

# **ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ**

**КОЛЛЕКТИВНАЯ МОНОГРАФИЯ**

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

*Отв. редактор и руководитель авторского коллектива  
доктор юридических наук, профессор С.А. Авакьян*

Москва  
ЮСТИЦИНФОРМ  
2016

ББК 67.401  
УДК 342.92  
А181

**Авторский коллектив:**

**Авакьян С.А.**, доктор юридических наук, профессор —  
предисловие, глава 1  
**Ковлер А.С.**, доктор юридических наук, профессор — глава 5  
**Кененова И.П.**, кандидат юридических наук, доцент — глава 7  
**Колюшин Е.И.**, доктор юридических наук, профессор — глава 3  
**Пешин Н.Л.**, доктор юридических наук, профессор — глава 6  
**Тимофеев Н.С.**, доктор юридических наук, профессор — глава 4  
**Шевердяев С.Н.**, кандидат юридических наук, доцент — глава 2

A181 **Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы:** коллективная монография / отв. редактор и руководитель авторского коллектива доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А. — М.: Юстицинформ, 2016. — 512 с.

ISBN 978-5-7205-1375-7

Настоящее издание — коллективный монографический труд, посвященный конституционно-правовым аспектам противодействия коррупции. Несмотря на появление немалоого числа публицистических и научных работ, посвященных коррупции, ее предотвращению, противодействию, борьбе с нею, коррупция остается очень серьезным злом — политическим, экономическим, социальным. С использованием отечественного и зарубежного опыта авторы останавливаются на конституционно-правовых истоках и проблемах преодоления коррупции. Предлагаемые материалы и выводы позволяют во многом по-новому посмотреть на данное явление, его политические, экономические и социальные корни.

Работа предназначена для студентов, аспирантов, преподавателей юридических, политологических и других гуманитарных учебных заведений, всех лиц, интересующихся вопросами конституционного права и политики.

**Ключевые слова:** коррупция, государство, общество, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, местное самоуправление, противодействие коррупции, политическая коррупция

ББК 67.401  
УДК 342.92

ISBN 978-5-7205-1375-7

© Юстицинформ, 2016

# **ANTI-CORRUPTION: THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL APPROACH**

**COLLECTIVE MONOGRAPH**

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

*Ans. editor and lead author  
of Doctor of Law, Professor S. Avakyan*

Moscow  
YUSTITSINFORM  
2016

ББК 67.401  
УДК 342.92  
А181

**Design Team:**

**Avakyan S.A.**, Doctor of Law, Professor — preface, Chapter 1  
**Kovler A.S.**, Doctor of Law, Professor — Chapter 5  
**kenenova I.P.**, PhD, Associate Professor — Chapter 7  
**Kolyushin E.I.**, doctor of law, professor — Chapter 3  
**Peshin N.L.**, doctor of law, professor — Chapter 6  
**Timofeev N.S.**, doctor of law, professor — Chapter 4  
**Sheverdyaev S.N.**, PhD, Associate professor — Chapter 2

A181     **Anti-corruption: the constitutional and legal approach:** collective monograph / Ed. editor and lead author of Doctor of Law, Professor S. Avakyan. — М.: Юстицинформ, 2016. — 512 с.

ISBN 978-5-7205-1375-7

This edition — the collective monographic work dedicated to the constitutional and legal aspects of combating corruption. despite the emergence of a considerable number of journalistic and scientific papers on corruption, its prevention, anti-corruption, the fight against it, corruption remains a very serious evil — political, economic, social. with the use of domestic and foreign experience of the authors stop at the constitutional and legal origins and problems overcoming corruption. The materials and conclusions allow much new way to look at this phenomenon, its political, economic and social roots. work is intended for students, graduate students, professors of law, political science and other humanitarian institutions, all persons interested in the issues of constitutional law and politics

**Keywords:** corruption, state, society, the Russian Federation, the Russian Federation, local self-government, anti-corruption, political corruption

ББК 67.401  
УДК 342.92

ISBN 978-5-7205-1375-7

© Yustitsinform, 2016

# СОДЕРЖАНИЕ

## Предисловие

*(Авакьян С.А., доктор юридических наук, профессор)* ..... 8

## Глава 1. Конституционное право России как фундамент борьбы с коррупцией

*(Авакьян С.А., доктор юридических наук, профессор)*..... 12

Введение ..... 12

§ 1. Формирование свободного от коррупции конституционного строя как основная цель Конституции России и в целом конституционно-правового регулирования: стратегия и реальность ..... 13

§ 2. Конституционно-правовые пути недопущения и преодоления коррупции в деятельности российских федеральных и региональных парламентских и исполнительных органов государственной власти ..... 36

## Глава 2. Конституционно-правовое противодействие коррупции: определение места и значения в системе антикоррупционной политики

*(Шеввердяев С.Н., кандидат юридических наук, доцент)* ..... 76

Введение ..... 76

§ 1. Понятие и феноменология коррупции ..... 78

§ 2. Структура современных антикоррупционных стратегий..... 101

§ 3. Уроки практики антикоррупционных реформ ... 116

§ 4. Комплексная нормативная основа противодействия коррупции: международный и российский уровни..... 148

§ 5. Формирование системы конституционно-правового противодействия коррупции в России ..... 176

## Глава 3. Конституционно-правовые меры противодействия коррупции на выборах

*(Колошин Е.И., доктор юридических наук, профессор)* ..... 208

Введение ..... 208

§ 1. Тенденции развития зарубежного законодательства и практики противодействия коррупции на выборах...211

§ 2. Экспертная оценка антикоррупционного потенциала российского избирательного и смежного с ним законодательства, практики его применения.....	228
§ 3. Конституционно-правовые меры противодействия коррупции на разных стадиях выборов .....	241
§ 4. Антикоррупционный конституционно-правовой аспект финансирования выборов и политических партий .....	248
§ 5. Выводы и предложения по созданию системы эффективных мер конституционно-правового противодействия коррупции на выборах в России .....	275
<b>Глава 4. Осмысление возможностей муниципального права по противодействию коррупционным практикам в России</b> <i>(Тимофеев Н.С., доктор юридических наук, профессор)</i> .....	284
Введение .....	284
§ 1. Методологические основы противодействия коррупции в системе местного самоуправления .....	286
§ 2. Муниципальные полномочия как фундамент коррупции на уровне муниципальной публичной власти.....	300
§ 3. Муниципальное право и антикоррупционная политика .....	309
<b>Глава 5. «Европейский публичный порядок» и проблемы недобросовестной политической конкуренции: практика Европейского Суда по правам человека и Заключения Венецианской комиссии Совета Европы</b> <i>(Ковлер А.С., доктор юридических наук, профессор)</i> .....	340
Введение .....	340
§ 1. Признаки политической коррупции в свете правовых позиций Европейского Суда по правам человека и Венецианской комиссии.....	342
§ 2. Запрет оппозиционных партий и движений как проявление политической коррупции. Административный ресурс .....	360
§ 3. Финансирование политических партий как потенциальная коррупциогенная сфера .....	373

---

§ 4. Проблемы совершенствования законодательства по предотвращению политической коррупции.....	389
<b>Глава 6. Опыт создания, формирования и применения международных антикоррупционных мер в сфере спорта и спортивного права, их имплементации в национальные правовые порядки (включая Россию)</b> <i>(Пешин Н.Л., доктор юридических наук, профессор)</i> .....	396
Введение .....	396
§ 1. Международное и национальное спортивное законодательство, направленное на борьбу с коррупцией. Антикоррупционные стандарты в системе спорта ...	399
§ 2. Институциональные основы противодействия коррупции в спорте .....	417
§ 3. Механизмы выявления и пресечения коррупции в спорте (обзор практики) .....	430
<b>Глава 7. Конституционно-правовые иммунитеты и ответственность представителей политической элиты как факторы эффективного противодействия коррупции</b> <i>(Кененова И.П., кандидат юридических наук, доцент)</i> ..	445
Введение .....	445
§ 1. Место иммунитетов и ответственности в системе конституционно-правовых гарантий успешной деятельности государственного аппарата.....	446
§ 2. Основные модели конституционно-правовых иммунитетов и ответственности депутатов и должностных лиц государственных органов в России и зарубежных странах .....	464
§ 3. Особенности реализации конституционно-правовых предписаний об иммунитетах и ответственности представителей политической элиты в России и за рубежом .....	485

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящее издание — коллективный монографический труд, посвященный конституционно-правовым аспектам противодействия коррупции. Несмотря на появление немалого числа публицистических и научных работ, посвященных коррупции, ее предотвращению, противодействию, борьбе с ней, коррупция остается очень серьезным политическим, экономическим и социальным злом.

Достаточно хорошо представляя широту и объемность исследований по проблемам противодействия коррупции, авторы данной книги концентрируются на раскрытии истоков коррупции в государственной, общественно-политической, экономической, социальной сферах, обращаются как к внутригосударственным, так и международным, надгосударственным усилиям по борьбе с коррупцией и созданию материальных, политических, духовных и психологических условий преодоления этого весьма серьезного недуга. В данном плане хотелось бы надеяться на то, что читатели увидят неординарность наших подходов, особенно в анализе конституционно-правовых аспектов явления коррупции и путей ее преодоления.

Монография состоит из семи глав. Один из ее ключевых мотивов состоит в том, что текущие и отраслевые средства борьбы с коррупцией, включая меры уголовной, административной, материальной ответственности, хотя, несомненно, дают свой позитивный результат, не заслоняют главного фактора: коррупция исключается тогда, когда сам конституционный строй государства и общества свободен от коррупционных факторов. С учетом этой предпосылки в главе 1 монографии рассматриваются вопросы формирования свободного от коррупции конституционного строя как основная цель Конституции России и в целом нашего конституционно-правового регулирования. Обращается внимание: от того, как организована публичная власть, кому и в каких формах служит собственность, какую роль играет государство и кто в нем командует — зависит стратегия противодействия коррупции. Кроме того, замешанные на прямых или косвенных



путях использования материального фактора в процессах их формировании органы публичной власти не могут быть эффективными в преодолении коррупции, они также не заинтересованы в действенной общественной и парламентской системах контроля в отношении государственных и муниципальных органов, а это серьезная предпосылка в противодействии коррупции.

В продолжение этого во второй главе работы наряду с аспектами понятийного аппарата коррупции обстоятельно проанализированы проблемы формирования современных антикоррупционных стратегий и их структуры. Обращается внимание на то, что государства последовательно переходят от конкретной борьбы с коррупционными проявлениями и привлечения к ответственности (естественно, это тоже остается) к выработке антикоррупционной политики; более того, формируются требования не только к депутатам и служащим органов публичной власти, но и в целом к функционированию таких органов, их взаимоотношениям. Немаловажное значение имеют и задачи общественного климата, роли общественных объединений, особенно включающихся в процессы политической организации и властвования. Кроме того, поскольку внутри бизнес-структур и в их взаимодействии с властями находят место явления коррупции, эти аспекты тоже рассмотрены в главе.

Вне сомнения то, что одной из болезненных проблем, напрямую имеющих отношение к коррупции, а то и пронизанных ею, в России, как и в иных странах, стали выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Особенность нашей страны состоит в том, что государственное финансирование выборов имеет скромные пределы, в основном всё делается за счет средств кандидатов и избирательных объединений, а также пожертвований, которые у нас официально разрешены и имеют масштабные объемы. В работе вносятся многочисленные предложения по совершенствованию избирательного процесса, в том числе по упорядочению финансирования, обеспечению прозрачности выборов.

При формировании концепции данной монографии авторы приняли во внимание то, что жертвами явления коррупции зачастую становятся простые граждане — при их обращениях в органы муниципальной власти, учреждения здравоохранения, образования, оформлении документов на земельные участки, строения, автотранспорт. Практика показывает, что бытовая, обиходная коррупция не уменьшается, она угрожает нормальному развитию общества, создает у населения тревожное состояние, по большому счету даже подрывает веру в благоприятные перспективы экономического, социального и духовного развития. Достаточно очевидно, что и законодательство в целом, и адресно муниципальное право должны способствовать преодолению предпосылок сохранения и тем более роста коррупции на бытовом уровне. Эти задачи решаются в главе 4 книги.

В следующих главах авторы предлагают информацию и анализ по двум кардинальным — для нашего времени — проблемам организации наднациональной стратегии и борьбы с коррупцией.

В связи с этим глава 5 монографии посвящается следующей проблематике — «Европейский публичный порядок» и проблемы недобросовестной политической конкуренции: практика Европейского Суда по правам человека и Заключения Венецианской комиссии Совета Европы. Автор этой главы долгие годы был судьей ЕСПЧ, в настоящее время непосредственно связан с названной Венецианской комиссией. Особое внимание в главе уделяется политической коррупции, запрету оппозиционных партий и движений как ее проявлению. Серьезной во многих странах (и Россия не является исключением), стала проблема «административного ресурса», а также различных закулисных, а порой и открытых схем коррупционного финансирования политических партий.

В последнее время весьма резонансной стала задача создания, формирования и применения международных антикоррупционных мер в сфере спорта и спортивного права, их имплементации в национальные правовые порядки (включая Россию). При рассмотрении этих вопросов в монографии по-

казано, что их решение непосредственно связано с внутригосударственными и надгосударственными путями обеспечения немалого круга конституционных прав и свобод — на отдых, на занятие физической культурой и спортом, на охрану здоровья и др. В связи с дискриминационными мерами в отношении России возникает необходимость организационными и правовыми путями обеспечить защиту прав наших спортсменов, их беспрепятственные выступления на международных соревнованиях, охрану здоровья и т.п.

Борьба с коррупцией сделала весьма актуальной задачу обеспечения и вместе с тем правильного применения конституционно-правовых иммунитетов и ответственности представителей политической элиты. Как обстоят дела в данном направлении — проанализировано в главе 7 монографии. Читатель найдет много интересных суждений о том, какие основные модели конституционно-правовых иммунитетов и ответственности депутатов и должностных лиц органов публичной власти применяются в России и зарубежных странах, как их следует оценивать, в каких направлениях развивать.

Хотелось бы также обратить внимание читателей на то, что ряд информационно-справочных материалов, созданных при подготовке нашей работы, по соображениям объема не удалось включить в данный текст. Однако они доступны на сайте юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Читатели могут обращаться со своими вопросами и суждениями к авторам монографии. Электронный адрес кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ — [const@law.msu.ru](mailto:const@law.msu.ru)

**Авакьян С.А., заведующий кафедрой  
конституционного и муниципального права  
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ**

## **ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ КАК ФУНДАМЕНТ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ**

### **Введение**

Проблема коррупции уже набила оскомину в научной литературе и особенно в публицистике. Если почитать Федеральный закон 2008 года «О противодействии коррупции», к которому не раз будут обращаться участники данного проекта, то в нём всё ясно — что есть коррупция, как должны помочь в борьбе с этим злом разные меры — подбор кадров, декларация доходов и расходов, государственный и общественный контроль, применение мер ответственности, включая санкции, и др.

Но ситуация, полагаем, чем-то сходна с медициной, когда борются преимущественно с течением болезни, в то время как необходимо — наряду с этим и в первую очередь — искать причины явления.

Отсюда, по нашему мнению, требуется поиск фундаментальных предпосылок коррупции как совокупности факторов конституционно- государственного, социального, общественного и психологического характера. И в первую очередь причины коррупции надо искать в *конституционно-политической системе* любой страны, включая и Россию.

Однако тут же автору возразят: коррупция была и есть в странах с различными политико-социальными системами. Значит, она всеобща? По всей вероятности, в чем-то так оно и есть. Но каждое государство (так же как и объединения государств — это будет показано в нашем издании) ищет свои факторы и причины, порождающие и/или поддерживающие существование коррупции.

И начинать надо с конституционного строя. Может ли так быть, что политико-общественная система, находящая кон-

ституционно-правовое отражение, какими-то своими сторонами не препятствует, а то и поощряет — вольно или невольно — существование коррупции? Как раз этим вопросам и посвящена данная глава.

## **§ 1. Формирование свободного от коррупции конституционного строя как основная цель Конституции России и в целом конституционно-правового регулирования: стратегия и реальность**

Нет сомнения в том, что закрепленный в нашем Основном законе конституционный строй России является объективно высшей конституционной ценностью, служит идеям народовластия, правам и свободам человека и гражданина.

Напомним основные истины, отраженные в Конституции Российской Федерации. Согласно ч. 1 ст. 1 Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Согласно ст. 3 носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В соответствии с ч. 2 ст. 3 народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В ч. 4 ст. 3 говорится, что никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

Вся наша конституционно-политическая система нацелена на обеспечение интересов личности. В ст. 2 Конституции провозглашено: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Согласно ст. 7 Конституции Российская Федерация построена на принципе социальности, т.е. государство призвано служить интересам всех своих граждан. Это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7).

Этим же целям служит экономическая система страны. Согласно ч. 1 ст. 8 Конституции в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ч. 2 ст. 8). Ст. 9 гласит (ч. 1), что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В ч. 2 той же статьи сказано, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Конституция закрепляет равные для всех условия приложения сил и богатства для организации и участия в экономической деятельности. Согласно ч. 1 ст. 34 Конституции каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1). В той же статье (ч. 2) провозглашается, что не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Мы привели основные конституционные истины, являющиеся основами власти, политики и экономики в стране. К этому можно добавить, что территориальная организация России строится на соблюдении принципов федерализма и местного самоуправления. Это означает, что в государственной структуре Россия опирается на федеративное устройство, основанное на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Конституция закрепляет два уровня государственной власти — федеральный и субъектов Российской Федерации. А власть на низовом

уровне организуется как муниципальная власть, сочетающая в себе реализацию начал общественного властвования и переданных органам местного самоуправления государственных полномочий (гл. 7 Конституции РФ).

Не будем утомлять читателя дальнейшим изложением конституционных положений. Подчеркнем лишь, что все они служат идеям народовластия, демократии, защите прав и свобод человека и гражданина, инициативному хозяйствованию в целях создания материального богатства, общественного и личного благосостояния.

Тем не менее и до принятия Конституции РФ 1993 года задачи борьбы с коррупцией не только в ее связи с преступностью, но и как серьезным злом, которое не может искоренить политическая система в целом, стали злободневными, так же как и после принятия нового Основного закона.

Напомним, в частности, что в соответствии с Указом Президента РФ от 8 октября 1992 г. «О мерах по защите прав граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с преступностью» была образована Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по борьбе с преступностью и коррупцией. Уже тот факт, что указанная Комиссия была межведомственным органом, но все-таки комиссией Совета Безопасности, означал, что и тогда, и после задача борьбы с коррупцией квалифицировалась как важнейшая в укреплении конституционного строя страны. Указом Президента РФ от 20 января 1993 г. было утверждено Положение о данной Комиссии, в котором акцентировалось внимание на ее участии в подготовке Советом Безопасности федеральных программ и иных решений, направленных на предупреждение и пресечение противоправной деятельности в обществе и структурах власти<sup>1</sup>.

Далее она стала Межведомственной комиссией Совета Безопасности по защите прав граждан и общественной безопасности, борьбе с преступностью и коррупцией, Указом от 1 сентября 2000 г. преобразована в Межведомственную ко-

---

<sup>1</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 26. Ст. 2419.

миссию Совета Безопасности РФ по общественной безопасности, борьбе с преступностью и коррупцией. Кстати, в период с 2000 г. по 2005 г. существовала даже Межведомственная комиссия СБ по конституционной безопасности.

Начиная с 2003 г., задачи борьбы с коррупцией поднимаются уже непосредственно на президентский уровень. Надо напомнить, что 31 октября 2003 г. была принята Конвенция ООН против коррупции, а ранее — Конвенции Совета Европы от 27 января 1999 г. об уголовной ответственности за коррупцию. В России принимаются меры по приведению законодательства в соответствие с названными международными актами.

Указом от 24 ноября 2003 г. образуется Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией — с достаточно объемными целями: совершенствование государственной политики по противодействию коррупции в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления, устранение причин и условий, порождающих коррупцию, искоренение злоупотреблений и пресечение преступлений с использованием должностного положения, обеспечение соблюдения норм служебной этики государственными служащими, создание благоприятных условий для развития экономики страны.

Далее процесс совершенствования правовых основ и его приведения в соответствие с международными актами продолжился: был принят Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. «О мерах по противодействию коррупции»<sup>2</sup> (действующий акт, посл. ред. от 14 февраля 2014 г.). На основании этого Указа Совет при Президенте РФ называется теперь «по противодействию коррупции». Его возглавляет Президент РФ. Далее следует цепочка мер данной направленности. Отметим некоторые, полагаем, наиболее знаковые:

- принимается Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции»<sup>3</sup>;

---

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.



- применительно к нормативным правовым актам получает распространение понятие их коррупциогенности, т.е. как бы предрасположенности к коррупции и заложенности ее (либо неисклученности) в содержании нормативных предписаний; принимается Федеральный закон от 17 мая 2009 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>4</sup>;
- Указом от 3 декабря 2013 г. в составе Администрации Президента РФ образовано Управление Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, утверждено Положение о данном подразделении<sup>5</sup>;
- в законодательство вносятся дополнения, в особенности требующие представления лицами, занимающими высокие должности на всех уровнях власти, государственными и муниципальными чиновниками, а также парламентариями сведений о своих доходах, о банковских счетах, в том числе зарубежных;
- Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. утвержден «Национальный план противодействия коррупции на 2016 — 2017 годы»<sup>6</sup>.

Конечно, эти меры далее продолжают в актах и действиях иных федеральных государственных органов, особенно исполнительной власти, они волнами расходятся по субъектам Российской Федерации, и повсеместно создаются советы по противодействию коррупции, планы борьбы с ней и т.п.

Усиливается государственный и муниципальный контроль как средство предупреждения коррупции и обеспечения законности. И вместе с тем идет жесткая борьба против усиления такого контроля. В тот же период появляется Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального

---

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2013. № 49 (часть VII). Ст. 6399.

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 2016. № 14. Ст. 1985.

контроля»<sup>7</sup>. С этого времени государственные и муниципальные органы испытывают постоянное давление от бизнеса — в части сокращения как плановых, так и особенно внеплановых проверок предпринимательских структур. Достаточно сказать, что за время действия Закона были приняты, по нашим подсчетам, 56 федеральных законов о внесении в него изменений и дополнений.

Таким образом, при первом взгляде можно сделать вывод, что достаточно последовательно проводится политика преодоления коррупции, в том числе не только мерами уголовного и административного характера, но и формированием требований к служебному (должностному) поведению официальных лиц, созданием *конституционно-правовой системы органов и действий*, предотвращающих коррупционные явления.

И естественно возникает вопрос: в чем тогда корни явления коррупции? Почему при почти идеальных конституционных основах общественного и государственного развития, при неуклонном принятии и реализации мер борьбы с коррупцией она существует и продолжает разъедать, разрушать и систему как таковую, и сознание граждан, все более наполняющихся неверием в способность этой самой конституционно-политической системы обеспечить не только успешное движение вперед по пути прогресса, но и спасти самое себя от ржавчины, покрывающей формальные конституционные ценности?

В ответах на эти вопросы надо в первую очередь фундаментально анализировать главные составляющие общественного бытия в стране, а ими являются:

- публичная власть;
- собственность;
- государство.

Публичная власть — процессы сущностного порядка.

Начинать надо, конечно, с власти. В государстве и обществе власть традиционно именуется *публичной властью*, поскольку существует для руководства делами общественного (публичного) значения. Важную роль играет категория *уча-*

---

<sup>7</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

**стия во власти**, она охватывает не только конкретно тех, кто выполняет властные функции, но и причастных к ним.

Отсюда широкий круг тех, кто связан с публичной властью: а) в социально-политическом плане под ней подразумевалась власть определенного сословия (класса); б) с точки зрения организации правления (управления) — это власть государства (государственная власть); в) а объектом, т.е. сферой применения власти — территория всей страны и все ее население.

С учетом сказанного **принадлежность, причастность к власти** стала — и остается! — ключевым фактором в характеристике коррупции, более того, заставляет рассматривать ее как **социальное явление**. В упрощенной трактовке это означает, что зарождение и неизбывность коррупции следует понимать как **отступление** от порядка, установленного в стране и чаще всего отраженного в ее законах. Причем оттенки подобного отступления могут быть множественны: нарушение порядка, неполное следование ему, пренебрежение к юридически закрепленному порядку с инициативным созданием иных правил и др.

Соответственно и реакция власти, борющейся с коррупцией, может быть разной — от установления ответственности как бы за рутинное деяние (административной или уголовной с учетом тяжести) до возведения коррупционных фактов повышенной опасности в антигосударственное поведение, покушение на систему — с преследованием попавшихся как представляющих особую угрозу государству, применением к ним самых суровых наказаний, включая и лишение жизни. В этих условиях изгнание с должности, ссылка в отдаленные места, публичное разоблачение становились даже несколько более мягкими средствами, поскольку человеку позволяли жить; и хотя новые условия разительно отличались от прежнего благополучия, он терпел не только потому, что цеплялся за жизнь, но еще и в силу надежды, что мир изменится, и он, глядишь, опять взлетит на прежние орбиты — в истории и такое бывало.

Коррупционное поведение в сферах властвования проявлялось по-разному. Так, вхождение во властвующее сословие

было возможно путем приближения к властвующему субъекту (монарху) и получения его милости (в виде собственности или должности, а то и их вместе). Это могла быть и честная заслуга (звания более высокого сословного ранга монарх давал за доблести в бою, победы), и, говоря сегодняшним языком, коррупционное поведение — навет на недруга, инспирирование попытки нападения на правителя и расправа с участниками в целях его защиты, потворство слабостям правителя и др. Войти в правящее сословие можно было и просто покупкой звания (открыто разрешенной или закулисно коррупционной) — например, купцы приобретали дворянские титулы сами или же выдавали своих дочерей за обедневших дворян. Попасть в элитное сословие не всегда автоматически означало войти в круг правящих, часто это давало лишь общественное положение, возможность вращаться на соответствующей орбите. Однако и движение во власть это тоже давало, попасть в круг правящих из простых людей было немислимо (или почти немислимо).

И поскольку основная масса таких простых людей подобными путями не могла войти в правящее сословие, на это почве и в идейной чистоте, и в корысти для них зарождались лозунги свободы, свержения власти избранных, сначала феодалов, со временем — буржуазии, «помещиков и капиталистов», наделения властью трудящихся, народа.

Это была уже революционная смена сословий и их власти. По-своему — честный путь, правда, с той особенностью, что среди руководителей были, как правило, не слишком богатые представители дворянского сословия, имевшие властные амбиции, порой и состоятельные люди, заболевшие идеями народоправства, но в значительной мере дети интеллигенции и подобные им иные разночинцы. Именно таким путем была установлена в России власть, именовавшаяся в начальных лозунгах властью «рабочих и крестьян», «диктатурой пролетариата» или же «диктатурой пролетариата и (беднейшего) крестьянства».

Представить в этих условиях обычные пути коррупции во власти — примитивная покупка должностей и т.п. — было

невозможно. Но то, что неизбежно сопровождает любую власть — интересы и их достижение, что в других странах стали называть лоббизмом, элементы злоупотребления властью полностью исключить было трудно, хотя личная и идейная неподкупность руководителей была (по крайней мере, в начале после прихода к власти) весьма действенным фактором. К тому же новая власть хорошо представляла гнилость прежнего аппарата, продажность действий и практику покупки должностей и взяток, поэтому почти сразу же была создана система не общественного, а государственного контроля.

В России после революции октября 1917 г. она именовалась на первом этапе рабоче-крестьянским контролем. Кстати, в последующие годы советской власти именно государственная система контроля регулярно подвергалась изменениям, зачастую с усилением общественного начала в осуществлении контроля, что с очевидностью его ослабляло. Был еще и сильный контроль внутри правящей партии, как раз его больше всего боялись те, кто не чуждался коррупции даже не как материального явления, а как нарушения порядка деятельности.

Непреложный факт: силы, пришедшие к власти в России в 1991 г., одним из первых своих шагов сделали ликвидацию системы государственно-общественного контроля. А поскольку все было сделано и для развала компартии, то прекратил существование и ее механизм контроля.

А что же с публичной властью и ее сущностью? Происходит извечное: равняющиеся к власти провозглашают ее как власть народа, трудящихся (для них это были тождественные понятия, владельцы собственности, использовавшейся для производства товара или его продажи, не допускались во власть как эксплуататоры); они либо по наивности (идеалистичности), либо по скрытому лицемерию предполагали участие народа во власти посредством решения (а чаще просто обсуждения) на собраниях граждан тех или иных вопросов власти — надо полагать, достаточно простых и не требующих особой квалификации. Однако в главном они рисовали извечный путь — народ посылает своих представителей (избранников) в органы власти. Эти представители «верой и правдой» служат трудовому

народу, а для прочности отношений, связей предполагаются: а) постоянная связь избранных с населением; б) дача избранным поручений (наказов) избирателей; в) сообщения и отчеты избранных о своей деятельности и о работе представительного органа (совета), в который они посланы; г) возможность досрочного отзыва избранного, если он не оправдывал доверия избирателей, неудовлетворительно действовал или же в нравственном плане показал себя не с лучшей стороны.

Что получилось при реализации этих схем? Внешне они были достаточно привлекательными; в самом деле, власть провозглашалась как принадлежащая народу, исходящая от него; какие-то функции власти народ был в состоянии осуществлять — почему бы не пообсуждать перспективы развития территории на собраниях, одобрить что-то или внести предложения и т.д.; сложные вопросы решают представители народа, но они подконтрольны и подотчетны народу. Однако в жизни получилось иначе: направленные в советы как органы власти представители были не очень подготовленными, а многие вопросы требовали квалифицированных решений. В итоге над представительными органами возобладали исполнительные органы, хотя и образуемые советами, но достаточно самостоятельные в своей деятельности. А над обеими структурами стояли органы правящей партии, они по существу решали многие хозяйственные проблемы, тем более кадровые вопросы.

В итоге сложилась и конституционно была оформлена схема власти: она официально принадлежит народу в лице избираемых им органов власти. Эта схема нашла отражение во всех советских конституциях.

Так, Конституция РСФСР 1918 г. в п. 10 провозглашала, что Российская Республика есть свободное социалистическое общество всех трудящихся; вся власть в пределах РСФСР принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах. В Конституции СССР 1936 г. говорилось в ст. 1, что это социалистическое государство рабочих и крестьян, а ст. 3 провозглашала, что вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов

депутатов трудящихся. Конституция СССР 1977 г., достаточно демократический документ, провозгласившая народовластие, а социальной основой СССР назвавшая «нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции» (ст. 19), записав в ч. 1 ст. 2: «Вся власть в СССР принадлежит народу», тем не менее в ч. 2 той же статьи определила: «Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР».

Таким образом, как лозунг в прежние годы у нас провозглашалась власть рабочих и крестьян, власть трудящихся, власть народа. Но механизм осуществления власти везде был один — это была власть государственных органов.

На деле же в 1920-1950 годы быстро была установлена авторитарная схема власти с единоличным правителем наверху, позволявшим себе что угодно, в том числе и беззаконие, команды на физическое уничтожение не только конкретных лиц, заподозренных в предательстве, но и сотен тысяч безвинных граждан — для устрашения миллионов, их безропотного подчинения вождю, его приближенным и поставленному ими на службу себе государственному и партийному аппарату.

Была ли тогда ликвидирована или принципиально уменьшена коррупция? Если говорить о взятках, подкупах и иных уголовных проявлениях — их стало меньше, однако не столько в силу нового сознания, а скорее из-за боязни попасть в молох расправ. Однако иные, именно властные проявления коррупции не только остались, но в чем-то даже поощрялись авторитарной властью — не только наветы, анонимные письма, но и публичное «разоблачение врагов народа», в том числе и для собственного продвижения, стали в какой-то мере признаками системы. Получение должности было возможно, даже при очень хороших деловых качествах, лишь при условии членства в правящей партии, ее поддержки и продвижения в ней, а главное — доказывании преданности «вождю и учителю».

Эти явления в отечественной истории хорошо известны. Нарушения законности, многотысячные жертвы были осуждены правящей партией. Грубые извращения методов руко-

водства страной и отдельными территориями в конце концов привели к политическому краху системы.

Начатое в 1960-е годы преобразование знаменовало отказ от грубых методов административного руководства страной и отдельными территориями, осуждение печальных страниц беззакония и репрессий в отечественной истории. Однако «обычные» методы административного руководства, особенно директивное планирование сверху ассортимента и объемов продукции, получение должностей по признаку преданности вышестоящему руководству — все это осталось. И, следовательно, сохранилась в этой части коррупция как «негласная сопровождающая» системы.

Начавшаяся в 1980-е годы как будто бы демократическая перестройка страны — с надеждой на сохранение системы — привела на деле к разрушению как социалистического строя, так и воплощавшего его государства — СССР.

Новая система стала именовать себя демократической, ее связали с развитием многопартийности, политического плюрализма, использованием разнообразных форм государственного руководства и организации общественного бытия.

Кто-то может возразить: ведь записано же теперь в ст. 3 Конституции РФ, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Верно, записано. И ярким воплощением нормы Конституции стал Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации». Однако новеллой от 24 апреля 2008 г. в ст. 6 Закона, определяющую возможные вопросы федерального референдума, была включена норма, согласно которой не может быть проведен референдум, т.е. осуществление власти народом (!) по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральными конституционными законами «к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти» (п. 10 п. 5). А это значит, что бюрократия власти всегда может включить соответствующий вопрос в круг тех, по которым осуществление власти народа недопустимо. Налицо та же концепция «власти органов».



Итак, парадокс состоит в том, что все демократические достоинства оказались в руках людей *с прежним политическим сознанием* (не случайно главные новые руководители ранее занимали ответственные посты в КПСС и Советском государстве). Суть этого сознания, как уже частично было замечено, состоит в том, чтобы подчинить власть себе, своим амбициям и интересам. А поскольку в механизмах осуществления власти появилось цветистое многообразие, всё его следовало использовать. *И мы наблюдаем в наши дни по существу прежние явления коррупции — провозглашение власти народа как власти тех, кто в своем большинстве не способен к ее общественно-полезному осуществлению. И реальная принадлежность власти государственным органам, в какой-то мере муниципальным органам.* Сознание большинства людей, попавших в органы власти, увы, нацелено на одно — использовать преимущества власти и тем более ее «болезни роста» на благо себе. Этому подчиняется конституционно-правовая конструкция власти, в ней заложено богатство инициатив при ее осуществлении, а они как раз и предполагают коррупционные пути.

#### *Собственность — основа существования коррупции?*

Все общественные процессы в любом государстве происходят на базе той экономики, которая имеется, форм собственности, возможностей их использования, организации управления собственностью и методов регулирования хозяйственной жизни.

История соответствующих процессов позволяет констатировать несколько стандартных явлений и предпринимавшихся решений в отношении экономики и видов собственности.

Прежде всего, собственность зарождается изначально как явление частной жизни граждан, т.е. как личная и частная собственность. Личной собственностью стали называть ту ее часть, которая обеспечивает «обслуживание» человека в быту — дом, транспорт, огород и сад, предметы обихода и т.п.

Естественно, почти сразу многим пришлось на базе своего имущества что-то производить дополнительно — чтобы продать это уже как товар и на вырученные средства что-то при-

купить. Так на основе личной собственности возникала уже частная собственность, используемая для производства и реализации товара. Конечно, многие стали специально заниматься производством, выращиванием продукции для ее продажи на рынке. Частная собственность превратилась в органическую часть общественного бытия.

Государство в этой ситуации в основном наблюдало за соответствующими процессами — конечно, если они протекали мирно. В чем-то понадобились государственные контрольные функции, если частно-коммерческая деятельность вела к вредным для всего населения или для государства последствиям, были также и государственные судьи, разрешавшие споры между участниками промышленных или торговых конфликтов. Изредка государству и самому приходилось становиться собственником — в основном в отношении социальных, образовательных, правоохранительных заведений, но со временем появились и государственные предприятия по производству некоторых нужных видов товаров, например, военной техники. Предполагать в этой обстановке масштабность государственной коррупции не приходилось. Хотя некоторые виды мздоимства проистекали все-таки от государственных задач — использование служебного положения при управлении территориями, контроле за сбором налогов и т.п.

Ситуация существенно изменилась в связи с развитием промышленности. Причем по ряду направлений. Прежде всего, свобода предпринимательства вылилась в рост объемов традиционных производств — продукты питания, одежда, парфюмерия и др. Но более существенным стало то, что технический прогресс повел к росту как традиционного машиностроения, так и новых отраслей — автомобиле- и тракторостроения, самолетостроения, военной техники, радио, связи, невиданные масштабы приобрела химическая промышленность.

Это перечисление можно было бы долго продолжать, но главным с позиций нашей темы являются два фактора.

Во-первых, все это радикально повлияло на функции государства, ему пришлось взять на себя задачи выдачи разрешений на открытие новых производства, при этом неизбежная

оценка ряда параметров изделий и объемов их производства, а также государственный контроль за состоянием охраны труда, вредности технологий как для работников, так и для экологии, окружающей среды. Надо ли доказывать, что частная собственность как базовая площадка коррупции выросла неимоверно!

Во-вторых, в истории мировой общественной мысли шла борьба между концепциями частной собственности и государственной собственности — естественно, не столько с позиций преодоления коррупции, сколько для организации более эффективного использования собственности и руководства ею. Вред частной собственности ассоциировался с тем, что она является основой для эксплуатации человека человеком. Соответственно, отказ от частной собственности, преобразование ее практически в полном объеме в государственную собственность превращало бы всю собственность в общенародное достояние. Надо сказать, что вопрос о том, что в получаемой таким преобразованием государственной собственности простой работник тоже должен трудиться, а часть прибыли все равно у него изымается, затушевывался тем, что такая прибыль шла не на личное обогащение частного собственника, а на приумножение государственного богатства, т.е. общенародного достояния.

Надо сказать, что такой подход к идеологии собственности победил в марксистско-ленинской концепции общественного развития, соответственно был реализован в России после революции 1917 г. путем тотальной экспроприации частной собственности, проведением ее национализации, т.е. перевода в государственную собственность.

А что же коррупция? Частично уже было отмечено выше и следует сказать еще раз, что административная организация управления собственностью теперь уже как государственной собственностью если не исключила, то сильно уменьшила те явления коррупции, которые возможны в связи с радикальным управлением отраслями производства. Коррупция проявлялась в том, чтобы всяческими полулегальными приемами уменьшить плановые задания, достать дефицитное сырье,

сбыть не очень качественную продукцию и т.д. Это была, образно говоря, коррупция мелких деяний. В литературе о том времени, особенно публицистической и частично экономической, встречаются утверждения о том, что тогда процветала подпольная, так называемая теневая экономика. Она действительно была, но существовала в относительно скромных масштабах, поддерживаемая не государством, а отдельными подкормленными государственными чиновниками.

Силы, победившие в годы демократической перестройки в СССР и далее в Российской Федерации, исходили из того, что крах экономики страны произошел именно потому, что она была построена на государственной собственности. Только возрождение частной собственности, полагали они, приведет к оздоровлению экономики. Развитие частной инициативы, внедрение рыночных отношений автоматически приведет к росту производства. Какова же роль государства в отношении к собственности? Оно: а) не вмешивается в развитие экономики собственности; б) выполняет некоторые функции правового регулирования для создания отдельных рамок и правил промышленного оборота; в) осуществляет ограниченные контрольные действия в отношении производств.

Эта была новая концепция собственности и государства. Она нашла отражение в ряде конституционных правил того периода.

Прежде всего это Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР»<sup>8</sup>. Поистине этот Закон имеет конституционное, впрочем как и антиконституционное значение. Именно он ввел понятие частной собственности раньше, чем это было сделано внесением изменений в Конституцию РСФСР.

Названный Закон в ст. 2 «Право собственности» определил: «Имущество может находиться в *частной* (выделено мной — С.А.), государственной, муниципальной собственности, а также в собственности общественных объединений (организаций)» (п. 3).

<sup>8</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

В той же статье (п. 4) закреплено: «Объектами права собственности могут быть предприятия, имущественные комплексы, земельные участки, горные отводы, здания, сооружения, оборудование, сырье и материалы, деньги, ценные бумаги, другое имущество производственного, потребительского, социального, культурного и иного назначения, а также продукты интеллектуального и творческого труда». В п. 2 ст. 6 определено: «Земельные участки могут находиться в частной, государственной, муниципальной собственности и собственности общественных объединений (организаций) или предоставляться во владение и пользование гражданину, юридическому лицу, государственным, национально-государственным и административно-территориальным образованиям в соответствии с Земельным кодексом РСФСР, законодательными актами РСФСР, республик, входящих в Российскую Федерацию». Там же в п. 3 говорится: «Горные отводы для разведки и разработки месторождений минеральных полезных ископаемых являются государственной собственностью и могут предоставляться во владение или пользование гражданину, юридическим лицам в соответствии с законодательными актами РСФСР и республик, входящих в Российскую Федерацию».

Таким образом, уже приведенными положениями Закон открывал простор частной собственности и частнопредпринимательской деятельности. Однако создателям Закона этого показалось недостаточно, и они включили в него Раздел II «Право частной собственности». В этом Разделе в особенности отметим ст. 11 «Право собственности гражданина, осуществляющего предпринимательскую деятельность», ст. 12 «Право собственности и право владения земельными участками», ст. 14 «Собственность предприятия», ст. 16 «Собственность предпринимательского объединения».

Мы охарактеризовали этот Закон как акт антиконституционного значения тоже не случайно. Дело в том, что в действующей на тот момент ст. 10 Конституции РСФСР 1978 г. говорилось, что основу экономической системы РСФСР составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхоз-

но-кооперативной собственности. Еще там определялось, что социалистической собственностью является также имущество профсоюзных и иных общественных организаций, необходимое им для осуществления уставных задач. Следовательно, Закон 1990 г. явно противоречил Конституции РСФСР. Только в редакции от 9 декабря 2012 г., т.е. спустя почти 2 года, ч.1 ст. 10 приобрела следующую редакцию: «В Российской Федерации признаются и защищаются следующие формы собственности: частная (юридических лиц и граждан), коллективная (общая совместная, общая долевая), государственная, муниципальная и собственность общественных объединений».

Оставим критические замечания для другого исследования. Здесь лишь напомним то, о чем сказали в начале главы: конституционные основы собственности и свободы предпринимательства далее были отражены в Основном законе 1993 г.

Приходится с грустью констатировать, что особого роста экономики не произошло. Частная собственность не стала решающим путем превращения России в экономически процветающее государство. Зато избранные конституционно-правовые, а также частно-правовые основы собственности и экономической жизни стали фундаментом расцвета коррупции.

Назовем несколько системных, т.е. конституционно-правовых предпосылок коррупции, порожденных новыми решениями в отношении собственности.

Во-первых, при конституционном провозглашении внешнего, формального равенства форм собственности в реальности можно видеть, что конституционно отдается явный приоритет частной собственности в ущерб государственной собственности. Как уже упоминалось выше, ст. 8 Конституции РФ провозглашено, что у нас «признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». То, что здесь на первое место поставлена частная собственность, а не государственная, можно считать формальным фактором. Однако в главе 1 Конституции, фиксирующей основы конституционно-

го строя страны, не определено, что есть государственная собственность, для этого надо обращаться к Гражданскому кодексу РФ. Для частной собственности все-таки «нашлась» отдельная статья — это ст. 35, и хотя она расположена в главе 2 Конституции, посвященной правам и свободам человека и гражданина, но формулируется так, что мало чем отличается от положений главы 1 о конституционном строе.

Конечно, можно только радоваться тому, что согласно Конституции: право частной собственности охраняется законом; каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами; никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, а принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Однако возникает вопрос: чем же «провинилась» государственная собственность, которую предшествующая Конституция называла общенародным достоянием? И почему для отчуждения государственной собственности не надо идти в суд, а произвести это можно путем формальной организации торгов и утверждения их результатов решениями органов исполнительной власти?

И еще вопрос: не получается ли, что конституционной основой нового экономического порядка провозглашаются именно частная собственность и новые устои организации хозяйственной жизни? Ведь не случайно ст. 35 Конституции, провозглашающей существование и защиту частной собственности, предшествуют положения, закрепляющие не просто право человека на предпринимательство, но гласящие, что «не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию» (ч. 2 ст. 34). Не случайно исследователи конституционного права на свободное занятие предпринимательской деятельностью рассматривают его в неразрывной связи с общими конституционными основами экономического правопорядка (ст. 8 Конституции), свободой образования объединений и союзов

(ст. 30) и т.д.<sup>9</sup> При этом нельзя не констатировать, что государственная собственность и особенно находящиеся в этой форме предприятия не исключают принципы хозяйствования, предполагающие рентабельность производства, учет рыночных условий, невозможность монополизации и вовлечения в недобросовестную конкуренцию.

Во-вторых, мы вынуждены констатировать, что в конституционно-правовом плане именно с процессов перевода в частный сектор, приватизации государственной собственности начался просто всплеск явлений коррупции. На начальных этапах приватизации на усмотрение органов исполнительной власти оставалось всё: круг приватизируемых объектов, а главное — их стоимость. И уже в тот период с использованием коррупционных схем за бесценок многие бывшие государственные предприятия ушли в частное владение. Принятие Федерального закона от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества»<sup>10</sup> по существу ничего не изменило, поскольку почти все уже было сделано, и этот акт решение всех соответствующих вопросов также оставил в ведении органов исполнительной власти, включая организацию аукционов (тендеров), круг допускаемых участников и определение стоимости приватизируемых объектов.

В-третьих, новая система создания хозяйствующего юридического лица, построенная на установлении системы разрешений на различные виды экономической деятельности, поистине стала конституционно-правовой и частно-правовой «кладезью» для коррупции. К тому же получила общегосударственные масштабы система перевода в частное владение и соответственно регистрации земельных участков, дач, квартир. Поскольку процессы обрастают десятками бумаг, грамот-

<sup>9</sup> См. об этом, в частности: Бурданова А.С. Конституционное право на свободное занятие предпринимательской деятельностью по российскому и немецкому праву (сравнительно-правовой анализ): Автореф. дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2016; Она же. Место предпринимательской свободы в конституционной модели экономики в России и Германии // Известия СГУ. Серия: Экономика. Управление, Право. Саратов, 2014. Т. 14. Вып. 1, ч. 4.

<sup>10</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.



ность населения невысока, это порождает массовость денежных и личностных явлений коррупции.

В-четвертых, приходится также констатировать, что создаваемая государством и муниципальными органами система контроля стала частью коррупционных схем. С одной стороны, частный сектор зачастую слаб. Кроме того, психология многих, особенно мелких предпринимателей нацелена на получение больших барышей с наименьшими затратами, и зная прекрасно о таких требованиях, как санитарное состояние, свежесть продуктов и т.д., они ищут любые пути их обхода. В том числе, готовы соблюдать коррупционные схемы разовых или постоянных платежей контролирующим учреждениям и лицам. С другой стороны, и это особенно беспокоит, у контролирующих инстанций складывается психология двойного поведения — в соответствии с конституционно-правовыми требованиями и в реальном приложении.

Таким образом, объективно в наши дни в России сложились и получили конституционную основу экономическая система, частная собственность, механизмы власти, которые объективно не просто исключают, а являются предпосылками общегосударственного явления коррупции.

***Государство — независимый организатор политических и экономических процессов или пролоббированный участник?***

Роль государства в экономических и политических процессах трактуется очень широко. Причем исследователи склонны видеть творческие начала в государственном участии, многочисленные его функции: например, в политических вопросах — организующие, регулирующие, упорядочивающие, сдерживающие, охранительные; в экономике — регулятивные, хозяйственно-распорядительные, программно-стратегические, стимулирующие<sup>11</sup>. Вне сомнения то, что государству отводится конструктивная роль.

И все же пришел момент ответить на один из ключевых вопросов нашей темы. Сформулируем его намеренно прово-

---

<sup>11</sup> См. об этом, в частности: Григорьева В.А. Конституционно-правовое положение государства в российской экономической системе. М.: ВАКО, 2015. — С. 84 – 159.

кационно: государство — борец против коррупционных явлений, или оно может быть спокойным наблюдателем и уж тем более — корыстно заинтересованным участником?

Ответ может быть, безусловно, только один: государство должно бороться не только с коррупцией, но и против любых явлений, ее порождающих. И здесь мы вынуждены снова напомнить о тезисе, с которого начиналась данная глава: точечная борьба с фактами коррупции, конечно, тоже нужна, однако все упирается в коррупцию как социальную данность, а здесь без ряда ключевых шагов не обойтись.

Мы в особенности хотели бы обратить внимание на два явления применительно к современным задачам государства, власти.

Первое явление, на которое автору этих строк уже приходилось в некоторых публикациях<sup>12</sup> обращать внимание: в России конца XX века — начала XXI века вместе с процессами приватизации государственной собственности и возвышения частной собственности зародилась опасность так называемой приватизации государства — при провозглашении его служения народу, всему обществу, на деле ставят государство на службу кучке людей, они или правят с помощью государства, или в дополнение к этому ставят себе на службу все государственные имущественные ресурсы, или постепенно организуют приватизацию государственных материальных ресурсов.

В других странах эти процессы тоже были, и проходили не безболезненно, включая коррупцию государственного аппарата. В чем же причина того, что у нас масштабы явления неизмеримо больше? Думается, причины связаны с тем, что политическая конкуренция должна служить не только борьбе за государственную власть, но и закреплению *объективно-*

---

<sup>12</sup> См., в частности: Авакьян С.А. Российский конституционализм: несколько тезисов о неотложных задачах // Юридический мир. 2015. № 2. С. 23 – 30; Авакьян С.А. Государство: взгляд с позиций конституционного права // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 2 (54). — С. 52 – 60; Авакьян С.А. Некоторые мысли о состоянии и перспективах конституционно-политического развития России // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 2016. № 1. — С. 3 – 17.

