся коротко рассмотреть динамику происходящих событий.

О начале процедуры импичмента в отношении Русефф было заявлено в декабре 2015 г. председателем Палаты депутатов Эдуарду Кунья, мечтающим любой ценой отстранить ее от власти. Поводом для такого решения стало обращение представителей оппозиционных партий, в котором они обвиняли главу государства в преступлениях в финансово-бюджетной сфере. В частности изначально ее обвинили в фискальном педалировании — фальсификации реальных показателей федерального бюджета и состояния экономики страны для целей победы на президентских выборах в 2014 году. Так, перед началом выборной кампании государственные банки Caixa Econômica, Banco de Brasil, BNDES и государственный фонд гарантий рабочим FGTS начали заранее выплачивать социальные пособия

и выделять субсидии на социальные программы, что помогло утаить реальные данные выросшего дефицита национального бюджета. Однако уже в следующем году Федеральная счетная палата Бразилии в своем заключении, установив недостоверность сведений, содержащихся в финансовой отчетности правительства за 2014 г., признала такие денежные выплаты несанкционированными кредитами федеральному правительству, которые долгое время не возвращались финансовым институтам. Согласно сведениям доклада комиссии Сената по импичменту Русефф, общий объем таких займов на конец 2015 г. составил 58,7 млрд реалов (17 млрд долл.), после чего большая часть денежных средств была возвращена обратно, за исключением 11,3 млрд реалов (3,3 млрд долл.). Таким образом, перед переВыборами правительство Русефф тайно нарастило государственный долг, что прямо запрещено финансовым законодательством.

Примечательно, что в истории Бразилии это был первый случай за последние 80 лет, когда орган бюджетного контроля выносит решение против действующего главы государства. Хотя такое заключение не имеет общеобязательной силы, оно выступает одним из весомых оснований для импичмента президента, о чем во всеуслышание сразу же после его обнародования заявили лидеры крупнейших бразильских политических партий, таких как Бразильская социал-демократическая партия и Социалистическая народная партия Бразилии. Сама же Русефф назвала это решение мстью Партии трудящихся «правонастроенных» аудиторов за проведение ею социальных программ по поддержке бедных слоев населения.

Следует добавить, что на всем протяжении процесса импичмента прямо против Русефф не было выдвинуто обвинений в коррупции. Такие обвинения чаще звучали в адрес ряда ее однопартийцев, обвиняемых в преступных махинациях вокруг нефтяной компании Petrobras. Но все же иногда можно было услышать косвенные обвинения в коррупции в ее адрес, где оппоненты заявляли, что, занимая много лет ключевые посты в данной компании до прихода в большую политику, она не могла не знать о таких преступлениях. Кроме того, поми-

мо прочего досталось Русефф и за другие проблемы в стране, в частности за нарастающий экономический кризис, небывалый по своим масштабам за последние сто лет, когда, среди прочего, бразильский ВВП за 2015 г. сократился на 3,8%.

Решение Федеральной счетной палаты, набирающий обороты коррупционный скандал вокруг компании Petrobras, затронувший высший эшелон бразильской политической элиты, а позже переросший в политический кризис, назначение на должность главы своей президентской администрации Лулы да Силвы, а также тяжелая экономическая ситуация в стране сделали свое дело, подтолкнув оппозиционных парламентариев к решительным действиям против Русефф. Так, для выдвижения инициативы импичмента была создана специальная парламентская комиссия, состоящая из 65 народных избранников из 23 политических партий, в которой 21 апреля ее члены 38 полосами против 27 высказались за импичмент главе государства, после чего состоялось голосование уже в Палате депутатов. Начался процесс подкупа голосов депутатов и переговоры между политическими силами с целью склонить колеблющихся на свою сторону, в результате которых 17 апреля 367 членов нижней палаты парламента поддержали выдвижение обвинения против Русефф, передав дело в Сенат. После этого адвокаты Русефф, пытаясь пресечь «политический суд» над ней, обратились в Верховный суд, который отказался отменять процесс импичмента. Интересны статистические данные правозащитной организации Congresso em Foco, согласно которым 303 из 513 депутатам, принявшим участие в голосовании, а также 37 из 65 членам парламентской комиссии были предъявлены обвинения в коррупции, отмывании денег и мошенничестве³⁸⁵. Подобное лишней раз демонстрирует коррумпированность сторонников импичмента Русефф, желание свести с ней свои политические счета и под предлогом демократии списать на нее все текущие проблемы государства. В этой связи нельзя не упомянуть про одного из главных инициаторов импичмента Русефф, бывшего спикера Палаты депутатов, обвиненного в коррупции, отмы-

³⁸⁵ Мануков С. Импичмент по-бразильски. URL: <http://expert.ru/2016/04/18/impichment-po-brazilski/> (дата обращения: 12.10.2016).

вании денежных средств, впоследствии лишенного Верховным судом депутатского мандата, что произвело эффект «политического землетрясения» в стране, с восторгом встреченного общественностью.

Результаты голосования в Сенате оказались предсказуемыми, поскольку на тот момент у Партии трудящихся здесь не было большинства, да и не было у нее сторонников, с которыми можно было бы противостоять этому «политическому суду», что и предрешило 12 мая временное отстранение Русефф от власти (55 голосами «за», «против» — 22) на 180 дней и возложение ее обязанностей на вице-президента М. Темера.

Еще до окончательного голосования исход был предрешен. На начало августа 2016 г. более половины бразильских сенаторов высказывались «за» импичмент главе государства³⁸⁶. Впоследствии не дожидаясь окончания срока отстранения Русефф от власти, политические партии заключили соглашения о завершении процесса импичмента до конца августа с тем, чтобы М. Темер в начале сентября уже в качестве Президента Бразилии отправился на саммит G20 в Китай. Специальная комиссия Сената поддержала отрешение Русефф от должности, что привело к окончательному отстранению бразильской «первой леди» от власти, где ее импичмент поддержал 61 сенатор против 20. Нужно отметить, что Русефф стойко, как подобает сильной личности, до последнего держала оборону на многочасовом заседании Сената, назвав все обвинения беспочвенными и ложными, а всю процедуру импичмента «государственным парламентским переворотом» и «заговором путчистов»³⁸⁷.

За что же в итоге Русефф отстранили от власти? Первый пункт обвинения — это незаконное увеличение размера национального бюджета без одобрения Национального Конгресса, выразившееся в том, что в 2015 г. правительство Русефф

³⁸⁶ Чуриков А. Дилма ушла с «маленькой победой». URL: <http://overallnews.ru/i/3650842> (дата обращения: 12.10.2016).

³⁸⁷ Яшлавский А. Второй раз в истории Бразилии: импичмент объявлен президенту Дилме Русеф. URL: <http://www.mk.ru/politics/2016/08/31/vtoroy-raz-v-istorii-brazilii-impichment-obyavlen-prezidentu-dilme-rusef.html> (дата обращения: 12.10.2016).

с целью уменьшения дефицита бюджета санкционировало получение дополнительного займа у государственных банков. Однако, по мнению сторонников Русефф, подобное явилось перераспределением расходов внутри национального бюджета, а не их увеличением, что не является преступлением, следовательно основанием для импичмента.

Второй — это незаконные манипуляции с бюджетными средствами в виде задержки выделения субсидий Центральному банку Бразилии (Banco do Brasil) по программам аграрного кредитования, в результате чего банк из собственных средств выплатил соответствующие деньги сельскохозяйственным производителям. Несмотря на то, что впоследствии денежные средства были возвращены ему правительством, подобное сенаторы интерпретировали как получение незаконных кредитов у государственного кредитного учреждения³⁸⁸.

Представляется, что такие нарушения носят больше технический характер, нежели демонстрируют реальность преступных деяний Русефф³⁸⁹. Однако чисто с формальной точки зрения эти действия незаконны и нарушают несколько норм бюджетного законодательства. При нормальном стечении обстоятельств на такие деяния президента и его правительства просто бы закрыли глаза. Но ухудшение экономической ситуации в стране, переросшее в катастрофический экономический кризис, негативно повлияло на отношение бразильского народа к ней, прежде всего политической и экономической элиты, представителей среднего класса, и стало одной из отправных точек для ее отрешения от власти.

Стоит отметить, что к Русефф сенаторам не удалось применить меру конституционно-правовой ответственности в виде запрета на ведение политической деятельности и занятия публичных должностей в течение восьми лет³⁹⁰, которая ранее уже была применена к Колору ди Мелу. Примечательно, что после импичмента сама Русефф заявила, что не собирается

³⁸⁸ Кара-Мурза В. Бразилия: импичмент или переворот? URL: <http://www.svoboda.org/a/27682104.html> (дата обращения: 12.10.2016).

³⁸⁹ Там же.

³⁹⁰ За данную меру ответственности высказались всего лишь 42 сенатора, что не составило необходимого квалифицированного большинства.

прекращать занятие политикой и в будущем, возможно, будет баллотироваться в национальный парламент³⁹¹.

Недовольные таким решением Сената продолжили борьбу с целью окончательного временного удаления Русефф с политической арены. Так, в настоящее время в Верховный суд было предъявлено более десяти исков на вышеупомянутое решение Сената. В частности, последний из них был подан ныне правящей коалицией, в тексте которого говорится, что «возможность назначения президента, отправленной в отставку, на какую-либо государственную должность может вызвать огромную социальную нестабильность и представляет собой риск для юридической безопасности»³⁹². Кроме того, двое судей Верховного суда также выразили свое сомнение в законности решения о сохранении за Русефф права на занятие политической деятельностью.

Финальная точка в импичменте Русефф еще не поставлена. На следующий день после отстранения ее защита подала две апелляционные жалобы в Верховный суд, где в одной из них «указывает на процессуальные нарушения, в другой - настаивает на отсутствии оснований для импичмента»³⁹³. Однако, как пишет Agência Brasil, 09 сентября судья Верховного суда Теори Заваски отклонил апелляцию Русефф с требованием о признании ее импичмента незаконным. Но, к счастью для нее, это решение не является окончательным и подлежит рассмотрению в пленарном заседании в составе одиннадцати судей, который и вынесет окончательный вердикт. Не прекращая борьбу в национальных судах, защита Русефф также не исключила обращений и в международные инстанции для оспаривания решения Сената об ее отстранении от власти. Ранее ее сторонникам в Межамериканскую комиссию по правам

³⁹¹ Экс-президент Бразилии Дилма Роуссефф переезжает жить в Порту-Алегри. URL: <http://politrussia.com/news/eks-prezident-brazilii-dilma-883/> (дата обращения: 12.10.2016 г.).

³⁹² Суд в Бразилии получил уже десять апелляций на решение сохранить за Русефф право на госслужбу. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3589016> (дата обращения: 12.10.2016 г.).

³⁹³ Русефф обжалует импичмент в Верховном суде Бразилии. URL: <http://www.unian.net/world/1496963-russeff-objaluet-impichment-v-verhovnom-sude-brazilii.html> (дата обращения: 12.10.2016 г.).

человека при Организации американских государств было подано заявление, где они призвали ее представителей прекратить этот «политический фарс» и восстановить ее в должности президента³⁹⁴. Однако до настоящего времени решение по заявлению не принято.

Таким образом, рассмотрев процесс импичмента Русефф, можно сказать, что при сложившихся обстоятельствах парламентариями были соблюдены все процедуры, и о нарушении норм Основного закона государства говорить не приходится. В этой связи еще раз можно убедиться, что не вооруженным восстанием, насильственным захватом власти и прочими антидемократическими способами, а законно установленными средствами можно путем объединения усилий свергнуть ненавистного политического оппонента, а вместе с ним и политические силы, за ним стоящие.

Проследив за ходом событий импичмента, выделим несколько причин, вследствие которых госпожа Русефф была отстранена от власти.

1. Продолжающийся экономический кризис

В 1990 – 2000-е годы правительства Кордозу и да Силвы смогли стабилизировать экономическую ситуацию в стране, превратив Бразилию из индустриальной окраины в динамично развивающуюся экономику с высокими темпами роста в 7,5% в год, чему способствовали высокие цены на экспортируемое сырье (мясо, сою и пр.). Подобное обстоятельство способствовало возможности проведения широкой социальной политики, позволившей миллионам бразильцев «встать на ноги» и превратиться в средний класс. Однако после «золотого времени» последовали неудачи в экономике: по результатам 2015 г. национальный ВВП уменьшился на 3,8%, заметно повысился уровень инфляции (с 6,41 в 2014 г. до 10,76% в 2015 г.) при небывалом росте безработицы (с 6,8% до 8,5%), которая в момент прихода к власти Русефф резко снизилась³⁹⁵. По мнению

³⁹⁴ Сенат Бразилии одобрил импичмент Русефф. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3580719> (дата обращения: 12.10.2016).

³⁹⁵ Пошкявичуте Ю. Указ соч.

экспертов Bloomberg³⁹⁶, современный экономический кризис – самый худший за последние сто лет. Обвал бразильской экономики, глубокое удорожание жизни, сокращение зарплат и рабочих мест, беспрецедентный уровень безработицы оказали существенное влияние на социальную сферу бразильского общества, резко сократили уровень доверия к Русефф и ее правительству, что впоследствии дало о себе знать.

2. Рекордно низкие рейтинги Д. Русефф

Очевидно, что непопулярность Русефф также явилась причиной ее импичмента. Так, с начала 2015 г. в Бразилии не прекращаются многочисленные демонстрации, на которых активное участие принимают в основном обеспеченные слои населения, которые не довольны ее социально направленной политикой и отсутствием стимулов к личной инициативе, прогрессу. Однако менее обеспеченная часть бразильцев, прежде всего чернокожие жители окраин, благодарны Русефф за ее активную социальную помощь и продолжают ее поддерживать даже после импичмента, участвуя в различных демонстрациях и других политических акциях.

Интересны данные национальных социологических опросов. Так, в начале года за импичмент Русефф высказалось 55,6%, а уже в апреле – 61% респондентов³⁹⁷. Кроме того, в начале года работу президента как «положительную» характеризовали 21,8% против 11% в июле, при этом 2/3 бразильских граждан считают ее «плохим» президентом. Примечательно, что 62,1% опрошенных полагают, что коррупция – основная причина политического и экономического кризиса в стране³⁹⁸. Стоит отметить, что, как и сама Русефф, М. Темер также не пользуется особой популярностью: в опросе апреля этого года за его импичмент высказалось 58% респондентов. Доказательством низкой популярности Темера является и крайне

³⁹⁶ Brazil Heads for Worst Recession Since 1901, Economists Forecast. URL: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-04/brazil-analysts-ring-in-new-year-with-deeper-recession-forecast> (дата обращения: 12.10.2016).

³⁹⁷ Пошкявичуте Ю. Указ соч.

³⁹⁸ Макаренко Г. Указ. соч.

негативное приветствие бразильцев на церемонии открытия Олимпийский игр в Рио, где его громко освистали, после чего церемонию закрытия он уже не посетил.

3. Вовлеченность бразильской политической элиты в коррупционный скандал

В 2013 г. в Бразилии активно началось расследование крупнейшего коррупционного скандала в истории, связанного с коррупционными схемами и взятками в государственной нефтяной компанией Petrobras, который в народе окрестили «автомойкой», ущерб от которого национальной экономике по примерным подсчетам составляет 5,3 млрд долл. В данном случае имеются в виду и взятки, за которые официальные власти предоставляли контракты с компанией Petrobras, в частности на строительство инфраструктуры, разработку месторождений нефти и т.д. В итоге оказалось, что в скандале замешана значительная часть политической и деловой элиты Бразилии – видных парламентариев, глав ведущих компаний, в частности строительных компаний, высокопоставленных госслужащих. В этой связи смело можно сказать, что при сложившихся обстоятельствах «коррупция не просто достигла всепроникающих размеров,... но и превратилась в угрозу самим основам управляемости»³⁹⁹. Несмотря на то, что в Бразилии коррупция является привычным явлением, данное затянувшееся расследование в совокупности с последствиями тяжелейшего экономического кризиса рассердило большую часть населения страны, что сыграло злую шутку с Русефф.

4. Попытка спасти Лулу да Силва от уголовного преследования

Представляется, что назначение 16 марта да Силвы, популярнейшего президента Бразилии, которому даже пророчили пост Генсека ООН, в качестве руководителя своей администрации — крупнейшая ошибка Русефф на посту президента. Большинство в бразильском обществе считало, что такое на-

³⁹⁹ Окунева Л. Импишмент Дилмы Русефф: президент борется, но не побеждает. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=7676#top-content (дата обращения: 12.10.2016).

значение, да и притом в начале его уголовного преследования по коррупционным обвинениям, было произведено с целью выведения да Силвы из-под юрисдикции Верховного суда, поскольку члены бразильского правительства обладают «ограниченным иммунитетом». Однако сама Русефф неслучайно произвела такое назначение в момент, когда началось массовое бегство союзных партий из коалиции. Она рассчитывала на его способности и полагала, что да Силва, имеющий богатый опыт государственного управления, сможет остановить распад правящей коалиции и стабилизировать работу правительства, а также нормализовать диалог парламента с ее правительством. В итоге, замысел Русефф провалился, и назначение да Силвы, впоследствии отмененное судьей Верховного суда как препятствующее отправлению правосудия, произвело на общество большой эффект, вызвав при этом всеобщее недовольство и резко ослабив ее популярность среди простого населения страны.

5. Распад правящей коалиции

Особенностью бразильской политической системы является «коалиционное президентство» — форма взаимодействия и сосуществования президента с многопартийным парламентом, в котором ни одно политическое объединение не обладает большинством. По замыслу отцов-основателей современной бразильской Конституции изначально по форме правления Бразилия виделась им как парламентская республика, однако под давлением военных и иных социальных сил («vested interest») произошла ее трансформация в президентскую республику, где президенту для проведения своей политики при отсутствии большинства у его партии в парламенте приходится идти на компромисс и формировать союз с другими политическими объединениями.

Так и случилось с Русефф, где ее Партия трудящихся, не набрав большинства в Национальном конгрессе, сформировала коалицию вместе с иными политическими партиями. Однако постепенное ослабление рейтингов президента наводило союзные партии на мысль о выходе из коалиции. Чтобы не допустить подобного, как уже ранее было сказано, Русефф

назначила Лулу да Силва на пост главы администрации президента, после чего сразу же правящую коалицию покинула Республиканская партия, что стало катализатором ее развала. Впоследствии в отставку стали уходить друг за другом члены Демократического движения, имевшего семь мест в правительстве Русефф и являющегося достаточно крупной фракцией в Палате депутатов. Выход Демократического движения стал серьезным ударом по правящей коалиции, ослабив позиции Русефф и ее Партии трудящихся, а позже сыграв немаловажную роль в ее импичменте.

Пытаясь спасти положение, Русефф, чтобы не допустить паралич работы кабинета, предлагала посты представителям других коалиционных партий. Однако после решения специальной парламентской комиссии о начале процесса импичмента Русефф союзные партии объявили о выходе из состава коалиции, что окончательно ослабило позиции главы государства и фактически лишило ее власти, после чего последовало временное приостановление от управления страной, а в результате — отрешение от должности Президента Республики.

Подводя итог всему вышесказанному можно заключить, что политический суд над Русефф стал крайней точкой в затянувшемся кризисе в политической, экономической и социальной сферах бразильского общества. В целом процесс импичмента Русефф соответствовал нормам национального законодательства и конституции, однако проходил в атмосфере сильнейшего политического противостояния между различными силами, в результате которого «левые» одержали сокрушительное поражение, отдав бразды правления «правым», ориентированным на диалог с США и проамериканскими государствами. Печально, что политическая элита Бразилии, в большинстве своем замешанная в коррупционном скандале с компанией Petrobras, объединилась для отрешения Русефф от власти по ничтожным, хотя формально и соответствующим закону основаниям, в результате чего она стала так называемым «козлом отпущения» за все проблемы в стране, созданные при участии той же самой элиты⁴⁰⁰.

⁴⁰⁰ Кара-Мурза. В. Указ. соч.

Список литературы

1. Brazil Heads for Worst Recession Since 1901, Economists Forecast. [Electronic resource]. URL: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-04/brazil-analysts-ring-in-new-year-with-deeper-recession-forecast> (дата обращения: 12.10.2016 г.);
2. Brazil's New President, Michel Temer, Defends Impeachment of Dilma Rousseff. [Electronic resource]. URL: http://www.nytimes.com/2016/09/21/world/americas/michel-temer-brazil-unga-2016-united-nations.html?_r=0 (дата обращения: 11.10.2016 г.);
3. Fernando Collor é eleito senador por Alagoas. [Electronic resource]. URL: <http://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2006/fernando-collor-eleito-senador-por-alagoas-5011019> (дата обращения: 11.10.2016 г.);
4. The Federative Republic of Brazil Constitution of 1988. [Electronic resource]. URL: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/br/br117en.pdf> (дата обращения: 09.10.2016 г.);
5. Бразильские СМИ не отражают мнение большинства населения страны. [Электронный ресурс]. URL: <http://trueinform.ru/modules.php?name=Video&file=article&id=134248> (дата обращения: 11.10.2016 г.);
6. Дзыбова С.Г. Институт конституционно-правовой ответственности в современных правовых системах: сравнительно-правовой анализ // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. Выпуск № 8. 2008;
7. Импичмент Дилмы Русефф. Международная реакция. [Электронный ресурс] URL: <https://russian.rt.com/article/319004-impichment-dilmy-rusef-mezhdunarodnaya-reakciya> (дата обращения: 11.10.2016 г.);
8. Кадук Т. Импичмент как форма парламентского контроля в современных государствах // *Leges si viata*. 2014. № 8. С. 63;

9. Кара-Мурза В. Бразилия: импичмент или переворот? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.svoboda.org/a/27682104.html> (дата обращения: 12.10.2016 г.);
10. Коновалов В.Н. Политология. Словарь. М. РГУ. 2010. [Электронный ресурс]. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/65/%D0%98%D0%BC%D0%BF%D0%B8%D1%87%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82> (дата обращения: 08.10.2016 г.);
11. Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М. 2001;
12. Макаренко Г. «Гибель демократии»: чем закончится импичмент президента Бразилии. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/politics/29/08/2016/57bec5379a794771564b3777> (дата обращения: 11.10.2016 г.);
13. Мануков С. Импичмент по-бразильски. [Электронный ресурс]. URL: <http://expert.ru/2016/04/18/impichment-ro-brazilski/> (дата обращения 12.10.2016 г.);
14. Окунева Л. Бразилия: процесс импичмента президента выходит на финишную прямую. Факты и размышления. [Электронный ресурс]. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=7576#top-content (дата обращения: 11.10.2016 г.);
15. Окунева Л. Импичмент Дилмы Руссефф: президент борется, но не побеждает. [Электронный ресурс]. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=7676#top-content (дата обращения: 12.10.2016 г.);
16. Пошкявичуте Ю. Политический переполох в Бразилии: причины использования слова «переворот». [Электронный ресурс]. URL: <http://inosmi.ru/politic/20160808/237475389.html> (дата обращения: 11.10.2016 г.);
17. Руссефф обжалует импичмент в Верховном суде Бразилии. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unian.net/world/1496963-russeff-objaluet-impichment-v-verhovnom-sude-brazilii.html> (дата обращения: 12.10.2016 г.);

18. Сенат Бразилии одобрил импичмент Руссефф. [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3580719> (дата обращения: 12.10.2016 г.);
19. Суд в Бразилии получил уже десять апелляций на решение сохранить за Руссефф право на госслужбу. [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3589016> (дата обращения: 12.10.2016 г.);
20. Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. № 5 (125). С. 42;
21. Что такое импичмент? // Аргументы и факты. [Электронный ресурс]. URL: http://www.aif.ru/dontknows/file/chto_takoe_impichment (дата обращения: 08.10.2016 г.);
22. Чуриков А. Дилма ушла с «маленькой победой» [Электронный ресурс]. URL: <http://overallnews.ru/i/3650842> (дата обращения: 12.10.2016 г.);
23. Экс-президент Бразилии Дилма Роусефф переезжает жить в Порту-Алегри [Электронный ресурс]. URL: <http://politrussia.com/news/eks-prezident-brazilii-dilma-883/> (дата обращения: 12.10.2016 г.);
24. Яшлавский А. Второй раз в истории Бразилии: импичмент объявлен президенту Дилме Русеф [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mk.ru/politics/2016/08/31/vtoroy-raz-v-istorii-brazilii-impichment-obyavlen-prezidentu-dilme-rusef.html> (дата обращения: 12.10.2016 г.).

РАЗДЕЛ 5.

ПРАВОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

*Аленькин И.В.*⁴⁰¹

НА ПУТИ К ОТКРЫТОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: СОБСТВЕННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Закономерный путь развития современной демократии – повышение открытости государства, размещение «открытых данных» с возможностью широкого доступа к ним для неограниченного круга лиц. Развитие технологий и их активное внедрение, как в быт граждан, так и в деятельность органов государства, позволяют наладить взаимодействие государственных и общественных институтов, автоматизировать и упростить системы управления и предоставления населению публичных услуг, повысить качество и эффективность государственного аппарата.

Внедрение современных информационных технологий направлено на реализацию важнейших конституционных положений, в частности, характеристики государства как социального и правового, таких прав граждан, как право на управление делами государства, право на информацию, способствует реализации общей конституционной обязанности государства по признанию, соблюдению, защите и обеспечению прав и свобод человека и гражданина и конкретных обязательств государства.

Представляется, что открытость данных – важнейший ресурс для общества, а возможно, и первая гарантия прав граждан в современном обществе. Некоторые авторы называют

⁴⁰¹ Аспирант кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

принцип транспарентности неотъемлемой гарантией существования демократического государства⁴⁰².

В так называемом «сервисном государстве» предоставление органами власти данных — услуга, а для граждан получение данных — потребление этой услуги и реализация права на информацию, которая является важнейшим ресурсом для общества и государства. Информация, раскрытая государством, кроме того, является гарантией прав и свобод, их фундаментом и основой для дальнейшей реализации правового статуса гражданина.

Стоит отметить, что государство играет в информационных процессах решающую роль по одной основной причине — оно владеет информацией. Вместе с тем оно должно стремиться к тому, чтобы делиться этой информацией, поскольку важнейшая информация, имеющаяся в распоряжении органов публичной власти, влияет как на качество жизни и удовлетворенность граждан работой государственного аппарата, так и на бизнес-климат, одновременное развитие социальной сферы и сферы предпринимательства.

Российское государство неотступно идет по пути информатизации, направленной на повышение открытости и доступности информации о деятельности органов публичной власти, оптимизацию процессов управления, в связи с чем государственная политика не должна сбиваться с заданного курса.

Первопричиной активного внедрения принципа открытости государства является необходимость обеспечения эффективного и поступательного развития общества. Как указывается в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти⁴⁰³, данное развитие возможно только на основе взаимодействия государства, предпринимательского сообщества и гражданского общества и на принципах свободного и равного доступа к информации и знаниям. Формирование информационного общества, по мнению авторов Концепции,

⁴⁰² См. подробнее: Беше-Головко К. Принцип гласности в России // *Lex russica*. 2016. № 1. — С. 90 – 98.

⁴⁰³ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р

возможно только при условии проведения качественных изменений в деятельности федеральных органов исполнительной власти, построенных на принципах открытости, с обязательным привлечением бизнес-сообщества и гражданского общества к данному процессу.

Думается также, что на указанную модель поведения государства есть и общественный запрос. Граждане обладают правом «на правду», в его широком смысле, общество должно знать, как расходуются публичные финансы, каков уровень жизни в рамках государства в целом или отдельных территориальных единицах, какие конкретные шаги предпринимаются публичными властями по тем или иным направлениям государственной политики. Как отмечается в Концепции, низкий уровень влияния граждан и общественных объединений на принятие и реализацию решений федеральными органами власти, плохая осведомленность общественности о целях и результатах деятельности органов государственной власти оказывают негативное влияние на восприятие обществом проводимых политических и социально-экономических преобразований и вызывает недоверие со стороны населения к органам государственной власти в целом. Государство в этой связи заинтересовано в раскрытии данных и вовлечении общественности в осуществление государственного управления, в том числе с целью разъяснения проводимой политики и повышения доверия к принимаемым органами публичной власти решениями.

В-третьих, повышение открытости такой системы, как государство, традиционно достаточно консервативной и закрытой, органично вписывается в политику борьбы с коррупцией, позволяя (в перспективе) сдерживать коррупциогенный фактор внутри государственного аппарата, в том числе посредством внедрения общественного контроля проводимого объединениями третьего сектора, опирающегося на данные, получаемые из открытых источников. Как указывается в Хартии открытых данных «Группы восьми»⁴⁰⁴ (далее – Хартия),

⁴⁰⁴ Хартия открытых данных «Группы восьми», июнь 2013 г. URL: <http://data.gov.ru/hartiya-otkrytyh-dannyh-gruppy-vosmi>.

открытые данные, среди прочего, стимулируют общественное обсуждение и помогают бороться с коррупцией.

В-четвертых, государство, раскрывая данные о своей деятельности, предоставляя публичную информацию и вовлекая общественные структуры и отдельных граждан в процессы принятия решений и управление публичными делами, пытается взрастить гражданское общество, способствует его институционализации, прививает чувство ответственности за состояние дел в стране и сопричастности к происходящим в государстве и обществе процессам, усиливает общественные возможности по внесению вклада в общепользные дела и важнейшие сферы жизни общества.

В-пятых, открытость данных способствует обеспечению общественной безопасности, что само по себе является реализацией одной из важнейших функций государства.

Указанные причины (не исключено, что это далеко не все), побуждают государство активно поддерживать проводимую политику и внедрять соответствующие инструменты в различных сферах жизни.

Основными принципами, применимыми к открытости данных и информации о деятельности государства и закрепленными в Хартии, являются:

- открытые данные по умолчанию;
- качество и количество;
- использование всеми;
- опубликование данных для оптимизации управления;
- опубликование данных для инноваций.

Таким образом, ведущие государства мира, а вслед за ними и иные, отмечают и признают особую важность и значимость открытости государственных институтов, в том числе посредством размещения открытых данных. Стоит отметить, что вскоре после саммита Большой восьмерки, на котором была принята указанная Хартия, в России активно стали прорабатываться утвержденные в Хартии положения. Так, в 2012 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 08.02.2012 № 150 была сформирована специальная рабочая группа, а уже через три месяца в Правительстве Российской

Федерации появилась должность министра по вопросам Открытого правительства, к июлю 2012 г. сформирована специальная Правительственная комиссия и создан Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации⁴⁰⁵.

В России к настоящему моменту имеется разветвленная законодательная база, регулирующая отдельные аспекты прозрачности государственного управления, посвященная вопросам повышения открытости органов публичной власти, «открытому правительству» и «открытым данным», закладывающая основы повышения открытости, публичности органов государства.

Основы правового регулирования данной сферы составляют Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁴⁰⁶, Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁴⁰⁷, Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»⁴⁰⁸, Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»⁴⁰⁹, Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁴¹⁰, Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁴¹¹, Постановление Правительства Российской Федерации от 07.05.2012 № 401 «Об утверждении

⁴⁰⁵ URL: <http://open.gov.ru/opengov/>.

⁴⁰⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.

⁴⁰⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, 16.02.2009, № 7, ст. 776.

⁴⁰⁸ Собрание законодательства Российской Федерации, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6217.

⁴⁰⁹ Собрание законодательства Российской Федерации, 16.01.1995, № 3, ст. 170.

⁴¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации, 28.07.2014, № 30 (Часть I), ст. 4213.

⁴¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 07.05.2012, № 19, ст. 2338.

Федерации от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»⁴¹² и «Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», утвержденные данным постановлением, Постановление Правительства Российской Федерации от 26.07.2012 № 773 «О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства»⁴¹³, Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»⁴¹⁴, акты Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства (методические рекомендации, правила и пр.).

На органы публичной власти в соответствии с вышеназванными нормативно-правовыми актами возлагаются следующие основные обязанности:

- ведение собственных сайтов государственных органов и иных информационных ресурсов при условии дублирования и возможности ознакомления с информацией представляющей публичный интерес в иных формах;
- обеспечение доступа к запрашиваемой информации;
- сбор и предоставление информации, имеющей общественный интерес и значимость;
- поддержание развития информационной сферы государства;
- обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности, обеспечение полноты,

⁴¹² Собрание законодательства Российской Федерации, 03.09.2012, № 36, ст. 4902.

⁴¹³ Собрание законодательства Российской Федерации, 06.08.2012, № 32, ст. 4559.

⁴¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 03.02.2014, № 5, ст. 547.

- достоверности, объективности и своевременности предоставления такой информации, ее размещение в открытых источниках, в том числе в средствах массовой информации;
- размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети Интернет;
 - совершенствование технологии предоставления и разъяснения информации путем расширения способов и форм ее получения разными пользователями и группами пользователей, обеспечивая при этом возможность выбора удобного формата, доступность, простоту, понятность и визуализацию предоставленной информации;
 - внедрение процессов и инфраструктуры, в том числе электронных сервисов и услуг, для проведения публичных онлайн-консультаций с гражданами и организациями;
 - формирование общественных, экспертных и консультативных советов при федеральных органах исполнительной власти, наделение таких советов необходимыми полномочиями, учет мнений этих советов при принятии решений, обеспечение объективности, непредвзятости и публичности процедур формирования указанных сощественных органов;
 - раскрытие федеральными органами исполнительной власти информации о своей деятельности с учетом запросов и приоритетов гражданского общества, обеспечивающее возможность осуществления гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом контроля за деятельностью федеральных органов власти;
 - совершенствование форм, методов и способов работы со средствами массовой информации, социальными сетями и форумами в сети «Интернет»;
 - и другие.

Отмечается, что исполнение публичной властью указанных обязанностей гарантирует информационную прозрачность, транспарентность ее деятельности⁴¹⁵.

Большой пласт регулирования и вытекающих из него обязанностей касается требований, предъявляемых к организации государственных закупок, расходованию публичных финансов, проведению конкурсов на получение грантов, замещение должностей и прочее. Кроме того, законодательно предусматривается отчетность государственных органов о доходах и расходах должностных лиц и служащих.

Помимо прямых законодательных предписаний, устанавливающих систему поддержания и повышения открытости государственного аппарата, органам публичной власти предписано раскрывать информацию и руководствоваться в своей деятельности основными положениями Концепции, формирующими вкупе «Открытое правительство».

«Открытое правительство» играет немаловажную роль в обеспечении открытости государства, распространяя основные цели и задачи, принципы и методы своей деятельности на все уровни публичной власти. Согласно материалам специального сайта⁴¹⁶, посвященного деятельности Открытого правительства, оно представляет собой систему принципов организации государственного управления, основанную на вовлечении граждан, общественных объединений и бизнес-объединений в принятие и реализацию властных решений.

Концепция, методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти и методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти составляют общий Стандарт открытости (далее – Стандарт). В Стандарте закреплены следующие основные принципы организации государственного управления:

⁴¹⁵ Терещенко Л.К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: монография. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИНФРА-М, М.: 2013 // СПС «Консультант Плюс».

⁴¹⁶ URL: <http://open.gov.ru>.

- информационная открытость федеральных органов исполнительной власти (достоверность информации, использование удобного для дальнейшей работы формата, своевременность публикации, раскрытие «по умолчанию» — при отсутствии специальных ограничений);
- понятность целей, задач, планов и результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти;
- вовлеченность гражданского общества в разработку и реализацию управленческих решений (учет мнений и приоритетов, системный диалог);
- подотчетность органов власти (развитие механизмов общественного контроля).

Основными структурными элементами Открытого правительства в научной среде называются⁴¹⁷:

- свобода доступа к государственной информации для граждан;
- открытые государственные данные и свободное использование государственных данных;
- открытый диалог между гражданами и государством, возможность граждан оказывать влияние на государственные структуры;
- открытость государственных расходов.

Согласно Стандарту к основным механизмам (инструментам) реализации принципов открытости федеральных органов исполнительной власти относятся:

- 1) реализация принципа информационной открытости федерального органа исполнительной власти;
- 2) обеспечение работы с открытыми данными;
- 3) обеспечение понятности нормативно-правового регулирования, государственной политики и программ, разрабатываемых (реализуемых) федеральными органами исполнительной власти;
- 4) принятие плана деятельности и ежегодной публичной декларации целей и задач федеральных органов исполнительной власти, их общественное обсуждение и экспертное сопровождение;

⁴¹⁷ Терещенко Л.К., указ. соч.

5) формирование публичной отчетности федерального органа исполнительной власти;

6) информирование о работе с обращениями граждан и организаций;

7) организация работы с референтными группами;

8) взаимодействие федерального органа исполнительной власти с общественным советом;

9) организация работы пресс-службы федерального органа исполнительной власти;

10) организация независимой антикоррупционной экспертизы и общественного мониторинга правоприменения.

Деятельности «Открытого правительства» и реализации Стандарта посвящены специальные информационные ресурсы⁴¹⁸, аккумулирующие в себе весь массив данных о государстве и его деятельности в сфере повышения открытости.

Раскрывается информация об экологии, социальных функциях и государственных услугах, которые можно получать и в электронном виде⁴¹⁹, достаточно обширно раскрывается информация о бюджете и государственных финансах⁴²⁰, информация о бюджетных учреждениях⁴²¹, о государственных служащих⁴²², их доходах, имуществе и т.д. Важнейшим источником открытых данных и информации по различным сферам жизни общества является ресурс, посвященный открытым данным⁴²³.

Кроме того, введено значительное количество государственных информационных систем (как на федеральном, так и на региональном уровнях)⁴²⁴, запущены многочисленные сервисы взаимодействия и обратной связи между человеком и государством посредством сети Интернет: это и портал государственных услуг, и Российская общественная инициати-

⁴¹⁸ См.: URL: <http://open.gov.ru/>, URL: <http://openstandard.ru/>.

⁴¹⁹ См., например: URL: <https://www.gosuslugi.ru/>, URL: <https://pgu.mos.ru/gu/> и др.

⁴²⁰ См., например: URL: <http://budget.mos.ru/>, URL: <http://budget.mosreg.ru/> и др.

⁴²¹ См.: URL: <https://www.bus.gov.ru/>.

⁴²² См.: URL: <http://gossluzhba.gov.ru/>.

⁴²³ См.: URL: <http://data.gov.ru/>.

⁴²⁴ См.: URL: <https://rkn.gov.ru/it/register/#>.

ва, и портал опубликования проектов нормативных правовых актов, и внедренная функция подачи обращений в электронном виде. Помимо этого существуют различные региональные платформы, такие как «Активный гражданин» в городе Москве, создается электронная книга жалоб⁴²⁵ (сервис, принимающий обращения граждан и направляющий их в автоматизированном порядке в компетентные государственные органы).

В то же время авторами указанной Концепции называется ряд проблемных аспектов, среди которых несогласованность понятий в различных нормативно-правовых актах, их преимущественная направленность на регулирование вопросов доступа к информации о деятельности органов публичной власти, ограниченность применения механизмов взаимодействия с обществом, в частности процедур общественного контроля, в процессе осуществления государственных функций, направленных на повышение качества публичного управления. Еще одна проблема, на которую сетуют в Правительстве – неэффективность либо формальность исполнения предписаний законодательства по повышению открытости. Кроме того, значительный массив действительно важных и порой жизненно необходимых данных недоступен гражданам. К таким данным относится информация о чрезвычайных ситуациях и стихийных бедствиях, заболеваниях, уровне преступности и раскрываемости преступлений. Данная информация, несмотря на свою особую важность и значимость, до сих пор не представлена в открытом доступе, хотя именно эти данные, в числе прочего, являются основой обеспечения общественной безопасности.

Вместе с тем, помимо проблемных аспектов, отмечаемых государством самостоятельно, необходимо указать на следующее. Несмотря на значительные усилия, прилагаемые властями в вопросах информатизации и повышения открытости органов публичной власти, данное направление государственной деятельности не достигает желаемых результатов и обозначенных целей.

⁴²⁵ URL: <http://www.f-id.ru/description/projects/Elektronnaya-kniga-zhalob-dlya-naseleniya/>.

Несмотря на достаточно жесткие требования к органам публичной власти по обеспечению открытости данных и к отчетности, строгость антикоррупционного законодательства и немалое количество специализированных контролирующих антикоррупционных структур (как относительно самостоятельных, так и внутриорганизационных), сообщения о выявленных фактах коррупции, громких расследованиях и арестах высокопоставленных чиновников или менеджеров государственных компаний, о принятии тех или иных неоднозначно воспринимаемых обществом решений появляются чуть ли не еженедельно.

Так, в последние годы достаточно часто сообщается о коррупционных скандалах, связанных с главами регионов или крупных муниципальных образований, высокопоставленными чиновниками федеральных ведомств и менеджерами государственных компаний. В каждом новом расследовании выявляются все большие суммы, а фигурантами дел становятся в том числе представители профильных структурных подразделений, отвечающих за финансовую безопасность и даже противодействие коррупции. Важно, что открытое знание общества о коррупционных проявлениях во власти и попытки борьбы с ними увязываются в основном лишь с борьбой со взяточничеством и незаконным обогащением лиц, в той или иной степени обличенных государственными полномочиями или связанными с государством, тогда как они являются лишь частью такого многогранного негативно-го явления как коррупция. Прежде всего вызывает беспокойство тот факт, что вне внимания остаются проблемы политической коррупции.

С учетом того, что подобного рода факты часто и достаточно детально освещаются в государственных средствах массовой информации (а также контролируемых через государственные компании СМИ), из подобных сообщений не следует вывод об искоренении коррупции, скорее наоборот, такие сообщения указывают на серьезные проблемы в сфере антикоррупционной политики государства, а также на то, что жесткость мер и принимаемые государством усилия неэффективны.

Согласно рейтингу стран по уровню коррупции, составляемому ежегодно международной организацией Transparency International⁴²⁶, Россия на протяжении последних лет занимает достаточно низкие позиции (119⁴²⁷ – в 2015 г.) и относится к категории стран с наиболее высоким уровнем коррупции. Динамика положения России в ряду стран с низким уровнем восприятия коррупции в государственном секторе за годы провозглашенной и активно продвигаемой государством политики по борьбе с коррупцией, повышению открытости государства и усилению взаимодействия с гражданским обществом, в том числе по вопросам антикоррупционной политики, не являясь истиной в последней инстанции, все же показывает низкую результативность принимаемых мер.

Причины, которыми вызван столь широкий разрыв между деятельностью государства в обсуждаемой сфере и реальным положением дел (и его отражением в виде проявлений коррупциогенности) называются различные.