*сти* государства. А она состоит в том, что государство служит всему народу. Соответственно нужны такие государственные механизмы и процедуры, которые не зависели бы от того, кто пришел во власть.

Второе явление, которое вызывает большую обеспокоенность, — это попытки внедрить у нас так называемое «*сервисное государство*» или хотя бы его некоторые исходные начала. Суть состоит в том, что функции государства, государственной и муниципальной власти рассматриваются не столько как их деятельность, сколько как *услуги*, оказываемые соответствующими органами. В частности, принят Федеральный закон от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>13</sup> (с изменениями и дополнениями). Есть предложения по широкому ее толкованию как публичной услуги, охватывающей не только социальную сферу, но и реализацию политической, экономической, социальной, экологической и информационной функций государства<sup>14</sup>. Но все же чаще государственные и муниципальные услуги связывают с обслуживающими задачами органов публичной власти по отношению к населению<sup>15</sup>.

Казалось бы, какая разница, как это называть, — приходит человек в орган, обращается с заявлением и просит сделать то, что *положено* сделать данному органу. И это делается, но с той спецификой, что и орган, и его служащий теперь

---

<sup>13</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

<sup>14</sup> См. об этом, в частности: Красс В.И. Публичные услуги в контексте российской конституционализации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5; Душакова Л.А. Место государственных услуг в общей системе публично-правовых услуг // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11(42); Романов Р.А. Государственные услуги в сфере общественной безопасности (правовой и организационный аспекты): Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2012.

<sup>15</sup> См., в частности: Исаков А.Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014; Мошкин С.В. Муниципальные услуги как элемент компетенции органов местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2013; Филимонова Е.А. Муниципальные услуги в Российской Федерации: правовое регулирование и практика реализации: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2013.

это воспринимают (обязаны воспринимать) как *услугу*, оказанную человеку. Казалось бы, это мелочь, однако в условиях взглядов и психологии наших служащих восприятие того, что им положено сделать, как услуги, рождает *коррупциогенную составляющую* их взаимоотношений с гражданином. Причем зачастую типично в духе еще царского чиновника: а) хочу — сделаю, хочу — не сделаю; б) а если уж сделаю, то мне за это что-то положено, надо бы меня поощрить. Полагаем, что идеология услуги сама по себе меняет сознание государственных и муниципальных служащих, предполагает включение и для них, и для граждан *психологии возмездности услуги*. Кстати, и раньше, когда понятие услуги официально не существовало, простые граждане понимали, что без мздоимства не обойтись; но теперь-то все официально переведено в категорию услуг, и тогда за них надо платить не только в кассу (сбербанк), но также и исполнителю!

## **§ 2. Конституционно-правовые пути недопущения и преодоления коррупции в деятельности российских федеральных и региональных парламентских и исполнительных органов государственной власти**

Рассмотренное выше позволяет увидеть, что экономическая противоречивость нашей системы порождает конституционную противоречивость и наоборот: Основной закон провозглашает набор форм собственности и их равенство, свободу предпринимательства, которое должно быть избавлено от недобросовестных методов хозяйствования и конкуренции, власть, которая принадлежит народу. Но Конституция не в состоянии изменить психологию граждан, в том числе тех, кто решил заняться предпринимательством, и тех, кто решил выполнять функции во власти, в управленческом аппарате. Среди хозяйствующих субъектов немало таких, кто хочет побольше урвать, в том числе с учетом своих конституцион-

ных возможностей и в отклонение от них. Среди состоящих во власти наряду с теми, кто готов добросовестно выполнять свои обязанности, хватает тех, кто хочет корыстно использовать возможности служебного положения.

Что же делать в подобных ситуациях? Речь должна идти о конституционных (конституционно-правовых) механизмах формирования и деятельности органов публичной власти, избавленных от коррупционности, поскольку только такие органы в состоянии способствовать преодолению коррупции во власти и экономике.

***Власть, сформированная коррупционным путем, способна не бороться с коррупцией, а лишь ее продолжать.***

Однако в конституционно-правовом плане мы можем наблюдать парадоксальные обратные процессы. Для органов, которые должны представлять народ и олицетворять чистоту власти, громко именуясь органами народного представительства, их ответственность перед народом провозглашается на словах, в реальности от нее пытаются освободиться и органы в целом, и их депутаты, а механизмы формирования органов с самого начала были коррупционными, поскольку построены на частном финансировании выборов, не исключают грязных технологий, а прохождение во власть обеспечивается минимальным набором голосов избирателей.

Сказанное относится ко всем уровням власти и прежде всего к федеральному.

Как известно, учрежденный в 1993 г. федеральный парламент — Федеральное Собрание России составляют две палаты — Совет Федерации и Государственная Дума.

Органом общенародного представительства принято считать Государственную Думу, поскольку она *избирается* взрослым населением страны. С самого начала в механизм избрания депутатов был заложен принцип негосударственного, т.е. ***частного финансирования***. Суть этого принципа состоит, как известно, в том, что кандидаты в депутаты и избирательные объединения организуют самофинансирование избирательных кампаний.

Не будем излагать всю историю финансирования. Хотя в ней на разных периодах проведения выборов возникали и исчезали всякие нюансы, в целом канва оставалась неизменной.

В настоящее время финансирование выборов депутатов Государственной Думы в соответствии с Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>16</sup> (с изменениями и дополнениями) выглядит в основных чертах следующим образом.

Из федерального бюджета (т.е. из государственных средств), как гласит ст. 70 Закона, покрываются расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, обеспечением деятельности избирательных комиссий (включая изготовление избирательных бюллетеней, открепительных удостоверений, специальных знаков (марок), проведение голосования и т.п.), использованием и эксплуатацией средств автоматизации, а также с повышением правовой культуры избирателей и обучением организаторов выборов.

В остальном же финансовые средства собирают политические партии и кандидаты в депутаты. Согласно ст. 71 «Избирательные фонды» политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, обязана создать собственный избирательный фонд для финансирования своей избирательной кампании. Региональное отделение такой политической партии, зарегистрированное в соответствии с федеральным законом в субъекте Российской Федерации, вправе по решению уполномоченного уставом политической партии руководящего органа политической партии создать свой избирательный фонд, если в федеральном списке кандидатов, выдвинутом этой политической партией, имеется региональная группа кандидатов, соответствующая этому субъекту Российской Федерации, в том числе в составе группы субъектов Российской Федерации, или части его территории. Кандидат, выдвинутый по одномандатному избирательному округу, обязан создать собственный избирательный фонд.

---

<sup>16</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

Избирательный фонд политической партии создается за счет: 1) собственных средств партии, которые в совокупности не могут превышать 50 % от установленной в соответствии с названным Федеральным законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии; 2) добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере, не превышающем в совокупности для каждого гражданина, юридического лица соответственно 0,07 и 3,5 % от установленной в соответствии с Законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии.

Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда политической партии не может превышать 700 млн рублей. В указанную сумму не включаются расходы из средств избирательных фондов региональных отделений политической партии.

Избирательный фонд кандидата может создаваться только за счет: 1) собственных средств политической партии (если кандидат выдвинут политической партией), за исключением средств ее избирательного фонда (если политическая партия создала избирательный фонд в связи с выдвижением федерального списка кандидатов). Собственные средства политической партии в совокупности не могут превышать 50 % от установленной в соответствии с указанным Федеральным законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата; 2) собственных средств кандидата, которые в совокупности не могут превышать 50 % от установленной в соответствии с данным Федеральным законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата; 3) добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере, не превышающем в совокупности для каждого гражданина, юридического лица соответственно 2 и 20 % от установленной в соответствии с Законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата. Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда кандидата не может превышать 40 млн рублей.

Федеральный закон 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 6 ст. 58) определяет широкий круг субъектов, которые не имеют права делать пожертвования в избирательные фонды политических партий и отдельных кандидатов. Если говорить обобщенно, в этот список включены государственные и муниципальные органы и учреждения; иностранные государства; учреждения, граждане и юридические лица, международные организации; российские юридические лица с 30 % и более участием иностранного капитала, а также получавшие средства из иностранных источников; благотворительные и религиозные организации.

Несмотря на обширность этого списка, достаточно ясно, что круг субъектов, которые вправе финансировать выборы, неизмеримо шире. И каждый прекрасно понимает, что *в частном финансировании конституционно-правовым путем заложена коррумпированность избранных депутатов, добившихся успеха на выборах политических партий, а значит и в целом Государственной Думы*. Затраченные деньги надо отработать, а это значит: поддерживать и проталкивать законопроекты, в которых заинтересованы спонсоры, направления расходов, заложенных в государственном бюджете, целевые транши и т.д.

Коррупционность не исключается и при том порядке формирования, который предусмотрен для верхней палаты российского парламента — *Совета Федерации*. Напомним, что согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 95) в эту палату направляются по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации — один от законодательной власти, другой — от исполнительной власти. С самого начала своего существования Совет Федерации находился и находится в алгоритме реформирования порядка его образования. Первый состав Совета Федерации в 1993 г. был избран населением субъектов РФ — по два (тогда — депутата) от каждого. С 1995 г. по должности членами Совета Федерации стали руководитель законодательного органа и глава исполнительной власти субъектов РФ. С 2000 г. одного члена Совета Федерации избирает законода-



тельный орган власти субъекта РФ, другого назначает высшее должностное лицо субъекта РФ; оба члена Совета Федерации теперь работают в палате на профессиональной постоянной основе. Помимо этого по новелле от 21 июля 2014 г. в состав палаты полагается включить представителей Российской Федерации, которые назначаются Президентом РФ в количестве, не превышающем 10 % от общего числа членов Совета Федерации, — т.е. 17 членов палаты.

Последовательно появлялись несколько федеральных законов о порядке формирования Совета Федерации. И каждый непременно изменялся и дополнялся. В настоящее время действующим является Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>17</sup>, в который семь раз вносились изменения и дополнения, последняя редакция от 2 мая 2015 г.

В порядке формирования и деятельности Совета Федерации постоянно наблюдается борьба различных сил и интересов. Наиболее существенные из них касаются того, что членство в Совете Федерации является престижным само по себе, дает хорошее материальное обеспечение. К тому же большинство членов Совета Федерации не считает пребывание в палате как «тихую заводь», с надеждами на дальнейшую карьеру они не расстаются (что собственно подтверждается и практикой).

Однако неизбежная необходимость быть в связи с субъектом РФ, которого представляет член Совета Федерации, постоянно влияла на соответствующие нормативные требования. Собственно, изначально их не было, и членами Совета Федерации становились очень часто политики, которые не родились и не работали в данном субъекте. Причины подобных решений легко объяснялись тем, что связи и положение этих политиков в Москве дают больше субъекту РФ, поскольку очень многие вопросы для субъекта надо решать в федеральных структурах, и здесь их умение и контакты (т.е. коррупционные, лоббистские факторы — для нас в данном случае это одно и то же) дают результат.

---

<sup>17</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6952.

Но затем все же требование связи с субъектом пришлось нормативно отражать. Новеллами от 21 июля 2007 г. в действовавший тогда Федеральный закон 2000 г. о порядке формирования палаты было включено требование: членом Совета Федерации должен быть человек, проживший не менее 10 лет в совокупности на территории субъекта РФ, от которого он делегируется в Совет Федерации. Правда, при этом было определено, что это требование не распространяется на тех членов палаты, которые избраны (назначены) на день вступления в силу Закона, на избранных (назначенных) от новых субъектов РФ, образованных в результате их объединения, а также на лиц, у которых не менее 10 лет общая продолжительность военной и иной специальной службы.

Далее требование проживания, которое тогдашний Президент РФ Д. А. Медведев назвал цензом оседлости, было отменено. Его предложение в Послании Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. прозвучало так: «Совет Федерации должен формироваться только из числа лиц, избранных в представительные органы власти и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации...В результате в Совете Федерации будут работать граждане, прошедшие процедуру публичного избрания, имеющие опыт работы с избирателями и представляющие не только органы власти субъекта Федерации, но и, самое главное, непосредственно его население». Соответствующая поправка была включена 14 февраля 2009 г. в Закон и стала применяться с 1 января 2011 г.

Однако процесс изменения порядка формирования Совета Федерации продолжился. Депутаты Государственной Думы выразили недовольство — почему местные депутаты могут быть претендентами на выдвижение в Совет Федерации, а они — депутаты федерального уровня — такого права лишены. В итоге Федеральным законом от 5 октября 2011 г. в Закон вносится дополнение: кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть, наряду с местными депутатами, также и депутат Государственной Думы, избранный в составе региональной группы федераль-

ного списка на данной территории. В свою очередь обиделись и действующие члены Совета Федерации от соответствующего субъекта РФ — они тоже достойны того, чтобы оставаться в составе палаты на очередной срок. И в Закон вносится дополнение от 17 октября 2011 г. — кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть также член Совета Федерации.

На этом регулирование не остановилось, поскольку надо было все-таки думать о том, чтобы член Совета Федерации происходил или проживал в соответствующем субъекте РФ, но не забыть и о претензиях влиятельных лиц, в том числе и федеральных чиновников. И поэтому в действующей редакции Федерального закона от 3 декабря 2012 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» определено (ст. 2 «Кандидаты для надделения полномочиями члена Совета Федерации»): «Кандидатом для надделения полномочиями члена Совета Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста тридцати лет, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение пяти лет, непосредственно предшествующих выдвижению кандидатом для надделения полномочиями члена Совета Федерации, либо в совокупности в течение двадцати лет, предшествующих выдвижению кандидатом для надделения полномочиями члена Совета Федерации» (ред. от 28 июня 2014 г.).

Однако согласно п. 3 ст. 2 требование о постоянном проживании на территории субъекта РФ не распространяется широчайший круг лиц, в их числе: действующие члены Совета Федерации (от данного субъекта РФ); депутаты Государственной Думы (избранные на территории субъекта РФ); лица, которые в течение в совокупности в течение пяти лет, предшествующих выдвижению кандидатом для надделения полномочиями члена Совета Федерации: проходили службу, говоря обобщенно, в правоохранительных органах на территории соответствующего субъекта РФ; проходили или про-

ходят дипломатическую службу и имеют дипломатический ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла («трогательная» забота отражена в новелле от 3 июля 2016 г.); замещают или замещали должности федеральной государственной гражданской службы на территории соответствующего субъекта РФ (тоже новелла от 3 июля 2016 г.), подобные должности самого субъекта РФ, даже муниципальные должности или должности муниципальной службы соответствующего субъекта РФ.

В приведенных правилах заложена не только недемократичность, но и конституционная коррупциогенность. Конечно, не будем забывать о требованиях Закона: направление члена Совета Федерации от органа законодательной власти субъекта РФ требует, чтобы кандидат был депутатом данного органа; кандидата от исполнительной власти субъекта РФ в состав Совета Федерации претендент на пост главы исполнительной власти субъекта РФ должен объявить при своей баллотировке на должность. Однако очевидны бюрократизация процессов формирования Совета Федерации и неучастие в ней населения. Давно предлагаемое и практиками, и учеными введение выборов населением членов Совета Федерации все еще остается идеей.

Обратимся теперь к уровню субъектов Российской Федерации. Общие правила частного финансирования выборов здесь в принципе такие же.

Обзорно отметим, что с 2000-х годов вводится избрание 50 % депутатов по партийным спискам, и очевидная связь депутатов с избирателями утрачивается, тем более что ряд субъектов РФ ввел 100-процентное избрание депутатов по спискам политических партий. Связи депутатов с населением существенно ослабляются, а возможность досрочного отзыва депутатов исключается (см. об этом далее). Соответственно усилилась зависимость депутатов от региональных отделений политических партий. В 2013 г. планка депутатов, избираемых по партийным спискам, была уменьшена до 25 %, однако за партиями остались возможности выдвижения кандидатов по территориальным избирательным округам. В Москве, где было разрешено избирать всех

депутатов городской Думы лишь по территориальным избирательным округам, и наряду с партийными выдвиженцами были и самовыдвиженцы, в реальности они тоже пользовались поддержкой соответствующих политических партий. Рискнем предположить, что без обещаний каких-то последующих действий и поведения таким кандидатам трудно было бы выиграть выборы.

Для глав исполнительной власти субъектов РФ идет постоянная борьба за порядок их приведения к должности. В 1990-е годы постепенно была введена практика их прямых выборов населением. Однако с одной стороны, коррупция на выборах, подкуп избирателей, силовые приемы устранения конкурентов во многих субъектах привели к власти лиц, не способных к управлению и связанных с криминальными и другими коррупционными структурами. С другой стороны, объективно прямые выборы не давали сильных позиций федеральному центру, он не мог эффективно способствовать прохождению во власть достойных фигур.

В целях улучшения положения второй Президент РФ В.В. Путин инициировал в 2004 г. отмену избрания населением глав исполнительной власти субъектов РФ. Кандидатов на пост главы исполнительной власти стал предлагать Президент РФ, а полномочиями они наделялись решением органа законодательной власти субъекта РФ. Конечно, использовались процедуры гласного определения кандидатур на пост главы, в том числе участие политических партий. Однако все-таки процесс подбора кандидатур был забюрократизирован и полностью зависим от Администрации Президента РФ. А дважды полученный отказ органа законодательной власти субъекта РФ поддержать предложенную кандидатуру мог повести в роспуск данного органа.

Трудно сказать, насколько данные процедуры предупреждали коррупцию. Во всяком случае официально предусматривалось участие в процессе подбора кандидатов на пост главы исполнительной власти ответственных лиц из аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, ряда управлений Администрации Президента РФ; не оста-

вались в стороне различные местные «кланы», группировки бизнеса и национальных элит, а также политические партии (и их региональные подразделения), наделенные правом предлагать Президенту РФ свои кандидатуры на должность главы субъекта РФ. В условиях российских регионов это заведомо не исключало коррупцию если не денег, то связей. И достаточно очевидно, что было немало оснований для недовольства демократических сил в обществе, полагавших, что воле населения в очередной раз предпочтены закулисные бюрократические механизмы.

Президент РФ внял критике данного порядка приведения к должности глав субъектов РФ. С 2012 г. возвращен выборный путь прихода к должности глав субъектов РФ. Хотя по ходатайству ряда субъектов РФ им оставлена возможность избрания главы исполнительной власти решением законодательного органа. Однако в механизмах выдвижения кандидатов на пост главы оставлен ряд правил, которые можно назвать коррупциогенными. В частности, многие субъекты РФ не пошли на введение самовыдвижения кандидатов с проведением сбора подписей избирателей, оставили выдвижение кандидатов политическими партиями. Кроме того, для любых кандидатов введен сбор подписей в свою поддержку определенного числа депутатов представительных органов и глав муниципальных образований. Сложно представить чистоту этого способа с позиций таких факторов коррупционности, как обработка соответствующих лиц обещаниями поддержки территориальных единиц, личного продвижения и т.п.

На уровне местного самоуправления помимо общих проблем организации выборов, во многом похожих на описанные выше в части финансирования и проведения, приходится констатировать некоторые проблемные явления; в частности, это неудавшаяся попытка повсеместно ввести избрание муниципальных депутатов по партийным спискам, при рассмотрении этого вопроса Конституционный Суд РФ определил, что в крупных муниципальных образованиях может быть введено избрание по спискам наряду с сохранением избрания половины депутатов по территориальным округам, а в небольших му-

ниципальных образованиях должно быть сохранено избрание депутатов лишь по территориальным округам<sup>18</sup>.

И, конечно, нельзя не отметить, что по новеллам законодательства о местном самоуправлении 2014-2015 гг. возможна замена избрания глав муниципальных образований населением в пользу их избрания муниципальными собраниями депутатов, причем как из своего числа, так и рекомендованных «сверху», что не исключает, а скорее повышает коррупционность соответствующих процессов. Так, в соответствии со ст. 36 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции от 3 февраля 2015 г. глава муниципального образования «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования...избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса» (ч. 1). Для последнего варианта в ч. 5 уточняется, что глава муниципального образования «в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию»<sup>19</sup>.

В завершение применительно ко всем видам выборов надо констатировать еще ряд положений, с очевидностью допускающих коррупционную составляющую:

- отказ от графы «Против всех» в избирательных бюллетенях, позволявших избирателям отказать в доверии всем

---

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // *Собрание законодательства РФ*. 2011. № 29. Ст. 4557.

<sup>19</sup> *Собрание законодательства РФ*. 2015. № 6. Ст. 886.

кандидатам и политическим партиям, включенным в такой бюллетень;

- последовательное снижение порога явки на выборах, когда они считаются состоявшимися (последний этап — 20% от числа избирателей, включенных в избирательные списки), а далее — отмена порога явки, теперь выборы считаются состоявшимися при любой, даже мизерной явке избирателей.

***Неудовлетворительность выполнения функций органами публичной власти и система их безответственности как предпосылка и проявление коррупции.***

Общественное мнение может прийти к выводу, что орган публичной власти неудовлетворительно выполняет свои функции. Но что значит «неудовлетворительно»? Одно дело политика, другое — можно ли конституционно-правовым путем оформить претензии к органу публичной власти, оценки его действий, в целом деятельности.

Явления могут быть разными:

- 1) орган не должным образом работает, проводит «неправильную политику»;
- 2) депутат и орган не выполняют своего предназначения;
- 3) представительный орган не собирается, не заседает, оказался в неправомочном составе.

Пожалуй, наиболее политизирован первый вариант. Анализируя его с позиций конституционно-правовой ответственности и касаясь юридической вины, нам уже приходилось отмечать<sup>20</sup>, что юридической вины можно не обнаружить, а претензии к органу публичной власти предъявляются в связи с несоответствием его действий, в целом, линии поведения оценкам другого органа публичной власти или же общественному мнению. О коррупции при этом речь может идти тогда, когда о действиях «виновного» органа или оценивающего органа говорят, что они «погрязли в коррупции», но так бывает редко. В основном сталкиваются общественно значимые, политические позиции

---

<sup>20</sup> См. об этом: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2-х т. Т. 1. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2014.



органов власти. Но конституционно это может быть оформлено парадоксально.

Например, Конституция РФ не дает права Государственной Думе оценивать обычные действия Президента РФ, претензии к нему она может предъявить в виде обвинения в тяжком уголовном преступлении, государственной измене (ч. 1 ст. 93). И если мы говорим о том, что все же Государственная Дума может (но вправе ли?) оценивать действия Президента РФ, то исходим из общего предназначения парламента и его палат, но не найдем для этого норму Конституции РФ. Более того, даже Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>21</sup> в ст. 4 «Предмет парламентского расследования» четко определил: такому расследованию не подлежит «деятельность Президента Российской Федерации» (п. 1).

В статьях Конституции РФ, говорящих о возможностях Президента РФ в отношении Государственной Думы, мы также не найдем оценочных слов; он как бы реагирует на действия Государственной Думы — выразила недоверие Правительству РФ, трижды не поддержала кандидата на пост Председателя Правительства РФ, предложенного Президентом РФ, — и возможен роспуск палаты.

В истории нашей страны были примеры отрицательной оценки поведения органов власти, восходящие к обвинениям в нарушении классовой линии поведения. В частности, в 1930-е годы предусматривалась такая мера, как досрочное переизбрание местного Совета (а значит и роспуск), если он не обеспечивал должное осуществление власти в интересах трудящихся<sup>22</sup>.

Печальный пример оценки не классового, но тем не менее нежелательного поведения был дан первым Президентом РФ: своим Указом от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»<sup>23</sup> он прервал осуществление функций Съезда народных депутатов РФ и Верхов-

---

<sup>21</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

<sup>22</sup> См. об этом Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Авакьян С.А. Размышления конституционалиста. Избранные статьи. М.: Изд-во МГУ, 2010. — С. 63.

<sup>23</sup> Российская газета. 23 сентября 1993 г.

ного Совета РФ, т.е. распустил эти органы, поскольку они, как отмечалось в акте, противодействуют осуществлению социально-экономических реформ, устроили обструкцию Президенту РФ, предпринимают систематические усилия узурпировать не только исполнительную, но и судебную функции.

Действующая Конституция Российской Федерации не предусматривает подобных оснований для досрочного прекращения деятельности Государственной Думы. Однако исторические прецеденты заставляют задуматься, помимо прочего, и о том, насколько возможны обвинения в осуществлении неподобающей (в том числе и коррупционной) политики, неэффективной деятельности как палатами федерального парламента, так и иными федеральными органами государственной власти. Как не вспомнить политизированное недовольство первого Президента РФ в сентябре-октябре 1993 г. — он ведь обвинил именно Конституционный Суд в том, в чем был виноват сам — доведение ситуации до конфликта главы исполнительной власти и парламента, всерьез думал над тем, чтобы вообще упразднить Конституционный Суд, создать вместо него похожую коллегию в составе Верховного Суда РФ. А примеры прямого или косвенного отрицательного проявления в отношении федеральных органов исполнительной власти есть и в наши дни — например, ликвидация в связи с оценкой деятельности как неэффективной федерального Министерства регионального развития РФ, Федеральной миграционной службы.

Что касается второго и третьего названных выше оснований для оценки деятельности органов публичной власти — когда они не работают должным образом, не выполняют своих функций, а претензии следует предъявить и органу в целом, и составляющим его лицам — конституционно-правовая база по данному поводу опирается в критерии **ответственности, работоспособности и эффективности деятельности**. Такая база создана лишь частично, она далеко не совершенна и поэтому не исключает явления коррупции в системе публичной власти.

Прежде всего, конституционно-правовое законодательство России исходит из принципа *неответственности* высших эшелонов государственной власти страны — Президента РФ, Федерального Собрания — парламента РФ, Правительства РФ.

Конституционных критериев оценки деятельности Президента РФ не установлено. Полномочия Президента РФ практически невозможно прекратить досрочно при его плохой работе, обычных нарушениях законности и коррупционных проявлениях. Даже после истечения полномочий предъявить претензии к бывшему Президенту РФ, в том числе в связи с уголовными деяниями (включая коррупционные факторы), трудно и требует согласия обеих палат Федерального Собрания.

Конституционно-правовое законодательство не содержит критериев оценки также и деятельности Государственной Думы. Соответственно ее нельзя принудить к самороспуску, он не предусмотрен Конституцией даже при выявлении очевидного избрания Думы с грубыми нарушениями законодательства, а также при явных неудовлетворительной работе и просто неработоспособности Государственной Думы, хотя, как будет показано далее, данное основание для роспуска предусмотрено для законодательных органов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований. Досрочный роспуск Государственной Думы допускается Конституцией РФ лишь при неразрешаемом ее конфликте с Президентом РФ (ст. 111 и 117 Конституции РФ).

Нет и конституционных критериев оценки деятельности Совета Федерации. К тому же применительно к данной палате вообще не существует понятия «период полномочий», он не предусмотрен Конституцией, поэтому говорить о какой-то «досрочности» их прекращении не приходится.

Для Правительства Российской Федерации Конституция и Федеральный конституционный закон 1997 г. о Правительстве РФ допускают возможность досрочного прекращения полномочий путем ходатайства об отставке, подаваемого Президенту РФ и удовлетворяемого (или неудовлетворяемого) им. Однако нигде мы не видим даже косвенных намеков на качество работы как конституционный критерий прекращения полномочий данного органа.

Таким образом, Конституция РФ исходит из того, что главные федеральные органы государственной власти «вне подозрений». Их качество, работоспособность, эффективность деятель-

ности, а, следовательно, и коррупционность либо не являются поводами для текущих мер, либо не выставляются наружу.

Приходится далее констатировать, что особенностью нового времени стал также **конституционно-правовой отказ от принципа личной ответственности** тех, кто составляет основу публичной власти — депутатов, в целом парламентариев. Как известно и частично затрагивалось ранее, предшествующая политическая система строилась на провозглашении ответственности избранных лиц перед населением, избирателями за свою деятельность, в какой-то мере и за работу представительного органа, в котором они состояли. Отношения строились на принципе *императивного мандата*, когда депутат отчитывался перед населением, и мог быть отозван при неудовлетворительной работе.

Сегодня депутат Государственной Думы, член Совета Федерации — как бы они ни работали, по критерию **качества** работы не могут быть лишены полномочий. В ст. 4, 5 Федерального закона от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>24</sup> (с изменениями и дополнениями, в ред. 2016 г.) ни слова нет об оценке осуществления полномочий парламентарием как основании их досрочного прекращения.

В формальном конституционно-правовом плане отзыв депутата Государственной Думы просто невозможен не только из-за победы теории так называемого свободного мандата, т.е. неотвеченности депутатов перед избирателями, населением. Дело еще и в том, что они получали и теперь получают свои полномочия по одному из двух каналов — избранием в территориальных избирательных округах или по спискам политических партий. В этом плане статус депутата не является однозначным, а отзыв может быть основан на принципе получения мандата путем непосредственного голосования избирателей, т.е. по избирательному округу. А когда выборы депутатов Государственной Думы проводились только по спискам политических партий (2007 и 2011 гг.), при равнозначности статуса депутата отзыв

<sup>24</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

тоже был невозможен, поскольку избиратели отдавали голоса на выборах не конкретным кандидатам, а партиям.

Отзыв члена Совета Федерации не предусмотрен ни для направившего его в палату органа власти субъекта РФ (а теперь еще и Президента РФ, имеющего право назначить 17 членов Совета Федерации — представителей Российской Федерации), ни для Совета Федерации в целом.

Таким образом, качество работы федеральных парламентариев может оцениваться сугубо абстрактно, чаще всего поддержкой их или отказом в доверии на следующих выборах Государственной Думы, соответственно направлении в Совет Федерации.

Точно так же качество и следовательно коррумпированность деятельности не стали основаниями для ее оценки применительно к депутатам представительных органов власти субъектов РФ. Для этих депутатов «отголоски» императивного мандата находили отражение в законах субъектов РФ об отзыве депутатов первого периода формирования новой власти. Тогда же начался и спор о том, возможна ли эта мера и каковы ее основания. Конституционный Суд РФ в постановлении от 24 декабря 1996 г. по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ<sup>25</sup> отметил возможность введения данного института. Однако при этом констатировал, что «основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т.п.». В дальнейшем Конституционный Суд в своей оценке отзыва в большей мере ориентировал на то, что его основаниями могут быть лишь неправомерные действия, правонарушения.

Федеральный закон 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вообще ничего не говорит о критериях оценки качества деятельности ни законодательного органа субъекта РФ, ни его

---

<sup>25</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 348.

депутатов. Вопрос об отзыве депутатов этого уровня отпал сам с собой с введением их выборов как по избирательным округам, так и по партийным спискам — ситуация, аналогичная Государственной Думе. Правда, при возвращении к выборам всех депутатов законодательного органа субъекта РФ лишь по территориальным избирательным округам (например, Москва) вопрос об отзыве как варианте досрочного прекращения полномочий депутата приобретает актуальность (в том числе в связи с обвинениями в коррупции).

Для депутата представительного органа местного самоуправления Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрел такую меру ответственности, как отзыв. Согласно ст. 24 голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом. В п. 2 данной статьи прямо сказано: «Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке». Однако в 2011 г. в указанную статью был включен п. 2.1, согласно которому в случае, «если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется».

Таким образом, и для уровня местного самоуправления из критериев досрочного прекращения полномочий отдельных депутатов исключена оценка качества работы избранника. По существу, если коррупция состоит в материальном выражении, ее еще можно как-то доказывать, но до получения судебного вердикта надо добиваться следственных действий. Однако

весьма сложно обнаружить коррупционный фактор, например, в поддержке тех, кто помог победить на муниципальных выборах, от их фирмы, начальства, родственников — в личных интересах, получении выгодных муниципальных решений и т.п. К тому же такие действия и трудно охарактеризовать как противоправные.

Очень серьезной является *конституционная проблема работоспособности и соблюдения законодательства* со стороны органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления как часть коррупционной составляющей.

Так, согласно ст. 9 Федерального закона 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>26</sup> (с изменениями и дополнениями) полномочия законодательного органа могут быть прекращены досрочно главой субъекта РФ по ряду оснований, в том числе:

- роспуск указанного органа главой субъекта РФ в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, конституции (уставу) субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный орган не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;
- принятие главой субъекта РФ решения о досрочном прекращении полномочий законодательного органа в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе законодательный орган в течение трех месяцев подряд не проводил заседание;
- принятие главой субъекта РФ решения о досрочном прекращении полномочий вновь избранного в правомочном составе законодательного органа субъекта РФ в случае, если вступившим в силу решением соответствующего

---

<sup>26</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

суда установлено, что указанный орган в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводил заседание;

- оформление решением главы субъекта РФ прекращения полномочий законодательного органа, если вступившим в силу решением соответственно верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа констатируется неправомочность данного состава депутатов законодательного органа субъекта РФ, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий, и орган не принимает решения о самороспуске.

Федеральный закон 1999 года также предусматривает вмешательство Президента РФ при наличии ряда сложных обстоятельств. В частности, если соответствующий суд установит, что законодательный орган субъекта РФ принял акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный орган субъекта РФ в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял мер по исполнению решения суда, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения были созданы препятствия для реализации полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, — тогда Президент РФ выносит предупреждение законодательному органу субъекта РФ. Если в течение трех месяцев после этого указанный орган не принял мер по исполнению решения суда, Президент РФ вправе распустить законодательный орган субъекта РФ.

Перечисленные выше ситуации свидетельствуют о том, что неработоспособность законодательного органа субъекта РФ, принятие незаконных решений и неисправление ситуации своими усилиями органа могут привести к принудительному прекращению его полномочий. Связывать такие шаги исключительно с коррупционной составляющей в действиях законодательного органа субъекта РФ было бы опрометчиво. Однако и забывать



о ней тоже нельзя — например, ситуация непроведения заседаний может быть создана искусственно отказом участия в них какой-то части «подговоренных» (подкупленных?) депутатов, точно так же как неправомочность законодательного органа может получить из-за организованного массового сложения депутатских мандатов.

Применительно к главе исполнительной власти субъекта РФ законодательство предусматривает ряд оснований оценки его деятельности как противоправной и соответственно коррупционной. Согласно ст. 19 Федерального закона 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия указанного руководителя досрочно прекращаются, в частности, по таким основаниям, как:

- отрешение его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- отрешение его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации), а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом. При этом основанием для утраты доверия Президента Российской Федерации является выявление в отношении главы субъекта фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», либо установление в отношении главы фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность;
- отзыв его избирателями.

Федеральный закон 1999 г. вводил, затем исключал, и новеллами от 2 мая 2012 г. восстановил такую меру конституционно-правовой ответственности, как отзыв главы исполнительной власти субъекта РФ голосованием избирателей.

Отзыв возможен по одному из следующих оснований:

а) нарушение главой субъекта РФ законодательства Российской Федерации и (или) законодательства субъекта Российской Федерации, факт совершения которого установлен соответствующим судом;

б) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение главой субъекта РФ своих обязанностей, установленное соответствующим судом.

Это убедительные и ясные основания для возбуждения отзыва, они позволяют добиваться ухода из власти коррумпированных руководителей. Но сама процедура отзыва исключительно сложна:

- сначала для установления названных выше фактов в суд субъекта РФ должны обратиться политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, а также группа граждан РФ в количестве не менее 100 человек, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ;
- далее в поддержку инициативы проведения голосования по отзыву собираются подписи избирателей, количество которых определяется законом субъекта РФ и должно составлять не менее одной четверти от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ;
- затем голосование по отзыву назначается законодательным органом субъекта РФ;
- отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования.

В качестве абстрактного примера приведем Москву. Здесь мэр избран прямыми выборами. И потребовалось для этого простое большинство от пришедших голосовать. А вот для отзыва придется вспомнить, что в столице порядка 7 млн избирателей, значит сначала в поддержку инициативы отзыва надо

собрать более 2 млн подписей — и кто же это будет делать?! А за отзыв мэра должно проголосовать соответственно не менее 3,5 млн избирателей. Поэтому более логично обратиться к Президенту Российской Федерации, чтобы он нашел в соответствующих действиях достаточно оснований для отрешения мэра от должности.

В целях борьбы с нарушениями законности, коррупцией и обеспечением работоспособности ряд мер конституционно-правовой ответственности применяются и в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления.

Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит ст. 73 «Ответственность представительного органа муниципального образования перед государством».

В ней по аналогии с уровнем субъекта РФ определено: если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят, скажем обобщенно, незаконный нормативный правовой акт, а представительный орган не принимает в срок, указанный судом, мер по исполнению решения суда, глава субъекта РФ в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный орган субъекта РФ проект закона субъекта о роспуске представительного органа муниципального образования.

Так же по аналогии с уровнем субъекта РФ:

- если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, глава субъекта РФ в течение трех месяцев со дня вступления в силу данного решения суда, вносит в законодательный орган субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования (ч. 2.1 ст. 73 Закона 2003 г.);
- если соответствующим судом установлено, что вновь избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев под-

ряд не проводил правомочного заседания, глава субъекта РФ также вносит в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования (ч. 2.2 ст. 73).

Надо сказать, что Федеральный закон 2003 г. не отвечает на ряд серьезных вопросов, как раз напрямую связанных с обеспечением законности и борьбой с коррупцией на муниципальном уровне.

В частности, нельзя понять, что же делали глава субъекта РФ, а также глава муниципального образования в течение 3 месяцев, когда муниципальный представительный орган не заседал? Далее последовало обращение в суд, и ведь потребовалось время для подготовки процесса, чтобы на нем констатировать, что депутаты не заседали. А как быть суду, если при этом депутаты начнут обвинять муниципальное руководство, а то и власти субъекта РФ — они, мол, создавали препятствия работе представительного органа муниципального образования. Но и это не все: далее понадобилось вторичное обращение в суд, чтобы он установил — да, муниципальные депутаты не собираются на заседания (любопытно, а как это устанавливается?). И затем опять же в течение 3 (!) месяцев глава готовит и вносит проект закона субъекта о роспуске. Да и рассматривается этот законопроект в представительном органе субъекта РФ не стремительно. Получается, таким образом, что вся эта волянка занимает порядка 8-9 месяцев; неужели за это время сложно организовать нормальную работу депутатов, устранить причины, по которым они не собирались?

Очень странно звучит еще один пассаж Закона, включенный в ч. 4 ст. 73: депутаты представительного органа муниципального образования, распущенного на основании указанной выше ч. 2.1 ст. 73, вправе в течение 10 дней со дня вступления в силу закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования обратиться в суд с заявлением для установления факта отсутствия их вины за непроведение представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев подряд. Суд должен рас-

смотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня его подачи. Надо сказать, что сама часть 2.1 была включена в Закон 18 июня 2007 г., а ч. 4, как бы защищающая интересы депутатов, — 3 февраля 2015 г. Спрашивается, а что же все это время депутаты, как говорится, сидели сложа руки? И еще: получается откровенная ситуация, которая в русском языке обозначается поговоркой «после драки махать кулаками». И все это лишь для того, чтобы не быть лишенными возможности выдвинуться в следующий состав муниципального представительного органа.

Для главы муниципального образования и главы местной администрации в целях обеспечения законности и преодоления коррупционных проявлений Федеральный закон 2003 г. устанавливает меры ответственности, в целом схожие с тем, что отмечалось выше применительно к главе субъекта РФ. В частности:

- глава субъекта РФ отрешает от должности главу муниципального образования и главу местной администрации при издании, говоря обобщенно, незаконного нормативного правового акта, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;
- глава субъекта отрешает от должности названное должностное лицо в случае совершения им действий, в том числе издания правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы РФ, если это

установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Относительно новой меры ответственности, введенной Федеральным законом от 7 мая 2009 г., стало удаление главы муниципального образования в отставку (ст. 74.1 Федерального закона 2003 г.). Установлено, что представительный орган муниципального образования вправе применить эту меру по инициативе своих депутатов или по инициативе главы субъекта РФ.

Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются очевидные коррупционные действия:

1) решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных п. 2 и 3 ч. 1 ст. 75 настоящего Федерального закона (т.е. вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающая 30 % собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 % бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году; при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства, и это установлено соответствующим судом);

2) неисполнение в течение 3 и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд;

4) несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (пункт введен 21 ноября 2011 г.);

5) допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов (п. 5 введен 22 октября 2013 г.).

Итак, все предшествующее изложение позволяет констатировать, что принцип ответственности власти за свои поведение и работоспособность конституционно-правовым путем либо не закрепляется вообще, либо же на словах существует частично и преимущественно для уровня субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, однако трудно реализуем, в том числе в борьбе с коррупцией, а в самом применении опять же не исключает коррупционные моменты.

В частности, федеральная власть прибегает к такому средству, как стимулирование деятельности власти субъектов РФ, местного самоуправления. В том числе для этого допускается поддержка субъектов РФ, муниципального уровня, передача им средств из федерального бюджета. В том числе для этой цели существуют специальные федеральные фонды. Однако в решении подобных вопросов наличествует очень сильная доля федерального усмотрения, значит, не исключается коррупционная составляющая.

Причем выглядеть она может весьма своеобразно. Так, при выборах Президента РФ в 1996 году понадобилось проводить

два тура. В период первого голосования в одной из республик случилось ошутимое наводнение, и глава республики обратился в Администрацию Президента РФ с просьбой об оказании федеральной помощи. Руководители Администрации обратили его внимание на то, что в первом туре выборов за действующего Президента РФ проголосовало значительно меньше избирателей в республике, чем за кандидата от коммунистов. И посоветовали подумать о результате, прежде чем обращаться за помощью. В итоге во втором туре в республике было подано голосов за первого Президента РФ гораздо больше, чем за его соперника. А республика соответствующую федеральную помощь получила.

Ошутимым средством федерального воздействия на органы государственной власти субъектов РФ, местного самоуправления с некоторого момента стали рассматриваться меры по повышению эффективности их деятельности соответственно ее оценке. Это нашло отражение в ряде актов: Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; пришедший ему на смену Указ с тем же названием от 21 августа 2012 г.; Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»<sup>27</sup>.

Надо сказать, что эти акты не отвечают фактору коррупционности, который в последнее время стал использоваться при подготовке, принятии и реализации нормативных правовых актов. Так, в утвержденном Указом от 28 июня 2007 г. перечне показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ содержалось 48 позиций (причем многие из них были дробными). Очень сложно понять по большинству позиций, как в них отражается эффективность деятельности исполнительной власти субъекта РФ — например, реальная среднемесячная начисленная заработная плата работников в сравнении с предыдущим годом (если учесть к тому же, что высокий их процент занят в частном секторе); доля на-

<sup>27</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 27. Ст. 3256; 2012. № 35. Ст. 4774; 2008. № 18. Ст. 2003.



селения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума; смертность населения; средняя продолжительность временной нетрудоспособности в связи с заболеванием в расчете на одного работающего; удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, от числа выпускников, участвовавших в едином государственном экзамене; доля детей, оставшихся без попечения родителей; удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений; и т.п.

Также ряд показателей выявляется путем опроса населения — удовлетворенность медицинской помощью, качеством общего образования, начального и среднего профессионального образования, уровень криминогенности и др. Между тем ясно, что данные опросов могут быть необъективными, даже подтасованными — многое зависит от того, кому эта задача поручается.

Думается, более значимой была группа показателей финансового характера: динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ; расходы этого бюджета на содержание работников органов государственной власти и местного самоуправления в расчете на одного жителя региона; объемы просроченной кредиторской задолженности государственных (муниципальных) учреждений, задолженности бюджета субъекта РФ и бюджетов муниципальных образований по исполнению обязательств перед гражданами; расходы консолидированного бюджета субъекта РФ на здравоохранение в расчете на одного жителя, также расходы бюджета в расчете на одного обучающегося на общее образование, на начальное и среднее профессиональное образование и т.п.

В названном Указе 2012 г. количество показателей было значительно сокращено (их оставлено всего 12), однако и в новом перечне мы находим показатели, по которым трудно понять, как они связаны с эффективностью работы органов исполнительной власти субъекта РФ: ожидаемая продолжительность жизни при рождении, численность населения, смертность населения, реальные располагаемые денежные доходы населения и т.п. По ряду показателей срабатывает как бы принцип «причастно-

сти» органов исполнительной власти, хотя сложно понять, какое они имеют отношение к экономическим успехам — например, объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств), оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями, удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда и др. И опять мы видим в перечне показатель — оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (п. 11), хотя вполне понятно, как можно организовать ее позитивные данные.

Претензии — в плане объективности и коррупциогенности — можно предъявить и к актам, касающимся оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Первым в этом направлении был уже упомянутый Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», определенный им перечень из 32 позиций охватывал довольно объемные и в этом плане «растяжимые» показатели, их пришлось корректировать. По новеллам от 14 октября 2012 г. они зачастую существенно изменены и ужаты до 13, но все равно осталось главное: дают большой простор для усмотрения тех, кто подводит итоги<sup>28</sup>. В самом деле, как выявить эффективность названных органов местного самоуправления по таким показателям, как: число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения; доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций; доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения; доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо- и электроснаб-

<sup>28</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003; 2012. № 43. Ст. 5815.

жению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта Российской Федерации и (или) городского округа (муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25 %, в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа (муниципального района); и т.д.

И опять же перечень кончается позицией: удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) — процент от числа опрошенных. Спрашивается, кто будет добиваться поощрения, если этот показатель не будет «сделан» в пользу муниципального образования.

***Сопровождение недействующей публичной власти системой неэффективных общественных структур как явление коррупции.***

Казалось бы, в предотвращении коррупции во властной системе должны помогать средства общественной консолидации граждан, в том числе в аспекте влияния и контроля в отношении органов публичной власти.

Эти вопросы находят освещение в литературе<sup>29</sup>. Однако приходится констатировать, что ожидания от общественного сектора в предотвращении коррупции зачастую остаются нереализованными. В особенности это касается двух аспектов, требующих к себе внимания: роль общественных объединений и прежде всего политических партий; общественный контроль.

***Общественные объединения.*** Напомним, что Конституция РФ исходит из того, что общественные объединения являются частью нашего конституционного строя. В ч. 1 ст. 30 не только закрепляется право граждан на объединение, но и провозглашается: «Свобода деятельности общественных объединений гарантируется» говорится. А в соответствии со ст.

---

<sup>29</sup> См., например: Едкова Т.А., Иванюк О.А., Сороко А.В. и др. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. ПОЛИГРАФ-ПЛУС, 2013.

13 Конституции в стране признаются политическое многообразие, многопартийность.

Одним из первых федеральных законов, отразивших роль общественных объединений в развитии общества и в определенной мере государства, стал Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»<sup>30</sup>. Он отразил емкий круг организационно-правовых форм общественных объединений. Из него прежде всего выделим общественные организации и общественные движения. Закон стал первой основой создания и деятельности политических партий, поскольку непосредственно о партиях Федеральный закон появился только в 2001 г.<sup>31</sup>

Изначально у общественных организаций и особенно общественных движения были одинаковые шансы участия в общественно-политической жизни, включая и выборы депутатов и выборных должностных лиц. Однако постепенно выявились новые тенденции. С одной стороны, стремление общественных организаций влиять на политику и участвовать в выборах вылилось в появление десятков избирательных объединений, что мешало населению в поисках предпочтений. С другой стороны, активизировались политические партии — это хотя и был (и есть) вид общественных организаций, но нацеленный непосредственно на политическую борьбу и участие в деятельности органов публичной власти. К тому же они умело опирались на общественные движения, выросли из них, приходили им на смену.

В итоге на первый план в общественной жизни вышли политические партии, а иные, «простые» общественные организации в своем большинстве «ушли в тень».

Приходится констатировать, что эволюция политических партий даже за прошедший, не такой уж длинный период времени выявила сложные результаты. В особенности мы бы отметили двойственность процессов конституционно-правового отражения целей политических партий — исследователи называют их «конституционными целями»<sup>32</sup>, и путей их достижения,

<sup>30</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>31</sup> Федеральный закон от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950,

<sup>32</sup> См. об этом: Кабышев С.В., Ермаков А.Д. Конституционные цели политических партий современной России. М.: Городец, 2015.

которые зачастую не вписываются в рамки конституционно предусмотренного.

Жизнь показала, что начались явления, связанные с внутривластной жизнью, отношениями партий с беспартийной массой, отношениями между политическими партиями и, наконец, их отношениями с органами публичной власти. Одни исследователи, особенно политологи, ничего в этом необычного, коррупционного не видят, для них это обычные приемы политической жизни и борьбы, другие же, и автор с ними солидарен, считают, что родилась и в чем-то поощряется конституционно-правовыми путями политическая коррупция с участием партий.

Начнем с того, что, как уже упоминалось, если названный выше Федеральный закон об общественных объединениях появился в 1995 году, т.е. через 2 года после новой Конституции РФ, то Федеральный закон о политических партиях принят в 2001 г., т.е. тогда, когда укрепила свои позиции партия, до сих пор остающаяся лидирующей в стране. Из разных вариантов численности политической партии для ее государственной регистрации остановились на минимуме в 10 тысяч членов, с обязательным созданием региональных отделений определенной численности не менее чем в половине субъектов РФ. И уже по истечении 3-4 лет минимальная численность партии была повышена до 50 тысяч членов. В итоге в стране осталось 7 зарегистрированных политических партий, а в Государственную Думу смогли пробиться лишь 4 партии, причем у лидирующей партии было более двух третей депутатских мандатов.

Слишком завышенная исходная численность политической партии для государственной регистрации вызывала недовольство у различных сил в обществе, власть пошла на уменьшение численности сначала до 45 и далее до 40 тысяч, обещая и дальнейшее уменьшение порога.

Но недовольство партией, которая подавала и подает себя как правящую, было очевидно как у ее соперников — других партий, так и у тех, кого называют «несистемной оппозицией», а главное — у избирателей. На очередных выборах 4 декабря 2011 г. указанная партия хотя и сохранила большинство в Государственной Думе, но более скромное, несколько превышаю-

щее половину численности палаты. К тому же выявилось проведение выборов с немалыми нарушениями.