Это и несовершенство политической системы, в том числе, ее правовое обрамление – несбалансированность разделения властей, дефектность избирательного законодательства, и проблемы с бюрократической (политической) традицией, чрезмерное усиление исполнительной ветви власти и подчиненное положение иных ветвей власти по отношению к ней, низкий уровень правовой культуры как населения, так и служащих, безучастность граждан, слабость и аморфность гражданского общества. Представляется, что проблемы с реализацией требований законодательства и повышением качества государственного управления государство может разрешить путем внедрения современной модели управления, чем оно и занимается⁴²⁸. Наиболее значимым в то же время аспек-

⁴²⁶ Индекс восприятия коррупции. URL: <http://transparency.org.ru/indeks-vospriiatia-korruptcii/indeks-vospriiatia-korruptcii-2015-rossiia-podnialas-na-119-mesto>.

⁴²⁷ Там же.

⁴²⁸ Например, Правительством Российской Федерации был выбран проектный подход как основной в деятельности федеральных органов исполнительной власти. Подробнее: URL: <https://ria.ru/politics/20161013/1479183827.html>.

том видится роль гражданского общества в данном процессе. Именно оно с одной стороны способствует повышению качества управления в том числе посредством предложений и критики действующих систем, а с другой – гражданское общество могло бы осуществлять незаменимую роль в создании ответственного управления, исключающего коррупционное поведение, реализующего основные функции государства с учетом интересов общества в целом и граждан в отдельности.

Вместе с тем представляется, что в настоящий момент гражданское общество в России не способно в полной мере выполнять свои функции и присущую ему роль в отношениях между государством и гражданами, а также содействовать достижению обозначенных выше целей. Данная мысль вызвана несколькими факторами.

Во-первых, гражданское общество в России все еще находится на стадии становления, многие институты – в зачаточном состоянии, другие находятся в законсервированном, неразвивающемся состоянии. Во-вторых, Парламент в современной России, функциональное назначение которого, среди прочего, – представление интересов общества, различных социальных групп, настроений граждан, по меткому выражению одного из отечественных политиков оказался «не местом для дискуссий». В-третьих, этому мешает сильный негативный эффект, оказываемый государством при «закручивании гаек» по основным направлениям реализации прав и свобод, которые являются инструментами выражения и формирования общественного мнения и его донесения до государства – свободы собраний, свободы ассоциаций и свободы СМИ. В-четвертых, публичная власть создает государственно-организованное общество, при этом вытесняя из поля деятельности гражданского общества независимые институциональные единицы.

Существующие проблемы с реализацией декларируемых принципов открытости и подотчетности вызваны отчасти отсутствием двух важнейших составляющих зрелого гражданского общества – независимых СМИ и разветвленной сети неправительственных организаций (общественных объедине-

ний), находящихся в тесном и непрерывном контакте друг с другом и органами власти.

Так, большинство российских СМИ прямо или косвенно контролируются государством. Это приводит, с одной стороны, к отсутствию возможности высказывания альтернативных точек зрения, использованию таких СМИ в качестве инструмента проводимой государственной политики и пропаганды, а с другой – к невозможности формирования реального общественного запроса и общественного мнения, его донесения до властей. На фоне достаточно жесткого законодательного регулирования деятельности средств массовой информации, а также введения значительного числа ограничений, цензуре в интернет-пространстве, свобода выражения мнения и свобода прессы в России в настоящий момент пребывает не в лучшем состоянии. Так, по данным международной организации «Репортеры без границ», Россия занимает 148 место (из 180 стран) по уровню свободы прессы⁴²⁹.

Свободная пресса – важнейший канал выражения для общества, обеспечивающий свободную дискуссию по острым социально-экономическим и политическим вопросам, а также по другим проблемам, представляющим общественный интерес⁴³⁰, поддерживающий обмен мнениями и возможность формирования мнений отдельных граждан на основе альтернативных точек зрения на те или иные события.

Согласно прецедентной практике Европейского Суда по правам человека свобода слова представляет собой «одну из несущих опор демократического общества, основополагающее условие его прогресса и самореализации каждого его члена»⁴³¹. ЕСПЧ также указывает, что на прессе не только лежит задача по донесению до граждан информации или идей: общественность также имеет право получать их если бы было

⁴²⁹ URL: <https://rsf.org/en/ranking>.

⁴³⁰ См., например Дело Лингенс (Lingens) против Австрии, 1986 г.

⁴³¹ См., например, Дело Хэндисайд (Handyside) против Соединенного Королевства, 1976 г.; Дело Обершлик (Oberschlick) против Австрии, 1991 г.; Дело Институт Отто-Премингер (Otto-Preminger-Institut) против Австрии, 1994 г.; и другие.

иначе, то пресса не смогла бы осуществлять свою основную роль «общественного наблюдателя»⁴³². Необходимо отметить, что сбор и распространение информации, ее обработка и критическое осмысление также является и основой общественного контроля.

Кроме того, СМИ часто проводят резонансные «журналистские расследования», посвященные острым проблемам в жизни общества, обличая те или иные недоработки в деятельности органов публичной власти, способствуя тем самым доведению часто скрытой информации до сведения широкого круга лиц. Деятельность СМИ в данном направлении представляет особый общественный интерес и значимость.

Наряду с ограничениями, созданными для свободы прессы, существует целый пласт проблем, лежащих в плоскости «третьего сектора». Данные проблемы касаются положения институциональных единиц гражданского общества – неправительственных организаций.

Российское законодательство и практика его применения оказывают сильный сдерживающий эффект на общественные объединения. Значительное количество различных барьеров и ограничений создано для деятельности неправительственных организаций⁴³³. К числу таковых можно отнести сложный порядок регистрации, требование обязательной отчетности в строгих формах, ограничения деятельности, связанные с законодательством об экстремистской деятельности и противодействию терроризму, законодательству, регулиющему статус некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, а также позволяющему признавать НКО «нежелательными». Все это, наряду с широкими полномочиями контрольно-надзорных органов в отношении проверок общественных объединений и применения к ним мер ответственности, способствует консервации развития гражданского

⁴³² Дело Санди Таймз (Sunday Times) против Соединенного Королевства, 1979 г.

⁴³³ Актуальные проблемы гражданского общества глазами молодых ученых / монография / под общ. ред. профессора С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ, 2015. — С. 283 и далее.

общества, реализуемого через свободу ассоциаций, обедняет возможности государства в сфере социально-экономического развития, не способствует достижению целей и решению задач, обозначенных в Стандарте. Отмечается⁴³⁴, что во многом дальнейшее государственное и общественное устройство, эффективность политики государств будет находиться в зависимости от степени развитости гражданского общества и его институтов. Роль институтов гражданского общества в развитых демократиях с каждым днем становится более важной, имеется тенденция к усилению позиций неправительственного сектора, а осознание властью его заметной роли – один из ключевых факторов дальнейшего развития.

Вместе с тем неправительственные организации выполняют важнейшие функции, направленные на достижение социально-значимых целей, взаимодействуют с государством, обеспечивают поступательное развитие всех сфер жизни общества. Неправительственные организации заинтересованы в совместном с государством решении различного рода задач. Представители общественных объединений – эксперты в разных отраслях в различных формах принимают участие в осуществлении государственным аппаратом своих функций, способствуют реализации отдельных направлений политики, выступают консультантами по тем или иным вопросам, содействуют в построении эффективного диалога между обществом и государством.

Особую роль в процессе повышения открытости для общества публично-правовых институтов играют антикоррупционные и правозащитные некоммерческие организации. Посредством реализации основных функций таких объединений (правозащитной, общественно-информационной, аналитической, антикоррупционной и функции взаимодействия), общественные объединения, по сути, реализуют совместно с государством цели «Открытого правительства». Важнейшими направлениями деятельности неправительственных орга-

⁴³⁴ См. например: Подберезкин А.И., Сангулия М.Н. Роль институтов гражданского общества // Информационные ресурсы России. — 2006. — №1. — С. 1. и далее; и др.

низаций в данной сфере являются проведение антикоррупционной и правовой экспертиз, подготовка аналитических и информационных материалов, организация научных мероприятий и дискуссионных площадок по важнейшим вопросам общественной и государственной жизни. Неоценимый вклад представители «третьего сектора» вносят в деятельность консультативных и экспертных советов при органах власти, формирование и донесение позиций референтных групп, указанных в Концепции, повышение уровня законопроектной деятельности.

Вместе с тем острым становится вопрос создания государством квазиобщественных институтов. С одной стороны, государством продуцируется государственно-организованное общество, с другой – «третий сектор» наполняется большим количеством некоммерческих организаций, прямо или косвенно контролируемых правительством.

Другой аспект данной проблемы заключается в том, что государство создает значительное количество площадок, которые могли бы стать реально действующим и эффективным связующим звеном между публичной властью и обществом. К таковым относятся, прежде всего, общественные палаты и различные совещательные формирования при органах власти. Стоит отметить, что создание подобных институтов направлено на обеспечение эффективного диалога между властью и обществом. У данных институтов имеются значительные возможности по консолидации различных мнений и позиций, их обсуждению с представителями государства, донесению тех или иных проблемных вопросов до государства. В рамках совещательных органов происходит привлечение общественности к насущным проблемам, поиск решений таких проблем, поощряется плюрализм мнений, взаимная конструктивная критика с целью выработки оптимальных путей разрешения поставленных перед государством задач. Такой формат взаимодействия позволяет обществу указывать государству на его ошибки и делать это на высоком уровне (в рамках региона или Федерации), влиять на общественно-политическое развитие, те или иные вопросы и принятие решений, с помощью

процедур общественного контроля привлекать должностных лиц к ответу, инициировать проверки, способствовать достижению государственных целей.

Федеральные законы «Об общественной палате»⁴³⁵, «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»⁴³⁶ и «Об основах общественного контроля»⁴³⁷ имеют целью, помимо создания специализированных площадок, на которых общество и власть встречались бы лицом к лицу, поддержание двустороннего диалога между обществом и государством, привлечение независимых общественных экспертов к работе органов государственной власти, получение и донесение до органов государственной власти общественного запроса и настроений, предотвращение негативных явлений, таких как злоупотребление властью или коррупция.

В то же время на практике мы сталкиваемся с рядом проблем по реализации указанных конструкций: данные квазиобщественные институты, наделенные законодательством рядом прав и возможностей по влиянию на процессы выработки и принятия решений, полностью обеспечиваются за счет государственных средств, значительную роль в формировании таких институтов играет государство (прежде всего, порядок формирования таких органов определяется государством) и непосредственно Президент, руководитель органа власти или глава региона. Государство в лице соответствующего должностного лица обладает правами определения персонального состава указанных квазиобщественных институтов, повестку таких органов также во многом определяют государственные органы. Зачастую общественные советы и даже общественные палаты не имеют сколько-нибудь значимого политического веса и влияния на деятельность соответствующего

⁴³⁵ Собрание законодательства Российской Федерации 11.04.2005, № 15 ст. 1277.

⁴³⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 27.06.2016, № 26 (Часть I), ст. 3852.

⁴³⁷ Собрание законодательства Российской Федерации 28.07.2014, № 30 (часть I) ст. 4213.

ющих территориальных единиц или органов государственной власти, состоят из назначенных должностным лицом членов, как правило, лояльных проводимой политике. Не закреплена также и ответственность органов власти в случае, если решения таких органов не учитываются, порой органы публичной власти подходят формально к требованиям об обязательном наличии заключений к проектам актов общественных (экспертных) советов, обсуждений перед принятием каких-либо решений, либо вообще игнорируют подобные предписания⁴³⁸. При этом, представители многих независимых неправительственных организаций попросту не принимают участия в работе данных формирований.

Помимо этого, государство напрямую или опосредованно создает значительное количество некоммерческих организаций различной направленности, часто под конкретные цели. Деятельность публичной власти в этом направлении преследует определенную цель — правительство (как совокупность всей системы исполнительных органов власти) является достаточно громоздкой системой, скованной жесткими рамками, различными законодательными требованиями. Однако отдельно взятые проекты или направления деятельности требуют их оперативного решения и творческого подхода, для чего и учреждаются «государственные некоммерческие организации». Таким образом, можно сказать, что формируется двухуровневая система управления, в которой «жесткое право» осуществляют органы публичной власти, а «мягкое» — созданные ими квазиобщественные институты. В то же время, помимо таких НКО, существуют и контролируемые организации, полностью зависящие от государственных грантов и выполняющие государственный заказ. К сожалению, в российском варианте воплощения «силы мягкого влияния» при параллельном увеличении числа контролируемых НКО и их поддержания государством, «места» в третьем секторе для независимых неправительственных объединений остается все меньше.

⁴³⁸ См. подробнее: URL: <http://m.garant.ru/news/861314/>.

Крайнюю озабоченность вызывает тот факт, что созданные квазиобщественные объединения значительно сокращают ресурсную базу неправительственных организаций, чем ущемляют их деятельность. Вкупе с тем, что многие отечественные объединения отказываются от международных (зарубежных) источников финансирования, ввиду перспективы получения значительно ограничивающего их деятельность статуса «иностранный агент», активная деятельность негосударственных объединений сокращается.

Вместе с тем, необходимо отметить, что квазиобщественные объединения, вытесняя независимые объединения негосударственного характера, отвечают не на общественный запрос, а выполняют государственный заказ. Создание «околовластного общества» чревато рядом и таких негативных последствий, как подмена реального общественного мнения «соглашательским», прогосударственным, отход общественных объединений от конструктивного диалога с государственными органами, частичное обесценивание мандата общественной поддержки власти. Сокращение реальной деятельности неправительственных организаций не позволяет сформировать адекватный общественный запрос, а государству – получить объективную оценку своей деятельности, использовать возможный потенциал негосударственных объединений. Квазиобщественные институты и объединения фактически встроены в систему государственного механизма и в этой связи не могут признаваться полноценной частью гражданского общества, хотя на практике государство пытается подменить гражданское общество такими квазиобщественными объединениями.

Квазиобщественные институты и объединения подменяют общество, а конституирование или инспирирование государством общественных структур наносит значительный ущерб развитию как гражданского общества, так и самого государства и противоречат декларируемым публичной властью целям, нашедшим свое отражение в том числе и в Стандарте. В некотором смысле продуцирование огосударвленного общества, состоящего из значительного числа управляемых государством объединений и институтов само по себе являет-

ся проявлением политической коррупции⁴³⁹. Квазиобщественные объединения выведены из под обязательных требований и ограничений антикоррупционного законодательства, а, следовательно, не подпадают под установленные контрольные рамки, отчитываются они только перед заказчиком – государством, а не перед обществом, что является почвой для различного рода злоупотреблений.

Логично вытекающим из причисленных негативных явлений является интеллектуальное и ресурсное обеднение государственных возможностей по выполнению возложенных на него функций, а также целей развития.

Несмотря на обозначенные негативные тенденции российской практики построения взаимоотношений между обществом и государством, следует признать, что с одной стороны общество в лице его наиболее зрелых и сформированных структурных единиц – НПО и СМИ обладает значительными возможностями, с другой – политика государства, направленная на повышение открытости и доступности информации о деятельности органов публичной власти, оптимизацию процессов управления, заслуживает одобрения.

Провозглашенные цели обеспечения реальной подконтрольности и подотчетности государственной машины обществу, развития бизнес-климата и социальной среды, качества жизни граждан посредством раскрытия информации о деятельности органов государственной власти, использования понятных и доступных процедур принятия решений с привлечением представителей гражданского общества, могут быть достигнуты только при условии построения эффективного и конструктивного диалога между властью и обществом. При этом важную роль в общественном и государственном развитии должно играть сформировавшееся, зрелое общество.

⁴³⁹ Интересным в свете этой идеи представляется исследование, проведенное Transparency International, и посвященное открытости и прозрачности некоммерческих организаций, получающих государственные гранты. Подробнее о данном исследовании см.: URL: <http://transparency.org.ru/prozrachnost-nko/tcentr-ti-r-publikuet-godovoi-doklad-o-proekte-postroenie-prozrachnosti-nko-v-rossii>.

Для того, чтобы общество вышло на качественно новый уровень, необходимы прежде всего активные шаги со стороны государства. К таковым можно отнести демократизацию законодательства о СМИ и общественных объединениях, его систематизацию и упорядочение, повышение возможностей поддержки независимых от государства неправительственных организаций и СМИ, совершенствование механизмов формирования и деятельности квазиобщественных институтов, усиление роли участия представителей гражданского общества в принятии публичных решений.

Помимо этого в настоящий момент СМИ и общественные объединения обладают значительным потенциалом, который должен быть активно ими использован и позитивно встречен государством. Независимым СМИ следует уделять большее внимание значимым для общественности темам, объективно критиковать органы публичной власти и поощрять их продуктивную и социально-полезную деятельность, искать пути расширения собственной аудитории, в том числе посредством современных информационных технологий, для представления альтернативных точек зрения.

Неправительственным организациям — вести продуктивную деятельность по отдельным направлениям, добиваться различными путями, в том числе проведением акций и просвещением, участием в работе квазиобщественных институтов заявляемых ими целей. Неправительственные организации должны, как и прежде, выступать экспертами, критиками, расширяя данное направление своей деятельности, предлагать государству те или иные новации, экспертные услуги, способствовать развитию и реформам.

Наконец и те, и другие способны призывать власти к ответу в рамках установленных процедур, бороться за защиту и восстановление прав и общественных интересов, корректировать путем общественного воздействия (самостоятельно, через граждан или представителей власти) реализацию политики и способствовать либо противостоять принятию тех или иных решений.

Представляется, что для того, чтобы внедряемые государством механизмы повышения открытости и вовлечения граж-

данского общества в управление делами государства работали, а цели и задачи такого внедрения действительно достигались, необходимо, чтобы в эти процессы более активно привлекались представители бизнес-сообщества и гражданского общества. Важным направлением деятельности государства представляется оптимизация контрольно-надзорных полномочий органов публичной власти, оптимизация процедур проведения проверок и либерализация ответственности за нарушения, связанные с превышением допустимых пределов реализации прав и свобод.

Для обеспечения качественного социально-экономического развития, достижения заявленных целей обществу и власти необходим продуктивный диалог, такой диалог должен быть институциональным. Помимо этого, важным видится внедрение культуры открытости и изменение приоритетов и поведенческих норм в работе государственных служащих, которые были бы основаны на открытости и прозрачности процессов принятия решений и реализации государственной политики. Имеющаяся к настоящему моменту правовая основа позволяет обеспечивать в полной мере реализацию данного предложения. Дело остается только за политической волей.

Список литературы

1. Актуальные проблемы гражданского общества глазами молодых ученых: монография. Под общ. ред. профессора С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ, 2015;
2. Беше-Головко К. Принцип гласности в России // *Lex russica*. 2016. № 1;
3. Подберезкин А.И., Сангулия М.Н. Роль институтов гражданского общества // *Информационные ресурсы России*. 2006. №1;
4. Терещенко Л.К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: монография. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИНФРА-М. М.: 2013.

*Синяткина В.В.*⁴⁴⁰

ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУТА ЛИЧНОЙ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТИ ПАЛАТЫ ЛОРДОВ И ПАЛАТЫ ОБЩИН ПАРЛАМЕНТА СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ

В апреле 2016 года в результате утечки информации в открытый доступ попали документы панамской юридической компании Mossack Fonseca, реализующей офшорные схемы по уходу от налогов. Среди ее клиентов — бывшие и действующие главы государств и более ста политиков и знаменитостей. Среди них был упомянут отец премьер-министра Великобритании Дэвида Камерона. Он возглавлял зарегистрированный в Панаме офшорный фонд *Blairmore Holdings*, созданный, по словам премьер-министра, для инвестирования, а не для уклонения от налогов. Ранее он владел акциями компании, но продал их еще в 2010 году. Компания сообщала о своих доходах налоговым органам, ее создание не нарушало закона. Подобная ситуация заставляет обратить внимание на регулирование законодательством Великобритании в целях борьбы с коррупцией конфликта интересов и личной заинтересованности официальных лиц, занимающих государственные должности, на примере Парламента.

Так как в Великобритании нет писанной конституции, деятельность Парламента регулируется отдельными актами, большую роль играет политическая традиция. Для членов Парламента предусмотрена обязательная регистрация «интересов» депутатов, закрепленная в Кодексах поведения (*The Codes of Conduct*), в которых содержатся правила ведения специального регистра. Его основной целью является предоставление информации о каком-либо финансовом интересе члена пар-

⁴⁴⁰ Студентка 1 курса ВШГА МГУ.

ламента, который может повлиять на него при исполнении должностных обязанностей. Обе палаты имеют свои собственные кодексы: Кодекс поведения и Руководство к Правилам, касающимся поведения членов Палаты общин⁴⁴¹; Кодекс поведения и Руководство Палаты Лордов⁴⁴². Регистрируемые «интересы» делятся на 10 категорий, но у кодекса каждой Палаты есть свои особенности.

Члены Палаты Общин после избрания на должность в течение одного месяца должны зарегистрировать свои текущие финансовые интересы, а также любые выгоды (кроме доходов), полученных в течение 12 месяцев до их избрания.

К первой категории интересов, выделяемой Кодексом Палаты Общин, относятся доходы от дополнительной занятости, если вознаграждение составляет более чем J 100 одновременно либо индивидуальные платежи J 100 или менее, как только они получили в общей сложности более J 300 в выплатах любого размера из того же источника в течение календарного года⁴⁴³. При этом доходы супругов, партнеров или членов семьи члена Палаты Общин, а также его доходы, получаемые в виде дивидендов, не подлежат регистрации. С одной стороны, эта мера защищает частную жизнь семьи члена Парламента. С другой стороны, она расширяет возможности государственных служащих для использования своего положения в личных целях. Кодекс Палаты Лордов тоже начинается с похожей категории, она разделяется на три вида: занятие поста директора, иная оплачиваемая должность, услуги по связям с общественностью и консультированию с указанием своей клиентской базы. При этом не требуется указывать размер получаемого вознаграждения.

Ко второй категории интересов относятся пожертвования и иная поддержка членов Палаты Общин, размером более

⁴⁴¹ The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members. The House of Commons. 27 March 2012.

⁴⁴² Guide to the House of Lords Code of Conduct. The House of Lords. Fourth edition: 27 May 2015.

⁴⁴³ The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members. Chapter 1: Registration of Members' Financial Interests. p.6.

£ 1500, либо в виде одного или нескольких пожертвований более £ 500 из того же источника в течение календарного года⁴⁴⁴. Строго закреплён перечень источников пожертвований. При этом регистрации не подлежит поддержка безопасности члена Палаты Общин из государственных средств, что может стать дополнительным фактором для распространения коррупции. Для членов Палаты Лордов шестая категория – это спонсорство в любом виде в размере более £ 500 из одного источника, более высокие требования к Палате Лордов, чем к Палате Общин⁴⁴⁵.

Подарки и преимущества (например, гостиничные, туристические услуги) относятся к восьмой категории Кодекса Палаты Лордов. К ним относится любой подарок члену Палаты или супругу(е) члена Палаты или его партнера, или любая другая материальная выгода от величины большей, чем £ 140⁴⁴⁶, полученной от любой компании, организации или лица, в Великобритании или за рубежом. Понятие преимущества включает в себя кредиты, билеты на культурные и спортивные мероприятия, знаки гостеприимства, путешествия и модернизация жилья. В Кодексе закреплено, что подарки и материальные выгоды, которые, по существу, не относятся к членству в Палате, освобождаются от регистрации, но конкретных рамок не задано, что позволяет достаточно широко трактовать эту норму. В Кодексе Палаты Общин категория подарков разделена на две ветви: подарки, полученные за рубежом и на территории Великобритании. Для обеих категорий установлен порог для регистрации £ 300, что значительно ниже ранее упомянутого Кодекса⁴⁴⁷. Но в Кодексе Палаты Общин гораздо более строго расписано, что следует относить к подаркам, относящимся к должностному положению. Кроме того, прежде чем принять подарок, стоимость которого превышает £ 500, члены Палаты Общин должны убедиться в его

⁴⁴⁴ Там же p.15.

⁴⁴⁵ Guide to the House of Lords Code of Conduct. Category 6: Sponsorship.

⁴⁴⁶ Там же p.76.

⁴⁴⁷ The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members. Chapter 1: Registration of Members' Financial Interests. p. 22, 39.

допустимости и уведомить об этом избирательную комиссию в течение 30 дней о любых недопустимых пожертвованиях⁴⁴⁸.

Пятая категория интересов Кодекса палаты Лордов посвящена земле и недвижимости, а) стоимость которых составляет более чем J 250,000 (но за исключением каких-либо личных резиденций членов Палаты и их супругов) или б) доход от которых более чем J 5000 в год⁴⁴⁹. Но саму стоимость имущества и размер полученных доходов регистрировать не нужно, указывается только характер собственности и общие данные ее местоположения. Для членов Палаты Общин обязательна регистрация земли или имущества, которыми они владеют или «держат», либо самостоятельно, либо с или от имени своего супруга, партнера или детей-иждивенцев, стоимость которого более чем J 100,000; или является частью общей собственности, стоимость которой превышает J 100,000; и/или в одиночку или вместе с другими свойствами, находящимися в собственности члена, обеспечивает арендный доход более чем J 10000 в течение календарного года⁴⁵⁰. В отличие от предыдущих категорий, учет недвижимости более строго регулируется Кодексом Палаты Общин, чем Кодексом Палаты Лордов.

К зарубежным поездкам (категория 7 Кодекса Палаты Лордов) относят поездки, сделанные членом Палаты или его супругом, вытекающие из членства в Палате, за исключением тех, где стоимость визита была полностью покрыта за свой или государственный счет. Посещения, которые не связаны с должностью или стоимость которых не превышает J 500 в стоимости, также освобождаются от регистрации⁴⁵¹. Более подробно эта категория раскрыта в Кодексе Палаты Общин: необходимо регистрировать любые поездки за пределы Великобритании, где стоимость более J 300, если она покрывается не полностью⁴⁵². Расходы, которые покрываются за счет государствен-

⁴⁴⁸ Там же р. 24, 42 с.

⁴⁴⁹ Guide to the House of Lords Code of Conduct. Category 5: Land and property

⁴⁵⁰ The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members. Chapter 1: Registration of Members' Financial Interests. p. 47.

⁴⁵¹ Guide to the House of Lords Code of Conduct. p. 74.

⁴⁵² The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members. Chapter 1: Registration of Members' Financial Interests. p. 31.

ных ресурсов парламентскими или иными государственными органами Великобритании не требуют регистрации. Но такие затраты должны учитываться для целей установления, превышает ли стоимость индивидуальной поездки порог регистрации. Приводится закрытый перечень того, что можно отнести к данной категории (например, аренда автомобиля).

Кодексы Палат Парламента регулируют регистрацию владения акциями. Категория 4 Кодекса Палаты Лордов закрепляет необходимость регистрации акций на сумму контрольного пакета или если сумма которых превышает J 50 000 в стоимостном выражении⁴⁵³. Кроме этого, регистрируемые акции должны включать в себя пакеты акций, находящихся как в личной собственности, так и во владении от имени своего супруга или детей государственной или частной компании. Члены Палаты Общин должны зарегистрировать пакет акций, а) составляющий более 15% от выпущенного акционерного капитала этой компании, или более 15% от партнерства; б) стоимость которого более чем J 70 000⁴⁵⁴.

Кодекс Палаты Лордов содержит категорию «Прочие финансовые интересы», которая включает в себя все относящиеся к делу финансовые интересы, не подпадающие ни под одну из вышеперечисленных категорий⁴⁵⁵. Последняя категория этого Кодекса – нефинансовые интересы. Они включают в себя неоплачиваемую управленческую и другую деятельность, обязанности доверенного лица профсоюзов, некоммерческих компаний, членство в общественных, религиозных организациях и прочие. В Кодексе Палаты Общин иные интересы зафиксированы в рамках Категории 8 («Разное»), они не разделены на финансовые и нефинансовые.

В Кодексе Палаты Общин существует категория, отражающая доходы от деятельности членов семьи депутата. Требуется регистрация подробной информации о членах семьи, которых нанимают депутаты, если эти работники получают вознаграж-

⁴⁵³ Guide to the House of Lords Code of Conduct. Category 4: Shareholdings.

⁴⁵⁴ The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members. Chapter 1: Registration of Members' Financial Interests. p. 51.

⁴⁵⁵ Guide to the House of Lords Code of Conduct. p. 82.

дение более J 700 в течение календарного года⁴⁵⁶. Членами семьи считаются: супруг(а) или сожитель депутата, родитель, ребенок, бабушки и дедушки, внуки, братья, сестры, дяди, тети, племянники или племянницы депутата или супруга(и), сожителя.

К десятой категории регистрируемых интересов относится участие членов семьи депутата в лоббировании. Для целей этой категории лоббирование определяется как проведение профессиональной деятельности от имени третьего лица или клиента с целью повлиять на Правительство Великобритании, Парламент, законодательные органы или другие государственные органы по любым вопросам, находящимся в пределах их компетенции. При этом нет точных границ того, какая деятельность будет относиться к лоббированию, что усложняет практическое применение данной нормы.

Также существуют кодексы поведения для секретарей, помощников и другого персонала членов Парламента. Для них установлены меньшие ограничения.

В целом для членов Палаты Лордов в большей степени установлены более высокие материальные требования регистрируемого личного интереса. Кодекс поведения Палаты Общин более детален, в нем прописана и заинтересованность членов семьи депутата, но только в небольшом ряде случаев. В отличие от членов Палаты Общин, члены Палаты Лордов вправе не указывать размер вознаграждения за дополнительную деятельность. Различается лоббирование интересов третьих лиц и оказание консультативных услуг, не связанных с должностью члена Палаты.

При спорных ситуациях депутатам рекомендуется обратиться за консультацией к регистратору. На нем лежит большая ответственность, так как для кодексов обеих Палат Парламента характерно отсутствие строгих рамок. Кодексы Палат Парламента в основном закрепляют политическую традицию, существующую в Великобритании: большинство членов Пар-

⁴⁵⁶ The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members. Chapter 1: Registration of Members' Financial Interests. p. 57.

ламента достаточно подробно отражают личную заинтересованность в Регистре интересов.

Список литературы

1. Еремин М.С. Статус члена Парламента Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии: традиции и современность. // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского. 2012. №28;
2. The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members — House of Commons — The Code of Conduct Contents // Официальный портал Парламента Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/107601.htm> (дата обращения: 30.05.2016);
3. Guide to the House of Lords Code of Conduct // Официальный портал Парламента Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/house-of-lords-commissioner-for-standards-/code-of-conduct-for-the-house-of-lords/code-of-conduct-for-members-of-the-house-of-lords/> (дата обращения: 30.05.2016).

*Бердар А.М.*⁴⁵⁷

МЕСТО АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ В РОССИЙСКОМ ПРАВОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ: КОНСТИТУЦИОННО-ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ

Впервые легальное определение понятия антикоррупционной экспертизы в отечественном законодательстве появляется в Модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной экспертизе», принятом Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ в 2003 году. Согласно этому закону, антикоррупционная экспертиза рассматривалась одним из видов криминологической экспертизы.

Дальнейшее развитие института антикоррупционной экспертизы в России связано с распоряжением Правительства Российской Федерации, которым в 2005 году была утверждена Концепция административной реформы⁴⁵⁸. И антикоррупционная экспертиза становится частью механизма совершенствования деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Далее, в 2008 году принимается Федеральный закон «О противодействии коррупции», согласно которому антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов отнесена к одной из мер по профилактике коррупции⁴⁵⁹. Прежде всего, это означает то, что перед специалистом не ставится задача выявления конкретных фактов коррупционных правонарушений, установления коррупционного деяния и его устранения. Основным предназначением антикоррупционной

⁴⁵⁷ Магистрант юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

⁴⁵⁸ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» // СПС Консультант Плюс.

⁴⁵⁹ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ // СПС Консультант Плюс.

экспертизы становится обеспечение такого нормативного регулирования деятельности органов публичной власти, которое лишало бы должностных лиц возможности злоупотреблять своими полномочиями и снижало бы риски совершения ими коррупционных правонарушений.

Наконец, в 2009 году принимается Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁴⁶⁰. Однако закон не дает определения антикоррупционной экспертизы. В статье 1 указанного закона объясняется только цель проведения: выявление коррупциогенных факторов и их последующее устранение. Представляется, что это чрезмерно лаконичная дефиниция. К сожалению, в законе также не раскрываются признаки антикоррупционной экспертизы и не определено место данной экспертизы в системе юридической экспертной деятельности.

Ключевым для понимания сущности антикоррупционной экспертизы является понятие коррупциогенного фактора. Вышеупомянутый закон также не дает его определения, но описывает соответствующие признаки:

1) положения нормативных правовых актов и их проектов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения;

2) положения нормативных правовых актов и их проектов, устанавливающие для правоприменителя возможность необоснованного применения исключений из общих правил;

3) положения нормативных правовых актов и их проектов, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования к гражданам и организациям⁴⁶¹.

Все эти признаки более подробно раскрыты в официальной Методике проведения антикоррупционной экспертизы⁴⁶².

⁴⁶⁰ Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ // СПС Консультант Плюс.

⁴⁶¹ Пункт 2 статьи 2 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ // СПС Консультант Плюс.

⁴⁶² Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96) // СПС Консультант Плюс.

Так, к коррупциогенным факторам, содержащим необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, относятся:

1) широта дискреционных полномочий, а именно отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, а также наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

2) определение компетенции по формуле «вправе», то есть диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

3) выборочное изменение объема прав, то есть возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

4) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, а именно наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящих к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

5) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции;

6) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий, а именно, установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

7) отсутствие или неполнота административных процедур, а именно отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

8) отказ от конкурсных (аукционных) процедур и закрепление административного порядка предоставления права (блага);

9) нормативные коллизии, то есть противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае⁴⁶³.

К другой категории коррупциогенных факторов, содержащим неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, относят:

1) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, а именно установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

2) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами). Причиной этого фактора является отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

3) юридико-лингвистическая неопределенность: употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера⁴⁶⁴.

Таким образом, по состоянию на 2016 год имеется всего 12 видов коррупциогенных факторов.

В силу того, что коррупциогенный фактор — это ключевой элемент антикоррупционной экспертизы, то представляется необходимым дать определение этому понятию. Коррупциогенный фактор — это явление, юридический факт, который

⁴⁶³ Пункт 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96) // СПС Консультант Плюс.

⁴⁶⁴ Пункт 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96) // СПС Консультант Плюс.

создает риск (условия) совершения коррупционных правонарушений. А рисками является, например, принятие немотивированного управленческого решения, отступление от установленного порядка принятия решения, необоснованное предоставление льгот и преимуществ, принятие решения вне компетенции, предъявление трудновыполнимых или обременительных требований гражданам и организациям.

Как указывалось, процедура проведения антикоррупционной экспертизы урегулирована Постановлением Правительства РФ, которое утверждает правила и методику ее проведения. Однако в данной ситуации можно увидеть парадокс: орган исполнительной власти предъявляет субъектам законодательной власти требование о необходимости соответствия разрабатываемых федеральных законов подзаконному акту. Проблема заключается в том, насколько такое явление соотносится с принципом разделения властей и разграничения полномочий органов государственной власти. Или же данное обстоятельство можно рассмотреть как проявление системы «сдержек и противовесов»? Рассматриваемый вопрос требует отдельного исследования.

Следует отметить, что антикоррупционная экспертиза является разновидностью правовой экспертизы. Соответственно, предметы этих экспертиз частично совпадают⁴⁶⁵. Например, принятие нормативного правового акта вне пределов компетенции, несоответствие предмета регулирования в нормативном правовом акте полномочиям соответствующего органа или несоответствие акта вышестоящему. Поэтому на практике органы прокуратуры, юстиции, юридические службы организаций основное внимание сосредотачивают именно на правовых дефектах, которые в принципе могли бы быть выявлены и без проведения антикоррупционной экспертизы. Однако коррупционные риски (условия) совершения коррупционного правонарушения обусловлены еще и иными факторами (например, широта дискреционных полномочий), а не только правовыми недостатками акта. Решением этой проблемы яв-

⁴⁶⁵ Родионова О.Н. Антикоррупционная экспертиза // Российский юридический журнал. 2010. № 1. — С. 162.

ляется четкое разграничение предметов и задач антикоррупционной и правовой экспертиз в самом законе.

Стоит отметить такую тенденцию в практике: суды стали рассматривать наличие коррупционного фактора как самостоятельное основание для признания акта недействующим. При этом органы прокуратуры продолжают в своих заявлениях указывать дополнительное обстоятельство: противоречие исследуемого акта вышестоящему по юридической силе. Причина в том, что в Гражданском процессуальном кодексе РФ нет нормы, касающейся наличия коррупционного фактора как основания для признания акта недействующим⁴⁶⁶.

В научной литературе выделяют следующие виды антикоррупционной экспертизы: контрольно-надзорную, ведомственную и независимую. Соответственно, контрольно-надзорную экспертизу осуществляют Прокуратура Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации; ведомственную — юридические службы организаций; независимую — независимые эксперты, получившие аккредитацию в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Экспертиза, осуществляемая органами прокуратуры, является наиболее результативной. Во-первых, в силу того, что отсутствует зависимость от разработчиков нормативно-правовых актов. Этот признак является главным отличием контрольно-надзорной экспертизы от ведомственной, которая в свою очередь не исключает субъективного подхода в процессе ее проведения. Таким образом, прокурорскому работнику проще сделать объективный вывод о наличии коррупционного фактора в проверяемом акте. А во-вторых, прокуратура занимается антикоррупционной экспертизой в обязательном порядке. Поэтому в силу регулярности ее проведения надзорная экспертиза органов прокуратуры наработала большой опыт в этой области.

⁴⁶⁶ Кудашкин А.В., Дмитриев Д.А. К вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы в целях повышения ее эффективности // Административное и муниципальное право. 2011. № 4. — С. 89.

Одной из особенностей антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры, является то, что предметом экспертизы выступают только *вступившие в силу нормативно-правовые акты*. Другая особенность — *закрытый перечень вопросов*, по которым возможно проведение антикоррупционной экспертизы, а именно, принятые нормативные акты должны касаться:

- прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;
- социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы⁴⁶⁷.

В Министерстве юстиции Российской Федерации антикоррупционная экспертиза является неотъемлемой частью одной из следующих процедур. *Обязательно* ее проведение:

- во время *правовой экспертизы* проектов нормативно-правовых актов;
- во время *государственной регистрации* нормативно-правовых актов, устанавливающих правовой статус граждан, организаций, имеющих межведомственный характер, уставов муниципальных образований;
- при *мониторинге* нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации;
- при *внесении сведений в федеральный регистр* нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации⁴⁶⁸.

⁴⁶⁷ Пункт 2 статьи 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ // СПС Консультант Плюс.

⁴⁶⁸ Пункт 3 статьи 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ // СПС Консультант Плюс.

Ведомственная антикоррупционная экспертиза проводится иными органами и организациями (их должностными лицами) в рамках правовой экспертизы проектов и мониторинга применения уже принятых актов. При этом предметом такой экспертизы выступают собственные нормативные акты и их проекты. В основном, антикоррупционной экспертизой занимаются юридические службы. Однако, и здесь есть проблемные вопросы: насколько такая экспертиза объективная и возможен ли конфликт интересов, что требует дополнительного исследования.

И наконец, независимая антикоррупционная экспертиза, которая осуществляется специальным субъектом — независимым экспертом. Регулирование указанной экспертизы является результатом реализации *принципа сотрудничества* федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Чтобы получить статус независимого эксперта, необходимо пройти аккредитацию в Министерстве юстиции Российской Федерации и получить разрешение⁴⁶⁹. Источником для независимого эксперта является федеральный портал проектов нормативных правовых актов. На сайте regulation.gov.ru после опубликования проекта нормативного акта указываются дата начала и дата окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. В свою очередь федеральный орган исполнительной власти обязан контро-

⁴⁶⁹ Приказ Минюста России от 27.07.2012 № 146 (ред. от 23.06.2016) «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.08.2012 № 25085) // СПС Консультант Плюс.

лизовать размещение своих проектов на сайте в целях возможности проведения независимой экспертизы. Между тем, заключение независимого эксперта носит рекомендательный характер. Орган государственной власти должен рассмотреть такое заключение в течение тридцати дней и дать мотивированный ответ. Но непонятно, зачем получать статус независимого эксперта, если можно обратиться в органы государственной власти путем подачи заявления в рамках Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и также получить мотивированный ответ в течение тридцати дней⁴⁷⁰.

Результатом проведения антикоррупционной экспертизы является фиксирование выявленного коррупциогенного фактора в акте органа, проводившего эту экспертизу. Обычно составляется заключение, в котором указываются коррупциогенные факторы и способы их устранения. При согласии с заключением, структурное подразделение органа власти, разработавшее этот нормативный правовой акт, повторно дорабатывает и направляет его на антикоррупционную экспертизу. В случае несогласия с заключением проводится согласительная процедура. Помимо этого, результаты должны быть проверяемы, то есть исследование должно проводиться по четким критериям, указанным в Методике, выводы должны быть обоснованными, а сам процесс должен быть воспроизводим при повторном исследовании⁴⁷¹.

Дискуссионным является вопрос, касающийся юридической силы результатов проведения экспертизы. У прокурора актом реагирования является *требование* об изменении нормативного правового акта в связи с наличием в нем коррупциогенных факторов. Однако это требование носит рекомендательный характер. Орган публичной власти должен только рассмотреть поступившее требование (представительный ор-

⁴⁷⁰ Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59-ФЗ // СПС Консультант Плюс.

⁴⁷¹ Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики: монография / Е.Р. Россинская, Е.И. Галяшина. М.: Норма; ИНФРА-М, 2014. — С. 35.

ган — на ближайшем заседании, иные органы — в десятидневный срок) и дать мотивированный ответ. Но есть ли какой-нибудь «рычаг» у органов прокуратуры? На самом деле есть: органы прокуратуры вправе обратиться в суд общей юрисдикции с заявлением о признании акта недействующим. Что касается органов юстиции, то по результатам проведения антикоррупционной экспертизы они составляют *заключение*, которое также носит рекомендательный характер. Однако в случае проведения экспертизы во время государственной регистрации нормативного правового акта заключение с выявленными коррупциогенными факторами носит обязательный характер. В противном случае, в регистрации нормативного правового акта будет отказано.

В заключение хотелось бы отметить, что антикоррупционная экспертиза имеет потенциал снизить коррупциогенность нормативных правовых актов и их проектов. Однако несмотря на то, что сформировался реально действующий механизм проведения антикоррупционной экспертизы, требуется его совершенствование. Вполне допустимо и то, что сама экспертиза может быть использована в коррупционных целях, особенно, в силу отсутствия какого-либо контроля над субъектами, уполномоченными на ее проведение, публичности и прозрачности самой процедуры.

Список литературы

1. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ // СПС Консультант Плюс;
2. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ // СПС Консультант Плюс;
3. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96) // СПС Консультант Плюс;

4. Приказ Минюста России от 27.07.2012 № 146 (ред. от 23.06.2016) «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.08.2012 № 25085) // СПС Консультант Плюс;
5. Кудашкин А.В., Дмитриев Д.А. К вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы в целях повышения ее эффективности // Административное и муниципальное право. 2011. № 4.
6. Родионова О.Н. Антикоррупционная экспертиза // Российский юридический журнал. 2010. № 1;
7. Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики: монография. М.: Норма; ИНФРА-М, 2014;
8. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А.