И здесь власть пошла на неожиданный шаг — в 2012 г. минимальная численность политической партии для ее государственной регистрации была законодательно снижена до 500 членов. Началось «повальное» создание новых политических партий, их число на сегодняшний день приблизилось к 80. Уже в факторе образования огромного числа политических партий можно видеть явления политического цинизма и элементы *политической коррумпированности*. Проявляется это по-разному, но главное состоит в следующем: большинство создаваемых новых политических партий в очень малой степени видят себя выразителями каких-то идеологий, интересов граждан. Они появляются как выражение амбиций небольших «кучек» политиков или же просто лиц, любящих авантюрные приключения, они надеются просто привлечь к себе внимание. Таким образом, это просто политическая коррозия как одно из проявлений коррупции.

Но дело еще и в том, что многие партии появились для так называемого политического торга — они готовы себя продать, поставить на службу либо известной личности, олигарху, чтобы стать его рупором в борьбе за политические цели — избрание в депутаты, получение государственной должности. При необходимости такие «партиечки» готовы служить и более сильным политическим партиям. Можно с определенностью сказать, что подобная многопартийность имеет мало общего с демократией, но зато порождает нездоровую и коррупционную политическую обстановку в обществе.

Не случайно для участия в очередных выборах в Государственную Думу 18 сентября 2016 г. смогли пробиться лишь 14 политических партий. На момент завершения данной работы существовали сильные сомнения в том, что многих из них ждет успех на этих выборах.

Здесь следует уделить внимание еще одному фактору политической несуразности, он уже давно привлек к себе внимание. Дело в том, что партии являются средой воспитания и выдвижения своих фигур для завоевания депутатских мест. И поскольку в совокупности членов всех политических партий в стране бу-

дет порядка 2 млн даже при самых благоприятных подсчетах, стало очевидно, что порядка 106 млн беспартийной массы избирателей отведена роль всего лишь голосующих на очередных выборах. Это вызвало сильное недовольство в обществе. Как реакция — законодательным путем было разрешено включать беспартийных в списки кандидатов в депутаты от политических партий, при условии, что они не превысят половины списка и что среди них не будет членов других политических партий.

Результаты достаточно быстро стали очевидны и близки к политической коррупции. Во-первых, нужные члены других партий быстро «делали» себя беспартийными, объявляя о выходе из своих партий — по крайней мере на нужный период. Во-вторых, бизнесмены покупали себе места в партийных списках материальными пожертвованиями в пользу соответствующих политических партий. В-третьих, простые беспартийные, чтобы попасть в партийный список, должны были обрекать себя на унижительные процедуры: найти в своем субъекте РФ десять членов данной партии, которые поддержали бы их выдвижение в кандидаты по партийному списку, получить поддержку региональной партийной конференции, затем быть выдвинутыми решением общероссийских съезда или конференции данной партии — и на каждой стадии получить, по образному выражению, от ворот поворот. В-четвертых, и эти кандидаты, и избиратели в целом могли наблюдать, как партийные органы вовлекали в партийный список известных артистов, спортсменов и т.д.

К этому надо добавить кое-что еще о двух явлениях партийной коррупции.

Одно состоит в том, что внутри политических партий по отношению к самим уже включенным в партийный список кандидатам вырабатывалось отношение зависимости от партийного руководства, когда кандидат мог вылететь из списка на предвыборной стадии по мотивам недовольства им, необходимости освободить место для другого, более выгодного кандидата и т.п. Данный вопрос дошел даже до Конституционного Суда РФ в связи с жалобой одного кандидата, исключенного из партийного списка по усмотрению партийного руководства уже после регистрации партийного списка изби-

рательной комиссией; Конституционный Суд счел это недопустимым<sup>33</sup>.

Другое явление состоит в том, что законодатель, позволяя беспартийным баллотироваться по партийному списку, заставляет их после избрания войти во фракцию соответствующей партии и работать в Государственной Думе по правилам данной фракции. При несоблюдении этого требования может последовать исключение депутата из фракции и далее прекращение его полномочий по решению Государственной Думы, принятому по ходатайству соответствующей фракции.

**Общественный контроль.** Выше уже было сказано о том, что важным средством преодоления коррупции является усиление государственного контроля в отношении органов публичной власти, особенно государственных и муниципальных должностных лиц.

К этому следует добавить, что эффективным средством могло бы стать усиление также общественного контроля в отношении органов власти и совершаемых ими действий. Однако реальность такова, что общественный контроль зачастую находится в руках тех, кто как раз должны быть объектами обще-

<sup>33</sup> В постановлении от 9 ноября 2009 г. «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 47. Ст. 5709) Конституционный Суд записал: приобретение гражданином официального статуса кандидата в депутаты, выдвинутого политической партией как избирательным объединением, означает публично-правовое признание того факта, что процесс реализации пассивного избирательного права вступил в стадию, когда партия уже не вправе на основе самоуправления свободно формировать списки своих потенциальных представителей в органах государственной власти. с этого момента у кандидата, помимо прав и обязанностей в его отношениях с политической партией, возникают юридически значимые связи с избирателями, избирательными комиссиями, доверенными лицами, средствами массовой информации и иными участниками избирательного процесса, а политическая партия утрачивает возможность по своему усмотрению, на основе одной лишь целесообразности решать вопрос о дальнейшем пребывании того или иного гражданина в выдвинутом ею списке кандидатов.



ственного контроля. Мы уже писали об этом<sup>34</sup>, и не повторяясь, лишь отметим: в новом Федеральном законе от 21 июля 2014 г. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» государственная бюрократия все сделала для того, чтобы нейтрализовать действие документа. Общественный контроль в конструкции данного акта осуществляется санкционированными общественными органами. Согласно ст. 9 «Субъекты общественного контроля» таковыми являются общественные палаты, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации; для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться: 1) общественные наблюдательные комиссии; 2) общественные инспекции; 3) группы общественного контроля; 4) иные организационные структуры общественного контроля.

В Законе, как можно видеть, не предусмотрены ни создание хотя бы инициативных контрольных групп самим населением, например, в порядке так называемого гражданского контроля, ни рекомендации населением кандидатур в состав органов общественного контроля. Так, согласно и. 6 ст. 13 Закона, требования к кандидатурам в состав общественного совета при федеральном органе исполнительной власти разрабатываются самим соответствующим органом совместно с Общественной палатой РФ. Правом выдвижения кандидатур в члены общественных советов обладают общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации. Вряд ли при таком способе формирования в состав общественного контрольного совета попадут критически настроенные представители общественности.

Осуществление контрольных мероприятий по Закону чаще всего является делом самих общественных контрольных инстан-

---

<sup>34</sup> См., в частности: Авакьян С.А. Российский конституционализм: несколько тезисов о неотложных задачах // Юридический мир. 2015. № 2. — С. 23 – 30; Авакьян С.А. Некоторые мысли о состоянии и перспективах конституционно-политического развития России // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 2016. № 1. — С. 3 – 17.

ций. Но ведь проведение таких мероприятий, как публичные обсуждения, общественные слушания, практически невозможно без помощи органов публичной власти. Однако к проведению публичных слушаний органы власти подключаются, только если это для них специально предусмотрено законодательством (т.е. Закона об основах общественного контроля недостаточно!). К тому же в п. 2 ст. 25 Закона об общественном контроле прямо сказано: «Общественные (публичные) слушания проводятся по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, градостроительной деятельности, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами». Совершенно очевидно, что данная норма всегда может быть поводом, чтобы тормозить общественные контрольные мероприятия. Таким образом, в принципе общественный контроль не адекватен тем надеждам, которые могут быть в обществе в связи с необходимостью воздействия на государство, структуры государственной и муниципальной власти. Не случайно названный Закон подвергается критике<sup>35</sup>.

Итак, в данной главе были рассмотрены конституционно-правовые причины, порождающие коррупцию, предпосылки ее существования. Еще раз обратим внимание, что нас больше интересовала конституционно-политическая трактовка коррупции, т.е. не столько прямые нарушения норм законодательства, ведущие к негативной — уголовной или административной — ответственности, сколько создание *среды коррупции*. Подчеркнем,

---

<sup>35</sup> См. об этом: Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12; Его же. Развитие регионального законодательства в сфере общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11; Дмитриев Ю.А. Осуществление общественного контроля в России без участия гражданского общества // Современное право. 2014. № 8; Доровских Д.В. Общественный контроль в Российской Федерации: правовые основы // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6; Его же. Нормативно-правовое регулирование общественного контроля в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8.

что обстановка коррупции возникает прежде всего из-за неотвеченности субъектов права. Она подкрепляется возможностями использования служебного положения, того, что принято называть административным ресурсом — при этом могут иметь место какие-то незначительные прямые нарушения законодательства, но в целом поведение считается правомерным, хотя очевидно, что оно построено на пристрастном использовании того, что дает должность и власть — для выступлений в СМИ, встреч с теми, от кого зависят результаты (работы, выборов и т.п.). Далеко не всегда сюда подходит понятие «злоупотребление», поскольку должностное лицо делает то, что дает кресло, но ведь того же не имеет соперник, лишенный кабинета, аппарата, средств связи и просто связей.

Очень многое в коррупции власти построено на усмотрении. Имеются в виду как широта возможностей, предоставляемых нормативными правовыми актами, намеренная неопределенность, необоснованная широта регулирования и при этом применение принципа исключения из общих правил<sup>36</sup>, так и практические действия: можно взять на работу услужливого, но менее талантливого человека, и отказать тому, кто достоин места; отказать в поддержке одному руководителю, например, нижестоящего органа, но помочь другому и приблизить его к себе; и т.д.

Конституционное право не в состоянии бороться своими средствами со всеми подобными явлениями. Они были, есть и, увы, останутся — независимо от конституционно-правовой организации общества и государства. Это политика, и у нее свои закономерности, в чем-то учитывающие конституционное право, а в чем-то отмахивающиеся от него. И все же конституционно-правовые средства противодействия коррупции могут существенно снизить ее масштабы, в чем и видится их прогрессивное предназначение.

---

<sup>36</sup> См. об этом: Воронина Ю.И. Антикоррупционная экспертиза законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. канд. юрид. наук. Тюмень, 2016. — С. 12.

*Шеввердяев С.Н.,  
кандидат юридических наук, доцент*

---

## **ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ МЕСТА И ЗНАЧЕНИЯ В СИСТЕМЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ**

### **Введение**

Задачи данной главы связаны с обоснованием теоретического построения оптимальной системы антикоррупционного конституционно-правового регулирования на нынешнем этапе развития российского конституционного права. Поставленная проблема последовательно решается через призму следующих подразделов, раскрываемых в главе: 1. Понятие и феноменология коррупции, 2. Структура современных антикоррупционных стратегий, 3. Уроки практики антикоррупционных реформ, 4. Комплексная нормативная основа противодействия коррупции: международный и российский уровень, 5. Формирование системы конституционно-правового противодействия коррупции в России.

В главе поступательно развивается ряд суждений относительно причин неоднозначности термина «коррупция» в правовой и шире — в гуманитарной научной дискуссии. Проводится краткий экскурс в историю развития объема указанного понятия, а также приводятся доводы о причинах, по которым юридической науке следует остановиться на узком определении.

Приведены доводы в пользу конструктивного взгляда на определение коррупции, которое встречается в рабочих документах Всемирного Банка, где коррупция понимается как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, и определение, используемое международной организацией Transparency International, где коррупцией признается злоупотребление возложенными

---

на должностное лицо полномочиями с целью личного обогащения.

Классифицировано разнообразие коррупционных проявлений. Так, среди наиболее простых классификаций коррупции, которые часто встречаются в нашей литературе, можно назвать, например, такие ее виды, как верхушечная и низовая коррупция (элитарная и массовая); политическая и административная; государственная (парламентская, административная, судебная) и коррупция в негосударственных организациях (коммерческих и некоммерческих, а также в национальных и международных); внутригосударственная (общегосударственная, региональная, местная, локальная) и транснациональная коррупция; различается коррупционная сделка и коррупционный контракт (с точки зрения долговременности коррупционных связей); активная и пассивная коррупция (в зависимости от инициатора); криминализованная и некриминализованная и т.д. Приведены и другие популярные классификации коррупции, вроде географической и других.

В параграфе о структуре современных антикоррупционных стратегий на основе сравнительного анализа выделяются и анализируются три базовые стратегии: осознания, устранения условий и войны. Приводятся примеры антикоррупционных стратегий Мирового банка, Transparency International, Global Integrity, указывается на другие антикоррупционные индексы: «Индекс непрозрачности» (The Opacity Index) от PriceWaterhouseCoopers, «Индикаторы всемирного управления» (The Worldwide Governance Indicators) Всемирного Банка, «Индекс кумовства в бизнесе» (The crony-capitalism index) журнала The Economist, «Барометр коррупции» (Global Corruption Barometer) Transparency International и др. Подробно анализируется инициатива фонда Индем начала 2000-х гг., который подробно изложил свое видение программы антикоррупционных реформ.

Сравнение комплексных антикоррупционных программ показывает, что от половины до двух третей элементов их генеральной структуры представляют собой вопросы, имеющие прямое отношение к организации системы властеотношений

(свободные выборы, независимый суд, парламентский контроль, политический плюрализм, многообразие институтов гражданского общества, свобода СМИ и др.). Все эти проблемы непосредственно входят в зону ответственности науки конституционного права, это предмет конституционно-правового регулирования.

Консолидирующий вывод автора: антикоррупционная проблематика является не только актуальной темой для конституционного права, она становится посильной для конституционно-правовой науки, а в некоторых, причем довольно многочисленных аспектах, она является и вполне привычной. Сегодня эти проблемы не так систематизированы, как к этому обязывала бы практика. Поэтому на современном этапе развития антикоррупционного знания необходимы обобщения в области конституционного права, новый научный синтез. Но не менее актуальны и более глубинные конституционно-правовые исследования в отношении отдельных аспектов антикоррупционной политики.

## **§ 1. Понятие и феноменология коррупции**

Начало всякого обстоятельного разговора, который предполагается закончить определенным результатом и четкими выводами, обычно сопровождается уточнением смыслового содержания опорных понятий и прояснением постановки вопроса. В нынешней широкой правовой дискуссии, пожалуй, сложно сыскать другую тему, где вопрос о базовом понятии был бы столь привычным, столь и неопределенным, как это имеет место применительно к обсуждениям проблематики противодействия коррупции.

Термин «коррупция» имеет слишком богатое смысловое наполнение и давнюю, скорее даже древнюю историю. Это было и остается одной из причин, по которой легальные определения коррупции, если и появляются в международных конвенциях или актах внутреннего законодательства, то неизбежно становятся целью обширной и весьма заслуженной критики.

Более того, существует масса примеров, когда законодатели в специальных базовых актах о противодействии коррупции намеренно отказываются от указания его легального определения, полагая, что использование более узких традиционных юридизированных терминологических штампов вроде понятия взяточничества в правовой практике будет иметь меньше недостатков.

Здесь не помешают некоторые пояснения. Отдельные исследователи пытаются извлечь корни смыслового богатства понятия коррупции из английского *corruption*, что, конечно, не совсем верно. Несомненно, английский язык как *lingua franca* современной глобальной науки имеет большое значение для популяризации знаний, международной коммуникации, трансляции смыслов и их нюансов. Самим этим фактом он оказывает огромное влияние на общий курс и конкретные результаты многих научных разработок. Но ради справедливости не стоит забывать о том, что английский словарь впитал в себя исходные значения латинского термина *corruptio*. Важно отметить, что речь идет не о средневековой европейской латыни, а об использовании этого термина в Древнем Риме.

С.В. Бондаренко, проведший весьма убедительное исследование на это счет, указывает, что «латинский термин *corruptio* происходит в свою очередь от греческого слова, означавшего «грязь», и имеет больше десятка значений. Среди этих значений<sup>37</sup>: повреждать желудок плохой пищей, портить воду в закрытой таре, расстраивать дела, расточать состояние, приводить в упадок нравы, упускать возможности, истощать источник, истреблять насекомых, поджигать имущество, губить свободу, обольщать женщин, развращать молодежь, искажать смысл, фальсифицировать результаты, унижать достоинство<sup>38</sup>.

Приставка *cor* (в значении «с», «вместе», «наряду», «при посредстве»), добавляясь к многозначному глаголу *ruptio* — рвать, ломать, разрушать, рубить, пронзать, проламывать, и среди множества подобных значений — нарушать мир, расторгать договор, преступать закон — тем самым расширяла круг

<sup>37</sup> Лехин И.В., Петров Ф.Н. Словарь иностранных слов. М., 1954. — С. 369.

<sup>38</sup> Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002. — С. 8.

его адресатов<sup>39</sup>. Со ссылкой на Г.К. Мишина делает С.В. Бондаренко далее вывод, что именно «таким образом, в римском праве образовался самостоятельный термин, который предполагал участие в противоправной деятельности нескольких (не менее двух) лиц, целью которых являлась порча или повреждение нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества, а также подкуп судьи (претора)»<sup>40</sup>.

Важно подчеркнуть, что термин «коррупция» не просто был известен античной латыни и потому имеет какое-то отвлеченное филологическое значение в нашем разговоре, но и активно использовался в древнеримской юридической практике. Например, известен такой правовой принцип, как *corruptio optimi est pessima* (в значении, что худший вид аргумента — это ошибочный вывод из здравых посылок). Гай нередко высказывался о том, что сговор или бездействие одного не должны нарушать права другого (*alteri jus corrumpi*). А одна из максим Ульпиана — призыв вернуть что-либо испорченное (*quod corrumpit*) в прежнее состояние. Кроме того, в качестве отдельных важных исков предусматривались *actio de albo corruptio* — против того, кто повредил или изменил выставленный текст преторского эдикта на белой доске (*album*) для публичных объявлений, писавшихся черными или красными буквами. Или, например, *actio de servo corrupto* — иск, который подавался любому уполномоченному по роду дела против того, кто нравственно развратил чужого раба (обязал его совершить преступление)<sup>41</sup>.

С крахом античного Рима понятие коррупции не было потеряно, но продолжало использоваться в разных значениях в трудах церковных идеологов, в работах Н. Макиавелли, французских просветителей, исследователей более позднего времени, которые пытались дать ему все более совершенное определение в связи с текущими на то время акцентами в понимании проблем социальной, экономической и политической практики.

---

<sup>39</sup> См.: Колодкин Л.М. Коррупция и деонтологические меры борьбы с продажностью («Бусидо» в Японии) / Коррупция в России: состояние и проблемы. Материалы научно-практической конференции. Вып.2, Московский институт МВД РФ. М., 1998.

<sup>40</sup> Бондаренко С.В. Указ. соч. — С. 9.

<sup>41</sup> См. Там же. — С. 9 – 10



Сложное историческое наследие термина «коррупция», связанное с генезисом его многообразных смысловых нюансов, в максимально обобщенном выражении, означающем любого вида «порчу», часто приводит к предложениям вовсе отказаться от попыток дать его четкое определение. Есть множество проявлений такой принципиальной позиции.

Во-первых, наиболее авторитетные на сегодняшний день международные антикоррупционные конвенции, такие как Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 г.<sup>42</sup> и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.<sup>43</sup> не содержат понятия коррупции. Поскольку сложно подозревать их составителей в невнимании к концептуальным вопросам противодействия коррупции, отсутствие определения базового термина является следствием продуманного подхода.

Аналогичной позиции часто придерживается национальный законодатель, оставляя понятие коррупции на откуп неюридическим дискуссиям. Хорошим примером может служить разработка британского закона о взяточничестве (UK Bribery Act 2010). Здесь «законодатель отказался от использования в Законе термина «коррупция», вернувшись к старому «доброму» понятию «взятка» (bribe), хотя в течение практически 10 лет в британском парламенте работа велась именно над законопроектом о коррупции. Предполагается, что отказ от использования терминов «коррупционный», «коррупционно» приведет к тому, что их толкование, порождавшее постоянные споры не только у присяжных, но и у юристов, больше не будет вызывать сложностей<sup>44</sup>.

Интересно, что в профильном российском Федеральном законе о противодействии коррупции 2008 г.<sup>45</sup> легальное опре-

<sup>42</sup> Заключена в г. Нью-Йорке 31.10.2003. См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780. При подготовке настоящего материала использовалась справочная правовая система Консультант Плюс.

<sup>43</sup> Заключена в г. Страсбурге 27.01.1999. См.: Собрание законодательства РФ. 2009 г. № 20. Ст. 2394.

<sup>44</sup> Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. — С. 618.

<sup>45</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

деление вроде бы имеет место, однако дано оно в таком своеобразном стиле, который свидетельствует скорее о том, что этого планировали избежать. По своему содержанию понятие коррупции в значительной степени усечено в сравнении с легальными определениями, которые давались до этого, например, в модельном законодательстве СНГ, в думских проектах закона о борьбе с коррупцией 90-х гг., в российской уголовно-правовой доктрине и т.д. Поэтому на наш взгляд российский Закон в части подходов к определению коррупции скорее имеет смысл рассматривать в русле упомянутой международной или британской логики отказа от определения, но в ее весьма специфической вариации.

Во-вторых, позиция отказа от определения коррупции как комплексного явления часто прослеживается в специализированных исследованиях. Например, среди наиболее известных аналитических продуктов международной неправительственной антикоррупционной организации Transparency International выделяется так называемый Индекс восприятия коррупции<sup>46</sup>. Данное ежегодное исследование хорошо известно, среди прочего, благодаря своей чрезмерно удобной для беглого ознакомления презентации основных итогов работы, связанной с ранжированием стран по уровню восприятия коррупции. Многие не слишком внимательные к задачам и содержанию этого исследования наблюдатели, обнаруживая свою страну в соседстве со слабо развитыми странами Азии и Африки, склонны упрекать индекс в тенденциозности. И в общем можно сказать, что методика данного исследования не лишена недостатков, которые могут привести к такому выводу, о чем хорошо известно и ее авторам, которые пытаются ее совершенствовать, и о чем много сказано и в нашей российской, и в зарубежной литературе, поскольку очевидно данным исследованием недовольны представители всех государств, не попавших в первые строчки рейтинга.

Но для нас сейчас важно подчеркнуть другое. Причина этой исходной тенденциозности заключается в методологической установке о проведении глобального исследования коррупции

---

<sup>46</sup> См. подробнее о методике и результатах на сайте Transparency International, например: Corruption Perceptions Index 2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.transparency.org/cpi2015>

с точки зрения именно «восприятия» экспертов. Разумеется, такое исследование обречено на субъективизм и конъюнктурность, поскольку речь идет об ощущениях, да еще и экспертов в основном иностранных. Однако одной из главных причин выбора субъективного восприятия как метода сравнения заключается в том, что другие сравнительные замеры коррупции, которые кому-то могут показаться объективными, еще менее правдивы.

Вот что по этому поводу мы находим в знаменитом издании российского фонда ИНДЕМ об основах антикоррупционной политики: «ООН в 1990-1994 годах проводила сравнительные исследования коррупции на основе сопоставления статистических данных из государственных источников. Эта работа столкнулась с определёнными сложностями. Во-первых, в законодательстве различных стран бытуют различные определения коррупции, что ведёт к неоднозначному пониманию самого явления. Поэтому более коррумпированными становились страны, где коррупция определялась шире. Во-вторых, государственные статистические данные зависят от интенсивности борьбы с коррупцией — чем она интенсивнее, тем больше фиксируется случаев коррумпированности. Поэтому коррумпированность была выше в странах, которые успешно с ней боролись, а не в тех, где о ней предпочитали молчать. Наконец, ещё одна проблема связана с природой такой информации: в основном это данные правоохранительных органов — статистика возбуждённых уголовных дел и уголовных дел с вынесенным обвинительным приговором суда. Вопрос в том, какие данные следует считать более точными. В первом случае есть опасность завышения, а во втором — занижения уровня коррумпированности. Следовательно, как можно предположить, кроме субъективного восприятия, у нас практически нет иного источника информации по коррупции, который удовлетворял бы требованию межгосударственной сопоставимости. А этот аспект принципиален как для ИВК (*Индекс восприятия коррупции — С.Ш.*), так и для других исследований»<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Антикоррупционная политика: Учеб. пособие для студентов вузов по специальностям управление, экономика, право, социология, политология. Фонд ИНДЕМ / Под ред. Г.А. Сатарова. М.: ПА «СПАС», 2004. — С. 91.

В этом примере мы видим, что субъективное восприятие оказывается точнее сравнений, проведенных, казалось бы, на основе объективных данных. Это сказывается и на понятии коррупции, отношение к которому в разных странах можно сопоставлять пока только на уровне ощущений и самого общего понимания.

В-третьих, говоря о других подходах, допускающих принципиальный отказ от определения понятия коррупции, можно указать на целый сегмент современной антикоррупционной дискуссии, которая весьма отрицательно воспринимает попытки формирования точного определения коррупции, правда не столько в силу теоретических сложностей, сколько в виду недостатков политической практики. Дело в том, что антикоррупционные лозунги повсеместно являются актуальными и чрезвычайно привлекательными для претендентов на власть в любом государстве независимо от времени и пространства. Поэтому очень часто в угоду политическим соображениям реальная борьба с коррупцией подменяется пышной, завораживающей, но бессодержательной политической риторикой<sup>48</sup>. Следствием этого процесса является выхолащивание антикоррупционных инициатив, обескровливание и изматывание антикоррупционного движения, распространение упадочнических идей вроде «коррупция — это неотъемлемая часть нашей культуры и с ней бессмысленно бороться».

Соответственно, предложения исследователей в этой связи направлены на то, чтобы отказаться от попыток определить коррупцию как универсальную категорию в прагматических

---

<sup>48</sup> Например: «Разумеется, было бы неправильно считать Коррупцию чистой конструкцией воображения, однако в той роли, которую она выполняет как обобщенный символ зла, препятствующий эффективному проведению реформ, Коррупция уже давно оторвалась от реальных практических референций и самостоятельно функционирует в политическом и общественном дискурсах как антитеза таким понятиям, как Демократия, Гражданское Общество, Свобода и т.п. Привнесенная в российский дискурс волной глобализации, Коррупция превратилась в политическую идеологему, «черную магию», «колдовство», с которым борется международное гражданское сообщество, призывающее Россию включиться в эту борьбу». См.: Олимпиева И. Фоновая коррупция в сфере малого и среднего бизнеса: «оружие слабых?» // Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции / Сост. и отв. ред. И.Б. Олимпиева, О.В. Паченков. СПб.: Алетейя, 2007. — С. 214.

целях, оставив ее на растерзание политическим пустозвонам, но в рамках профессиональной дискуссии (юридической, экономической и т.д.) работать с более прикладными терминами и явлениями, которые в общей социальной теории имеют отношение к коррупционным явлениям, но будучи узко специализированными и непонятными для широкой публики, избегают печальной участи термина «коррупция».

Вот что по этому поводу говорит автор и ответственный со-редактор весьма отрезвляющего сборника о перспективах антикоррупционных исследований И.Б. Олимпиева: «Несмотря на то, что различные «коррупции» могут присутствовать в одном и том же правовом пространстве и возникать по поводу одинаковых объектов..., они должны быть разведены аналитически. ... Видимо, для того чтобы разобраться в сущности этих отношений, следует отказаться от взгляда на коррупцию как на целостный и гомогенный феномен, а вместо этого попытаться рассмотреть его как бриколаж, сформированный многочисленными коррупциями, каждая из которых отличается от других существенными качественными характеристиками. Стратегией подобного исследования является не разработка сквозных всеобъемлющих классификаций, в которые все равно невозможно упаковать все разновидности коррупции, но подробное эмпирическое описание и анализ отдельных «коррупций» из различных исследовательских перспектив»<sup>49</sup>.

Однако вполне возможно, что пессимизм в отношении цельного систематического исследования коррупции связан с не совсем верным выбором посылок и постановкой задач. Иными словами, данный методологический подход разделяется далеко не всеми. Помимо указанных выше направлений мысли, связанных с принципиальным отказом дать определение коррупции как универсального явления, отчетливо выделяется и другой подход, который вполне можно назвать традиционным, классическим или, если угодно, конструктивистским или даже оптимистическим. Не оспаривая в общем приведенной выше критики, он относится к погрешностям

---

<sup>49</sup> Там же. С. 220.

определения коррупции и его использования в исследованиях, политике и т.д. скорее как к проблеме развития.

Это означает, что мы не можем пока дать устраивающего всех универсального определения понятия коррупции и защитить это понимание от использования в негодных целях в связи с тем, что антикоррупционная теория и практика еще не сформирована окончательно и не имеет законченного вида. Однако это не может служить поводом к тому, чтобы снимать с повестки коррупцию как серьезную, а главное, как самостоятельную и цельную проблему. Она не должна растаскиваться на составляющие, поскольку может утратить свою критическую массу и раствориться в рамках более неотложных и жизненно важных социальных задач.

В этом смысле следует обратить внимание на то, что коррупция никогда не была на первом месте в рейтинге социальных проблем. У нее мало шансов в социологических опросах обогнать такие проблемы и страхи, как война, голод, болезни, безработица, низкая зарплата, насильственная преступность и т.д.<sup>50</sup> Поэтому с точки зрения данного подхода принципиально важно сохранять конструктивный тонус в попытках выработки определения понятия коррупции, уточнения системы ее конкретных проявлений, в поиске адекватного понимания практических возможностей противоборства коррупции в заданных условиях в конкретных странах в соответствующий период времени.

Начиная об этом разговор, можно с большой долей уверенности сказать, что использование понятия коррупции как синонима любого вида «порчи» в юридическом языке совершенно бесполезно. Именно подобного рода установки, исходящие в неюридических исследованиях в основном из первичного многослойного латинского понятия, обесмысливают строгий

---

<sup>50</sup> В известном исследовании Фонда Индем «Диагностика российской коррупции» в опросе российских граждан коррупция идет на девятом месте вслед за такими вариантами ответов: 1) Бедность людей, низкая зарплата, 2) Рост цен, 3) Распространение наркомании, 4) Организованная преступность, бандитизм, 5) Кризис морали, культуры, нравственности, 6) Безработица, 7) Война в Чечне, 8) Уличная преступность, кражи, 9) Корыстность, взяточничество чиновников. См.: Диагностика российской коррупции. Фонд Индем. М., 2001.

и последовательный правовой анализ. В последние несколько столетий, по меньшей мере, в период Нового времени, в светской литературе понятие коррупции прочно связывается с вполне определенным видом противоправного или аморального поведения. Речь идет об использовании публичного статуса в личных целях.

Таким образом, имеется в виду не какая угодно, а совершенно определенная «порча», а именно разрушение любого публичного института посредством использования его не по назначению, в целях, которые не соответствуют задачам, ради которых он был создан. Согласно Ю.И. Литвиновой «в целом, к коррупции следует относить любые действия, способствующие разложению институтов государственной власти и системы государственного управления, разрушению механизмов, обеспечивающих функционирование властных институтов в публичных интересах при формировании и укреплении механизмов их функционирования исключительно в личных или корпоративных интересах, а также в интересах очень узких социальных групп и т.п.»<sup>51</sup>.

Иными словами, для того чтобы сделать понятие коррупции пригодным для правового исследования, необходимо рассматривать его в этом конкретном смысле. Такое общее понимание коррупции можно было бы назвать узким, но только в случае, если мы говорим о всем профиле гуманитарных наук, включая, к примеру, филологию, историю, религиоведение и проч., но для правовой науки данный аспект понимания коррупции является не узким, а единственно возможным.

Авторы специального пособия, изданного под эгидой Совета Европы, среди наиболее популярных сегодня концептуальных определений коррупции чаще других называют: а) определение, которое встречается в рабочих документах Всемирного Банка (*а также ООН — С.Ш.*), где коррупция понимается как злоупотребление государственной властью для получе-

---

<sup>51</sup> Литвинова Ю.И. Правовые формы институционализации антикоррупционной политики в российской государственности: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006.

ния выгоды в личных целях<sup>52</sup>, и б) определение, используемое международной организацией Transparency International, где коррупцией признается злоупотребление возложенными на должностное лицо полномочиями с целью личного обогащения.

Отличительной особенностью второго подхода является то, что Transparency International расширило определение, выйдя за пределы практики деятельности государственных органов. «Ее дефиниция коррупции охватывает любое злоупотребление вверенными полномочиями или властью, включая коррупцию в частном секторе, когда, например, высшее должностное лицо компании злоупотребляет доверием акционеров. Данный тип коррупции, именуемый коррупцией внутри частного сектора, все чаще становится предметом международных дискуссий, тогда как в начале 90-х годов XX века акцент делался на коррупционные отношения между частным и государственным секторами. Определение коррупции, предложенное организацией Transparency International, распространяется на судебные дела, подобные делу «Энрон», в котором частная компания, злоупотребившая доверием своих акционеров, была замешана в крупномасштабном корпоративном мошенничестве и коррупции»<sup>53</sup>.

Представляется, что указанное понятие коррупции в каком-то из его доработанных вариантов (например, коррупция как злоупотребление преимуществами публичного статуса ради личной выгоды) вполне может использоваться в качестве рабочего концептуального определения: оно компактно, содержит ключевые признаки явления и позволяет в абсолютном большинстве случаев разграничивать коррупционные акты от тех, которые таковыми не являются.

---

<sup>52</sup> См., например: Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. A/CONF. 169/14. 1995. 13 Apr.

<sup>53</sup> См.: Основные понятия и концепции антикоррупционной деятельности. Учебное пособие. 1-е издание. Совет Европы, июль 2015 года. [Электронный ресурс] — [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual\\_RU\\_Final\\_2015.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual_RU_Final_2015.pdf) (дата обращения — 01.07.2016 г.). — С. 12.



Разумеется, существует проблема пограничных ситуаций, когда криминализованную коррупцию следует отличать от иной противоправной (т.е. юридическая ответственность за которую установлена не в УК), а ее — от аморального, но не противоправного коррупционного поведения, которое, в свою очередь, необходимо отличать от нормальной приемлемой практики ведения дел и принятия решений, не заслуживающей в данном обществе даже и нравственного порицания<sup>54</sup>. Однако все это уже становится предметом для повседневной работы по тонкой юридической квалификации конкретного поведенческого проявления, при которой принадлежность его к кругу коррупционных явлений в целом уже не подвергается сомнению.

В определении понятия **коррупции как злоупотребления преимуществами публичного статуса ради личной выгоды** имеется довольно много значимых нюансов, выделим здесь пока лишь основные.

Например, как мы уже выяснили, для целей проведения перспективных исследований содержание понятия публичного статуса расширено, и теперь определение коррупции допускает изучение на предмет противоправности не только деятельности государственных органов, но и государственных и муниципальных предприятий, компаний с государственным участием, а также практики в частном секторе, которая до некоторых пор была полностью исключена из системы оценок подобного рода. Однако в связи с новыми подходами в рамках развития глобального рынка, в частности, инициативой США о запрете коррупционной практики в международном бизнесе<sup>55</sup>, Декларацией ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях<sup>56</sup>,

---

<sup>54</sup> Чаевые, бакшиш, магарыч, недорогие «подарки», означающие часто не более чем знак внимания, когда человек сигнализирует, что ему понравилось не просто качество услуг, а человеческое отношение или особый такт, проявленной со стороны ответственного лица.

<sup>55</sup> Имеется в виду Закон США о коррупции за рубежом 1977 г. (Foreign Corrupt Practices Act).

<sup>56</sup> Принята 16.12.1996 Резолюцией 51/191 на 86-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН.

Конвенцией ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок<sup>57</sup>, а также развитием культуры комплаенс-контроля, теперь коррупционная практика может анализироваться в рамках корпоративных структур, где существует своя сложная должностная иерархия и где может быть как таковой поставлен вопрос о различии личных целей должностных лиц корпорации и целей собственно корпоративных.

В понятии коррупции мы сталкиваемся с характеристикой личной выгоды, личных целей, ради которых коррупционер использует преимущества своего публичного статуса. Эта составляющая представлена в законодательстве о различных видах ответственности и основательно изучена в литературе. Например, российское уголовное право различает два типа такой личной выгоды — «корыстная и иная личная заинтересованность». В рамках анализа наиболее опасных видов коррупции, например, системной или политической коррупции, особое значение приобретает понимание нюансов «иной личной заинтересованности», которая часто бывает не связана с какой-то точной стоимостной оценкой коррупционных услуг. Согласно позиции Верховного Суда РФ, под «иной личной заинтересованностью» необходимо понимать «стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.»<sup>58</sup>. Следовательно, нынешние трактовки личной выгоды позволяют привлекать к ответственности не только

---

<sup>57</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1899; Федеральный закон от 01.02.2012 № 3-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 6. Ст. 622.

<sup>58</sup> См. п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12, декабрь.

в связи с примитивным одноактным взяточничеством, но рассматривать в этом контексте и целый комплекс других сложных коррупционных мотивов.

Что касается понимания «злоупотребления» как термина, используемого в базовом определении коррупции, то в русскоязычной правовой литературе сложно изыскать более авторитетный источник для его толкования, чем уголовно-правовая доктрина. «Злоупотребление должностными полномочиями» — это наименование состава ст. 285 УК РФ, которая под таковым понимает «использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы»<sup>59</sup>. Это означает, что использование нормативно установленных полномочий должностного лица, а также других преимуществ<sup>60</sup>, которые вытекают из его статуса, в целях противоречащих задачам должностной позиции должно рассматриваться на предмет наличия признаков коррупционного нарушения. Важно отметить, что фаворитизм, протекционизм, покровительство и иные подобные проявления также включаются в понимание злоупотребления полномочиями<sup>61</sup>. Поэтому использование преимуществ статуса для поддержки и продвижения семейных, групповых, этнических, партийных, политических интересов, обслуживание прочих привязанностей, связей и «обязательств» также в своей основе носит коррупционный характер.

Надо признать, что наиболее сложные проблемы, связанные с определением признаков коррупционных злоупотре-

<sup>59</sup> Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 (ред. от 23.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>60</sup> В этом отличие понятия «злоупотребление полномочиями» и «злоупотребление преимуществами публичного статуса».

<sup>61</sup> Как использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы следует рассматривать протекционизм, под которым понимается «незаконное оказание содействия в трудоустройстве, продвижении по службе, поощрении подчиненного, а также иное покровительство по службе, совершенное из корыстной или иной личной заинтересованности». См. п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12, декабрь.

блений, встречаются в рамках так называемой «респектабельной», «рафинированной» или «цивилизованной»<sup>62</sup> коррупции, где коррупционные мотивы глубоко конспирируются и вуалируются слоями правовых процедур, регламентов, традиций и привычек, которые часто оказываются очень близки к приемлемому в данном обществе поведению.<sup>63</sup> Такая проблема существует во всех секторах коррупционной практики: на уровне массовой или низовой коррупции, где могут иметь место чрезвычайно тонкие для однозначной правовой квалификации знаки внимания, на уровне бюрократической или административной коррупции, где подспудно идет борьба различных групп за влияние, более высокое место в иерархии и право на протекцию, на уровне элитарной или масштабной коррупции (*grand corruption*) из сферы деятельности крупных корпораций и высокой политики, где политические торги являются обычной, повседневной формой жизни.

Как несложно заметить, в раскрытии признаков базового универсального понятия коррупции нам помогает ст. 285 УК РФ<sup>64</sup>. Может ли это означать, что фрагментов уголовно-

---

<sup>62</sup> С. Говорухин в интервью газете «Труд»: «Сегодня мы снова вернулись к «нормальной», «цивилизованной» коррупции, которая, увы, есть и в Китае (там за это, правда, расстреливают), и в Италии, и в Америке. Нам она присуща в большей степени, чем этим странам, но мы же, повторюсь, выползаем из страшного воровского беспредела. В одну минуту от этого порока избавиться нельзя. Другой разговор, что борьба со взятками, откатами ведется не так жестко, как следовало бы». См.: Станислав Говорухин: «Митинги на Болотной только подняли рейтинг Путина» // Труд. 10.02.2012 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.trud.ru/article/10-02-2012/272339\\_mitingi\\_na\\_bolotnoj\\_tolko\\_podnjali\\_rejting\\_putina.html](http://www.trud.ru/article/10-02-2012/272339_mitingi_na_bolotnoj_tolko_podnjali_rejting_putina.html)

<sup>63</sup> Это характерно для «западноевропейской модели» в географической классификации видов коррупции. См. Антикоррупционная политика: Учеб. пособие для студентов вузов по специальностям управление, экономика, право, социология, политология. Фонд ИНДЕМ / Под ред. Г.А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004. — С. 79.

<sup>64</sup> Интересно, что формулировка ст. 285 действующего УК РФ по существу воспроизводит формулировку ст. 170 прежнего УК РСФСР. Более того, существенные признаки этого преступления были известны еще УК РСФСР 1926 г. (ст. 109) и 1922 г. (ст. 105), где они открывали раздел должностных (служебных преступлений). Это говорит о том, что в российском уголовном праве существует давняя традиция распознавания индивидуальных коррупционных актов. И уголовно-правовая доктрина служит бесценным источником в деле выявления разнообразия коррупционных проявлений.

правовой дискуссии, практики и законодательства, связанных с этим составом, будет достаточно для того чтобы раскрыть все многообразие коррупционных практик? Разумеется, нет. Ясно, что в русскоязычной научной дискуссии было бы неправильно игнорировать очевидную корреляцию между признаками общего определения коррупции и имеющимися обширными и весьма убедительными наработками российского уголовного права и практики в отношении состава злоупотребления должностными полномочиями. Однако российский УК включает и множество других составов преступлений, которые принято относить к коррупционным (дача и получение взятки, присвоение и растрата, превышение должностных полномочий и нецелевое использование бюджетных средств, коммерческий подкуп и др.). Они оказываются совершенно равнозначными при сопоставлении с составом злоупотребления должностными полномочиями. Но базовое общее понятие коррупции используется не наряду, а включает в себя все используемые разновидности коррупционных актов, а также и другие, которые в российском УК не выделены в отдельный состав (вроде торговли влиянием или фаворитизма). Кроме того, базовое понятие коррупции дает основу не только для типологии коррупционных преступлений, но административных и прочих правонарушений. Поэтому, несмотря на ряд очевидных пересечений, не правильно было бы пытаться исчерпать вопрос о разнообразии коррупции только уголовно-правовой дискуссией, особенно в ее небольшой части о ст. 285 УК.

Рассмотрев понятие коррупции, сложности и нюансы его формирования и современного восприятия, необходимо более основательно определиться с разнообразием коррупционных проявлений.

---

Не стоит забывать и о том, что в Российской Федерации криминализована коррупция в частном секторе, причем именно в форме злоупотребления полномочиями (см. ст. 201 УК РФ). Поэтому то, что иногда преподносится как достижение в зарубежных правовых доктринах, где коммерческий сектор был часто освобожден от рассмотрения через призму коррупционных практик, в России, лишенной в последние десятилетия экономической практики, характерной для капиталистических стран, сложностей с этим нет.

Среди основных форм коррупции в международных сравнительных исследованиях наиболее часто можно встретить следующий перечень: взяточничество, растраты, фаворитизм, nepотизм, вымогательство взятки, торговля влиянием и проч.<sup>65</sup> Кратко рассмотрим характеристики этих основных форм коррупции и различия между ними, опираясь, в частности, на их популярное переложение в специальном пособии, изданном под эгидой Совета Европы, очевидно адаптированном для максимально широкого употребления.

Итак, **взятка (или подкуп)** означает выплату денег или иного имущества должностному лицу с тем, чтобы оно совершило определенные действия при выполнении своих официальных обязанностей или воздержалось от них. Разновидностью подкупа является **откат**, связанный с незаконной тайной выплатой, сделанной в ответ на предоставленную услугу (часто термин используется для характеристики подобной практики в системе распределения публичных ресурсов, например, при организации государственных закупок). **Растрата (присвоение)** представляет собой хищение должностным лицом вверенного имущества. В отличие от других форм коррупции, в растрате участвует только одна сторона, сам расхититель, т.е. имеет место случай так называемой монокоррупции. **Фаворитизм** означает проявление пристрастности и игнорирование надлежащих приоритетов при принятии властных решений (например, о распределении публичных ресурсов, назначении на посты и т.д.). **Непотизм** (местничество, кумовство) воспринимается в качестве разновидности фаворитизма и означает проявление протекционизма в отношении лиц, к которым

---

<sup>65</sup> Очевидно, что перечень коррупционных правонарушений не может быть закрытым или исчерпывающим, если мы говорим о сравнительном срезе, поскольку разные страны в своем законодательстве могут использовать различную терминологию и классификации. Даже в рамках отдельно взятой страны иногда возникают сложности в проведении четкой систематизации даже коррупционных преступлений, рассматриваемых отдельно от других коррупционных правонарушений. — См., например, о попытках выработки согласованного официального перечня коррупционных преступлений в России: Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. — С. 58 – 59.

должностное лицо имеет личные привязанности (обычно — семейные и родственные). **Вымогательство** рассматривается как коррупционное правонарушение, если оно совершается с использованием служебного положения, и представляет собой требование такого лица передать вознаграждение, основываясь на угрозе причинения вреда. **Рэкет** выступает примером вымогательства, при котором имеет место угроза применения насилия. **Торговля влиянием** понимается обещание должностного лица использовать свое положение в пользу другого лица, данное в обмен на какую-либо материальную или нематериальную награду. Это тот случай, когда представитель должностной иерархии пытается капитализировать свой статус, извлекая из него дополнительные выгоды для себя<sup>66</sup>.

Также понимание разнообразия проявлений коррупции дает представление о вариантах **классификации коррупционного поведения**. Среди наиболее простых классификаций коррупции, которые часто встречаются в нашей литературе, можно назвать, например, такие ее виды, как верхушечная и низовая коррупция (элитарная и массовая); политическая и административная; государственная (парламентская, административная, судебная) и коррупция в негосударственных организациях (коммерческих и некоммерческих, а также в национальных и международных); внутригосударственная (общегосударственная, региональная, местная, локальная) и транснациональная коррупция; различается коррупционная сделка и коррупционный контракт (с точки зрения долговременности коррупционных связей); активная и пассивная коррупция (в зависимости от инициатора); криминализованная и некриминализованная и т.д.

Существуют и другие оригинальные в большей или меньшей степени известные классификации коррупции. Так, **по стратегиям группового поведения** в условиях распространенности кор-

---

<sup>66</sup> Подробнее см.: Основные понятия и концепции антикоррупционной деятельности. Учебное пособие. 1-е издание. Совет Европы, июль 2015 года. [Электронный ресурс] — [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual\\_RU\\_Final\\_2015.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual_RU_Final_2015.pdf) (дата обращения — 01.07.2016 г.). — С. 14 – 16.

рупционных практик выделяется стратегия адаптации, стратегия уклонения, стратегия «захвата государства» (state capture), означающая практику бизнеса по системному теневому лоббизму, и стратегия «захват бизнеса» (business capture), под которой понимается «совокупность стратегий и тактик власти, с помощью которых власть в лице своих представителей или даже организаций стремится обеспечить теневой контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты»<sup>67</sup>.

К последнему весьма близко иногда используемое понятие институциональной коррупции. Под этим термином понимают синтез административной и политической коррупции, при котором ее распространение достигает таких масштабов и уровня структурированности, что государственно-властные решения принимаются не в интересах общества и даже не в интересах частного бизнеса, а в интересах коррумпированных бюрократических структур<sup>68</sup>.

Большую популярность в объяснении особенностей феномена коррупции снискала так называемая агентская модель. Ее образ был рожден в социологии и экономической теории, и сегодня она широко и активно используется в западной литературе как шаблон для описания коррупционных ситуаций. Для юристов суть агентской модели в социологии коррупции знакома по агентскому договору в ГК РФ (гл. 52), где в виде принципала предстает народ, в виде агента — государственный аппарат, который за вознаграждение обязуется действовать в интересах агента, но в эти отношения вмешивается посторонний субъект, именуемый клиентом, который, не обращая внимание на обязательства агента перед принципалом, заключает с агентом тайное соглашение для получения односторонних предпочтений в использовании публичных ресурсов. Это позволяет выделить самостоятельную **классификацию**

---

<sup>67</sup> Антикоррупционная политика: Учеб. пособие для студентов вузов по специальностям управление, экономика, право, социология, политология. Фонд ИНДЕМ / Под ред. Г.А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004. — С. 81.

<sup>68</sup> Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ / Аверкиев И.В., Галицкий Д.Г., Калягин Г.В. и др. М., 2005. — С. 66.



---

**коррупции, основанную на агентской модели**, где выделяется два ее основных типа в зависимости от того, исчерпывается ли она взаимодействием в рамках государственного аппарата, либо в коррупционных связях также участвуют представители бизнеса и общества, т.е. порождена ли коррупция внутренними или внешними факторами — это, соответственно, эндогенная и экзогенная коррупция. При этом в рамках эндогенной коррупции выделяется монокоррупция, горизонтальная, нисходящая, восходящая и смешанная коррупция. А среди видов экзогенной выделена политическая, деловая и бытовая коррупция<sup>69</sup>.

Еще одна крайне занимательная классификация коррупции также предложена фондом ИНДЕМ. Она не лишена известной условности и, возможно, некоторой стереотипности, но весьма образна и в полной мере соответствует методическим задачам приводимых здесь классификаций. Речь идет о **географической классификации коррупции**, в которой выделяются западноевропейская, азиатская, африканская и латиноамериканская модели. Для западноевропейской модели характерен низкий уровень коррупции, которая воспринимается обществом как явная аномалия, сопряженная с нарушением закона, коррупционные сделки случайны и редки, а постоянные коррупционные связи возникают еще реже и глубоко конспирируются. В азиатской модели коррупция предстает привычным и общественно приемлемым культурным явлением, которое тесно переплетено с семейными, земляческими, этническими, корпоративными и другими отношениями. В африканской модели власть принадлежит группе основных экономических кланов, договорившихся между собой и контролирующим основные ресурсы своей власти. Авторы классификации указывают, что для страны переход к этой модели означает, что демократические процедуры начинают использоваться в качестве камуфляжа, а экономика примитивизируется, удовлетворяя только основные потребности населения во избежание социальных потрясений и обеспечи-

---

<sup>69</sup> Антикоррупционная политика... — С. 81 – 84.