Программа учебного курса «ГОСУДАРСТВО ПРОТИВ КОРРУПЦИИ: ТЕОРИЯ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПРАКТИКА»

Составитель: Шевердяев Станислав Николаевич, к. ю. н., доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

Квалификация выпускника: бакалавр.

Объем учебного курса: 36 ак. часов.

1. Цели и задачи учебного курса

Целью учебной дисциплины «Государство против коррупции: теория, законодательство, практика» является популяризация знаний в области противодействия коррупции, развитие представлений о правовых компонентах антикоррупционной деятельности государства, бизнеса и представителей гражданского общества, а также формирование навыков индивидуальной антикоррупционной профилактики.

Курс рассчитан на самый широкий охват учебной аудитории. Принимая во внимание вероятность отсутствия у слушателей курса глубоких специализированных знаний в области права и обществоведения, данная дисциплина предполагает в первую очередь освоение учащимися широкого спектра проблем и постановок вопросов, которые известны различным областям современной социальной теории.

Особенность данного курса как подготовленного на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ состоит в том, чтобы задачи широкого антикоррупционного просвещения были реализованы через призму идеалов конституционализма, правового государства, верховенства прав человека и т.д. Это позволит не просто во-

оружить молодых людей знаниями, но и связать эти знания с правовыми и в известной мере моральными категориями. Коррупция как яркая разновидность неизбыточной и распространенной социальной девиации должна быть воспринимаема не в качестве естественного параметра окружающей общественной среды, который необходимо принимать в расчет, а в контексте этических стандартов человека, начинающего складывать образ своей будущей профессиональной активности.

Учебный курс дает представление об основных проблемах противодействия коррупции, которые в настоящее время можно признать в основном познанными в правовой теории и реализованными в национальном законодательстве (российском или зарубежном) и на международном уровне.

Структура курса построена в основном на базе традиционного учебно-методического подхода, характерного для дисциплин конституционно-правового профиля: от базовых правовых принципов и вопросов формирования институциональной инфраструктуры государства к отдельным вопросам статуса различных субъектов отношений и ответственности.

Степень детализации знаний в области собственно законодательства и узких правовых проблем должна варьироваться в зависимости от характера обратной связи, о которой можно будет получить представление непосредственно в ходе занятий.

2. Краткое содержание дисциплины

Тема 1. Основы социальной теории в вопросах противодействия коррупции

Введение в проблематику коррупции. Первые упоминания о проблеме. Разнообразие определений коррупции. Агентская модель в социологии коррупции. Классификации коррупционных проявлений. Проблематика антикоррупционного характера в классической и современной социальной теории (М. Вебер, Э. Дюркгейм, К. Поппер, Ж. Тироль, Р. Клитгаард, С. Роуз-Аккерман и др.). Методики идентификации корруп-

ционных проявлений. Представления о причинах коррупции. Вопрос о социальных истоках коррупции. Взгляды об основных последствиях коррупции.

Тема 2. Борьба с коррупцией в отечественной и зарубежной истории

Первые законодательные оценки коррупции на Руси. Основные сюжеты дореволюционной истории российской коррупции. Последствия «дореволюционной коррупции». Становление советской бюрократии. Основные эпизоды истории коррупции в советское время. Анализ неудач в борьбе с коррупцией в советский период. Коррупция в новой России: наиболее известные сюжеты (1990-е гг.).

Вопросы коррупционной практики за рубежом: единство целей и разнообразие традиций. Общее и особенное в системе антикоррупционных правовых институтов зарубежных стран (примеры: Нидерланды, Италия, Польша, Сингапур, Китай и др.). Актуализация антикоррупционной проблематики на международном политическом уровне.

Тема 3. Диагностика коррупции: методология антикоррупционных исследований

Проблема диагностики коррупции: основные сложности «калькуляции» коррупционной практики. Некоторые подходы к эмпирическому изучению коррупции. Основные международные исследования, затрагивающие коррупционную проблематику. «Индекс восприятия коррупции», «Барометр коррупции», «Индекс взяточдателей» Transparency International. «The Global Integrity Report». «Aggregating Government Indicators». «Business Environment and Enterprise Performance Survey» World Bank. «Opacity Index» PricewaterhouseCoopers. «Диагностика коррупции» Фонда «Индем». Криминальная коррупционная статистика.

Тема 4. Основные антикоррупционные стратегии

Понятие и классификация стратегий противодействия коррупции. Стратегия осознания. Стратегия устранения условий

коррупции (профилактики). Набор средств противодействия коррупции. Примеры Нидерландов и Израиля. Стратегия войны (стратегия преследования). Примеры Китая и Италии. Преимущества и недостатки основных антикоррупционных стратегий: сравнение, определение оптимального соотношения средств разных стратегий. SWOT-анализ антикоррупционных стратегий.

Тема 5. Система источников антикоррупционного законодательства

Крупнейшие международные документы антикоррупционной направленности: система, особенности развития инициатив. Конвенция ООН против коррупции 2003 г.: разработка, структура, особенности. Антикоррупционная Резолюция Большой Восьмерки «Борьба с коррупцией на высоком уровне» 2006 г. Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. Конвенция Организации Экономического Сотрудничества и Развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок 1997 г. Другие антикоррупционные документы ООН, Совета Европы, ОЭСР и других авторитетных международных организаций и объединений: общая характеристика.

Представления о системе специализированного российского антикоррупционного законодательства. Антикоррупционный потенциал конституционного регулирования. Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы», Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ, «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ, «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ, «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ и др.: характеристика основных источников

действующего антикоррупционного законодательства, общие проблемы концепции.

Тема 6. Понятие политической коррупции. Коррупция и выборы

Понятие и общая типология политической коррупции. Классификация электоральной коррупции. Примеры классической (неэлекторальной) коррупции в электоральном процессе. Основные технологии подкупа избирателей. Практика электоральной коррупции. Проблемы реализации требований законодательства о финансировании политических партий и их избирательных кампаний. Понятие «административного ресурса» на выборах и его правовых аналогов. Практика злоупотребления «административным ресурсом». Меры по противодействию злоупотреблению «административным ресурсом» на выборах.

Тема 7. Лоббизм. Понятие GR-менеджмента

Происхождение лоббистских практик. Формирование «теории» лоббизма. Преимущества и недостатки лоббизма. Правовое регулирование лоббистской деятельности за рубежом: основные модели и представления о современных стандартах лоббизма. Оценки необходимости принятия закона о лоббизме в России. Законопроекты о регулировании лоббистской деятельности. Понятие GR-менеджмента. Особенности «government relations» в российском бизнесе.

Тема 8. Организация антикоррупционной работы в органах власти. Антикоррупционная экспертиза нормативных актов

Антикоррупционные задачи органов государственной власти. Система мер по обеспечению антикоррупционного характера собственной деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Проблема экспертизы коррупциогенности нормативных актов в российской науке и практике. Проблемы реализации действующего закона об антикоррупционной экспертизе. Методика антикоррупционного анализа нормативных актов. Организация экспертной

работы. Практические иллюстрации экспертной работы над антикоррупционной экспертизой нормативных актов из различных областей правового регулирования.

Тема 9. Антикоррупционные требования к государственным органам: регламент, прозрачность, подотчетность

Проблема самопозиционирования государства в деятельности по противодействию коррупции. Конституционное и административное право об институциональных условиях для снижения коррупционных рисков. Попытки проведения «административной реформы» в России. Проблемы практической реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 гг. (Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р). Вопрос о политических ограничениях административных реформ в правовой теории и политологии.

«Формула коррупции» Р. Клитгаарда. Административные регламенты. Вопрос о мере усмотрения («оперативной свободы») в деятельности органов власти. Проблемы прозрачности государства, гарантии реализации «права знать», современные правовые стандарты за рубежом. Новое российское законодательство о доступе граждан к информации, находящейся в распоряжении органов власти. Проблема подотчетности в свете традиций российской бюрократии. Российское законодательство об общественном контроле.

Тема 10. Система антикоррупционных мер в регулировании правового статуса государственных служащих, депутатов и судей

Понятийная неопределенность при идентификации «представителей власти» в российском законодательстве. Система современного российского законодательства, регулирующего статус представителей власти. Проблема обеспечения профессионализма государственных служащих. Понятие коррупционно опасных секторов государственного управления, областей повышенного коррупционного риска, «взяткоемкости» должностей. Требования к представителям власти при занятии должностей. Система ограничений и запретов для

государственных служащих. Этика государственной службы: обзор источников и проблемы совершенствования этических стандартов государственной службы в России. Вопросы оценки коррупционных рисков при занятии и оставлении должностей. Проблема оценки эффективности деятельности должностных лиц в свете современных антикоррупционных стандартов. Постановка вопроса о размере зарплаты служащего как гарантии против коррупции: сильные и слабые стороны. Особенности системы оплаты труда по российскому законодательству о государственной службе, законодательству о статусе судей и законодательству о статусе депутатов. Законодательство о государственной службе и гражданское законодательство в вопросе о подарках государственным служащим. Дискуссии о подарках представителям власти: провокация, стоимость подарка, списки разрешенных подарков, контроль и процедура дарения.

Тема 11. Конфликт интересов

Конфликт интересов: понятие, разнообразие проявлений, основные проблемы. Сложности и перспективы разрешения конфликта интересов в свете российской бюрократической традиции. Конфликт интересов в текущем российском законодательстве: механизмы урегулирования, процедуры работы комиссий, решения и их реализация. Различия механизмов предотвращения конфликта интересов в различных подсистемах государственного аппарата. Практика предотвращения конфликта интересов: примеры в России и за рубежом.

Тема 12. Декларирование активов

Декларирование доходов представителей власти: развитие российского законодательства. Система «активов», которые необходимо декларировать: выбор критериев. Проблема определения круга обязанных субъектов. Порядок предоставления сведений, проверки, принятия решений при несоответствии или недостоверности данных. Вопросы развития института декларирования расходов. Постановка вопроса о конфискации неверно задекларированных активов. Теоретические проблемы имплементации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции.

Тема 13. Антикоррупционные проблемы деятельности государства в сфере экономики, часть 1: «конституционная экономика», бюджетный процесс, госзакупки

Распределительная функция государства: система осуществления и постановка вопроса о противодействии коррупции. Понятие конституционной экономики: экономическая логика демократии и конституционная логика экономической деятельности. Пределы вмешательства государства в экономику: современные правовые подходы. Понятие государственного бюджета. Система бюджетного процесса. Гарантии обеспечения открытого бюджета на федеральном, региональном и муниципальном уровне власти: основные подходы. Понятие закупок для государственных нужд в международном и российском законодательстве. Основные проблемы коррупции в системе госзакупок. Правовые гарантии по предупреждению коррупции при поставках. Открытость процесса вскрытия заявок. Прозрачность критериев оценки заявок. Независимый аудит. Четкая обусловленность сроков осуществления закупочных процедур. Сравнение цен при аналогичных условиях. «Черные» и «белые» списки поставщиков.

Тема 14. Антикоррупционные проблемы деятельности государства в сфере экономики, часть 2: государственное хозяйствование, «административные барьеры», сотрудничество государства и бизнеса, понятие комплаенс контроля

Логика и пределы государственного хозяйствования. Особенности статуса субъектов «государственного бизнеса» (государственные предприятия, государственные компании, государственные корпорации). Введение в проблематику «деловой коррупции». Понятие «административных барьеров» в экономике. Характеристика российских реформ, направленных на ликвидацию «административных барьеров». Стоимость административных издержек. Общие оценки делового климата и требования к институциональным реформам: требования к российскому законодательству. Пределы государственного регулирования экономики: регистрация юридических лиц, лицензирование, техническое регулирование и т.д. Ры-

нок посредников и основные проявления коррупционности на посредническом рынке. Практика контрольно-надзорной деятельности. Перспективы административной реформы в направлении ликвидации административных барьеров. Основные направления сотрудничества государства и бизнеса (саморегулируемые организации, общественные комиссии при органах власти, государственно-частные партнерства). Понятие комплаенс контроля. Формирование культуры неприятия коррупции в профессиональной бизнес среде.

Тема 15. Общественный антикоррупционный контроль

Гражданское общество против коррупции: возможности общегосударственных антикоррупционных инициатив. Сложности определения круга институтов гражданского общества. Общие проблемы деятельности и ограничения активности институтов гражданского общества. Антикоррупционный потенциал основных общественных институтов: политические партии, общественные объединения, средства массовой информации. Особые общественно-государственные институты в России: Общественная палата, Общероссийский народный фронт. Проблемы развития «фабрик мысли». Антикоррупционное общественное движение: основные проблемы формирования. Развитие антикоррупционной культуры российского общества: понятие и проблемы популяризации идеологии нетерпимости к коррупции.

Тема 16. Индивид против коррупции: особенности индивидуальной антикоррупционной профилактики

Социология бытовой коррупции. Особенности бытовой коррупции в полиции, военкоматах, учреждениях образования и здравоохранения. Проблематика коррупции в свете защиты прав человека. Примеры ущемления личных, политических, социальных, экономических, культурных и процессуальных прав со стороны коррупционных практик и направления правового ответа. Защита круга индивидуального общения от коррупционного загрязнения: меры идентификации коррупционных практик и способы реагирования. Адап-

тация понятия “whistleblower” в российском законодательстве и практике. Инициативные антикоррупционные стартапы. Коррупция и проблема «человеческого потенциала»: от индивидуальных стратегий к общественному интересу.

Тема 17. Иммунитеты и ответственность за коррупционные правонарушения

Общие черты коррупционных правонарушений. Понятие корыстного характера деяний коррупционной направленности. Вопросы понимания «иной личной заинтересованности» в российском законодательстве как мотива коррупционных преступлений. Специфика организации и проведения расследований коррупционных правонарушений. Особенности процессуального законодательства в связи с проблематикой коррупционной преступности. Меры по преодолению препятствий в проведении расследований и по предотвращению ухода от ответственности. Границы иммунитета должностных лиц. Практика учреждения и деятельности специальных антикоррупционных агентств. Общие вопросы административной юстиции. Система видов юридической ответственности за коррупционные правонарушения. Сравнение составов коррупционных преступлений в Конвенции ООН против коррупции 2003 г., Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. и Уголовном кодексе РФ. Основные проблемы приведения Уголовного кодекса РФ в соответствие с международными стандартами в свете соблюдения «процессуальных» конституционных прав. Проблемы «утраты доверия» как основания применения санкций в конституционном и административном законодательстве. Использование института неосновательного обогащения в антикоррупционной практике. Борьба с отмыванием преступных доходов: актуальность проблемы для коррупционных преступлений.

Тема 18. Трансграничная коррупция и международное антикоррупционное сотрудничество

Проблемы поиска общих политических и правовых подходов к предотвращению коррупции. Крупнейшие междуна-

родные документы в области противодействия коррупции и их практический эффект. Ограничения для использования международной правовой помощи. Договоры о правовой помощи. Антикоррупционные инициативы крупнейших международных правительственных и неправительственных организаций (ООН, Всемирный банк, ОЭСР, ГРЕКО, Трансперенси Интернешнл и др.). Борьба с отмыванием преступных доходов на международном уровне: история вопроса, примеры. Международные документы об отмывании доходов. Конфискация коррупционных активов: значение данного института в стратегии преодоления коррупции. Современные международные стандарты в области антикоррупционного образования. Учебные программы по антикоррупционному образованию и воспитанию.

3. Учебно-методическое и информационное обеспечение дисциплины

3.1. Список нормативных источников

Список основных правовых актов:

Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 №273-ФЗ;

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ;

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ;

Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ;

Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26.06.1992 № 3132-1;

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ;

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ;

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ;

Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ;

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ;

Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 07.12.2001 № 115-ФЗ;

Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»;

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»;

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»;

Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»;

Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы»;

Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;

Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»;

Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»;

Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах».

Международные документы:

Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003,

Антикоррупционная Резолюция Большой Восьмерки «Борьба с коррупцией на высоком уровне» (подписана 16 июля 2006 г.),

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Страсбург, 9 сентября 1999 г.),

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.),

Всеобщие директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе (Вольфсбергские принципы, 30 октября 2000 г.),

Двадцать пять основных критериев ФАТФ, препятствующих международному сотрудничеству в борьбе с отмыванием денег (2003 г.),

Двадцать принципов борьбы с коррупцией (приняты Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 г.),

Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (Утверждена резолюцией Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1996 г.),

Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний (Приняты Комитетом министров Совета Европы 8 апреля 2003 г.),

Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Принят резолюцией Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1979 г.),

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г.),

Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г.),

Конвенция о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций (Принята Организацией экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 г.),

Конвенция Организации Экономического Сотрудничества и Развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок (Стамбул, 21 ноября 1997 года),

Конвенция Организации Экономического Сотрудничества и Развития «Оптимальные подходы к обеспечению прозрачности государственного бюджета» (5 мая 2001 года),

Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Принят резолюцией Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 г.),

Модельный кодекс поведения государственных служащих (Принят Комитетом министров Совета Европы 11 мая 2000 г.),

Модельный закон «О борьбе с коррупцией» (Принят на XIII пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи СНГ 3 апреля 1999 г.),

Модельный закон «Об основах законодательства об антикоррупционной политике» (Принят на XXII пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств -участников СНГ от 15 ноября 2003 г.),

Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности в ОГВ» (Принят на XXII пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 15 ноября 2003 г.).

3.2. Рекомендуемая литература

Основная рекомендуемая литература:

Антикоррупционная политика: Учеб. пособие для студентов / Под ред. Г.А. Сатарова. — М.: Фонд ИНДЕМ, РА «СПАС», 2004.

Астанин В.В. Антикоррупционная политика России. Криминологические аспекты: монография. — М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012.

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

Волженкин Б.В. Служебные преступления. — М., 2000.

Гриб В.Г., Окс Л.Е. Противодействие коррупции: учеб. пособие. — М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. — 192 с.

Добренев К. Р. Исправникова Н.Р. Коррупция: современные подходы к исследованию. — М.: Академический проект, 2009. — 207 с.

Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение. — Казань, 2004.

Коррупция: природа, проявления, взаимодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. — М., 2012.

Левин М.И., Левина Е.А., Покатович Е.В. Лекции по экономике коррупции: учеб. пособие. — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. — 356 с.

Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. — М.: ЗАО «Центр ЮрИнфоР», 2008.

Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / Науч. ред. С.В. Максимов. М., 2000.

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

Предупреждение коррупции: что может общество. Под редакцией М. Горного. СПб, 2003

Противодействие коррупции в Российской Федерации: Указатель литературы на русском языке. 1991 – 2012 гг. / Ост.:

Е.А. Панфилова, М.И. Савинцева; под ред. Ю.А. Нисневича. — М., 2013.

Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. — М.: Логос, 2003.

Тимофеев Л. Институциональная коррупция. — М., 2000.

Дополнительная рекомендуемая литература:

Адамс О.Ю. Борьба с коррупцией в КНР на этапе реформ (1978 – 2000 г.). Дис. ... канд. полит. наук. — М., 2001.

Административные барьеры в экономике: институциональный анализ / Под. общ. ред. А.А. Аузана, П.В. Крючковой. — М.: ИИФ «Спрос» КонфОП, 2002.

Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / М.А. Краснов, Э.В.Талапина, Ю.А.Тихомиров, К.И. Головшинский, В.Н. Южаков. Под. Ред. В.Н. Южакова. М.: Статут, 2004 г.

Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема. История и современность. — М.: Экономика, 2011. — 301 с.

Андрианов В. Д. Опыт зарубежных стран по борьбе с коррупцией // Общество и экономика. — 2011. — № 1. — С. 22 – 65.

Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: Достижения и проблемы, 2008 – 2013 гг. Доклад ОЭСР. 23.09.2013.

Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой / Под ред. И. Сикоры. Киев: Визком, 2002.

Антикоррупционный менеджмент: инновационные антикоррупционные образовательные программы: Сборник программ / Под общ. ред. И.И. Бикеева и П.А. Кабанова: в 3 т. — Т.1. — Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2013. — 232 с.

Астанин В.В. Коррупция и борьба с ней в России второй половины XVI-XX вв. (криминологическое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2001.

Беляева Н.Ю. Гражданская экспертиза как форма гражданского участия. — М.: Фрегатъ, 2001. — 256 с.

Богданов И.Я., Калинин А.П. Коррупция в России. Социально-экономические и правовые аспекты. М., 2001.

Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. — Ростов-на-Дону: Росиздат, 2002. — 368 с.

Бондарь В. Общество против коррупции. Московская школа политических исследований. — М., 2008. — 248 с.

Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. — М.: Центр «Панорама», 2007. — 271 с.

Волженкин Б.В. Корыстные злоупотребления по службе (хищения, взяточничество, злоупотребление служебным положением): уголовно-правовая характеристика и проблемы квалификации: дисс. ... докт. юрид. наук в форме научного доклада. — М., 1991.

Вузы без коррупции (абитуриентам, студентам, родителям и преподавателям) / Сост. Н.В. Деренко. Иркутск: ИГЭА, 1999.

Гевелинг Л.В. Клептократия. М., 2001.

Гилевская М.А. Передовые антикоррупционные стратегии: Опыт Сеула // Современные проблемы государства и права. — Владивосток: Изд-во Дальневосточного университета, 2003. — С. 307 – 311.

Гилинский Я.И. Коррупция: теория и реальность // Девиантность, преступность, социальный контроль: избр. ст. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. — С. 217 – 226.

Голованова Е.И. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI-XIX вв. (историко-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.

Головщинский К. Диагностика коррупциогенности законодательства / Под. ред. Н. Сатарова, М. Краснова. — М.: 2004. — 60 с.

Головщинский К., Пархоменко С. Сравнительный анализ стратегий по борьбе с коррупцией. — М., 2002.

Гражданские инициативы и предотвращение коррупции / Под ред. А. Ю.Сунгурова. — СПб.: Норма, 2000. — 224 с.

Жалинский А.Э., Поличка М.А., Поличка Н.П. Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. — Хабаровск: Частная коллекция, 2002. — 192 с.

Кабанов П.А. Борьба со взяточничеством и иными формами коррупции в условиях реформирования государственного аппарата и перехода к рынку: дисс. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 1994.

Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты. Нижнекамск, 1995.

Карпович О.Г. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией в странах СНГ. – М.: Юрист, 2010. – 191 с.

Карпович О.Г. Некоторые проблемы борьбы с коррупцией в государствах СНГ. Теоретические и практические аспекты: научно-практическое пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2011. – 175 с.

Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. СПб., 1997.

Клямин И., Тимофеев Л. Теневая Россия. Экономико-социологическое исследование. – М., 2000.

Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2000. – 272 с.

Кузнецов А.П. Преодоление коррупции в государственном аппарате (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000.

Лоскутов В.А. Тоталитаризм и коррупция. Екатеринбург, 2001.

Лысенко О.В. «Обычный подарок» или взятка // Следователь. 2001. № 6.

Любимов А.П. Проблемы правового формирования лоббизма // Государство и право. 1999. № 7.

Малько А.В. Основы антикоррупционной политики современной России // Право и политика. 2003. № 4.

Малько А.В., Субочев В.В. Лоббизм: проблемы правового регулирования. Пятигорск, 2003.

Межсекторное взаимодействие власти, бизнеса и НКО в консолидации усилий гражданского общества по борьбе с коррупцией: Сб. статей / Под ред. Л.П. Говердовской, С.Н. Петрова, Д.В. Березовского. – Самара: Международный институт рынка; Офорт, 2013. – 232 с.

Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. — М., 1991.

Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы. Россия. США. Англия. Австралия. — М., 2002.

Общественная антикоррупционная экспертиза законодательства / Под. ред. М. Б. Горного. — СПб.: Норма, 2007. — 156 с.

Отслеживание похищенных активов: Справочник практикующего специалиста // Базельский институт управления. Международный центр по возвращению активов. — 2010. — 151 с.

Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. — М.: Де Ново, 2005 г.

Пимонов, В. А. Конфискация имущества как вид наказания по уголовному праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.

Попов Г. О коррупции в постиндустриальном обществе // Наука и жизнь. — 2010. — № 3. — С. 43 – 51.

Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами / А.Е. Жалинский, М.А. Поличка, Н.П. Поличка. Хабаровск: Частная коллекция, 2002.

Предотвращение коррупции в бюджетном процессе: Сборник работ / Под ред. Д. О. Торхова. — СПб.: Норма, 2002. — 94 с.

Предотвращение коррупции в процессе избирательных кампаний. Тезисы докладов семинара (г. Пушкин, 19 –20 февраля 2000 г.). — СПб, 2000.

Предупреждение коррупции: что может общество / Под ред. М. Б. Горного. — СПб.: Норма, 2003. — 496 с.

Репецкая А.Л. Организованная преступность в сфере экономики и финансов и проблемы борьбы с ней. Иркутск, 2000.

Системы общегосударственной этики поведения. Пособие Транспаренси Интернешнл / Под ред. Джереми Поупа. — М., 1999.

Скобликов П.А. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России. — М.: Норма, 2008.

Сотников К.И. Противодействие коррупции и предупреждение коррупционных рисков в профессиональной деятельности служащих органов государственной власти: Курс лекций. – СПб.: РПА Минюста России, 2013. – 214 с.

Союз против коррупции: СМИ, гражданский сектор и бизнес объединяют усилия в борьбе с коррупцией/ Ответств. за выпуск М. Дзялошинская. – М.: Институт гуманитарных коммуникаций, 2000. – 360 с.

Суворин Э.В. Коррупция в постсоциалистических странах: сущность, особенности, стратегии противодействия (политологический анализ): автореф. дис.... канд. пол. наук. – М., 2008.

Талапина Э.В. Об антикоррупционной экспертизе // Журнал российского права, 2007, № 5.

Тимофеев Л. Институциональная коррупция: Очерки теории. – М.: РГГУ, 2000.

Тогонидзе Н.В. Политическая коррупция в России (материалы «круглого стола») // Государство и право. 2003. № 3 – 4.

Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 5 – 13.

Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. – 2012. – № 7. – С. 7 – 14.

Хабриева Т. Я. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности // Журнал российского права. – 2012. – № 11. – С. 58 – 67.

Шевердяев С.Н. Правовая модель обеспечения открытости власти. Разработка, принятие и двухлетняя практика реализации калининградского закона о доступе к информации. – М.: Де Ново, 2004. – 96 с.

Шевердяев С.Н. Формирование основ правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных актов и вопросы совершенствования официальной методики ее проведения // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20.

Шелли Луиз. Коррупция в эпоху после Ельцина // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 2.

Шишкарев С.Н. Правовые основы антикоррупционной политики России. История и современность: монография. — М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2008.

Шутов К.Н. Конфискация имущества в российском уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве: автореф. дис... канд. юрид. наук. Томск, 2000.

Юсупов М.Р. Противодействие коррупции институтами гражданского общества: Методология и организационно-правовые аспекты поддержки на общественных началах в сфере предпринимательства: монография. — М.: Московская торгово-промышленная палата, 2009. — 345 с.

Юхачев С.П. Развитие институтов гражданского общества в контексте совершенствования инструментария противодействия коррупции // Вестник ТГУ. — 2009. — Вып. 2 (70). — С. 331 — 336.

Яни П.С. Актуальные проблемы квалификации служебных преступлений // Проблемы борьбы с коррупцией: Сб. статей. М.: учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 1999.

Brown D. S., Touchton M., Whitford A. Political Polarization as a Constraint on Corruption: A Cross-National Comparison // World Development. — 2011. — № 39(9). — P. 1516 — 1529.

Carr I., Outhwaite O. The Role of Non-Governmental Organizations (NGOs) in Combating Corruption: Theory and Practice // Suffolk University Law Review. — 2011. — № 44. — P. 615 — 664.

Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption / Ed. by M. Pieth. — Zürich, St. Gallen: Dike Verlag AG, 2012. — 256 p.

Conflict of interest in global, public and corporate governance / Ed. by A. Peters, L. Handschin. — Cambridge: Cambridge University Press, 2012. — 487 p.

Doig Alan, Riley Stephen. Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries. Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries. 1998.

Dubois P. H. Domestic and International Administrative Tools to Combat Fraud & Corruption: A Comparison of US Suspension and Debarment with the World Bank's Sanctions System // University of Chicago Legal Forum. — 2012. — P. 195 – 235.

Estrin S., Prevezer N. The role of informal institutions in corporate governance: Brazil, Russia, India and China compared // Asia Pacific Journal of Management. — 2011. — Vol. 28. — № 1. — P. 41 – 67.

Hendley K. Mobilizing law in contemporary Russia: The evolution of disputes over home repair projects // American Journal of Comparative Law. — 2010. — Vol. 58. — № 3. — P. 631 – 678.

Hess D. Combating Corruption through Corporate Transparency: Using Enforcement Discretion to Improve Disclosure // Minnesota Journal of International Law. — 2012. — № 21(1). — P. 42 – 74.

Issacharoff S. On political corruption // Harvard Law Review. — 2010. — Vol. 124. — № 1. — P. 118 – 142.

Johnston M. Syndromes of corruption: Wealth, power and democracy. — Cambridge: Cambridge University Press, 2005. — 267 p.

Lash, N.A. Corruption and Economic Development. 2003.

Ledeneva A. Corruption in Post-Communist Societies: A Re-Examination // Perspectives on European Politics and Society. — 2009. — № 10(1). — P. 69 – 86.

Nur-Tegin K., Czap H. Corruption: Democracy, Autocracy, and Political Stability // Economic Analysis & Policy. — 2012. — № 42(1). — P. 51 – 66.

Peren A. K. Why Are Corrupt Countries Less Successful in Consolidating Their Budgets? // Journal of Public Economics. — 2011. — № 95. — P. 521 – 530.

Persson A., Rothstein B., Teorell J. Why Anticorruption Reforms Fail — Systemic Corruption as a Collective Action Problem // Governance. — 2012. — Vol. 26. — № 3. — P. 449 – 471.

Pieth M. Harmonising Anti-Corruption Compliance. — Zürich, St. Gallen: Dike Verlag AG, 2011. — 151 p.

Rose C. The Application of Human Rights Law to Private Sector Complicity in Governmental Corruption // Leiden Journal of International Law. — 2011. — № 24. — P. 715 – 740.

Rose-Ackerman S. International handbook on the economics of corruption. — Northampton: Edward Elgar Publishing Inc., 2006.

Spector B. I. Fighting Corruption in Developing Countries: Strategies and Analysis. — Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2005.

Thelesklaf D. Non-State Actors in Asset Recovery. — Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: Peter Lang AG, 2011. — 188 p.

Официальные интернет-ресурсы, базы данных, информационно-справочные и поисковые системы:

<http://askjournal.ru> — Научно-исследовательский проект о противодействии коррупции и преодолении административных барьеров «АСК-Журнал 2.0»

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> — The Worldwide Governance Indicators (WGI) project

<http://pasmi.ru> — «Первое антикоррупционное СМИ»

<http://rapsinews.ru/anticorruption> — раздел «Антикоррупция» на сайте Российского агентства правовой информации

<http://rclap.ru> — Ресурсный центр Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ ВШЭ (литература доступна в электронном виде, тематический рубрикатор)

<http://sartraccs.ru> — Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции

http://tvrain.ru/teleshov/korruptsija_na_dozhde/ — программа «Коррупция на Дожде»

<http://www.anti-corr.ru> — Коррупция в России и в мире (раздел веб-сайта фонда ИНДЕМ)

<http://www.business-anti-corruption.ru> — Антикоррупционный деловой портал

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp — раздел ГРЕКО на официальном ресурсе Совета Европы

<http://www.corruptionresearchnetwork.org> — Антикоррупционная исследовательская сеть

<http://www.nocorruption.biz/> — Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции»

<http://www.oecd.org/corruption/acn> — The Anti-Corruption Network (Антикоррупционная сеть ОЭСР)

<http://www.sudanet.ru> — портал «Суда нет: Найдите свой стимул не поддавать коррупции»

<http://www.svobodainfo.org/> — Фонд Свободы Информации

<http://www.transparency.org> — Международное движение по противодействию коррупции «Трансперенси Интернешнл»

<http://www.transparency.org.ru> — Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл–Р»

4. Примерный перечень вопросов к зачету по дисциплине «Государство против коррупции: теория, законодательство, практика»

1. Определение понятия коррупции: основные подходы и проблемы
2. Представления о причинах и следствиях коррупции в социальной теории: характеристика
3. Основные классификации коррупции
4. Перечислите основные «индикаторы коррупционности» (по практическим методикам обнаружения коррупционной практики)
5. Охарактеризуйте основные сюжеты отечественной истории противодействия коррупции
6. Охарактеризуйте основные сюжеты зарубежной истории противодействия коррупции
7. Характеристика наиболее известных международных исследований коррупции
8. Основные антикоррупционные стратегии
9. Понятие политической коррупции. Классификация проявлений политической коррупции
10. Содержание понятия «злоупотребление административным ресурсом», разнообразие проявлений
11. Основные формы лоббистской деятельности
12. Понятие и направления организации GR-менеджмента
13. Признаки коррупциогенности нормативных актов

14. Поясните значение «уравнения коррупции» Роберта Клитгаарда
15. Способы обеспечения прозрачности деятельности органов власти
16. Антикоррупционные ограничения и запреты для представителей власти
17. Понятие конфликта интересов
18. Система мер по декларированию активов
19. Основные этапы процедуры госзакупок и антикоррупционные гарантии
20. Примеры «административных барьеров»
21. Понятие комплаенс контроля
22. Антикоррупционный потенциал основных институтов гражданского общества
23. Предложения по формированию стратегии индивидуальной антикоррупционной профилактики
24. Общественный антикоррупционный контроль: понятие и формы
25. Понятие заявителя о коррупции
26. Корыстная и иная личная заинтересованность как мотив коррупционных правонарушений
27. Иммунитеты и правовые средства преодоления безнаказанности коррупционеров
28. Крупнейшие международные правительственные и неправительственные организации антикоррупционной направленности
29. Акты российского законодательства, составляющие правовую основу противодействия коррупции (общая характеристика)
30. Международные правовые акты, составляющие правовую основу противодействия коррупции (общая характеристика)

ОБЗОР УЧЕБНЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКИХ И ЗАРУБЕЖНЫХ ВУЗОВ по проблематике антикоррупционных стратегий

Составитель: Н.В. Минина⁴⁷²

(А) Обзор учебных программ российских вузов по проблематике антикоррупционных стратегий

В России практически отсутствуют магистерские программы, посвященные антикоррупционной проблематике, однако курсы, посвященные противодействию коррупции, выработке антикоррупционных стратегий и антикоррупционной политики, часто включаются в учебные планы подготовки специалистов, бакалавров и магистров по направлениям «Политология», «Политика», «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент», «Юриспруденция», а также в качестве курсов по гуманитарным дисциплинам при подготовке технических специалистов (например, по направлению «Прикладная математика и информатика»).

1. Магистерская программа РАНХИГС

Наименование: «**Безопасность государственного управления и противодействие коррупции**» (по направлению 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление»).

Вуз: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская Академия Народного Хозяйства и Государственной Службы при Президенте Российской Федерации», Институт государственной службы и управления.

Форма обучения: заочная.

Продолжительность обучения: 2,5 года.

⁴⁷² Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Требования к кандидатам: диплом о высшем профессиональном образовании (бакалавра, специалиста).

Описание программы: программа предназначена для всех, кто интересуется проблемами национальной безопасности и противодействия коррупции, осуществляет свою профессиональную деятельность в данной сфере. Для реализации программы привлекаются практики, обладающие соответствующим опытом и осуществляющие экспертно-аналитическую работу по данной проблематике. Программа направлена на профессиональную подготовку государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, осуществляющих организационно-правовое обеспечение национальной безопасности – безопасности личности, общества и государства.

Миссия программы: подготовка кадров, способных осуществлять организационно-правовое обеспечение государственной политики безопасности государственного управления, используя механизмы противодействия коррупции.

Цели программы: программа направлена на профессиональную подготовку государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, осуществляющих организационно-правовое обеспечение национальной безопасности – безопасности личности, общества и государства.

Курсы, входящие в учебный план программы и непосредственно посвященные антикоррупционной проблематике.

1. Коррупция как социальное явление (108 часов, в т.ч. лекции – 4, семинары – 12).
2. Коррупция в системе государственной службы (108 часов, в т.ч. лекции – 4, семинары – 12).
3. Организационные основы противодействия коррупции (144 часа, в т.ч. лекции – 8, семинары – 16).
4. Экономические механизмы противодействия коррупции (108 часов, в т.ч. лекции – 4, семинары – 12).
5. Антикоррупционная экспертиза правовых актов (108 часов, в т.ч. лекции – 4, семинары – 12).
6. Международное сотрудничество в сфере противодей-

ствия коррупции (144 часа, в т.ч. лекции – 8, семинары – 16).

7. Механизмы разрешения конфликтов в системе государственного и муниципального управления (108 часов, в т.ч. лекции – 4, семинары – 12).

2. Учебная программа ИЗИСП

Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации подготовлена типовая *учебная программа «Коррупция: причины, проявления, противодействие»*. Программа одобрена решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 января 2009 г. № А4-1270.