вая интересы узкой олигархической группы. Наконец, латиноамериканская модель характерна тем, что попустительское правительство коррупции дает возможность криминализированным секторам экономики достигнуть могущества, соизмеримого с государственным. В результате власть оказывается втянутой в прямое противостояние с мафией, ставшей государством в государстве. При этом постоянная политическая нестабильность увеличивает шансы установления диктатуры на волне борьбы с коррупцией, а вслед за этим возрастает вероятность перехода к африканской модели<sup>70</sup>.

Между тем, адекватное восприятие разнообразия коррупционных практик не дается одними формальными классификациями. Важно понимать, что и международные индексы распространения коррупционных практик также не всегда дают объективную картину, и уж совершенно определенно весьма неточную, они скорее помогают определить лишь векторы или базовые тенденции, но не установить точный диагноз. Оценка всего комплекса коррупционных практик в каких-либо сравнительных всемирных исследованиях с точки зрения понимания коррупции как злоупотребления преимуществами должностного статуса в личных целях представляется пока задачей недостижимой. Как мы видели ранее, понимание коррупции в рамках инициатив ООН и Всемирного банка все еще исключает возможность рассмотрения коррупционных практик в частном секторе, что связано со статусными и методологическими ограничениями деятельности этих международных институтов<sup>71</sup>. Поэтому применение их внушительных ресурсов для исчерпывающего сопоставления общемировой практики распространения коррупции изначально будет односторонним.

На это обращает внимание, например, Дж. Скотт, указывая, что «поскольку государственный сектор во многих моло-

---

<sup>70</sup> См. подробнее там же. — С. 78 – 80.

<sup>71</sup> О таких ограничениях в деятельности Всемирного Банка см., например: Уонлесс Меган. Борьба Всемирного банка с коррупцией: «Ничего не вижу, ничего не слышу, ничего никому не скажу». 19.09.2014. «Гедфер», журнал об исторической науке и обществе. [Электронный ресурс]. URL: <http://gefter.ru/archive/13068>

дых странах играет более важную роль, чем это было на Западе, то один этот факт оказывается причиной того, что с юридической точки зрения коррупция в этих государствах имеет большее распространение<sup>72</sup>». Поэтому очевидно, например, что если в исследованиях мы несколько сменим акценты и будем использовать более широкое понятие коррупции, либо попытаемся оценить коррупцию по всему миру только в частном секторе, а не в государственном, то рейтинг стран по степени распространения и даже восприятия коррупции окажется совершенно другим, чем это мы привыкли видеть в Индексе восприятия коррупции Transparency International, хотя бы потому, что объем частного сектора в странах с преобладающей государственной экономикой сужен, и заметной коррупции не всегда есть место где развернуться.

Подобные наблюдения о разнообразии коррупционных практик и сложности определения коррупции наталкивают на следующие рассуждения. Для многих молодых демократий, которые сегодня пытаются выбраться из скорлупы прежних авторитарных режимов, было бы весьма полезно принимать во внимание, что поиск пространства новой свободы в идеалах неолиберальной глобальной экономики, возможно, позволит очистить государственное управление от старых бюрократических традиций. Однако такой поиск никак не сможет избавить их от реалий современной глобальной политики и экономики, связанных, например, с защитой традиционных торговых интересов крупнейших экономик посредством системы международно-политического патронажа, лоббистским влиянием крупных корпораций на внутреннюю экономическую политику государств, условиями международного кредитования, которые могут быть более выгодны экономике географического региона в целом, а не отдельной страны-реципиента финансовой помощи и т.д. Ведь по существу все это тоже коррупционные проявления, и правительства или отдельные органы

---

<sup>72</sup> Скотт Дж. Анализ коррупции в развивающихся странах // Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции / Сост. и отв. ред. И.Б. Олимпиева, О.В. Паченков. СПб.: Алетейя, 2007. — С. 25.

власти небольших стран оказываются в ситуации, когда они вынуждены пренебрегать публичными интересами своих граждан ради частных интересов или даже публичных интересов, но имеющих какое-то иное происхождение. Поэтому в конечном итоге вариант развития событий в таких странах часто оказывается или результатом стечения обстоятельств, или вопросом выбора того, в окружении каких коррупционных проблем пребывание кажется более комфортным народу или политической элите.

Как показывает практика, стремления большинства самостоятельно мыслящих людей в странах так называемой переходной демократии все же больше связаны с попыткой приспособиться к неолиберальному варианту коррупционных практик. Считается, что здесь сила в основном подчинена праву, поиск справедливости может привести к результату на основе доступных и открытых процедур, а рациональные аргументы звучат убедительнее аргументов, основанных на религиозной вере и национальных традициях. Наличие критической массы таких активистов является ключевым моментом в смене парадигмы.

Однако для того чтобы не зависеть от той или другой парадигмы, т.е. не выбирать между разными видами систем коррупционных отношений, а попытаться решить проблему честно и открыто, необходима принципиально другая постановка вопроса. По всей видимости, не существует пути, который бы сделал проблему коррупции для отдельно взятого государства неактуальной после некоторого реформистского скачка. История антикоррупционных реформ в разных частях света учит нас тому, что решение кроется не в интенсивности действия и объеме ресурсов. Антикоррупционная политика не просто должна дать некий результат, она должна стать образом жизни. Причем таким образом жизни, который исторически сложился, например, в небольших протестантских странах Северной Европы вроде Дании или Финляндии, либо в результате целенаправленной и рассчитанной по меньшей мере на несколько десятилетий широкой и всеобъемлющей антикоррупционной реформы, как это имело место в изме-

нившихся до неузнаваемости Сингапуре и Гонконге. Иными словами, антикоррупционная реформа не является проблемой напряжения сил, мобилизации ресурсов и быстрого скачка, после которого можно было бы расслабиться или заниматься другими делами, но, прежде всего, это вопрос принципиального и хорошо осознанного выбора нового образа жизни, который очевидно должен быть связан с привычкой постоянной рефлексии в отношении чувства достоинства, моральной чистоты и порядочности, которые следует распространять на окружающих людей, социальные институты и, разумеется, на государство.

## **§ 2. Структура современных антикоррупционных стратегий**

Реализация антикоррупционных реформ так или иначе проходит через этап планирования, в рамках которого осуществляется накопление и консолидация представлений о наиболее эффективных способах сокращения коррупционных практик и установление определенного набора путей преодоления этого явления, который будет отвечать условиям конкретной страны и нюансам текущих антикоррупционных задач в представлении инициаторов. Примерно с середины 90-х гг. XX в. в рамках авторитетных международных правительственных и неправительственных организаций начинают формироваться наработки о комплексных антикоррупционных программах, которые были предназначены для использования различными национальными правительствами по всему миру, испытывающими потребность в избавлении от коррупционного спрута, либо нуждались в получении помощи от международных организаций, которые выставляли соответствующие условия.

Так и в России в начале 2000-х гг. в связи со всплеском официального интереса к административной реформе, которая должна была залечить раны в экономике и управлении

предыдущего десятилетия, появляется ряд аналитических разработок, проливающих свет на более широкий контекст административной реформы, связанный, прежде всего, с коррупцией. Далее мы рассмотрим некоторые такие российские экспертные обобщения, а также остановимся на представлениях об антикоррупционных стратегиях наиболее известных в этой области международных институтов.

Сравнительный анализ качественной литературы на этот счет показывает, что в основном аналитики склонялись к выделению трех характерных антикоррупционных стратегий, которые акцентируют внимание на мерах определенного рода: первая стратегия отдает приоритет отказу от активных реформ и настаивает на эволюционном пути развития политических и экономических отношений с постепенной адаптацией к культурным антикоррупционным стандартам, которые положительно себя проявляют в других странах; вторая стратегия направлена на обновление законодательства и формирование долгосрочной институциональной базы функционирования экономики и государственного управления на основе процедур, которые сокращают возможности для таких систем отношений и таких условий, которые способствуют развитию коррупционных практик; третья стратегия связана с активной борьбой с конкретными коррупционерами, привлечением их к ответственности и исключением их дальнейшего влияния на практику государственно-властной деятельности.

В работах на эту тему наименования антикоррупционных стратегий несколько различаются, но в целом их круг, понимание задач и содержание каждой из них довольно сходны. Так, можно встретить следующие классификации антикоррупционных стратегий: а) стратегия сознательной пассивности, стратегия системного устранения причин и стратегия войны<sup>73</sup>; б) стратегия общественного осознания опасности коррупции и ее последствий (осознание), стратегия предупреждения и предотвращения коррупции (хорошее управление), стратегия

---

<sup>73</sup> Антикоррупционная политика: Учеб. пособие для студентов вузов по специальностям управление, экономика, право, социология, политология. Фонд ИНДЕМ / Под ред. Г.А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004. — С. 190 и далее.

верховенства закона и защиты прав граждан (пресечение)<sup>74</sup>; в) стратегия общественного осознания, стратегия предотвращения («хорошее управление»), стратегия «Верховенство права» («правозащитная»)<sup>75</sup>.

Итак, **стратегия осознания** (или стратегия сознательной пассивности) заключается в как таковом достижении осознания важности проблемы коррупции для развития общества. Данная стратегия исходит из необходимости формирования антикоррупционной среды, которое достигается главным образом информационными и идеологическими мерами. Интересное обоснование имеет стратегия сознательной пассивности, которая отличается от стратегии осознания в нюансах. Казалось бы, она предполагает бездействие, что вряд ли позволяет называть такой вариант поведения стратегией. Однако в условиях, например, вовлеченности высшего руководства соответствующих стран в коррупционные связи, применение других стратегий оказывается невозможным или непродуктивным<sup>76</sup>. Поэтому отказ от активных и слишком хорошо заметных для коррумпированного руководства действий представляет собой результат рационального выбора.

Для сторонников такой стратегии это должно, по всей видимости, означать активную приверженность антикоррупционным убеждениям или влияние на практику «малыми делами». Если же говорить о государственной политике, то к числу основных инструментов стратегии осознания с точки зрения ее логики в разных работах<sup>77</sup> часто относят следующие:

1. Пропаганда жизни людей и сообществ без коррупции;
2. Антикоррупционное гражданское образование;
3. Стимулирование развития антикоррупционного фона в СМИ;

<sup>74</sup> Горный М. Предупреждение коррупции: что может общество // Предупреждение коррупции: что может общество / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2003. — С. 6.

<sup>75</sup> Грицяк Е., Горный М., Каськив В. и др. Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой. Киев, 2002. — С. 47 – 48.

<sup>76</sup> Головщинский К., Пархоменко С. Сравнительный анализ стратегий по борьбе с коррупцией // Предупреждение коррупции: что может общество / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2003. — С. 59.

<sup>77</sup> См., например: Грицяк Е., Горный М., Каськив В. и др. Указ. соч.

4. Формирование общественных коалиций против коррупции;
5. Проведение широких общественных обсуждений и инициирование дискурса по их результатам;
6. Научно-исследовательская разработка проблем коррупции;
7. Развитие инструментов общественного надзора за деятельностью органов власти;
8. Положительная оценка распространения «лучшей практики» в органах власти;
9. Информационное, аналитическое и прочее подобное содействие принятию нормативных актов антикоррупционного свойства;
10. Поддержка и лоббирование международных антикоррупционных документов и инициатив и т.п.

**Стратегия системного устранения условий коррупции** состоит в пресечении и профилактике коррупционного поведения, достигаемой главным образом регулятивными мерами посредством минимизации организационных и правовых брешей, что позволяет сократить стимулы развития коррупции, максимизировать риски для коррупционеров. Данная стратегия выступает в сравнении с прочими наиболее цельной и системной, ее направления охватывают множество областей жизнедеятельности: организационные и регулятивные, экономические и финансовые, информационные и идеологические и т.д.

Среди наиболее эффективных инструментов данной стратегии часто приводят следующие<sup>78</sup>:

1. Обеспечение политической конкуренции (в т.ч. гарантирование свободных выборов, прозрачности финансирования политических партий, независимости системы избирательных комиссий и др.);
2. Гарантирование независимости судебной власти;

---

<sup>78</sup> См., например: Горный М. Предупреждение коррупции: что может общество // Предупреждение коррупции: что может общество / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2003. С. 7; Россия и коррупция: кто кого? Аналитический доклад. Москва, Индем, 1998. [Электронный ресурс]. URL — <http://www.indem.ru/corrupt/whoww/> (дата обращения — 01.07.2016 г.)



3. Формирование институциональных гарантий невмешательства государства в деятельность средств массовой информации;
4. Стимулирование участия институтов гражданского общества в антикоррупционной деятельности, в т.ч. в контроле деятельности государственных органов;
5. Гарантирование открытости и транспарантности деятельности органов власти, в т.ч. через механизмы доступа граждан к информации;
6. Обеспечение прозрачности бюджетного процесса;
7. Продвижение детально регламентированного и прозрачного конкурсного производства в системе госзакупок;
8. Снижение административных барьеров для предпринимателей;
9. Упорядочение практики лоббизма;
10. Формирование независимой от любых коммерческих интересов государственной службы (в т.ч. посредством становления запрета на совмещение государственной службы и коммерческой деятельности; урегулирования ситуации конфликта интересов; введения практики представления чиновниками деклараций о доходах и имуществе; принятия кодексов этики для государственных служащих; формирования административных регламентов и кодификация административных процедур) и т.п.

Наконец, **стратегия войны с коррупцией** направлена на применение силовых или карательных мер к выявляемым коррупционерам. Однако в случае срабатывания при реализации этой стратегии принципов неотвратимости наказания и равенства всех перед законом можно ожидать и профилактического, воспитательного эффекта.

В перечень наиболее популярных инструментов стратегии войны с коррупцией можно включить следующие:

1. Практическая активизация деятельности по расследованию преступлений со стороны правоохранительных органов;

2. Создание специального независимого государственного антикоррупционного органа;
3. Расширение перечня и совершенствование уголовно-правовых составов, криминализирующих коррупционные деяния;
4. Широкое применение конфискации в качестве наказания за коррупционные преступления;
5. Стимулирование деятельности заявителей о коррупции (информаторов) и обеспечение их безопасности;
6. Совершенствование процедуры предварительного следствия и суда по коррупционным преступлениям;
7. Продвижение специальных учебных программ по подготовке кадров правоохранительных органов;
8. Повышение уровня технического оснащения правоохранительных органов и зарплат их сотрудников;
9. Обеспечение «контроля за контролерами», т.е. создание служб собственной безопасности в органах власти и работа по выявлению «оборотней в погонах»;
10. Развитие международного сотрудничества по возврату коррупционных активов и т.п.

Сравнение преимуществ и недостатков трех стратегий говорит о том, что наиболее долгосрочные гарантированные результаты дает использование стратегии устранения условий коррупции как наиболее фундаментальной и направленной не на симптомы, а на причины распространения коррупционного заражения. Вместе с тем сложность и многоаспектность структуры этой стратегии в сочетании с долгосрочным характером ее реализации может нести угрозу того, что она не будет доведена до планируемого результата или фактически будет остановлена в связи с недостатком ресурсов или политической воли. Некоторая доля критики, как ни странно, досталась и таким чертам стратегии устранения условий, как ее рационализм и конструктивизм. Действительно, набор правовых инструментов и институтов, который с точки зрения логики и даже практики полностью оправдывает себя в одних странах, может показать свое абсолютное бессилие в других государствах в связи с их уровнем общественно-политического

развития, определенной культурной инерцией и даже отсутствием институциональной инфраструктуры, для преобразования которой международными экспертами вырабатываются соответствующие рекомендации.

К числу сильных сторон стратегии войны с коррупцией можно отнести быстрый и эффективный результат. По этой причине такая стратегия очень часто используется в политических целях, поскольку является весьма наглядной иллюстрацией работы новоизбранных депутатов и должностных лиц по исполнению предвыборных обещаний в области борьбы с коррупцией. Эта сильная сторона стратегии войны оборачивается и самым большим ее недостатком: согласием пожертвовать несколькими головами из старой администрации могут исчерпаться все антикоррупционные усилия новой власти. Поэтому неподкрепленный другими мерами, непоследовательный или краткосрочный силовой сценарий искоренения коррупции приведет лишь к последующему разочарованию избирателей в способностях и истинных мотивах новой власти.

Стратегия осознания или стратегия сознательной пассивности главным своим недостатком имеет отсутствие четких, убедительных и хорошо различимых индикаторов, которые позволили бы идентифицировать ее наличие как таковой, как и наличие каких-либо ее успехов. Она весьма удобна для того чтобы пребывать в комфортном заблуждении о том, что такое толстовское непротивление злу даст в конечном итоге какой-то положительный результат. Отсутствие всяких действий или выжидание может помочь, когда врожденный иммунитет достаточно силен, а болезнь не грозит ничем, кроме легкого и временного дискомфорта. Однако в государствах с давними традициями системной коррупции такая позиция представляет собой не более чем унижительное поражение. В стратегии осознания будет толк только тогда, когда она будет связана с активной деятельностью, пусть и в области культуры и просвещения. Инициирование, поддержка, развитие информационных, просветительских и образовательных инициатив, во-первых, можно оценить с точки зрения результативности и качества, во-вторых, можно рассматривать как форму гума-

нитарной инвестиции в будущие поколения, которые в большей степени будут чувствовать нужду жить в обществе, свободном от коррупции<sup>79</sup>.

Поговорим далее о некоторых формализованных универсальных антикоррупционных стратегиях, которые оказали и продолжают оказывать наибольшее влияние на представления национальных правительств о подходах к составлению программ антикоррупционных реформ. Имеет смысл особо выделить инициативы Всемирного Банка и международной неправительственной организации Transparency International. Первый здесь важен по той причине, что согласно общепринятому сегодня мнению, именно со слов председателя Всемирного банка и Международного валютного фонда Джеймса Вульфенсона в 1996 г. о необходимости противодействия коррупции как общемировой проблеме стали формироваться глобальные антикоррупционные инициативы официального характера, приведшие, среди прочего, к принятию Конвенции ООН против коррупции в 2003 г. Поэтому, очевидно, что антикоррупционные инициативы Всемирного банка имеют наиболее аутентичную историю, не просто соответствующую духу официальных международных программ действий, а лежащую в их основе. Что касается инициатив международной организации Transparency International, созданной в 1993 г. и имеющей сегодня свои представительства более чем в 100 странах мира, то поскольку она бесспорно является самым авторитетным международным неправительственным институтом в области антикоррупции, неправильно было бы оставить без внимания ее работу. В том числе это касается широкой антикоррупционной программы общегосударственной этики поведения, разработанной одним из создателей и идеологов этой организации Джереми Поупом.

Говоря об инициативах Мирового банка, можно привести пример видения основных направлений «Единой многоцеле-

---

<sup>79</sup> Подробнее о преимуществах и недостатках данных антикоррупционных стратегий см. в обстоятельном обзоре, проведенном на основе методологии SWOT-анализа экспертами Индема. См.: Головщинский К., Пархоменко С. Указ. соч. — С. 45 и далее.

вой стратегии борьбы с коррупцией». На уровне своей генеральной структуры система ее основных мер представлена следующим образом:

1. Институциональные основы:
  - институционализация независимой и эффективной судебной власти;
  - расширение сферы действия парламентского контроля;
  - обеспечение независимости правоохранительных органов.
2. Политическая ответственность:
  - политическая конкуренция, заслуживающие доверия политические партии;
  - прозрачность в финансировании партий;
  - прозрачность процедуры голосования для избирателей;
  - обязанность госслужащих декларировать имущество, правила, регулирующие вопрос конфликта интересов.
3. Расширение возможностей участия гражданского общества:
  - арантирование свободы информации;
  - усиление роли СМИ.
4. Конкурентный частный сектор:
  - реструктуризация монополий с целью повышения конкурентных начал;
  - снижение барьеров входа на рынок, связанных с необходимостью получения различных разрешений;
  - прозрачность корпоративного менеджмента;
  - увеличение прав деловых ассоциаций.
5. Управление государственным сектором:
  - найм на государственную службу на основе заслуг, достойная оплата труда государственных служащих;
  - децентрализация власти;
  - повышение прозрачности бюджетного процесса для контролирующих органов;
  - повышение прозрачности в налоговой администрации, лишение налоговых служащих возможности произволь-

но предоставлять налоговые льготы, упрощение налоговой администрации<sup>80</sup>.

Научившись различать местные условия, в которых «стандартный пакет» антикоррупционных предложений может не дать ожидаемого эффекта или быть вовсе бесполезным, специалисты Всемирного банка разрабатывают продвинутые методики, которые позволяют изменять дизайн национальных антикоррупционных программ в зависимости от ряда входных условий. К примеру, большую известность получила разработка феномена *statecapture* (захвата государства), сделанная по заказу Всемирного банка Дж.Хеллманом, Д.Кауфманом и др. Ранжируя страны в зависимости от степени и уровня их текущего поражения коррупцией (в т.ч. захвата государства системными лоббистами), методика позволяет более адекватно оценивать риски, определять приоритеты, варьировать инструментарий и выстраивать последовательность антикоррупционных реформ<sup>81</sup>.

Специфика антикоррупционной программы Transparency International заключается в ее предельной комплексности и всеохватности. По убеждению создателя проекта «Общегосударственной этической системы» (National Integrity System) Дж. Поупа наступление на коррупцию должно идти по всем фронтам<sup>82</sup>. Еще одна особенность универсальной национальной стратегии борьбы с коррупцией этой организации имеет методологическое свойство. Данная стратегия не навязывает и не задает конкретные меры, которые необходимо провести в жизнь, а указывает скорее на развернутый перечень вопросов для самооценки, стандартов чистоты, наличие, частичное наличие или отсутствие которых в действующей практике

---

<sup>80</sup> Здесь цитируется по: Антикоррупционная политика: Учеб. пособие для студентов вузов по специальностям управление, экономика, право, социология, политология. Фонд ИНДЕМ / Под ред. Г.А. Сатарова. М.: ПА «СПАС», 2004. — С. 193 – 194.

<sup>81</sup> Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. The World Bank. Washington, D.C. 2000. — P. 58.

<sup>82</sup> См., например: Pope J. Confronting corruption: The elements of a National Integrity System. The TI Source Book, 2000.

конкретного государства можно воспринимать как оценочный индикатор антикоррупционной чистоты. Таким образом методика концентрирует внимание не на том, какие шаги нужно предпринять, а на том, каких результатов необходимо достичь, чтобы государство могло себя считать в целом свободным от коррупции или, по меньшей мере, адекватно оценивать глубину коррупционной порчи и представить себе горизонты задач.

Оценочная методика формирования «Общегосударственной этической системы» состоит из 13 следующих институциональных «столпов»:

1. Законодательная ветвь власти
2. Исполнительная ветвь власти
3. Судебная ветвь власти
4. Публичный сектор
5. Система органов правопорядка
6. Избирательные комиссии
7. Уполномоченный по правам человека
8. Счетная палата
9. Антикоррупционные агентства
10. Политические партии
11. СМИ
12. Гражданское общество
13. Бизнес<sup>83</sup>.

Каждое из этих направлений содержит детальные индикаторы оценки законодательства и практики, которые позволяют установить уровень развития антикоррупционных гарантий, и оценить общую и конкретную восприимчивость данного государства к антикоррупционным стандартам, а также определить наиболее сильные и слабые стороны в практической реализации антикоррупционной программы<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Более подробно о National Integrity System см. На официальном сайте «Трансперенси Интернешнл»: URL: <http://www.transparency.org/whatwedo/nis> а также: URL: [http://www.transparency.org/files/content/nis/NIS\\_Background\\_Methodology\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/files/content/nis/NIS_Background_Methodology_EN.pdf)

<sup>84</sup> Более подробные индикаторы по каждому направлению см.: URL: [http://www.transparency.org/files/content/nis/NISIndicatorsFoundations\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/files/content/nis/NISIndicatorsFoundations_EN.pdf)

Аналогичные способы оценки качества антикоррупционной готовности имеют в своем распоряжении и другие организации, которые ставят своей целью снижение уровня коррупции. К примеру, весьма похожую методику разработала организация Global Integrity (название этой организации не нужно путать с названием антикоррупционной программы Transparency International, которая упомянута выше). Данная методика была применена организацией в недавнем масштабном сравнительном антикоррупционном исследовании штатов в США<sup>85</sup>. Она также выделяет 13 секторов для антикоррупционной оценки: 1) Доступ к информации; 2) Финансирование политической деятельности; 3) Избирательная практика; 4) Исполнительная ветвь власти; 5) Законодательная ветвь власти; 6) Судебная ветвь власти; 7) Бюджетный процесс; 8) Государственная служба; 9) Правоохранительная деятельность; 10) Внешний аудит; 11) Раскрытие лоббистской деятельности; 12) Агентства по контролю за соблюдением этики; 13) Управление пенсионным фондом.

Многие другие известные правительственные, неправительственные организации и даже крупные коммерческие консалтинговые компании имеют собственные довольно известные замеры распространения коррупционных практик. В большинстве случаев здесь не идет речь о разработке каких-то комплексных антикоррупционных стратегий для отдельно взятых государств, а скорее об оценках распространения коррупции под углом зрения, который особо интересен данным организациям в связи с профилем их работы. Однако при разработке комплексных национальных программ противодействия коррупции вполне можно использовать данные исследования и наработки с точки зрения того, каким образом можно исследовать, оценить и сократить коррупцию в отдельных областях деятельности. К таким наработкам можно отнести, например, «Индекс непрозрачности» (The Opacity Index)<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Kusnetze Nicholas. How we investigated State Integrity. All about our scoring methodology. November 9, 2015. URL: <https://www.publicintegrity.org/2015/10/14/18316/how-we-investigated-state-integrity>

<sup>86</sup> См., например: <http://people.stern.nyu.edu/adamodar/pdffiles/articles/opacity.pdf>



от PriceWaterhouseCoopers, «Индикаторы всемирного управления» (The Worldwide Governance Indicators)<sup>87</sup> Всемирного Банка, «Индекс кумовства в бизнесе» (The crony-capitalism index)<sup>88</sup> журнала The Economist, «Барометр коррупции» (Global Corruption Barometer)<sup>89</sup> Transparency International и многие другие.

Рассматривая различные варианты антикоррупционных стратегий, глобальные и локальные, российские и международные, не стоит забывать, что в нашей литературе существуют довольно прикладные и детализированные исследования, посвященные антикоррупционной программе, ориентированной непосредственно на Российскую Федерацию и адаптированные для текущего времени. Можно сказать, что до принятия Федерального закона о противодействии коррупции<sup>90</sup> и утвержденного Президентом РФ Национального плана противодействия коррупции<sup>91</sup> в 2008 г. методологическую лагуну в отношении системного видения цельной антикоррупционной программы в экспертном сообществе в значительной степени заполнял специальный доклад, разработанный Фондом ИНДЕМ еще в 1998 г.<sup>92</sup> На его основе впоследствии возникали и другие аналитические наработки, представляющие собой систематизированный каталог основных шагов, которые необ-

<sup>87</sup> См., например: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

<sup>88</sup> Comparing crony capitalism around the world. May 5th 2016. The Economist. URL: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/05/daily-chart-2>

<sup>89</sup> См. страничку Индекса на официальном сайте «Трансперенси Интернешнл»: URL <http://www.transparency.org/gcb2013>

<sup>90</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>91</sup> Первый «Национальный план противодействия коррупции на 2010 — 2011 годы» был утвержден Президентом РФ 31.07.2008 (Российская газета. № 164, 05.08.2008). Далее издавались Указы Президента РФ об утверждении аналогичного «Национального плана» на последующие временные интервалы. Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. утвержден «Национальный план противодействия коррупции на 2016 — 2017 годы» (Собрание законодательства РФ. 2016. № 14. Ст. 1985).

<sup>92</sup> Россия и коррупция: кто кого? Аналитический доклад. Москва, Индем, 1998. [Электронный ресурс]. URL — <http://www.indem.ru/corrupt/whoww/> (дата обращения — 01.07.2016 г.)

ходимо провести в жизнь для успешного преодоления системной коррупции в России. Среди прочего, можно упомянуть, например, работу проф. М.А. Краснова<sup>93</sup>, сформированную под эгидой Национального антикоррупционного комитета.

В упомянутом докладе ИНДЕМ в системе антикоррупционных мер общего характера выделялись такие блоки: экономика и сфера финансов, социальная сфера, укрепление судебной системы, укрепление местного самоуправления, укрепление независимых контрольных структур, реформа исполнительной власти, реформа государственной службы, поддержка институтов гражданского общества. Среди институциональных мер особо выделялась необходимость формирования независимого Агентства по борьбе с коррупцией, «создание и работа которого будут регламентироваться законом, а руководитель Агентства будет утверждаться Парламентом по представлению Президента». К прямым антикоррупционным мерам относились такие направления: ослабление влияния коррупции на политику, укрепление правоохранительной системы, разработка и принятие ведомственных антикоррупционных программ, антикоррупционное образование, международное сотрудничество, а также различные законодательные меры (например, принятие закона о лоббизме, закона о конфискации имущества и доходов, приобретенных в результате незаконных сделок, закона о декларировании доходов и имущества высшими должностными лицами и государственными служащими, закона о государственном контроле над соответствием крупных расходов декларированным доходам и др.).

Подводя промежуточный итог рассмотрению различных комплексных подходов к антикоррупционным стратегиям, разработанным наиболее авторитетными международными организациями, можно сделать следующий важный вывод: чем масштабнее и глубже взгляд исследователей и разработчиков антикоррупционных программ на проблемы коррупции, тем большее внимание уделяется развитию и совершенство-

---

<sup>93</sup> См., например: Основные направления антикоррупционной политики России // Независимая газета. 06.02.2001. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ng.ru/document/2001-02-06/0\\_anticorrupt.html](http://www.ng.ru/document/2001-02-06/0_anticorrupt.html)

ванию институтов, которые имеют фундаментальное значение для политико-правовой организации общества в целом. Для контекста настоящего сборника это наблюдение имеет крайне принципиальное значение. До сих пор все еще принято считать, что борьба с коррупцией является в основном епархией правоохранительных органов, то есть специализированных государственных органов, которые осуществляют расследование конкретных случаев коррупции и привлечение к ответственности виновных. Выше мы увидели, что такой взгляд имеет отношение к силовой стратегии противодействия коррупции, которую также называют «стратегией войны». Однако она является не единственной и даже не самой продуктивной и успешной с точки зрения своего долгосрочного эффекта сокращения коррупционных практик в обществе. Сравнение комплексных антикоррупционных программ показывает, что от половины до двух третей элементов их генеральной структуры представляют собой вопросы, имеющие прямое отношение к организации системы властеотношений (свободные выборы, независимый суд, парламентский контроль, политический плюрализм, многообразие институтов гражданского общества, свобода СМИ и др.). Все эти проблемы непосредственно входят в зону ответственности науки конституционного права, это предмет конституционно-правового регулирования.

В одном из следующих разделов настоящей главы мы посмотрим, каким образом российское комплексное антикоррупционное законодательство отражает данную закономерность: связано ли оно с ликвидацией глубинных причин коррупции и настроено на долгосрочную перспективу или все же в большей степени ориентировано на прагматические текущие проблемы. Однако ниже имеет смысл продолжить разговор об универсальных международных антикоррупционных стратегиях и посмотреть, какие практические результаты они могут давать, какие сложности подстерегают реформаторов в разных странах и какие условия и обстоятельства необходимо учитывать.

### **§ 3. Уроки практики антикоррупционных реформ**

В данной части главы мы поговорим о ряде объективных условий, в которых осуществляются антикоррупционные реформы, некоторых субъективных обстоятельствах, которые могут влиять на их динамику, а также обратим внимание на проблему выбора последовательности шагов антикоррупционной реформы.

Итак, к числу первейших и базовых условий, в которых реализуются антикоррупционные реформы и которые можно было бы назвать объективными, поскольку они складываются вне зависимости от воли конкретных субъектов, но имеют место в силу географии, наличия естественных ресурсов, сложившейся социальной структуры и прочих подобных обстоятельств, мы бы отнесли общий уровень развития национальной культуры, т.е. культурный контекст, в котором находится рассматриваемое государственно организованное сообщество в соответствующем промежутке его исторического развития. Большое значение имеют качество его человеческого капитала, включая образование, жизненные ориентиры, место религии в системе субъективной мотивации, производственная культура и местные обычаи делового оборота, уровень культуры политической и правовой, а также наличие соответствующих устойчивых социальных институтов и организационной инфраструктуры, в рамках которых развиваются эти свойства интеллектуальной и духовной жизни местного населения.

В первые годы развития международного антикоррупционного движения в 1990-х гг. попытки реализации соответствующих реформ под эгидой международных организаций в различных развивающихся странах часто заканчивались неудачей. Первые программы реформ выходили из под пера кабинетных экспертов высокоразвитых экономически успешных и состоявшихся в политико-правовом отношении государств, которые не имели исчерпывающего представления о местных условиях. Оказалось, что ключ не подходит к замку, этот примитивный подход не работает: типовой набор рекомендаций по совершенствованию законодательства о государственной

службе и государственных закупках, принятие кодексов этики и создание специальных антикоррупционных агентств далеко не всегда помогают улучшить ситуацию с распространенностью коррупции. Например, «выяснилось, что формирование и распространение по африканскому континенту антикоррупционных комиссий, надзорных ведомств и структур по внедрению норм деловой этики, а также принятие новых антикоррупционных законов, указов и кодексов поведения оказались малопродуктивными средствами, более подходящими для стран с уже сформировавшимися системами государственной подотчетности и прозрачности»<sup>94</sup>. В итоге модернистский заповедь глобальных реформаторов быстро угас, и ему на смену пришел более трезвый и обстоятельный анализ ситуации.

Современная наука не склонна недооценивать в этом вопросе значения местных традиций, представлений о норме поведения, общий уровень развития культуры. По словам проф. С. Роуз-Аккерман, теперь «умеренный “антикоррупционный институционализм” осознает ограниченность своей программы рамками “здоровых обществ”»<sup>95</sup>. Выстраивание антикоррупционной реформы должно начинаться с понимания духовно-нравственных и политико-правовых основ функционирования данного государства. Разумеется, такой анализ не может привести к выводу вроде «тут уже ничего не исправить»: помимо того, что подобного рода утверждение не верно по существу, оно было бы не профессионально для эксперта и оскорбительно для изучаемого сообщества.

Особенности местного культурного контекста задают масштаб требуемых изменений, соотношение различных инициатив и последовательность их применения в ходе антикоррупционной реформы. Обычно в странах, где отсутствует

---

<sup>94</sup> Пламмер Д., Кросс П. Борьба с коррупцией в сфере водоснабжения и канализации в странах Африки Начало диалога // Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; Пер. с англ. М.: Альпина Паблишерз, 2010. — С. 323.

<sup>95</sup> Головщинский К., Пархоменко С. Сравнительный анализ стратегий по борьбе с коррупцией // Предупреждение коррупции: что может общество / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2003. — С. 46.

дифференцированная экономика, а демократические основания политической жизни остаются неустойчивыми, введение в практику тонких антикоррупционных инструментов, связанных со служебной этикой, урегулированием конфликта интересов, принятием административных регламентов, в лучшем случае оказывается бесполезным. Напротив, усиление внимания к конкурентным выборам и внедрение прочных гарантий политического плюрализма способны разрушить местные коррупционные традиции гораздо более эффективно.

К сожалению, коррупция представляет собой слишком укорененную форму заболевания государственного и шире — общественного организма, которое не может быть вылечено с помощью одного простого рецепта. К примеру, успех Сингапура и Гонконга, вдохновляющий антикоррупционных реформаторов по всему свету, который позволил им из государств, погрязших в системной коррупции, превратиться в страны с наивысшими рейтингами качества государственного управления и делового климата, должен восприниматься с рядом условностей<sup>96</sup>. Во-первых, строго говоря, это скорее случайные государственные образования, нежели страны «закономерные», поскольку их существование в государствовподобном статусе является следствием политики европейских метрополий, контролировавших торговый трафик в своих колониях через эти опорные пункты. Во-вторых, в ходе реформ в этих городах-государствах, применялись методы искоренения коррупции, которые на европейском континенте были бы сочтены недемократическими. Применение таких мер не вызывало широкого протеста населения не в столько в виду его согласия с целями реформы, сколько по причине традиционной инертности народа и отсутствия соответствующей политико-правовой культуры. В-третьих, реформы были начаты в конце 60-х — начале 70-х гг. XX в. и дали свой современный результат лишь спустя, по меньшей мере, три десятилетия. Сколько времени может потребоваться в государствах с более масштабными размерами, более многочисленным населением, более

---

<sup>96</sup> См., например: Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М.: Логос, 2003. — С. 211.

разнообразной политической и экономической инфраструктурой и более давней и сложной историей?

В итоге было бы крайне полезно принимать в расчет следующий резон. Как известно, расширение Европейского Союза в последние десятилетия привело к весьма здравой идее «Европы разных скоростей»<sup>97</sup>. Очевидно, что и в отношении антикоррупционных реформ, как и в любых других масштабных проектах государственных преобразований, имеющих столь же комплексный характер и затрагивающих все основные сферы общественной жизни, целесообразно придерживаться установки о принципиальной важности учета особенностей в развитии отдельных государств и регионов.

Планируя антикоррупционные реформы в России, целесообразно также исходить из того, что существуют некоторые особенности развития нашей страны, которые должны быть учтены. Так, коррупция является проблемой, которая сопровождает развитие российской государственности исторически. Типология коррупции в Российской Империи вполне соответствовала европейской: взяточничество и казнокрадство, откаты в системе государственных закупок, кумовство и другие грубые формы коррупционных проявлений не были настолько непривычны для европейских государств, как в настоящее время. Да и система кормления, которую безуспешно пытался вытравить Петр Великий, не особенно выделяется на фоне практики торговли должностями или подкупа избирателей в Европе и Америке вплоть до конца XIX в.

В советском государстве, в силу его своеобразного отношения к вопросам собственности и власти, радикально изменилась типология коррупции. В XX в. оттачивались новые формы предпочтения личных и групповых интересов публичным интересам народа. Так, в условиях товарного дефицита и ограниченности экономического оборота появилась тотальная практика неформального обмена услугами — так называемый блат<sup>98</sup>. Вовлечение большого числа людей в ис-

<sup>97</sup> См., например: Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. М.: Юристъ, 1998. 456 с.

<sup>98</sup> Ledeneva A.V. Russia's economy of favours: Blat, networking and informal exchange. Cambridge, 1999.

пользование подобных образцов поведения, которое не приветствовалось официально, но поддерживалось в обществе как «лучшее зло», чем «загнивающий капитализм», приводит российское общество к такому свойству, как оправдание в народе коррупционных практик или, по крайней мере, спокойное отношение к ним, отсутствие нетерпимости<sup>99</sup>. Сегодня в связи с распространением привычных для остального мира товарно-денежных отношений блат в прежних формах имеет место гораздо меньше, поскольку стало возможно зарабатывать деньги и платить за услуги абсолютно легально, не рискуя лишним раз ввязываться в неформальные договоренности.

Однако традиции тесных взаимных обязательств, которые оказываются иной раз часто более надежными, чем требования закона, продолжают иметь место в других формах. Это относится к практике патронажа как во взаимоотношениях власти и бизнеса, так и в системе государственной власти на разных ее уровнях. Часто в условиях отсутствия опоры на закон наличие взаимных неформальных обязательств во взаимоотношениях с влиятельными чиновниками является более надежным средством обеспечения личной безопасности и безопасности собственности для представителей бизнеса. Что касается системы государственного аппарата, то карьерные и зарплатные успехи должностных лиц оказываются в большей степени зависящими от личной лояльности по отношению к вышестоящему руководству, чем от эффективности работы. Таким же образом, т.е. через практику патронажа, обычно посредством предоставления особых привилегий или назначения на должности, завоевывается политическая лояльность в нижестоящих звеньях государственного аппарата. В целом вряд

---

<sup>99</sup> Некоторые ученые обращают внимание и на более глубокие закономерности. Например, Л.М. Тимофеев со ссылкой на С. Роуз-Аккерман пишет: «Децентрализация управленческого аппарата советской системы с ее терпимостью к расхлябанности, воровству и взяточничеству, возможно, и является причиной, почему советские граждане не проявляют революционных настроений». См.: Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция социалистической системы // Советское общество: возникновение, развитие, исторический финал: В 2 т. Т. 2. Апогей и крах сталинизма / Под общ. ред. Ю.Н. Афанасьева. М., 1997. — С. 508 – 544.



---

ли можно сказать, что практика патронажа является некоей эксклюзивной чертой советской или постсоветской системы власти, поскольку она встречается повсеместно, в т.ч. в развитых демократических странах. Беспокоить, однако, должно то, что такого рода отношения получили чрезмерное распространение и некоторые признаки системности.

Другая особенность, которая была унаследована от советского строя и в значительной степени формирует образ национальной коррупции сегодня, связана с наличием альтернативной государству политической инфраструктуры, взаимодействие в рамках которой очень часто поддерживается на неформальном уровне, что обеспечивает ее высокую эффективность и управляемость. Речь идет о наследии компартии, в рамках которой в отсутствие тяжеловесных правовых процедур, характерных для политического процесса западного типа, принимались все наиболее важные политические и экономические решения, в то время как государственный аппарат представлял собой внешнюю оболочку, задача которой состояла в формализации и исполнении принятых партией политических решений<sup>100</sup>. При нынешнем декларированном политическом плюрализме и большом внешнем разнообразии политических партий, как парламентских, так и прочих, эксперты часто свидетельствуют о некоем недостатке различий, а то и излишней синхронизации политических взглядов в системе государственного аппарата во всех ветвях и на всех территориальных уровнях власти. По всей видимости, речь идет о привычной бюрократической инерции, однако заведенный когда-то маховик политико-управленческой традиции может вращаться еще довольно долго, если этому осознанно и целенаправленно не препятствовать.

Следствием доминирования компартии в социально-политической системе страны является и формирование пар-

---

<sup>100</sup> Подробнее у автора см. об этом в отдельном исследовании: Швердяев С.Н. Организация государственной власти в Китае // Организация государственной власти в России и зарубежных странах. Учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2014. — С. 487 – 514.

тийной номенклатуры, особого слоя наиболее «эффективных менеджеров». Номенклатура характеризовалась прежде всего своими кастовыми привилегиями, которые ограничивали ее от остального общества. Можно предположить, что такой атрибут поведения некоторых представителей элиты, как вызывающая демонстрация влияния, материальной обеспеченности и отсутствия ответственности, является в известной степени наследием традиций советской номенклатуры. И здесь можно сделать тот же вывод: старые привычки со сменой системы отношений, поколений, времени должны были бы уходить, открывая дорогу новым традициям. Однако данное условие будет иметь место только в случае, если эта практика не будет постоянно воспроизводиться, не будет получать подпитку и поощряться.

Несомненно, история и культура народа могут быть ценным активом текущей политики и оказывать большое влияние на успехи реформ. Однако, не менее важным объективным обстоятельством является традиционная для данного государства структура экономики. К примеру, к настоящему времени в антикоррупционных исследованиях представлен блок разработок об особенностях коррупции в странах, где добыча нефти и других природных ресурсов составляет львиную долю национальной экономики. Выявлена закономерность, что «страны, богатые природными ресурсами, не заинтересованы в создании действительно эффективного госсектора экономики. Государства, превосходящие своих непосредственных соседей по объему природных богатств, оказываются в данном регионе последними, кто заинтересован в преобразованиях, поскольку коррумпированное чиновничество извлекает огромную экономическую выгоду для себя лично»<sup>101</sup>.

На примере целого ряда африканских и латиноамериканских нефтедобывающих государств международные эксперты убедительно иллюстрируют провалы антикоррупционных реформ действием так называемого «парадокса изобилия», который лишает правительства воли к продуктивным преобразова-

---

<sup>101</sup> Роуз-Аккерман С. Там же. — С. 281.

ниям особенно в эпоху «легких денег». Иногда это приводит и к более печальным последствиям. Например, к эффекту, который в экономической науке получил название «голландской болезни». «Голландская болезнь проявляется, когда приток нефтяных денег перегревает национальную экономику и вызывает рост реального курса национальной валюты. В результате традиционные экспортные товары, не связанные с нефтью, теряют конкурентоспособность, а национальная экономика становится недиверсифицированной. Если этот процесс чересчур запустить, то он может вызвать перекос экономики страны и социальное напряжение»<sup>102</sup>. Феномен «голландской болезни» в настоящее время хорошо изучен, известны меры, которые необходимо предпринять во избежание негативных последствий перегрева отдельных секторов экономики. Однако, как показывает практика, высокие цены на нефть являются слишком большим искушением для правительств развивающихся стран, чтобы прибегать к структурным экономическим реформам для диверсификации национальной экономики. А поскольку данные реформы в значительной в своей основе носят антикоррупционный характер, успехи в противодействии коррупции в богатых нефтью государствах часто оказываются призрачными.

Зависимость от нефтяной иглы является застарелой болезнью российской экономики. Многие экономисты склонны даже крах СССР объяснять резким падением цен на нефть в 1980-х гг., которое не позволило советскому правительству выдерживать прежние социальные обязательства вкупе с огромными оборонными расходами, связанными с войной в Афганистане и противодействием американской военной программе СОИ. Современная политическая наука также подтверждает, что во время резкого ухудшения уровня жизни населения после продолжительного периода роста наблюдается очень высокая вероятность правительственного кризи-

---

<sup>102</sup> Макферсон Ч., Максиррей С. Коррупция в нефтяном секторе // Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; Пер. с англ. М.: Альпина Паблицерз, 2010. — С. 249.

са и смены режима в результате выборов в демократических странах или переворотов и революций в недемократических<sup>103</sup>.

«В обзорах Всемирного банка с использованием широкого набора индикаторов качества государственного управления богатые нефтью страны с развивающейся и переходной экономикой обычно оказываются в нижней трети рейтингов. Конечно, во многих странах государственное управление было неэффективным еще до начала нефтедобычи, и есть основания полагать, что именно эта неэффективность привела к плохому управлению нефтяным сектором. Вместе с тем растет число фактов, говорящих о том, что первопричина совсем в другом — в том, что сама нефть подрывает эффективность управления»<sup>104</sup>. Поэтому учитывая традиционную зависимость российской экономики от цен на углеводороды, правительству было бы целесообразно использовать шанс провести структурные реформы в экономике, избавив ее, наконец, от «нефтяного проклятия». Отсутствие большого прорыва в данном направлении часто склонны объяснять недостатком должной политической поддержки этих реформ. В свою очередь отсутствие импульса власти к структурным экономическим реформам принято в последнее время обуславливать популярной метафорой победы «телевизора над холодильником»<sup>105</sup>. Однако если реформы не будут проводиться и далее, то в условиях снижения уровня жизни и постепенного поражения телевизора в его противоборстве с холодильником идеологический контроль за гражданским спокойствием по логике вещей будет последовательно уступать место насилию, что не является пригодным сценарием развития государства, претендующего

---

<sup>103</sup> Этот феномен в политической науке получил название «J-кривой Дэвиса» по имени его создателя. См., например: Теория и методы в современной политической науке: Первая попытка теоретического синтеза / под ред. С.У. Ларсена; [пер. с англ. Е.А. Жуковой]. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. — С. 371.

<sup>104</sup> Макферсон Ч., Максиррей С. Указ. соч. — С. 250.

<sup>105</sup> Орехин П. Победа телевизора над холодильником не может быть вечной. Отсутствие политической воли делает невозможным проведение реформ // Газета.ру. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.gazeta.ru/25\\_years\\_without\\_the\\_USSR/8297273.shtml](https://www.gazeta.ru/25_years_without_the_USSR/8297273.shtml) (Последняя дата обращения — 01.07.2016 г.)

---

на долгосрочную политическую стабильность и уважению на мировой арене.

Следующее объективное условие, которое должны принимать в расчет антикоррупционные реформаторы, связано с адекватной оценкой степени пораженности коррупцией социально-политической системы в целом. В тех развивающихся государствах, где коррупцией заражены высокие уровни власти, планы по ее искоренению если и будут иметь успех, то локальный и временный. По мнению В.Д. Андрианова: «Проблема в том, что борьба с коррупцией в системно коррумпированной стране — в большей степени вопрос политический и в меньшей степени вопрос правоохранительных органов и судов. Коррупция стала причиной и следствием функционирования теневой экономики, что привело к увеличению имущественной дифференциации общества, падению нравов и деградации общественно-политической жизни. Коррупция ослабляет государство, не давая выполнять свои прямые обязанности по защите граждан. Неспособность государства охранять правопорядок создает вакуум, который заполняет организованная преступность. Когда власть и юридическая система становятся настолько коррумпированными, что не могут обеспечить выполнение принятых законов, единственной силой, способной навести порядок, становится мафия. В этом смысле организованная преступность рассматривается и как источник, и как продукт растущей коррупции»<sup>106</sup>.

В полной мере можно согласиться с авторами одной из наиболее серьезных российских научных монографий по проблеме коррупции последнего времени, что в рамках комплексного антикоррупционного реформирования публичной сферы общества «важнейшими направлениями борьбы с коррупцией в современный период являются: обеспечение свободных и справедливых выборов; свободная от лоббизма отдельных групп законотворческая деятельность парламента; открытое и подотчетное правительство и система органов публичной администрации; соблюдение гарантий гражданских и полити-

---

<sup>106</sup> Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. М.: Экономика, 2011. — С. 129.

ческих прав и свобод; общая демократизация общества, которая предполагает свободу распространения информации, общественный контроль за публичным и частным сектором, политическую культуру, просвещение широких слоев населения и различных социальных групп»<sup>107</sup>.