Основные темы типовой учебной программы «Коррупция: причины, проявления, противодействие»:

1. Природа коррупции как социального явления
2. Правовые основы противодействия коррупции
3. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов
4. Государственные и муниципальные служащие, их статус и коррупционные риски служебного поведения
5. Способы преодоления коррупции в государственном и муниципальном управлении
6. Способы предотвращения коррупционных рисков
7. Типичные коррупционные правонарушения
8. Юридическая ответственность государственных и муниципальных служащих за коррупционные правонарушения
9. Деятельность правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции
10. Гражданское общество против коррупции
11. Социально-психологические аспекты формирования антикоррупционного поведения
12. Международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции

3. Другие учебные антикоррупционные программы российских вузов

Направление «Юриспруденция»	
<i>Противодействие коррупции: российский и международный опыт (Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации», Международный институт управления, для направления 030900 «Юриспруденция» подготовки магистров)</i>	
<i>Цель курса</i>	Освоение студентами современных научных знаний в области борьбы с коррупцией в Российской Федерации с учетом зарубежного и международного опыта, получение умений и навыков, позволяющих применить на практике новейшие достижения юридической науки в сфере борьбы с коррупцией. В центре внимания – правовое обеспечение антикоррупционной деятельности государственных органов
<i>Основные темы</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Понятие коррупции и правовые основы противодействия коррупционным правонарушениям 2. Международно-правовое сотрудничество государств в борьбе с коррупцией 3. Правоохранительное сотрудничество в борьбе с коррупцией 4. Меры профилактики коррупции. Основные принципы противодействия коррупции 5. Ответственность за коррупционные правонарушения. Криминалистические особенности ответственности за коррупционные правонарушения 6. Взаимоотношения гражданского общества и государства в области противодействия коррупции
<i>Количество часов</i>	Всего: 72 , в т.ч. лекции – 12, семинары – 20, самостоятельная работа – 40

<p><i>Навыки:</i> <i>в результате освоения дисциплины студент должен</i></p>	<p>знать: новейшие доктринальные положения, сущность и содержание основных понятий, категорий, институтов, правовых статусов субъектов, правоотношений в сфере взаимодействия правоохранительных органов, органов государственной власти, институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией;</p> <p>уметь: на высоком профессиональном уровне оперировать юридическими понятиями и категориями права, характеризующими проблемы антикоррупционной деятельности; анализировать юридические акты и возникающие в связи с ними правовые отношения; анализировать, толковать и правильно применять правовые нормы, принимать решения и совершать юридические действия точно в соответствии с законом, осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов, давать квалифицированные юридические заключения и консультации, правильно составлять и оформлять юридические документы;</p> <p>владеть: юридической терминологией, навыками работы с юридическими актами, навыками анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений в сфере борьбы с коррупцией, являющихся объектами профессиональной деятельности, анализа правоприменительной и правоохранительной практики, разрешения правовых проблем и коллизий</p>
<p><i>Административно-правовые основы борьбы с коррупцией</i> <i>(Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская Академия Народного Хозяйства и Государственной Службы при Президенте Российской Федерации» (Воронежский филиал), для направления 030900.62 «Юриспруденция» подготовки бакалавров)</i></p>	

<i>Цель курса</i>	<p>Формирование у студентов профессионального мышления, выработка навыков самостоятельного изучения и умения практического применения законодательства о противодействии коррупции, административного, уголовного и уголовнопроцессуального законодательства, получение знаний слушателями по вопросам сущности коррупционных проявлений в системе органов государственной власти и управления, причин и условий ее возникновения и развития.</p> <p>Формирование теоретических основ и практических навыков по выявлению, предупреждению и пресечению фактов коррупции. Принимаемые нормативно-правовые акты, направленные на предупреждение и пресечение коррупции, и их практическая эффективность</p>
<i>Основные темы</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Коррупция как угроза законности в Российской Федерации2. Правовые и организационные основы противодействия коррупции в Российской Федерации3. Деятельность Генеральной прокуратуры Российской Федерации по противодействию коррупции4. Деятельность Министерства внутренних дел Российской Федерации по противодействию коррупции5. Деятельность Федеральной службы безопасности Российской Федерации по противодействию коррупции6. Деятельность Федеральной таможенной службы Российской Федерации по противодействию коррупции7. Деятельность Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по противодействию коррупции

	<p>8. Совершенствование организационно-правовых основ противодействия коррупции в Российской Федерации</p> <p>9. Международный опыт противодействия коррупции</p>
<i>Количество часов</i>	Всего: 72 , в т.ч. лекции – 4, семинары – 4, самостоятельная работа – 64
<i>Навыки: в результате освоения дисциплины студент должен</i>	<p>знать: правовые основы противодействия коррупции; сущность, условия и причины возникновения коррупции, формы ее проявления в системе государственной службы; механизм возникновения и развития коррупции в органах государственной власти и управления; основные направления противодействия коррупции в Российской Федерации; особенности противодействия коррупции на государственной службе; основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции; правонарушения и юридическую ответственность в сфере противодействия коррупции;</p> <p>уметь: анализировать, толковать и правильно применять нормы материального и процессуального права; применять правовые нормы к конкретной практической ситуации; использовать знание закона для защиты прав и законных интересов граждан; выработать процессуальную позицию и отстаивать ее; аргументировать (устно и письменно) свою процессуальную позицию; правильно составлять и оформлять юридические документы;</p> <p>владеть: навыками работы с правовыми актами; навыками самостоятельного анализа правовой ситуации и применимых к ней правовых норм; навыками разрешения правовых проблем и коллизий</p>

<p>Антикоррупционная политика в России (Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская Академия Народного Хозяйства и Государственной Службы при Президенте Российской Федерации» (Волгоградский филиал), Кафедра конституционного и административного права, для направления подготовки 030501.62 «Юриспруденция»)</p>	
<p><i>Цель курса</i></p>	<p>Формирование у различных категорий обучающихся антикоррупционного мышления и антикоррупционного поведения.</p>
<p><i>Основные темы</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Понятие и основные характеристики коррупции 2. Условия, причины и последствия коррупции 3. Стратегии противодействия коррупции 4. Антикоррупционная экспертиза 5. Основные направления российской антикоррупционной политики
<p><i>Количество часов</i></p>	<p>Всего: 102, в т.ч. лекции – 16, семинары – 28, самостоятельная работа – 58</p>
<p><i>Навыки: в результате освоения дисциплины студент должен</i></p>	<p>иметь свободное от идеологических штампов представление о коррупции, ее причинах и пределах возможного воздействия на нее; уметь адекватно интерпретировать результаты научных исследований;</p> <p>знать особенности проявления коррупции в различных сферах жизнедеятельности; знать приемы противодействия коррупционному поведению; владеть приемами и методами исследования коррупции как социального явления;</p> <p>уметь планировать антикоррупционные мероприятия в рамках государственного органа, учреждения или организации; четко представлять критерии эффективности антикоррупционной деятельности в органах государственной власти и местного самоуправления</p>

<i>Противодействие коррупции и предупреждение коррупционных рисков в профессиональной деятельности служащих органов государственной власти (Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации» (г. Петрозаводск), для направления подготовки 031001.65 «Правоохранительная деятельность»)</i>	
<i>Цель курса</i>	Подготовка специалистов, которые на основе полученных знаний об антикоррупционных требованиях, предъявляемых к государственным служащим, и полученных навыков способны обеспечить реализацию мер противодействия коррупции в своей профессиональной деятельности, а также профилактику коррупционных правонарушений путем формирования гражданской позиции активного противодействия коррупции в отношении представителей органов власти
<i>Основные темы</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Понятие коррупции и правовые основы противодействия коррупционным правонарушениям2. Меры профилактики коррупции3. Особенности правового положения государственного служащего и антикоррупционные требования к его служебному поведению4. Правовые основы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе5. Административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг).6. Предупреждение коррупционных рисков, возникающих при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд

	<p>7. Предупреждение коррупционных рисков, возникающих в ходе проведения контрольных и надзорных проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей</p> <p>8. Ответственность за коррупционные правонарушения</p>
<i>Количество часов</i>	Всего: 108 , в т.ч. лекции – 22, семинары – 32, самостоятельная работа – 54
<i>Навыки: в результате освоения дисциплины студент должен</i>	<p>знать сущность, понятие и задачи противодействия коррупции и предупреждения коррупционных рисков в профессиональной деятельности государственных служащих; действующие нормы различных отраслей права, а также федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регламентирующих противодействие коррупции; требования законодательства в области противодействия коррупции; требования законодательства о государственной гражданской службе; основные направления проводимой в стране политики в сфере противодействия коррупции; антикоррупционные требования, предъявляемые к поведению государственных служащих; формы и механизмы осуществления контроля за деятельностью государственных служащих органов государственной власти в целях предупреждения коррупционных проявлений с их стороны; приказы Министра юстиции РФ относительно применения законодательных норм по вопросам, рассматриваемым в спецкурсе;</p> <p>уметь предупреждать коррупционные риски в будущей профессиональной деятельности; исключать необоснованное вмешательство в свою профессиональную деятельность в целях склонения к коррупционным правонарушениям;</p>

	<p>проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов; предотвращать и урегулировать конфликт интересов на государственной службе;</p> <p>владеть навыками выявления коррупционных факторов в содержании нормативных правовых актов и иных правовых документов; составления заключений по результатам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и иных документов.</p>
Направление «Политика»	
<i>Государственная антикоррупционная политика (Федеральное Государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», Юридический факультет, для направления 41.03.04 «Политика» подготовки бакалавров)</i>	
<i>Цель курса</i>	Приобретение студентами необходимых знаний и навыков в анализе причин и условий, способствующих появлению и росту коррупции и умению выработки предложений по минимизации и искоренению коррупционных проявлений
<i>Основные темы</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Социально-правовая сущность и основные признаки коррупции. Виды коррупции 2. Измерение уровня коррупции: межстрановые и национальные методики 3. Сущность и структура антикоррупционной политики 4. Формирование антикоррупционного сознания как основа антикоррупционной политики 5. Институты политической системы в противодействии коррупции Парламентские расследования 6. Актуальные проблемы обеспечения системы финансового контроля в России. Роль Счетной палаты Российской Федерации в противодействии коррупции

	<p>7. Антикоррупционная деятельность общественных организаций. Роль гражданского контроля в противодействии коррупции</p> <p>8. Роль средств массовой информации в установлении общественного контроля над деятельностью государственно-бюрократического аппарата</p> <p>9. Мировой опыт борьбы с коррупцией в других государствах. Международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции</p>
<i>Количество часов</i>	Всего: 122 , в т.ч. лекции – 14, семинары – 28, самостоятельная работа – 66, контроль самостоятельной работы – 14.
<i>Навыки: в результате освоения дисциплины студент должен</i>	<p>знать социально-правовую сущность и основные признаки коррупции;</p> <p>уметь измерять уровень коррупции с использованием межстрановых и национальных методик;</p> <p>владеть навыками создания проекта политического решения</p>
Направление «Государственное и муниципальное управление»	
<i>Правовые средства противодействия коррупции</i> (Государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский городской университет управления Правительства Москвы» по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» подготовки бакалавров)	
<i>Цель курса</i>	Формирование у обучающимися комплекса компетенций, необходимых для понимания принципов и содержания правового регулирования антикоррупционной политики, направлений, форм и методов предупреждения и пресечения коррупционных правонарушений в системе государственного управления, организационно-правовых основ предупреждения коррупции в системе

	государственного и муниципального управления в городе Москве, а также осуществления процедур выявления и привлечения к ответственности за нарушение антикоррупционного законодательства, использования их в практической деятельности по предстоящему предназначению
Основные темы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Понятие и сущность коррупции в Российской Федерации. Исторические этапы и международный опыт противодействия коррупции 2. Меры по противодействию коррупции в Российской Федерации. Антикоррупционное законодательство Российской Федерации 3. Антикоррупционные запреты, ограничения и дополнительные обязанности, возлагаемые на государственных гражданских служащих законодательством Российской Федерации. Понятие, правовые основы и порядок урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе Российской Федерации 4. Правовые основы и порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов власти и их проектов 5. Виды и основания привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения по законодательству Российской Федерации
<i>Количество часов</i>	Всего: 72 , в т.ч. лекции – 8, семинары – 16, самостоятельная работа – 48
<i>Навыки: в результате освоения дисциплины студент должен</i>	знать: содержание коррупции как социально-правового явления; правовые средства предупреждения коррупции; основные направления профилактики коррупционного поведения;

	<p>источники зарождения коррупции, причины и условия возникновения и живучести коррупционных отношений в Российской Федерации; меры по противодействию коррупции в Российской Федерации; акты антикоррупционного законодательства и нормы служебного права Российской Федерации; методику работы по противодействию коррупции в Российской Федерации; правовой режим государственной службы в части антикоррупционных запретов, ограничений и дополнительных обязанностей; правовые основы и порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов власти и их проектов; виды и основания привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения по законодательству Российской Федерации;</p> <p>уметь: противодействовать коррупционным проявлениям в служебной деятельности; правильно применять положения актов антикоррупционного законодательства Российской Федерации в практической деятельности по предстоящему должностному предназначению; выявлять предпосылки и вскрывать проявления коррупции в системе государственной (муниципальной) службы, осуществлять разбор и юридическую квалификацию типовых коррупционных правонарушений;</p> <p>владеть навыком: проведения антикоррупционной экспертизы актов органов власти, а также их проектов; проверки соблюдения антикоррупционного законодательства в процессе исполнения государственными служащими служебных (должностных) обязанностей</p>
<p><i>Противодействие коррупции в системе государственного и муниципального управления (Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», для направления 081100.62 «Государственное и муниципальное управление» подготовки бакалавров)</i></p>	

<i>Цель курса</i>	<p>Формирование у бакалавров представления об основах формирования и реализации антикоррупционных мероприятий в системе государственного и муниципального управления</p> <p>Формирование умений и навыков применения конструирования механизмов противодействия коррупции в сфере государственного и муниципального управления</p>
<i>Основные темы</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Коррупция как системное явление 2. Технологии измерения коррупции 3. Основы формирования государственной антикоррупционной политики 4. Зарубежный опыт преодоления коррупции 5. Организационно-правовые основы антикоррупционной политики России 6. Организационно-правовые основы противодействия коррупции в России
<i>Количество часов</i>	<p>Всего: 72, в т.ч. лекции – 16, семинары – 16, самостоятельная работа – 40</p>
<i>Навыки: в результате освоения дисциплины студент должен</i>	<p>Выпускник должен обладать следующими общекультурными/профессиональными компетенциями (ОК/ПК): гражданского поведения и этики — стремление работать на благо общества (ОК-1); общекультурного, социального, профессионально-информационного взаимодействия — понимание содержания, смысла, основных целей, социальной значимости профессии государственного и муниципального управления, стремление к самообразованию в своей деятельности (ОК-5); самосовершенствования — способность и готовность к личностному и профессиональному самосовершенствованию, саморазвитию, саморегулированию, самоорганизации, самоконтролю, к расширению границ своих профессионально-практических познаний; умение использовать методы и средства познания, различные</p>

	<p>формы и методы обучения и самоконтроля, новые образовательные технологии для своего интеллектуального развития и повышения культурного уровня (ОК-13); организационно-управленческой деятельности — умение правильно применять нормы права (ПК-10); коммуникативной деятельности — способен к взаимодействиям в ходе служебной деятельности в соответствии с этическими требованиями к служебному поведению (ПК-35)</p>
<p><i>Антикоррупционная политика государства (Федеральное государственное автономное учреждение высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет», Отделение развития территорий, для направления 081100.62 «Государственное и муниципальное управление» подготовки бакалавров)</i></p>	
<p><i>Цель курса</i></p>	<p>Приобретение студентами необходимых знаний и навыков в анализе причин и условий, способствующих появлению и росту коррупции, и умению выработки предложений по минимизации и искоренению коррупционных проявлений</p>
<p><i>Основные темы</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Социально-правовая сущность и основные признаки коррупции. Виды коррупции 2. Измерение уровня коррупции: межстрановые и национальные методики. 3. Формирование антикоррупционного сознания как основа антикоррупционной политики. Сущность и структура антикоррупционной политики 4. Институты политической системы в противодействии коррупции Парламентский контроль 5. Актуальные проблемы обеспечения системы финансового контроля в России 6. Роль гражданского контроля в противодействии коррупции

	<p>7. Роль средств массовой информации в установлении общественного контроля над деятельностью государственно-бюрократического аппарата</p> <p>8. Мировой опыт борьбы с коррупцией в других государствах. Международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции</p>
<p><i>Количество часов</i></p>	<p>Всего: 72, в т.ч. лекции – 18, семинары – 18, самостоятельная работа – 36</p>
<p><i>Навыки: в результате освоения дисциплины студент должен</i></p>	<p>знать: социально-правовую сущность и признаки коррупции; политические основы и политические технологии противодействия коррупции; актуальные проблемы обеспечения единства системы финансового контроля в Российской Федерации; основные доктринальные документы в сфере противодействия коррупции; ценности и цели антикоррупционной политики; механизмы и формы участия институтов гражданского общества в целях эффективного противодействия коррупционным проявлениям;</p> <p>уметь: анализировать политические и общественные процессы в регионах роста коррупционных проявлений, выявлять причины и условия существования коррупции; составлять предложения и рекомендации органам государственной власти, негосударственным политическим и общественным организациям, основным религиозным конфессиям по формированию или их участию в антикоррупционной политике; строить свою профессиональную деятельность на основе требований доктринальных документов и законодательства в сфере противодействия коррупции; методически правильно осуществлять поиск информации по политическим проблемам современного общества в сфере противодействия коррупции</p>

	<p>и использовать ее в профессиональной деятельности; ориентироваться в современной государственной, региональной и международной системе противодействия коррупции;</p> <p>владеть: понятийно-категориальным аппаратом и основными методами политической науки в рамках изученного курса и анализировать актуальные проблемы антикоррупционной политики;</p> <p>демонстрировать способность и готовность: знать социально-правовую сущность и основные признаки коррупции; основы государственной и международной системы противодействия коррупции; сущность и структуру антикоррупционной политики; уметь измерять уровень коррупции с использованием межстрановых и национальных методик; уметь предложить проект политического решения и государственного решения по снижению уровня коррупции</p>
<p><i>Современные механизмы противодействия коррупции (Образовательное учреждение высшего образования «Южно-Уральский институт управления и экономики», для направления 081100.68 «Государственное и муниципальное управление» подготовки магистров)</i></p>	
<p><i>Цель курса</i></p>	<p>Формирование у студентов понятийного аппарата по антикоррупционному праву, навыков применения административно-правовых норм в сфере противодействия коррупции, умения правильно оценивать юридическую природу коррупционно опасных отношений</p> <p>Формирование общеправовой культуры и дивергентного юридического мышления, освоения специфической государственно-правовой терминологии, приобретения навыков интерпретации текстов нормативно-правовых актов,</p>

Приложение Б. Обзор учебных программ российских и зарубежных вузов по проблематике антикоррупционных стратегий (составитель – Н.В. Минаина)

	а также анализа правовых и государственных институтов с точки зрения институциональной и правовой. Значимой задачей становится приобретение умений выявлять преемственность важнейших служебно-правовых антикоррупционных феноменов, обнаруживать логику их развития в исторической перспективе
<i>Основные темы</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Коррупция: социальная сущность и проявления 2. Состояние политической системы и характер антикоррупционной политики 3. Коррупционные риски в системе государственного и муниципального управления 4. Зарубежный опыт и международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции 5. Противодействие коррупции: организационно-правовые основы 6. Механизмы противодействия коррупции в экономической сфере 7. Психолого-акмеологические и этические основы противодействия коррупции в системе государственной службы 8. Коррупционные правонарушения и ответственность государственных гражданских служащих 9. Антикоррупционная экспертиза правовых и управленческих актов
<i>Количество часов</i>	Всего: 72 , в т.ч. лекции – 19, семинары – 38, самостоятельная работа – 15
<i>Навыки: в результате освоения дисциплины студент должен:</i>	знать: законодательство, нормативно-правовые процедуры в административной деятельности, в том числе при подготовке проектов нормативных правовых актов, их технико-экономическом обосновании; сущность теневой экономики, методы выявления и оценки ее параметров; социально-экономические последствия теневой

	<p>экономической деятельности; понятие и сущность экономической безопасности, ее место в системе национальной безопасности РФ; экономические риски, природу и сущность угроз экономической безопасности; методы оценки уровня рисков и угроз экономической безопасности; критерии и показатели экономической безопасности; организационно-правовые основы, принципы, факторы, механизмы, методы и средства обеспечения экономической безопасности; организационно-правовые основы финансового контроля, ревизий и инвентаризаций; возможности документальных ревизий, организуемых по инициативе правоохранительных органов; сущность и содержание коррупции как социально-правового явления; детерминанты коррупции, особенности их проявления в механизме преступного поведения; правовые, организационные и тактические средства предупреждения коррупции; основные направления профилактики коррупционного поведения;</p> <p>уметь: разрабатывать проекты в сфере экономики и бизнеса с учетом нормативно-правовых, ресурсных, административных и иных ограничений; оценивать параметры теневой экономики и ее социально-экономические последствия; определять критерии и рассчитывать пороговые значения показателей уровня экономической безопасности; выявлять угрозы экономической безопасности, проводить их ранжирование по вероятности реализации и величине ущерба; разрабатывать и проводить мероприятия по противодействию коррупции, легализации криминальных доходов; оперировать юридическими понятиями и категориями; анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними правовые отношения;</p>
--	---

	<p>анализировать, толковать и правильно применять правовые нормы, регулирующие отношения в сфере экономики; принимать решения и совершать юридически значимые действия в соответствии с законодательством; составлять и оформлять юридические и служебные документы;</p> <p>владеть: навыками выявления, оценки, локализации и нейтрализации угроз экономической безопасности, формирования модели системы безопасности; юридической терминологией; навыками работы с нормативными правовыми актами в сфере экономики и экономической безопасности; навыками анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, являющихся объектами профессиональной деятельности; навыками реализации норм материального и процессуального права; методикой квалификации и разграничения различных видов правонарушений в сфере экономики</p>
<p>Направление «Политология»</p>	
<p><i>Основы антикоррупционной политики (Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”», Факультет прикладной политологии для направления 030200.62 «Политология» подготовки бакалавра)</i></p>	
<p><i>Цель курса</i></p>	<p>Дать студентам знания о понятии коррупции, о практическом содержании коррупционных явлений, формах проявления коррупционных явлений, содержании проблемы коррупции в российском и международном контексте, основных элементах антикоррупционной политики в международном и российском контексте</p>

<p><i>Основные темы</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Введение в предмет. Понятие коррупции Определение коррупции. Коррупция в истории 2. Исследования и диагностика коррупции. 3. Формы коррупционных проявлений. 4. Бытовая коррупция 5. Административная коррупция 6. Верхушечная коррупция 7. Политическая коррупция 8. Основные элементы антикоррупционной политики 9. Международный опыт реализации антикоррупционной политики 10. Российский опыт реализации антикоррупционной политики
<p><i>Количество часов</i></p>	<p>Всего: 152, в т.ч. лекции – 30, семинары – 26, самостоятельная работа – 96</p>
<p><i>Навыки: в результате освоения дисциплины студент должен</i></p>	<p>знать: основные определения коррупции, формы коррупционных проявлений, методы выявления коррупционных проявлений, способы изучения и измерения коррупции, международное и национальное законодательство, регулирующее противодействие коррупции;</p> <p>уметь: применять полученные знания в политическом анализе, в деятельности органов государственной власти, политических и общественных организаций, анализировать проблемы, связанные с коррупцией и противодействием ей;</p> <p>иметь навыки (приобрести опыт): умение распознавать коррупцию как элемент социально-политической жизни общества в международном и национальном контексте, распознавать и оценивать различные формы проявления коррупции, анализировать эффективность реализации</p>

	элементов антикоррупционной политики на национальном, региональном и местном уровне и формулировать обоснованную точку зрения по проблеме разработки и реализации антикоррупционной политики
<i>Стратегии противодействия коррупции (Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»» (Пермь), Социально-гуманитарный факультет, для направления 41.03.04 «Политология» подготовки бакалавра)</i>	
<i>Цель курса</i>	Формирование знаний о современных стратегиях противодействия коррупции (российский и зарубежный опыт) анализа. Воспитание профессиональной этики как компонента личности
<i>Основные темы</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Коррупция: концептологический экскурс 2. Коррупция и ее нагрузка на политическую систему 3. Источники коррупционного обогащения. 4. Коррупция как интегратор правящего класса: политическое измерение 5. Коррупция в системе образования 6. Коррупция и спорт 7. Коррупция и суд 8. Коррупция в повседневной жизни человека 9. Гражданские инициативы против коррупции 10. Коррупция: перспективы преодоления
<i>Количество часов</i>	Всего: 180 , в т.ч. лекции – 24, семинары – 32, самостоятельная работа – 124
<i>Навыки: в результате освоения дисциплины студент должен</i>	знать: основные понятия курса, виды, уровни и формы коррупционных практик и способы противодействия им, гражданские инициативы против коррупции, место коррупции в современной политической системе, в судебной системе, в городской среде, в культуре повседневной жизни;

	<p>уметь: проводить исследовательские процедуры, владеть методикой дискурс-анализа, использовать качественные и количественные методы современной науки и применять их в политологических исследованиях, вести дискуссию на заданную тему, работать с оригинальными кейсами о коррупции, устанавливать причинно-следственные связи, вести интерактивное обсуждение;</p> <p>владеть: навыками научного исследования коррупции и стратегий противодействия ей, методологией анализа текстов о коррупции, навыками дискурс-анализа литературных, публицистических текстов, бюрократических документов</p>
Иные направления	
<p><i>Коррупция: причины, проявления, противодействие (Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Кемеровский государственный университет» Новокузнецкий институт (филиал), Факультет информационных технологий, для направления 01.03.02 «Прикладная математика и информатика» подготовки бакалавров)</i></p>	
<p><i>Цель курса</i></p>	<p>Приобретение студентами знаний о природе и содержании коррупции как сложного, противоречащего праву социально-экономического явления, негативно влияющего на социальные, экономические, правовые, политические, духовно-идеологические стороны жизнедеятельности современного общества, и о противодействии данному явлению при помощи правовых и иных средств. Содействие формированию у студентов ценностных ориентаций и профессиональных компетенций в сфере противодействия коррупции и антикоррупционной направленности личности в системе профессиональной деятельности.</p>

	Обучение студентов навыкам практического применения знаний о методах, средствах и технологиях противодействия коррупции в области социального управления, организации бизнеса, взаимодействия предпринимательских структур, органов государственной власти и местного самоуправления, институтов гражданского общества.
<i>Основные темы</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Природа коррупции как социального явления 2. История антикоррупционных мер в России и в отдельных зарубежных государствах 3. Правовые основы противодействия коррупции 4. Уголовное законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции 5. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов 6. Государственные и муниципальные служащие, их статус и коррупционные риски служебного поведения 7. Способы преодоления коррупции в государственном и муниципальном управлении 8. Способы предотвращения коррупционных рисков 9. Типичные коррупционные правонарушения 10. Юридическая ответственность за коррупционные правонарушения. 11. Взаимодействие государства, муниципальных образований, гражданского общества и бизнеса в предупреждении коррупции
<i>Количество часов</i>	Всего: 72 , в т.ч. лекции – 38, самостоятельная работа – 34

<p><i>Навыки:</i> <i>в результате освоения дисциплины студент должен</i></p>	<p>знать: роль и значение информации в развитии современного информационного общества; основные угрозы информационной безопасности; понятие государственной тайны; основные требования, предъявляемые к защите информационной безопасности, в частности государственной тайны; основы правового регулирования различных сфер деятельности, специфику российской правовой системы и законодательства, особенности правового регулирования будущей профессиональной деятельности, о мерах юридической ответственности за различные правонарушения; технологии межличностных коммуникаций; основные нормативно-правовые документы и законы Российской Федерации;</p> <p>уметь: соблюдать требования информационной безопасности; проявлять настойчивость в достижении цели с учетом моральных и правовых норм и обязанностей; использовать личностные качества для работы в коллективе, использовать нормативные правовые документы в профессиональной деятельности;</p> <p>владеть: навыками анализа и решения проблем в сфере административно-правовых, гражданско-правовых, трудовых, уголовно-правовых и иных отношений; навыками ведения деловых разговоров и письменного общения, способностью работы в коллективе</p>
<p><i>Противодействие коррупции в системе государственных и муниципальных закупок (Государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский городской университет управления Правительства Москвы», для направления 38.04.02 «Менеджмент» подготовки магистров (очно-заочная форма обучения))</i></p>	

<i>Цель курса</i>	Формирование у студентов магистратуры комплекса компетенций, необходимых для понимания принципов, форм и методов правового регулирования антикоррупционной политики, направлений, форм и методов предупреждения и пресечения коррупционных правонарушений в системе государственных закупок, а также осуществления процедур выявления и привлечения к ответственности за нарушение антикоррупционного законодательства, использования их в практической деятельности по предстоящему предназначению
<i>Основные темы</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Понятие коррупции и коррупциогенности в области госзакупок 2. Основные причины проявления коррупции в области госзакупок 3. Понятие антикоррупционной политики в области госзакупок 4. Понятие «противодействие коррупции» в области госзакупок 5. Формирование правовой основы противодействия коррупции в области госзакупок 6. Механизмы противодействия коррупции в области госзакупок 7. Правовые средства противодействия коррупции в области госзакупок
<i>Количество часов</i>	Всего: 72 , в т.ч. лекции – 4, семинары – 12, самостоятельная работа – 56
<i>Навыки: в результате освоения дисциплины студент должен</i>	знать: основные научные концепции о сущности коррупции; характеристики факторов, способствующих распространению коррупции в области госзакупок России; причины существования теневых отношений в управлении госзакупками; факторы, способствующие сохранению несовершенства системы управления госзакупками;

	<p>уметь: использовать полученные знания для объяснения сущности коррупции в области госзакупок; применять принципы и методы анализа коррупциогенных факторов в системе управления госзакупками;</p> <p>владеть: методикой самостоятельного изучения и анализа коррупционных явлений в области госзакупок; методикой подготовки квалифицированных заключений относительно наличия причин коррупционной составляющей в области госзакупок</p>
<p><i>Государственная антикоррупционная политика (Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», для направления 081200.68 «Государственный аудит» подготовки магистров (магистерская программа «Экспертиза и аналитика в сфере государственного аудита»))</i></p>	
<p><i>Цель курса</i></p>	<p>Формирование представления об основах организации и реализации антикоррупционных мероприятий в системе государственного и муниципального управления</p> <p>Формирование умений и навыков применения конструирования механизмов противодействия коррупции в сфере государственного и муниципального управления</p>
<p><i>Основные темы</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Коррупция как системное явление 2. Технологии измерения коррупции 3. Основы формирования государственной антикоррупционной политики 4. Зарубежный опыт преодоления коррупции 5. Организационноправовые основы антикоррупционной политики России 6. Организационноправовые основы противодействия коррупции в России
<p><i>Количество часов</i></p>	<p>Всего: 72, в т.ч. лекции – 8, семинары – 12, самостоятельная работа – 52</p>

<p><i>Навыки: в результате освоения дисциплины студент должен</i></p>	<p>Выпускник должен обладать следующими общекультурными/профессиональными компетенциями (ОК/ПК): способностью толковать и применять законы и другие нормативные правовые акты в сфере государственного и муниципального финансового контроля и аудита, умением юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства (ПК-23); способностью принимать правовые решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом, умением использовать в профессиональной деятельности особенности тактики и методики предупреждения, пресечения, выявления, раскрытия и расследования преступлений и правонарушений в финансовой сфере (ПК-24)</p>
<p><i>Предупреждение коррупции в ОВД (ФГБОУ ВПО «Байкальский Государственный университет экономики и права» для направления подготовки 40.05.01. «Правовое обеспечение национальной безопасности»)</i></p>	
<p><i>Цель курса</i></p>	<p>Овладение студентами систематизированными знаниями и приобретение практических навыков в области противодействия коррупции, в том числе выявление коррупционных факторов и предупреждение коррупционных рисков в профессиональной деятельности сотрудников ОВД, формирование профессиональной компетенции в области предупреждения коррупции</p>
<p><i>Основные темы</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Понятие и виды коррупции 2. Причины коррупции 3. Нормативно-правовые основы противодействия коррупции 4. Коррупционные риски в деятельности различных служб ОВД 5. Профессионально-этический антикоррупционный стандарт поведения сотрудника ОВД

	<p>6. Декларирование доходов как мера предупреждения коррупции</p> <p>7. Комиссии по служебной дисциплине и профессиональной этике как способ урегулирования конфликта интересов</p> <p>8. Зарубежный опыт противодействия коррупции в правоохранительных органах</p>
<i>Количество часов</i>	Всего: 108 , в т.ч. лекции – 15, семинары – 30, самостоятельная работа – 63
<i>Навыки: в результате освоения дисциплины студент должен</i>	<p>знать: сущность и содержание коррупции как социально-правового явления; детерминанты коррупции, особенности их проявления в механизме преступного поведения; правовые, организационные и тактические средства предупреждения коррупции; основные направления профилактики коррупционного поведения сотрудников и служащих правоохранительных органов;</p> <p>уметь: анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними правовые отношения; анализировать, толковать и правильно применять правовые нормы, принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом, давать квалифицированные юридические заключения и консультации; противодействовать коррупционным проявлениям в служебной деятельности;</p> <p>владеть: навыками анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, являющихся объектами профессиональной деятельности; навыками выявления и устранения причин и условий, способствующих коррупционным проявлениям в служебном коллективе; навыками применения средств предупреждения и профилактики правонарушений</p>

4. Обзор программ дополнительного образования и/или повышения квалификации в российских вузах

<i>Противодействие коррупции (Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего образования «Вятский государственный университет», Институт непрерывного образования российских и иностранных граждан)</i>	
<i>Цель курса</i>	Обновление и систематизация знаний в области противодействия коррупции и совершенствование учебно-методического обеспечения реализации образовательных программ по вопросам противодействия коррупции
<i>Основные темы</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Основные направления государственной политики в области противодействия коррупции 2. Международный опыт противодействия коррупции 3. Антикоррупционное законодательство в Российской Федерации: история и современное состояние 4. Служебная этика и антикоррупционные стандарты поведения 5. Антикоррупционное декларирование 6. Регулирование конфликта интересов 7. Специализированные государственные органы в сфере противодействия коррупции 8. Противодействие коррупции в коммерческих организациях 9. Уголовно-правовые средства противодействия коррупции
<i>Количество часов</i>	40 часов (дистанционное обучение)
<i>Категория слушателей</i>	Педагогические работники общеобразовательных организаций, профессиональных образовательных организаций,

	<p>организаций высшего образования, организаций дополнительного образования, участвующие в реализации образовательных программ противодействия коррупции</p>
<p><i>Противодействие коррупции (Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», Учебно-научный центр по переподготовке и повышению квалификации работников высшей школы)</i></p>	
<p><i>Цель курса</i></p>	<p>Обновление и систематизация знаний в области противодействия коррупции и совершенствование учебно-методического обеспечения реализации образовательных программ по вопросам противодействия коррупции</p>
<p><i>Основные темы</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Основные направления государственной политики в области противодействия коррупции 2. Международный опыт противодействия коррупции 3. Антикоррупционное законодательство в Российской Федерации: история и современное состояние 4. Служебная этика и антикоррупционные стандарты поведения 5. Антикоррупционное декларирование 6. Регулирование конфликта интересов 7. Специализированные государственные органы в сфере противодействия коррупции 8. Противодействие коррупции в коммерческих организациях 9. Уголовно-правовые средства противодействия коррупции

<i>Количество часов</i>	72 часа (очная форма), в т.ч. лекции – 18, семинары – 22, самостоятельная работа – 32
<i>Категория слушателей</i>	Педагогические работники общеобразовательных организаций, профессиональных образовательных организаций, организаций высшего образования, организаций дополнительного профессионального образования, участвующие в реализации образовательных программ по вопросам противодействия коррупции.
<i>Профилактика и предупреждение коррупции в органе государственной власти, органе местного самоуправления, предприятии, учреждении и организации (Негосударственное образовательное учреждение «Академия безопасности и специальных программ»)</i>	
<i>Основные темы</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Проблемы противодействия коррупции в РФ. Государственная стратегия противодействия коррупции в РФ 2. Нормативно-правовое обеспечение противодействия коррупции в современных условиях 3. Противодействие коррупции в федеральных органах государственной власти 4. Планирование и введение в действие антикоррупционных мероприятий 5. Международный опыт по противодействию коррупции
<i>Количество часов</i>	72 часа , в т.ч. лекции – 21.

5. Отдельные учебные программы в российских вузах

Курс	ВУЗ
Конституционно-правовые основы противодействия коррупции	Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, юридический факультет

<p>Коррупция и антикоррупционная политика</p>	<p>Санкт-Петербургский государственный университет, факультет политологии</p>
<ol style="list-style-type: none">1. Функции подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений2. Организация работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений в субъектах Российской Федерации3. Коррупция: причины, проявления, противодействие (для гражданских служащих высшей и главной групп должностей категории «руководители»)4. Противодействие коррупции в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами Российской Федерации5. Основы антикоррупционной политики (для педагогических работников образовательных организаций, осуществляющих реализацию программ по антикоррупционной тематике)	<p>Российская Академия народного хозяйства и государственной службы, Научно-образовательный центр противодействия коррупции</p>

Политические реформы и противодействие коррупции	Высшая школа экономики
Предупреждение коррупции в органах внутренних дел и формирование антикоррупционного поведения у сотрудников и работников органов внутренних дел	Нижегородская Академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, кафедра криминологии
Противодействие коррупции в правоохранительных органах	Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Институт экономики и предпринимательства

(Б) Обзор учебных программ зарубежных вузов по проблематике антикоррупционных стратегий

1. Магистерские программы в зарубежных вузах

Магистр антикоррупционных исследований (Master in Anti-Corruption Studies, Международная антикоррупционная академия (Австрия, Лаксенберг))

Наиболее комплексное изучение антикоррупционной проблематики представлено в Международной антикоррупционной академии (МАКА), расположенной в Лаксенберге (Австрия). МАКА предлагает полноценную двухлетнюю магистерскую программу, посвященную антикоррупционной проблематике, а также многочисленные курсы и тренинги.

Магистерская программа состоит из семи модулей и подготовки магистерской диссертации.

В курс входят следующие модули.

1. Понятие и проблемы коррупции.
2. Политические науки и социология коррупции.
3. Экономика коррупции.
4. Противодействие коррупции, право и международные инициативы.

5. Коррупция, комплаенс и частный (корпоративный) сектор.
6. Коррупция, принуждение и публичный сектор.
7. Превентивные меры и прогресс.

Требования к кандидатам:

- 1). академическая степень, эквивалентная бакалавру;
- 2). не менее 3 лет работы, связанной с противодействием коррупции и/или комплаенсом, в публичном или частном секторе, международных, неправительственных организациях, организациях гражданского общества;

- 3). свободный устный и письменный английский (уровень не ниже C1 по системе Общеввропейских компетенций владения иностранным языком).

Язык обучения: английский.

Магистр в сфере коррупции и управления (Master in in Corruption and Governance, Университет Сассекс (Великобритания, Брайтон))

Магистерская программа включает в себя обязательные модули и модули по выбору, а также подготовку магистерской диссертации.

Обязательными модулями являются:

1. противодействие коррупции (антикоррупционные подходы, процедуры, механизмы и антикоррупционная политика, проводимая правительствами, международными организациями и различными сообществами).
2. междисциплинарные подходы к исследованию коррупции (политические науки, право, антропология, бизнес-дисциплины, менеджмент).
3. методы исследований (качественные и количественные методы изучения социальных наук).

Модули по выбору:

1. Коррупция и управление в международном бизнесе: риски, правила и возмещение.
2. Энергетическая и экологическая безопасность в Европе.
3. Международные и транснациональные правонарушения.

4. Международные преступления.
5. Работоспособность государственных институтов и природные ресурсы.
6. Финансовые преступления. Также в рамках магистерской программы по выбору студента возможно прохождение профильной стажировки в неправительственных организациях, государственных органах, бизнес-структурах.

Требования к кандидатам:

- 1). академическая степень, эквивалентная специалисту или магистру со средним баллом не менее 4 (для России);
- 2). свободный устный и письменный английский (уровень не ниже B2 по системе Европейских компетенций владения иностранным языком).

Язык обучения: английский.

Возможно дистанционное обучение.

Магистр противомошеннических и антикоррупционных исследований (Master of Science Counter Fraud and Counter Corruption Studies, Портсмутский университет (Великобритания, Портсмут))

Магистерская программа включает в себя обязательные модули и модули по выбору, а также подготовку магистерской диссертации.

Обязательными модулями являются:

1. Противодействие мошенничеству и коррупции в публичном и частном секторах.
2. Методы исследования и руководство исследованиями.
3. Международные мошенничество и коррупция.

Модули по выбору:

1. Киберпреступность, безопасность и риск-менеджмент.
2. Международные и транснациональные правонарушения.
3. Расследования и психология.
4. Охрана правопорядка и политические реформы.
5. Употребление наркотических средств, преступность и система уголовной юстиции.

6. Административная юстиция и охранные организации.
-learning only)

Требования к кандидатам:

1.) академическая степень, эквивалентная специалисту или магистру со средним баллом не менее 4 (для России);

2.) свободный устный и письменный английский (уровень не ниже B2 по системе Общеввропейских компетенций владения иностранным языком).

Язык обучения: английский.

Возможно дистанционное обучение.

Магистр в сфере политики по борьбе с коррупцией и организованной преступностью (Master in Policies to Fight Corruption and Organized Crime (MACOR), Свободный международный университет социальных наук (Рим, Италия))

В рамках магистерской программы изучаются коррупция и организованная преступность, а также итальянская с европейская политика по предупреждению и борьбе с ними. Студенты получают правовые и управленческие знания и навыки, необходимые для работы в организациях, осуществляющих борьбу с коррупцией. Программа направлена на представителей публичного и частного секторов.

Язык обучения: итальянский.

2. Учебные программы в зарубежных вузах

Международная борьба с отмыванием денег и коррупцией (в рамках магистерской программы «Международное предпринимательское право»)	
<i>Университет</i>	Городской университет Лидса (University of Leeds), Великобритания
<i>Описание курса</i>	Направлен на понимание эффекта глобализации и влияния политической и экономической безопасности на международную финансовую преступность и коррупцию

Международный бизнес, права человека и корпоративная социальная ответственность (в рамках магистерской программы «Международное коммерческое право»)	
<i>Университет</i>	Лондонский университет Саут Бэнк (London South Bank University), Великобритания
<i>Описание курса</i>	Курс, среди прочего, изучает пути, по которым национальная и международная правовые системы регулируют коррупцию, в том числе рассматривается Конвенция ООН против коррупции
Экономика коррупции (в рамках магистерской программы «Международная экономика и бизнес»)	
<i>Университет</i>	Университет Пассау (Universität Passau), Германия
<i>Описание курса</i>	Введение в экономический анализ коррупции. Курс знакомит с использованием публичной власти в частных интересах. Изучается влияние коррупции на политические и инвестиционные решения. Продолжительность: лекции – 30 часов, практические занятия – 15 часов, самостоятельная работа – 75 часов
Противодействие коррупции и структурирование институтов (в рамках магистерской программы «Международная экономика и бизнес»)	
<i>Университет</i>	Университет Пассау (Universität Passau), Германия
<i>Описание курса</i>	Коррупция и система институтов анализируются исходя из политэкономических методов и методов теории игр
	Разрабатываются модели организованной и неорганизованной коррупции, анализируется роль репутации и независимости. Продолжительность: лекции – 30 часов, практические занятия – 30 часов, самостоятельная работа – 90 часов

Политическая коррупция	
<i>Университет</i>	Колгейтский университет (Colgate University), США
<i>Описание курса</i>	В рамках курса изучаются пределы проводимых в частных интересах политических акций в различных сообществах, а также возможные объяснения коррупции, последствия коррупции, реформы
Коррупция и противодействие коррупции	
<i>Университет</i>	Кроуфордская школа публичной политики, Австралийский национальный университет (Crawford School of Public Policy, The Australian National University), Австралия
<i>Описание курса</i>	Междисциплинарное введение в теорию и практику коррупции и противодействия коррупции. Рассматриваются различия в восприятии коррупции, различные дефиниции, объяснения и измерения коррупции, ее связи с политикой и культурой
Политическая коррупция и управление	
<i>Университет</i>	Колумбийский университет (Columbia University), США
<i>Описание курса</i>	В рамках курса рассматриваются понятие коррупции, причины, проявление и последствия коррупции, а также методы контроля и снижения уровня коррупции

ОБЗОР РОССИЙСКИХ И ЗАРУБЕЖНЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ САЙТОВ

Составитель — Ю.Н. Величинская⁴⁷³

1. Введение

На сегодняшний день коррупция — одна из самых острых, опасных по своей сути, форме и последствиям проблем государства и общества, поражающая различные сферы общественных отношений как на национальном уровне, так и в глобальном масштабе.

Всеобъемлющий характер проблемы, влекущей за собой очевидное искажение конституционно-правовой действительности и все большее ее отдаление от закрепленного нормами конституции государства конституционного строя, несомненно делает разрешение данного общественно-политического вопроса одной из первоочередных текущих задач конституционного права.

Представляется, что истинный источник коррупции не государство или его органы и должностные лица как таковые, не общество или его сегменты, а человеческие пороки, и в зависимости от области проявления коррупции она может оказывать негативное влияние на функционирование всех и каждого субъектов конституционно-правовых отношений. По этой причине противодействие коррупции (фактически в режиме «самозащиты») так или иначе осуществляют все заинтересованные лица, то есть все субъекты конституционно-правовых отношений, используя соответствующие их правовому статусу доступные конституционно-правовые инструменты.

Конечно, самые объемные возможности (и качественно, и количественно) у государства. Оно применяет свои законодательные и административные функции для идентификации

⁴⁷³ Выпускница юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

коррупционных правонарушений, формулируя понятие и признаки коррупции, устанавливая юридическую ответственность за такие правонарушения, совершенствует законодательную технику для нивелирования вытекающих из конструирования конкретных правовых норм коррупциогенных факторов, через деятельность правоохранительных органов привлекает к ответственности виновных в коррупции лиц, проводит идеологическую работу по формированию негативного отношения общества к проявлениям коррупции и т.д.

В то же время нельзя недооценивать роль общественности в противодействии коррупции. В частности, граждане, как лично, так и через создание и участие в общественных объединениях, опираясь на конституционное право на свободу выражения мнений, включая право свободно искать, получать и распространять информацию всеми законными способами, и применяя доступные всем современные информационные технологии в глобальной информационно-телекоммуникационной сети Интернет, имеют возможность образовать действенные институты борьбы с проявлениями коррупции, что в свою очередь с необходимостью влечет за собой создание в государстве и обществе атмосферы общественного контроля, которая позволяет добиться превенции коррупционных правонарушений.

В данном случае речь идет о неправительственных объединениях граждан, которые ставят в качестве основной цели своей деятельности противодействие коррупции.

Конечно, в широком смысле антикоррупционными можно считать любые организации, как правительственные, так и неправительственные, которые так или иначе решают вопросы противодействия коррупции. Нередко в специальных статистических сводках антикоррупционных организаций в качестве таковых рассматриваются национальные и международные правоохранительные органы, ведущие борьбу с преступностью, в том числе, по фактам коррупции (Следственный комитет России, Интерпол и т.д.), международные и региональные правительственные организации и их органы (ООН, Совет Европы, Европейская комиссия и т.д.), органы

государственной власти и их структурные элементы (в первую очередь, парламенты государств и действующие в них комитеты), правозащитные организации (Международная амнистия («Amnesty International»), Ассоциация адвокатов России за права человека, Московское бюро по правам человека и т.д.), различные национальные, региональные и международные экономические организации, включая банковские (Международный банк, Международный монетный фонд, Организация экономической кооперации и развития, Торгово-промышленная палата Российской Федерации, автономная некоммерческая организация «Союзэкспертиза» Торгово-промышленной палаты Российской Федерации и т.д.).

Такой подход допустим, но отнюдь не совершенен. Что касается правительственных организаций, их органов, а также органов публичной власти, то они сами по себе могут либо служить средой для формирования и развития коррупциогенных факторов и явлений, либо представлять коррупционную подсистему в целом. Правозащитные организации в свою очередь, как правило, имеют идейно иные цели, нежели противодействие коррупции. Экономические организации, реализуя задачи содействия развитию бизнеса и честной деловой практики, крайне заинтересованы в нивелировании коррупционных проявлений во взаимодействии государства и бизнеса, в деловых структурах, однако, как и в предыдущем случае, для таких организаций противодействие коррупции – сопутствующие, но не основные и не единственные задачи.

Учитывая данный факт, для сохранения аутентичности настоящего исследования полагаем целесообразным обращение, в первую очередь, к деятельности неправительственных организаций, заявляющих в качестве непосредственной цели противодействие коррупции.

Эффективность работы таких объединений напрямую зависит от степени освещения их деятельности. И в современном мире именно сайт организации, так или иначе борющейся с коррупцией, представляет собой наиболее значимый источник получения общественностью информации о деятельности этой организации.

Далее будем исходить из того, что каждый антикоррупционный сайт – это, как правило, площадка деятельности того или иного общественного объединения – как национального, так и наднационального уровней (хотя антикоррупционные сайты могут фактически являться блогом, который ведет один человек). В условиях информационной и технологической глобализации такие площадки оказываются не только максимально доступными источниками получения важной социальной информации, но и призваны быть достаточно безопасными и психологически комфортными для личного применения средствами взаимодействия интернет-пользователей с соответствующей антикоррупционной организацией по вопросам противодействия коррупции, включая обращения с информацией о фактах проявления коррупции.

Кроме того, учитывая высокую социальную значимость деятельности неправительственных антикоррупционных организаций, которые в этой связи обладают интернет-площадкой для популяризации своей деятельности, от таких организаций требуется крайне вдумчивое отношение к «построению» своего сайта: выполняя свои «естественные» функции, сайт в части особенностей его ведения, специфики преподнесения информации заведомо не должен приводить к формированию искаженного общественного мнения касательно масштабов имеющейся проблемы коррупции, успехов соответствующего объединения при реализации своей миссии по разрешению данной проблемы, представлению о государстве как о машине, продуцирующей коррупцию, и являющейся противником гражданского общества. Таким образом, даже ведение антикоррупционной организацией своего сайта непременно сопряжено с понятием социальной ответственности в деятельности общественного объединения.

Антикоррупционных сайтов в России и мире – огромное количество. Их изучение позволяет понять специфику деятельности антикоррупционных организаций. После подготовительной исследовательской работы для детального анализа отобраны наиболее емкие по содержанию и свидетельствующие о реальной деятельности организаций российские и меж-

дународные антикоррупционные сайты, при этом каждый из которых имеет свои отличительные черты.

И отечественные, и зарубежные сайты можно классифицировать по различным основаниям. Ключевые приведены ниже.

В первую очередь по результатам анализа сайтов антикоррупционных организаций становится понятно, осуществляет ли конкретная организация реальную деятельность. В этом смысле организации есть как действующие, так и фактически бездействующие (вроде таких, как, например, Международная ассоциация антикоррупционных ведомств, Московская областная общественная организация «Антикоррупционный комитет»).

По тематике сайты могут быть общие, охватывающие проблематику коррупции в целом, без фокусирования на какой-то определенной сфере жизни общества (например, «Фонд борьбы с коррупцией», «Трансперенси Интернешнл»), либо сосредоточившиеся на борьбе с коррупцией в какой-то конкретной области, обычно – экономическая сфера (например, «Международный форум бизнес-лидеров», имеющий представительство в том числе в России).

Антикоррупционные сайты нередко заведомо имеют разную адресную направленность: для широкой публики или для определенного круга пользователей. Даже организации, которые избрали предметно обширный пласт работы, могут создавать сайты, ориентированные на достаточно узкий круг посетителей. Таким сайтом, к примеру, является международный Интернет-сервис «U4 Антикоррупционный ресурсный центр», созданный в первую очередь для специалистов-практиков в сфере противодействия коррупции, хотя его материалы, несомненно, могут представлять интерес и ценность для каждого члена гражданского общества.

С точки зрения основной методики деятельности антикоррупционных организаций их можно подразделить на действующие преимущественно путем проведения независимых расследований по фактам получения информации о коррупционных проявлениях и осуществляющие главным образом

просветительскую деятельность (семинары, конференции и т.д.). При этом первый способ более характерен для национальных организаций, а второй является преобладающим для международных. От преимущественного способа деятельности организации зависит контент соответствующего антикоррупционного Интернет-ресурса: это либо информационные сообщения о фактах (см., например, сайт межрегиональной общественной организации «Общественный антикоррупционный комитет»), либо информация просветительского характера, формализованная в виде размещенных на соответствующем сайте научно-исследовательских работ, аналитических докладов, отчетов о проведенных конференциях, семинарах и т.д. (см., например, сайт Глобальной организации противодействия коррупции).

2. Анализ российских антикоррупционных сайтов

Говоря об отечественных антикоррупционных организациях и их сайтах, в первую очередь следует сказать о том, что несмотря на общность организационно-правовой формы (обычно это – общественное объединение или автономная некоммерческая организация) российские антикоррупционные организации представлены не только инициативно созданными объединениями граждан для защиты общих интересов и достижения общих целей, но и «прогосударственными» общественными объединениями. Учитывая то обстоятельство, что явление коррупции снижает эффективность работы государственного механизма, негативно сказывается на имидже органов публичной власти и облике государства в глазах населения, качественно снижает уровень доверия граждан к государству, думается, что через подобные общественные объединения государство пытается показать, что в деле борьбы с коррупцией и государство, и граждане – равноправные субъекты, и это их общая задача. Однако эффективность работы рассматриваемых объединений, как и всех формально или неформально «прогосударственных» институтов гражданского общества вызывает определенные сомнения.

«Привязанность» некоторых антикоррупционных организаций к крупным политическим деятелям страны, государственным органам или к государству в целом в юридическом смысле никак не сказывается на первых, однако четко видна из анализа сайтов таких организаций.

Одними из наиболее ярких примеров, пожалуй, являются Национальный антикоррупционный совет Российской Федерации (www.kogurscii.net) и общероссийская общественная организация «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти» (www.ak-center.ru).

Национальный антикоррупционный совет Российской Федерации (НАС РФ), как заявляется на сайте этого объединения, создан с целью организации научных исследований и реализации научно-прикладных проектов в рамках антикоррупционных программ Российской Федерации. Несмотря на встречающиеся в размещенной на главной странице сайта вступительной речи директора Национального антикоррупционного совета Российской Федерации высказывания на тему эффективности и фиктивности проводимой государством антикоррупционной политики, из описания истории и целей создания НАС РФ отчетливо видны признаки тесной связи с институтом Президента Российской Федерации. Структурно такая связь выражается в том, что еще с момента создания организации, она в рамках программы Совета при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией являлась постоянно действующим исполнительным общественным органом по реализации антикоррупционной политики государства, а идейно – в безоговорочном поддержании политики Президента Российской Федерации в области противодействия коррупции, и в этом смысле Национальный антикоррупционный совет Российской Федерации не скрывает своих целей – популяризации деятельности Президента Российской Федерации и Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации в названной сфере.

Развивая тему успешности функционирования «прогосударственных» институтов гражданского общества, стоит отметить, что какие-либо «следы» деятельности Национального

антикоррупционного совета Российской Федерации в соответствии с озвученными целями (организация научных исследований и реализация научно-прикладных проектов в рамках антикоррупционных программ Российской Федерации) на его официальном сайте обнаружить сложно. В то же время сайт одноименного интернет-издания, которое ведется Национальным антикоррупционным советом РФ и на который содержится ссылка на интернет-странице НАС РФ, представляет собой достаточно наполненный и функциональный информационный интернет-сервис. Как реально действующий проект интернет-издание Национального антикоррупционного совета Российской Федерации презентуется в качестве ежедневного специализированного информационно-аналитического издания Антикоррупционного Совета РФ, посвященного актуальным проблемам общественной, политической и культурной жизни в России и за ее пределами в области противодействия коррупции. Информационный контент данного интернет-издания в целом можно считать соответствующим приведенному описанию, однако его сложно признать в виде результата деятельности НАС РФ. Интересно, что на сайте издания есть доступная для пользователей опция – «Обращение к Власти»: на соответствующей странице сайта размещены гиперссылки на электронные приемные Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и иных органов власти.

Общероссийская общественная организация «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти» также в качестве основных своих целей и направлений деятельности заявляет содействие институту Президента Российской Федерации, Правительству Российской Федерации в реализации масштабной и последовательной политики в сфере противодействия распространению коррупции в органах государственной власти; содействие определению приоритетных направлений государственной политики в сфере борьбы с коррупцией и ее реализации; содействие формированию общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной и муниципальной службе; участие

в информационном противодействии и профилактике распространения коррупции в органах государственной власти в порядке, установленном законом. Аффилированность данной организации с органами публичной власти прослеживается и из новостного материала, размещаемого на ее официальном сайте: как правило, это информация о проведенных заседаниях экспертного совета при Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции. «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти» согласно распоряжению Минюста России от 11 августа 2011 г. № 1804-Р является организацией, уполномоченной на проведение экспертизы на коррупциогенность. В данной связи на сайте Центра опубликован ряд соответствующих отчетов экспертов.

Из достоинств, которые можно отметить в функционировании рассматриваемой организации, — это установление обратной связи с гражданами: так, в разделе «Контакты» интернет-пользователям сообщается о возможности обратиться в Центр противодействия коррупции для консультации и получения профессиональной помощи в случае столкновения с «коррупционными действиями в государственных органах власти». Вместе с тем, каким-либо образом узнать и отследить статистику обращений, методику и результативность их рассмотрения Центром и получить таким образом объективное представление о реальности и эффективности применения «обратной связи» и сделать вывод о вкладе Центра в общее дело борьбы с коррупцией, из информации с сайта общероссийской общественной организации «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти» возможности нет.

В рамках анализа российских антикоррупционных сайтов хотелось бы более подробно остановиться на ситуации подмены понятий: существуют объединения граждан, представляющие себя широкой публике как сугубо антикоррупционные. Такие объединения озвучивают соответствующие цели своей деятельности, однако, в сущности, являются пра-

возащитными организациями, содействующими реализации и отстаиванию прав граждан, обращающимся в эти организации по *любым* фактам проявления несправедливости и предполагаемого нарушения их прав.

Между тем, в мировом сообществе существует общепринятое понятие коррупции, содержащееся в статье 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности. Из части 1 данной статьи следует, что коррупцией считаются действия, заключающие в себе: а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей; б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей. В развитие приведенной нормы международного права в статье 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» понятие коррупции раскрывается как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, или совершение перечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица. Таким образом, явление коррупции всегда связано с использованием публичным

должностным лицом своего служебного положения в корыстных целях.

Конечно, учитывая, что один из способов борьбы с болезнью (в нашем случае – с коррупцией) – укрепление иммунной системы организма, то справедливо считать антикоррупционными те организации, которые фактически путем деятельного осуществления общественного контроля в части обеспечения реализации гражданами их прав способствуют упрочению одного из столпов Российской Федерации как правового государства. Тем не менее, это условное допущение, которое может позволить себе исследователь проблематики, выявляющий статистическую информацию, но не сами учредители общественных объединений. Такое смешение таит в себе опасность ухода от антикоррупционных мероприятий в несколько иное русло.

К примеру, на сайте **межрегиональной общественной организации «Общественный антикоррупционный комитет»** опубликовано достаточно много материала антикоррупционной направленности; заявляется, что «деятельность Комитета направлена на то, чтобы увеличить степень ответственности чиновников за свою работу, сделав ее более прозрачной и подконтрольной. Для этого Комитет занимается изучением текущей коррупционной ситуации, выработкой конкретных и практически реализуемых предложений, направленных на создание эффективной схемы взаимодействия власти и гражданских институтов в деле борьбы с коррупцией, ликвидацией ее прямых и косвенных последствий». Однако несмотря на, казалось бы, однозначное звучание контента сайта, изучение отзывов граждан об оказанной им МОО «Общественный антикоррупционный комитет» помощи свидетельствует о том, что реальная деятельность данной организации сводится к аккумулярованию сил сотрудничающих с ней правоохранительных органов с целью разрешения правового вопроса обратившегося за помощью лица (вне зависимости от того, каков предмет такого вопроса).

Описанная ситуация, разумеется, не является вопиющей и может быть подвергнута критике лишь с сугубо формальной точки зрения; данные сайта МОО «Общественный анти-

коррупционный комитет» говорят в пользу результативности работы Комитета по содействию гражданам в восстановлении их нарушенных прав.

На существование ситуации подмены понятий указывает в том числе размещенный на сайте Национального антикоррупционного совета Российской Федерации список антикоррупционных организаций России (www.korupcii.net/index.php?s=9), среди которых лишь малая толика представляет собой организации, цели и задачи которых направлены на противодействие коррупции в обществе и государства, при том что значительная часть перечисленных в списке объединений являются правозащитными или содействующими реализации права граждан и к борьбе с коррупцией имеют лишь косвенное отношение (например, Торгово-промышленная палата Российской Федерации (www.tpprf.ru), Автономная некоммерческая организация «Союзэкспертиза» Торгово-промышленной палаты Российской Федерации (www.soex.ru), Ассоциация адвокатов России за права человека (www.rusadvocat.com), автономная некоммерческая организация «Содействие защите прав человека» (www.antirasizm.ru/about) и т.д.

Особый интерес среди антикоррупционных организаций представляют те, которые самостоятельно и независимо (без задействования ресурсов органов публичной власти) проводят расследования по наиболее вопиющим случаям проявления коррупции в государстве, публикуют на своих сайтах информацию о ходе и результатах таких расследований, удовлетворяя тем самым общественный интерес и формируя общественное мнение в масштабах всей страны. Такие объединения, действуя независимо, по-настоящему способны обнажить реальный уровень коррупции среди высокопоставленных чиновников, путем обнародования полученных сведений воззвать к общественному мнению и стимулировать работу формализованных и нет инструментов общественного контроля.

Подобных объединений на территории Российской Федерации совсем немного. По сути это только Фонд борьбы с коррупцией и Центр антикоррупционных исследований

и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р». При этом надо отдать должное первой как сугубо внутрироссийскому детищу.

Фонд борьбы с коррупцией (ФБК) позиционирует себя как единственную в России некоммерческую организацию, которая занимается расследованием, раскрытием и пресечением коррупционных правонарушений в высших органах власти. По итогам изучения сайта ФБК и технических возможностей, которые предлагаются интернет-пользователям, можно судить о значительно большей заинтересованности представителей политической оппозиции (в отличие от государственных органов и «прогосударственных» антикоррупционных организаций) в результативности борьбы с коррупцией как порождению в том числе существующей политической системы.

К такому выводу можно прийти, анализируя, во-первых, новостные сообщения, размещенные на сайте Фонда: вся информация, которая появляется на сайте и касается вопросов противодействия коррупции, — это всегда *новая* информация, полученная в процессе деятельности Фонда, и представляет собой сведения о ходе или результатах текущих и завершающихся проектов Фонда по выявлению, предупреждению или пресечению коррупции.

Во-вторых, сайт Фонда борьбы с коррупцией обеспечивает возможность обратной связи с пользователями (вплоть до их реального участия в деятельности Фонда) как в целом (подписка на новости сайта), так и в рамках отдельных проектов Фонда (например, «Борьба с незаконной рекламой в подъездах» обеспечивает возможность любому пользователю направить в Фонд электронное сообщение с соответствующей жалобой, в проекте «Народный депутат» в качестве главного средства борьбы с коррупцией и одновременно способа взаимодействия с гражданами избран конституционно-правовой инструментарий — народная правотворческая инициатива, именуемая в Законе г. Москвы от 11 декабря 2002 г. № 64 «гражданская законодательная инициатива»).

Однако стоит заметить, что оппозиционность Фонда борьбы с коррупцией к действующей власти обуславливает не-

редко встречающиеся достаточно резкие высказывания в отношении государства как такового, что с необходимостью провоцирует определенную социальную реакцию и формирует негативное отношение граждан к институту государственной власти в целом. Между тем, принимая во внимание вопрос социальной ответственности в деятельности всякого общественного объединения, даже презумпция того, что коррупция в органах публичной власти представляет собой явление системного характера, не дает, как представляется, оснований для того, чтобы «клеить позором» государство и политическую власть как таковые; здесь, на наш взгляд, как и при наступлении юридической ответственности, должен работать принцип индивидуализации «наказания» применительно к уличенным в фактах проявления коррупции публичным должностным лицам.

Автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» в качестве основных задач своей деятельности определила противодействие коррупции в России и распространение антикоррупционного мировоззрения. Хотелось бы заметить, что для достижения озвученных задач «Трансперенси Интернешнл-Р» проводит масштабную работу.

Статус этой организации интересен тем, что хотя она строго формально и является российской (зарегистрирована в качестве юридического лица на территории Российской Федерации), по сути «Трансперенси Интернешнл-Р» представляет собой национальное подразделение глобальной антикоррупционной организации «Трансперенси Интернешнл». Такое «родство» отражается на характере деятельности АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р»: по стандартам и методологии работы, качеству содержания преподносимого материала ею восприняты международные эталоны.

Олицетворяя собой синтез международных и внутринациональных подходов к общественному противодействию коррупции, «Трансперенси Интернешнл-Р» использует разнообразные методики деятельности.

Так, сотрудничая с экспертным сообществом, «Трансперенси Интернешнл-Р» проводит аналитические исследования с целью выявления видов коррупции в России и поиска оптимальных способов борьбы с данной проблемой в зависимости от области ее распространения.

В качестве прикладных проектов «Трансперенси Интернешнл-Р» занимается, в частности, проведением антикоррупционной экспертизы законов и других нормативно-правовых актов, проводит антикоррупционные расследования, разрабатывает рекомендации органам законодательной власти в Российской Федерации по различным вопросам, возникающим в связи с антикоррупционной деятельностью (в том числе, актуальная проблема защиты заявителей о коррупции, разрешаемая в связи с взятыми на себя Российской Федерацией обязательствами по внедрению защиты заявителей о коррупции в рамках решений «Большой двадцатки»), осуществляет мониторинг размещения деклараций чиновников, депутатов и кандидатов в избирательных кампаниях на официальных сайтах госорганов с целью выявления недостатков системы декларирования доходов и имущества и предлагает меры по ее улучшению, проводит работу по выявлению случаев сокрытия информации о личностях коррупционеров и их незаконной деятельности.

Провозглашая открытость как ключевой принцип деятельности, АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив “Трансперенси Интернешнл-Р”» обеспечивает размещение на своем официальном интернет-портале результатов проводимых ею исследований, реализации проектов по общественному контролю, итогов антикоррупционных расследований.

Учитывая корни проблемы коррупции как таковой, одним из важнейших направлений деятельности «Трансперенси Интернешнл-Р» является ее участие в построении и развитии антикоррупционной культуры граждан Российской Федерации. Помимо того, что это осуществляется естественным образом путем восприятия интернет-пользователями информации, размещаемой организацией на своем официаль-

ном сайте, в обозначенных целях эксперты «Трансперенси Интернешнл-Р» проводят «уроки антикоррупции» в школах и университетах, читают лекции для сотрудников органов государственной власти, участвуют в функционировании Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики на базе Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

В части взаимодействия с гражданами по проблемам столкновения со случаями коррупции «Трансперенси Интернешнл-Р» также предлагает достаточно широкие возможности как для интернет-пользователей, так и для тех, кому более по душе иные способы донесения и получения информации. Так, «Трансперенси Интернешнл-Р» ведет оснащенный различными опциями Интернет-портал – Антикоррупционный сетевой кабинет «Антикоррупционный журнал», где размещены так называемые инструкции по взаимодействию с чиновниками, бланки документов, которые требуются для прохождения той или иной административной процедуры и т.д. Кроме того, «Трансперенси Интернешнл-Р» развивает сеть общественных приемных в различных городах России. Такие приемные рассчитаны «на тех, кто не имеет возможности пользоваться Интернетом».

3. Анализ зарубежных антикоррупционных сайтов

Коррупция – проблема не только нашего государства, поэтому практически в любой стране есть организации, ставящие своей целью противодействие коррупции, и такие организации, как правило, также располагают интернет-площадками, каждая из которых имеет свои особенности. Однако в настоящем обзоре хотелось бы заострить внимание на некоторых международных и региональных антикоррупционных организациях, деятельность которых носит глобальный характер и влияет (может влиять) на коррупционную ситуацию во всем мире и в конкретных государствах в отдельности, и представляется в своем роде уникальной.

Задачи глобальных антикоррупционных организаций в рамках международного сообщества в целом сосредоточены на масштабной аналитической и просветительской работе по областям общественной жизни, подверженным поражению коррупцией в любом государстве, а также на проблемах международной коррупции и поиске путей ее разрешения. Большинство международных антикоррупционных организаций охватывают в своей деятельности предметно широкий круг вопросов, однако поскольку международная коррупция затрагивает, в первую очередь, финансовую сферу, создано и функционирует достаточно много «специализированных» международных антикоррупционных организаций.

Из числа первых, пожалуй, наиболее крупной и авторитетной на интернациональном уровне является **антикоррупционная организация «Трансперенси Интернешнл»**, поставившая амбициозную цель – освободить мир от коррупции, и организационно подготовленная к достижению этой цели благодаря своим представительствам более чем в ста странах.

Для ознакомления широкой публики с тем, что из себя представляет коррупция, «Трансперенси Интернешнл» на своем официальном сайте разместила «Антикоррупционный словарь», в котором доступным языком объясняется суть явления коррупции, ее виды, формы, описываются типичные способы и инструменты борьбы с ней.

Для более подготовленной и, в том числе, специализированной аудитории несомненно представляют интерес уникальные исследования «Трансперенси Интернешнл» по выявлению индекса восприятия коррупции, проведению всемирного опроса общественного мнения о коррупции (проект «Global Corruption Barometer»), подготовке ежегодного Глобального доклада о коррупции, который всегда касается наиболее острых и актуальных проблем в сфере противодействия коррупции (самые последние отчеты были сфокусированы на коррупции в области изменения климата, частного сектора, воды и судебной системы), аккумулирует опыт борьбы с коррупцией путем применения различных инструментов, способствуя пониманию динамики в данном вопросе, а так-

же ряд многих иных исследований, характер и итоги которых отражены на сайте «Трансперенси Интернешнл». Результатами таких исследований пользуются различные организации по всему миру, включая иные международные антикоррупционные объединения.

Среди основных текущих прикладных проектов «Трансперенси Интернешнл»: «Честные государственные контракты» («Clean contracting»), «Открытое правительство», «Общественный транспорт», «Изменения климата» и «Неприкосновенность бизнеса» («Business integrity»). По каждому из проектов «Трансперенси Интернешнл» содействует объединению ресурсов публичной власти, бизнеса и гражданского общества для их поддержания и развития. Так, например, в рамках проекта «Честные государственные контракты» «Трансперенси Интернешнл», привлекая коалицию правительств, представителей бизнеса и гражданского общества, осуществляет постоянный мониторинг за проведением наиболее крупных государственных закупок в Европейском Союзе (кстати, данный пример представляет собой фактически исключительный случай ведения международной антикоррупционной организацией расследования фактов коррупции).

«Международное объединение парламентариев против коррупции» («Global Organization of Parliamentarians Against Corruption» (GOPAC)) — международная антикоррупционная организация глобального характера, уникальная тем, что она объединяет нацеленных на борьбу с коррупцией парламентариев более чем пятидесяти стран со всех материков.

Основные направления деятельности данной организации типичны для «широкоформатных» международных антикоррупционных организаций (проблема международной коррупции и иные общие вопросы), но в то же время отражают определенную специфику: борьба с отмыванием денег, содействие реализации Конвенции Организации Объединенных Наций о противодействии коррупции, популяризация и развитие института парламентского контроля и продвижение идеи общественного контроля как инструментов противодействия кор-

рупции в целом, разработка стандартов депутатской этики и поведения.

Исходя из информации интернет-сайта Международного объединения парламентариев против коррупции можно сделать вывод, что во многом целеполагание GOPAC сводится к максимальному просвещению законодателей по вопросам использования «парламентских» способов борьбы с коррупцией. В частности, чтобы помочь парламентариям в борьбе с отмыванием денег GOPAC разработала интернет-пособие «Отмывание денег. Руководство к действию для парламентариев», которое насыщено информацией и инструментами, которые могут позволить парламентариям принимать активное участие в деятельности законодательных органов по борьбе с легализацией незаконных доходов.

В качестве итогового результата деятельности GOPAC следует рассматривать имплементацию наработок организации в национальное законодательство.

Интересный просветительский формат имеется у **антикоррупционного интернет-ресурса «U4 Антикоррупционный ресурсный центр» (U4 Anti-Corruption Resource Centre)**, созданного и поддерживаемого Независимым центром исследований по международному развитию и политике для специалистов-практиков, которые хотели бы эффективно решать насущные проблемы коррупции, возникающие в ходе их деятельности. В целом «U4» предлагает для пользователей интернет-сайта материалы по борьбе с коррупцией, в том числе собственные прикладные исследования. Популяризация деятельности «U4» осуществляется также через проведение ими для партнерских учреждений и коллег семинаров и онлайн-курсов по мерам борьбы с коррупцией и возможным стратегиям. Важным аспектом деятельности организации является предоставление через службу поддержки экспертных ответов на актуальные вопросы, с которыми сталкиваются практики противодействия коррупции. При этом «U4», как абсолютное большинство международных антикоррупционных объединений, не занимается расследованием случаев коррупции.

На сайте освещаются различные темы, которые болезненны практически для государств всего мира: проблемы коррупции в связи с государственной поддержкой различных социальных проектов, образования, бизнеса, проблема международной коррупции («International Drivers of Corruption») как побочный эффект явления глобализации, сектор правосудия как часть проблемы коррупции, управление природными ресурсами как коррупциогенный фактор (так называемые, «сырьевые» риски), коррупция в сфере труда и занятости, здравоохранения и др. Каждый тематический подраздел сопровождается разработанными для Антикоррупционного ресурсного центра публикациями, раскрывающим различные аспекты проблемы и пути ее разрешения. Так, например, для проблемы международной коррупции это: пособия под названием «Коррупция и нелегальные финансовые потоки: пределы и возможности существующих подходов», «Оказание помощи в домашних условиях: подходы Департамента международного развития Соединенного королевства к подавлению международного взяточничества и отмывания денег в Великобритании», «Международные законы по борьбе с отмыванием денег. Совершенствование института международной ответственности политических лидеров».

Важным содержательным элементом web-страницы «U4» является раздел о потенциале граждан как членов общества противостоять и осуществлять превенцию коррупции. Общественное участие как одна из важнейших составляющих в борьбе с явлениями коррупции – казалось бы, очевидная, но сложная для предметного раскрытия тема. И «U4» предлагает исследования того, как отдельные граждане, их объединения, средства массовой информации, иные институты гражданского общества, используют определенное пространство между государством и общественностью, как они могут использовать это пространство, чтобы иметь право голоса в формировании политики и выступать сдерживающим фактором для публичной власти.

Несомненный интерес представляет **Международная антикоррупционная академия (International Anti-Corruption Academy**

(IACA) как глобальная антикоррупционная *образовательная* организация, позволяющая любому человеку получить образование в области противодействия коррупции по специальности «Master in Anti-Corruption Studies». Данная образовательная программа рассчитана на специалистов, работающих в сфере противодействия коррупции, и направлена на углубленное, основанное на сочетании междисциплинарных теоретических и практических подходов изучение явления коррупции, видов коррупции, методов борьбы с ней.

Для характеристики IACA как международной антикоррупционной организации важно, что сайт IACA содержит в открытом доступе обучающие материалы («Open Trainings»), с которыми может свободно ознакомиться любой интернет-пользователь (лекции по борьбе с коррупцией в инфраструктурном секторе, лекции по борьбе с коррупцией в сфере местного самоуправления, лекции по правовым средствам защиты от рейдерства и др.).

Часто к глобальным антикоррупционным организациям причисляют международную организацию «**Международная амнистия**» («**Amnesty International**»). Однако данная организация и по заявляемым целям, и по существу, является правозащитной. По этой причине «Международная амнистия», хотя косвенно и способствует борьбе с проявлениями коррупции, строго формально не может быть отнесена к антикоррупционным объединениям.

Среди тематически специализированных международных антикоррупционных организаций можно выделить **Международный форум бизнес-лидеров (International Business Leaders Forum (IBLF))** — глобальная неправительственная организация, поддерживаемая бизнес-структурами и созданная в целях культивирования ответственных моделей поведения в бизнес-среде.

Как следует из информации, размещенной на сайте Международного форума, деятельность данной организации является многозадачной (при очевидной взаимосвязанности задач) и сфокусирована в первую очередь на принятии мер по борьбе с коррупцией в сфере международного бизнеса, развитию

деловой этики и укреплению доверия в деловой практике на интернациональном уровне, на поддержке коллективных действий руководителей высшего звена глобальных транснациональных компаний и их партнеров на развивающихся рынках. Несмотря на кажущуюся на первый взгляд отдаленность целей и деятельности Международного форума бизнес-лидеров от насущных проблем коррупции, которые могут касаться каждого, в действительности качественные масштабы работы организации затрагивают и более очевидные для общественности вопросы. Для примера можно указать, что Международный форум бизнес-лидеров традиционно оказывает содействие в проведении ежегодной конференции правительства Москвы по борьбе с коррупцией в государственных закупках «Правительство и бизнес против коррупции в государственных закупках и тендерах».

В целом, как видно из содержания интернет-сайта Международного форума бизнес-лидеров, свои идеи организация транслирует через средства массовой информации, международные и внутринациональные конференции, через публикации, расширяя заинтересованную аудиторию и вовлекая в развитие антикоррупционных идей и проектов не только бизнес-круги, но и гражданское общество в целом, и национальные правительства.

4. Вместо заключения

Обзор российских и зарубежных антикоррупционных сайтов позволяет понять, насколько масштабна проблема коррупции, насколько широко и глубоко она проникает в жизнь государства и общества, и насколько необходимо объединять усилия власти и гражданского общества и на национальном, и на международном уровнях для противодействия коррупции, ведь очевидно, что исключительно правоохранительных и превентивных законодательных мер недостаточно.

Понимая истинные причины возникновения коррупции, крайне важной видится та аналитическая и просветительская

работа, которую проводят независимые отечественные и международные антикоррупционные организации, донося как до узких специалистов, так и до широкой общественности, в чем суть явления коррупции, каковы ее виды и как коррупционные проявления негативно влияют на жизнь государства и общества в целом, показывая основные «болевые» точки общественного и государственного механизмов и раскрывая существующий и возможный инструментарий противодействия коррупции, акцентируя внимание на таких принципах осуществления любой деятельности как прозрачность, открытость и честность.

Список рекомендуемых антикоррупционных сайтов

1. <https://fbk.info/> — Фонд борьбы с коррупцией;
2. <http://www.korrup.ru/> — интернет-издание «Национальный Антикоррупционный Совет Российской Федерации»;
3. <http://www.ak-center.ru/> — общероссийская общественная организация «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти»;
4. <http://stopcorruption.ru/> — межрегиональная общественная организация «Общественный антикоррупционный комитет»;
5. <http://transparency.org.ru/> — Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р»;
6. <http://askjournal.ru/> — Антикоррупционный сетевой кабинет «Антикоррупционный журнал»;
7. <https://www.transparency.org/> — международная антикоррупционная организация «Трансперенси Интернешнл»;
8. <http://www.u4.no/> — международный интернет-сервис «U4 Антикоррупционный ресурсный центр»;
9. <http://www.iblfglobal.org/> — «Международный форум бизнес-лидеров»;

10. <http://goracnetwork.org/> — «Международное объединение парламентариев против коррупции»;
11. <https://www.iasa.int/> — Международная антикоррупционная академия;
12. <https://www.amnesty.org/> — международная организация «Международная амнистия»;
13. <http://www.anticorruptionday.org/> — официальный интернет-сайт международной кампании «День противодействия коррупции».

ОБЗОР РОССИЙСКИХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ХАРАКТЕРА

Составитель — Т.О. Примакова⁴⁷⁴

Вместо введения

В 2013 году в России был создан институт общественных инициатив, направляемых гражданами с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее — РОИ), который ознаменовал начало нового этапа развития конституционного права граждан на участие в управлении делами государства. «Российская общественная инициатива» стала не только новым инструментом непосредственного гражданского участия, основанного на использовании информационных технологий, но и принципиально новой для граждан России формой принятия решений.

Интернет-ресурс РОИ создан во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”», который определил, что общественными инициативами считаются предложения граждан России по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления. Общественные инициативы, набравшие необходимое количество голосов, а именно 100 000 (сто тысяч) голосов в поддержку инициативы на федеральном уровне и в субъектах России численностью населения более 2 млн, либо 5% от численности зарегистрированного населения на региональном и муниципальном за инициативу регионального и муниципального уровня, направляются на рассмотрение в экспертную рабочую группу соответствующую

⁴⁷⁴ Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

щего уровня для решения вопроса о разработке нормативно-правового и реализации инициативы.

Далее будет представлен обзор общественных инициатив, имеющих антикоррупционную направленность. Это позволит среди прочего проанализировать использование РОИ как нового способа участия граждан с применением информационных технологий и как формы принятия решений с точки зрения их эффективности в деле борьбы с коррупцией.

При подготовке приложения были изучены общественные инициативы граждан, размещенные на сайте РОИ с 15 апреля 2013 года по 20 сентября 2016 года. Рассмотрены и проанализированы предложения граждан антикоррупционного характера федерального, регионального и муниципального уровня.

За указанный период на сайте РОИ было размещено 8692 инициативы, 45 из которых были прямо посвящены антикоррупционной тематике. Следует отметить, что, к сожалению, лишь одна из их числа — «Об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников и иных лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах» набрала необходимое количество голосов — 100 тысяч и была направлена на рассмотрение экспертной рабочей группы федерального уровня. В данной связи, эта инициатива наиболее подробно рассмотрена в данном приложении.

Первая часть материала посвящена обзору наиболее интересных общественных инициатив антикоррупционной направленности, которые были направлены гражданами с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Представлены инициативы граждан, направленные как в форме конкретных законопроектов, так и в виде отдельных предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере борьбы с коррупцией.

Вторая часть посвящена рассмотрению общественной инициативы «Об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников и иных лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах», единственной инициативе антикоррупционного характера, получившей необходимую поддержку граждан на сайте РОИ, а также экспертного заключения

и мер по реализации инициативы, принятых после ее рассмотрения в экспертной рабочей группе федерального уровня.

Использование данного материала станет полезным дополнением процесса изучения антикоррупционной проблематики в конституционном праве, а также будет способствовать пониманию общих представлений и пожеланий современного гражданского общества по борьбе с коррупцией. Возможно, некоторые из них могли бы стать полезным дополнением тех мероприятий, которые уже осуществляются государством в рамках антикоррупционной деятельности.

При ознакомлении с инициативами следует учитывать, что любая инициатива, направляемая на сайт РОИ, состоит из трех частей и содержит описание проблемы, ее решение и практический результат. Данное положение закреплено Правилами рассмотрения общественных инициатив граждан, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”».

1. Общественные инициативы граждан антикоррупционной направленности

1.1. Внести изменения в Федеральный закон № 273-ФЗ («О противодействии коррупции») в части предоставления сведений о несовершеннолетних детях

Описание проблемы

В Федеральном законе № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определенному перечню должностей государственной или муниципальной службы установлена ответственность за непредставление или представление недостоверных и неполных сведений о доходах, расходах, имуществе и обязатель-

ствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

При наступлении совершеннолетия детей (согласно законодательству 18 лет) коррумпированный государственный или муниципальный служащий может оформить на детей неправомерно полученных доход или имущество и не отчитываться об этом.

Решение проблемы

Изменить формулировку в Федеральном законе № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» со слов «своих несовершеннолетних детей» на слова «своих детей до достижения ими 25-летнего возраста».

Практический результат

Повышение качества борьбы с коррупцией.

1.2. Покончить с государственной коррупцией: создать устойчивую к коррупции систему государственного управления РФ

Описание проблемы

Сегодня государственное управление в РФ осуществляют: федеральные государственные органы (аппарат Президента РФ), федеральные органы исполнительной власти (аппарат Правительства Российской Федерации, федеральные министерства, службы, агентства), федеральные органы законодательной власти (Совет Федерации Федерального Собрания РФ и Государственная Дума Федерального Собрания РФ), федеральные органы судебной власти и прокуратуры, исполнительная власть на местах, органы местного самоуправления и, в меньшей мере, политические партии, общественные объединения и движения.

Ключевым элементом в государственном управлении является Президент и его администрация.

Президент является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина; должен принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее

независимости и государственной целостности, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определять основные направления внутренней политики и внешней политики и оборонной политики. Президент также является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами.

Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, она должна обеспечивать деятельность Президента и осуществлять контроль за исполнением его решений. Окончательно правовой статус был определен на основании последнего Указа Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 и включает 18 несвязанных подразделений без какой-либо управленческой логики и особой привязки к функциям Президента.

Нет управлений по социальной политике, обороне, экономике, территориям и др. Дополнительно, Администрация Президента Российской Федерации среди лидеров по размеру среднемесячной начисленной заработной платы персоналу (217 179 руб., штат — 1 729 чел.).

Очевидна необходимость радикальной реструктуризации, автоматизации и интеллектуализации Администрации Президента в соответствии с требованиями нового времени, учитывая ее особую роль в политической жизни России. В нынешнем виде администрация просто представляет Президента, не являясь активным проводником его политики, решений и указов.

Второе ключевое звено в государственном управлении — Правительство РФ и его аппарат. Высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти Российской Федерации, подотчетен Президенту Российской Федерации и Государственной Думе.

На основании статьи 114 Конституции Российской Федерации Правительство осуществляет следующие полномочия: проведение единой государственной политики в области финансовой, кредитной и денежной политики, культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; разрабатывает федеральный бюджет и обеспечива-

ет его исполнение; осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики государства, законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, управлению федеральной собственностью и др.

Структура Правительства, статус и распределение функций между федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами были определены в результате административной реформы 2004 года и также давно устарели и не соответствуют новой социально-экономической, политической и технологической реальности.

Сам Аппарат Правительства Российской Федерации является лидером по размеру среднемесячной начисленной заработной платы и чуть отстает от АП по штату (231 757 руб., штат – 1 394 чел.).

В целом, подбор федеральных министерств, подведомственных им агентств, служб, надзоров, а также федеральных служб и агентств сделан без какой-либо управленческой логики и привязки к жизни общества, см. файл.

Решение проблемы

Системная организация устойчивого государственного управления вокруг пяти ключевых областей общественной жизни: природа и окружающая среда, экономика, социальная сфера, инновации, наука и технология и национальная безопасность.

Функциональная реструктуризация и оптимизация Правительства РФ по виду социально-экономической и государственно-политической деятельности.

Природа и окружающая среда: Объединение Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России), Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России), Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).

Экономика: Консолидировать Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России), Министерство

транспорта Российской Федерации (Минтранс России) и Министерство строительства и ЖКХ Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России) и Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) с существенным сокращением последнего.

Министерства финансов Российской Федерации (Минфин России) оставить в прежнем виде.

Социальная сфера: Объединение Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России), Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России), Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд России), Министерства культуры и Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации (Минспорттуризм России).

Инновации и технологии: Объединение Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) с новым Министерством науки, инновационных и информационных технологий.

Национальная безопасность: Объединение Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России) и Министерства юстиции Российской Федерации; Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России), ФСБ России, СВР, ФСНГ, ФСО, ГФС, ФСТЭК, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации и Служба специальных объектов при Президенте Российской Федерации, как относящиеся к «силам и средствам обеспечения безопасности», то есть к спецслужбам, объединить как Министерство национальной безопасности РФ (МНБ России).

Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) оставить в прежнем виде.

Министерство науки, инновационных и информационных технологий является ключевым связующим звеном умного государственного управления РФ.

Функциональная реструктуризация и оптимизация Администрации Президента по основным видам социально-

экономической и государственно-политической деятельности:

Управление Президента по природе и окружающей среде;

Управление Президента по экономике;

Управление Президента по социальной сфере;

Управление Президента по инновации, науке и технологии;

Управление Президента по национальной безопасности;

Административное Управление (включает в ранге отделов Контрольное управление; Референтура, Управление по вопросам государственной службы и кадров, Управление по государственным наградам, Управление по обеспечению конституционных прав граждан, Управление информационного и документационного обеспечения Президента, Управление по работе с обращениями граждан и организаций, Управление пресс-службы и информации Президента, Управление протокола Президента и Управление Президента по общественным связям и коммуникациям).

Практический результат

Выход России на траекторию полного устойчивого развития, где:

экономика (экономический рост, распределение доходов, производство и потребление, бюджетная политика и стратегические инвестиции),

социальная сфера (социальные изменения, культурное развитие и развитие личности),

инновации (ориентация научно-технического развития);

экология (экологическое развитие и использование природных ресурсов),

национальная безопасность (стратегическое планирование, политические и институциональные изменения и государственное управление, обеспечение обороноспособности и безопасности всех форм),

гармонично согласованы друг с другом для достижения высокого качества жизни граждан, прогресса общества и расцвета демократического государства,

Россия становится первым умным государством XXI века с такими характеристиками, как:

- автоматизация и интеллектуализация основных видов деятельности государственного управления;
- интегрированная структура исполнительной власти;
- гибкая организация исполнительной власти на всех уровнях, федеральном, региональном и муниципальном;
- передовое открытое государственное управление;
- прозрачная система деятельности органов управления;
- разумная социально-ориентированная бюджетная политика;
- полноценное территориальное, экологическое, научно-технологическое, политическое, экономическое, социальное и культурное развитие российского государства.

1.3. Оборудовать места службы государственных чиновников независимой системой видеоконтроля в целях безопасности и противодействия коррупции, прозрачности деятельности

Описание проблемы

Непрозрачность деятельности чиновников в их работе, невозможность контроля качества их работы, небезопасность их деятельности.

Решение проблемы

Оборудовать места службы государственных чиновников независимой непрерывной системой видеофиксации и контроля в целях безопасности и противодействия коррупции, прозрачности деятельности.

Практический результат

Повышение качества деятельности органов исполнительной власти, обеспечение безопасности участвующих сторон в случае оказания «давления» одной стороны на другую, формирование доказательной базы для законного решения споров и разногласий участников процесса, вывод деятельности на законный уровень во всех случаях, профилактика и снижение уровня коррупции.

Государственный служащий — публичное лицо, от деятельности которого зависит решение важных государственных

ных задач, поэтому он должен принимать решения публично и только на рабочем месте. Общественность должна иметь инструменты контроля работы.

1.4. Искоренить коррупцию в государственных структурах

Описание проблемы

Проблема состоит в высоком уровне коррупции на всех горизонтах власти.