Выпутаться из коррупционной спирали без серьезных социально-политических катаклизмов крайне сложно. Разовая смена режима, как показывает практика различных «цветных революций», очень часто означает лишь замену одной команды коррупционеров на другую. Поэтому, не упуская контроля за нитями управления, ответственное правительство в такой ситуации могло бы поступательно и методично вводить элементы обеспечения надежных гарантий ключевых принципов демократического строя, таких как политическая конкуренция и реальное разделение властей.

Классика антикоррупционной литературы часто обращает внимание на то, что в нестабильных обществах политические режимы озабочены не столько перспективой развития страны, сколько тактическим выживанием. К примеру: «В стране, которая не справилась с проблемой этнической раздробленности, например, в Нигерии, правящий класс может быть настолько увлечен дележкой выгодных назначений, что для заботы об общественном благе просто не остается времени. В такой стране правительство всегда представляет какую-то этническую коалицию и существует недолго. И кто бы ни стоял у власти — военные или победившие на всеобщих выборах политики, все равно политическая жизнь сводится к «погоне за рентой», а не к конструктивной деятельности (Diavond, 1993b, 1995). В таких случаях разгул коррупции является неизбежным результатом некомпетентности правящего класса и отсутствия у него политической воли. Раскол в обществе может стать настолько серьезным, что единственной задачей любого правительства останется стремление избежать гражданской войны»<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / Отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. — С. 580.

<sup>108</sup> Роуз-Аккерман С. Указ. соч. — С. 173.

---

Поэтому, выстраивая стратегию антикоррупционной реформы, надо понимать, что, во-первых, в ожидании стабильности, которая было бы удобна для проведения антикоррупционных реформ, страна может прожить десятилетия, во-вторых, нестабильность может намеренно провоцироваться различными кланами в таких неустойчивых государствах (этническими, экономическими или любыми другими), поскольку ловить рыбу в мутной воде коррупционерам значительно удобнее. Следовательно, откладывать с проведением антикоррупционной реформы или дожидаться принятия всеобъемлющих государственных стратегий не имеет смысла, поскольку самоочищение от коррупционных практик — это повседневная, рядовая деятельность государства. Поэтому, исходя из этих посылок, было бы важно позаботиться об устранении экономических и прочих групп влияния от чрезмерного воздействия на органы контроля за законностью и неотвратимостью ответственности и от влияния на принятие важнейших государственно-властных решений, от которых зависит текущая социально-экономическая стабильность.

Рассмотрим далее такие условия антикоррупционных реформ, которые в большей степени можно отнести к субъективным факторам, поскольку они заданы не некими неизменными обстоятельствами или труднопреодолимыми и долговременными тенденциями развития общества, а могут быть сконструированы и приведены в действие усилием воли политическими лидерами, партиями, группами активистов, общественными движениями и т.д. В проведении антикоррупционных реформ эти условия будут иметь скорее тактическое значение. Определенно, их количество значительно больше, чем базовых объективных обстоятельств, поэтому коснемся ниже лишь тех, к которым наиболее часто исследователи проявляют интерес в нашей литературе.

В первую очередь следует сказать о политической воле как факторе, обеспечивающем успех антикоррупционной реформы. Данный аспект проблемы касается самой по себе постановки такого вопроса на высоком политическом уровне, что имеет самостоятельную ценность, поскольку конкуренция проблем, заслуживающих постоянного внимания первых лидеров

государства всегда очень высока. В нашей стране нет необходимости никого убеждать, что комплексная антикоррупционная реформа возможна лишь при наличии внимания к ней со стороны главы государства, такова конструкция российской власти и глубокие отечественные политические традиции.

Однако в понимание политической воли полезно включать не только готовность первого лица держать эту проблему в голове, но и намерения различных групп влияния в системе органов власти, в крупном или массовом бизнесе и в среде институтов гражданского общества. «На практике реформа не состоится, если ее не поддержат влиятельные группы и лица как внутри правительства, так и вне его. В демократических странах они образуют политическую коалицию, выступающую за перемены. В авторитарных режимах лидера может побудить к реформам сильное давление со стороны армии или определенных групп внутри частного сектора»<sup>109</sup>. Следовательно, формирование постоянного и настойчивого запроса на проведение антикоррупционной реформы, если не в широких народных массах, то, по меньшей мере, в части политической элиты, должно быть целью подготовительного этапа антикоррупционных преобразований. Как правило, проводником для обеспечения понимания актуальности антикоррупционной работы являются партии, СМИ и организации гражданских активистов.

Можно выделить несколько технических сценариев, позволяющих сформировать такую политическую элиту, которая смогла бы пролоббировать антикоррупционную реформу и сосредоточиться на ее реализации. Первый связан с заменой коррумпированной элиты на «свежую кровь» путем выборов, системных переназначений, совмещенных или нет с организованным выведением ее представителей в другие ареалы активности, например, в бизнес, где рентаориентированность является нормой, а повадки, которые в государственном секторе выступают в качестве нарушений, там являются обычной практикой ведения дел. Второй сценарий основан на возрождении коррупционной конкуренции, которая имела место в России в 1990-е гг., т.е. возврат к холодной войне коррупционных ла-

---

<sup>109</sup> Роуз-Аккерман С. Указ. соч. — С. 262.



---

герей, которые удерживают друг друга в тонусе относительной законности в рамках политической конкуренции, отлавливая наиболее оголтелых представителей соперничающего лагеря. Третий сценарий связан с переобучением, перевоспитанием представителей элиты, которые ради сохранения влияния и капиталов будут готовы радикально изменить свой образ жизни в новых условиях и принять верховенство закона. Данный вариант представляется наиболее эволюционным, но очевидны и его недостатки, например, продолжительное время, которое может для этого потребоваться, или необходимость в принципиальных и не всегда однозначных политических соглашениях вроде амнистии в отношении старых коррупционных дел.

Проблема «первых шагов» в ходе антикоррупционной реформы представляет собой еще один субъективный фактор, который необходимо принимать в расчет реформаторам. Основываясь на положениях институциональной экономической теории, Г.А. Сатаров говорит о том, что успешность начала движения к антикоррупционной реформе, факт ее запуска зависит от того, превышают ли потери от реформ потери от сохранения статус-кво. «Конкретный опыт реформирования служит доказательством положений институциональной теории. Реформа публичной службы в США 1883 г., заключавшаяся в замене патронажного принципа подбора кадров системой заслуг и достоинств, стала возможной благодаря тому, что «практика раздачи постов становилась все более подконтрольной партийному руководству штатов и городов, чьи интересы не всегда совпадали с интересами федеральных политиков». Тем самым, сохранение статус-кво несло в себе гораздо большие издержки (повсеместная коррупция обусловила неэффективность управления; риск патронажа — Президент Гарфилд был убит разочарованным активистом партии, не получившим должности), чем трансформационные издержки (они сократились в результате утраты контроля над назначениями)»<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Антикоррупционная политика: Учеб. пособие для студентов вузов по специальностям управление, экономика, право, социология, политология. Фонд ИНДЕМ / Под ред. Г.А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004. — С. 258.

С точки зрения правовой теории к инструментам, которые могли бы сработать в деле увеличения издержек сохранения статус-кво для того, чтобы реформы показались элите более привлекательными, является, к примеру, разрыв коррупционных сетей и систем вертикальной политической лояльности посредством привлечения к ответственности лиц, контролирующих основные хабы коррупционных отношений, внедрение механизмов предельной прозрачности в систему должностных назначений, проведение максимально последовательной политики по обеспечению законности, невзирая на лица и т.д. Не сложно заметить, что, во-первых, данная рецептура сильно напоминает ряд конституционных принципов, во-вторых, не связана с включением в эту работу населения. Последнее является особенностью текущего времени, где контроль хода политического процесса обеспечивается представителями элиты. Следовательно, повлиять на указанный фактор перевеса преимуществ реформы возможно путем формирования соответствующей убежденности некой критической массы представителей элиты и, скорее на перспективу, — включение внятных антикоррупционных тезисов в повестку политических партий, которые будут ее актуализировать в ходе своих избирательных кампаний в течение каждого избирательного цикла.

Следующий момент, связанный с тактикой антикоррупционной реформы, который очень часто упоминается в литературе — это использование антикоррупционных лозунгов в политических целях для подавления конкурентов. Существует большое разнообразие исходов в эксплуатации антикоррупционных тезисов во взаимном политическом противостоянии. Весь вопрос в том, кто именно, как и с опорой на какие ресурсы использует антикоррупционную риторику. Если говорить о том, что две равные конкурирующие на выборах политические силы, представленные в организационной форме в виде политических партий, пытаются уличить своих конкурентов в коррупции для последующего инициирования судебного процесса, привлечения к ответственности и получения агитационных преимуществ в избирательной кампании, то очевидно, что это вариант нормы для политического процесса. Однако, когда политические силы

заведомо находятся в неравных условиях, то результат предскажем. Например, в государствах, где суд и другие правоохранительные органы не являются независимыми от политического руководства, а правительство склонно прибегать к использованию административного ресурса, представители оппозиции обречены на провал любых антикоррупционных инициатив<sup>111</sup>.

Использование антикоррупционной борьбы в политических целях является частью сложного российского политического наследия. К примеру, приход к власти в позднее советское время Ю.В. Андропова экспертами связывался с бюрократической победой в противостоянии двух мощнейших силовых ведомств советского правительства — КГБ и МВД. В то время поводом к чистке рядов в системе МВД послужили именно антикоррупционные расследования<sup>112</sup>.

Следует также принимать в расчет и последствия антикоррупционных реформ, особенно проводимых с акцентами на элементах стратегии войны. Иной раз их эффект может оказаться настолько разрушительными для существующей внутривнутриполитической системы, что в оценках пользы антикоррупционной реформы для государства и общества расходятся даже эксперты. Грузия времен президентства М. Саакашвили пока остается

---

<sup>111</sup> «Знамя борьбы с коррупцией используется как прикрытие для репрессий, и данное обстоятельство внушает особенную тревогу по поводу реформ авторитарных режимов, лишенных эффективного гражданского контроля. В обществе с глубоко укоренившимися традициями взяточничества и погони за личным обогащением антикоррупционные законы могут быть реально использованы против отдельных оппозиционеров, при том что руководителям высшего ранга никто не осмелится бросить обвинение». См.: Роуз-Аккерман С. Указ. соч. — С. 275.

<sup>112</sup> «С начала 80-х годов в СССР борьба с коррупцией стала излюбленным средством политической борьбы, а зачастую обыкновенной расправы с неудобными. В 1983 году министром внутренних дел СССР был назначен выходец из КГБ СССР Виталий Федорчук, объявивший войну коррупции в МВД. По мнению многих экспертов, в результате этой борьбы из МВД были изгнаны не только коррумпированные чиновники, но и масса опытных оперативных работников. Это удивительно, так как целью этой кампании была не борьба с коррупцией, а борьба за ослабление МВД как организации. В этом случае «борьба с коррупцией» была банальной расправой победителя — председателя КГБ СССР Юрия Андропова, ставшего генеральным секретарем ЦК КПСС, с проигравшим в борьбе за власть конкурирующим ведомством». См.: Бондаренко С.В. Коррумпированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002. — С. 99.

слишком свежим примером, чтобы оценивать проведенные там радикальные антикоррупционные реформы в рассматриваемом контексте беспристрастно. Но можно обратиться к примерам реализации стратегии войны в других странах. Крохотный Сингапур с его агрессивной охотой на «крупную дичь» или, наоборот, огромный Китай с практикой расстрелов сотен коррупционеров<sup>113</sup> показывают большое разнообразие методов ведения политического противоборства с опорой на антикоррупционные лозунги. Пример одного из самых масштабных расследований коррупции в государствах европейского типа — проведение в Италии операции «Чистые руки» (1992-1996 г.).

В послевоенной Италии до начала 1990-х гг. ни одна политическая сила не могла добиться превосходства над соперниками для проведения каких-либо жестких политических или экономических мер в стране. В результате сформировался гигантский спрут изошренных политических и экономических компромиссов, основанный на круговой поруке. Поскольку в коррупции были замешаны все парламентские партии, они не могли упрекнуть друг друга за это, люди потеряли доверие к политическим институтам, нарастало ощущение безнаказанности мафиозных кланов. Наконец, беспрецедентно самостоятельные, подвижные нередко политическими мотивами и карьерными амбициями и близкие в прошлом к левацким политическим кругам некоторые следователи и судьи магистратуры Милана из пустякового дела о злоупотреблениях в фонде престарелых вывели широкую антикоррупционную сеть. Несовершенное итальянское уголовно-процессуальное законодательство той поры позволило применять к подсудимым грязные методы, среди которых встречались такие, как использование СМИ в целях психологического давления, удержание подозреваемых неделями в следственном изоляторе под условием раскрытия более высокопоставленных соучастников и т.д. Результатом проведения операции было не просто осуждение полутысячи коррупционеров разного ранга, но и изменение политической и эконо-

---

<sup>113</sup> «Только за период с 2000 по 2010 г. в Китае было расстреляно за коррупцию около 10 тыс. чиновников, еще 120 тыс. были осуждены на 10-20 лет». См.: Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. М.: Экономика, 2011. — С. 65.

мической инфраструктуры Италии. Некоторые традиционные партии так и не смогли оправиться от удара, а политическую арену начали осваивать новые лидеры, среди которых был особенно заметен глава движения «Вперед, Италия» телемагнат Сильвио Берлускони. До сих пор итальянцы расходятся в оценках хода и результатов операции «Чистые руки». Последствия в виде раскрытия пронизывающей всю политическую элиту коррупционной сети без сомнения можно считать успехом итальянского следствия и суда, однако методы, которые правоохранительные органы брали на вооружение, а иногда и не всегда искренние мотивы, нередко вызывали у людей сочувствие к интеллигентным преступникам. Так или иначе, в результате этой антикоррупционной реформы в Италии полностью изменился внутривнутриполитический ландшафт<sup>114</sup>.

Однако какие политические силы могли бы выйти из обломком старой политической системы на поверхность в других странах, в другое время и в других условиях — это большой вопрос, ясно, что скорее всего малоизвестные. Данная история дает нам много хороших уроков. Главные из них в том, что, во-первых, не следует злоупотреблять инструментарием стратегии войны, поскольку положительный формальный результат по сворачиванию коррупционных практик может оставлять в обществе двусмысленное впечатление о ценностях антикоррупционной реформы, что не очень полезно для дальнейшей перспективы реформ и долгосрочного закрепления результатов. Во-вторых, во избежание непредсказуемого изменения политико-экономического ландшафта страны реформаторам полезно иметь четкое представление о динамике и следствиях каждого нового этапа активной фазы антикоррупционной реформы и контролировать ее ход, не пуская дело на самотек, поэтому призыв из клятвы Гиппократова «Не навреди» остается весьма актуальным и для «социальных врачей».

---

<sup>114</sup> Подробнее см.: Итальянская гильотина. Операция «Чистые руки» и свержение Первой итальянской Республики / Пер. с англ. Г.И. Григорьевой; Отв. ред. Серджи Росси, В.П. Кашепов; Отв. изд. А. Вайпан. — М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 1999.

Следующий блок субъективных факторов антикоррупционной реформы можно было бы назвать тактическими парадоксами. Речь идет об использовании в ходе реформы таких приемов в законодательстве и организации жизни политиков, бюрократии, бизнеса, которые не всегда выглядят привычными для сложившейся парадигмы отношений и могут в силу своей новизны и оригинальности заложить традиции другого отношения к своим служебным обязанностям или нормам, которые должны иметь место на практике, скорректировать восприятие, направив его в новое идеологическое русло.

С методиками подобного рода нас знакомит, например, американский профессор С. Роуз-Аккерман. Одна из них — установление конкурентной бюрократии. Ее суть передается следующим образом. «Стандартная картина бюрократии — это ветвистое дерево, где каждый чиновник отвечает перед своим начальством за выполнение конкретного задания. Пусть чиновники могут предоставлять одну и ту же услугу, например, в виде разрешения на строительство, но при этом каждый из них отвечает за свой участок. Пока чиновник действует по своему разумению, подобная форма организации дает каждому из них толику монопольной власти над клиентами. Такая организация может быть сколь угодно ясно и четко структурированной, но в итоге-то мы будем иметь махровую коррупцию. Этой патологии можно избежать, если все чиновники будут предоставлять взаимозаменяемые услуги. Они могут отвечать за один и тот же регион, так что клиенту предоставляется возможность выбора между несколькими бюрократами. Поскольку клиенты смогут обращаться к любому из множества бюрократов, и если один их отвергнет, пойдут к другому, то ни один из чиновников не будет обладать даже толикой монопольной власти. И никто из них не сможет «выбивать» слишком большие взятки»<sup>115</sup>.

Представляется, что применение подобной методики в российских условиях было бы несколько нелогичным, учитывая последовательную работу, проводимую в ходе российской

---

<sup>115</sup> Роуз-Аккерман С. Указ. соч. — С. 62.

административной реформы в 2000-х гг., связанную с устранением дублирующих функций в системе органов государственной власти. Однако в этом направлении стоит отметить усилия по созданию многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг<sup>116</sup>. Хотя здесь не идет речи о формировании системы конкурентной бюрократии в упомянутом выше значении, возможность сравнить качество и скорость работы чиновников и других наемных специалистов из разных ведомств получают и граждане, и сотрудники МФЦ.

Другой пример тактического парадокса — легализация деятельности, ранее считавшейся незаконной, либо введение платы за предоставление дефицитных государственных услуг. Первое может иллюстрироваться характерной динамикой производства и потребления алкоголя во времена введения сухого закона в США и его отмены. Во втором случае методика позволяет «снизить коррупциогенные стимулы, заменяя взятки легальными выплатами. Продажа прав на пользование водой и пастбищными землями, возможность покупать право на загрязнение окружающей среды, а также продажа экспортных и импортных лицензий могут, с одной стороны, повысить эффективность работы государственных ведомств, а с другой — ослабить коррупцию»<sup>117</sup>. Возможно, данные приемы не вызывают энтузиазма у идеалистов от права или науки. Однако такие методики работают, если уделить им внимание, сопроводить качественным законодательством и правильно настроить в практике.

Следующий тактический парадокс, который при определенных обстоятельствах мог бы сослужить хорошую службу антикоррупционной реформе, связан с программами сотрудничества государственных органов с другими по типу организациями и институтами, которые позволили бы формировать более открытый и профессиональный фон вырабатываемых решений. Существует несколько возможных вариаций такого сотрудниче-

---

<sup>116</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

<sup>117</sup> Роуз-Аккерман С. Указ. соч. — С. 56.

ства, каждый из которых исходно вызывает сомнение, поскольку может в известной степени вуалировать скрытый лоббизм и провоцировать коррупцию, а не защищать от нее.

В пример можно привести любопытную управленческую практику твиннинга. По сути речь идет о шефстве или продвинутой форме контроля, в ходе которой институт, выделивший некие фонды или предоставивший некие права, направляет своего представителя непосредственно на место для кураторства, консультирования и оказания технической помощи. Такая практика стояла на вооружении Европейского Союза в отношении контроля фондов и проведения реформ во вновь присоединившихся государствах из Восточной Европы. Преимущества такого тесного сотрудничества при передаче управленческого опыта несомненны, впрочем, как и риски<sup>118</sup>. Пока формат шефства не дает оснований считать твиннинг надежной перспективой выработки новых традиций российского государственного управления в общении с зарубежными институтами и организациями в силу политических резонансов и охлаждения отношений с собирательным Западом. Однако во внутренней

---

<sup>118</sup> «Мы уже были свидетелями того, как НГО в регионе стали чувствовать большую ответственность перед международными донорскими организациями и другими спонсорами, чем перед своими обществами. Обучение представителей восточноевропейских элит профессиональным навыкам в Брюсселе или в других городах Западной Европы или в рамках программ «твиннинга», несомненно, повысит эффективность управления и будет способствовать назначениям чиновников на основе их личных профессиональных качеств. Но станет ли результатом такого рода обучения появление администраторов, готовых отвечать на нужды своих сограждан, поскольку на развитие общественных сил, способных потребовать от администраторов такой ответственности, не привлекается ни достаточно внимания, ни финансовых ресурсов. Преобразуя местные элиты в соответствии со своими идеализированными представлениями, западные организации, возможно, действительно создают отношения и доверия и взаимного уважения между международной и национальными элитами, что внесет свой вклад в обуздание «заразы коррупции». Но если эти защитные меры, предпринимаемые Западом, поведут к углублению рва, уже и так отделяющего посткоммунистических политиков и чиновников от широких слоев населения их стран, цена социальных последствий таких мер и достигнутых результатов для стран Восточной Европы будет несоизмеримо высока». См. Циртаутас А. -М. Коррупция и новая этическая структура капитализма // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2001. №3 (36). — С. 18.



политике, например, при выделении фондов для различных программ регионального развития, либо с целью контроля в определенном секторе экономической деятельности, похожие методики уже используются.

Помимо твиннинга другими формами тесного сотрудничества государственных органов, учреждений и предприятий с профессиональными сообществами являются государственно-частные партнерства<sup>119</sup>, общественные советы при органах власти, научно-консультативные советы и т.д. Это не просто события, в ходе которых представители власти и профессиональной среды общаются друг с другом, вроде конференций или парламентский слушаний, речь идет об институционализированных формах общения. Главная их проблема заключается в том, что закрытость работы и отсутствие контроля создает эффект, обратный антикоррупционному, поскольку создается система отношений, при которых публичные интересы рискуют быть принесенными в жертву частным.

Среди других управленческих приемов подобного рода, которые имеют потенциал изменить отношение к служебным обязанностям, некоторые из которых уже присутствуют в российском законодательстве, причем исторически, можно было бы назвать конкурс на замещение должности государственной службы (действительный), эффективное повышение квалификации, стажировки (в т.ч. и за рубежом) и переобучение (реальное), территориальная ротация после определенного периода службы на посту, связанном с принятием решений в отношении субъектов локального рынка, и т.п.

Наконец, в обзоре субъективных факторов антикоррупционной реформы можно обратиться к группе устойчивых культурных установок и бюрократических штампов, которые эксплуатируются скорее не в силу каких-то укорененных вековых традиций и потому вряд ли их можно считать факто-

---

<sup>119</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.

рами объективными, а скорее являются атрибутом недостатка профессионализма, связанного с временным падением тонуса в системе государственной службы.

К примеру, некоторые авторы выделяют таким черты бюрократии стран постсоветского блока, как сезонность противодействия коррупции, политическая ангажированность, выборочность правоприменения, правовой фетишизм и проч.<sup>120</sup> Однако, как представляется, данные качества могут быть свойственны бюрократии любой другой страны, где культура государственной службы пока еще не достигла требуемых для эффективного государства кондиций.

Рассмотрев выше составляющие элементы различных антикоррупционных стратегий, а также объективные и субъективные факторы антикоррупционных реформ, необходимо сделать обобщающие выводы и сказать несколько слов о последовательности антикоррупционной реформы, о том, как целесообразно было бы подходить к выбору приоритетов и времени, которое необходимо закладывать на полноценную комплексную антикоррупционную реформу.

Относительно времени, планируемого на антикоррупционную реформу, следует сказать, что принципиально важным вопросом здесь является адекватное понимание феномена коррупции и задач антикоррупционной реформы. В этом смысле вопрос о точном времени антикоррупционной реформы по большому счету лишен смысла, поскольку она связана не столько с совокупностью неких мероприятий, которые необходимо реализовать на практике по списку в установленные сроки, сколько с обретением нового качества жизни общества, которое будет основано на чувстве достоинства, честности, чистоты и порядочности. Поэтому на антикоррупционную реформу уйдет столько времени, сколько потребуется для достижения этого качественного состояния, при котором общество будет организовано на основе идеи принципиально неприятия коррупционной практики во всех ее проявлениях,

---

<sup>120</sup> Грицяк Е., Горный М., Каськив В. и др. Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой / Киев, 2002. — С. 21 – 22.

когда антикоррупционная политика превратится в осмысленную рядовую, повседневную функцию государства<sup>121</sup>.

Вместе с тем неосновательно было бы рисовать радужные перспективы освобождения от коррупции. Всеохватывающий и многообразный характер коррупционных проявлений не позволяет говорить о том, чтобы правильной целью в рамках антикоррупционной реформы было абсолютное избавление от коррупции. Эта идея утопична по своей природе. Злоупотребление преимуществами публичного статуса должностных лиц будет иметь место до тех пор, пока система управленческих отношений будет основана на принятии экономически ценных решений узким кругом профессиональных чиновников. Другого способа на регулярной основе эффективно разрешать проблемы сложных социальных систем пока не изобретено.

Автоматизация, детальное регламентирование и востребованная в обществе для обеспечения полноценного контроля открытость принятия управленческих решений в перспективе могут объективно сократить пространство для коррупции. Однако указанные меры будут иметь эффект лишь тогда, когда будут ложиться на качественную кадровую основу более или менее современной системы государственной службы. Пока же энергичные и амбициозные люди, стремящиеся занимать руководящие посты, обречены на то, чтобы бороться с искушением пренебречь общественным долгом ради личной выгоды.

По большому счету, именно в том, чтобы помочь преодолеть это искушение, и состоит задача антикоррупционных мер, начиная от родительского и школьного воспитания, заканчивая национальными стратегиями и международными антикоррупционными соглашениями. Это не такая сложная проблема, как может показаться: высокий уровень общественной морали относительно монолитного в духовном плане государства и надежная работа правоохранительных органов могут

---

<sup>121</sup> См.: Антикоррупционная политика: Учеб. пособие для студентов вузов по специальностям управление, экономика, право, социология, политология. Фонд ИНДЕМ / Под ред. Г.А. Сатарова. М.: ПА «СПАС», 2004. — С. 233.

сократить уровень коррупции настолько, чтобы она перестала угрожать строительству демократической государственности, мешать развитию бизнеса и беспокоить обывателей.

В этом, как видится, и состоит правильная постановка цели антикоррупционной реформы: не утопическое искоренение коррупции, а ликвидация в рамках среднесрочной перспективы, во-первых, массовой (как правило, бытовой и мелкой деловой) коррупции, и, во-вторых, так называемой «элитарной» или «большой» коррупции, связанной с присвоением в различных государствах публичного материального достояния небольшой группой представителей политической элиты и крупного капитала. Если подобная задача ставится и воспринимается всерьез, то она должна быть по силам любому дееспособному правительству. Другие варианты вряд ли возможны, поскольку либо правительство тогда недееспособно, либо оно борется с коррупцией не в серьез.

Если мы таким образом сузили задачи противодействия коррупции для реформаторов, должен все же иметь место какой-то временной ориентир, чтобы планировать антикоррупционные мероприятия, устанавливать индикаторы достижимости результата, обозначать ответственных, выделять материальные, кадровые и прочие ресурсы. В таком случае временной период будет зависеть и от эффективности работы, и от исходной отметки, с которой стартуют реформаторы. В этой связи можно вспомнить, что в Сингапуре и Гонконге, миниатюрных городах-государствах ушло как минимум тридцать лет на то, чтобы выбраться из системной коррупции. Столь значительные сроки успешных антикоррупционных реформ в упомянутых случаях — это вовсе не специфика Востока. «Потребовались десятилетия, чтобы изменить укоренившуюся практику коррупции в таких государствах, как США и Соединенное Королевство в начале двадцатого столетия. Не следует ожидать, что страны Центральной и Восточной Европы решат проблемы коррупции за шесть месяцев или полностью внедрят национальные программы в течение нескольких лет: более глубокий и более тонкий, хотя и более медленный, требующий больше терпения, подход со стороны

---

международных организаций и доноров наиболее вероятно даст положительные результаты»<sup>122</sup>.

В этой связи важно представлять себе антикоррупционную реформу как общее дело, она должна стать результатом общественного консенсуса, максимально широкого соглашения всех основных политических сил страны, а не только как добрую волю одной партии или части элиты, которой удастся пересилить остальных. Отметим также, что согласно специальным исследованиям антикоррупционная реформа, запланированная на краткосрочную перспективу, не приведет к политической отдаче, поэтому идти на выборы партии или кандидату только с этим лозунгом — значит запрограммировать свой политический крах и разочарование избирателей<sup>123</sup>.

В итоге, говоря о сроках антикоррупционной реформы, можно пояснить, что по своему существу она бессрочна, поскольку однажды начавшись, она перерастает в образ жизни обновленного государства. Однако установлено, что в своем начальном периоде выращивания антикоррупционных институтов и социальных практик она занимает несколько десятилетий.

Относительно оптимального набора элементов антикоррупционной стратегии мы уже успели выше заметить, что

---

<sup>122</sup> См.: Верheyген Т., Антусевич Т. Борьба с коррупцией в посткоммунистических государствах: практические уроки. Братислава, 2002.

<sup>123</sup> «...реальное снижение уровня коррупции, которое показывают индексы коррупционного давления и реальной коррупции, не повлечет за собой значительного изменения представлений общества о коррупции, отражаемых в индексах распространенности коррупции и ожиданий, связанных с ней. Предположения сторонников проведения кампаний по борьбе с коррупцией строятся на том, что общественность каким-то образом «почувствует» реальное уменьшение масштабов коррупции и правительство получит политические дивиденды. Эта гипотеза ни разу не была подтверждена. Знакомство с имеющейся в Болгарии информацией об отношении к коррупции не дает оснований для поддержки данного предположения. Данные, полученные за более чем четырехлетний период осуществления мониторинга борьбы с коррупцией, показывают, что изменения индексов реальной коррупции и коррупционного давления не соотносятся с изменениями в индексах распространенности коррупции и ожиданий, связанных с коррупцией». См.: Крастев И., Ганев Г. Заинтересованы ли некоррупцированные правительства коррумпированных стран в борьбе с коррупцией? // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2004. № 3 (46). — С. 32.

к настоящему времени грубый институционализм и модернистский пафос первых международных антикоррупционных инициатив сменился в основном спокойной вдумчивой работой. Теперь никто не предлагает универсального лекарства от всех возможных проявлений коррупции. Основой успеха антикоррупционных начинаний является тщательная оценка местного политического, экономического, бюрократического, культурного и прочего ландшафта. Сопоставление результатов замеров уровня коррупционного поражения и особенностей развития различных областей политики, управления, хозяйства и быта с общепринятыми антикоррупционными стандартами должно показать в каких областях и какие конкретно методы из списка стандартных систем антикоррупционных инструментов должны быть использованы. Поэтому если в основе планов реформ лежат высококачественные полевые и экспертные исследования, составление рекомендаций в отношении набора инструментов становятся в основном вопросом техническим.

В нашей литературе обращено внимание на то, что стремление включать в прикладную национальную антикоррупционную программу как можно большее количество инструментов минимум бесполезно, а скорее всего и вовсе способно причинить вред, отвлекая внимание, ресурсы, время от важнейших задач. Этот эффект получил название «проблемы новогодней елки». «Она встречается тогда, когда из программы хотят сделать идеал, который включает в себя абсолютно все, учесть все причины коррупции, запрограммировать все возможные мероприятия и т.д. До того, как программа не примет законченный вид «высокой и наряженной новогодней елки», запускать ее кажется преждевременным; а когда она запущена очень трудно снимать с этой елки бесполезные игрушки»<sup>124</sup>. Поэтому антикоррупционная программа должна не выглядеть глобально и масштабно, а включать только то, что необходимо

---

<sup>124</sup> См., например: Антикоррупционная политика: Учеб. пособие для студентов вузов по специальностям управление, экономика, право, социология, политология. Фонд ИНДЕМ / Под ред. Г.А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004. — С. 235.

и достаточно для того, чтобы справиться с актуальными антикоррупционными задачами.

Следующий момент, связанный с набором элементов антикоррупционной реформы, — это гибкость ее программы. Не совсем рационально жестко увязывать и тем более ставить в зависимость начало одного этапа с четким и акцентированным окончанием предыдущего. Представляется, что антикоррупционную реформу сложно передать в популярных сейчас образах дорожной карты, поскольку движение осуществляет не один субъект, а множество, их индивидуальные маршруты могут сильно различаться и даже меняться в зависимости от текущих задач и изменения полевых условий, которые лишь схематически отображает карта, кроме того, и движение может идти с разной скоростью. Также имеет смысл позаботиться и о том, чтобы каждое направление из состава антикоррупционных маршрутов имело рабочие альтернативы, а выбор последовательности шагов должен быть более прагматичным. «Так называемые «первые из лучших» реформы могут слишком сильно не соответствовать побудительным мотивам заинтересованных сторон и, таким образом, быть обреченными на провал. Второй, третий и даже четвертый вариант решений может дать более значительный результат»<sup>125</sup>.

Иными словами, очевидно, что солдатская, угрюм-бурчევская прямолинейность в таком тонком и деликатном вопросе, который касается запутанной социальной инфраструктуры и метаний тонкой человеческой природы, совершенно неуместна. В т.ч. и для наиболее полноценной антикоррупционной стратегии «устранения условий» программа антикоррупционных преобразований должна быть многоэтапной, с возможным гибким изменением направлений и последовательности шагов.

Если пытаться в итоге все же сориентироваться в наборе скорее «основных направлений», чем «первоочередных мер», которые необходимо положить в основу российской антикоррупционной реформы, рассчитанной, согласно убедительным

---

<sup>125</sup> Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; Пер. с англ. М.: Альпина Паблишерз, 2010. — С. 46.

доводам зарубежных сопоставительных обзоров, на несколько ближайших десятилетий, то в первую очередь, разумеется, в их число попадут меры из наиболее взвешенной и долгосрочной антикоррупционной стратегии устранения условий коррупции. К примеру, речь может идти о следующих направлениях комплексной антикоррупционной реформы:

- реформа традиций избирательной практики, связанных с централизованным контролем выборного процесса и использованием административного ресурса;
- обеспечение реальных гарантий независимости суда и постепенная ротация представителей судебного корпуса для наполнения его принципиальными кадрами, которые независимость и профессионализм в своей работе ценили бы выше остального;
- совершенствование организации работы органов следствия и прокуратуры с принципиальным отделением их от практики решения политических или экономических задач, первоочередное гарантирование в их деятельности верховенства закона;
- поощрение разнообразия и вовлечение в общественно-политическую деятельность институтов гражданского общества, путем снятия действующих ограничений и препятствий, стимулирования финансирования их деятельности российским бизнесом, а также эволюционный отказ от общественно-государственных учреждений, имитирующих функции институтов гражданского общества;
- реформирование системы средств массовой информации путем преобразования государственного телевидения в публично-правовое и устранение инструментов формального и неформального государственного контроля за содержанием общественно-политической дискуссии;
- продолжение административной реформы, связанной с последовательным выведением из практики государственной службы стимулов и возможностей для рентоориентированного поведения;



- обеспечение прозрачности бюджетного процесса;
- развитие программ антикоррупционного образования и широкого народного просвещения; и т.д.

В своей совокупности эти и другие подобные меры, главным образом из репертуара системных конституционных реформ, формируют такой тип государственности и такую общественно-политическую среду, которая позволяет изжить элементы системной коррупции и успешно противодействовать практикам административной, деловой и бытовой коррупции.

В завершение имеет смысл озвучить еще один важный тезис, который касается последовательности антикоррупционной реформы. Речь идет о ее непрерывности. Главное качество, которое обеспечивает неизменное наращивание кумулятивного эффекта антикоррупционных реформ, связано с сохранением вектора, постоянной актуализацией вопроса об антикоррупционной реформе на высших политических уровнях. Стратегия чередования прилива и отлива, скачков и остановки, быстрого напряжения и длительного отдыха не очень подходит для реформы, которая должна своим ходом создавать впечатление неуклонного и неизбежного перехода на новый, здоровый образ жизни. Между тем всякому внимательному наблюдателю слишком хорошо известно отсутствие последовательности в истории российской политики: реформы часто сменяются периодами контрреформ, обычно более длительных во времени, которые нивелируют результаты предыдущего периода, разрушают его достижения и тем вызывают к жизни необходимость новых реформ, столь же быстрых, неожиданных и радикальных.

Последовательность реформы, тем более рассчитанной не на один десяток лет, — это не самый сильный пункт традиционной российской политики. Различные перепрыгивания лишних этапов, мобилизационные броски, ускорения и невыполнения планов — это стиль, который гораздо сильнее и временной политической конъюнктуры, и даже рационального взгляда на генеральные, стратегические задачи российской государственности.

Мобилизационный характер традиционного стиля российского государственного управления, и шире — российского государства, достался в наследство новой демократической России от СССР, который был и ощущал себя в осаде капиталистического мира. В свою очередь и в Российской империи, с ее доминирующей православной религией, имело место много исторических фактов и обстоятельств, противопоставляющих ее другим государствам и культурам. Между тем сочетание государственной исключительности и оголенного чувства внешнего врага, наверное, все же не является сугубо российской особенностью, есть много народов и стран, которые чувствуют себя так же. Вопрос, вероятно, в том, что, опираясь на имеющиеся территориальные, людские, исторические и прочие ресурсы, в российской политике из этого извлекается какая-то ценность, от которой нам тяжело отказаться. При этом благосостояние народа, рациональная организация бюрократии, правовая культура и даже внутренняя безопасность и жизни людей порой приносятся ей в жертву. Осознается ли эта ценность или мы живем в ее тени в силу исторической инерции?

Так вот для того, чтобы сменить мобилизационный режим государственного развития на обычный рабочий и не приносить чрезмерные жертвы, необходим честный и открытый общественный диалог в отношении того, как мы себя видим, позиционируем свое общество, какое государство хотим построить и хватит ли у нас для этого ресурсов. В ходе этого разговора мы смогли бы понять, действительно ли антикоррупционная реформа является приоритетной задачей или российская коррупция является одной из очередных жертв, которые мы готовы терпеть. Для начала и последующего поддержания диалога внутри страны с точки зрения заповедей антикоррупционной теории необходимо прибегнуть к применению механизмов стратегии осознания и некоторых элементов стратегии устранения условий, ответственных за общественный диалог. Речь в первую очередь идет об активности гражданских институтов, которые смогли бы профессионально артикулировать общественные ценности, идущие снизу,

---

а не спускаемые сверху, а также об инфраструктуре свободных общественно-политических СМИ, которая могла бы стать проводником для такого общения в течении ряда лет.

Между тем, надо признать, что внутригосударственный общественно-политический диалог — это только часть проблемы. Иной раз намеренные или нет заявления ответственных лиц из-за рубежа только льют воду на мельницу российских ультраконсерваторов<sup>126</sup>, откладывая рациональные задачи государственного развития типа антикоррупционной реформы на более отдаленную перспективу. Необходимость поиска общих граней для искреннего диалога должно стать реальной, а не номинальной задачей международной дипломатии. Исходной почвой для такого формата общения могло бы стать множество современных мировых проблем. Самое печальное здесь то, что положительный результат такого диалога может быть невыгоден политическим элитам по его обеим сторонам.

Обобщая главное, укажем, что сохранение постоянства<sup>127</sup> в проведении антикоррупционной реформы, которое является самым важным условием постепенного накопления ее эффекта в культуре, экономике и политике, выглядит пока очень слабым звеном. Осознавая это, логичным было бы включить данное соображение в парадигму размышлений о российской антикоррупционной стратегии. Преодоление традиционной мобилизационности, скачкообразности государственного развития в России в значительной степени зависит от генетически укорененных опасений российского политического класса в отношении потери государственной независимости. Поэтому профессиональный и глубокий разговор (причем желательно допускающий участие влиятельных представителей западного истеблишмента), разговор о реальности и мнимости этих

---

<sup>126</sup> Вроде того, что Россия является «экзистенциальной угрозой Америки». См.: Бридлав назвал Россию «экзистенциальной угрозой» для США. РИА «Новости» [Электронный ресурс]. <http://ria.ru/world/20160627/1452742863.html>; См. также: Breedlove Ph. NATO's Next Act. How to Handle Russia and Other Threats. Foreign affairs. 2016. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-13/natos-next-act>

<sup>127</sup> Учитывая предельно возможную гибкость реформы, в этом контексте термин «постоянство» более уместен, чем термин «последовательность».

страхов, соотношении преимуществ и недостатков закрытости или открытости российского общества к остальному миру мог бы весьма помочь в формировании адекватной картины реальности комплексной антикоррупционной реформы в нашей стране.

#### **§ 4. Комплексная нормативная основа противодействия коррупции: международный и российский уровни**

Рассмотрев состав различных комплексных антикоррупционных стратегий, которые разрабатываются крупнейшими правительственными и неправительственными международными организациями, экспертными институтами и предлагаются в научной литературе, интересно было бы сопоставить их структуру с системой элементов международного и национального антикоррупционного законодательства. Таким образом мы смогли бы получить представление о том, на какие направления антикоррупционной реформы делает упор современный законодатель, а какие направления пока не нашли своего адекватного отражения в текущем нормативном регулировании и по каким причинам.

Что касается международного уровня регулирования противодействия коррупции, то российским ученым удалось сформировать представление о некоторой этапности в развитии международных правовых инициатив, которые заканчивались определенным объективированным результатом в виде международных соглашений, конвенций, деклараций и т.д.

Так, например, в специализированном сборнике авторского коллектива под руководством профессора О.И. Тиунова в становлении международно-правового механизма противодействия коррупции выделяется четыре следующие стадии. На первой стадии, которая имела место в 1950-1960 гг., международные организации, и прежде всего ООН, стали обращать внимание на необходимость борьбы с подкупом должностных лиц государств в сфере международных коммерческих и фи-

нансовых операций. А в ряде государств (Бельгия, Великобритания, Германия, Индия, Корея, Португалия, Сингапур, США, Таиланд, Финляндия, Франция, Япония и др.) в это же время борьба с коррупцией стала одним из приоритетных направлений государственной политики. Второй этап, который относится к 1970-м гг., характерен попытками в контексте установления нового международного экономического порядка выработать юридическое определение коррупции и подготовить международное соглашение по борьбе с незаконными выплатами в коммерческих операциях и иными видами коррупционных практик. На третьем этапе (в 1980-1990 гг.) в ООН и региональных международных организациях начинается работа над подготовкой и принятием документов, регламентирующих международное сотрудничество в противодействии коррупции. Характерная для этого периода тенденция заключается в том, что если в ООН и других универсальных организациях в основном разрабатывались акты «мягкого права» (резолюции, декларации и т.п.), то в региональных международных организациях (Совет Европы, ОЭСР и др.) наряду с резолюциями стали приниматься международные договоры, которые имели обязательный характер. Наконец, четвертый этап начинается в XXI в., когда в 2003 г. принимается первая универсальная Конвенция ООН против коррупции, которая венчает, по мнению авторов периодизации, ранее проведенную правотворческую работу<sup>128</sup>.

Данный подход позволяет увидеть, что на международном уровне понимание значимости решения проблемы коррупции в региональном или глобальном масштабе развивалось, по меньшей мере, последние полвека. Важно, что в это время происходит постепенное осознание коррупции как самостоятельной проблемы, уникальной темы для повестки международного общения, отдельной предметной области общественных отношений, пригодной и доступной для правового

---

<sup>128</sup> См. подробнее об этих этапах: Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012. — С. 9 – 11.

регулирования, сначала в рамках узких проблем, а потом и для комплексного нормативного освоения.

Данный подход дополняется хорошо теперь известной в исследованиях установкой, что начало современного в полном смысле слова «международного антикоррупционного движения» относится к середине 90-х гг. В это время коррупция из проблем в общем малозаметных на фоне прочих крупных политических и экономических вопросов международного развития становится в ряд важнейших направлений международного политического диалога самого высокого уровня. В отличие от предыдущего времени, где коррупция воспринималась в качестве необязательного следствия хозяйственной и управленческой деятельности, теперь в коррупции начинают видеть причину экономической разрухи, бедности, социальной неустроенности, неэффективности государственного управления и политической дезорганизованности целых стран и регионов.

Считается, что начало этому подходу к восприятию коррупционных проблем положила инициатива США, связанная с принятием Закона о коррупции за рубежом 1977 г. (*Foreign Corrupt Practices Act*). Расследование Уотергейтского дела 1972 г. выявило не только широкую практику прослушивания переговоров политических оппонентов действовавшей тогда администрации Никсона, но и участие крупных компаний в подкупе иностранных должностных лиц с целью получения коммерческих преференций. Данный Закон 1977 г. вводил ответственность за дачу взятки любому иностранному должностному лицу, а также кандидату на политический пост, причем вне зависимости от территориальной юрисдикции. Однако этим актом США поставили американские транснациональные корпорации в менее выигрышное положение, поскольку «европейские компании по-прежнему могли давать взятки иностранным должностным лицам, не опасаясь судебного преследования в своей стране. Например, в Германии и Франции компании могли получить освобождение от налога на взятки, идущие за границу. В результате этого американские компании упустили возможность заключить контракты, общая сум-

ма которых оценивается в 45 млрд долл. только в 1995 году, так как Закон о коррупции за рубежом запрещал им давать взятки за рубежом»<sup>129</sup>.

По этой причине упомянутый Закон действовал крайне неэффективно, по статистике с момента его принятия до 1995 г. заводилось менее одного дела в год. Тем не менее, отказ от новых принципов внешнеэкономической деятельности, возникших после Уотергейта, нанес бы США еще больший ущерб. Поэтому Соединенные Штаты серьезно активизировали работу по формированию международных инициатив, связанных с противодействием коррупции такого рода. Одной из наиболее удобных площадок для этого становится ОЭСР. «В этот период коррупция и взяточничество привели к падению правительств Бразилии, Италии, Пакистана и Заира и нанесли ущерб экономике многих стран, начиная с Индонезии и заканчивая Россией. Наконец, ОЭСР предложила государствам-членам заключить соглашение по противодействию коррупции. Примерно в то же время, в 1996 г. председатель Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ) Джеймс Вульфенсон в своей речи о коррупционных метастазах нарушил давнее табу на упоминание коррупции в сфере развития и вынес эту проблему на публичное обсуждение как важнейший вопрос планирования международного развития. Время цинизма и отрицания проблемы коррупции закончилось.

Разработке международных антикоррупционных конвенций способствовал также ряд других факторов.

После окончания «холодной войны» исчезла необходимость поддерживать коррумпированные режимы по всему миру для создания «блоков».

Был взят курс на демократизацию и прозрачность. В результате этого внимание общественности обратилось к проблеме коррупции.

---

<sup>129</sup> Основные понятия и концепции антикоррупционной деятельности. Учебное пособие. 1-е издание. Совет Европы, июль 2015 года. [Электронный ресурс] — [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual\\_RU\\_Final\\_2015.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual_RU_Final_2015.pdf) (дата обращения — 01.07.2016 г.) — С. 122.

Охватившая мир тенденция приватизации государственных предприятий открыла большие возможности для коррупции.

Свободная международная торговля привела к росту конкуренции между транснациональными корпорациями и, возможно, к росту «потребности в коррупции в целях обеспечения некоторого конкурентного преимущества»<sup>130</sup>.

Таким образом, начиная с середины 90-х гг., когда к мировой общественности с идеями о международном противодействии коррупции обращается председатель Всемирного банка Дж. Вульфенсон (1996 г.)<sup>131</sup>, принимается Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях 1996 г. и Конвенция ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций 1997 г., широко понимаемая проблематика коррупции становится одним из приоритетных вопросов международного развития в целом.

В настоящее время в числе наиболее авторитетных международных документов по антикоррупционной проблематике можно выделить следующие:

Документы ООН:

- Конвенция ООН против коррупции 2003 г.<sup>132</sup>;
- Декларация ООН «О борьбе с коррупцией и взяточни-

---

<sup>130</sup> См. там же. — С. 122 – 123.

<sup>131</sup> См. об этом также: Уонлесс Меган. Борьба Всемирного банка с коррупцией: «Ничего не вижу, ничего не слышу, ничего никому не скажу». 19.09.2014. «Гефтер», журнал об исторической науке и обществе. [Электронный ресурс]. URL: <http://gefeter.ru/archive/13068>

<sup>132</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Заключена в г. Нью-Йорке 31.10.2003) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780; Распоряжение Президента РФ от 06.12.2003 № 581-рп «О подписании Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4884; Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.



- чеством в международных коммерческих операциях» 1996 г.<sup>133</sup>;
- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г.<sup>134</sup>;
  - Международный кодекс поведения государственных должностных лиц 1996 г.<sup>135</sup>;
  - Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г.<sup>136</sup>
  - Документы Совета Европы:
  - Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» 1999 г.<sup>137</sup>;

---

<sup>133</sup> Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (Принята 16.12.1996 Резолюцией 51/191 на 86-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

<sup>134</sup> Конвенция против транснациональной организованной преступности (Заключена в г. Нью-Йорке 15.11.2000) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3882; Распоряжение Президента РФ от 09.12.2000 № 556-рп «О подписании Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4894; Федеральный закон от 26.04.2004 № 26-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 18. Ст. 1684.

<sup>135</sup> Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

<sup>136</sup> Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Принят 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. — С. 319 – 325.

<sup>137</sup> Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173). Заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 (с изм. от 15.05.2003) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2394; Распоряжение Президента РФ от 25.01.1999 № 18-рп «О подписании Российской Федерацией Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 5. Ст. 668; Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3424.

- Конвенция Совета Европы «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» 1999 г.<sup>138</sup>;
- Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г.<sup>139</sup>;
- Рекомендация Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний 2003 г.<sup>140</sup>;
- Рекомендация Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих 2000 г.<sup>141</sup>

Документы других международных организаций:

- Конвенция ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций 1997 г.<sup>142</sup>;

---

<sup>138</sup> Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS N 174) (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999). Документ вступил в силу 1 ноября 2003 года. Россия не участвует.

<sup>139</sup> Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (ETS № 141) (Заключена в г. Страсбурге 08.11.1990) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 3. Ст. 203; Постановление Правительства РФ от 04.05.1999 № 486 «О подписании Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г.» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 19. Ст. 2363; Федеральный закон от 28.05.2001 № 62-ФЗ «О ратификации Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2280.

<sup>140</sup> Рекомендация № Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (Принята 08.04.2003 на 835-ом заседании представителей министров).

<sup>141</sup> Рекомендация № R (2000)10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принята на 106-й сессии Комитета Министров 11 мая 2000 г. — См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. — С. 78.