Решение проблемы

В связи с необходимостью борьбы с коррупцией в государственных органах и органах самоуправления предлагаю создать систему регулярной проверки чиновников на склонность к коррупции. Каждый чиновник должен систематически подвергаться провокации на взятку от 3 до 5 раз в год. Каждая провокация должна быть санкционирована руководством отдела/департамента, в котором работает чиновник. В провокации должны участвовать как привлеченные специалисты, так и коллеги проверяемого. После проведения провокации каждый из участников обязан подать докладную записку/рапорт вышестоящему руководству.

Чиновник, не прошедший проверку, должен отстраняться от службы в государственных и муниципальных органах на срок не менее 10 лет.

В свою очередь руководители департаментов/отделов должны также подвергаться регулярным провокациям, организованным их непосредственными руководителями. И так – по всей вертикали власти, вплоть до министров и губернаторов.

Только такая система позволит сделать работу чиновников прозрачной. Только в этом случае никто из рядовых участников проверок не будет знать – кого именно проверяют. Тот, кого привлекли к участию в проверке не будет уверен – проверяет он или проверяют его.

Практический результат

Искоренение коррупции из органов управления всех уровней.

1.5. Создать Фонд противодействия коррупции

Описание проблемы

Мое предложение заключается в создании фонда, целью которого будет создание и поддержание работы общественных организаций по противодействию коррупции. Создание рабочей группы в регионе по расследованию фактов коррупции, а также контролю расходов бюджетных средств, осуществление работ по приему заявлений от граждан по фактам коррупции, доведение информации до органов власти и предание огласки информации через региональные и федеральные СМИ. Также планируется создание общественного движения по выявлению и пресечению мелкой бытовой коррупции. Цель подобной работы — действовать независимо от политических партий, идей и взглядов, активно сотрудничать и координировать свои действия с официальными властями.

Решение

1. Создать независимый фонд противодействия коррупции при поддержке властей.
2. Создать общественное движение по выявлению и борьбе с бытовой коррупцией.
3. Создать общественную организацию по расследованию коррупционных преступлений.

Практический результат

Снизится уровень коррупции в регионах, усилится общественный контроль за коррупцией, что приведет к ухудшению почвы для дальнейшего роста коррупции.

1.6. Прекратить бюджетные растраты и массовую коррупцию в государственных закупках. Ввести единую интеллектуальную систему государственных закупок инновационных товаров, работ и услуг

Описание проблемы

Недавняя массовая гибель детей-подростков в Карелии показала насколько может быть смертельно опасна коррупция в сфере государственного заказа (на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет средств федерального

бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных (муниципальных) бюджетов и внебюджетных источников финансирования).

Коррупция в госзаказах объясняется тем, что национальный рынок госзакупок госкомпаний составляет громадную сумму (более 15 трлн рублей), не считая закупок федеральных органов исполнительной власти, субъектов РФ и муниципальных образований.

Подавляющее число коррупционных действий сводится к лоббированию чиновниками-заказчиками интересов конкретных поставщиков.

Большинство мероприятий сводится к усложнению доступа к госзакупкам потенциальных участников размещения государственного заказа, юридических лиц или физических лиц.

В результате часто имеет место закупка товаров, работ и услуг низкого качества, как закупка лагерного отдыха в социальном отделе мэрии Москвы в детском лагере, систематически нарушавшим санитарно-эпидемиологические требования к организации отдыха детей.

Большая часть бюджетных средств оказывается безвозвратно потерянной в форме утечки капиталов в офшоры благодаря всевозможным «инновационным» коррупционным схемам. Самыми распространенными схемами коррупции являются откаты, махинации с тендерными предложениями и использование подставных или фиктивных компаний (см.файл).

Решение проблемы

1. Ввести единую интеллектуальную систему государственных закупок инновационных товаров, работ и услуг.
2. 50% совокупного годового объема закупок направлять на закупки инновационных товаров, интеллектуальных услуг и высокотехнологичной продукции, включая строительную и оборонно-промышленную продукцию.
3. Разработать долгосрочную стратегию устойчивого развития для каждого федерального органа, субъекта РФ, муниципального образования и госкорпорации.

4. Осуществлять планирование закупок инновационных товаров, работ, услуг на основе разработанной стратегии устойчивого развития.
5. Размещать планы инновационных закупок на своих сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Практический результат

Единая интеллектуальная система государственных закупок.

Комплексное устойчивое развитие России — экономическое, политическое, социальное, экологическое, научно-технологическое.

Интегрированное развитие общенациональной инфраструктуры, индустриальной, транспортной, инженерной, информационно-телекоммуникационной, социальной, территориальной, общегородской и природоохранной, экологической.

Устойчивое развитие пространственных территорий, республик, областей и краев, агломераций, городов и поселений.

Начало смены технологического уклада и постиндустриальной революции, связанной с умными городами, энергосетями, дорогами, повсеместной цифровизацией, роботизацией, аддитивным производством, умной промышленностью 4.0.

Внедрение инноваций во все области общества и сектора экономики от ЖКХ до здравоохранения.

Высококонкурентная технологическая эффективность национальной экономики.

Высокая наукоемкая добавленная стоимость производства.

Повсеместная цифровая трансформация России, таких ее крупнейших госкомпаний, как Газпром и Роснефть.

Развитие новых форм ГЧП и инновационных МСП.

Стимулирование высокой производительности и прорывных инноваций, новых качественных товаров, работ и услуг.

Создание инновационной экосреды для участников размещения государственного заказа, в том числе, индивидуальных физических лиц высокой квалификации, ученых, инженеров и инноваторов.

1.7. Усилить методы борьбы с коррупцией и взяточничеством

Описание проблемы

Предлагаем усилить методы борьбы с коррупцией и взяточничеством путем усиления ответственности за данные преступления. Так, как основной целью данных преступлений является нажива, необходимо, чтобы исчез смысл в ней. Это можно сделать лишь путем конфискации имущества преступников в пользу государства. Конфискация должна быть неотвратимой и достаточной для того, чтобы сделать эти преступления бессмысленными с точки зрения других потенциальных преступников. Кроме того, в соответствующих законах должно быть предусмотрено, чтобы лица, осужденные по данным статьям и законам, больше не могли занимать никаких руководящих постов.

Данное предложение в первую очередь направлено на профилактику нарушений. По незначительным взяткам, как не столь опасным для общества, наоборот предлагаем ослабление ответственности.

Решение проблемы

Усилить методы борьбы с коррупцией и взяточничеством:

1) не учитывать коррупцию до 0,5 МРОТ в УК (административное наказание — 10-кратный штраф от суммы взятки или украденного);

2) от 0,5 до 10 МРОТ достаточно существующей ответственности;

3) от 10 до 50 МРОТ тяжкое нарушение: добавить к существующей ответственности конфискацию всего ценного имущества (оставить лишь жилье по местным минимальным нормам);

4) свыше 50 МРОТ высшая мера наказания, действующая в РФ на данный момент, + конфискация всего ценного имущества (оставить лишь жилье по местным минимальным нормам);

5) всем уличенным в коррупции запретить занимать какие-либо посты в административной и иной госслужбах пожизненно.

Уточнение: по конфискации жилья должно быть либо предоставление социального достаточного размера, либо проживание в жилом помещении с учетом аренды у государства площади, превышающей минимальный размер для этого региона.

Практический результат

Уменьшение коррупции, хищений госимущества и взяточничества.

1.8. Ужесточить ответственность за получение взятки, и назначить вознаграждение за предоставление сведений о получении взятки

Описание проблемы

На данный момент в России устрашающий уровень коррупции. Существующее законодательство не устраняет эту проблему, так как в ужесточении антикоррупционных мер не заинтересованы многие во властных структурах, а также те, кто собственно пишет и составляет законы РФ. Основная проблема существующего законодательства в том, что сильнее страдает тот, кто дает взятку, а не тот, кто берет. Это главный момент, дающий возможность процветать коррупции в нашей стране. Это дает возможность вынуждать давать взятки, чем и пользуются некоторые лица (в том числе, находящиеся на государственных должностях). Они создают такие условия, чтобы у заинтересованных граждан не осталось выбора, как стать преступниками и принести им взятку. То есть это дает возможность безбоязненно получать взятки, так как сама созданная (вследствие несовершенства законодательства) ситуация вынуждает давать взятку. Даже намекать не надо. И, что немаловажно, дающий взятку не побежит жаловаться, так как по закону является большим преступником. К тому же, если нуждающийся не даст взятку, он не получит решения своей проблемы. Такова ситуация на сегодняшний день в стране. Это и нужно изменить.

Решение проблемы

Предлагаю изменить статью 290 Уголовного кодекса следующим образом.

Получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконных оказания ему услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав за совершение действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо если оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе — наказывается лишением свободы на срок 7 лет, а также конфискацией 50% имущества осужденного с лишением права занимать любые руководящие, в том числе государственные, должности сроком на 5 лет. 50% стоимости конфискованного имущества в денежном выражении передавать лицам, выявившим факт получения взятки (в равных долях распределять между представителями силовых структур, устанавливающих факт получения взятки, и лицами, способствовавшими выявлению этого факта, если таковые имелись).

Повторное получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконных оказания ему услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав за совершение действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо если оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе — наказывается лишением свободы на срок 12 лет, а также конфискацией 100% имущества осужденного с лишением права занимать любые руководящие, в том числе государственные, должности пожизненно. 50% стоимости конфискованного имущества в денежном выражении передавать

лицам, выявившим факт получения взятки (в равных долях распределять между представителями силовых структур, устанавливающих факт получения взятки, и лицами, способствовавшими выявлению этого факта, если таковые имелись).

Использование конфиската как материальное вознаграждение лиц, участвовавших в процессе выявления взяточполучателя, будет стимулировать граждан (в том числе и представителей силовых структур) на активные действия по выявлению фактов взяточничества.

Практический результат

С момента принятия оговоренных поправок в существующее на данный момент законодательство взятки будут брать гораздо осторожнее, а значит и уровень коррупции уменьшится. Это даст ощутимый толчок в развитии экономики и честного предпринимательства в стране, а также поможет почистить ряды нечистых на руку чиновников.

На сегодняшний день, по мнению автора, коррупция — один из основных факторов, мешающих нашей стране жить и развиваться, поэтому искоренение этого негативного фактора — важнейшая задача, к решению которой необходимо подключаться всем вместе.

Чем в большей мере нам удастся устранить коррупцию в стране, тем лучше мы будем жить. Это надо понимать.

1.9. Установить единое наказание за получение и дачу взятки

Описание проблемы

Существующее законодательство предусматривает очень размытое понятие уголовного наказания за получение взятки должностным лицом, а также практически полностью отменяет наказание за дачу взятки, если взяточдатель сотрудничает со следствием, что является неоспоримым поощрением для дачи взяток.

Взяточполучатель при текущем законодательстве может практически не понести уголовной ответственности за приня-

тие взятки, что порождает еще большую коррупцию в органах судебной власти.

Решение проблем

Установить единую уголовную ответственность в виде лишения свободы на максимальный срок, установленный Уголовным кодексом РФ как для взяточполучателей, так и для взяточдателей.

Практический результат

Четкое и безукоризненное выполнение законодательства, прекращение неравенства между социальными группами населения, улучшение финансовой ситуации в стране, улучшение инвестиционного климата Российской Федерации.

1.10. О снижении коррупции, минимизации бюджетных рисков, введении электронного кабинета госслужащего, определении эффективности деятельности и рейтинга доверия

Описание проблемы

В целях снижения бюджетных рисков при принятии и исполнении бюджетов различных уровней, недопущения бесконтрольного и незаконного расходования бюджетных средств, в т.ч. при осуществлении государственных и муниципальных закупок в рамках Федерального закона № 94-ФЗ и Федерального закона «О Федеральной контрактной системе», прошу Вас рассмотреть предложение о создании «Межведомственного подразделения (отдела, группы) в аппаратах полномочных представителей президента в федеральных округах по профилактике и координации выявления, пресечения хищений бюджетных средств и контролю за расходованием государственных средств».

Самой актуальной темой борьбы с правонарушениями и преступлениями, бесспорно, является предотвращение правонарушений в налоговой и бюджетной сфере, и контроль за расходованием государственных средств. Это направление определено Вами, как наиболее приоритетное на встрече с руководителем Федеральной службы по финансовому мониторингу РФ и другими руководителями министерств и ведомств

правоохранительного блока. Главной задачей, поставленной Вами перед руководителями силовых ведомств, наряду с многими другими, является снижение коррупции в бюджетной и налоговой сферах — основных источниках противоправных доходов для большинства недобросовестных предпринимателей и юридических лиц. Наиболее характерными видами правонарушений в этой области остаются: злоупотребления при проведении государственных и муниципальных закупок в рамках № 94-ФЗ, незаконное получение налоговой выгоды, выраженное в неправомерного уменьшении размера налоговой обязанности, путем: уменьшения налоговой базы, получения налогового вычета, налоговой льготы, применения более низкой налоговой ставки, а также неправомерное получения права на возврат (зачет) или возмещение налога из бюджета. В послании Совету Федерации от 12 декабря 2012 г., называя госзакупки «питательной зоной» для коррупции, Вы просите парламент страны ускорить принятие закона о федеральной контрактной системе, придав важнейшее значение аудиту эффективности и целесообразности бюджетных расходов, закупок государства и госкомпаний, а также публичной отчетности о ходе и результатах исполнения госконтрактов.

Рассматривая правонарушения в сфере государственных и муниципальных закупок хотелось бы отметить следующее. Поскольку при проведении государственных и муниципальных закупок в рамках Федерального закона № 94-ФЗ отсутствует единая база данных, содержащая информацию о закупочных ценах на импортируемые по данным контрактам товары и услуги, а также информацию о ценах заводов производителей и рыночных ценах на работы и услуги, то было бы целесообразно, для минимизации бюджетных рисков при проведении крупных аукционов проводить предварительный контроль опубликованной технической и иной документации силами специально созданного межведомственного подразделения (отдела, группы) экспертов-юристов в аппаратах полномочных представителей Президента. Мероприятия, проводимые сотрудниками данного подразделения, способствовали бы снижению коррупционной составляющей и являлись

бы профилактикой крупных хищений бюджетных средств, а также способствовали бы ограничению сговора участников рынка в нарушении условий конкуренции путем подачи единственных заявок на участие в аукционе с использованием завышенных цен для последующего «отката» участникам аукционной комиссии и другим заинтересованным лицам.

Не секрет, что за последнее время общество существенно утратило доверие к правоохранительным органам из-за некомпетентности и непрофессионализма отдельных работников, а порой и целых ведомств. Следствием этого явились неверные качественные и количественные (особенно «палочные») критерии оценки деятельности и зачастую бюрократический подход к назначению руководителей подразделений и ведомств. Отсутствие культуры и мотивации в деятельности сотрудников, созвучия аур добротолубия при формировании служб и назначении руководителей, низкий уровень духовного воспитания и квалификации привели к падению рейтинга доверия, снизили качество и эффективность выявления и предотвращения правонарушений.

В связи с этим предлагается определить истинными критериями оценки деятельности правоохранительных органов — профилактику правонарушений и эффективность расследования уголовных дел, а критерием приема сотрудников на работу — духовный и культурный уровень развития. Это будет способствовать снижению процессуальных, судебных и уголовно-исполнительных расходов, так как судебных процессов станет меньше, как следствие, сократятся штаты и расходы на содержание судебных, следственных, оперативных, уголовно-исполнительных ведомств и снизится уровень коррупции в деятельности этих ведомств. Выявление признаков покушения на совершение правонарушения и их пресечение на ранней стадии, будет в большей степени способствовать воспитанию лиц, стоящих на грани преступления закона, что в первую очередь позволит сохранить целостность и духовный мир личности для общества и государства, не разрушив его в местах лишения свободы, и во-вторых, предотвратит вывод на длительное время значительных финансовых средств из бюджетов различных

уровней (пример: неправомерное возмещение НДС по схеме товарных остатков на сумму более 10 млрд рублей через ИФНС № 25 и № 28 – уголовное дело № 344212 от 08.12.2010 г. возбуждено по ст. 159 ч.4 УК РФ в отношении неустановленных лиц и не направлено в суд до настоящего времени... Руководители налоговых структур, покрываемые руководителями силового блока продолжают выводить из бюджета значительные суммы под видом возврата НДС, сделок с ценными бумагами через офшоры), снизит отток капитала из страны, будет способствовать росту экономики РФ.

Эффективным механизмом в выявлении и пресечении правонарушений в бюджетной и налоговой сфере может стать заблаговременный анализ информации, работниками межведомственного подразделения или отдела, созданного в представительствах Президента РФ по федеральным округам, для аккумуляции и обработки информации поступающей из межрегионального управления Федеральной службы по финансовому мониторингу, УФНС региона, счетной палаты, системы электронного мониторинга госзакупок, в целях контроля за расходованием бюджетных средств и налогов, минимизации бюджетных рисков в госзакупках. Формирование межведомственных подразделений (отделов, групп) по профилактике и координации выявления, пресечения хищений бюджетных средств и контролю за расходованием государственных средств в полпредствах, из числа наиболее подготовленных специалистов и бывших сотрудников правоохранительных органов, позволит в короткий период достичь положительного эффекта, в том числе за счет снижения бюрократических издержек в сборе, оценке и анализе доказательств по данным фактам и принятии управленческих решений по недопущению неправомерного расходования бюджетных средств.

Для снижения коррупции в стране и доступности публичного обсуждения и оценки деятельности госслужащих предлагается введение открытого кабинета госслужащего на портале госуслуг с присвоением каждому рейтинга доверия общества и рейтинга эффективности деятельности. Для этого предлага-

ется на портале госуслуг ввести «Электронный кабинет госслужащего» (не требует финансовых затрат).

Каждому государственному и муниципальному служащему создать персональный электронный кабинет, через который, в режиме он-лайн отражалась бы информация о планах работы и ежедневных итогах деятельности. Для облегчения доступа к электронным кабинетам госслужащих продолжать устанавливать доступные интерактивные терминалы госуслуг (Инфоматы), аналогичные введенным в Татарстане Никифоровым Н.А. Данный механизм позволит:

1. Контролировать рабочее время служащего.
2. Оценивать нагрузку и результаты деятельности.
3. Давать прямые ведомственные и межведомственные поручения и указания.

4. Обращаться гражданам и организациям напрямую с вопросами, претензиями и жалобами, в том числе к руководству ведомств и служб на действия подчиненных сотрудников.

5. Сократить время для ответов на обращения граждан и организаций, минуя бумажную переписку и ручную регистрацию входящей и исходящей корреспонденции.

6. Проводить он-лайн переписку между служащими с отсылкой копий писем руководителям для контроля и анализа работы.

7. Участвовать в решении стоящих перед государственными и муниципальными служащими вопросов и проблем (схожие вопросы и актуальные темы автоматически будут появляться на страницах служащих с указанием контактов оппонентов и корреспондентов).

8. Оценивать результаты деятельности служащего, в том числе и его руководителя, принимать оперативные решения об их поощрении или наказании за исполнение своих обязанностей, планов работы, поручений, обращений и жалоб граждан и организаций, тем самым мотивируя их к более качественному и продуктивному труду.

9. Предусмотреть индивидуальный рейтинг госслужащего по региону и стране – рейтинг доверия общества (предварительно оценив каждый пункт выполняемой работы по баллам

в зависимости от достигаемого результата), что будет мотивировать к карьерному росту и способствовать формированию качественного кадрового резерва.

10. Определять приоритеты в решении поставленных задач и корректировать планы работы, анализируя поступающую на свои страницы информацию, в том числе от других служащих и заинтересованных ведомств, таким образом избавиться от дублирующих обязанностей и задач, а в сложных вопросах – находить единственно правильное решение, не прибегая к многочисленным совещаниям.

Практический результат

Снижение коррупции, минимизация бюджетных рисков, введение электронного кабинета госслужащего с возможностью определения эффективности его деятельности и рейтинга доверия.

1.11. Выполнение конвенции ООН по обязательному рассмотрению анонимных сообщений граждан о коррупции

Описание проблемы

В соответствии с пунктом 2 статьи 13 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) «Каждое Государство-участник принимает надлежащие меры для обеспечения того, чтобы соответствующие органы по противодействию коррупции... были известны населению, и обеспечивает доступ к таким органам для представления им сообщений, в том числе анонимно, о любых случаях, которые могут рассматриваться в качестве представляющих собой какое-либо из преступлений ...».

Россия ратифицировала данную конвенцию.

Однако в настоящее время анонимные сообщения не рассматриваются. А люди в свою очередь боятся расправы со стороны преступников.

Вместе с тем, о многих преступлениях люди могли бы сообщить в подробностях, поддающихся проверке и, соответ-

ственно, практически отбрасывающих сомнения относительно того, является ли такая информация ложной. Очевидно, что неопределенные сообщения «такой-то ворует» рассматриваться не должны. Но, если указаны подробности, анонимное сообщение следует перепроверить.

Конечно, это прибавит работы правоохранительным органам, но в значительной мере и упростит ее.

Предлагаю выполнить положения Конвенции о рассмотрении анонимных сообщений. В принципе, можно распространить такую практику и на другие сферы преступности.

Практический результат

Анонимные сведения помогут не только узнать о совершенных преступлениях но, и зачастую найти доказательства преступлений.

Если потенциальные преступники будут знать о том, что об их злодеяниях может сообщить любой из посвященных, и они даже не будут понимать откуда исходит опасность, сфера их «деятельности» значительно сократится (профилактика преступности).

Уровень коррупции и преступности снизится.

1.12. Внести изменения в ФЗ № 273 от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции»

Описание проблемы

В соответствии, со ст. 8 ФЗ № 273-ФЗ от 25.12.2008 «О противодействии коррупции» за государственными и муниципальными служащими закреплена обязанность предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. При проведении проверки достоверности и полноты сведений наказывают, как правило, за копеечные, несущественные недочеты, которые служащие допустили по невнимательности при заполнении сведения о доходах.

Решение проблемы

Внести изменения в Федеральный закон «О противодействии коррупции».

Дополнить в статью 8 смягчающий пункт:

— при выявлении в ходе проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных и муниципальных служащих незначительных недочетов, освобождать от ответственности и наказания гос. и мун. служащих. Установить лимит при котором ответственность за несущественные нарушения не наступает, например на сумму не более 500 руб.

Практический результат

При выявлении несоответствий в сведениях о доходах государственных и муниципальных служащих наказывают даже за 1 коп. Такой подход — пережиток карательного уклона. Учитывая сложность сбора информации о доходах, допущение незначительных ошибок практически неизбежно. Нужны четкие критерии, при которых наступает ответственность. Принятие изменений в ФЗ устранил недочет в законе и позволит более гуманно относиться к государственным и муниципальным служащим.

2. Содержание и результаты рассмотрения общественной инициативы антикоррупционной направленности, набравшей необходимое количество голосов на сайте РОИ

9 января 2015 года на сайте «Российская общественная инициатива» завершилось голосование по общественной инициативе «Об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников и иных лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах». Данная инициатива в течение 1 месяца набрала необходимые 100 тысяч голосов граждан и была передана для рассмотрения в экспертную рабочую группу федерального уровня.

Важно помнить, что задачей рабочей группы является проведение экспертизы инициативы, подготовка экспертного заключения, а также принятие решения о целесообразности реализации общественной инициативы, разработки нормативно-правового акта или принятия иных мер по реализации.

Общественная инициатива «Об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников и иных лиц, обязанных

представлять сведения о своих доходах и расходах» набрала 100 092 голоса «за» и 123 голоса «против».

Описание проблемы

Настоящей инициативой предлагается распространить юрисдикцию России на статью 20 Конвенции ООН против коррупции и ввести в Уголовный кодекс РФ новый состав преступления «Незаконное обогащение» в отношении лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах, а также внести некоторые другие антикоррупционные поправки в законодательство РФ.

Таким образом, под действие данных норм попадут как чиновники, так и должностные лица государственных компаний, таких как РЖД, Газпром, Транснефть, ВТБ и др.

В настоящее время масштабы коррупции в России угрожают ее внутренней и внешней безопасности. Несмотря на присоединение России в 2006 году к Конвенции ООН против коррупции и принятие нескольких нормативных актов против коррупции, пока не удалось достичь заметного успеха в деле искоренения коррупции.

Очевидно, что основной сегмент коррупции в стране приходится на чиновников, осуществляющих властные и распорядительные функции в государственных органах и органах местного самоуправления. Чиновники, злоупотребляя правом на частную собственность и законодательством о защите персональных данных, декларируют свои доходы как минимальные. При этом и они, и их родственники, не особо скрываясь, пользуются активами стоимостью в десятки и сотни раз большей, чем их задекларированные доходы.

Подобные примеры неоднократно публиковались в СМИ и в сети Интернет: широко известна история с зарубежной недвижимостью депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ; история с квартирой высокопоставленного чиновника московского правительства, стоимостью в 6 – 10 раз большей, чем доходы всей его семьи за последние 10 лет; история с шикарным поместьем руководителя одной из крупнейших госкомпаний, стоимость которого составляет около 100 млн долларов и др.

Таких примеров множество, а стоимость найденного у чиновников имущества вызывает обоснованные вопросы об источниках доходов, на которые оно было приобретено.

Поэтому чиновники, у которых обнаружены активы, явно превышающие их законные доходы, должны подлежать уголовной ответственности. Для установления такой ответственности необходимо распространить юрисдикцию России на статью 20 Конвенции ООН против коррупции и ввести новый состав преступления в Уголовный Кодекс РФ – «Незаконное обогащение».

Универсальным прикрытием для отечественных коррупционеров стала формулировка статьи 20 Конвенции ООН против коррупции, которая якобы препятствует закреплению в российском законодательстве уголовной ответственности за незаконное обогащение по причине ее несоответствия принципу презумпции невиновности, закрепленному в Конституции РФ. Однако Конвенция ООН против коррупции не содержит конкретных уголовно-правовых норм – нормы данной Конвенции носят абстрактный характер и являются результатом компромисса сторон международно-правового договора. Участники данной Конвенции в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства принимают конкретные законодательные меры для обеспечения своих международных обязательств, а, следовательно, Россия как страна-участница Конвенции ООН против коррупции свободна в формулировании диспозиции уголовно-правовой нормы в своем внутреннем законодательстве. Формулировка такой нормы может быть адаптирована к основополагающим принципам законодательства РФ, одним из которых является принцип презумпции невиновности.

Настоящая инициатива не умаляет действие принципа презумпции невиновности: должностное лицо считается невиновным в незаконном обогащении, пока не будет доказано обратного. Обязанность по доказыванию преступного характера деяния лежит на правоохранительных органах – должностное лицо лишь вправе доказывать свою невиновность, но не обязано это делать.

Решение проблемы

В инициативе предлагается:

1. Распространение юрисдикции Российской Федерации на статью 20 Конвенции ООН против коррупции посредством внесения изменений в Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».

2. Расширение объема законодательного понятия «коррупция» путем дополнения в части 1 статьи 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» словами «незаконное обогащение».

3. Введение для чиновников, замещающих высшие государственные должности, обязанности представлять своим работодателям сведения о доходах и расходах своих совершеннолетних детей.

4. Введение для чиновников, замещавших в прошлом высшие государственные должности, обязанности представлять своим бывшим работодателям сведения о своих доходах и расходах, доходах и расходах своих супруги (супруга) и детей в течение последних трех лет после увольнения с должности.

5. Закрепление права Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров инициировать проведение проверки за достоверностью и полнотой сведений о доходах и расходах чиновников, соответствием доходов чиновников их расходам.

6. Введение для чиновников запрета на фактическое пользование (в отсутствие договора или иного правового основания) земельными участками, другими объектами недвижимости, транспортными средствами и иным имуществом, принадлежащим другим физическим или юридическим лицам.

7. Введение уголовной ответственности для должностных лиц за незаконное обогащение: значительное превышение стоимости активов должностного лица над размером законных доходов такого лица.

8. Введение административной ответственности за превышение расходов чиновника над уровнем его доходов.

Практический результат

Принятие настоящего Федерального закона значительно

повысит эффективность деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции, устраним коррупционные угрозы внутренней и внешней безопасности государства.

Кроме того, автором данной инициативы был подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции”, Федеральный закон “О противодействии коррупции”, Уголовный кодекс Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также пояснительная записка к указанному проекту.

ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
«О внесении изменений и дополнений
в Федеральный закон “О ратификации
Конвенции Организации Объединенных Наций
против коррупции”, Федеральный закон
“О противодействии коррупции”,
Уголовный кодекс Российской Федерации,
а также в отдельные законодательные акты
Российской Федерации»

Статья 1

Пункт 1 статьи 1 Федерального закона от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» (Собрание законодательства Российской Федерации от 20 марта 2006 г. № 12 ст. 1231) изложить в следующей редакции:

«1) Российская Федерация обладает юрисдикцией в отношении деяний, признанных преступными согласно статье 15, пункту 1 статьи 16, статьям 17 – 22, пункту 1 статьи 23, статьям 24, 25 и 27 Конвенции, в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 3 статьи 42 Конвенции;».

Статья 2

Внести в Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ “О противодействии коррупции” (Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 52 (часть I) ст. 6228) следующие изменения:

1) подпункт «а» пункта 1 статьи 1 после слов «коммерческий подкуп» дополнить словами «, незаконное обогащение»;

2) в пункте 4 статьи 6, пункте 2 части 1, части 2 статьи 7.1, частях 1, 4 и 8 статьи 8, части 1 – 3 статьи 8.1, части 4 статьи 12.1, пункте 2 части 1 статьи 13.1, пункте 2 части 1 статьи 13.4 слово «несовершеннолетних» исключить;

3) в статье 8:

а) дополнить частью 1.1 следующего содержания:

«1.1. Лица, указанные в пунктах 1 – 4 части 1 настоящей статьи, обязаны представлять сведения о своем имуществе и имуществе своих супруги (супруга) и детей, включающие сведения об объектах недвижимости (земельных участках, жилых домах, квартирах, дачах, гаражах, иных объектах недвижимости), транспортных средствах, ценных бумагах, акциях (долях участия, паях в уставных (складочных) капиталах организаций), денежных средствах (в наличной и безналичной форме), иностранной валюте, а также об ином имуществе, стоимость которого превышает тысячу минимальных размеров оплаты труда.»;

б) дополнить частью 1.2 следующего содержания:

«1.2. Лица, замещавшие должности, указанные в пунктах 1 – 3 части 1 настоящей статьи, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и детей бывшему представителю нанимателя (работодателю) в течение трех лет со дня увольнения с должности.»;

в) часть 7 изложить в следующей редакции:

«7. Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с частью 1 настоящей статьи, осуществляется по решению Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров, а также по решению представителя нанимателя (руководителя), учредителя или лица, которому такие полномочия предоставлены представителем нанимателя (руководителя), учредителем, в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации, самостоятельно или путем направления запросов в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности, об имеющихся у них данных о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданина или лица, указанных в части 1 настоящей статьи, супруги (супруга) и детей данного гражданина или лица.»;

г) часть 7.1 изложить в следующей редакции:

«7.1. В случае, если при осуществлении проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с частью 1 настоящей статьи, Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, представитель нанимателя (руководителя), учредитель или лица, уполномоченные представителем нанимателя (руководителя), учредителем на проведение такой проверки, обнаружат признаки преступления, Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, представитель нанимателя (руководителя), учредитель или лица, уполномоченные представителем нанимателя (руководителя), учредителем на проведение такой проверки, обязаны сообщить об этом в органы дознания или предварительного следствия.»;

4) в статье 8.1:

а) дополнить частью 1.1 следующего содержания:

«1.1. Лица, замещавшие (занимавшие) должности, указанные частью 1 настоящей части, обязаны представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и детей бывшему представителю нанимателя (работодателю) в течение трех лет со дня увольнения с должности.»;

б) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Проверка достоверности и полноты сведений о расходах лиц, указанных в части 1 настоящей статьи, а также расходов их супруг (супругов) и детей, соответствием таких расходов общему доходу лиц, указанных в части 1 настоящей статьи, и их супруг (супругов) и детей за последних три года, предшествующих совершению сделки, осуществляется по решению Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров, а также иными лицами в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и Федеральным законом “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам”, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными актами Центрального банка Российской Федерации.»;

в) дополнить частью 2.1 следующего содержания:

«2.1. В случае, если при осуществлении проверки достоверности и полноты сведений о расходах лиц, указанных в части 1 настоящей статьи, а также расходов их супруг (супругов) и детей, соответствием таких расходов общему доходу лиц, указанных в части 1 настоящей статьи, и их супруг (супругов) и детей за три последних года, предшествующих совершению сделки, Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, иные лица, уполномоченные на проведение такой проверки, обнаружат признаки преступления, Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, иные лица, уполномоченные на проведение такой проверки, обязаны сообщить об этом в органы дознания или предварительного следствия.»;

5) дополнить часть 3 статьи 12.1 пунктом 7.1 следующего содержания:

«7.1) осуществлять на постоянной и безвозмездной основе фактическое пользование (в отсутствие договора или иного правового основания) земельными участками, другими объектами недвижимости, транспортными средствами, иным имуществом, стоимость которого превышает тысячу минимальных размеров оплаты труда, принадлежащим другим физическим или юридическим лицам;».

Статья 3

Внести в Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июня 1996 г. № 25 ст. 2954) следующие изменения и дополнения:

1) в статье 46:

а) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Штраф устанавливается в размере от пяти тысяч до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух недель до пяти лет, либо исчисляется в величине, кратной стоимости предмета или сумме коммерческого подкупа или взятки, либо исчисляется в величине, кратной сумме незаконного обогащения. Штраф в размере от пятисот тысяч рублей или в размере зара-

ботной платы или иного дохода осужденного за период свыше трех лет может назначаться только за тяжкие и особо тяжкие преступления в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса, за исключением случаев исчисления размера штрафа исходя из величины, кратной сумме коммерческого подкупа или взятки. Штраф, исчисляемый исходя из величины, кратной сумме коммерческого подкупа или взятки, устанавливается в размере до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки, но не может быть менее двадцати пяти тысяч рублей и более пятисот миллионов рублей. Штраф, исчисляемый исходя из величины, кратной сумме незаконного обогащения, устанавливается в размере до пятикратной суммы незаконного обогащения, но не может быть менее одного миллиона рублей и более ста миллионов рублей.»;

б) часть 5 изложить в следующей редакции:

«5. В случае злостного уклонения от уплаты штрафа, назначенного в качестве основного наказания, за исключением случаев назначения штрафа в размере, исчисляемом исходя из величины, кратной стоимости предмета или сумме коммерческого подкупа или взятки, сумме незаконного обогащения, штраф заменяется иным наказанием, за исключением лишения свободы. В случае злостного уклонения от уплаты штрафа в размере, исчисляемом исходя из величины, кратной стоимости предмета или сумме коммерческого подкупа или взятки, сумме незаконного обогащения, назначенного в качестве основного наказания, штраф заменяется наказанием в пределах санкции, предусмотренной соответствующей статьей Особенной части настоящего Кодекса. При этом назначенное наказание не может быть условным.»;

2) пункт «а» части 1 статьи 104.1 после слова «290» дополнить словом «, 290.1»;

3) примечание 1 к статье 285 после слов «в статьях настоящей главы» дополнить словами «, за исключением статьи 290.1.»;

4) дополнить статьей 290.1 следующего содержания:

«Статья 290.1 Незаконное обогащение

1. Значительное превышение стоимости активов должностного лица над размером законных доходов такого лица –

наказывается штрафом в размере до двукратной суммы незаконного обогащения с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до двух лет со штрафом в размере одной пятой суммы незаконного обогащения.

2. То же деяние, совершенное лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления,

наказывается штрафом в размере до пятикратной суммы незаконного обогащения с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере одной второй суммы незаконного обогащения.

3. Деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные в крупном размере,

наказывается лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и со штрафом в размере двукратной суммы незаконного обогащения.

4. Деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные в особо крупном размере,

наказывается лишением свободы на срок до семи лет со штрафом в размере пятикратной суммы незаконного обогащения.

Примечания:

1. Под активами в настоящей статье понимаются ценные бумаги, объекты недвижимости, транспортные средства, иное имущество, принадлежащее должностному лицу или используемое им, а также обязательства имущественного характера такого лица.

2. Должностными лицами в настоящей статье признаются лица, обязанные в соответствии с законодательством Россий-

ской Федерации представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

3. Под законными доходами в настоящей статье понимаются доходы, сведения о которых в соответствии с законодательством Российской Федерации представляются должностным лицом (лицом, претендующим на занятие должности) представителю нанимателя (работодателю).

4. Значительным в настоящей статье признается превышение стоимости активов должностного лица над размером законных доходов такого лица на сумму более пяти миллионов рублей.

5. Незаконным обогащением в крупном размере в настоящей статье признается превышение стоимости активов должностного лица над размером законных доходов такого лица на сумму более десяти миллионов рублей, незаконным обогащением в особо крупном размере – более тридцати миллионов рублей.».

Статья 4

Часть 1 статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации от 24 декабря 2001 г. № 52 (часть I) ст. 4921) после слов «290 частью первой» дополнить словами «, 290.1 частью первой».

Статья 5

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. № 1 (часть I) ст. 1) следующие изменения:

1) дополнить статьей 19.35 следующего содержания:

«Статья 19.35. Превышение стоимости активов должностного лица над размером его доходов

Превышение стоимости активов должностного лица над размером законных доходов такого лица, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, –

наказывается дисквалификацией на срок от одного года до трех лет.

Примечания:

1. В настоящей статье под активами понимается имущество и обязательства имущественного характера, указанные в примечании 1 к статье 290.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

2. В настоящей статье под должностным лицом понимаются лица, указанные в примечании 2 к статье 290.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

3. В настоящей статье под законными доходами понимаются доходы, указанные в примечании 3 к статье 290.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.»;

2) в части 1 статьи 23.1 вместо слов «19.32, 19.33, 19.34» указать слова «19.32 – 19.35»;

3) часть 1 статьи 28.4 после слова «19.32» дополнить словом «, 19.35».

Статья 6

Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Статья 7

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением статей 3 – 5 настоящего Федерального закона.

2. Статьи 3 – 5 настоящего Федерального закона вступают в силу по истечении одного года со дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

3. В течение года со дня официального опубликования настоящего Федерального закона и до вступления в силу статей 3 – 5 настоящего Федерального закона должностные лица, стоимость активов которых превышает размер их законных доходов, обязаны привести стоимость своих активов в соответствие с размером своих законных доходов.

Президент Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту Федерального закона «О внесении
изменений и дополнений в Федеральный
закон “О ратификации Конвенции Организации
Объединенных Наций против коррупции”,
Федеральный закон “О противодействии
коррупции”, Уголовный кодекс Российской
Федерации, а также в отдельные
законодательные акты Российской Федерации»

Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции”, Федеральный закон “О противодействии коррупции”, Уголовный кодекс Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект) разработан в связи с тем, что в настоящее время масштабы коррупции в России угрожают ее внутренней и внешней безопасности, а меры, предпринимаемые по борьбе с коррупцией, являются неэффективными и недостаточными.

Целями законопроекта является повышение эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции, устранение коррупционных угроз внутренней и внешней безопасности государства.

Законопроект вносит изменения и дополнения в регулирование отношений, связанных с контролем за доходами и расходами должностных лиц государственных и муниципальных органов, должностных лиц государственных корпораций и иных должностных лиц, обязанных в соответствии с законодательством Российской Федерации декларировать свои доходы, имущество, имущественные обязательства и расходы, а также доходы, имущество, обязательства имущественного характера и расходы своих супругов и детей (далее – должностные лица),

установлением ответственности за несоответствие уровня расходов должностных лиц уровню доходов таких лиц. В законопроекте предусмотрено:

1) распространение юрисдикции Российской Федерации в отношении деяния, предусмотренного статьей 20 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции («незаконное обогащение»);

2) расширение объема законодательного понятия «коррупция» путем дополнения части 1 статьи 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» словами «незаконное обогащение»;

3) введение для должностных лиц обязанности представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о доходах и расходах своих совершеннолетних детей;

4) закрепление на законодательном уровне видов имущества, сведения о которых представляются должностными лицами (лицами, претендующими на занятие той или иной должности) представителю нанимателя (работодателю);

5) введение для бывших должностных лиц обязанности представлять бывшему представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах и расходах в течение последних трех лет после увольнения с должности;

6) закрепление права Генерального Прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров инициировать проверку сведений о доходах и расходах должностных лиц;

7) установление для должностных лиц запрета на осуществление на постоянной и безвозмездной основе фактического пользования (в отсутствие договора или иного правового основания) земельными участками, другими объектами недвижимости, транспортными средствами, иным имуществом, стоимость которого превышает тысячу минимальных размеров оплаты труда, принадлежащим другим физическим или юридическим лицам;

8) включение в Уголовный кодекс Российской Федерации нового состава преступления – «Незаконное обогащение»: значительное превышение стоимости активов должностного лица над размером законных доходов такого лица;

9) включение в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях нового состава административного правонарушения – «Превышение стоимости активов должностного лица над размером его доходов»: превышение стоимости активов должностного лица над размером законных доходов такого лица;

10) предоставление для должностных лиц, стоимость активов которых превышает размер законных доходов таких лиц, «последнего шанса» в виде годичного срока для приведения стоимости своих активов в соответствие с уровнем своих законных доходов.

9 января 2015 года на сайте «Российская общественная инициатива» завершилось голосование по общественной инициативе «Об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников и иных лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах». Данная инициатива в течение 1 месяца набрала необходимые 100 тысяч голосов граждан и была передана на рассмотрение в экспертную рабочую группу федерального уровня.

25 февраля 2015 года экспертная рабочая группа федерального уровня, которой в соответствии с Правилами рассмотрения инициатив отводится 2 месяца на рассмотрение инициативы, дачу экспертного заключения и принятии решения о реализации данной инициативы, опубликовала соответствующее экспертное заключение.

Подробно ознакомиться с текстом данного решения можно на сайте РОИ. Однако следует привести основные выводы экспертов.

1. Учитывая, что предлагаемые общественной инициативой изменения в законодательство Российской Федерации противоречат Конституции Российской Федерации и основополагающим принципам правовой системы Российской Федерации, считать нецелесообразным разработку соответствующего нормативно-правового акта.

2. Принимая во внимание важность и актуальность вопроса борьбы с коррупцией как одного из социально-экономических приоритетов Российской Федерации, необходимость нормативно-правового совершенствования мер по борьбе

с коррупцией, а также поддерживая значимость идеи усиления мер ответственности за правонарушения, следствием которых является незаконное обогащение, рекомендовать рабочей группе Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства по экспертному обеспечению развития антикоррупционных механизмов с привлечением заинтересованных членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членов экспертной рабочей группы федерального уровня, автора общественной инициативы, представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, общественных, научных и экспертных организаций:

- провести анализ действующего нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции, в том числе, по вопросам выявления предупреждения и пресечения правонарушений, следствием которых является незаконное обогащение;
- провести анализ находящихся на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации законопроектов, предлагающих внесение в законодательство изменений аналогичных содержащихся в общественной инициативе;
- подготовить предложения по комплексному совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции, в том числе, с части совершенствования мер и механизмов ответственности за правонарушения, следствием которых является незаконное обогащение.