<sup>142</sup> Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Конвенция заключена 21.11.1997) // Собрание законодательства РФ. 2012 г. № 17. Ст. 1899.

- Модельный закон СНГ «О борьбе с коррупцией» 1999 г.<sup>143</sup>;
- Модельный закон СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике» 2003 г.<sup>144</sup>;
- Антикоррупционная Резолюция Большой Восьмерки «Борьба с коррупцией на высоком уровне» 2006 г.<sup>145</sup>
- Межамериканская конвенция против коррупции 1996 г.<sup>146</sup>;
- Вольфсбергские принципы 2000 г.<sup>147</sup> и др.

Поскольку характеристика приведенных документов, составляющих сегодня основу международного антикоррупционного законодательства, представляет собой предмет отдельно исследования, укажем далее лишь некоторые общие наблюдения, которые вытекают из их беглого обзора в связи

---

<sup>143</sup> Модельный закон о борьбе с коррупцией (Принят в г. Санкт-Петербурге 03.04.1999 Постановлением 13-4 на 13-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1999. № 21. — С. 70 – 84.

<sup>144</sup> Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. — С. 225-260.

<sup>145</sup> Антикоррупционная Резолюция Большой Восьмерки «Борьба с коррупцией на высоком уровне» (от 16 июля 2006 г.). См., например, на сайте Саратовского Центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции (НП «Центр научно-правовых инициатив Н.А. Лопашенко»). [Электронный ресурс] URL: [http://sartraccs.ru/i.php?oper=read\\_file&filename=Press/corrupt-8.htm](http://sartraccs.ru/i.php?oper=read_file&filename=Press/corrupt-8.htm)

<sup>146</sup> Межамериканская конвенция против коррупции (г. Каракас, 29 марта 1996 года) // Кодекс. [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/901934990>

<sup>147</sup> Всеобщие директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе (Вольфсбергские принципы). Приняты 30.10.2000 (с изм. и доп. на 2002 г.) // Вестник Банка России. 16 апреля 2003 г. № 20. — С. 15 – 18. Принципы являются актом международного банковского саморегулирования, они составлены одиннадцатью ведущими банками мира — в их числе Societe Generale, Deutsche Bank AG, ABN AMRO Bank N.V., Banco Santander Central Hispano S.A., Credit Suisse Group, UBS AG HSBS, Barclays Bank, The Chase Manhattan Private Bank, Citibank N.A., J.P.Morgan, см., например, также: Письмо Банка России от 15.02.2001 N 24-Т «О Вольфсбергских принципах» // СПС Консультант Плюс.

с заявленными в начале раздела задачами, а именно: каково соотношение их структуры и разнообразия затрагиваемых вопросов с систематикой комплексных антикоррупционных стратегий, которые присутствуют сегодня в научном и экспертном поле.

В первую очередь, бросается в глаза закономерность, связанная с тем, что количество и качество международных антикоррупционных документов, включая их объем и степень детализации, существенно возрастает к концу 90-х — началу 2000-х гг. Хорошо видно, что от общих деклараций о намерениях международное сообщество пытается переходить к обязательствам и все более точным контрольным механизмам исполнения.

Во-вторых, с течением времени все большее количество международных организаций считают своим долгом включиться в общемировое антикоррупционное движение, приняв для себя и своих членов соответствующие программы действий.

В-третьих, явно различимо увеличившееся разнообразие антикоррупционной тематики, которая встречается в профильных международных актах. Несколько десятилетий назад перечень вопросов борьбы с коррупцией почти полностью исчерпывался такими темами, как попытка выработки общего понимания коррупции, сотрудничество правоохранительных органов разных стран в расследовании коррупции среди прочих трансграничных преступлений и борьбе с отмыванием преступных доходов, а также противодействие взяткам в международных коммерческих сделках. Однако последние двадцать лет диапазон вопросов, которое находят отражение в международных актах, многократно возрос.

К их числу теперь стали относиться такие вопросы, как установление стандартов государственной службы и этики поведения должностных лиц, уточнение правил публичных закупок, введение антикоррупционного комплаенс-контроля в практику деятельности корпораций, которые дорожат своей репутацией за рубежом, развитие координации на уровне специальных органов, которые могут контролировать трансграничные финансовые потоки, сокращение практики офшоров как тихих гаваней для коррупционеров, введение механизмов

большей прозрачности и подотчетности национальных администраций, определение единых стандартов избирательного процесса и финансирования политической деятельности для предотвращения скатывания отдельных стран в практику системной коррупции.

Сопоставляя этот перечень вопросов с элементами экспертных антикоррупционных стратегий, мы видим, что от довольно общих и размытых деклараций, эксплуатирующих терминологию, характерную для «стратегии войны против коррупции», международное законодательство все больше начинает включать инструменты, связанные с фундаментальными причинами, установками и институтами, которые являются принадлежностью «стратегии устранения условий коррупции».

В комплексных антикоррупционных международных документах, как универсальных, так и региональных все еще довольно высок процент мер, которые связаны с традиционным уголовно-правовым профилем проблем. Вопросы криминализации коррупционных преступлений, международного сотрудничества, возврата коррупционных активов, например, составляют львиную долю содержания Конвенции ООН против коррупции 2003 г. По всей видимости, будучи первой универсальной конвенцией подобного рода, данный документ не мог бы установить более детальных обязательств государств в сфере государственного управления и внутривнутриполитической жизни. Очевидно, что подход вызывает слишком много претензий, связанных с действительным или мнимым вмешательством международных институтов во внутренние дела государств-членов. Однако и в таком виде, будучи документом компромиссным, Конвенция ООН 2003 г. представляет собой наиболее существенный прорыв в правовой составляющей международного антикоррупционного движения, поскольку является не только документом универсальным, подписанным большей частью государств современного мира, не только содержит невиданной широты комплекс мер, относящихся ко всем основным отраслям права, но характеризует проблему противодействия коррупции как важнейшую составляющую международной политической повестки.

Среди отмеченных выше актов, которые можно признать наиболее авторитетными и значимыми, поскольку они часто фигурируют в качестве основы для практических действий национальных правительств, можно выделить группу документов, которые включают некоторые правовые стандарты и механизмы, имеющие прямое отношение к предмету конституционно-правового регулирования, к проблематике властеотношений.

К примеру, одним из таких интересных документов является Антикоррупционная Резолюция Большой Восьмерки «Борьба с коррупцией на высоком уровне» 2006 г. Несмотря на то, что этот политический формат в последние годы был объявлен нежизнеспособным, тезисы Резолюции не теряют своей актуальности с точки зрения науки, особенно учитывая тот факт, что этот документ был подписан в Санкт-Петербурге в период, когда Россия председательствовала в этой организации и проводила саммит на прaxes хозяйки. Особо можно выделить акцент, явно прослеживаемый и во вводной части документа, и в Плате действий, связанный с вниманием к так называемой большой коррупции, т.е. коррупции высшего чиновничества и окологосударственного бизнеса (*grand corruption*). Лидеры крупнейших мировых экономик сверили часы в отношении того, чтобы считать эту проблему особенно значимой и не упускать ее из вида<sup>148</sup>.

---

<sup>148</sup> Например: «Мы признаем существование взаимосвязи между коррупцией и неэффективным государственным управлением. Мы подтверждаем наше обязательство преследовать акты коррупции в судебном порядке и не допускать того, чтобы коррумпированные чиновники пользовались плодами своей преступной деятельности в рамках наших финансовых систем. Масштабная коррупция среди руководящих работников высокого уровня в исполнительной, судебной и законодательной ветвях власти может оказывать разрушительное влияние на демократию, принципы верховенства закона и социально-экономическое развитие. Мы признаем, что коррупция способствует распространению организованной преступности и терроризма, подрывает доверие общества к правительству и дестабилизирует экономику. Коррупция среди государственных чиновников может препятствовать иностранным инвестициям, сдерживать экономический рост и устойчивое развитие и расшатывать устои правовой и судебной систем. Коррупция напрямую и наиболее тяжело сказывается прежде всего на малоимущих слоях населения....»

В Конвенции ООН против коррупции 2003 г. мы встречаем ст. 7, которая в п.п. 2 и 3 по существу определяет общие стандарты законодательства о выборах и политических партиях стран-членов, что для документов такого высокого уровня, а особенно, в связи с проблемами противодействия коррупции, ранее не было особенно привычно<sup>149</sup>.

В числе документов Совета Европы мы находим также ряд инициатив, которые имеют прямое отношение к развитию внутреннего, российского конституционного законодательства. Непосредственно вопросам конституционно-правового характера целиком посвящена Рекомендация Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний 2003 г.<sup>150</sup>, которая регламентирует вопросы источников средств для финансирования избирательных кампаний, прозрачности пожертвований в фонды политических партий, их налогообложения и контроля.

Важно подчеркнуть, что и Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» 1999 г.<sup>151</sup>, несмо-

---

Мы обязались принимать необходимые меры в соответствии с национальными законами, с тем чтобы отказывать в выдаче разрешений на въезд и предоставлении убежища чиновникам, виновным в коррупции, строго следить за соблюдением нашего законодательства в сфере борьбы со взяточничеством и ввести в действие процедуры и контрольные механизмы для более строгого применения принципа должной осмотрительности в отношении счетов «политически значимых персон». — Текст см., например, на сайте Саратовского Центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции (НП «Центр научно-правовых инициатив Н.А. Лопашенко»). [Электронный ресурс] URL: [http://sartracc.ru/i.php?oper=read\\_file&filename=Press/corrupt-8.htm](http://sartracc.ru/i.php?oper=read_file&filename=Press/corrupt-8.htm)

<sup>149</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Заключена в г. Нью-Йорке 31.10.2003) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

<sup>150</sup> Рекомендация N Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (Принята 08.04.2003 на 835-ом заседании представителей министров).

<sup>151</sup> Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS N 173). Заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 (с изм. от 15.05.2003) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2394; Распоряжение Президента РФ от 25.01.1999 № 18-рп «О подписании Российской Федерацией Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 5. Ст. 668; Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3424.

тря на свое наименование имеет прямое отношение к вопросам конституционного права, поскольку использует такой механизм оценки исполнения, который допускает вынесение рекомендаций в отношении внутреннего законодательства стран-членов Совета Европы без каких-либо тематических или предметных ограничений. Такие меры контроля со стороны ГРЕКО касаются и российского конституционного законодательства<sup>152</sup>.

Кроме того, вряд ли стоит в нашем разговоре обходить молчанием как политические инициативы СНГ, так и его модельное законодательство. Часто на данном уровне те подходы к противодействию коррупции, которые в России не находили долгое время нормативного выражения, получали выход в инициативах СНГ, дававших импульс развитию законодательства других стран, входящих в данную организацию, и воздействовали среди прочего на решимость российского законодателя урегулировать вопросы в рамках национальной правовой системы, используя опыт ближайших соседей.

Более того, можно отметить, что в ряде случаев акты модельного законодательства СНГ о противодействии коррупции могли бы и сегодня, когда российское антикоррупционное законодательство уже насчитывает тысячи нормативных актов разного уровня, служить неплохим методологическим образцом для унификации подходов к антикоррупционной деятельности, некоторые из которых, находясь в общей системе инструментов, прямо касаются вопросов конституционного права<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Например, см. Доклад ГРЕКО по итогам Третьего оценочного раунда. Отчет о выполнении рекомендаций Российской Федерацией в части «Прозрачность финансирования политических партий». Страсбург, 16-20 июня 2014 г. // См. на сайте Совета Европы [Электронный ресурс]. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)1\\_Russia\\_RU.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)1_Russia_RU.pdf)

<sup>153</sup> См., например, ст. 18 (Антикоррупционные стандарты в сфере реализации права на референдум, избирательных прав и деятельности партий) Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. — С. 225 – 260.



Рассмотрим далее особенности российского антикоррупционного законодательства. Оно имеет свою историю и начинается, конечно, не с принятия в 2008 г. Закона о противодействии коррупции<sup>154</sup>, хотя его современную роль в систематизации нормативно-правового регулирования российской антикоррупционной политики приуменьшать было бы несправедливо.

Борьба со взяточничеством велась, разумеется, еще в первых русских государственных образованиях и находила отражение в нормативном поле, по мнению ученых, с XIV в.<sup>155</sup> Все российские монархи, оставившие значительный след в нашей истории, имели свои оригинальные проекты по искоренению взяточничества и казнокрадства. Хорошо известны и художественные образы, передающие глубину и степень укорененности коррупционной практики в России, начиная со знаменитого карамзинского «воруют», заканчивая бесподобной галереей образов российского чиновничества Н.В. Гоголя или М.Е. Салтыкова-Щедрина. В советское время отсутствие частнособственнических отношений совершенно не помешало развитию коррупции, как в знакомых формах взяточничества, присвоения и растрат, так и в новых практиках блата и кумовства, традициях партийной номенклатуры.

В литературе отмечается, что «советское «правосознание» всегда удивительно беспомощно объясняло причины коррупционных явлений. Так, в закрытом письме ЦК КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра» от 29 марта 1962 г. говорилось, что взяточни-

---

<sup>154</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>155</sup> «... большая часть исследователей истории российского законодательства считает, что понятие посула начинает употребляться в смысле взятки, начиная с Псковской Судной грамоты 1397 г., последняя переработка которой производилась между 1462 и 1471 гг. (период пяти соборов). Статья 4 Псковской Судной грамоты гласила: «А князь и посадник на вече суду не судять, судити им у князя на сенех, взирая в правду по крестному целованью. А не въсудят в правду, ино Бог буди им судиа на втором пришествии Христове. А тайных посулов не имати ни князю, ни посаднику». — См. Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002. — С. 79.

чество — это «социальное явление, порожденное условиями эксплуататорского общества». Октябрьская революция ликвидировала коренные причины взяточничества, а «советский административно-управленческий аппарат — это аппарат нового типа». В качестве причин коррупции перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь, в области воспитания трудящихся»<sup>156</sup>.

Термин «коррупция» в советское время использовался довольно ограниченно вплоть до конца 1980-х гг. в основном для объяснения особенностей устройства капиталистических обществ, в то время как для анализа отечественной практики использовалась более традиционная терминология: «злоупотребление служебным положением», «взяточничество», «покровительство и попустительство по службе» и т.п. Соответственно, вряд ли можно было ожидать, что советское законодательство будет предусматривать какие-то особые правовые конструкции и меры по противодействию коррупции помимо знакомых несколько столетий уголовно-правовых механизмов. Но, справедливости ради, стоит отметить, что и зарубежное законодательство в это время пока еще не восхитило широтой взглядов. Влиятельные научные разработки, в которых ведется поиск причин коррупции как системного явления, связанного с фундаментальными недостатками устройства общественно-политической жизни и экономической модели развития, появляются лишь к 60-70-м годам XX в. Они и послужили в известной степени основой для формирования современного подхода к коррупции как явлению гораздо более широкому, чем взяточничество и присвоение казенного имущества, явлению, которое связывается с любыми формами торговли своими статусными преимуществами в социальной иерархии (будь то на государственной службе, в бизнесе или политике, на высоких должностях или низких, обедняющая и разрушающая целые страны и народы или причиняющая лишь дискомфорт в личных взаимоотношениях).

---

<sup>156</sup> Антикоррупционная политика: Учеб. пособие для студентов вузов по специальностям управление, экономика, право, социология, политология. Фонд ИНДЕМ / Под ред. Г.А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004. — С. 41.

В современных правовых порядках как таковая постановка вопроса о национальных антикоррупционных стратегиях стала возможной благодаря этому широкому подходу к пониманию коррупционных явлений. Вряд ли можно в настоящее время сказать, что в какой-то из зарубежных стран сформирован некий образцовый срез специализированного антикоррупционного законодательства, который в полной мере передает все многообразие антикоррупционных инструментов, известных по научным и экспертным работам. Тем не менее, хорошо заметно движение в этом направлении. Многие правовые антикоррупционные механизмы могут не терять своей тесной связи с предметной областью, в которой были рождены, и не переходят в состав какого-то изолированного «антикоррупционного права», но в своей совокупности они все чаще начинают рассматриваться в качестве единой системы, которая хорошо продумана, управляема и эффективна в правоприменительной практике. Иными словами, можно определенно сказать, что наблюдается некоторая инерция в развитии права и законодательства в этом направлении, что совершенно естественно и предсказуемо, поскольку этот образ мысли захватил умы международной и национальной общественности (в т.ч. профессиональной) не так давно в исторической ретроспективе, однако сложно подвергать сомнению вектор на дальнейшее расширение системного видения антикоррупционной стратегии на консолидацию и детализацию специализированного законодательства.

В Российской Федерации начало формирования антикоррупционного законодательства как отрасли российского законодательства можно вести с 1992 г., когда был принят Указ Президента РФ № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»<sup>157</sup>. Документ весьма компактен, но, во-первых, уже ставит вопрос о некоторой антикоррупционной политике в отношении большого проблемного поля (государственная служба), во-вторых, предусматривает определен-

---

<sup>157</sup> Указ Президента РФ от 04.04.1992 N 361 (с изм. от 16.11.1992) «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 923 (Утратил силу с 28 июня 2005 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 28.06.2005 № 736).

ное разнообразие механизмов противодействия коррупционной культуре (запрет госслужащим заниматься предпринимательской деятельностью и совмещать её с иной оплачиваемой деятельностью, запрет «оказывать любое не предусмотренное законом содействие физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения», обязанность представления деклараций о доходах и имуществе и некоторые другие).

Уже в следующем году, еще до принятия действующей Конституции РФ, российский парламент, Верховный Совет рассматривает и первый в своем роде проект закона «О борьбе с коррупцией»<sup>158</sup>, правда, будучи принятым парламентом, он не был тогда одобрен Президентом РФ<sup>159</sup>.

Подобные законопроекты имели место и в дальнейшем. Инициативные проекты законов в основном вносили депутаты Государственной Думы, например, в 1996 г.<sup>160</sup>, 1999 г.<sup>161</sup>,

---

<sup>158</sup> Постановление Верховного Совета РФ от 31.03.1993 № 4718-1 «О проекте Закона Российской Федерации «О борьбе с коррупцией»» // Ведомости СНГ и ВС РФ. 1993. № 15. Ст. 528; Постановление Президиума ВС РФ от 13.07.1992 № 3284/1-1 «О проекте Закона Российской Федерации «О борьбе с коррупцией»» // Ведомости СНГ и ВС РФ. 1992. № 32. Ст. 1902.

<sup>159</sup> Законопроект был «принят Верховным Советом РФ 20 июля 1993 года. Внесен Комитетом Верховного Совета по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью. Разработан группой в составе А.А. Аслаханова, С.М. Бевзы, С.С. Бутенина, С.В. Ванюшкина, Б.В. Волженкина, А.В. Гриненко, А.И. Долговой, С.Э. Жилинского, Ю.М. Костанова, Л.Н. Куровской, В.В. Марущенко, С.А. Орлова, В.Д. Пахомова, А.В. Пехотина, Н.И. Шияна, при участии Э.М. Кондрашовой и Л.Г. Лекановой. В действие не вступил, так как не был рассмотрен после его возвращения Президентом Российской Федерации». — См. вместе с текстом на ресурсе Российской криминологической ассоциации. [Электронный ресурс]. URL: <http://crimas.ru/?p=1663>

<sup>160</sup> Проект Федерального закона «О борьбе с коррупцией» № 96700358-2 (Внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В.И. Илюхиным, В.Д. Рожковым 15.02.1996 г., снят с рассмотрения Государственной Думой ФС РФ 19.11.1999 г. (Постановление N 4558-II ГД)) // СПС Консультант Плюс.

<sup>161</sup> Проект Федерального закона «О борьбе с коррупцией» № 99097368-2. Внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В.И. Илюхиным, А.И. Александровым, А.А. Аслахановым, П.Т. Бурдуковым, А.Г. Баскаевым, М.И. Гришанковым, А.И. Гуровым, В.И. Волковским, В.В. Каретниковым, Н.Д. Ковалевым, А.С. Куликовым, А.Д. Куликовым, В.С. Останиным (Внесен в Государственную Думу ФС РФ 22.10.1999 г.; отклонен Государственной Думой ФС РФ 13.06.2001 г. (Постановление № 1623-III ГД)) // СПС Консультант Плюс.

2001 г.<sup>162</sup>, но все они отклонялись палатой через несколько лет. В 1998 г. Президент РФ обращается в Думу со своей инициативой принятия Закона «О борьбе с коррупцией», которая также отклоняется Государственной Думой в первом чтении<sup>163</sup>. Известны и другие законодательные инициативы в российском парламенте, связанные с попытками комплексного регулирования вопросов противодействия коррупции<sup>164</sup>.

Причины столь долгих метаний в отношении принятия базового закона часто объяснялись политическими мотивами и противоборством законодательной и исполнительной власти в 90-е гг. Однако также высказывались и вполне заслуживающие внимания резоны концептуального и юридического свойства.

К примеру, в связи с тем, что первые законопроекты о борьбе с коррупцией в основном систематизировали уже имеющийся нормативный материал, распространенным доводом, который преграждал дорогу данным правотворческим инициативам, было отсутствие собственного предмета правового регулирования. Действительно, не было особой необходимости в простом дублировании норм законодательства о го-

---

<sup>162</sup> Проект Федерального закона «О противодействии коррупции» № 148067-З. Внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ А.Г. Баскаевым, А.А. Аслахановым, А.И. Александровым, П.Т. Бурдуковым, Н.М. Безбородовым, В.Н. Басыгысовым, В.И. Волковским, В.П. Воротниковым, А.И. Гуровым, В.В. Гальченко, В.Д. Гребенюком, В.Ф. Дорогиным, В.И. Илюхиным, В.Д. Катальниковым, Н.Д. Ковалевым, А.С. Куликовым, А.Д. Куликовым, Г.К. Леонтьевым, О.В. Морозовым, Н.А. Овчинниковым, Г.И. Райковым. (Внесен в Государственную Думу ФС РФ 05.11.2001; отклонен Государственной Думой ФС РФ 29.10.2008 (Постановление № 1151-5 ГД)) // СПС Консультант Плюс.

<sup>163</sup> Проект Федерального закона «О борьбе с коррупцией» внесен Президентом РФ письмом № Пр-610 от 28.04.1998 г., принят к рассмотрению протоколом заседания Совета Государственной Думы № 138 12.05.1998 г. и 09.09.1998 г. отклонен ГД при рассмотрении в I чтении (Постановление № 2934-II ГД) // СПС Гарант.

<sup>164</sup> Так, например, согласно С. Бондаренко «Государственной Думой 12 декабря 1994 года Закон «О борьбе с коррупцией» был принят. Но верхняя палата — Совет Федерации — закон отвергла. После доработки Закон «О борьбе с коррупцией» был принят Государственной Думой 22 ноября 1995 года и одобрен Советом Федерации 9 декабря 1995 года. Однако Президент его не подписал». См. Бондаренко С.В. Указ. соч. — С. 107.

сударственной службе и уголовно-правового законодательства. Между тем с течением времени, особенно после присоединения России в середине 2000-х гг. к ряду ключевых международных антикоррупционных конвенций, взгляд на систему антикоррупционных мер, которое может предпринять государство в союзе с бизнесом и гражданским обществом, значительно расширился, что сняло указанный довод как устаревший.

Весьма распространенным явлением, особенно в профессиональном юридическом сообществе, было видеть в таком законе дань традиционному юридическому фетишизму. Созданием парадного нормативного фасада для многих публичных политиков исчерпывалась задача борьбы с коррупцией. Поэтому «по мнению юристов, этот документ призван был не столько направлять борьбу с коррупцией, сколько имитировать ее»<sup>165</sup>. Следовательно, данный закон имел бы смысл лишь при наличии понимания дальнейших шагов, которые необходимо предпринять после вступления его в силу, что могло бы выразиться в согласовании национального плана действий по борьбе с коррупцией и дальнейшем развитии антикоррупционных институтов, что также получило новый импульс в конце 2000-х гг.

Еще одна заслуживающая внимания позиция выражалась в неприятии урегулирования в этом центральном законе только инструментов «борьбы» с коррупцией, в отсутствие профилактических и институциональных мер<sup>166</sup>. На примере ряда зарубежных стран мы уже могли оценить, чем чреваты перекосы в сторону «стратегии войны», поэтому для цельного взгляда на систему антикоррупционных мероприятий необходимо было ставить проблему шире и включать в пределы регулирования антикоррупционные механизмы, характерные для более взвешенных и долгосрочных стратегий «осознания»

---

<sup>165</sup> Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. М.: Экономика, 2011. — С. 149.

<sup>166</sup> См., например: Устинов В.С. Правовые основы предупреждения коррупции // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. Сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Москва, 9-10 сентября 1999 г.) / Под ред. В.В. Лунеева. М.: Юрист, 2001. — С. 209.

и «системного устранения условий». И действительно, в 2000-е гг. мы замечаем некоторую смену акцентов, когда вместо привычных законопроектов «О борьбе с коррупцией» мы видим проекты законов «О противодействии коррупции».

Таким образом, мы подошли к принятию действующего базового антикоррупционного российского Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 15.02.2016 г.)<sup>167</sup>.

Было бы несправедливо умолчать о том, что российское федеральное законодательство все это время не было изолировано и герметично, но развивалось в контексте глобальных международных правовых инициатив, о которых мы говорили чуть ранее. Кроме того, и ближайшие российские соседи, и некоторые российские регионы, субъекты РФ, к этому времени имели известный опыт в разработке комплексного антикоррупционного законодательства, что не стоило бы сбрасывать со счетов. Так, уже к концу 90-х гг. специальный закон «О борьбе с коррупцией» был принят на Украине (1995 г.), в Республике Молдова («О борьбе с коррупцией и протекционизмом», 1996 г.), в Республике Казахстан («О борьбе с коррупцией», 1998 г.)<sup>168</sup>. Из российских регионов значительно раньше 2008 г. свои комплексные законы о противодействии коррупции приняли в Башкирии<sup>169</sup> и Волгоградской области<sup>170</sup>, а к 2006 г. к ним присоединились Ленинградская об-

---

<sup>167</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>168</sup> Мельник Н.И. Особенности развития коррупционных процессов и осуществления антикоррупционной деятельности в странах СНГ // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: Сборник статей / Под ред. доктора юрид. наук П.Н. Панченко, к.ю.н. А.Ю. Чупровой, к.ю.н. А.И. Мизерия. Н.Новгород, 2001. — С. 120.

<sup>169</sup> Закон Республики Башкортостан от 13.10.94 № ВС-25/36 (ред. от 05.08.1999, с изм. от 02.03.2006) «О борьбе с коррупцией» // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1995. № 2(32). Ст. 37 (В настоящее время утратил силу). При подготовке настоящего материала использовалась справочная правовая система Консультант Плюс Регион.

<sup>170</sup> Закон Волгоградской области от 09.07.2002 № 721-ОД «О борьбе с коррупцией на территории Волгоградской области» // «Волгоградская правда», № 121, 16.07.2002.

ласть<sup>171</sup>, Кабардино-Балкария<sup>172</sup> и еще около десятка субъектов РФ. Разумеется, после принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» в 2008 г. практически все субъекты РФ за очень редким исключением сформировали в своем законодательстве централизованный нормативный источник, являющийся основой их региональной антикоррупционной политики.

Итак, базовый российский Закон «О противодействии коррупции» 2008 г., поборов ограниченность концептуального взгляда на разнообразие коррупционных проявлений и мер противодействия им, характерного для законопроектов 90-х и начала 2000-х гг., сформировал основу современного официального видения российской антикоррупционной стратегии, отраженную теперь в нормативном поле. В тексте Закона явно прослеживается почерк регулятивных моделей, известных по международным антикоррупционным документам.

Значительную часть содержания составляют нормы, касающиеся таких механизмов превенции антикоррупционных практик, которые были принадлежностью законодательства о государственной службе, вроде урегулирования конфликта интересов, декларирования активов, правил увольнения и запретов по службе. Однако важно обратить внимание, что теперь они получили импульс для развития не только в отношении гражданских служащих (т.е. лиц, «замещающих должности государственной гражданской службы»), но и других категорий представителей власти, в т.ч. лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов РФ, «замещающих должности в государственных корпорациях»<sup>173</sup>, занимающих должности в Центральном Банке РФ, Пенсионном Фонде РФ и «иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов»<sup>174</sup>.

---

<sup>171</sup> Областной закон Ленинградской области от 26.12.2007 № 194-оз «О противодействии коррупции в органах государственной власти Ленинградской области и органах местного самоуправления Ленинградской области» // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области, вып. 1, 17.06.2008.

<sup>172</sup> Закон Кабардино-Балкарской Республики от 19.06.2007 № 38-РЗ (ред. от 17.03.2014) «О профилактике коррупции в Кабардино-Балкарской Республике» // «Кабардино-Балкарская правда», № 185-188, 22.06.2007.

<sup>173</sup> Например, в ст. 12.4 Закона.

<sup>174</sup> Например, в ст. 13.2 Закона.



Но еще более важным отличием от предыдущих попыток комплексного регулирования противодействия коррупции является включение в Закон норм об организационных основах противодействия коррупции (ст. 5), об основных направлениях деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции (ст. 7), а также системы мер по профилактике коррупции (ст. 6), что отражает значительно более цельный подход к пониманию коррупции, который мы видели в «стратегии осознания» и «устранения условий коррупции». К числу профилактических мер относятся, к примеру: формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов; предъявление особых антикоррупционных требований при приеме на работу и увольнении; развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. Таким образом, отечественное антикоррупционное законодательство стало примечательно обновленной концепцией базового закона, который теперь включает так или иначе элементы всех антикоррупционных стратегий, причем реверансы в сторону «стратегии войны» в нем делаются в гораздо меньшей степени, чем это имело место прежде в законопроектах.

Между тем, современное российское антикоррупционное законодательство складывалось с середины 90-х гг. параллельно и почти независимо от попыток принятия некоей комплексной, систематизирующей нормативной основы в виде центрального федерального закона. Так, значительный рывок в развитии антикоррупционных инструментов пережило российское законодательство о государственной службе. Прежде всего, речь идет о Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г.<sup>175</sup>, сменившем прежний Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. и предусмотревшем ряд детализированных правовых ме-

---

<sup>175</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

ханизмов, которые хотя и имели место раньше, только с этого времени начинают внедряться в практику (например, меры по предотвращению конфликта интересов).

Особое развитие получило законодательство, связанное с декларированием активов представителей государства. Причем созданием правореализационного механизма, вытекающего из законодательства о государственной службе, законодатель не ограничился. Был принят Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» 2012 г.<sup>176</sup> Кроме того, прямое отношение к предотвращению коррупционных практик уже на транснациональном уровне имеет законодательный запрет отдельным категориям лиц иметь счета в иностранных банках<sup>177</sup>. Примечательно, что среди этих категорий оказываются и кандидаты на выборные должности<sup>178</sup>, а обязанности по декларированию доходов становятся теперь принадлежностью не только представителей исполнительной власти, но также превращаются в реально действующие нормы из состава элементов статуса парламентариев<sup>179</sup>, судей<sup>180</sup> и других представителей государственной власти.

---

<sup>176</sup> 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» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6953.

<sup>177</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

<sup>178</sup> См., например, п. 3 ст. 33 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>179</sup> См., например, ст. 10 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

<sup>180</sup> См., например, ст. 8.1. Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 03.07.2016) «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

В середине 2000-х гг. несколько укрепились позиции сторонников антикоррупционных реформ в экономике, что явилось основой для принятия целого пакета законов, связанных с бюрократизацией государственного управления в хозяйственном секторе. В частности, была оформлена Концепция административной реформы, которую можно считать прологом к разработке современных нормативных антикоррупционных стратегий<sup>181</sup>. На новом уровне детализации урегулирован вопрос проведения государственных закупок<sup>182</sup>, предприниматели получили правовые инструменты для противодействия чрезмерному вниманию чиновников к себе<sup>183</sup>, на более ясной основе были урегулированы процедурные моменты выдачи разрешительной документации<sup>184</sup>.

---

<sup>181</sup> 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» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>182</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. Ст. 3105 (утратил силу, ныне действует Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>183</sup> Федеральный закон от 8 августа 2001 года N 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33. Ст. 3436 (утратил силу, ныне действует Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>184</sup> Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О техническом регулировании» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140; Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ (ред. от 29.12.2010) «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с изм. и доп., вступавшими в силу с 01.01.2011) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3430. В настоящее время утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

В отсутствие федерального закона о нормативных правовых актах, отдельное и весьма представительное регулирование получил вопрос об их антикоррупционной экспертизе<sup>185</sup>, которая должна позволять на этапе подготовки проектов нормативно-правовых актов вычищать из их текстов дефекты, которые могут провоцировать возникновение комфортных для коррупционеров условий или недостаточно активно препятствовать коррупционным практикам.

Большое значение имеет и принятие законов о доступе граждан к информации о деятельности органов власти. Получение такой информации через СМИ, как правило, исключает момент непосредственного контроля граждан за состоянием публичных дел и профессионализмом чиновников, поэтому именно обеспечение механизмов прозрачности деятельности органов власти через реализацию права на доступ к информации стало обязательным элементом всех комплексных антикоррупционных стратегий. И теперь активно развивающаяся за рубежом с 60-х гг. XX в. модель «права знать» также получила поддержку и в России<sup>186</sup>.

Кроме того, к системе привычных инструментов противодействия коррупции в широком, т.е. современном ее понимании, относятся и отдельные направления совершенствования традиционных областей конституционного законодательства. Так, в российском избирательном законодательстве получил развитие блок норм в главах о статусе

---

<sup>185</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

<sup>186</sup> 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» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

кандидатов<sup>187</sup>, который препятствует использованию должностного или служебного положения в предвыборных целях, иначе говоря, предназначен для нейтрализации административного ресурса на выборах. А требования ряда международных антикоррупционных конвенций об обеспечении прозрачности финансирования политических партий и избирательных фондов также являются привычной составляющей законодательства о партиях и о выборах, не говоря уже о традиционных для российского избирательного права запретах на подкуп избирателей, превышение предельных размеров избирательных фондов и т.п.

Точно так же к общим антикоррупционным мерам, на которые часто обращают внимание международные антикоррупционные стратегии и которые нашли самостоятельное отражение в российском конституционном законодательстве, можно отнести законы о парламентском расследовании<sup>188</sup>, об общественном контроле<sup>189</sup>, о контрольных функциях парламента<sup>190</sup>, об уполномоченном по правам человека<sup>191</sup>, об особых анти-

---

<sup>187</sup> Соответствующие нормы появились еще в Федеральном законе от 19.09.1997 № 124-ФЗ (ред. от 10.07.2001, с изм. от 11.06.2002) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 38. Ст. 4339 (Утратил силу в связи с принятием названного ранее Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Подробнее об этом см. отдельное исследование автора: Шервердяев С.Н. Развитие понятия использования преимуществ должностного или служебного положения в российском избирательном законодательстве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2015. № 4. — С. 42 – 59.

<sup>188</sup> Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

<sup>189</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

<sup>190</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

<sup>191</sup> Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

коррупционных санкциях в системе мер государственного контроля<sup>192</sup> и др.

Отдельными направлениями в международных антикоррупционных стратегиях обычно выступают создание специальных органов по противодействию коррупции и международное сотрудничество. Среди органов, специально предназначенных для противодействия коррупции, и являющихся в этом смысле в России контактными для международного профессионального общения, выделяются прокуратура и Министерство юстиции. Однако имеет место и специальный орган, который призван обеспечивать политическую поддержку деятельности по противодействию коррупции. Речь идет о Совете при Президенте РФ по борьбе с коррупцией<sup>193</sup>, председателем которого является Глава государства<sup>194</sup>. Что касается международного сотрудничества, то помимо факта присоединения России к крупнейшим международным антикоррупционным документам, прежде всего, Конвенции ООН против коррупции 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., продолжает активно

---

<sup>192</sup> В частности, такой как «утрата доверия» Президента. См., например, п. 1 ст. 19 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; пункт 6.1. ст. 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>193</sup> Указ Президента РФ от 24.11.2003 № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 48. Ст. 4657. Документ утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 03.02.2007 № 129 (с изм. от 11.08.2007) «Об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 6. Ст. 731 (также утратил силу в связи с изданием нижеследующего акта (см.).

<sup>194</sup> Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 14.02.2014) «О мерах по противодействию коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.

формироваться законодательство в отношении обеспечения прозрачности международных финансовых операций и противодействию легализации коррупционных активов<sup>195</sup>.

Таким образом, в Российской Федерации к настоящему времени на уровне актов высшей юридической силы созданы правовые основы для противодействия коррупции практически по всем основным направлениям комплексных международных антикоррупционных стратегий.

Подводя итоги этой части, следует упомянуть, что антикоррупционная деятельность в России с начала запуска ее активной фазы после принятия Федерального закона о противодействии коррупции 2008 г. носит характер отдельного направления государственной политики. Это подтверждает факт наличия в российской правовой системе специального Указа Президента РФ о Национальной стратегии противодействия коррупции<sup>196</sup>, а также Указов Президента о Национальных планах противодействия коррупции, которые с 2008 г. утверждаются на двухлетний период и призваны решать тактические задачи реализации Стратегии<sup>197</sup>.

Анализируя текст нормативно утвержденной Национальной антикоррупционной стратегии, можно обратить внимание на то, что в ней не предусматривается ряда элементов, характерных для комплексных международных антикоррупционных стратегий. Речь в первую очередь идет об элементах, связанных с общей политической инфраструктурой антикоррупционной деятельности и взаимодействием государства, бизнеса и гражданского общества. Это может показаться не-

---

<sup>195</sup> Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418.

<sup>196</sup> Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

<sup>197</sup> В настоящее время действует Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 14. Ст. 1985.

сколько странным, поскольку, как мы увидели выше, правовые основы, в т.ч. в виде соответствующих федеральных законов, в российском законодательстве уже присутствуют. Поэтому, принимая во внимание особенности функционирования российской государственной машины и специфику правоприменения, целесообразно было бы включить эти недостающие элементы как в Национальную стратегию, так и в Планы противодействия коррупции в России, утверждаемые Президентом РФ. Соединение политической воли с кумулятивным эффектом уже существующих законодательных антикоррупционных механизмов способно было бы во много раз усилить продуктивность антикоррупционной работы в России.

## **§ 5. Формирование системы конституционно-правового противодействия коррупции в России**

Предыдущие рассуждения показывают, что существует довольно богатый потенциал соединения конституционного права с антикоррупционной политикой. Во-первых, современное широкое понимание коррупции не только допускает, но и обязывает включать рассуждения о правовом устройстве политической системы в контекст антикоррупционной дискуссии. Во-вторых, все без исключения комплексные международные антикоррупционные стратегии включают в качестве базовых столпов антикоррупционной реформы такие проблемы, которые являются традиционными вопросами конституционного права (гарантии чистоты выборов, разделение властей, политический плюрализм и т.д.) В-третьих, российское конституционное законодательство в большинстве случаев уже имеет весьма существенный задел в нормативном отражении способов организации и совершенствования практики государственно-властной деятельности, которая с точки зрения антикоррупционной доктрины способствует формированию предпосылок для искоренения коррупции. Однако, на уровне российской Национальной стратегии противодействия кор-



рупции 2010 г., а также на уровне конституционно-правовой науки не делается заметных шагов для того чтобы увязать развитие конституционного законодательства с антикоррупционными задачами. В настоящем разделе мы последовательно рассмотрим некоторые перспективные направления развития науки конституционного права, которые могут позволить устранить этот пробел, объединив две темы, а также ряд исходных условий и проблем, которые этому до сих пор препятствовали.

Как представляется, разработка проблем противодействия коррупции в рамках конституционно-правовой науки, несмотря на значительный всплеск социальных исследований в этой области в последние десятилетия, все еще является не совсем привычной. Причина такого обстоятельства в некоторой степени кроется в известном консерватизме юридической науки. Его следствием является и распространенное предубеждение, что вопросы антикоррупционной деятельности в юридическом знании исчерпываются предметом уголовного права.

Первыми в российской литературе с этой установкой покончили административисты, разрабатывая для нужд отечественной административной реформы целый ряд в общем уникальных для российского законодательства проблем. Начало 2000-х гг. было отмечено в России интересом к строительству новой эффективной российской бюрократии. Как мы уже видели, в это время главным образом через законодательство о государственной службе российская юридическая наука обогащается институтами конфликта интересов, декларирования доходов и расходов, развивается логика государственных услуг, принимаются административные регламенты органов исполнительной власти. Кроме того, появляются и расцветают в законодательстве довольно оригинальные узкие направления вроде антикоррупционной экспертизы нормативных актов, фазу интенсивного становления переживают инструменты противодействия коррупции в сфере государственного регулирования экономической деятельности (оттачиваются процедуры государственных закупок, происходит

упорядочение государственного контроля предпринимательской деятельности и т.п.).

Конституционно-правовая наука долгое время оставляла этот потенциально перспективный фронт проблем без внимания. Период неопределенности, вызванный адаптацией к новым государственным задачам и особенностям их видения со стороны руководства страны, наблюдение и попытки объяснения новых приобретений и потерь в сфере конституционных ценностей на некоторое время обеспечило российское государство ведением работой.

Действительно, на первый взгляд может показаться, что видные российские конституционалисты не так много внимания посвящали этому вопросу в своих специальных исследованиях. Однако речь идет только о тех работах, где собственно в названии или в содержательной части активно используется традиционная для антикоррупционных исследований терминология<sup>198</sup>. Ведь по существу уникальная особенность предмета конституционного права неизбежно ведет наши исследования к тем проблемам, которые препятствуют становлению конституционной демократической государственности. И если принять факт, многократно подтвержденный на высшем уровне

---

<sup>198</sup> Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. — 2012. № 7. — С. 18 – 20; Илюхин В.И. О государственном устройстве и противодействии коррупции // Следователь. 2010. № 4. — С. 114 – 132; Кондрашев А.А. Конституционно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в РФ: варианты законодательных решений // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и терроризмом в России на современном этапе. Красноярск, 2009. — С. 32 – 36; Коррупция: природа, проявления, противодействие / Отв. ред.: Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2012. 688 с.; Ливеровский А.А. Коррупция как свойство государственной власти // Публичная политика-2010 / Под ред. М.Б. Горного и А.Ю.Сунгурова. СПб.: Норма, 2011. — С. 80 – 85; Пиджаков А.Ю. Государственно-правовое регулирование противодействия коррупции (международно- и национально-правовые аспекты). В 2 т. Т. 2. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2010. 582 с.; Психоматов Р.М. Коррупция как явление разрушения конституционно-правовых и административно-правовых форм. М.: Агент, 2000. 40 с.; Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. — С. 5 – 17; Шайо А. Коррупция, клиентелизм и будущее конституционного государства в Восточной Европе // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 1.

не, что коррупция относится к угрозам такого масштаба<sup>199</sup>, то следует признать, что российское государственное управление так или иначе с причинами и следствиями коррупции в системе властных отношений должно быть знакомо. Возможно, целостность и полнота этого знания пока оставляет желать лучшего, но отрицать возможность конституционно-правовой науки работать с проблемами противодействия коррупции с точки зрения неких мнимых предметных или методологических ограничений уже вряд ли оправданно.

Одним из препятствий, которое пока не удается преодолеть, является ограничительный нормативный подход к пониманию проблемы коррупции, проявившийся в базовом законе. Он нашел свое отражение в первую очередь в специфике легального понятия коррупции. Итак, в 2008 г. с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» коррупция получила легальное определение: «1) коррупция: а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным

---

<sup>199</sup> См., например, из послания Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию 2012 г.: «Мы продолжим наступление, безусловно, на коррупцию, которая уничтожает ресурс национального развития. При этом хочу подчеркнуть: ни одна бизнес-структура не должна пользоваться привилегиями от близости к исполнительной, законодательной или судебной власти, причем любого уровня... Настоящей «питательной зоной» для коррупции стали госзакупки. Прошу парламент ускорить принятие закона о федеральной контрактной системе. Причем важнейшее значение имеет аудит эффективности и целесообразности бюджетных расходов, закупок государства и госкомпаний, а также публичная отчетность о ходе и результатах исполнения госконтрактов». — Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012. // Российская газета, № 287, 13.12.2012. А также см. из послания Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию 2011 г.: «С 2010 года все государственные служащие, военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов декларируют доходы и имущество. Сведения, содержащиеся в декларациях, проверяются, а результаты таких проверок рассматриваются специальными комиссиями. По итогам этой работы только за первую половину текущего года более трех тысяч чиновников привлечено к ответственности. Хотел бы подчеркнуть, конечно, такая масштабная и системная борьба с коррупцией только началась, и мы будем ее вести решительно, системно и последовательно» // Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 // Российская газета, № 290, 23.12.2011.

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; б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица»<sup>200</sup>.

Как не сложно догадаться, это не самое блистательное определение из возможных, и содержит оно довольно много недостатков. Например, по какой-то причине вместо краткого категориального определения был использован перечень основных проявлений коррупционных правонарушений, созвучный уголовно-правовым составам из УК РФ. А в качестве признака субъективной стороны состава этого собирательного правонарушения мы отчетливо видим только материальную выгоду, в то время как в том же российском уголовном праве уже довольно продолжительное время в практике эксплуатируется концепция не только корыстной (имущественной), но и «иной личной заинтересованности», которая, между прочим, была бы весьма востребована при анализе коррупционных практик в системе публично-властных отношений<sup>201</sup>.

Российская правовая доктрина часто пользуется довольно простым определением коррупции, приведенным в Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией<sup>202</sup>,

---

<sup>200</sup> Ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О противодействии коррупции».

<sup>201</sup> «Иная личная заинтересованность» понимается сегодня Верховным Судом РФ как «стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.». См. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 N 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12, декабрь, 2009.

<sup>202</sup> Коррупция понимается здесь как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях. См.: Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. A/CONF. 169/14. 1995. 13 Apr.

с которым согласны многие видные исследователи в этом вопросе<sup>203</sup>. Для выработки легального определения законодатели могли бы воспользоваться образцами понятия коррупции, известными по актам международного права. К примеру, неплохие варианты имеют место в Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS N 174)<sup>204</sup> или даже в актах СНГ<sup>205</sup>.

Но если на момент принятия Закона о противодействии коррупции было вполне возможно включить в его текст более адекватное легальное определение коррупции, то почему мы видим это понятие в таком слегка «подпорченном» виде, т.е. зауженном с т.зр. содержания и исполненном не в лучшей юридической технике? Причина видится в том, что данный Закон, его принятие, его принятие с таким определением коррупции представляет собой очевидный политический компро-

---

<sup>203</sup> См., например: Волков А.П. К вопросу об определении понятия коррупции // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: Сборник статей / Под ред. доктора юрид. наук П.Н. Панченко, к.ю.н. А.Ю. Чупровой, к.ю.н. А.И. Мизерия. Н. Новгород, 2001. С. 476; Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева». М.: ИД «Юриспруденция», 2012. С. 19.

<sup>204</sup> Ст. 2: «Для целей настоящей Конвенции «коррупция» означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового» // «Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (ETS N 174) [рус., англ.] (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999) // Документ опубликован в СПС Консультант Плюс.

<sup>205</sup> «Коррупция — подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу.» — См. ст. 2 Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. N 33. — С. 225 – 260.

мисс. Возможно, с другим определением коррупции он вовсе не увидел бы свет. Привязка легального определения коррупции к конкретным и хорошо знакомым составам правонарушений и использование только корыстных мотивов в качестве обязательного признака правонарушения является более удобным приемом с точки зрения задач практической реализации упомянутого Закона, начала формирования новой практики на его основе, поскольку эта узость понимания коррупции создает меньше пространства для споров в правоприменении. Будучи несовершенным с позиции теории, это определение более инструментально с позиции практики.

Восприятие данного легального понятия коррупции в качестве результата сложного политического компромисса крайне важно. В принципе любой закон и любая его часть представляет собой результат компромисса в парламенте, как и между другими участниками законодательного процесса, но данный компромисс очевидно значительно глубже, это компромисс между попыткой комплексного решения проблемы коррупции и отсутствием такой попытки. Таким образом, этот компромисс между теорией и практикой, между нашими знаниями о коррупции в обществе и тем, что возможно в реальности в этой связи, начинается с определения коррупции. Можно сказать, что это очень точный и характерный символ для данной проблемы. Он учит нас тому, что необходимо сопоставлять имеющиеся знания с практическими возможностями, с общим контекстом, которым эта тема окружена сегодня. И конструктивный результат научных разработок будет иметь место только тогда, когда будет правильно оценено и будет найден верный метод внедрения таких знаний в практику. Правильное, адекватное понимание приемов, с помощью которых наука может оказать благотворное воздействие на реальную практику оказывается здесь чуть ли не более важным, чем глубокое понимание тонкостей предмета.

Заложенный в упомянутом Законе практический компромисс, разумеется, не является единственной причиной дефектности легального определения коррупции. Следует признать, что сведение понятия коррупции к конкретным составам пра-

вонарушений отражает привычный формально-юридический подход, основанный в данном случае на использовании традиционных, хорошо знакомых нормативных штампов. Помимо прочего это позволяет держать антикоррупционную работу под полным контролем, возможно, активизируя или имитируя ее при необходимости, но ни при каких обстоятельствах не допуская непредсказуемого развития сюжета, которому могло бы способствовать новое, более широкое концептуальное понимание коррупции.

Далее рассмотрим, как коррупция из бессвязных индивидуальных противоправных или аморальных актов превращается в глазах современной науки в системное явление с прочными социальными корнями и с причинами, которые кроются в недостатках урегулированной правом организации общества, т.е. как можно оценить ее потенциал оказаться в пределах внимания конституционного права.

Можно сделать логичное предположение, что если бы коррупция до сих пор воспринималась только в качестве отдельных и изолированных друг от друга индивидуальных актов злоупотребления полномочиями или взяточничества, то, вероятно, конституционное право никогда бы и не разглядело этого явления в силу больших категорий, с которыми оно работает, и в силу особенностей своего предмета, т.е. властеотношений. Но современные зарубежные исследования в области социологии, государственного управления, политологии в течение по меньшей мере последних пятидесяти лет находят все больше закономерностей и общих причин, которые способны объяснить расцвет коррупционных практик.