3. Направить информацию о результатах рассмотрения общественной инициативы и материалы общественной инициативы в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и Правительство Российской Федерации.

Избранная библиография по теме «КОРРУПЦИЯ В СИСТЕМЕ ВЛАСТЕОТНОШЕНИЙ»

Составитель — Г.Е. Зенин⁴⁷⁵

Источники на русском языке:

1. Абашидзе А.Х. Национальные и международные меры в борьбе против коррупции // Юрист-международник. — 2007. — № 2. — С. 2 — 10.
2. Абдрахманов А.И. О коррупционной составляющей в организации властных отношений в советской России в 1917 — 1921 годах // Государственная власть и местное самоуправление, 2009, № 3.
3. Абдрахманов А.И. О проблеме коррупции в практике чрезвычайных комиссий по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности // Государственная власть и местное самоуправление. — 2009. — № 6. — С. 30-33.
4. Абрамовская О.Р. Противодействие коррупционной преступности в органах государственной власти и местного самоуправления (криминологический аспект): Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: Спец. 12.00.08/ Челябинский юридический институт МВД России. — Челябинск, 2011. — 26 с.
5. Авакьян С. А. Выборы и коррупция // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко, А.Е. Любарева. — Аспект Пресс М, 2006.
6. Азаров М.С. Мониторинг информационного обеспечения противодействия коррупции в деятельности органов

⁴⁷⁵ Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

- исполнительной власти субъектов РФ // Информационное право. — 2011. — № 1. — С. 23 – 27.
7. Айбазов Р.У. Борьба с коррупцией как ключевой элемент эффективности правовой политики и обеспечения законности в Российской Федерации // Российское правосудие. — 2007. — № 7. — С. 4-11.
 8. Акимова Н.В. Истоки коррупции и особенности борьбы с ней в России XIV — XVII веков // История государства и права, 2008, № 8.
 9. Акимова Н.В. Коррупция в России: история и современность // Юридический мир. — 2008. — № 12. — С. 78 – 80.
 10. Алакшина И.С. Гражданско-правовые аспекты противодействия коррупции // Безопасность бизнеса, 2009, № 2.
 11. Александров С.Г. Развитие уголовного законодательства о коррупции // Российский следователь, 2007, № 20.
 12. Александров С.Г. Развитие уголовного законодательства о коррупции в США // История государства и права, 2007, № 13.
 13. Александров, С.Г. Развитие уголовного законодательства о коррупции // Российский следователь. — 2007. — № 20. — С. 12-14.
 14. Александрова В.А. Соблюдение законодательства о борьбе с коррупцией // Законность, 2010, № 5.
 15. Алексеев А. Презумпции против коррупции // Законность. — 2008. — № 4. — С. 28.
 16. Алексеев Г.В. К вопросу об уточнении понятия «коррупция» в российском законодательстве / Г.В. Алексеев, Г.Н. Морозов // Власть. — 2011. — № 5. — С. 134 – 136.
 17. Ананьева А.В. Основные экономико-правовые методы защиты от коррупции в целях укрепления экономической безопасности России // «Черные дыры» в российском законодательстве. — 2008. — № 6. — С. 85 – 88.
 18. Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность

- менность: монография. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва: Волтерс Клувер, 2011. — 272 с.
19. Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: История и современность: Монография. — Москва: Экономика, 2011. — 301 с. — Библиография: с. 293 – 297.
 20. Аникин А. Противодействие коррупции // Законность, 2006, № 11.
 21. Артемьев, А.Б. Динамика нормативного регулирования борьбы с коррупцией в РФ // Право и государство: теория и практика. — 2011. — № 7. — с. 113 – 116.
 22. Арямов А.А. Тест на коррупциогенность // Безопасность бизнеса, 2009, № 3.
 23. Аснис А.Я. К вопросу о ратификации Конвенции Совета Европы Об уголовной ответственности за коррупцию и ее реализации в УК РФ // Адвокат, 2005, № 4.
 24. Астанин В.В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов анализ и оценка предмета деятельности и коррупциогенных рисков участия экспертов в их работе // Российская юстиция, 2009, № 2.
 25. Астанин В.В. Криминологическая характеристика проявлений организованной коррупции // Lex Russica. Научные труды МГЮА.. — 2007. — № 1. — С. 174 – 184.
 26. Астанин В.В. Организационно-правовые основы выявления и расследования коррупционных преступлений организованного характера в США // Российская юстиция, 2008, № 3.
 27. Астанин В.В. Практика реагирования судебных органов на организованную коррупцию и в сфере их деятельности // Уголовное судопроизводство, 2006, № 2.
 28. Астанин В.В. Современная практика назначения уголовных наказаний за коррупционные преступления в России // Российская юстиция. — 2011. — № 7. — С. 31 – 34.
 29. Астанин В.В. Принципы противодействия корруп-

- ции в российском законодательстве // Юридический мир. — 2009. — № 2. — С. 43 – 46.
30. Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук: Спец.: 12.00.08 / Московская государственная юридическая академия. — Москва, 2009. — 37 с.
 31. Астанин В.В. Международное сотрудничество РФ в сфере противодействия коррупции (по новеллам российского законодательства) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2009. — № 1. — С. 117 – 121.
 32. Астанин В.В. Правовые проблемы противодействия коррупции в новеллах федерального законодательства и в законодательстве субъектов РФ // Федерализм. — 2009. — № 1. — С. 181 – 188.
 33. Астанин В.В. Борьба с коррупцией в контексте принципа равенства граждан перед законом // Российский юридический журнал. — 2008. — № 2. — С. 155 – 156.
 34. Ахметова Н. Роль профессиональной этики в профилактике коррупции // Власть. — 2009. — № 6. — С. 106-109.
 35. Ахметшин Н.Х. Политико-правовые аспекты борьбы с коррупцией в КНР // Государство и право. — 2008. — № 8. — С. 56 – 63.
 36. Баев О.Я. Законность действия в уголовном праве и проблемы расследования фактов коррупции по закону // Общество и право, 2008, № 1.
 37. Бажин И. Управленческие механизмы предотвращения коррупции в органах власти // Государственная служба. — 2008. — № 4. — С. 23 – 32.
 38. Бакаева О.Ю. Борьба с коррупцией в таможенной сфере как инструмент оптимизации баланса частных и публичных интересов // Таможенное дело, 2009, № 2.
 39. Бакатин Д.В. Закон США о коррупционной деятельности за рубежом. Некоторые вопросы применения и тол-

- кования: Монография / Д.В. Бакатин, Т.К. Ковалева. — Москва: Изд-во МГУ, 2001. — 78 с.
40. Бакун В.М., Савинский А.В. О межотраслевой методике пресечения коррупционных преступлений // Законность, 2009, № 7.
 41. Балакшин В. «Мелочи», препятствующие борьбе с коррупцией // Законность. — 2008. — № 11. — С. 2 – 7.
 42. Баландин Д.А. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» как условие предотвращения коррупции // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление, 2007, № 5.
 43. Бардин Л.Н. К вопросу о реализации Национального плана противодействия коррупции // Безопасность бизнеса, 2008, № 4.
 44. Барсис В.В. Сущность организованной преступности и ее взаимосвязи с коррупцией и внутривластными процессами / В.В. Барсис, С.В. Яковлев // Вестник Московского университета. Серия «Социология и политология». — 2009. — № 4. — С. 72 – 80.
 45. Барсукова С.Ю. Коррупция: научные дебаты и российская действительность // Общественные науки и современность. — 2008. — № 5. — С. 36 – 47.
 46. Бачило И.Л. Информационная база противодействия человека и общества коррупции // Государство и право. — 2009. — № 9. — С. 65 – 72.
 47. Безрукова И.В. Политико-правовые аспекты противодействия коррупции в РФ // Право и образование. — 2011. — № 3. — С. 123 – 129.
 48. Белова С. Соблюдение законодательства о борьбе с коррупцией / С. Белова, Л. Алексеева // Законность. — 2011. — №8. — С. 30 – 33.
 49. Бибик О.Н. Закон о противодействии коррупции нуждается в существенных изменениях // Современное право. — 2010. — № 3. — С. 115 – 117.

50. Боброва Н.А., Заикин Д.А. Парламентские формы борьбы с коррупцией // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 1. — С. 24 – 28.
51. Богущ Г.И. Конвенция организации Объединенных Наций против коррупции // Вестник Московского университета. Серия «Право». — 2006. — № 3. — С. 22 – 39.
52. Болдырев Ю.Ю. Коррупция – системное свойство постсоветского российского капитализма: (научно-публицистические заметки) // Российский экономический журнал. — 2011. — №3. — С. 46 – 54.
53. Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 9. — С. 16 – 23.
54. Будатаров С.М. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. 2009. № 3.
55. Букалерова Л.А. Информационные коррупционные преступления / Л.А. Букалерова, Л.Г. Устьяев // Вестник Российской правовой академии. — 2009. — № 4. — С. 72 – 75.
56. Букалерова Л.А., Устьяев Л.Г. Разглашение официальной информации должностными лицами необходимо признать коррупционными преступлениями // “Черные дыры” в российском законодательстве. — 2009. — № 3. — С. 113 – 115.
57. Буравлев Ю.М. Коррупция в государственном аппарате как системное явление. Проблемы противодействия // Юридический мир, 2008, № 12.
58. Буравлев Ю.М. Коррупция в государственном аппарате как системное явление. Проблемы противодействия // Юридический мир. — 2008. — № 12. — С. 56 – 59.
59. Бурова И.Л. Реализация мер по законодательному обеспечению противодействия коррупции в арбитражном процессе // Законы России: опыт, анализ, практика, 2009, № 12
60. Быков В.М. Составы суда и проблемы борьбы с коррупцией // Законность, 2010, № 5

61. Ванцев В.А. Коррупционная преступность: Монография / Под ред. В.Е. Эминова. — Москва, 2002. — 67 с.
62. Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 5 – 17.
63. Васильев Ф.П. Вопросы борьбы с коррупцией и ее проблемы // Безопасность бизнеса, 2009, № 4.
64. Васильев Ф.П. Проблемные аспекты реализации Национального плана по борьбе с коррупцией // Безопасность бизнеса, 2009, № 2.
65. Винницкий А.В. Противодействие коррупции в сфере управления публичной собственностью // Законность, 2009, № 6.
66. Возжеников А.В., Малюткин А.Б. Стратегия борьбы с коррупцией: зарубежный опыт // Социология власти. — 2008. — № 1. — С. 90 – 98.
67. Волженкин Б. Допустима ли провокация как метод борьбы с коррупцией? // Российская юстиция, № 5, 2001.
68. Волков А.Н. Актуальные вопросы законодательного обеспечения противодействия коррупции / А.Н. Волков, О.В. Дамаскин // Современное право. — 2010. — № 12. — С. 13 – 17.
69. Волков А.Н. Проблемы и перспективы развития законодательного обеспечения противодействия коррупции / А.Н. Волков, О.В. Дамаскин // Современное право. — 2011. — № 4. — С. 46 – 50.
70. Гаврилов В. Коррупция и ее развитие в России // Федерализм. — 2008. — № 2. — С. 143 – 164.
71. Голик Ю.В. Коррупция как механизм социальной деградации: Монография / Ассоциация юрический центр. — Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2005. — 327 с.
72. Голубев А.А. Организованная преступность и коррупция: предпосылки возникновения и современные проявления: Учебное пособие / А.А. Голубев, М.В. Елеськин ; Московский гуманитарно-экономический

- институт. — Тверь, 2002. — 101 с. — Библиография. — С. 97 – 101.
73. Гончаренко Г.С. Понятие, сущность и виды коррупции современной России // Административное и муниципальное право, 2010, № 6.
 74. Гончаренко Г.С. Коррупционный подкуп в системе государственно-служебных отношений // Юрист-правовед. — 2007. — № 1. — С. 12 – 19.
 75. Гончаров В.В. Укрепление исполнительской дисциплины в системе исполнительной власти в Российской Федерации как основное средство борьбы с коррупцией // Российский следователь, 2010, № 6.
 76. Горелик А.П. Некоторые аспекты реализации положений гражданского законодательства в сфере противодействия коррупции // Безопасность бизнеса, 2008, № 2.
 77. Гостева С.Р. Противодействие коррупции — важнейшее условие укрепления национальной безопасности России // Юридический мир. — 2011. — № 1. — С. 12 – 20.
 78. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции: Монография. — Санкт-Петербург: Норма, 2000. — 221 с.
 79. Григорьев В.А. Наградное поощрительное право, как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих // Конституционное и муниципальное право, № 3, 2003.
 80. Гулягин А.Ю. Экспертиза нормативных правовых актов как юридическое средство противодействия коррупции // Юридический мир, 2009, № 12.
 81. Гуреев В.А. К вопросу о предупреждении коррупционных рисков в органах принудительного исполнения // Законы России: опыт, анализ, практика, 2009, № 12.
 82. Гуриева Э.Г. Международные конвенции по борьбе с коррупцией и антикоррупционное законодательство РФ // «Черные дыры» в российском законодательстве. — 2007. — № 6. — С. 124 – 128.

83. Гуцев П.Ю. Конституционные основы противодействия коррупции в России // Конституционное и муниципальное право, 2009, № 12.
84. Гуцев П.Ю. Публичность государственной и муниципальной деятельности как гарантия противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление, 2009, № 6.
85. Гуцев П.Ю. Конституционные полномочия органов государственной власти субъектов РФ в системе противодействия коррупции: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук : Спец. 12.00.02 / Орловский государственный технический университет. — Белгород, 2010. — 22 с.
86. Гущина Н.А. Социальный контроль как средство противодействия коррупции / Н.А. Гущина, Н.А. Ренер // Современное право. — 2010. — № 6. — С. 9-13.
87. Дамаскин О. Коррупционер: наделен полномочием и очень опасен // Государственная служба. — 2009. — № 5. — С. 6-11.
88. Дашков Г.В. Проблемы организации и проведения научных исследований и разработок в области борьбы с преступлениями коррупционной направленности // Lex Russica : Научные труды МГЮА. — 2009. — № 4. — С. 901-916.
89. Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной службе // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 2. — С. 19-24.
90. Добрякова Н.И. К вопросу об имплементации Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Российская юстиция. — 2010. — № 8. — С. 45-46.
91. Дорохов Н.И. Некоторые аспекты оценки коррупции как социально-правового явления // Военно-юридический журнал, 2006, № 4.
92. Дубовик О.Л., Жалинский А.Э. Новые подходы к проблемам коррупции // Право и политика. — 2008. — № 10. — С. 2558-2562.

93. Дугенец А.С. Роль этических норм в противостоянии коррупции в системе исполнительной власти // Административное право и процесс. — 2011. — № 3. — С. 18 – 20.
94. Евстифеев В.В. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в правоохранительной деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право, 2010, № 2.
95. Евстифеев В.В., Куракин А.В., Марьян А.В. Проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право, 2010, № 4.
96. Егорова Н.А. О национальном плане противодействия коррупции // Уголовное право. — 2008. — № 6. — С. 88 – 93.
97. Егорова Н.А. К концепции уголовного законодательства России о противодействии коррупции // Российская юстиция. — 2007. — № 8. — С. 11 – 12
98. Егоршин В.М., Суворов А.М. Некоторые вопросы противодействия коррупции в России: историко-правовой аспект // История государства и права, 2008, № 6.
99. Егупов А.В. К вопросу о правовых экспертизах по делам коррупционной направленности // Эксперт-криминалист, 2010, № 1.
100. Еделев А.Л. Коррупция как системная угроза стабильности и экономической безопасности Российской Федерации // Миграционное право, 2009, № 2.
101. Емелькина Н.А. Коррупционные лазейки в действующем законодательстве в сфере экономики // Безопасность бизнеса, 2008, № 3.
102. Ергашев Е.Р. Принципы института надзора за исполнением законов // Исполнительное право. 2006. № 3.
103. Есаян А.К. Правовое регулирование противодействия коррупции в государствах — членах евразийских организаций // Юридический мир. — 2009. — № 6. — С. 21 – 26.
104. Есаян А.К. Меры по борьбе с коррупцией в государ-

- ствах — членах СНГ, ЕврАзЭС, ШОС // Российская юстиция. — 2009. — № 6. — С. 57 — 59.
105. Есаян А.К., Петросян О.Ш., Трунцевский Ю.В. О первоочередных мерах, предпринимаемых в органах внутренних дел, по борьбе с коррупцией // Российский следователь, 2008, № 17.
106. Зайцева О.В. Административный ресурс в избирательных кампаниях как форма проявления коррупции // Правовая политика и правовая жизнь. — 2010. — № 3. — С. 19 — 24.
107. Занина Т.М., Позднякова Е.В. К вопросу о коррупции в органах внутренних дел // Общество и право, 2009, № 3.
108. Зарапина Л.В. Значение локальных актов в деятельности транспорта общего пользования по преодолению коррупционности транспортного законодательства // Цивилист. — 2009. — № 4. — С. 18 — 21.
109. Захаров А.В. Развитие коррупции в 1990-е годы XX века на постсоветском пространстве // История государства и права, 2007, № 5.
110. Звягин М.М. Административный механизм противодействия коррупции в таможенной службе и статус должностей, подверженных коррупционным рискам // Административное и муниципальное право, 2010, № 6.
111. Иванисов А.В. Особенности коррупционной преступности в Госавтоинспекции России // Общество и право, 2009, № 5.
112. Иванов В.Д., Халишхова Э.Р. Организованная преступность и коррупция как угроза национальной безопасности // Юрист-правовед. — 2006. — № 3. — С. 90 — 93.
113. Иванов М.Г. Проблемы законодательной регламентации служебно-экономических преступлений и коррупции // Безопасность бизнеса, 2009, № 3.
114. Иванов Н. Коррупция — историческая неизбежность? // Уголовное право. — 2009. — № 6. — С. 102 — 106.
115. Избиенова Т.А. Трудоправовые аспекты предотвращения коррупции на государственной гражданской службе // Трудовое право.- 2010.- № 4.- С. 25 — 31.

116. Илюхин В.И. О коррупции и ее причинах // Право и безопасность. — 2008. — № 4. — С. 68 – 72.
117. Илюхина Р.В. Социально-экономические основы коррупции и ее влияние на экономическую безопасность России / Р.В. Илюхина, Е.А. Федотова // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. — 2010. — № 10. — С. 14 – 18.
118. Исправникова Н.Р. Реформирование институтов социальной сферы как основной фактор преодоления коррупции в ее отраслях (положение в здравоохранении) // Политика и общество. — 2010. — № 6. — С. 27 – 35.
119. Исправникова Н.Р. Эффективная траектория развития реформ: институциональные возможности и коррупционные ограничения // Национальная безопасность. — 2011. — № 2. — С. 10 – 21.
120. Казаченкова О.В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков // Административное и муниципальное право, 2010, № 4.
121. Казаченкова О.В. Коррупция как системная угроза национальной безопасности: проблемы противодействия и ликвидации // Право и политика. — 2009. — № 12.
122. Карабанов А.Л. Современные проблемы противодействия коррупции: уголовно-правовой и криминологический аспекты: Монография / А.В. Карабанов, С.К. Мелькин. — Москва: Волтерс Клувер, 2010. — 186 с.
123. Караваев В.В. Методы профилактики и противодействия коррупции // Общество и право, 2008, № 3.
124. Карпович О.Г. Правовые меры по борьбе с коррупцией в России и Республике Беларусь (Союзном государстве) // Юридический мир. — 2009. — № 8. — С. 26 – 30.
125. Карпович О.Г. Некоторые особенности борьбы с коррупцией в России // Российский следователь. — 2010. — № 11. — С. 22 – 25.
126. Карпович О.Г. Актуальные вопросы борьбы с кор-

- рупцией // Российская юстиция. — 2010. — № 4. — С. 44 — 47.
127. Карпович О.Г. Анализ современных международных подходов к борьбе с коррупцией // Международное публичное и частное право. — 2008. — № 3. — С. 38 — 44.
128. Качелин М.С. Международно-правовое противостояние отмыванию денежных средств и организованной преступности в контексте борьбы с коррупцией // На-логи газета, 2010, № 18
129. Качелин М.С. Международно-правовые аспекты борьбы с коррупцией: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: Спец. 12.00.10 / Российский университет дружбы народов. — Москва, 2010. — 20 с.
130. Киева Г.Ф. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией // Вестник СГАП. — 2007. — № 4. — С. 177 — 178.
131. Кимлацкий О.А., Мачульская И.Г. О состоянии борьбы с коррупцией в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 8. — С. 3 — 7.
132. Кирпичников А.И. Российская коррупция: Монография: 3-е изд., испр. и доп. — Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. — 437 с.
133. Киселев И.А. Актуальные вопросы совершенствования антикоррупционного законодательства в РФ / И.А. Киселев, В.И. Михайлов // Право и безопасность. — 2009. — № 3. — С. 57 — 62.
134. Кислухин В.А. Деятельность полиции Нидерландов в борьбе с коррупцией: историко-правовой аспект // Lex Russica: Научные труды МГЮА. — 2010. — № 1. — С. 171 — 192.
135. Киц А. Взаимосвязь коррупции и экономики // Безопасность бизнеса, 2006, № 3.
136. Клейнер В. Антикоррупционная стратегия бизнеса в России // Вопросы экономики. — 2011. — № 4. — С. 32 — 46.
137. Кобец П.Н. Международный опыт предупреждения

- и пресечения коррупции в государственном аппарате и возможности его использования в отечественной законодательной практике // Международное публичное и частное право. — 2008. — № 5. — С. 42 – 46.
138. Коваль А. Государственная политика в области противодействия коррупции // Законность. — 2010. — № 10. — С. 43 – 47.
139. Кожевников О.А. Борьба с коррупцией должна начинаться с устранения дефектов антикоррупционного законодательства // Право и образование. — 2010. — № 3. — С. 74 – 83.
140. Козлов А.В. К проблеме борьбы с коррупцией в налогово-бюджетной сфере // Налоги журнал, 2008, № 2.
141. Козлов В.А. Государственная политика в сфере противодействия коррупции международно-правовые аспекты // Международное уголовное право и международная юстиция, 2008, № 1.
142. Козлов Ю. М. О совершенствовании правовых мер борьбы с коррупцией. / Сотрудничество России и США в борьбе с новыми видами экономических преступлений. — М.: Учебно-консультативный центр «ЮрИнфоР». 1998. — С. 44.
143. Коков Ю.А. Как победить коррупцию? // Право и безопасность. — 2006. — № 1-2. — С. 100 – 105.
144. Колодкин Л.М. Борьба с коррупцией путем неисполнения незаконного приказа/ Сотрудничество России и США в борьбе с новыми видами экономических преступлений. — М.: Учебно-консультативный центр «ЮрИнфоР». 1998. — С. 43 – 44.
145. Колчечанов Д.Н. Административно-правовое регулирование установления принципов противодействия коррупции // Административное и муниципальное право, 2008, № 12.
146. Колчечанов Д.Н. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе военной и правоохранительной службы зарубежных государств // Административное и муниципальное право, 2009, № 1.

147. Колчеманов Д.Н. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы США и Канады // Административное и муниципальное право, 2009, № 6.
148. Комкова Г.Н. Нарушение конституционного принципа равенства перед законом и судом как фактор борьбы с коррупцией // Вестник СГАП. — 2008. — № 3. — С. 76 – 80.
149. Кондрат Е.Н. Противодействие коррупции и реализация управленческих полномочий в сфере государственной службы // Вестник Российской правовой академии. — 2011. — № 2. — С. 52 – 55.
150. Кондрат Е.Н. Основные способы легализации (отмывания) преступных доходов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. — 2010. — № 10. — С. 64 – 69.
151. Контарев А.А. Социально-правовой контроль — рецепт эффективного противодействия коррупции // Юрист-правовед. — 2008. — № 4. — С. 10 – 13.
152. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. М., Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008.
153. Короткова О.И. Борьба с коррупцией — одна из основных задач органов государственной власти // Безопасность бизнеса, 2009, № 3.
154. Короткова О.И. Коррупция как кризис системы управления государственной собственностью // Государственная власть и местное самоуправление. — 2010. — № 5. — С. 44 – 48.
155. Короткова О.И. Коррупция в органах государственной власти // Современное право. — 2010. — № 1. — С. 82 – 85.
156. Коррупция в налоговой сфере: Учебное пособие / Яни П.С., Григорьев В.А., Грунцевский Ю.В. и др.; Российская академия юридических наук. — Москва: Юрист, 2002. — 112 с. — Библиография. — с. 106 – 110.

157. Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: Сборник статей / Нижегородская академия МВД России. — Нижний Новгород, 2001. — 511 с.
158. Коррупция в России: Информационные и аналитические материалы: Вып. 2 (ноябрь-декабрь). — Москва, 2000. — 72 с.
159. Коррупция и борьба с ней: роль законодательства: Сборник. — Санкт-Петербург: Норма, 2000. — 134 с. — Прил.: с. 128 – 134.
160. Коррупция и бюрократизм: истоки и пути преодоления: Тематический сборник / Российская академия государственной службы. — Москва, 1998. — 137 с.
161. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. — М.2012.
162. Корчагин А.Г. Сравнительное исследование коррупционных и служебных преступлений: Монография. Дальневосточный государственный университет. — Владивосток, 2001. — 226 с.
163. Корченков В. Организационно-правовое обеспечение противодействия коррупции // Государственная служба. — 2011. — № 1. — С. 15 – 19.
164. Корякин В.М. Должны ли подвергаться учету и контролю доходы лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, замещающих должности с коррупционными рисками? // Право в Вооруженных Силах, 2010, № 8.
165. Корякин В.М. Дисциплинарный коррупционный проступок: проблемы квалификации // Право в Вооруженных Силах, 2010, № 7.
166. Корякин В.М. Обязанность военнослужащего представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера комментариев к статье 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» // Право в Вооруженных Силах, 2009, № 3.
167. Корякин В.М. Условия возникновения коррупционных

- отношений при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд военных организаций // Право в Вооруженных Силах, 2009, № 10.
168. Корякин В.М. Федеральный закон «О статусе военнослужащих»: тест на коррупционность // Право в Вооруженных Силах, 2006, № 9.
169. Косарев В.Н. Проблемы борьбы с коррупцией как деструктивным явлением в обществе / В.Н. Косарев, Е.Н. Морозов, Л.В. Косарева // Право и образование. — 2009. — № 10. — С. 88 – 93.
170. Костенников М.В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной службы РФ / М.В. Костенников, А.В. Куракин // Государство и право. — 2009. — № 12. — С. 15 – 24.
171. Костенников М.В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы : Учебное пособие для вузов / М.В. Костенников, А.В. Куракин. — Москва : Щит-М, 2004. — 214 с. — Библиография: с. 189 – 213.
172. Костенников М.В., Куракин А.В., Колчечанов Д.Н., Марьян А.В. Административно-правовые средства минимизации коррупционных рисков в служебной деятельности государственных служащих зарубежных стран // Административное и муниципальное право, 2010, № 5.
173. Костенников М.В., Куракин А.В., Кузнецов В.Н. Административно-правовое регулирование ведомственного финансового контроля в системе МВД России как средство противодействия коррупции. Часть 2 (Окончание) // Административное и муниципальное право, 2010, № 8.
174. Костенников М.В., Куракин А.В., Кузнецов В.Н., Мышко Ф.Г. Административно-правовое регулирование ведомственного финансового контроля в системе МВД России как средство противодействия коррупции. Часть 1 (Начало) // Административное и муниципальное право, 2010, № 6.

175. Костенников М.В., Куракин А.В., Трегубова Е.В. Административные запреты как средство противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Право и политика. — 2009. — № 1. — С. 70 – 83.
176. Кошелев И.Н. Административный контроль в механизме противодействия коррупции в органах внутренних дел // Административное и муниципальное право, 2008, № 1.
177. Красинский В.В. О коррупциогенных факторах избирательного законодательства // Российская юстиция, 2010, № 2.
178. Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права, 2005, № 2.
179. Кривонос А.Н. Правовое регулирование и приоритетные направления деятельности прокуратуры в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право, 2009, № 4.
180. Кудашкин А.В. Административно-правовые санкции за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право, 2010, № 7.
181. Кудашкин А.В. Подарок или взятка: вот в чем вопрос?! Вопросы квалификации при совершении военнослужащими коррупционных правонарушений // Право в Вооруженных Силах, 2010, № 3.
182. Кудашкин А.В. Предпосылки для коррупционных проявлений в вопросах жилищного обеспечения военнослужащих созданы научно-практический комментарий последних судебных решений и результатов их исполнения // Право в Вооруженных Силах, 2010, № 1.
183. Кудашкин А.В. Еще раз о правовом понятии коррупции / А.В. Кудашкин, Т.Л. Козлов // Современное право. — 2010. — № 6. — С. 3 – 8.
184. Кудашкин А.В., Шанхаев С.В. О правовых проблемах, связанных с приватизацией гражданами жилых помещений, а также о правоприменительной практике и коррупциогенности законодательства о приватизации // Право в Вооруженных Силах, 2010, № 7.

185. Кудашкин А.В. Пора устранить коррупциогенный механизм жилищного обеспечения лиц, увольняемых с военной службы антикоррупционная экспертиза пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» // Право в Вооруженных Силах, 2009, № 5.
186. Кудрявцев В.Н. Организованная преступность и коррупция в России (1997-1999 гг.): Монография / В.Н. Кудрявцев, В.В. Лунеев, А.В. Наумов; РАН. ИНИОН. — Москва, 2000. — 198 с.
187. Кузнецов Ю.А. Российское и зарубежное законодательство о мерах противодействия коррупции: Учебное пособие для вузов / Ю.А. Кузнецов, Ю.Р. Силинский, А.В. Хомутова; Дальневосточная государственная академия экономики и управления. — Владивосток, 1999. — 212 с.
188. Кузьмин Н.А. К вопросу о понятии и природе коррупции // Российский следователь. — 2009. — № 24. — С. 23 – 26.
189. Кузьминов Я.И. Тезисы о коррупции / Государственный университет — Высшая школа экономики. — Москва, 2000. — 38 с.
190. Куликов М.Ю. Административно-правовые проблемы противодействия коррупции в органах исполнительной власти // Административное и муниципальное право, 2010, № 6
191. Купреев С.С. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления // Административное и муниципальное право, 2010, № 9.
192. Купреев С.С. Социальные и юридические основания противодействия коррупции в Российской Федерации // Административное и муниципальное право, 2009, № 12.
193. Куракин А.В. Административно-деликтологическая характеристика коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право, 2009, № 1.

194. Куракин А.В. Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право, 2008, № 5.
195. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных государств // Административное и муниципальное право, 2008, № 10.
196. Куракин А.В. Административные запреты и ограничения как средство противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право, 2008, № 1.
197. Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция, 2008, № 4.
198. Куракин А.В. Административные запреты как средство противодействия коррупции в системе военной и правоохранительной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право, 2008, № 3.
199. Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право, 2008, № 8.
200. Куракин А.В. Международные и зарубежные стандарты административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы // Российская юстиция, 2009, № 3.
201. Куракин А.В. Национальный план противодействия коррупции и антикоррупционная составляющая законодательства о государственной службе Российской Федерации // Административное и муниципальное право, 2008, № 12.
202. Куракин А.В. Социально-правовая характеристика коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право, 2008, № 11.
203. Куракин А.В. Теоретические и практические проблемы реализации административно-правовых средств пред-

- упреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы в органах внутренних дел милиции Российской Федерации // Право и политика, 2007, № 12.
204. Куракин А.В. Этапы становления и развития учения об административно-правовых средствах предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы // Право и политика, 2007, № 11.
205. Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. — 2008. — № 4. — С. 33 – 38.
206. Куракин А.В. Международные и зарубежные стандарты административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы // Российская юстиция. — 2009. — № 3. — С. 10 – 13.
207. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция: Монография / Под ред. М.В. Костенникова: Московский университет МВД России; Российская таможенная академия. — Москва, 2009.-320 с.
208. Куракин А.В. Проблемы реализации административной юстиции в предупреждении пресечении коррупции / А.В. Куракин, Д.Н. Колчманов, А.В. Марьян // Российская юстиция. — 2010. — № 3. — С. 24 – 26.
209. Куракин А.В., Костенников М.В. Административно-правовые средства противодействия коррупционным рискам и взяточничеству в деятельности государственных и муниципальных служащих (комментарий) // Право и политика. — 2009. — № 7. — С. 1440 – 1447.
210. Куракин А.В., Тюрин В.А., Савостин А.А. Международные, европейские и национальные аспекты борьбы с коррупцией в системе государственной службы РФ // Право и политика, 2005, № 8
211. Курдюков А.Н. Изменение участниками уголовного процесса показаний в ходе судебного разбирательства по уголовным делам коррупционной направленности // Российский судья, 2009, № 6

212. Кушниренко С., Зоточкин А. Об имплементации в национальное законодательство России международных правовых норм, направленных на усиление борьбы с коррупцией // Уголовное право, 2006, № 6
213. Лалаян К.Д. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Налоговая политика и практика. — 2011. — № 7. — С. 40 – 44.
214. Лебедев И.А. Актуальные вопросы противодействия коррупции в деятельности хозяйствующего субъекта // Безопасность бизнеса, 2009, № 1.
215. Лемешев Е.В. Обеспечение собственной безопасности таможенных органов в системе общегосударственных мер противодействия коррупции // Современное право, 2007, № 4.
216. Летуновский В.В. О противодействии коррупции / В.В. Летуновский, А.А. Агеев // Российская юстиция. — 2010. — № 1. — С. 47 – 49.
217. Логинова Л.В. Институционализация коррупции в России // Вестник СГАП. — 2008. — № 1. — С. 117 – 123.
218. Ломтев С.П. Научное и законодательное обеспечение правоохранительной деятельности по противодействию коррупции // Российское правосудие. — 2010. — № 12. — С. 97 – 100.
219. Лопатин В.Н., Карапетян С.А., Лазарев В.В., Максимов С.В. Актуальные проблемы антикоррупционной политики в Российской Федерации. Сборник-М.: АО «Центр ЮрИнфоР». 2001. -58с.
220. Лопатина Т.М. Формирование антикоррупционного менталитета // Современное право. — 2009. — № 4. — С. 112 –114.
221. Лопашенко Н.А. Коррупциогенные факторы: опасная трансформация нормативного толкования // Законность, 2009, № 10. — С. 13 – 19.
222. Лошакова С.А. Эволюция международно-правовых аспектов сотрудничества государств в борьбе с коррупцией // Безопасность бизнеса, 2009, № 2
223. Лунеев В. Настоящей борьбы с коррупцией в России

- нет // Уголовное право. — 2007. — № 5. — С. 104 – 108.
224. Лунеев В.В. Коррупция в России // Государство и право. — 2007. — № 11. — С. 20 – 27.
225. Лысков А. Явление коррупции — меры государства: правовые и политико-этические аспекты // Законность. — 2008. — № 9. — С. 2 – 8.
226. Любимов А.П. Политическое право и практика лоббизма: (Антикоррупционный проект) / Федеральное Собрание РФ. — Москва, 2001. — 239 с. — Библиография: с. 224 – 237.
227. Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе: (Антикоррупционный проект). — Москва: Изд. Государственной Думы, 2000. — 391 с. — Библиография: с. 372 – 387.
228. Магомедов К. Коррупция в органах государственной власти и управления: социологический анализ и прогноз // Государственная служба. — 2010. — № 4. — С. 14 – 17.
229. Макаров А.А. Организационно-экономические меры противодействия коррупции в системе органов внутренних дел РФ // Административное и муниципальное право, 2009, № 2.
230. Макаров А.А. Состояние и тенденции эволюции коррупционных отношений среди сотрудников органов внутренних дел в пореформенный период // Административное и муниципальное право, 2008, № 1
231. Макаров А.А. Социально-экономическая составляющая механизма противодействия коррупции в органах внутренних дел // Административное и муниципальное право, 2008, № 9.
232. Макаров А.А., Чупров В.М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в полиции зарубежных стран // Административное и муниципальное право, 2010, № 3.
233. Макаров А.А., Чупров В.М. Административно-право-

- вые и экономические проблемы противодействия коррупции в органах власти и управления // Административное и муниципальное право, 2010, № 6.
234. Макаров В.Д. Армия и коррупция // Военно-юридический журнал, 2008, № 6.
235. Макаров С. Служебные злоупотребления в сфере борьбы с коррупцией // Уголовное право, 2007, № 3.
236. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2-е изд., перераб. и дополн. – М.: ЗАО «ЮрИнфоР». 2008. 255 с.
237. Малько А.В., Коновалов И.Н. и др. Предложения по совершенствованию антикоррупционного законодательства РФ // Правовая политика и правовая жизнь. — 2006. — № 4. — С. 178 – 182.
238. Малько А.В., Лопашенко Н.А., Коновалов И.Н. и др. Концепция антикоррупционной политики в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. — 2007. — № 1. — С. 78 – 99.
239. Мартыненко Б.К. Причины коррупционного насилия в современной России // Общество и право, 2009, № 5
240. Мартышкин В.Н. О противодействии коррупции: теоретические и практические аспекты // Российское правосудие. — 2011. — № 4. — С. 44 – 50.
241. Маршакова Н.Н. Понятие коррупции в международно-правовых актах // Российская юстиция. — 2010. — № 11. — С. 67 – 71.
242. Марьян А.В. Административно-правовые аспекты предупреждения и пресечения коррупции в органах власти и управления // Административное и муниципальное право, 2010, № 2.
243. Марьян А.В. К вопросу о совершенствовании административно-правового механизма противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право, 2010, № 3.
244. Мачаладзе Л.З. Политико-правовые аспекты борьбы с коррупцией в современной России // Право и политика, 2007, № 7.

245. Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов: Сборник документов / Сост. В.С. Овчинский. — Москва: ИНФРА-М, 2004. — 639 с. — (Высшее образование).
246. Международные механизмы противодействия коррупции: Информационно-аналитический обзор / В.А. Савельев; Федеральное Собрание РФ. — Москва, 2010. — 63 с.
247. Мелешко Н.П. Организованная преступность, коррупция и власть в Российской Федерации: Учебное пособие / Институт управления, бизнеса и права. — Ростов-на-Дону, 2000. — 54 с.
248. Мельниченко А.Б. Коррупция как фактор угрозы национальной безопасности // Юрист-правовед. — 2006. — № 3. — С. 93 – 99.
249. Минаков П.А. Публичная власть и коррупция // Право и политика, 2007, № 3.
250. Мирошниченко Д.В. Коррупция в контексте идеологии // Вестник СГАП. — 2011. — № 1. — С. 127 – 129.
251. Митрохин В.К. Вопросы противодействия коррупции в рамках национальной безопасности // Безопасность бизнеса, 2005, № 3.
252. Михайлов В.И. Противодействие коррупции: на основе доверия и контроля // Государственная служба. — 2010. — № 6. — С. 30 – 32.
253. Моисеев В. Контроль за расходами как способ борьбы с коррупцией // Человек и труд. — 2011. — №8. — С. 10 – 13.
254. Мониторинг информационного обеспечения противодействия коррупции: Сборник статей / Под общ. ред. Н.С. Козленко; — Москва: Научный центр правовой информации. 2011. — 55 с. — (Правовой мониторинг; Вып. 1(12)).
255. Мошкович М. В поисках гена коррупции // ЭЖ-Юрист, 2009, № 10.
256. Муравьев С. Налоги против коррупции // ЭЖ-Юрист, 2007, № 18.

257. Надыгина Е.В. Обращение граждан в системе мер по борьбе с коррупцией // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 6. — С. 19 – 20.
258. Найденко В.И. Правовые средства противодействия коррупции как фактору, способствующему распространению этнонационального экстремизма в РФ // Журнал российского права. — 2009. — № 6. — С. 23 – 29.
259. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. — С. 5 – 12.
260. Наумкин Ю.В. Коррупция в России: генезис и эволюция // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. — 2010. — № 4. — С. 72 – 78.
261. Наумов А. Новое антикоррупционное законодательство: много упущено // Уголовное право. — 2009. — № 2. — С. 100-104.
262. Некрасова Т.А. Административно-правовые меры минимизации коррупционных рисков в деятельности ГИБДД в связи с выдачей регистрационных знаков автотранспортных средств // Административное и муниципальное право, 2010, № 6.
263. Николенко Т. Конвенционные положения о противодействии коррупции в российском уголовном законодательстве // Законность. — 2011. — № 3. — С. 24 – 28.
264. Новикова О.С. Сравнительный анализ законодательной базы по минимизации коррупции в Германии и России // Безопасность бизнеса, 2010, № 2.
265. Новикова О.С. Основные направления формирования антикоррупционной политики в условиях РФ // Юрист-правовед. — 2007. — № 6. — С. 5 – 9.
266. Ноздрачев А.Ф. Коррупция сейчас самая важная, самая острая и сложная проблема административного законодательства // Административное право. — 2007. — № 3. — С. 6 – 18.
267. Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема

- в вопросах и ответах // Адвокат. — 2007. — № 10. — С. 34 — 49.
268. Нурпеисов Д.К. Коррупция как проблема государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление, 2006, № 2.
269. Основы противодействия коррупции: Монография / Науч. ред. Максимова С.В. — Москва : СПАРК, 2000. — 228 с.
270. Охотский Е.В. Борьба с коррупцией — важнейшая составляющая кадровой политики демократического правового государства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2009. — № 2. — С. 21 — 24.
271. Павлинов А. Мониторинг эффективности применения уголовного наказания за преступления коррупционной направленности // Уголовное право. — 2011. — № 3. — С. 111 — 114.
272. Павлов С.А., Казачкова З.М. Международное сотрудничество Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации как способ межведомственной кооперации в борьбе с коррупцией // Административное и муниципальное право, 2010, № 6.
273. Панченко П.Н., Умаров М.Н. Предложения к проекту ФЗ «О противодействии коррупции» (проект № 148067-3) (в порядке обсуждения) // «Черные дыры» в российском законодательстве. — 2007. — № 5. — С. 94 — 95.
274. Педреро М. Коррупция. Клоака власти: как и зачем нами манипулируют. 2008 г. «Столица-Принт».
275. Петрова Г.В. Перспективы антикоррупционного правового регулирования в праве Европейского Союза: международный и национальный аспекты // Московский журнал международного права. — 2010. — № 4. — С. 86 — 109.
276. Пиджаков А.Ю. Правовое регулирование борьбы с коррупцией в Республике Беларусь // Ученые записки юридического факультета. — 2009. — Вып.15. — С. 62 — 72.
277. Пименов Н.А. Коррупция и легализация — звенья одной цепи // Безопасность бизнеса, 2009, № 1.