В этой связи полезно вспомнить символическое определение коррупции, которое пользуется большой популярностью в литературе. Оно раскрывает основные условия коррупции. Это изобретение знаменитого американского ученого Р. Клитгаарда, которое получило название «уравнения коррупции», а именно: «Коррупция = Монополия + Свобода действий — Подотчетность»<sup>206</sup>.

---

<sup>206</sup> См., например: Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону. ОАО «Ростиздат», 2002. — С. 40.

Данная формула означает, что коррупция с большой вероятностью появляется там, где имеет место:

а) монополия в принятии решений, т.е. при принятии решений нет конкуренции;

б) у принимающего решение есть свобода действий, т.е. нет формализованного регламента и границы его полномочий не ясны;

в) минус подотчетность означает, что процедура принятия решений реализуется непрозрачно и за ней нет никакого контроля.

В отношении первого элемента этой формулы (т.е. монополии) может показаться, что он не совсем подходит для органов власти, поскольку в системе государственного аппарата каждый государственный орган реализует вверенные ему полномочия, и можно подумать, что он обречен на монополию. И в целом это так, именно поэтому коррупция в обществе в наибольшей степени распространена в системе государственных органов. Однако, во-первых, уравнение коррупции имеет в виду не столько момент принятия решения, сколько соответствующую функцию в широком смысле, предполагая в том числе конкуренцию мнений, взглядов, позиций, которые формулируются до принятия решения и должны быть учтены так или иначе. Само по себе монопольное принятие решения не представляет большой угрозы, когда основывается на предшествующем ему диалоге и учитывает альтернативы. Во-вторых, для органов власти вполне можно было бы нивелировать этот монополичный недостаток, сделав упор на предотвращение других условий возникновения коррупции («б», «в»). Поэтому данное уравнение без всяких оговорок работает в отношении любых субъектов.

Почему важно обратить внимание на это определение коррупции Р. Клитгаарда? Оно подводит нас к мысли о том, что помимо плохого родительского воспитания и негодной субъективной морали правонарушителей у коррупции есть объективные причины, которые кроются в недрах социальной структуры, организации общества. И это становится особенно очевидным в случаях, когда разрушение нормальной практики ведения государственных дел приводит к так называемой



«системной коррупции». По существу речь идет о такой ситуации, при которой подмена публичного интереса частным становится не исключением, а правилом в государстве в целом.

В российской литературе системная коррупция понимается как комбинация административной и политической коррупции. Это наиболее опасная ее форма, свидетельствующая о глубоком поражении государственного механизма. Исследователь С.В. Бондаренко полагает, что системная коррупция имеет место там, где она становится частью системы управления, во многих случаях настолько неотъемлемой, что государство не может функционировать без нее<sup>207</sup>.

Динамика погружения государства в системную коррупцию — это хорошо теперь разработанная в зарубежной литературе тема. Одно из самых влиятельных исследований в этом направлении связано с описанием технологии «захвата государства» (statecapture), которое было подготовлено Д.Хеллманом и Д.Кауфманом для Всемирного Банка в 1999 г.<sup>208</sup> При этой технологии, если описывать ее в общем, противоправные лоббистские практики развиваются и расширяются со временем так, что негосударственные игроки постепенно захватывая отдельные сегменты государственного аппарата, подчиняя их своему влиянию, с какого-то определённого момента начинают контролировать государство в целом.

Интересно, что российские ученые выявили сходную технологию, которая может быть как продолжением предыдущей, так и быть независимой от нее, — технологию «захвата бизнеса», которая была предложена фондом ИНДЕМ в начале 2000 гг.<sup>209</sup> При этой ситуации государство, захваченное бизне-

---

<sup>207</sup> См. Бондаренко С.В. Указ. соч. — С. 18.

<sup>208</sup> Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. The World Bank. Washington, D.C. 2000. — P. 3, см. также: Kaufmann Daniel, Joel S. Hellman, Geraint Jones, and Mark A. Schankerman. Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies // World Bank Policy Research Working Paper № 2312. 2000. URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=236214](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=236214)

<sup>209</sup> Антикоррупционная политика: [Учеб. пособие для студентов вузов по специальностям управление, экономика, право, социология, политология] // Регион. обществ. фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ); Под ред. Г.А. Сатарова. М.: ПА «СПАС», 2004. — С. 81.

сом, пропитывается корыстными интересами настолько, что разворачивает обратный вектор и начинает захватывать бизнес (который еще не был охвачен коррупционными отношениями). Признаки наличия такого «государственного рейдерства» будут служить самой наглядной иллюстрацией системной коррупции.

Следующий тезис также хорошо иллюстрирует факт того, что коррупция из совокупности бессвязных противоправных актов превращается теперь в комплексное явление, доступное в качестве объекта исследования в рамках базовых социальных и основополагающих юридических наук, в особенности конституционно-правовой науки. Характерный показатель изменения отношения к проблеме коррупции в последние десятилетия — это формирование международного регулирования антикоррупционных стандартов.

Как мы уже знаем, первые международные инициативы такого рода были найдены в 1950-1960-х гг.<sup>210</sup>, однако вплоть до середины 1990-х гг. постановка вопроса в них носит очень избирательный, узкий характер — это кодексы этики сотрудников правоохранительных и других органов, проблема противодействия взяточничеству в международных коммерческих сделках, попытки выработки определения коррупции и т.д., в общем ничего особенно связанного с конституционным правом.

Принятие Конвенции ООН против коррупции 2003 г. изменило ситуацию. Теперь есть универсальный международный правовой документ, универсальный и с точки зрения действия, и с точки зрения предмета, поскольку включает стандарты для всех ключевых отраслей законодательства стран, присоединившихся к Конвенции (уголовного права, административного права, гражданского права, но также и конституционного права). Помимо привычных мер по криминализации коррупционных деяний, уголовному преследованию коррупционеров и возврату коррупционных активов здесь отчетливо

---

<sup>210</sup> Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012. — С. 9.

присутствует раздел о профилактике коррупции на уровне государства, т.е. раздел о ее причинах и мерах, которые должны предпринимать государства для устранения условий возникновения и развития коррупции.

В частности, Конвенция ООН против коррупции говорит, что в каждом государстве должна существовать антикоррупционная политика как таковая (ст. 5). И теперь она появилась и в России в виде Национальной стратегии и Национальных планов противодействия коррупции, которые принимаются с 2010 г. Для государствоведов особенно интересна ст. 7 Конвенции, которая призывает формировать антикоррупционные стандарты в избирательном законодательстве, обеспечивать требование прозрачности финансирования политических партий.

Данный факт свидетельствует о том, что в универсальных антикоррупционных международных документах ООН начинают формулироваться стандарты в той области отношений, которая является конституционно-правовой по своему существу. И ранее на международном уровне формировались универсальные стандарты для конституционного права, но главным образом через призму проблематики защиты прав человека (Всеобщая декларация прав человека 1948 г. или Пакт о гражданских и политических правах 1966 г.). Другие же стандарты, если и касались вопросов конституционного законодательства помимо прямой привязки к вопросу прав человека, то являлись не универсальными, а региональными стандартами (например, рекомендации Венецианской Комиссии Совета Европы<sup>211</sup> или рекомендации БДИПЧ ОБСЕ<sup>212</sup>).

---

<sup>211</sup> См., например: Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 года), одобрены ПАСЕ в 2003 г. // URL: <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-rus> (дата обращения — 07.06.2016 г.)

<sup>212</sup> См., например, Рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, содержащиеся в итоговом отчете Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 4 декабря 2011 года с комментариями Центральной избирательной комиссии РФ на официальном сайте последней: URL: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2016/03/17/01.html> (дата обращения — 07.06.2016 г.)

Разумеется, это не умаляет ценности последних, но лучше оттеняет значение международных документов нового типа, а именно: проблема коррупции международным сообществом воспринимается в настоящее время таким образом, что в универсальных антикоррупционных документах ООН начинают формулироваться правовые стандарты, имеющие отношение к вопросам конституционного права.

Обобщая сказанное, сегодня можно сделать вывод, что научные исследования, международное регулирование, а теперь и российское законодательство рассматривает коррупцию не как совокупность спорадических аморальных или преступных индивидуальных актов, где было бы достаточно схватить за руку и посадить коррупционера, а как системное общественное явление, на которое можно и нужно влиять. И если оказывается, что современная социальная наука способна отслеживать закономерности в развитии коррупционных практик на общегосударственном уровне, и по этому поводу формируются уже и международные стандарты, то логично задать вопрос о том, в какой именно момент, каким способом и на каком основании конституционное право должно проявлять интерес к этим закономерностям и стандартам?

Далее попробуем разобраться, какими могут быть основные подходы к освоению антикоррупционной проблематики в конституционно-правовой науке — с учетом тех идей, которые изложил С.А. Авакьян в первой главе настоящего издания. Представляется, что есть несколько базовых путей для проникновения конституционного права в антикоррупционный материал.

Теоретический путь: через обоснование, что системная коррупция представляет собой угрозу конституционным принципам, основам конституционного строя, конституционной государственности.

Суть подхода заключается в оценке влияния коррупционных процессов на политическую инфраструктуру таким образом, что они, например:

а) способны сковывать политический плюрализм (к примеру, устраняя из общественного диалога неугодные по-

литические партии или СМИ мелочными казуистическими требованиями ради будущего контроля бюджетных потоков в народном представительстве);

б) коррупционные процессы способны ограничивать разделение властей (например, формируя систему зависимости судей и парламентариев от исполнительной власти через вопросы влияния на карьеру и материальный достаток, с целью формирования клиентелистской системы, где лояльность обменивается на высокую зарплату и льготы);

в) речь может идти даже о нивелировании такого фундаментального принципа конституционного строя, как принцип народовластия (например, через фиктивные или контролируемые выборы, которые могут проводиться в некоторых странах или их регионах в интересах определенных партий или внепартийной политической элиты ради материальных или нематериальных выгод вроде сохранения высокого должностного статуса) и т.д.

Разумеется, данный теоретический маршрут разработки антикоррупционных проблем в конституционно-правовой науке не может быть единственным в поисках наиболее надежных гарантий конституционных принципов. Но для нас здесь главное, что такая постановка вопроса, во-первых, возможна с точки зрения предмета конституционного права и его методологии, во-вторых, выглядит слишком убедительно и красноречиво, чтобы ее игнорировать, в-третьих, содержит в себе внушительный потенциал новых научных разработок и открытий, которые оказываются доступны на волне нынешнего мирового антикоррупционного знания. Учитывая то обстоятельство, что лишь разносторонний и плюралистический взгляд может дать нам максимально адекватную картину изучаемых явлений, рассмотрение системной коррупции в качестве угрозы конституционным принципам или, другими словами, поиск новых гарантий реализации конституционных идей через призму антикоррупционных инструментов, должен получить свое развитие в отечественной конституционно-правовой науке.

Тематический путь: посредством разработки проблематики политической коррупции. Данная тема напрямую затрагивает

существо предмета конституционного права, т.е. властеотношения.

В зарубежной литературе тема политической коррупции начинает выкристаллизовываться в 1960-х гг. В англоязычных работах часто можно встретить утверждение, что в широкий научный оборот термин «политическая коррупция» ввел гарвардский политолог Дж. Най<sup>213</sup>. Современная классика по данной проблематике представлена в работах А. Хайденхаймера<sup>214</sup>, М. Джонстона<sup>215</sup>, С. Роуз-Аккерман<sup>216</sup>, Р. Клитгаарда<sup>217</sup> и др. В последнее время и российские ученые начинают публиковать крупные работы<sup>218</sup> и даже защищать диссертации по проблемам политической коррупции. Последние в основном написаны по политологии и содержат попытки комплексного объяснения причин коррупции в обществе и разграничения обычной коррупции и политической или по специальности уголовного права и криминологии, где политическая коррупция рассматривается как раздел темы политической преступности<sup>219</sup>.

---

<sup>213</sup> Nye, J. S. 1967. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, *American Political Science Review*, 61 (2). 417-427; Amundsen I. *Political Corruption: An Introduction to the Issues*. Chr. Michelsen Institute. WP 1999: 7. P. 2.

<sup>214</sup> *Political Corruption: concepts and contexts*. Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, editors—3rd ed. 2007; Heidenheimer Arnold J. (ed.). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

<sup>215</sup> Johnston Michael. *Syndromes of Corruption // Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge, 2010.

<sup>216</sup> Rose-Ackerman Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. NY., 1999; Роуз-Аккерман С. *Коррупция и государство*. М.: Логос, 2010. 356 с.

<sup>217</sup> Klitgaard Robert. *Controlling Corruption*, Berkeley CA: University of California Press. 1988; Klitgaard R., MacLea-Abroa R. and Parris, H. L., *Corrupt cities*. Washington. WorldBank, 2006.

<sup>218</sup> Кабанов П.А. *Политическая коррупция в России*. Нижнекамск, 1998.

<sup>219</sup> Кабанов П. *Политическая преступность: понятие, сущность, виды, причины, личность политического преступника, меры противодействия (криминологическое исследование)*: Дис докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2008; Кwon Д.А. *Политическая преступность: проблема концептуализации и актуальные практики*: Дис. канд. полит. наук. М.: МГУ, 2008; Селихов Н.В. *Коррупция в государственном механизме современной России (теоретические аспекты)*: Дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001; Семьнин А.С. *Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза (опыт Финляндии и Эстонии)*: Дис. ... канд. полит. наук. Казань, 2009 и др.

Что касается собственно конституционно-правовой дискуссии, то возможно это будет удивительно, но российское конституционное право занимается проблематикой политической коррупции довольно давно. Дело в том, что в основе темы политической коррупции лежат две хорошо выраженные проблемы — электоральная коррупция (выборы) и лоббизм. Российская конституционно-правовая наука данные вопросы осваивает давно и достаточно успешно, если вспомнить, к примеру, работы А.Ю. Бузина по административным избирательным технологиям<sup>220</sup> или работы А.П. Любимова о проблемах правового регулирования лоббизма<sup>221</sup>. Укажем на любопытные нюансы обеих тем в российской научной доктрине.

а) Электоральной коррупция. В общей российской дискуссии об электоральной коррупции принято считать, что пресловутый административный ресурс представляет собой неизбежный и неискоренимый бич российских выборов, и что это практически уникальное явление с его телефонным правом, загоном бюджетников на избирательные участки и т.п. Это не так: явление, которое принято называть административным ресурсом известно за рубежом как политический патронаж. Он был знаком европейским странам задолго до того, как в Российской империи начали формироваться представительные органы западного типа. Политическая коррупция в данной форме является привычным атрибутом вечной «гонки вооружений» между законом и его нарушением: с появлением избирательного права появляется

---

<sup>220</sup> Бузин Ю. А. Административные избирательные технологии: московская практика. М.: Центр «Панорама», 2006. 192 с.; Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М.: Центр «Панорама», 2007. 271 с.

<sup>221</sup> Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (Антикоррупционный проект). М.: Издание Государственной Думы, 2000. 392 с.; Любимов А.П. Политическое право и практика лоббизма (Антикоррупционный проект). М.: Издательство Государственной Думы, 2001. 240 с.; Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1998.

и политический патронаж. Более того, он продолжает сопровождать выборы в развитых странах вплоть до наших дней, правда в таких рафинированных проявлениях, которые легко спутать с законными средствами политической борьбы в демократическом государстве.

На наш взгляд, было бы очень важно отдавать себе в этом отчет: административный ресурс в России не уникален и, наблюдая за окружающим, вряд ли стоит падать духом. Пример других стран показывает, что избавление от таких незаконных практик представляет собой вопрос времени, иногда долгого времени. Но мы не находимся один на один с этой болезнью, известны ее причины, симптомы и лекарства, ее можно лечить, и есть практика успешной терапии.

б) Лоббизм. Возможности правового регулирования лоббизма в принципе российской доктриной конституционного права воспринимается не особенно благожелательно, поскольку это явление свидетельствует о неких односторонних влияниях частного интереса на политику, которых по идее в демократическом государстве быть не должно, так как политическую повестку и политические решения должны определять избиратели или политические партии как их профессиональные представительства. Однако реальная практика показывает, что фактический лоббизм процветает, и интересно, что этого совершенно не скрывают даже крупные государственные функционеры или представители бизнеса.

Почему тогда наука так вяло реагирует на это обстоятельство? По всей видимости, причина заключается в том, что российский лоббизм является неформатной темой для простых и привычных решений, проблему лоббизма не разрешить посредством принятия закона о лоббизме. Этот подход скорее всего остался в прошлом, поэтому модели, заложенные в известных прежде законопроектах о регулировании лоббистской деятельности Чуева-Зоркальцева<sup>222</sup> или Надеж-

---

<sup>222</sup> Проект Федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (Внесен депутатами Государственной Думы В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым, А.В. Чуевым в 1997 г. и снят с рассмотрения в 2004 г.) // СПС Консультант Плюс.



дина-Хакамады<sup>223</sup>, не будут работать<sup>224</sup>. Причина заключается в том, что лоббизм тоже не стоял на месте, он повзрослел и приобрел уверенности в своих силах. Как и любой нерегулируемый рынок, рынок лоббизма склонен к монополизации, и сейчас очевидно имеется совершенно другой масштаб лоббистской практики, появились элементы неформального централизованного контроля и управления лоббистскими усилиями.

Между тем, зарубежный опыт, также как и в случае с электоральной коррупцией, показывает, что лоббистские практики если и не могут быть искоренены полностью, то по меньшей мере вполне могут обрести цивилизованные формы и перестать влиять на легитимность важных государственно-властных решений. Поэтому для российского конституционного права тема эта несколько не закрыта, требуется четкое понимание различий между правомерным и противоправным лоббизмом, регламентация и обеспечение прозрачности функционирования механизмов правомерного лоббизма и формирование институциональных условий для минимизации лоббизма противоправного.

3) Еще один подход, связанный с внедрением конституционно-правовой науки в антикоррупционную проблематику, наименее замысловат и не требует особых объяснений. Речь идет о соблюдении международных антикоррупционных обязательств Российской Федерации, которые связаны так или иначе с конституционно-правовыми вопросами. Поскольку механизм внедрения международных норм во внутреннее законодательство именуется имплементацией<sup>225</sup>, соответственно

---

<sup>223</sup> Проект Федерального закона № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (Внесен депутатами Государственной Думы третьего созыва Б.Б. Надеждиным, Б.Е. Немцовым, И.М. Хакамадой в 2003 г. и снят с рассмотрения в 2005 г.) // СПС Консультант Плюс.

<sup>224</sup> Между тем, вполне вероятно, что для регионального и муниципального уровня или отдельных сегментов рынка могут быть полезны и знакомые механизмы законов о лоббизме вроде регистрации лоббистов, раскрытия форм и адресатов лоббистской деятельности, источников финансирования.

<sup>225</sup> Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012. — С. 39.

этот подход можно условно назвать «имплементационным».

Если идти по линии решений ООН, т.е. иметь в виду реализацию Конвенции ООН против коррупции 2003 г., то с практической точки зрения это не самый продуктивный путь, поскольку контрольный механизм реализации Конвенции предполагает лишь довольно абстрактные отчеты и формальные конференции стран-членов, проводимые раз в два года. Однако и этого может быть вполне достаточно, чтобы по меньшей мере включить проблему коррупции в перечень традиционных вопросов конституционного права (коль скоро в Конвенции речь идет об избирательном законодательстве и политических партиях), разрабатывать теоретический вокабуляр конституционно-правовой науки, проводить сравнительные исследования.

Другое, более практическое направление, связано с реализацией обязательств России по линии Совета Европы. И здесь можно выделить два аспекта.

Первый аспект связан с соблюдением обязательств, контроль за которыми осуществляет специализированная антикоррупционная инстанция Совета Европы, Группа государств по борьбе с коррупцией (далее — ГРЕКО). Организация считается в достаточной степени профессиональной, чтобы в связи со своими задачами выносить рекомендации странам-членам в отношении соблюдения всех общеевропейских конвенций, имеющих антикоррупционный характер, совершенно независимо от их предметного профиля<sup>226</sup>. К примеру, в 2014 году значительные изменения в Федеральный закон о политических партиях были внесены в связи с реализацией ре-

---

<sup>226</sup> Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS N 173) (Принята в г. Страсбург 27.01.1999) (с изм. от 15.05.2003) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2394; Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS N 174) (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999). Конвенция вступила в силу 1 ноября 2003 года. Россия не участвует. Документ опубликован не был; Рекомендация N Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (Принята 08.04.2003 на 835-ом заседании представителей министров) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

комендаций ГРЕКО, изложенных в Оценочном докладе этой организации по вопросам прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации (20 — 23 марта 2012 г.)<sup>227</sup>. Таким образом, пример ГРЕКО показывает, что в настоящее время возможно формирование организационных институтов, обеспечивающих отслеживание соблюдения антикоррупционного законодательства в любых областях правоотношений. Если коррупция способна поражать любые виды отношений, то и механизмы ее сдерживания не должны иметь искусственных границ. То же в полной мере касается подходов к изучению коррупции и в правовой науке. Отстаивание предметных пределов разных юридических наук, возможно, помогает учёным примерно определить границы своей приемлемой компетентности, но когда эти междисциплинарные границы начинают мешать продуктивной практике, решению реальных проблем, она находит вполне разумные действенные механизмы.

Второй аспект касается исполнения обязательств в связи с решениями общеевропейских органов по линии Совета Европы (ПАСЕ, Комитет министров Совета Европы<sup>228</sup>, Венецианская комиссия<sup>229</sup>, Европейский Суд по правам человека<sup>230</sup>), которые касаются, казалось бы, сугубо «традиционных» конституционно-правовых вопросов, например, защиты избирательных прав граждан или политической конкуренции в ши-

<sup>227</sup> См.: Митин Г.Н. Новеллы Федерального закона «О политических партиях» 2014 г. и динамика финансирования политических партий в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. — С. 18 – 23.

<sup>228</sup> Например: Рекомендация N 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).

<sup>229</sup> Заключение о законе о политических партиях РФ № 658/2011. Одобрено Советом по Демократическим Выборам на 40 заседании (Венеция, 15 марта 2012) и Венецианской Комиссией на 90 Пленарном заседании (Венеция, 16-17 марта 2012). Страсбург, 20 марта 2012 CDL-AD(2012)003 // См., например, на сайте Венецианской комиссии: URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282012%29003-e> (дата обращения: 07.06.2016)

<sup>230</sup> Например, дело Краснов и Скуратов (Krasnov and Skuratov) против Российской Федерации» (жалобы 17864/04 и 21396/04) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2008. № 4. — С. 115 – 132.

роком смысле. Однако сегодня такие документы связываются доктриной с современным пониманием политической коррупции как проблемы конституционного права.

Кроме того, помимо указанных трех общих направлений имеет смысл выделить ряд прикладных подходов, которые могут быть использованы конституционно-правовой наукой для погружения в антикоррупционный материал. Некоторые из них носят скорее экспериментальный характер, а некоторые являются вполне традиционными для классической структуры конституционного права постановками вопроса, которые ранее не преломлялись в контексте антикоррупционных проблем просто потому, что наукой не ставилось такой методологической задачи.

Итак, какие еще темы могут попасть в систематику конституционно-правового противодействия коррупции?

Во-первых, можно сказать о проблеме формирования общих черт конституционно-правового статуса должностных лиц. Суть такой постановки вопроса заключается в том, что в российском законодательстве пока нет единого легального термина, который бы объединял весь корпус сотрудников органов власти (вроде английского *public officials*). Законодательство о государственной службе оперирует понятиями «лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации», «лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации»<sup>231</sup>, «федеральные государственные служащие» и «государственные гражданские служащие субъекта Российской Федерации»<sup>232</sup>, «гражданские служащие»<sup>233</sup> и «муниципальные служащие»<sup>234</sup>. Уголовному

---

<sup>231</sup> Ст. 1 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>232</sup> Ст. 10 того же Закона.

<sup>233</sup> Ст. 13 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>234</sup> Ст. 10 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

праву и законодательству об административной ответственности известно понятие «должностного лица»<sup>235</sup>. Однако, указанные понятия не охватывают всех представителей органов власти.

Конституционное право до последнего времени и вовсе не испытывало необходимости в продвижении в этом направлении, поскольку концентрировалось на вопросах статуса глав государств и правительств, парламентариев и судей высших судов, причем рассматривая эти вопросы изолированно. Однако, в настоящее время бурная административная реформа 2000-х гг. выявила ряд сквозных аспектов статуса, которые весьма сходным образом меняют регулирование правового положения представителей всех ветвей власти и всех уровней власти. И эти аспекты носят ярко выраженный антикоррупционный характер. Это, в частности, тема конфликта интересов и декларирования активов.

А поскольку речь идет о представителях всех ветвей власти, то, во-первых, встает вопрос о том, чтобы законодательство располагало единой инструментальной научной категорией, которая бы включала всех представителей власти, несущих соответствующие особые антикоррупционные обязанности. Во-вторых, необходимо определится и с предметной подчиненностью этого вопроса в юридической науке, поскольку антикоррупционные обязательства начинают с некоторых пор касаться не только чиновников, т.е. представителей исполнительной власти, но и парламентариев, и судей. Поэтому регулирование статуса последних через призму сугубо административно-правовых подходов наводит на мысль не только о том, что административно-правовая наука несколько выходит за пределы своей традиционной компетенции, но, что

---

<sup>235</sup> См. Примечание 1 к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; Примечание к ст. 2.4. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

более важно, будучи реализованным в законодательстве, такой подход может угрожать разрушением институциональных гарантий принципа разделения властей.

С другой стороны, можно было бы подумать, что решение проблемы формирования основ единого статуса представителей власти является епархией теории государства и права. Разумеется, так или иначе все отраслевые юридические науки связаны с теорией государства и права. Однако это не может означать, что отраслевые науки лишены собственной теории. Задача теории государства и права видится в том, чтобы удерживать под контролем и в единой логике, в единой системе фундаментальные правовые категории, которые используются в данном государстве. Задача теории отраслевых наук состоит в том, чтобы, во-первых, досконально изучать отраслевые институты и, во-вторых, обеспечивать смычку отраслевой теории с законодательством и практикой, т.е. направлять законодателей, формировать рекомендации в отношении конкретного правового регулирования. Специфика науки конституционного права заключается в том, что она имеет много общего с теорией государства и права по первому критерию, поскольку отраслевые институты конституционного права пересекаются, а то и совпадают с объектами общей теории государства. Однако конституционалисты изучают государство гораздо более предметно и, что особенно важно, они в мельчайших деталях отвечают за оценку качества конституционного законодательства.

Таким образом, в нашем случае важно, что общий статус должностных лиц всех ветвей власти — это не вопрос некоей новой отвлеченной эстетической концепции в праве, а вопрос наличия конкретных законодательных гарантий, отсутствие которых может привести к нарушению принципа разделения властей, гарантированного действующей российской Конституцией. Отрасль права, которая обязана обеспечивать законодательными гарантиями конституционные принципы и укреплять их, находить выход из конкретных проблем текущей фактической конструкции властеотношений — это конституционное право. Поэтому конституционно-правовая

наука должна проявить внимание вопросу формирования единых черт статуса представителей власти, значительная часть которых имеет антикоррупционный смысл.

Во-вторых, конституционное право может рассматривать антикоррупционные проблемы через призму вопросов ответственности за акты политической коррупции. Фабула этой проблемы связана с тем, что в практике различных государств часто оказывается невозможным привлечь к ответственности должностных лиц высшего уровня, а иногда и других должностных лиц, которые связаны с коррупционными сетями, оплетающими политическую лояльность и клиентелизм, поскольку у правоохранительных органов недостаточно политического веса. Следовательно, в науке необходима проработка вопроса об укреплении правоохранительной системы таким образом, чтобы она была способна справляться с подобными задачами.

В первую очередь целесообразно в этом смысле проработать в теории конституционного права вопрос о новых политических гарантиях независимости суда, в особенности связанных с системой их назначений, как и системой назначения руководителей судебных органов. Также довольно много литературы в рамках антикоррупционной дискуссии посвящено вопросу об учреждении специального независимого органа, имеющего особый политический статус, который был бы в силах поставить вопрос о том, чтобы «замахнуться» на министра или другую высокую фигуру<sup>236</sup>. Суть проблемы, как легко представить, заключается вовсе не в том, чтобы грамотно расследовать коррупционные правонарушения. Уровня компетентности действующих органов вполне для этого достаточно. Проблема лишь 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. Должна ли это быть какая-то разновидность государ-

---

<sup>236</sup> См., например, гл. 14 «Независимые учреждения по борьбе с коррупцией» в книге: Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / Науч.ред. С.В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000. — С. 186.

ственного трибунала, который в некоторых странах венчает систему административной юстиции или существует в качестве самостоятельного органа? Будет ли этот орган сам выносить окончательные решения или будет иметь возможность доводить до суда и обжаловать его решения во всех инстанциях, если судебный приговор покажется ему предвзятым? Либо в странах переходной демократии дефицит легитимности такого независимого органа повлечет необходимость использования в механизмах привлечения к ответственности всенародного представительства, а на определенных уровнях власти, возможно, и форм непосредственной демократии? Очевидно, что конституционалисты должны принять участие в обсуждении этих вопросов.

Еще один момент в рамках этой темы, довольно традиционный для конституционного права и при этом имеющий явное антикоррупционное звучание — это оценка пропорций иммунитетов должностных лиц и их пределов. Необходима переработка конституционно-правовой теории сообразно очевидным задачам окружающей нас реальности. Например, требуется идентификация и адекватная научная квалификация неформальных иммунитетов, которые на практике оказываются часто сильнее формальных. Актуален поиск нового баланса между необходимостью в ряде случаев ослабления иммунитетов в целях успешного противодействия коррупции с одной стороны и сохранением гарантий независимости должностных лиц для их нормальной работы с другой, в том числе для того, чтобы они не были уязвимы для коррупционных практик, применяемых прочими конкурирующими в политическом процессе должностными лицами и органами власти.

В-третьих, классические вопросы защиты конституционных прав и свобод также часто преломляются в контексте антикоррупционных проблем. И речь не только о том, чтобы исследовать, каким образом коррупционные практики препятствуют полноценной реализации прав и свобод. Например, часто говорят в этой связи о коррупционных ограничениях при реализации различных социально-экономических и куль-



турных прав (права на образование, на медицинскую помощь, на жилище и т.д.)<sup>237</sup>, а также при осуществлении конституционных обязанностей, например, обязанности уплаты налогов или несения военной службы<sup>238</sup>.

Но здесь имеется и другой важный аспект. В системе конституционных прав и свобод есть специальные права или правомочия в рамках классических прав, которые по своему существу имеют антикоррупционный характер. Одно из них — так называемое «право на информацию» в узком смысле («право знать», право на доступ к правительственной информации), которые многие теоретики, наконец, разглядели после того как был принят Федеральный закон об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления 2009 г.<sup>239</sup> Коррупционные практики

<sup>237</sup> Баскакова В.Е. Борьба с коррупцией в сфере образования // Актуальные проблемы юридических наук: материалы научной конференции. Йошкар-Ола, 2011. — С. 82 – 84; Клейменов М.П., Комаров А.А. Коррупция в отечественной медицине // Следователь. 2010. № 4. — С. 45 – 48; Корякин В.М. Коррупция в сфере жилищного обеспечения военнослужащих: теоретико-правовые проблемы // Право в Вооруженных силах. 2008. № 10. — С. 53 – 59; Краснов М.А. Коррупция на дорогах // Регион. обществ. фонд «Информатика для демократии». М.: ИНДЕМ, 2004. 69 с.; Пожитков А.Н. Коррупция в здравоохранении // Актуальные проблемы противодействия коррупции: Аналитический вестник. 2008. № 6. — С. 34 – 38; Пуляева Е.В. Правовые проблемы борьбы с коррупцией в сфере оказания образовательных услуг // Журнал российского права. 2012. № 11. — С. 81 – 88; Рерихт А.А. Совершенствование медицинского законодательства: путь к преодолению коррупции // Современное медицинское право. Сборник научных трудов. М.: Изд-во ИНИОН РАН, 2003. — С. 53 – 76; Руденко В.А. Институционализация коррупции в российской системе образования // Закон и право. 2007. № 3. — С. 14 – 17; Филоненко Т.В. Коррупция в сфере образования // Власть и коррупция. Сборник научных трудов. Владивосток, 2006. — С. 111 – 114.

<sup>238</sup> См., например: Щукин А.В. Противодействие коррупции в Вооруженных Силах РФ — задача общая // Право в Вооруженных силах. 2010. № 4. — С. 2 – 5. 2011; Юлин Б.А. К вопросу о коррупции в федеральных органах налоговой полиции // Вестник Академии налоговой полиции. М., 2003. Вып. 3. — С. 360 – 362.

<sup>239</sup> 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» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

всегда возникают там, где есть тень, поэтому прозрачность деятельности органов власти является одним из самых сильных антикоррупционных противоядий. Следовательно, разработка механизмов реализации данного права и ему подобных также имеет отношение к текущим антикоррупционным задачам конституционно-правовой науки.

В-четвертых, упомянутая в начале материала общая «формула коррупции» Р. Клитгаарда напоминает нам о том, что базовым условием развития коррупции является не просто отсутствие прозрачности в деятельности органов власти, но отсутствие механизмов подотчетности. В этой теме у российской и советской государственно-правовой литературы весьма большой опыт, его нужно использовать. В частности, актуализация конституционно-правовой доктрины по этому направлению могла бы касаться разработки таких вопросов, как обсуждение возможности возврата к императивному мандату и реальным механизмам отзыва избираемых должностных лиц и депутатов. Впору на более серьезном уровне обсудить вопрос о расширении применения опросов населения и других подобных консультативных форм непосредственной демократии и прочих аналогичных механизмов общественного контроля, применение которых может быть многократно удешевлено благодаря информационным технологиям и имеет сегодня скорее чисто организационные, бюрократические препятствия.

Наконец, нельзя сбрасывать со счетов огромную по своему значению, теоретическим масштабам, объему законодательного материала и обширной практике проблему укрепления институтов гражданского общества. Они существуют в системе конституционно-правовых отношений именно для обеспечения контроля за деятельностью органов власти, обеспечивая их подотчетность. Не случайно в зарубежной литературе они заслужили характеристику «сторожевых псов демократии» (watchdogs). Актуализация в науке конституционного права принципиального вопроса о пересмотре системы гарантий политического плюрализма (вместо бесплодных копаний в многочисленных деталях нестабильного законодательства о политических партиях, общественных объединениях и сред-

ствах массовой информации, как и попытки справиться с объяснением особенностей статуса Общественной палаты РФ или Общероссийского народного фронта), сослужили бы на ниве совершенствования механизмов подотчетности достойную службу развитию антикоррупционной проблематики в конституционном праве.

В-пятых, тема «государство и экономика» представляет собой сложный букет проблем, которые пока не находят себе внятного места в системе науки конституционного права. Возможно, его обретению поспособствует разработка антикоррупционных проблем. Каким же образом? Вопрос встречи власти и денег — это принципиальная основа для коррупции. Встреча большой власти и больших денег — это часто вопрос политической коррупции. Представляется, что можно выделить по меньшей мере две крупные проблемы данной темы, где конституционное право могло бы проявить свое внимание на полном основании.

Так, в первую очередь можно сказать о том, что принципиальное устройство государственной распределительной системы является достаточно масштабной государственной проблемой, чтобы конституционно-правовой методологии быть успешной в ее анализе. Интерес отраслевой конституционно-правовой науки в этой области может быть связан с организацией бюджетного процесса. Порядок принятия ключевого финансового документа страны в рамках одной из базовых парламентских процедур, отслеживание логики межбюджетных трансфертов в реализации федеративной политики, оценка обоснованности и контроль за исполнением секретных статей бюджета, мониторинг бюджетных расходов со стороны Счетной палаты РФ и другие вопросы, взятые в этой связи, являются конституционно-правовыми по существу и в то же время имеют отношение к антикоррупционной политике государства.

В контексте проблемы оптимизации законодательных настроек государственной распределительной системы рассматривается и вопрос о государственных закупках, приватизации, выделении льгот различным категориям населения и другие подобные вопросы, давно получившие прописку

в антикоррупционной дискуссии. В своих детальных проявлениях все это имеет отношение к административно-хозяйственному законодательству, но формирование обобщенного, собирательного образа экономической политики государства в этом направлении может и должно находиться в сфере внимания науки конституционного права. Не случайно некоторые из упомянутых вопросов удостаиваются самостоятельного места в основном законе многих государств<sup>240</sup>.

Второй аспект проблемы «государство и экономика» связан с вопросом о мере возможностей государства как субъекта экономической деятельности, вопросом о государственном бизнесе, который по сей день остается нетривиальным для конституционного права, как и российского права в целом. В частности, имеет место проблема госкорпораций, госкомпаний и компаний с различным государственным участием, имеющих некий переходный статус, который сложно объяснить как с точки зрения частного, так и публичного права. Хорошо известно участие некоторых таких крупных структур как во внутренней, так и во внешней политике (инфраструктурные проекты, «газовые войны» и т.п.). Насколько убедительным является правовое основание такого участия, насколько прозрачны процедуры принятия решений об этом, что эти компании получают взамен и за чей счет, не препятствует ли само существование таких правовых образований принципам конституционной экономики? Часто попытки ответить на эти вопросы начинают пересекаться с антикоррупци-

---

<sup>240</sup> Например, ст. 217 Конституции ЮАР 1996 г. устанавливает основополагающие принципы системы государственных закупок: честность, равенство, открытость, конкурентность, экономическая эффективность. Интересно, что статья также содержит необычные для данной процедуры механизмы позитивной дискриминации, в рамках которых указанные принципы не действуют в отношении поставщика, который входит в категорию граждан, подвергшихся дискриминации. — См.: Пономарева О.В. Государственные закупки как инструмент торговой политики в развивающихся странах // Российский внешнеэкономический вестник. 2014. № 9. С. 107. Текст статьи Конституции ЮАР в действующей редакции см., например: URL: <http://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996-chapter-13-finance#217> (Дата обращения — 07.06.2016 г.).

онной проблематикой, а по своему масштабу выходят на политический уровень, поэтому заслуживают оценки с позиции конституционно-правовой науки.

Итак, консолидируя сказанное выше, можно сделать следующий общий вывод: антикоррупционная проблематика является не только актуальной темой для конституционного права, она становится посильной для конституционно-правовой науки, а в некоторых, причем довольно многочисленных аспектах, она является и вполне привычной. Сегодня эти проблемы не так систематизированы, как к этому обязывала бы практика. Поэтому на современном этапе развития антикоррупционного знания необходимы обобщения в области конституционного права, новый научный синтез. Но не менее актуальны и более глубинные конституционно-правовые исследования в отношении отдельных аспектов антикоррупционной политики.

В заключение мы хотели бы затронуть еще пару нюансов проблемы, поставленной в этом разделе главы. Имеет место ряд моментов, по поводу которых российскому сообществу конституционалистов неплохо было бы выработать общее видение.

Первый нюанс связан с отношением к современному влиянию административного права, его предметной специфики и методологии на сферу традиционного ведения конституционного права. Здесь можно разглядеть и риски, и некоторые возможности. Что касается рисков, то часто можно заметить, как административно-правовая логика замещает конституционно-правовую в системе властеотношений, т.е. в той сфере общественных отношений, где как будто не должна иметь влияния. Если говорить о сравнительно новых проявлениях этого эффекта, то выше мы говорили уже о случаях, когда законодательство о государственной службе через институты конфликта интересов и декларирования активов начинает влиять на характеристики статуса парламентариев и судей. Есть и похожие риски, которые можно назвать старыми, когда, например, нарушения в сфере избирательного процесса квалифицируются только в качестве видов уголовной или административной ответственности, а не конституционно-правовой, а закрепляемые в соответствующих кодексах составы служат,

среди прочего, основанием считать конституционно-правовую ответственность несостоятельной<sup>241</sup>. Не будем уже упоминать о вполне административно-правовых методах работы высших российских должностных лиц в системе федеративных отношений или в рамках конституционного взаимодействия с другими высшими органами государственной власти. Означает ли это все, что конституционное право теряет контроль за своим материалом?

Что касается возможностей, которые можно было бы из этого извлечь, то целесообразно иметь в виду следующее. В ближайшие годы широкая политическая реформа, в том числе и в части избавления от политической коррупции, в общем не выглядит возможной. И в то же время мы можем наблюдать, насколько интенсивно продвигается развитие законодательства о государственной службе. Как бы мы не относились к результатам административной реформы 2000-х гг., следует признать, что на уровне доктрины, законодательства, а часто и практики<sup>242</sup> был сделан довольно существенный рывок вперед. И если мы признаем, что потенциал административной реформы не исчерпан, то в качестве логичного выхода, который связан прежде всего с практическими резонами, может быть имеет смысл не вступать в спор с административистами о сферах влияния, а включиться государствоведам в диалог по темам, которые нас интересуют в связи с предметом конституционного права, под эгидой тематики административной реформы?

Второй нюанс связан с необходимостью выработки особого языка для диалога о коррупционной проблематике в конституци-

---

<sup>241</sup> См., например: Серков П.П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика: монография. М.: Норма, 2016. 464 с.

<sup>242</sup> Это совсем не абстракция, многие изменения могут быть оценены не только специалистами, но и вполне зримо на бытовом уровне, в чем и была задача этой реформы, ведь значительно снизился уровень коррупции «на дорогах», в системе образования и здравоохранения; организация работы государственных органов с точки зрения удобства для граждан пользования государственными услугами стала намного лучше (принцип «одного окна», электронные очереди и т.п.); административные регламенты, общественные советы при органах власти, сайты государственных органов сделали деятельность государственной машины более прозрачной в сравнении с прежними временами.

онном праве. Есть необходимость в том, чтобы четко сопоставлять и разграничивать научную повестку и окружающую реальность, контекст, в котором могут получить развитие и поддержку исследования такого рода. Находя, к примеру, в отдельных государствах признаки системно коррумпированного режима или доказывая черты мафиозного государства, необходимо выработать понимание того как, с кем и о чем именно говорить. Это означает, что исследователям антикоррупционной проблематики в конституционном праве было бы целесообразно позаботиться об определенном каталоге открытых тем, правилах диалога и профессиональном языке, который не будет вызывать отторжения у тех лиц, деятельность которых должна быть изменена.

Такой режим диалога мы называем собственно «научным стилем». Он закономерен для серьезной, большой науки и более чем оправдан в данном случае, поскольку в наивысшей степени адекватен текущим научным задачам. Ученые не занимаются ни журналистикой, ни публицистикой, не погружаются глубоко в текущее законодательное крючкотворство (это хлеб для сотрудников аппаратов органов власти и экспертов-практиков), ученые работают с тенденциями, с закономерностями и потому не привязаны к текущему моменту или конъюнктуре, они имеют дело с более продолжительными временными промежутками, а их рекомендации могут быть направлены на перспективу.

Поэтому правильной позицией в этом вопросе, на наш взгляд, выглядела бы следующая. Разработка данной темы поддерживается российской властью так или иначе, причем на высшем политическом уровне. Очевидно, не все получается на практике и, вероятно, поддерживается не всегда искренне (что совсем не ново и совершенно не специфично), но, тем не менее, поддерживается, и мы видим развитие как законодательства, так и практики в этом направлении. И раз данная тема стоит в актуальной политической повестке, то конструктивная постановка вопроса для конституционно-правовой науки заключается в том, чтобы без особых надрывов и на перспективу, медленно, но верно оказывать поддержку в тех направлениях, которые имеют хороший потенциал закончиться положительным результатом.

## **ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ВЫБОРАХ**

### **Введение**

Коррупционные нарушения на выборах могут быть достаточно серьезными при любом правовом регулировании. Об этом свидетельствуют проанализированные в Российской Федерации настоящей главе и зарубежный опыт, и российская практика. Однако общим является стремление демократических государств минимизировать коррупционные проявления в политической сфере.

В первом параграфе главе раскрыты тенденции развития зарубежного законодательства и практики противодействия коррупции. Особое внимание уделено ФРГ и США.

Далее в главе рассматриваются действующие российское избирательное законодательство, законодательство о политических партиях. Показано, что организационно-правовые способы его реализации первостепенное значение придают гипертрофированной форме в ущерб реальной работе по предотвращению коррупционной составляющей.

Автор приходит к ряду выводов, они обобщенно изложены не только по ходу рассмотрения проблем, но и далее сконцентрированы в завершающем параграфе. В частности, говорится о том, что необходимо введение в избирательное законодательство и законодательство о политических партиях понятия «коррупция». Речь должна идти не только о взятках, подкупе, т.е. о нескольких составах преступлений и/или административных правонарушений, но и о сложных цепочках получения выгоды в обмен на финансовую, информационную, интеллектуальную и организационную поддержку партии, кандидата. Назрела необходимость в разработке и принятии Федерально-



го закона о финансировании политических партий и выборов.

Объективные процессы партизации выборов обострили проблемы защиты принципа коллегиальности в деятельности избирательных комиссий, который на практике имеет тенденцию к деградации. Права и обязанности избирательных комиссий организовывать и проводить выборы не защищены от вмешательства со стороны государственных органов и должностных лиц, прежде всего, под благовидными предложениями обеспечения материальных условий и безопасности деятельности.

Избирательное законодательство и законодательство о политических партиях нуждается в серьезной антикоррупционной экспертизе. Избирательные действия обросли множеством бюрократических коррупционных препон, с помощью которых в значительной мере вымывается смысл и содержание права граждан на объединение в политические партии и избирательных прав граждан, возводятся искусственные барьеры на пути участия граждан в управлении делами государства. На всех стадиях избирательного процесса существуют коррупционные препятствия, которые необходимо ликвидировать.

Практика свидетельствует об отсутствии реальных границ между информированием о выборах и предвыборной агитацией, вследствие чего под видом информирования о выборах осуществляется массивное воздействие на формирование воли избирателей вне легальных рамок агитации и обязанности соблюдения финансовых требований к ней, нарушается равный доступ к СМИ кандидатов, политических партий и, в конечном счете, — свобода выборов. Фактически затраченные финансовые ресурсы на подобного рода информирование о выборах непрозрачны, не поддаются учету, не существует никакой отчетности по ним.

Чрезмерно завышенные расценки за предоставление кандидатам, избирательным объединениям эфирного времени в агитационных целях, прежде всего на государственных телеканалах, фактически свидетельствуют о приоритете корпоративных интересов теле- и радиокompаний над публичными

интересами, которые должны превалировать в организации и проведении выборов. Целесообразно ввести государственное регулирование предельных размеров таких расценок с учетом разумных расходов на избирательные кампании.

Избирательные фонды кандидатов, политических партий, несмотря на неоправданно резкое увеличение предельных размеров расходов из них, не имеют механизмов, которые бы перекрывали как каналы поступления средств из зарубежных источников, так и расходы, минуя официальные фонды.

Законодательство не учитывает на выборах взаимосвязь между финансированием выборов и получением государственных, муниципальных заказов, вхождением организации-жертвователя в аффилированные с другими организациями группы, зависимость от других коммерческих структур. Отсутствие запрета на внесение пожертвований политическим партиям и на выборы со стороны коммерческих организаций, которые получают весьма солидные государственные и муниципальные заказы создает питательную среду для коррупционного бизнеса с помощью выборов. В перспективе необходимо вести дело к полному отказу от участия юридических лиц в финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий.

Необходимо отказаться от временных специальных избирательных счетов политических партий и избирательных объединений, которые открываются и действуют только в период избирательной кампании, перейдя к режиму регулирования поступления и учета средств не только во время соответствующей избирательной кампании, но и в межвыборный период.

Судебная защита избирательных прав граждан неэффективна, а практика — противоречива. Значительное число коррупционных правонарушений на выборах вообще не становятся предметом судебных оценок по мотивам их якобы неподсудности из-за отсутствия нарушений избирательных прав заявителя.

Законодателю и судам нужно признать наличие конституционно-правовой ответственности, в том числе и за избирательные коррупционные правонарушения.

## **§ 1. Тенденции развития зарубежного законодательства и практики противодействия коррупции на выборах**

Коррупционные правонарушения на выборах могут быть достаточно серьезны при любом правовом регулировании. Периодически возникают громкие скандалы, уголовные дела, вызванные нарушением законодательства о финансировании выборов и политических партий.

Так, в бразильском конгрессе 513 депутатов, из которых 299 имеют уголовные или административные обвинения, а 79 человек из них уже отбыли уголовные наказания. В отношении 47 из 81 сенаторов Бразилии (почти 60 %) ведутся уголовные дела, в основном по обвинению в отмывании денег, сокрытии активов и получении взяток. Весной 2016 г. эти люди и Верховный Суд отстранили от должности президента страны Дилму Руссефф, выдвинув обвинения в коррупции и незаконном финансировании избирательной кампании. Скандал с коррупцией в крупнейшей государственной нефтегазовой компании Бразилии Petrobras показал, что в 2000-х годах ее топ-менеджеры подписывали договоры от имени компании и получали за это комиссионные в размере 3 % от суммы контракта. Вырученные средства использовались для подкупа политиков и чиновников. По оценкам полиции, на этой схеме коррупционерам-бизнесменам удалось заработать около 3,8 млрд долл. Госпожа Руссефф была председателем совета директоров Petrobras в 2003–2010 годах и, соответственно, не могла не знать о происходящем. Кроме того, появились подозрения в том, что свою избирательную кампанию в 2014 году Дилма Руссефф, переизбранная на второй президентский срок, провела не совсем чистыми финансовыми средствами.