278. Пименов Н.А. Проблемы коррупции в России // Российская юстиция. — 2011. — № 5. — С. 28 – 32.
279. Покровский М.Н. Противодействие коррупции в России: административно-правовые и этические аспекты // Административное и муниципальное право, 2010, № 6.
280. Поляков М.М. Административно-правовые способы предупреждения коррупционных правонарушений: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: Спец.: 12.00.14 / Московская государственная юридическая академия. — Москва, 2009. — 25 с.
281. Полякова Т.А. Информационная открытость как один из факторов в борьбе с коррупцией при построении информационного общества // Юридический мир, 2008, № 1.
282. Пономарев Д.А. Коррупция и организованная преступность как современные формы социальной и правовой девиантности в условиях глобализации: уголовно-правовой и криминологический анализ: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: Спец.: 12.00.08 / Елецкий государственный университет И.А. Бунина. — Москва, 2005. — 24 с.
283. Попов В.И., Винниченко А.Г. Природа и понятие коррупции в новом антикоррупционном законодательстве // Право и образование. — 2009. — № 4. — С. 99 – 110.
284. Попов Е.А. Коррупция в современном обществе: онтологическая характеристика // Право и политика. — 2009. — № 12. — 2478-2482.
285. Попов М.Ю. Коррупция как форма элитной девиации // Общество и право, 2009, № 5.
286. Правовая база для борьбы с коррупцией Юридическая фирма Гольцблат БЛП, Корпоративная практика / Слияния и поглощения Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009.
287. Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами: Моногра-

- фия / А.Э. Жалинский, Н.П. Поличка. — Хабаровск: Частная коллекция, 2002. — 190 с.
288. Предупреждение коррупции в системе уголовной юстиции: Сборник материалов международного научно-практического семинара (5-6 февраля 2003 г.) / Отв. ред. А.Н. Тарбагаев; Красноярский государственный университет. — Красноярск, 2004. — 165 с.
289. Пресняков М.В. Антикоррупционные барьеры на государственной и муниципальной службе: проблемные аспекты нового Закона // Государство и право. — 2010. — № 3. — С. 13 – 22.
290. Проблемы борьбы с коррупцией: Сборник статей. — Москва: ЮрИнфоР, 1999. — 195 с.
291. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Под ред. А.Э. Буксмана. М., 2011.
292. Простова В.М. Меры противодействия коррупции в сфере гражданского и арбитражного судопроизводства // Современное право, 2005, № 9.
293. Противодействие коррупции на муниципальном уровне: Сборник / Бондарь В.Н., Дементьев А.Н., Кушниренко С.П. и др.; Американская ассоциация юристов в России. — Москва: Волтерс Клувер, 2008. — 264 с. — (Серия « Уголовное право »).
294. Психомахов Р.М. Коррупция как явление разрушения конституционно-правовых и административно — правовых форм. — Москва: Агент, 2000. — 40 с.
295. Пустовалова И.Н. Идеологические детерминанты коррупции // Административное и муниципальное право, 2010, № 9.
296. Райгородский В.Л. Ответственность за коррупционные правонарушения // Юрист-правовед. — 2010. — № 5. — С. 32 – 36.
297. Рамзанов Т.Б. Особенности современной электоральной коррупции // Право и политика. — 2010. — № 5. — С. 876 – 881.

298. Расследование и судебное преследование коррупции: Материалы российско-американского семинара (23-24 сентября 1999 г.) / Под общ. ред. В.В. Новика; Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ. — Санкт-Петербург, 2002. — 183 с.
299. Ратников Г.В. Коррупция в России: состояние, тенденции, проблемы и возможности эффективного противодействия // Вестник СГАП. — 2007. — № 5. — С. 158 – 160.
300. Редкоус В.М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в государствах — участниках Содружества Независимых Государств // Административное и муниципальное право, 2010, № 5.
301. Римский В.Л. Коррупция во взаимодействиях российских граждан с представителями органов власти // Общественные науки и современность. — 2008. — № 5. — С. 59 – 67.
302. Рождествина А.А. Уголовно-правовые средства борьбы с коррупцией в системе государственной службы // Таможенное дело, 2008, № 1.
303. Романов Д.И. Бюджетный контроль как фактор противодействия коррупции при управлении резервным фондом // Административное и муниципальное право, 2010, № 6.
304. Романова В.В. К вопросу о методах совершенствования института борьбы с коррупцией в РФ // Закон. — 2009. — № 7. — С. 215 – 219.
305. Ромашина Е.В. Правовой механизм противодействия коррупции в Советской России // История государства и права, 2010, № 17.
306. Ромашина Е.В. Классификация научных подходов к определению коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 7. — С. 32 – 34.
307. Роуз-Аккерман Сьюзан. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы: Перевод с английского. — Москва: Логос, 2003. — 343 с.

308. Рубинский Ю.И. Франция: коррупция и борьба с ней // Современная Европа. — 2010. — № 2. — С. 76 – 89.
309. Румянцева Е.Е. Коррупция: война против людей, свободы и демократии (книга о нашей жизни). // «Инфра-М» 2010 г.
310. Рухтин С.А. Ответственность за неуважение к суду и эффективное правосудие — основные элементы государственной политики противодействия коррупции: опыт США // Адвокат, 2009, № 4.
311. Савинов Л.В. Коррупция как ментальность нации и этноса // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 3. — С. 37 – 39.
312. Савинский А.В. О роли института неосновательного обогащения в борьбе с коррупцией // Юридический мир, 2006, № 3.
313. Салагай О.О. Противодействие коррупции в сфере здравоохранения: политико-правовой аспект // Здравоохранение Российской Федерации. — 2009. — № 6. — С. 3 – 8.
314. Самсонов А.А. Территориальные кластеры с пониженным уровнем коррупции как инструмент антикоррупционной политики // Общество и право, 2009, № 5.
315. Санатин В.П. Административно-правовое регулирование качества государственных услуг как фактор минимизации коррупционных рисков в сфере предпринимательской деятельности // Административное и муниципальное право, 2010, № 6.
316. Сараев Н.В. О некоторых вопросах применения законодательства Россиио противодействии коррупции // Административное и муниципальное право, 2010, № 6.
317. Сафонов Ю. Противодействие коррупции // Законность, 2008, № 6.
318. Сборник материалов о противодействии коррупции / Лозбинец В.В.; Под общей ред. Воробьева Ю.Л., Тарло Е.Г. — Москва: Известия, 2009. — 504 с.

319. Севрюгин К.В. Административная ответственность государственных гражданских служащих за коррупционные правонарушения // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2011. № 3 (77). — С. 132 – 135.
320. Севрюгин К.В. Проблемы противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Вестник академии российских энциклопедий. 2010. № 2(36). — С. 43 – 47.
321. Севрюгин К.В. Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: Спец. 12.00.14/ Тюменский государственный университет. — Тюмень, 2011. — 22 с.
322. Севрюгин К.В. Роль регионального законодательства по противодействию коррупции в системе государственной гражданской службы // Вестник Тюменского государственного университета. 2011. № 1. — С. 227 – 231.
323. Севрюгин К.В. Роль федерального антикоррупционного законодательства в сфере противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Вестник академии энциклопедических наук. 2011. № 1 (2). — С. 39 – 41.
324. Севрюгин К.В. Экспертно-правовая оценка законопроектов субъектов Российской Федерации на предмет коррупциогенности // Международный правовой журнал «Проблемы права». 2010. № 6 (26). — С. 115 – 119.
325. Севрюгин К.В. Эффективность законов и их влияние на реализацию права // Вестник академии российских энциклопедий. 2007. № 2(24). — С. 27 – 31.
326. Селиванов А.И. Геополитические и геоэкономические причины коррупции в России // Государственная власть и местное самоуправление, 2010, № 5.

327. Селиванов А.И. Геополитические и геоэкономические причины коррупции в России // Государственная власть и местное самоуправление. — 2010. — № 5. — С. 35 – 43.
328. Сергиенко А. Надзор в сфере экономики и противодействия коррупции // Законность, 2008, № 2.
329. Сердюк Л.В. К вопросу о понятии коррупции и мерах ее предупреждения // Российская юстиция. — 2011. — № 2. — С. 41 – 43.
330. Сильченко Е.В., Голубенко А.Е. Коррупция и наркобизнес: понятие и взаимосвязь явлений // Общество и право, 2008, № 2.
331. Симанович А.А. Институциональные корни коррупции // Безопасность бизнеса, 2009, № 3.
332. Скаредов Г.И. Предупреждение коррупции в инвестиционной сфере // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. — 2010. — № 12. — С. 68 – 72.
333. Скобликов П.А. Коррупция в современной России: Словарь неформальных терминов и понятий. — Москва: Норма, 2009.
334. Скобликов П.А. Коррупционные ниши в Федеральном законе «Об исполнительном производстве» // Российская юстиция. — 2007. — № 7. — С. 43 – 47.
335. Скобликов П.А. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России: Монография. — Москва: Норма, 2007. — 271 с
336. Скобликов П.А. Как называются коррупционеры в России? // Российская юстиция. — 2006. — № 12. — С. 45 – 49.
337. Скутин А.Ф. Судебная реформа и проблемы коррупции в судах // Российское правосудие. — 2008. — № 10. — С. 79 – 85.
338. Слюсарь Н.Б. Некоторые аспекты реализации международных обязательств Российской Федерации про-

- тив коррупции в части, касающейся судебной системы в России // Российский судья, 2007, № 6.
339. Смирнов В.Л. Теоретические основы коррупции как системной проблемы // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. — 2010. — № 5. — С. 113 – 127.
340. Современная уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией. Сборник статей. — М.: АО «Центр ЮрИнфоР». 2002. — 176с.
341. Современные проблемы противодействия терроризму, организованной преступности и коррупции: Материалы Международной научно-практической конференции молодых исследователей «Современные проблемы юридической науки» (7 мая 2009 г.) / Южно-Уральский государственный университет. — Челябинск, 2009. — 77 с.
342. Современные проблемы теории и практики борьбы с преступностью : Первые Кудрявцевские чтения (10 апреля 2008 г.) : Сборник научных трудов / РАН. Институт государства и права. — Москва, 2009. — 258 с.
343. Соколов А.Н. Коррупция, гражданское общество и правовое государство // Журнал российского права. — 2008. — № 8. — С. 32 – 41.
344. Соколов А.Н., Бочаров В.М. Борьба с коррупцией: политико-правовые и социальные аспекты // Юристъ-правоведь. — 2009. — № 3. — С. 5 – 9.
345. Стеценко С.Г., Ткаченко А.В. Меры противодействия коррупции в Украине и России: сравнительно-правовой анализ // Юрист. — 2006. — № 10. — С. 61 – 64.
346. Стороженко И.В. Антикоррупционный мониторинг организации экономического сотрудничества и развития: публично-правовой аспект организации противодействия криминальным формам коррупции // Административное и муниципальное право, 2010, № 6.
347. Стороженко И.В. Публично-правовое регулирование мониторинга коррупции, осуществляемого Всемирным

- банком // Административное и муниципальное право, 2010, № 2.
348. Стороженко И.В. Методологические основы антикоррупционного мониторинга в криминологическом значении // Российская юстиция. — 2010. — № 9. — С. 56 – 60.
349. Сторчилова Н.В. Методы противодействия коррупции в ОВД // Российский следователь, 2007, № 14.
350. Сторчилова Н.В. Современное российское законодательство в сфере борьбы с коррупцией // Российский следователь, 2009, № 8.
351. Стрельников К.А. Вопросы реализации ФЗ “О противодействии коррупции” // Юридический мир. — 2009. — № 3. — С. 24 – 26.
352. Стяжкин Ю.А. О вопросах уголовно-правового обеспечения противодействия организованной преступности и коррупции / Ю.А. Стяжкин, А.Н. Болдырев // Российский следователь. — 2010. — № 19. — С. 26 – 29.
353. Сулейманов Т.М. Борьба с коррупцией в России в IX — XIX вв.: историко-правовой анализ // История государства и права, 2010, № 7
354. Сухаренко А.Н. Транснациональная коррупционная деятельность должностных лиц РФ: состояние и проблемы борьбы // Международное публичное и частное право, 2009, № 3.
355. Сухов Д.С. Личность сотрудника ГИБДД, совершившего коррупционное преступление // Российский следователь, 2009, № 10.
356. Сухов Д.С. Некоторые аспекты борьбы с коррупцией в подразделениях ГИБДД // Российский следователь, 2009, № 5.
357. Сухов Д.С. Общесоциальные меры профилактики коррупции в подразделениях ГИБДД // Российский следователь, 2009, № 13.
358. Талан М.В. Преступления в сфере экономической деятельности, совершаемые должностными лицами, как

- проявление коррупции // Законы России: опыт, анализ, практика, 2009, № 12.
359. Талапина Э. Правовые способы противодействия коррупции // Право и экономика. — 2006. — № 6. — С. 3 – 11.
360. Талапина Э.В. Комментарий к законодательству РФ о противодействии коррупции / РАН. Институт государства и права. — Москва : Волтерс Клувер, 2010. — 179 с. — 632.
361. Талапина Э.В. Антикоррупционный информационный стандарт в государственном управлении: подходы к пониманию // Государство и право. — 2011. — № 3. — С. 5-15.
362. Тепляшин И.В. Некоторые аспекты формирования института социально-правовой ответственности представителей гражданского общества, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // Безопасность бизнеса, 2010, № 2.
363. Тепляшин И.В. О социально-правовом статусе представителей гражданского общества, включенных в механизм противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 11. — С.28 – 32.
364. Терешко Ю. Подсудность поменяют, коррупцию уберут // ЭЖ-Юрист, 2009, № 17.
365. Тирских А.А. Некоторые аспекты коррупции в органах внутренних дел по результатам криминологического исследования // Российский следователь, 2006, № 8.
366. Тихомиров Ю.А. Право против коррупции // Журнал российского права. — 2007. — № 5. — С. 39 – 51.
367. Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права, 2007, № 5
368. Толкачев В.В. Муниципальная служба: пути предупреждения и пресечения коррупции // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 2
369. Толкачев В.В. Пути предупреждения и пресечения кор-

- рупции в системе муниципальной службы // Безопасность бизнеса, 2006, № 2.
370. Трегубова Е.В. Административно-правовой запрет: понятие, цель, признаки в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право, 2010, № 6.
371. Трикоз Е.Н., Цирин А.М. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права, 2007, № 9.
372. Трунов И.Л. Антикоррупционная политика в России // Политика и общество. — 2007. — № 1. — С. 19 – 21.
373. Уланов В.В. К вопросу о мерах по борьбе с коррупцией в регионах России // Российский следователь, 2009, № 12.
374. Устинков А.В. Проблемы правового противодействия коррупции в России/ А.В. Устинков, Е.Н. Козилев // Право и безопасность. — 2009. — № 4. — С. 85-91.
375. Фадеев А.В. Международно-правовые антикоррупционные стандарты // Социология власти. — 2009. — № 7. — С. 212 – 219.
376. Федик Е.Н. Парламентские слушания «О практике реализации и перспективах развития федерального и регионального антикоррупционного законодательства» // Российское правосудие. — 2011. — № 5. — С. 53 – 59.
377. Федоров А.Ю. Рейдерство и коррупция в органах судебной власти в России // Правовое образование. — 2010. — № 7. — С. 95 – 103.
378. Федоров А.Ю. Коррупция в органах судебной власти в России // Вестник Московского университета МВД России. — 2010. — № 2. — С. 148 – 150.
379. Федоров А.Ю. Особенности законодательного обеспечения государственной политики в области противодействия коррупции // Право и образование. — 2010. — № 1. — С. 126 – 134.

380. Федоровская М.А. Институт уполномоченного грузо-получателя: шаг к прозрачности таможенных процедур или следствие коррупциогенности законодательства? // Законы России: опыт, анализ, практика, 2008, № 5.
381. Федосеев В. Саморегулирование — инструмент против чиновничьего произвола и коррупции // Административное право. — 2010. — № 2. — С. 44 — 49.
382. Феркалюк Ю.И. Уголовная ответственность должностных лиц за специальные коррупционные преступления против интересов службы в органах местного самоуправления (на примере муниципальных служащих): Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: Спец.: 12.00.08 / Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина. — Тамбов, 2009. — 26 с.
383. Фоков А.П. Новая стратегия противодействия коррупции в России, и в частности в правосудии // Российский судья. — 2010. — № 5. — С. 2 — 3.
384. Формирование законодательных основ антикоррупционной политики на уровне субъекта РФ: Материалы международного «круглого стола» (г. Уфа, 2001 г.). — Уфа, 2002. — 72 с.
385. Хабибуллин А.Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения // Журнал российского права. — 2007. — № 2. — С. 45-49.
386. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. — С. 5 — 17.
387. Халиков А.Н. Тактические аспекты расследования коррупционных преступлений // Российский следователь, 2008, № 23.
388. Халиков А.Н., Хатыпов Р.Н. Вопросы оперативной работы в борьбе с коррупцией // Таможенное дело, 2006, № 4
389. Хамазина О.И. Правовые средства противодействия коррупции: проблемы теории и практики: Автореферат

- диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук : Спец.: 12.00.01 / Саратовская государственная академия права. — Саратов, 2008. — 30 с.
390. Хатаева М.А. Проведение оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность // Журнал российского права, 2008, № 12.
391. Хишева Е.Н. Понятие и проблемы противодействия коррупции // Таможенное дело, 2008, № 1.
392. Хлонова Н.В. Меры безопасности в системе противодействия коррупции / Н.В. Хлонова, И.А. Зырянова // Право и политика. — 2010. — № 2. — С. 242 – 249.
393. Цагилян С.Ш. О необходимости специализированного государственного органа по борьбе с коррупцией в Армении // Российский следователь, 2005, № 10
394. Цепелев В. Ратификация Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию потребует существенных корректив норм УК РФ // Российская юстиция, № 1, 2003
395. Цирин А. М. Антикоррупционные инструменты и их применение в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права. — 2009. — № 2. — С. 11 – 16.
396. Цирин А.М. Методическая база оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность // Журнал российского права, 2009, № 10.
397. Цирин А.М. Развитие законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // Административное право, 2008, № 1.
398. Цирин А.М. Перспективные направления развития законодательства РФ о противодействии коррупции // Журнал российского права. — 2011. — № 2. — С.12 – 24.
399. Цирин А.М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права. — 2009. — № 3. — С. 28 – 34.
400. Цоколов И.А. Проблемы уголовного преследования лиц, совершивших коррупционные преступления. Ста-

- тья 2. К вопросу о системном единстве норм о коррупции // Российский следователь. — 2011. — № 6. — С. 20 — 23.
401. Чайка Ю.Я. Работа органов прокуратуры по противодействию коррупции // Право и безопасность. — 2008. — № 4. — С. 61 — 65.
402. Чаннов С. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих за нарушения антикоррупционного законодательства // Вопросы трудового права. — 2009. — № 7. — С. 53 — 59.
403. Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. — 2009. — № 2. — С. 19 — 29.
404. Чаплыгина А.Ю. Коррупция и политический процесс // Право и политика. — 2011. — № 4. — С. 551 — 553.
405. Чашин А.Н. Коррупция в России: стратегия, тактика, методы борьбы. // «Дело и сервис». 2009 г. 208 с.
406. Черкасов К.В. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции на межрегиональном уровне государственного управления // Административное и муниципальное право, 2010, № 8
407. Черкасов К.В. Борьба с коррупцией в России и за рубежом рецензия на монографию А.В. Куракина Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных государств // Административное и муниципальное право, 2009, № 1.
408. Черкесова А.А. Взятничество и коррупция: вопросы раскрытия и расследования // Российский следователь, 2005, № 8.
409. Четвериков В.В. Административно-правовые меры противодействия коррупции в деятельности исполнительной власти // Право и политика. — 2008. — № 2. — С. 303 — 308.

410. Шагеева Р.М. Противодействие коррупции как приоритетная задача органов прокуратуры // Право и государство: теория и практика. — 2010. — № 4. — С. 81 – 85.
411. Шаклеин Н.И. Парламентский иммунитет и вопросы борьбы с коррупцией // Юридический мир. — 2011. — № 7. — С. 20 – 22.
412. Шатов С.А., Сапогов В.М. О некоторых мерах по противодействию коррупции в учреждениях, обеспечивающих изоляцию от общества // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление, 2007, № 4.
413. Шахкелдов Ф.Г. Без реформирования судебной системы нельзя решить проблему коррупции // Российский судья, 2008, № 12.
414. Шевелевич А.А. Административно-правовые противодействия коррупции в системе государственной службы: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук : Спец.: 12.00.14 / Московская государственная юридическая академия. — Москва, 2008. — 23 с.
415. Шевердяев С. Конституционно-правовые подходы к разработке антикоррупционной проблематики: основные маршруты // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. №4(113). — С.73 – 91.
416. Шевердяев С. Н. Возможности дальнейшего совершенствования президентского пакета антикоррупционных законов // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 10. — С. 18 – 22.
417. Шевердяев С. Н. Некоторые актуальные аспекты современной антикоррупционной реформы в России // Право и экономика. — 2010. — № 3. — С. 58 – 60.
418. Шевердяев С. Н. Формирование основ правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных актов и вопросы совершенствования официальной методики ее проведения // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 20. — С. 5 – 11.
419. Шерипов Н.Т. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией в системе государственной службы Кыргызской

- Республики // Российский юридический журнал. — 2009. — № 6. — С. 126 – 134.
420. Шikuнова О.Г. Совершенствование налогового администрирования в рамках противодействия преступлениям коррупционной направленности // Административное и муниципальное право, 2010, № 2.
421. Шишкарёв С.Н. Российское законодательство в сфере противодействия коррупции: перспективы дальнейшего развития // Общество и право, 2010, № 2.
422. Шишкарёв С.Н. Правовой порядок в сфере противодействия коррупции: к теоретико-правовой постановке проблемы исследования // Юристы-правоведы. — 2010. — № 3. — С. 12 – 16.
423. Шишкарёв С.Н. Важнейшие международные акты в сфере противодействия коррупции и коррупционным отношениям // Вестник Московского университета МВД России. — 2010. — № 3. — С. 178 – 180.
424. Шишкин В.В. Программа борьбы с коррупцией: желаемое, но невозможное // Безопасность бизнеса, 2008, № 4.
425. Шишкин С.И. Формы реализации уголовной ответственности за коррупционные правонарушения // Право и государство: теория и практика. — 2010. — № 6. — С. 126 – 129.
426. Щедрин Н.В. О совершенствовании законодательного определения коррупции // Право и политика. — 2009. — № 7. — С. 1448 – 1452.
427. Эминов В.Е. Коррупционная преступность и борьба с ней : Учебное пособие для вузов / В.Е. Эминов, С.В. Максимов, И.М. Мацкевич. — Москва: Юрист, 2001. — 125 с.
428. Юсупов М.Р. Противодействие коррупции институтами гражданского общества : (Методология и организационно-правовые аспекты поддержки на общественных началах в сфере предпринимательства): Монография. Московская торгово-промышленная палата. — Москва, 2009. — 345 с.

429. Юсупов Ф. Сбор доказательств через суд как разрыв круга коррупции // ЭЖ-Юрист, 2005, № 23.
430. Яковлев А.А. Государственный капитализм, коррупция и эффективность госаппарата // Общественные науки и современность. — 2010. — № 4. — С. 18-25.
431. Яни П. В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии // Российская юстиция, № 7, 2001.

Источники на иностранных языках:

1. Aalberts, Robert J. & Marianne M. Jennings. 1999. The Ethics of Slotting: Is this Bribery, Facilitation Marketing or Just Plain Competition? *Journal of Business Ethics* 20.
2. Aaronson, S.A. 2011. Limited Partnership: Business, Government, Civil Society and the Public in the Extractive Industries Transparency Initiative. *Public Administration & Development* 31(S1): 50-63.
3. Aaronson, Susan Ariel & M. Rodwan Abouharb. 2014. "Corruption, Conflicts of Interest and the WTO", in Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen & Thomas Perroud eds., *Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach* (Edward Elgar), pp. 183-197.
4. Abbink, Klaus & Heike Hennig-Schmidt. 2006. Neutral versus Loaded Instructions in a Bribery Game. *Experimental Economics* 9(2): 103-121.
5. Abbink, Klaus & K. Wu. 2013. Reward Self-Reporting to Deter Corruption: An Experiment on Mitigating Collusive Bribery. Monash University, Discussion Paper 42/13.
6. Abbink, Klaus. 2004. Staff Rotation as an Anticorruption Policy: An Experimental Study. *European Journal of Political Economy* 20 (40): 887-906.
7. Abbink, Klaus. 2006. "Laboratory Experiments on Corruption," in Susan RoseAckerman ed. *International Handbook on the Economics of Corruptions* (Edward Elgar)
8. Abbott, Kenneth W. & Duncan Snidal. 2002. "International Action on Bribery and Corruption: Why the Dog Didn't

- Bark in the WTO”, in Daniel M. Kennedy & James D. Southwick eds., *The Political Economy of International Trade Law*.
9. Abbott, Kenneth W. & Duncan Snidal. 2002. Values and Interests: International Legalization in the Fight against Corruption. *Journal of Legal Studies* 31(S1): 141-178.
 10. Abbott, Kenneth W. 2001. Rule Making in the WTO: Lessons from the Case of Bribery and Corruption. *Journal of International Economic Law* 4(2): 275-296.
 11. Abbott, Kenneth W. 2009. “Fight Against Corruption,” in *Max Planck Encyclopedia of International Law*.
 12. Abdalla, H.F., A.S. Maghrabi & B.G. Raggad. 1998. Assessing the Perceptions of Human Resource Managers toward Nepotism: A Cross-Cultural Study. *International Journal of Manpower* 19(8): 554-570.
 13. Abdulai, A.G. 2009. Political Will in Combating Corruption in Developing and Transition Countries: A Comparative Study of Singapore, Hong Kong and Ghana. *Journal of Financial Crime* 4: 387-417.
 14. Abed, George T. & Hamid R. Davoodi. 2000. Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies. *IMF Working Paper No. 00/132*.
 15. Ahmen, Samiul Parvez & G.M. Wali Ullah. 2014. Global Corruption Hoax: Politicization of the Concept of Corruption and the Issues of Corruption Measurement Indices. *Journal Economics & Sustainable Development* 5(7): 108-113.
 16. Aidt, Toke S. & Jayasri Dutta. 2008. Policy Compromises: Corruption and Regulation in a Democracy. *Economics and Politics* 20(3): 335-360.
 17. Aidt, Toke S. 2003. Economic Analysis of Corruption: A Survey. *Economic Journal* 113: 632-652.
 18. Aidt, Toke S. 2009. Corruption, Institutions, and Economic Development. *Oxford Review of Economic Policy* 25(2): 271-291.
 19. Aidt, Toke S. 2011. “Corruption and Sustainable Development”, in Susan RoseAckerman & Tina Soreide

- eds., *The International Handbook on the Economics of Corruption*, Vol. 2 (Edward Elgar Publishing).
20. Aidt, Toke S. 2011. *The Causes of Corruption*. CESifo DICE Report 9(2): 15-19.
 21. Aidt, Toke, Jayasri Dutta & Vania Sena. 2008. *Governance Regimes, Corruption and Growth: Theory and Evidence*. *Journal of Comparative Economics* 36(2): 195-220.7
 22. Akbar, Y. & V. Vujic. 2014. *Explaining Corruption: The Role of National Culture and its Implications for International Management*. *Cross Cultural Management* 21(2): 191-218.
 23. Akca, Hasim, Ahmet Yilmaz Ata & Coskun Karaca. 2012. *Inflation and Corruption Relationship: Evidence from Panel Data in Developed and Developing Countries*. *International Journal of Economics & Financial Issues* 2(3): 281-295.
 24. Akcay, Selcuk. 2006. *Corruption and Human Development*. *Cato Journal* 26(1): 29-48.
 25. Akhter, Syed H. 2004. *Is Globalization What It's Cracked Up to Be? Economic Freedom, Corruption, and Human Development*. *Journal of World Business* 39: 283-295.
 26. Akinboade, O.A. 2014. *Regulation, SMEs' Growth and Performance in Cameroon's Central and Littoral Provinces' Manufacturing and Retail Sectors*. *African Development Review* 26(4): 597-609.
 27. Aklin, M., P. Bayer, S. Harish & J. Urpelainen. 2014. *Who Blames Corruption for the Poor Enforcement of Environmental Laws? Survey Evidence from Brazil*. *Environmental Economics & Policy Studies* 16(3): 241-262.
 28. Aklin, M., P. Bayer, S.P. Harish & J. Urpelainen. 2015. *Quantifying Slum Electrification in India and Explaining Local Variation*. *Energy* 80: 203-212.
 29. Alam, M. Shahid. 1989. *Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment*. *American Journal of Economics and Sociology* 48(4): 441-456.
 30. Alam, M. Shahid. 1990. *Some Economic Costs of Corruption in LDCs*. *Journal of Development Studies* 27(1): 89-97.

31. Alam, M. Shahid. 1995. A Theory of Limits on Corruption and Some Applications. *Kyklos* 48: 419-435.
32. Alatas, Vivi, Abhijit Banerjee, Rema Hanna, Benjamin A. Olken, Ririn Purnamasari & Matthew Wai-Poi. 2013. Does Elite Capture Matter? Local Elites and Targeted Welfare Programs in Indonesia. Working paper.
33. Aoki M. *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Mit Press, Cambridge (Mass.). 2001
34. Axelrod R. *The Evolution of Cooperation*. Basic Books. New York. 1984.
35. Babatunde, J.O. 2014. Corruption and Public Exclusion: A Serious Challenge to Effective Public Policy on Health. *International Journal of Behavioural & Healthcare Research*.
36. Bac, Mehmet & Parimal Kanti Bag. 2006. Beneficial Collusion in Corruption Control: The Case of Nonmonetary Penalties. *Journal of Development Economics* 81(2): 478-499.
37. Bac, Mehmet. 1996. Corruption and Supervision Costs in Hierarchies. *Journal of Comparative Economics* 22: 99-118.
38. Bac, Mehmet. 2001. Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene? *Public Choice* 107(1/2): 87-96.
39. Bachmann, Reinhard, Nicole Gillespie & Richard Priem. 2015. Repairing Trust in an Organization After Integrity Violations: The Ambivalence of Organizational Rule Adjustments. *Organization Studies* 36(9): 1205-1235.
40. Bacio-Terracino, Julio. 2008. Corruption as a Violation of Human Rights. *International Council on Human Rights Policy*.
41. Bacio-Terracino, Julio. 2010. Linking Corruption and Human Rights. *American Society of International Law Proceedings* 104: 243-246.
42. Back, Hanna & Axel Hadenius. 2008. Democracy and State Capacity: Exploring a JShaped Relationship. *Governance* 21(1): 1-24.
43. Badinger, Harald & Elisabeth Nindl. 2014. Globalisation

- and Corruption, Revisited. *The World Economy* 37(10): 1424-1440.
44. Badun, Marijana, Vedrana Pribicevic & Milan Deskar-Skrbic. 2014. Government Size and Efficiency as Constraints to Economic Growth: Comparing Croatia with Other European Countries. *Post-Communist Economies* 26(3): 297-323.
 45. Baer, Miriam Hechler. 2009. Governing Corporate Compliance. *Boston College Law Review* 50: 949-1019.
 46. Bagenholm, Andreas & Nicholas Charron. 2014. Do Politics in Europe Benefit from Politicising Corruption? *West European Politics* 37(5): 903-931.
 47. Bagenholm, Andreas. 2009. Politicizing Corruption: The Electoral Impact of AntiCorruption Discourse in Europe, 1983-2007. *QoG Working Paper Series 2009: 10* (The Quality of Government Institute, University of Gothenburg)
 48. Bagenholm, Andreas. 2013. The Electoral Fate and Policy Impact of “Anti-Corruption Parties” in Central and Eastern Europe. *Human Affairs* 23: 174-195.
 49. Bagenholm, Andreas. 2013. Throwing the Rascals Out? The Electoral Effects of Corruption Allegations an Corruption Scandals in Europe, 1981-2011. *Crime, Law & Social Change* 60(5): 595-609.24
 50. Bah, E. & L. Fang. 2015. Impact of the Business Environment on Output and Productivity in Africa. *Journal of Development Economics* 114: 159-171.
 51. Bahmani-Oskooee, M. & G.G. Goswami. 2005. The Impact of Corruption on the Black Market Premium. *Southern Economic Journal* 71: 483-493.
 52. Bahmani-Oskooee, Mohsen & Abm Nasir. 2002. Corruption, Law and Order, Bureaucracy, and Real Exchange Rates. *Economic Development & Cultural Change* 50: 1021-1028.
 53. Bahn, Charles. 1975. The Psychology of Police Corruption: Socialization of the Corrupt. *Police Journal* 48: 30-.
 54. Bai, B., X. Liu & Y. Kou. 2014. Belief in a Just World Lowers Perceived Intention of Corruption: The Mediating

- Role of Perceived Punishment. *Plos One* 9(5): 1-6.
55. Bai, Jie, Seema Jayachandran, Edmund J. Malesky & Benjamin Olken. 2013. Does Economic Growth Reduce Corruption? Theory and Evidence from Vietnam. Working paper.
56. Bailard, C.S. 2009. Mobile Phone Diffusion and Corruption in Africa. *Political Communication* 26(3): 333-353.
57. Becker, Gary. 1968. Crime and Punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, Vol 76, No. 2, pp. 169-217.
58. Becker, Sascha O., Peter H. Egger & Tobias Seidel. 2009. Common Political Culture: Evidence on Regional Corruption Contagion. *European Journal of Political Economy* 25: 300-310.
59. Beekman, G., E. Bulte & E. Nillesen. 2014. Corruption, Investments and Contributions to Public Goods: Experimental Evidence from Rural Liberia. *Journal of Public Economics* 115: 37-47.
60. Beesley, Celeste. 2015. Globalization and Corruption in Post-Soviet Countries: Perverse Effects of Economic Openness. *Eurasian Geography & Economics* (forthcoming).
61. Beets, S. Douglas. 2005. Understanding the Demand-Side Issues of International Corruption. *Journal of Business Ethics* 57(1): 65-81.33
62. Bellver, Ana & Daniel Kaufmann. 2005. Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications. MRP Paper No. 8188.
63. Benabou, Roland & Jean Tirole. 2011. Identity, Morals, and Taboos: Beliefs as Assets. *Quarterly Journal of Economics* 126(2): 805-855.
64. Bicchieri C. and Rovelli, C. Evolution and revolution. The dynamics of corruption // *Rationality and Society*. 1995. 7, n.2, pp. 201-224.
65. Cheung N. S. Economic organization and transaction costs // *The New Palgrave. A Dictionary of Economics* v. 2, 1987. pp. 55-58.

66. Caiden G.E., Caiden N.J. Administrative Corruption // *Public Administration Review*. 37(3). 1977. pp. 301-308.
67. Cheung S. N. S. Economic organization and transaction costs // *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 1987. vol. 2,. pp. 55–58.
68. Cornish D. Crime as Scripts, in Zahm, D. and Cromwell, P. (eds.), *Proceedings of the International Seminar on Environmental Criminology and Crime Analysis*, Coral Gables, University of Miami. 1994.
69. Denzau A. D. and North D. C., Shared mental models and ideologies / *Kyklos*. 1994. 47, 1 pp. 3-31.
70. Doh J. P., Rodriguez P., Uhlenbruck K., Collins, J., and Lorraine E., *Coping with corruption in foreign markets/ Academy of Management Executive*. 2003. 17 (3), pp. 114-127.
71. Granovetter M., Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness /M. Granovetter, R. Swedberg (eds.), *The Sociology of Economic Life* / Westview Press, Boulder (Col.), 1992, pp. 53-81.40
72. Hill D., To fix or not to fix? How corruptors decide to fix football matches // *Global crime*. 2009. 10, 3, pp. 157-77.
73. Hirshman A. O., *Shifting Involvements/ Prinecton*. Princeton University Press. 1982.
74. Johnston, M., What can be done about entrenched corruption?, in R. Stapenhurst and S. J. Kpundeh (eds.). *Curbing corruption*. Washington, the World Bank. 1999. pp. 14-18.
75. Johnston, M., *Syndromes of corruption : wealth, power, and democracy//Cambridge*. Cambridge University Press. 2005.
76. Cheltenham. UK. Northampton. Mass. Edward Elgar. 1999.
77. Kaufmann, Daniel. «Corruption: The Facts» *Foreign Policy* 107. 1997.
78. Klitgaard R., Introduction: subverting corruption // *Global Crime*. 2006. 7, 3-4, pp. 299- 307.
79. Klitgaard R., MacLea-Abroa R. and Parris, H. L., *Corrupt cities //Washington*. World Bank. 2006.

80. Lambsdorff J., Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law//Journal of Economic Behavior & Organization. 2002. 48, 3, pp. 221-41
81. Lambsdorff J., Institutional economics of corruption and reform //Cambridge. Cambridge University Press. 2007.
82. Leak T. A., The experience of Singapore in combating corruption // R. Stapenhurst and S. J. Kpundeh (eds.). Curbing corruption. Washington the World Bank. pp. 59-66.
83. Ledeneva A. V., Russia's economy of favours: Blat, networking and informal exchange //Cambridge. Cambridge University Press. 1998.
84. McMillan J., and Woodruff C., Private Order under Dysfunctional Public Order//Michigan Law Review. 2000, 98, 8, pp. 2421-2458.41
85. North D. C., Government and the Cost of Exchange in History //Journal of Economic History. 1984. 46 (2), pp. 255-64.
86. North, D.C., Institutions. Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press. Cambridge. Oecd (1999), Public Sector Corruption. An International Survey of Prevention Measures. Paris. Oecd publishing. 1990.
87. Oldenburg P., Middlemen in Third-World Corruption: Implications of an Indian Case / World Politics. 1987. 39 (4), pp. 508-35.
88. Olken B., and Barron P., The simple economics of extortion: Evidence from trucking n Aceh, WP n.13145, Cambirdge. MA, National Bureau of Economic Research. 2007.
89. Panther S., Non-Legal Sanctions , in B. Bouckaert, G. de Geest (eds.),Encyclopedia of Law and Economics . vol. I, Edward Elgar. Cheltenham. 2000. pp. 999-1028.
90. Pizzorno A., Il contesto della corruzione, introduzione a A. Vannucci Il mercato della corruzione //Milano. Societa aperta. 1997. pp. i-ix.
91. Porta D., Social Capital, Beliefs in Government and Political Corruption , in S.J. Pharr, R.D. Putnam (eds.), Disaffected

- Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries .
Princeton University Press. Princeton. 2000, pp. 202-29.
92. Porta and Vannucci. Corrupt Exchanges /New York. Aldine
De Gruyter. 1999.
93. Porta and Vannucci. The governance of corruption. London.
Ashgate (forthcoming). 2011.
94. Rodriguez P., Uhlenbruck K., and Eden L., Government
corruption and the entry strategies of multinationals //
Academy of Management Review. 2005. 30 (2): pp. 383–
396.
95. Rothstein, B., Anti-Corruption – A Big Bang Theory, QoG
Working Paper Series, 3. May. 2007.
96. Seung-Hyun L. and Kyeungrae K. O., Corruption in Asia:
Pervasiveness and arbitrariness //Asia Pacific Journal of
Management. 2007, 14, pp. 97-114.
97. Stefes C. H., Measuring, Conceptualizing and Fighting
Systemic Corruption: Evidence from Post-Soviet Countries
//Perspectives on Global Issues. vol. 2, 1.
98. Speville B. E. D., The experience of Hong Kong, China, in
combating corruption, in R. Stapenhurst and S. J. Kpundeh
(eds.). Curbing corruption // Washington, the World Bank.
1999. pp. 51-58.
99. Taylor M., The Possibility of Cooperation /Cambridge.
University Press, Cambridge. 1987.
100. Turvani M. Illegal Markets and the New Institutional
Economics/ C. Månard (ed.) Transaction Cost Economics:
Recent Developments. Edward Elgar Cheltenham. 1997. pp.
127-47.
101. United Nations The global programme against corruption.
UN anti-corruption toolkit / Vienna. United Nations. 3th
edition. 2004.
102. Vannucci A., The Controversial Legacy of 'Mani Pulite': A
Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption
Policies /Bulletin of Italian politics. 2009. 1 (2), pp. 233-64.
103. Williamson O.E., Hierarchies, Markets and Power in the
Economy: An Economic Perspective // C. Månard (a cura

- di). Transaction Cost Economics:Recent Developments .
Edward. Elgar. Cheltenham. 1997. pp. 1-29.
104. World Bank, World Development Report. The State in a
changing world/Oxford. Oxford University Press. 1997.
105. World Bank. Anticorruption in transition. A contribution to
policy debate/Washington, the World Bank. 2000.
106. Zerilli F. M., Corruption, property restitution and
Romanianness /D. Haller andC. Shore (eds.), Corruption
Anthropological Perspectives London. Pluto Press. 2005. pp.
83-99.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ
SCIENTIFIC EDITION

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
И ПРОБЛЕМЫ КОРРУПЦИИ:
ВИДЕНИЕ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ**

Коллективная монография

**CONSTITUTIONAL
LAW AND THE ISSUES
OF CORRUPTION:
THE VISION OF YOUNG SCIENTISTS**

Collective monograph

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮСТИЦИНФОРМ»
юридическая, экономическая и деловая литература;
журналы «Право и экономика», «Вестник арбитражной практики»,
«Журнал предпринимательского и корпоративного права»

YUSTITSINFORM» PUBLISHING HOUSE
legal, economic and business literature
magazines «Law and Economics», «Bulletin of arbitration practice»,
«Journal of Entrepreneurship and Corporate Law»

Главный редактор В.А. Вайпан
Chief editor V.A. Vaypan

Генеральный директор В.В. Прошин
CEO V.V. Proshin

Санитарно-эпидемиологическое заключение
№ 77.99.60.953.Д.010271.09.08 от 25.09.2008 г.
Sanitary-epidemiology authorization
No. 77.99.60.953.D.010271.09.08 of 25 September 2008

Подписано в печать 27.11.2016.
Формат 60x90/16. Бумага офсетная. Печ. л. 28.25. Тираж 500 шт.
Signed in print 27.11.2016. Format 60x90/16. Offset paper. Print. l. 28.25. 500 copies.

Юстицинформ
119607, г. Москва, ул. Лобачевского, 94, оф. 7. Тел.: (495) 232-12-42
Yustitsinform
119607, Moscow, ul. Lobachevskogo, 94, office 7. Phone number: (495) 232-12-42
<http://www.jusinf.ru> E-mail: info@jusinf.ru