Юридическим основанием для начала процедуры импичмента стали нарушения финансовой дисциплины при распределении бюджетных средств и госзаказов. Согласно бразильской Конституции подобные деяния квалифицируются как «преступление в бюджетной сфере». Дилма Руссефф считает

такие действия государственным переворотом<sup>243</sup>. Тем не менее в конце августа 2016 г. Сенат страны принял окончательное решение об отстранении Д. Руссеф от должности и в тот же день к присяге был приведен новый Президент страны.

Во Франции в 2004 г. А. Жюппе, бывший глава правительства страны при Президенте Ж. Шираке был осужден к 18 месяцам заключения условно за незаконное финансирование партии «Объединение в поддержку республики» на президентских выборах 1995 г.<sup>244</sup> В то время А. Жюппе возглавлял финансовое управление мэрии, а в партии занимал пост генерального секретаря. Нарушения состояли в том, что по распоряжению А. Жюппе город платил зарплату семи функционерам партии, которые в действительности занимались агитацией за кандидата в президенты страны, мэра Парижа Ж. Ширака, победившего на выборах. Такие действия были квалифицированы как злоупотребление доверием и служебным положением, растрата общественных средств. Позднее обнаружилось, что в мэрии было значительно больше т.н. «мертвых душ». К уголовной ответственности пытались привлечь Ж. Ширака после прекращения его президентских полномочий в 2007 г. несмотря на то, что тот при поддержке партии полностью компенсировал мэрии средства, затраченные на оплату фиктивных рабочих мест.

<sup>243</sup> См. об этом: Филимонов Г. «Переворот. Кому мешала Дилма Русеф?» // Свободная пресса. 19.05.2016 г. <http://svpressa.ru/politic/article/148938>; Долгова А. «Бразильские страсти: СМИ обнародовали аудиозапись разговора против Роуссефф» // Вести.ru. 24.05.2016 г. <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2757023&tid=109664>; «Дилма Роуссефф: мой импичмент является государственным переворотом» // Вести.ru. 20.05.2016 г. <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2755654&tid=109664>; Миклашевская А. «Коррупция довела президента до процедуры импичмента» // Коммерсант. 03.12.2015 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2868234>; «Импичмент президента Бразилии: причины, последствия и аналогии с Украиной» // 12.05.2016 г. Сегодня.ua <http://www.segodnya.ua/world/impichment-prezidenta-brazilii-prichiny-posledstviya-i-analogii-s-ukrainoy-715095.html>; Жемарин А. «Импичмент в Бразилии: за что?» // Бразилия сегодня. 18.04.2016 г. <http://brasil-russia.ru/impeachment-president-brazil-dilma/>.

<sup>244</sup> См.: Пенсионера Ширака судят за рабочие места // «Коммерсант». 9.03.2011.

Бывшему Президенту Франции Н. Саркози в 2016 г. предъявили обвинение по делу о незаконном финансировании его избирательной кампании 2012 г. Уголовное дело возбуждено против пиар-агенства, занимавшегося избирательной кампанией. Часть финансирования осуществлялась по поддельным счетам, через которые прошло около 10 млн евро.<sup>245</sup>

В Великобритании был скандал, который пресса назвала «пэрство в обмен на займы». СМИ утверждали, что выдвижение в пэры палаты лордов от лейбористской партии осуществлялось как обмен на финансирование партии в виде займов. При этом партия не указывала такие займы в своей финансовой отчетности<sup>246</sup>. В законодательство было внесено требование обязательного декларирования партией всех займов. Однако до настоящего времени роль денег в номинировании на членство в палате лордов законодательно не определена.

В конце прошлого — начале нынешнего века в Германии разразился скандал с подпольными кассами Христианско-демократического союза (ХДС), руководителем которого был многолетний федеральный канцлер Г. Коль<sup>247</sup>. Газета «Зюддойче Цайтунг» сообщила, что 26 августа 1991 г. в одном из швейцарских торговых центров финансовый эксперт ХДС в присутствии казначея этой партии получил от торговца оружием чемодан с миллионом немецких марок. Торговец с ведома власти незаконно, вопреки существовавшему запрету продавал Саудовской Аравии немецкие танки. После ареста казначея выяснилось, что партийные функционеры деньги себе не присвоили, а перевели на черные счета ХДС. Казначея освободили из под стражи под крупный залог. Находившиеся в тот период у власти социал-демократы использовали эти события в своих интересах, а бывший федеральный канцлер, лидер ХДС Г. Коль сначала отрекся от подобных жертвований, заявив, что не знал ничего о них, но затем взял

---

<sup>245</sup> «Lenta.Ru». 16.02.2016.

<sup>246</sup> См.: Тони Блэра обвинили в распродаже палаты лордов // Коммерсант. 21.03.2006.

<sup>247</sup> См. об этом: Дело «черного канцлера» // Московский комсомолец. 19.02.2002.

на себя политическую ответственность за чемодан с деньгами. Он сознался, что с 1993 г. по 1998 г. получил от пожелавших остаться неизвестными жертвователей около 2 млн немецких марок и перевел их на тайные счета партии предположительно в Швейцарии. В дальнейшем Г. Колю стали приписывать другие крупные махинации с государственными предприятиями бывшей ГДР. Журнал «Шпигель» сообщил в 2001 г. о том, что одним из доноров черных касс был концерн «Сименс». Журнал писал, что еще в конце 80-х годов XX века партийный казначей ХДС обсуждал с руководством ГДР возможность модернизации концерном восточногерманских телефонных линий. Выяснилось, что казначей действовал с ведома Г. Коля, а концерн подписал контракт с правительством ГДР. В период с 1981 г. по 1992 г. концерн перевел в черную партийную кассу христианских демократов в Швейцарии 8 или 9 млн немецких марок. Из этих сумм Г. Колю переводил деньги на легальные партийные счета, и средства использовались на выборах в Бундестаг ФРГ.

Следствие по делу Г. Коля и махинациям с приватизацией государственной собственности бывшей ГДР длилось несколько лет. Г. Колю не выдал жертвователей, заявив, что не может нарушить слово. Дело было прекращено из-за отсутствия состава преступления. Парламентскую фракцию ХДС оштрафовали на 41 млн марок. Думается, что истинную причину прекращения судебного преследования некогда могущественного федерального канцлера следует искать за пределами правового поля, сильнее которого оказались партийные и олигархические интересы.

В Западной Европе в настоящее время практически во всех странах имеются специальные законы, регулирующие политическое финансирование, или такие нормы входят в избирательное законодательство, законодательство о СМИ. Тем не менее единых стандартов такого регулирования не существует.

Государства вводят различные средства регулирования количества денег, которые идут на политическую жизнь, включая выборы. В настоящее время в большинстве стран организация

выборов осуществляется за счет государственных и муниципальных средств. Что касается избирательных кампаний политических партий и кандидатов, то преобладает сочетание в разных долях их государственного и частного финансирования.

Частное финансирование осуществляется в разных формах. Наиболее распространены пожертвования, членские и иные взносы, займы, налоговые льготы, удержания из зарплат выборных должностных лиц, личных фондов кандидатов.

Длительное время частное финансирование составляло большую часть дохода политической партии. Если партия, кандидат получают небольшие частные добровольные пожертвования от значительного числа граждан и юридических лиц, то сам по себе этот факт является показателем некоррупционного происхождения этих средств. Если же граждане и юридические лица жертвуют не свои средства, то нарушается признак добровольности и появляется признак коррупционности. Стимулируя курс на небольшие пожертвования, законодатель должен установить границы, в рамках которых пожертвование считается небольшим.

Напротив, крупные пожертвования от отдельных граждан и юридических лиц могут существенно помочь конкретной политической партии и кандидату, но они не способствуют укреплению доверия к выборам со стороны рядовых избирателей. Они могут восприниматься как способ покупки предпринимателями, конкретными группами влияния кандидата, политической партии, т.е. имеют не филантропический, не идеологический, а корыстный характер, являются неким бизнес-проектом, в котором деньги обмениваются на последнее покровительство, получение государственных заказов.

Далеко не всегда законодательство проводит различия между членскими взносами и пожертвованиями. Членские взносы не получили повсеместного распространения. Многие политически партии не признают их вообще. Как в партийных доходах, так и в источниках расходов на выборы взносы членов политических партий в настоящее время не играют существенной роли. Можно даже констатировать тенденцию к умень-

шению их удельного веса. Например, в Норвегии в середине прошлого века они составляли больше половины доходов политических партий, а в настоящее время — 5 %. Исследователи Международного института демократии и содействия выборам объясняют это уменьшение резким снижением числа членов партий в стране, начиная с 90-х годов прошлого века. Вместе с тем значение партийных взносов достаточно велико в таких странах как Германия и Ирландия (более трети партийных доходов), Нидерланды — 45 % в 2000 году<sup>248</sup>.

Крупные пожертвования свидетельствуют о тесной формальной или неформальной связи партии, кандидата с богатыми организациями и гражданами. В организационном плане такие пожертвования уменьшают партийные хлопоты. Небольшие пожертвования расширяют социальную базу кандидата, партии, но создают дополнительные организационные проблемы. Однако во многих европейских странах их роль невелика.

Общая тенденция состоит в том, что крупные пожертвования играют значительно большую роль в доходах партий и тех средств, которые кандидаты собирают на свои избирательные кампании. Она свидетельствует о падении интереса граждан к политическим партиям и кандидатам. В то же время законодательство и практика ограничивающие размеры пожертвований далеко не всегда эффективны. Богатые организации придумывают разные схемы, с помощью которых можно раздробить крупное пожертвование на части. В итоге, например, доля пожертвований консерваторам в Великобритании от финансистов с 90% в 80-х годах прошлого века сократилась до 51,4%<sup>249</sup>.

На конкретных выборах возможны ситуации, когда небольшие пожертвования превалируют. Например, на президентских праймериз 2016 г. демократа Сандерса финансово под-

---

<sup>248</sup> См. данные Международного института: Финансирование политических партий и предвыборных кампаний // Международный институт демократии и содействия выборам. Швеция, 2014. — С. 213 – 214.

<sup>249</sup> См.: Финансирование политических партий и предвыборных кампаний. — С. 217.



держивало небольшими суммами весьма значительное число жертвователей, что не характерно для США. Правда, Сандерсу так и не удалось получить необходимую для приобретения статуса кандидата в Президенты США поддержку своих однопартийцев и избирателей.

С целью ограничения влияния крупного капитала на деятельность политических партий и выборы, поддержания независимости партий и кандидатов государства стремятся регламентировать круг жертвователей, размеры пожертвований, расширить доступ гражданского общества к информации о пожертвованиях, порядок контроля за ними.

Чаще всего запрещаются пожертвования от иностранных юридических лиц, профсоюзов и других общественных организаций, анонимных жертвователей. Однако, как показывает практика, многие из этих запретов нарушаются. Так, во Франции бывшего Президента Республики Н. Саркози обвиняли в использовании ливийских денег в избирательной кампании 2007 г.

Расширяется круг стран, в которых установлены предельно допустимые размеры взносов и пожертвований политическим партиям и кандидатам. Речь идет о лимитировании пожертвований политической партии, на выборы, или того и другого. Например, во Франции можно пожертвовать политической партии не более 7 500 евро в год. Однако Национальная комиссия по отчетам об избирательной кампании и политическому финансированию выявила нарушения этого положения через т.н. спутниковые группы (партии-спутники). Они действуют как транзитные пункты: один и тот же жертвователь направляет пожертвования, не превышая предельный размер каждого, в эти группы, а последние переводят партии деньги как собственные пожертвования. Таких групп обнаружено более 250<sup>250</sup>.

Различают прямое и косвенное государственное финансирование. Первое сводится к выделению из бюджета денежных средств политическим партиям, кандидатам. Начиная с 60-х

---

<sup>250</sup> См.: Там же. — С. 220.

годов прошлого века оно введено во многих странах, например: в Германии — в 1966 г., в Италии — в 1974 г, во Франции — в 1988 г.

Возможны разные варианты прямого государственного финансирования как непосредственно в период выборов, так и в межвыборный период. Объем государственного финансирования серьезно различается по странам. Методологически при определении такого объема принимают во внимание либо долю голосов, полученных партией на последних парламентских выборах, либо долю мест в парламенте страны. В качестве дополнительных критериев могут быть и другие. Например, в Германии выстраивается зависимость государственного финансирования и от объема полученных партией частных пожертвований. Некоторые страны (например, Великобритания, Испания, Бельгия) выделяют государственные средства непосредственно парламентским фракциям. Такой подход не получил широкого распространения, так как отсекает от государственного финансирования непарламентские партии, не учитывает поданные за них голоса. Оптимальной представляется модель, при которой прямое государственное финансирование получают не только парламентские партии, но и другие участвовавшие в выборах неудачно с точки зрения распределения депутатских мандатов, но получившие определенный уровень поддержки избирателей. При наличии избирательного порога такой уровень должен быть ниже указанного порога.

Косвенное финансирование имеет более разнообразные формы. Среди них: бесплатное предоставление доступа к СМИ, предоставление в пользование помещений, налоговые льготы, предоставление мест размещения политической и предвыборной агитации, другие. Чаще всего бесплатный доступ к СМИ имеют политические партии. Однако таковой доступ могут иметь и сами кандидаты.

Налоговые льготы обычно различаются по объему. Только в небольшом числе стран, например, на Кипре, все частные пожертвования политическим партиям освобождены от налогообложения.

Думается, что немецкое и американское регулирование финансирования партий и выборов, способы борьбы с политической коррупцией заслуживают внимания и возможного использования в условиях России.

ФРГ — страна с многопартийной системой, где финансирование выборов осуществляется через финансирование политических партий. В 60-е и 70-е годы прошлого века партии получали из бюджета средства в порядке государственного финансирования партий. Значительную часть этих средств партии тратили на выборы. В 1966 г. Федеральный конституционный суд ФРГ признал такой подход неконституционным, противоречащим свободному и открытому волеобразованию народа<sup>251</sup>. Однако после этого решения ФКС партии не только не перестали получать государственные средства, но размер таких средств увеличился. При этом юридически средства направляются не на финансирование партий, а на возмещение расходов, необходимых для ведения предвыборной борьбы. По факту государство продолжило еще в больших масштабах финансировать партийную деятельность, что регулировалось законом о политических партиях 1968 г. Раздел четвертый названного закона назывался: «Возмещение расходов на избирательные кампании». Часть 1 параграфа 18 закона гласила: «Расходы, необходимые для проведения обычной избирательной кампании, должны возмещаться партиям, выдвигающим своих кандидатов на федеральных выборах». Общая сумма расходов на выборы определялась путем умножения числа избирателей на пять немецких марок. Однако государственные деньги получали не все участвовавшие в выборах партии, а только те из них, которые получили не менее 0,5 % действительных голосов, поданных за партийные списки (т.н. вторых голосов). Размер получаемых средств зависел не от фактических затрат на предвыборную борьбу, а от количества полученных голосов избирателей. Средства выплачивались после выборов, но закон допускал авансирование, т.е. выплату средств до выборов в размере, не превышающем 60 % от положенных средств.

---

<sup>251</sup> См. об этом: Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. — С. 147.

Основные партии практически всегда пользовались такими авансами. В итоге фактически деньги использовались в значительных объемах не только на цели предвыборной борьбы, но и на общепартийные задачи. Такая ситуация продолжалась до конца 1993 г.

Весной 1992 г. ФКС ФРГ пересмотрел свою позицию 1966 г., придя к выводу о том, что выделяемые партиям средства на предвыборную борьбу настолько выросли по объему, что превратились в основной источник финансирования партий. ФКС отменил целевую связь между предвыборной борьбой и прямым государственным финансированием партий.

Закон о партиях был изменен. Новая редакция этого закона вступила в силу с 1 января 1994 г. Раздел четвертый закона о партиях получил новое название: «Государственное финансирование». В последующие годы в него вносились изменения, касающиеся форм и объемов финансирования. Было узаконено фактическое использование партиями получаемых из бюджета средств не только на выборы, но и на общепартийную работу. Компенсирование партиям средств на выборы в зависимости от результатов отдельных выборов было заменено на федеральном и земельном уровнях ежегодным государственным финансированием.

Государственное финансирование партий рассматривается как частичное финансирование их обязательной общественно полезной деятельности в силу требований Основного Закона ФРГ. ФКС исходит из того, что политические партии являются необходимыми факторами конституционной жизни страны, посредниками между государством и обществом. Прежняя практика финансирования в зависимости от итогов выборов была дополнена учетом не только их результатов, но и объемов полученных партиями взносов и пожертвований от граждан. Закон отменил т.н. финансовое выравнивание шансов партий, авансирование партий, перейдя на систему ежегодного государственного финансирования партий, своеобразного квази-государственного содержания партий.

Правом на государственное финансирование обладают те партии, которые на последних выборах в Европейский пар-

ламент или на выборах в Бундестаг получили не менее 0,5 % голосов избирателей либо на земельных выборах получили не менее 1 % голосов за партийный список, а если он не допущен к голосованию, то не менее 10 % т.н. первых голосов (за конкретных кандидатов, выдвинутых партией). Установлен т.н. абсолютный потолок ежегодного федерального государственного финансирования на все партии вместе взятые. Его величина с 2002 г. достигла 133 млн евро. Из этой суммы партии ежегодно получают по 0,85 евро на каждый действительный голос избирателя (второй голос в пределах 4 млн голосов, 0,75 евро за каждый голос свыше 4 млн голосов), отданный за земельный партийный список.

Закон ввел т.н. относительный потолок государственного финансирования партии. Для каждой партии он равен сумме собственных доходов. Таким образом, государственное финансирование партии не может превышать половины общей суммы имеющихся у партии средств. Эта мера направлена против иждивенческих настроений в партиях, их огосударствления, подталкивает партии к работе с гражданами, получение от граждан организаторской и материальной поддержки. Практически это означает, что к указанным суммам добавляются по 0,38 евро за каждый евро, полученный партией от членских взносов и не очень больших пожертвований (до 3300 евро). Расходы кандидатов, выдвинутых партиями в округах, возмещаются партиями.

Если выборы влекут за собой потребность увеличения абсолютного потолка государственного финансирования (например, такое случается при проведении т.н. совмещенных выборов в разные органы), то на самом деле такого не происходит. В этом случае уменьшается размер государственного финансирования, приходящегося на полученные партиями голоса и частные пожертвования.

Государственное финансирование кандидатов, выдвинутых избирателями, регулируется другим законом (о выборах). Оно распространяется только на тех кандидатов, которые получили не менее 10% голосов, поданных в округе. Такие кандидаты получают чуть больше двух евро на каждый действитель-

ный голос избирателя. Конкретные суммы выплат определяет Председатель Бундестага.

Федеральный Президент во исполнение предписаний указанного закона создал комиссию из независимых экспертов. Комиссия определяет «потребительскую корзину» товаров и услуг, необходимых для выполнения типичных партийных задач. Исходя из этой «корзины» комиссия ежегодно определяет рост цен на выполнение наиболее значительных партийных задач. Комиссия представляет материалы своей работы Председателю Бундестага. Эти положения закона позволяют поднимать так называемый абсолютный потолок государственного финансирования в зависимости от роста стоимости партийной потребительской корзины.

Для получения государственных средств партия должна подать не позднее 30 сентября предшествующего года письменное ходатайство Председателю Бундестага. Председатель Бундестага ежегодно не позднее 1 декабря устанавливает сумму выплачиваемых в следующем году средств каждой партии, имеющей право на их получение. При этом расчет осуществляется, исходя из числа полученных на выборах действительных голосов избирателей по состоянию на 31 октября текущего года и опубликованных отчетных данных о доходах партии за прошлый год. Выплата средств осуществляется либо единовременно, либо поквартально.

Законодательство ФРГ обязывает правления партий публично ежегодно отчитываться относительно происхождения и расходования средств, поступивших в партийную кассу в течение года, а также об имуществе партии по состоянию на конец года. Финансовый отчет партии должен быть представлен Председателю Бундестага.

Финансовый отчет состоит из доходной и расходной частей, а также отчета об имуществе партии. В него должны быть включены отдельные отчеты федеральной и земельных организаций, а также отчеты территориальных организаций, подчиненных каждой земельной организации. Доходы включают в себя: членские и аналогичные регулярные взносы; пожертвования юридических лиц; пожертвования физических

лиц; доходы от имущества; доходы от партийных мероприятий, распространения печатных изданий и от иной деятельности, связанной с доходами; государственные средства; прочие доходы. Расходами считаются: расходы на содержание персонала; расходы на текущие дела; расходы на общеполитическую работу; расходы на предвыборную борьбу; проценты по кредитам; прочие расходы.

Непрямое финансирование партий и тем самым частично — выборов в ФРГ осуществляется через финансирование депутатов и фракций, комитеты Бундестага, околопартийные фонды.

Немецкая модель финансирования партий и выборов не свободна от существенных недостатков, которые способствуют различного рода махинациям в данной сфере. Одно из наиболее громких нарушений, ставших известным общественности, получило в прессе название «афера Флика» по имени руководителя концерна, осуществлявшего финансирование партий, депутатов, министров в обмен на льготы по уплате налогов. Концерн платил деньги как пожертвования партиям через близкие к ним фонды и организации. Публикации в прессе повлекли за собой создание расследовательского комитета Бундестага, который после длительной работы не усмотрел взаимосвязи между пожертвованиями в пользу ХДС, ХСС, СвДП и налоговыми льготами. СДПГ как основная партия правящей тогда коалиции была обвинена в нарушении законодательства, что повлекло за собой потерю этой партией преемственности власти.

Афера Флика подтолкнула к изменениям закона о партиях в части их финансирования. Были, в частности, запрещены анонимные пожертвования свыше определенной суммы, пожертвования в пользу партии, адресованные от неизвестного третьего лица. Последовавший затем рост государственного финансирования партий несколько ослабил влияние частных пожертвований, но их значение остается достаточно важным.

Актами, регулирующими финансирование федеральных выборов в США, являются законы: «О федеральных избирательных кампаниях», «О фонде финансирования прези-

дентских избирательных кампаний», «О покрытии расходов на проведение президентских праймериз». Закон о федеральных избирательных кампаниях принят в 1972 г. на волне уотергейтских разоблачений начала 70-х годов. Он стремится уменьшить бесконтрольное влияние денег на избирательные кампании, способствуя обеспечению равного избирательного права.

Законами введен фонд Казначейства США для участия в финансировании избирательных кампаний кандидатов в Президенты от двух главных партий США, создана Федеральная избирательная комиссия для обнародования информации о собранных и израсходованных на выборы средствах, управления фондом добровольных пожертвований на выборы, введены ограничения на пожертвования для целей выборов.

Сбор средств и расходы на выборы должны осуществляться через комитеты политических действий (политические комитеты) и непосредственно через счета кандидатов. Под указанными комитетами понимается широкий круг организаций, включая местные комитеты политических партий, фонды, группы лиц, которые получают в течение года взносы и производят расходы.

Под взносом понимается любой дар, пожертвование, авансовый платеж, денежный вклад, услуги (в стоимостном выражении), предоставленные с целью влияния на выборы. Расходы имеют те же цели. Под ними понимается любая покупка, платеж, выделение средств, займ, авансовый платеж, денежный вклад, пожертвование денег или иных ценностей.

Закон знает много исключений из взносов и расходов. Например, таковыми не квалифицируются предоставление помещений, движимой собственности для проведения собраний кандидатов или комитетов политических действий, продажа продовольствия на таких собраниях по заниженным ценам, оплата расходов на изготовление различной атрибутики (значков, флагов, плакатов и др.).

Установлены предельные суммы взносов на календарный год. Они колеблются в пределах от 2 000 до 57 500 долларов в зависимости от того, на какой счет направляются.



Закон запрещает вносить взносы на выборы национальным банкам, государственным корпорациям, профсоюзам, подрядчикам и субподрядчикам по государственным заказам, лицам моложе 17 лет, иностранным юридическим и физическим лицам.

Важно подчеркнуть, что избирательная кампания начинается со дня, следующего за днем проведения выборов, и заканчивается в день проведения следующих выборов. Таким образом, с позиции финансирования выборов в США нет межвыборного периода.

Каждый комитет политических действий должен пройти регистрацию в течение 10 дней со дня образования. Кандидаты на пост Президента должны сформировать правомочный главный комитет политических действий. Казначей этого комитета в год выборов должен направлять Федеральной избирательной комиссии свои ежемесячные отчеты, если на 1 января этого года получил или израсходовал более 100 000 долларов, а также в том случае, когда намеревается получить или израсходовать такие суммы в год президентских выборов. Кроме того, комитеты политических действий должны представлять предвыборный и послевыборный отчеты, ежеквартальные отчеты. Каждый пожертвовавший, минуя комитеты политических действий, на выборы кандидата более 250 долларов США, обязан декларировать эти пожертвования.

Кандидат в Президенты США может внести и потратить не более 50 000 долларов собственных средств либо средств близких родственников. К числу последних относятся супруга (супруг), дети, родители, бабушка, бабушка, а также супруг (супруга) названных родственников.

Прямые пожертвования, т.н. «жесткие деньги» могут направляться непосредственно по трем каналам: в фонды кандидатов, партий и политических комитетов (комитетов политических действий). Размер таких пожертвований ограничен, но не во всех случаях. Закон запрещает корпорациям и профсоюзам вносить пожертвования непосредственно в избирательные фонды, но дает им право создавать названные коми-

теты. Поэтому комитеты политических действий — основные насосы по накачиванию денег на выборы.

Закон позволяет использовать на выборах «мягкие деньги» без всяких ограничений. Они напрямую не идут в избирательные фонды, но используются для поддержки партий, прежде всего — политическую теле- и радиорекламу, в которой не может содержаться прямых призывов голосовать за или против определенного кандидата, но должным образом преподносятся соответственно, свой кандидат и его оппоненты.

Другая лазейка закона: граждане и комитеты политических действий могут осуществлять любые расходы по поддержке или критике кандидата, не согласовывая с ним своих действий, но при этом обязаны сообщить о расходах Федеральной избирательной комиссии.

Расходы на выборы ограничиваются только в том случае, если кандидаты на должность Президента США отказываются от государственного финансирования. Так, Б. Обама отказался от государственного финансирования своей кампании, чтобы не быть связанным лимитами расходов на выборы в сумме 84,1 млн долларов. В итоге он израсходовал в 2008 г. 668 млн долларов<sup>252</sup>.

По подсчетам американских СМИ, 22 советника в избирательном штабе кандидата в Президенты США от республиканской партии в 2008 г. Д. Маккейна работают или работали руководителями крупных нефтяных кампаний. В итоге Д. Маккейн резко изменил свою позицию по вопросу бурения на континентальном шельфе. Если ранее он выступал за запрет подобного бурения, то в преддверии избирательной гонки стал его сторонником, а суммы собираемых пожертвований на выборы резко возросли<sup>253</sup>.

Государственная поддержка из Фонда дифференцирована по объемам в зависимости от принадлежности политической партии к одной из трех категорий (основные, малые и новые партии). Кандидаты от основных партий (республиканской

---

<sup>252</sup> См.: Современные избирательные системы. Выпуск третий. М., 2009. — С. 168.

<sup>253</sup> См.: Вклад под президентские проценты // Коммерсант. 31.10.2008.

и демократической) могут получить до 20 млн долларов каждый, кандидаты от малых партий — небольшую долю от этой суммы в зависимости от уровня их поддержки на выборах. Кандидаты от новых и малых партий, получившие более 5 % голосов, имеют право на возмещение части предвыборных расходов.

Закон о покрытии расходов на проведение президентских праймериз регламентирует только отношения, которые возникают с 1 января високосного года и продолжаются до момента утверждения кандидатов национальными конвентами политических партий (обычно это происходит в июле — августе месяце).

Применительно к правовому регулированию политического финансирования в направлении антикоррупционных подходов можно отметить следующие тенденции:

- попытки систематизация законодательства о политических финансах в единых законодательных актах;
- отход от концепции абсолютной неприкосновенности этой сферы для публичного законодательного регулирования и включения все увеличивающегося числа аспектов в предмет такого регулирования (круг источников доходов, допустимые расходы, требования прозрачности, контроль, отчетность и другое);
- расширение практики внедрения антикоррупционных подходов при регламентации отдельных вопросов организации и деятельности политических партий; пределы такого регулирования, обусловленные принципом невмешательства государства в партийную жизнь, на практике воспринимаются весьма болезненно, существенно различаются по странам, но в общих чертах к указанным вопросам можно отнести демократические основы порядка образования и деятельности политических партий, прежде всего порядка допуска политических партий к участию в выборах, прозрачности финансирования выборов и парламентской деятельности, государственной поддержки партий.

## **§ 2. Экспертная оценка антикоррупционного потенциала российского избирательного и смежного с ним законодательства, практики его применения**

Уровень коррупции на выборах в России, равно как и в других странах, не имеет не только точных, но даже приблизительных оценок. Явление это глубоко латентно. Периодически всплывают отдельные более или менее громкие эпизоды коррупционных проявлений.

Наиболее громкой была история с выносом в Москве 19 июня 1996 г. из здания, в котором тогда размещалось Правительство РФ, крупной суммы наличных долларов США, предназначенных на финансирование избирательной кампании одного из кандидатов на должность Президента РФ<sup>254</sup>. 19 июня 1996г. Службой безопасности Президента РФ были задержаны гражданин и сопровождавший его сотрудник аппарата Правительства РФ при попытке вынести из здания коробку с надписью Хегох. На просьбу охраны предъявить документы на вынос материальных ценностей и показать содержимое коробки они ответили отказом, поэтому были задержаны. Коробка была вскрыта. В ней обнаружили 50 банковских упаковок долларов США в купюрах достоинством по 100 долларов каждая. Задержанные заявили, что валюта им не принадлежит. Валюта была изъята.

Получены объяснения задержанных и других лиц. Из объяснений задержанных следовало, что они не знали, что выносили, а деньги, вероятно, предназначались для оплаты услуг артистов на выборах. Из других объяснений следовало, что к этим деньгам был причастен один из коммерческих банков и заместитель министра финансов РФ. С помощью последнего сотрудник коммерческого банка взял из сейфа в Минфине РФ 538 000 долларов США, перевез их в здание Правительства

---

<sup>254</sup> См. об этом: Пресс-конференция В. Илюхина в Госдуме // «Советская Россия». 27 июня 1996 г.; Политический феномен Татьяны Юмашевой // Независимая газета. 10.01.2010.; Московский комсомолец. 19.01.2010.

РФ, упаковал 500 000 долларов к коробку, а 38 000 долларов США положил в конверт. Коробку под расписку он передал молодому человеку, которого в дальнейшем и задержали при выносе денег из здания. 38 000 долларов США он должен был передать другому адресату, но не успел это сделать до появления сотрудников Службы безопасности.

Следственная группа управления Службы безопасности по Москве и Московской области начала проверку по данному факту, чтобы установить основания для возбуждения уголовного дела.

События эти происходили в период между первым (16 июня 1996 г.) и вторым (3 июля 1996 г.) турами выборов Президента РФ. Правовой оценки они не только не получили, но с позиции свободных выборов, антикоррупционной борьбы дали обратный эффект. В ходе закулисных интриг разных групп влияния на Президента РФ политически действия специальных служб были квалифицированы как очередная попытка государственного переворота, путча, попытка срыва второго тура избирательной кампании Президента РФ. Последовали молниеносные серьезные кадровые отставки и новые назначения в этих службах. В итоге лица, которые все-таки пытались выявить коррупционные проявления в избирательной кампании, были отстранены от государственной власти и возможности влияния на второй тур выборов, а исполнители и организаторы коррупционных действий получили новые высокие должности в государственном аппарате.

И через 20 лет после описанных событий выражение «коробка из под ксерокса» имеет более весомое по сравнению с буквальным значение символа коррупции на выборах. В 2010 г. дочь первого Президента РФ Т. Юмашева раскрыла на своем сайте некоторые тайны этого дела. Она пишет: «Коржаков (он был руководителем охраны Президента РФ и снят с должности 20 июня 1996 г. — *Е.К.*) по поручению папы отвечал за контроль над всеми финансами предвыборной кампании. Поэтому он в течение всей предвыборной кампании внимательно наблюдал, как Лисовский, а также многие другие десятки раз получали деньги в коробках из под ксерокса,

в коробках из под писчей бумаги, в других коробках, в кейсах, в том, в чем было удобно деньги донести и заплатить. Ничего другого не произошло и в этот раз. Лисовский получил деньги. В присутствии Евстафьева. Должен был на другой день заплатить их артистам. Под отчет. А потом сдать этот отчет в штаб. Как было всегда до этого. Коржаков дал команду их арестовать. Вся история»<sup>255</sup>.

Юмашева пишет также и о том, что уволенный Коржаков пошел на выборы в Государственную Думу. Артисты пели и плясали в его поддержку, носили коробки с деньгами. Ельцину об этом доложили и предложили снять с выборов, но «папа брезгливо вернул эти документы...Документы эти где-то лежат».

Благодарность победившего в 1996 г. на выборах Президента РФ главы государства имела значительные коррупционные черты. После этих выборов проведены т.н. залоговые аукционы. На них были выставлены крупные объекты государственной собственности, которые в итоге за символические суммы перешли в частную собственность главных спонсоров избирательной кампании. Манипуляции посредством залоговых аукционов нанесли также и большой репутационный вред идее приватизации государственной собственности.

Коррупционные нарушения законодательства на выборах чаще всего всплывают вследствие внутривнутрипартийных конфликтов. Так, в сентябре 2011 г. в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы председатель политической партии «Правое дело» миллиардер М. Прохоров был исключен из партии после трехмесячного пребывания на посту ее председателя. И.о. председателя партии А. Дунаев заявил: «На практике было банальное воровство. На один эффективно вложенный рубль три расходились неэффективно. Мы постоянно заявляли о фактах хищения. Докладывали Прохорову об этом, но никаких действий он почему-то не предпринимал»<sup>256</sup>. В свою очередь поверженный экс-лидер партии заявил, что главной причиной партийного конфликта

<sup>255</sup> [t-yumasheva.livejournal.com/7501.html](http://t-yumasheva.livejournal.com/7501.html)

<sup>256</sup> Деловая газета «Взгляд». 16.09.2011.

были процессы вокруг 800 млн рублей, собранных на партийные нужды, обвинив новое руководство в желании получить контроль над партийной кассой<sup>257</sup>.

Неудачная попытка руководства ЛДПР уговорить выдвинутого по списку партии в Государственную Думу шестого созыва кандидата отказаться от получения депутатского мандата перешла в конфликт. Вследствие чего депутат Ч. была исключена из партии и из депутатской фракции и обвинена руководством партии в присвоении 150 тыс. рублей, которые она должна была передать наблюдателям за работу в день голосования. Проведенной правоохранительными органами проверкой установлено наличие в действиях Ч. признаков состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 159 УК РФ (мошенничество), но отказано в возбуждении уголовного дела в связи с истечением срока давности. В ходе этого скандала руководство ЛДПР пыталось обвинить Ч. в присвоении средств через фиктивные договоры на друзей и родственников, но судебной перспективы эти обвинения не получили<sup>258</sup>.

В январе-марте 2010 г. В.Ф., будучи кандидатом в депутаты Нововоронежской городской думы, незаконно, минуя избирательный фонд, использовал на выборах 8 млн рублей, финансируя собственную избирательную кампанию и избирательные кампании других кандидатов. После избрания В.Ф. заключил с депутатами договоры, согласно которым они обязывались лоббировать его интересы. В январе 2011 г. за нарушение порядка финансирования избирательной кампании суд приговорил В.Ф. к году лишения свободы условно и лишил права занимать должности в органах государственной и муниципальной власти сроком на два года<sup>259</sup>.

В связи с уголовным расследованием деятельности бывшего главы Республики Коми по сообщению Интерфакса от 1 июля 2016 г. возбуждено уголовное дело в отношении бывшей председателя республиканской избирательной комиссии Е.Ш. По данным следствия, с января 2007 г. по август 2015 г. она

---

<sup>257</sup> Интерфакс. 17.09.2011.

<sup>258</sup> См.: Винокуров А. Депутаты бегут от Жириновского // Газета ру. 12.04.2016.

<sup>259</sup> См.: www.interfax.ru 25.04.2011.

систематически получала через посредников от арестованного по другому делу бывшего заместителя главы Республики денежные средства за общее покровительство и попустительство по службе. Подозреваемой, которая дала признательные показания, получено за этот период не менее 6 млн рублей. В отношении Е.Ш. возбуждено уголовное дело по ч. 6 ст. 290 УК РФ (получение взятки в особо крупном размере).

Избирательное и смежное с ним законодательство имеет определенный антикоррупционный потенциал. Среди важных положений такой направленности целесообразно назвать следующие.

Введение выплат из федерального бюджета политическим партиям за успешное выступление на федеральных выборах. Действующая в настоящее время модель прямого государственного финансирования нормативно получила закрепление в Федеральном законе от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях». В первой редакции данного Федерального закона общий объем средств федерального бюджета, выделяемых для государственного финансирования политических партий, не мог быть менее 0,005 минимального размера оплаты труда, установленного на 1 марта года, предшествующего году выделения средств, и умноженного на число избирателей, включенных в списки избирателей на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы РФ либо выборах Президента РФ. Изначально величина прямого государственного финансирования была привязана к размеру минимального размера оплаты труда и должна была увеличиваться по мере роста МРОТа. Однако в действительности она не увеличивалась, застыв на уровне 0,5 рубля за один голос избирателя отданный списку партии на выборах депутатов Государственной Думы. С 1 января 2006 г. объем государственного финансирования был увеличен в 10 раз — до 5 рублей за один голос избирателя, в 2009 г. доведен до 20 рублей, а с 2014 г. увеличен до 110 рублей. Подобная методика применяется и по результатам выборов Президента РФ, но выплаты партиям производятся не ежегодно, а один раз после выборов.



Введено право политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, для целей своей избирательной кампании использовать без оплаты из средств своего избирательного фонда недвижимое и движимое имущество (за исключением ценных бумаг, печатной продукции и расходных материалов), находящееся в ее пользовании на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

Освобождение от обязанности сбора подписей в поддержку выдвинутых политическими партиями списков кандидатов и кандидатов в одномандатных округах распространяется на все уровни выборов для партий, федеральные списки кандидатов которых получили на выборах депутатов Государственной Думы не менее 3 % действительных голосов избирателей. Другие политические партии освобождаются от сбора подписей в поддержку выдвижения своих кандидатов на конкретных выборах при условии достижения того или иного установленного в законе результата на предыдущих выборах этого же или другого уровня. Так, например, на выборах депутатов Государственной Думы в 2016 г. были освобождены от сбора подписей в поддержку выдвинутых ими кандидатов 9 политических партий по результатам выборов депутатов законодательных органов субъектов РФ. Однако на выборах более низкого уровня в большинстве случаев эти 9 партий должны были собирать подписи избирателей в поддержку выдвинутых ими кандидатов.

Понижение заградительного барьера в пропорциональных избирательных системах до максимально допустимой величины в 5 %, введение смешанных избирательных систем на ряде выборов, ведение с 2017 г. финансового аудита для политических партий, расширение круга сведений о партийных финансах, финансах кандидатов, которые подлежат опубликованию, запрет удаления наблюдателей из помещения для голосования и отстранения от работы членов избирательных комиссий без решения суда следует рассматривать как позитивные меры в контексте борьбы с коррупцией на выборах.

Как частично уже упомянуто в данной работе (глава 2), Россия стремится выполнять рекомендации ГРЕКО. Так обо-

значается Группа стран по борьбе с коррупцией, или ГРЕКО (Group of States against Corruption, GRECO), которая была создана в 1999 г. для мониторинга антикоррупционных стандартов Совета Европы в странах, вступивших в эту организацию. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. (ETS 173), вступившая в силу 1 июля 2002 г., действует в Российской Федерации с 1 февраля 2007 г.

Однако до настоящего времени не ратифицированы Россией многие акты. Среди них: Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (CETS № 174, действует с 1 ноября 2011 г. ), 20 Руководящих принципов по борьбе с коррупцией (приняты 6 ноября 1997 г. Комитетом министров), Рекомендации Совета Европы №7R (2000) о кодексах поведения для государственных служащих (приняты Комитетом министров Совета Европы 11 мая 2000 г. вместе с приложением — Модельным кодексом поведения для государственного служащего), Рекомендации (2003) Комитета министров государствам-членам «Об общих правилах против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (приняты 8 апреля 2003 г. Комитетом министров).

ГРЕКО поручено наблюдать за выполнением Рекомендаций. В этой связи ГРЕКО периодически проводит раунды оценок антикоррупционной работы в разных странах. В частности, оценивалась прозрачность партийного финансирования в России. ГРЕКО считает, что Россией не были приняты достаточные меры для того, чтобы регулирование финансирования политических партий не подрывалось злоупотреблением служебными полномочиями. Финансирование незарегистрированных общественных объединений и заинтересованных групп, целью которых является финансовая поддержка политических партий, в том числе во время избирательной кампании, не стало прозрачным. ГРЕКО выступает за более полный и эффективный мониторинг финансовой отчетности на выборах в России, охватывающий как общее финансирование политических партий, так и финансирование предвыборной

кампании, а санкции за нарушение правил финансирования политических партий должны быть соразмерными и оказывающими сдерживающее воздействие.

Федеральный закон от 25 декабря 2008г. «О противодействии коррупции», определяя содержание коррупции, как перечисляет ряд противоправных действия, которые по УК РФ образуют составы преступлений (дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп, злоупотребление полномочиями, злоупотребление должностными полномочиями), так и дает основания для отнесения к этому явлению не только преступлений, но и других деяний. Ст. 1 названного Федерального закона относит к коррупции также 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. Эти же деяния от имени или в интересах юридического лица также образуют коррупцию. Однако УК РФ не знает коррупции юридического лица.

Действующее избирательное законодательство России также не знает такого понятия, как «коррупция». До настоящего времени при принятии и реализации избирательного законодательства о борьбе с коррупционной составляющей выборов вспоминают только после очередного конфликта. К факторам, которые либо не способствуют борьбе с электоральной коррупцией, либо имеют непосредственно коррупционный характер, следует отнести, в частности, следующие.

*Нестабильность избирательного законодательства.* Так, за двадцать лет было принято пять федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ (1995, 1999, 2002, 2005 и 2014 годы). Каждый из ныне утративших силу четырех законов многократно изменялся в процессе применения. Даже в действующий Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. до его применения на выборах 2016 г. были внесены изменения восемью федеральными законами.

Длительное время на федеральных и ряде других выборов законодательно закреплялась обязанность кандидатов и избирательных объединений представлять три финансовых отчета о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Первый финансовый отчет был одним из необходимых условий регистрации кандидата, списка кандидатов, второй отчет необходимо было представить в разгар предвыборной агитации, а третий, итоговый — после дня голосования. Такая система финансовых отчетов была ориентирована на выявление финансовых нарушений уже в ходе избирательной кампании. Однако в силу ряда причин практически избирательные комиссии и государственные органы не реализовали потенциальные возможности использования таких отчетов в антикоррупционных целях. Вместо совершенствования системы отчетности законодатель под давлением и избирательных комиссий, и политических партий практически упразднил ее, сохранив только итоговый финансовый отчет после дня голосования.

Резкое понижение минимального количества членов политической партии с 50 тыс. человек до 500 человек привело к более чем десятикратному росту количества партий: с 7 до 75. Многие из новых партий превратились в бизнес-проекты. В популярной литературе называют имена политтехнологов, которые занимаются созданием политических партий по таким же лекалам, по которым создаются многочисленные мелкие коммерческие структуры, их продажей и перепродажей. Так, в 2016 г. политическая партия «Правое дело» была переименована в «Партию роста». В прессе расценили эту трансформацию как покупку предпринимателем некоего актива на рынке<sup>260</sup>. В первом квартале 2016 г. основным доходом «Патриотов России» стал заем в 6,6 млн рублей. В 2015 г. у этой партии заемные средства составили 45,1 млн рублей, т.е. 70 % всех годовых доходов. Почти все займы идут от руководителя партии. Такая же картина у политической партии «Коммунисты России». В 2015 г. заемные средства партийного лидера и ру-

<sup>260</sup> См.: Разуваев В. Бизнесмены от политики не ждут благословения Кремля // Независимая газета. 16.06.2016.

ководителя одного из региональных отделений в сумме 16,5 млн рублей составили 90% всех доходов. При этом легальные доходы самого этого партийного лидера за 2015 год едва перевалили за 700 тыс. рублей.

Действующее законодательство разрешает такие манипуляции. Думается, что с помощью займов происходит своеобразная приватизация политических партий и/или их региональных отделений. Такая методика была, например, использована для раскола КПРФ в 2004 г. Когда попытка проведения параллельного съезда КПРФ не удалась, то заимодатель предъявил КПРФ финансовые претензии по возврату займов.

Отмена избирательного залога в 2009 г. в принципе не способствует антикоррупционной борьбе на выборах. Избирательный залог формировался из средств избирательного фонда. Можно было проверить законность или незаконность этих средств. Избирательный залог расширял каналы доступа к регистрации на выборах в качестве кандидатов. В целом механизм избирательного залога следует признать более открытым для контроля со стороны избирательных комиссий и общественности, чем механизм сбора подписей в поддержку того или иного кандидата, политической партии на выборах. Законодателю следовало бы остановить безудержный рост размеров избирательного залога, вследствие чего он фактически превратился в имущественный ценз. Вместо этого он был упразднен вообще.

Постоянное расширение и круга документов, которые необходимо представить в избирательные комиссии для выдвижения и регистрации списков кандидатов, кандидатов, и количества содержащихся в них сведений, обязанность дублирования одного и того же документа и в машиночитаемом виде, и на бумажном носителе порождает неэффективный рост расходов на оформление документов и различные коррупционные схемы.

Отнесение того или иного материала к числу либо информационных, либо агитационных не обусловлено какими-либо объективными критериями. Оно зависит от субъективного ус-

мотрения должностных лиц избирательной комиссии. Между тем та или иная квалификация материала не только влечет за собой обязанность оплаты его из избирательного фонда кандидата, партии либо отсутствие таковой, но и соответственно распространение или нераспространение на него тех условий и требований, которые установлены избирательным законодательством. Один и тот же материал в зависимости от отнесения его к числу агитационных или информационных соответственно должен или не должен оплачиваться из избирательного фонда.

На федеральных выборах 2016 г. законодатель открыл новые возможности для сильного фактического влияния на формирование воли избирателей за пределами легальной предвыборной агитации. Дальнейшее размывание грани между предвыборной агитацией и информированием о выборах имеет серьезную коррупционную составляющую. Действующий Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы в ч. 3 ст. 58 отнес к числу информационных те материалы и сообщения в СМИ, сетевых изданиях (передачи с участием кандидатов, интервью с кандидатами, совместные мероприятия кандидатов), которые ранее считались агитационными. Таким образом, фактически оказывающие воздействие на избирателей такие сообщения и материалы в СМИ не только не должны оплачиваться из избирательного фонда, но и не считаются агитационными.

Разрешенное действующим законодательством финансирование политических партий, избирательных кампаний кандидатов, политических партий профсоюзами и иными некоммерческими организациями в действительности трудно согласуется с уставными целями и задачами таких организаций. Кроме того, нередко придумываются схемы, которые позволяют через такие организации рекламировать правящую партию за счет бюджетных средств. Так, в Нижегородской области в 2011 г. Фонд помощи нуждающимся «Благочестие», финансируемый из областного бюджета, предоставлял организациям пожертвования. Они имели целевое назначение, предназна-

чались на реализацию социально значимых проектов. По договору с организациями такие пожертвования нельзя было использовать для покрытия расходов, связанных с избирательными кампаниями. Однако в таких договорах записывалось обязательство получателя пожертвования: размещать логотипы политической партии «Единая Россия» и правительства области на выпущенной в рамках проекта полиграфической, аудио- и видеопродукции (буклеты, брошюры, календари, диски и т.д.), а также включать в информационные сообщения о проекте упоминание: «При поддержке Правительства Нижегородской области и партии “Единая Россия”». Договоры действовали до 11 марта 2011 г.

Система СПАРК содержит информацию о 154 юридических лицах, в чьи названия до недавнего времени входило словосочетание «Фонд поддержки политической партии “Единая Россия”». В связи с изменением законодательства название политической партии в настоящее время не может использоваться в наименовании фонда, поэтому многие из созданных в начале 2000-х годов переименовались в фонды регионального сотрудничества и развития без изменения состава учредителей. Среди последних много депутатов Государственной Думы, выдвинутых партией, членов Совета Федерации, глав регионов. Учредители и владельцы фондов как предприниматели занимаются бизнесом в области строительства и сдачи в аренду торговых площадей, производства продуктов питания и алкоголя, медицины, владеют банками, ломбардами и микрофинансовыми организациями<sup>261</sup>. Следует заметить, что в последние годы значение таких фондов в финансировании партии снижается.

Есть в законодательстве запрет финансирования выборов со стороны нерезидентов, организаций с иностранным участием, а также запрет финансирования избирательных кампаний со стороны государственных органов, органов местного само-

---

<sup>261</sup> См.: Винокурова Е.. Золото партии в регионах. Как пополняются территориальные фонды поддержки “Единой России”? // “Znak.com”, www.znak.08.06.2016.

управления, их учреждений и предприятий, а также российских юридических лиц с государственным или муниципальным участием. Так, согласно п. 6 ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» иностранные граждане, за некоторым исключением, лица без гражданства и иностранные юридические лица не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, достижению определенного результата на выборах. Дополнительно законом (п. 6 ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях...») установлены ограничения на внесение пожертвований в избирательные фонды политических партий, кандидатов со стороны иностранных государств, иностранных организаций и граждан, лиц без гражданства, российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30%, международным организациям и международным общественным движениям. Однако в 2003 г. на выборах депутатов Государственной Думы три коммерческие организации (ЗАО «Юкос-М», «Тюменская нефтяная кампания» и ОАО «Волга») перечислили в общей сложности 90 млн рублей на счета пяти некоммерческих организаций: Национальный фонд региональной политики, Фонд социальной поддержки гражданского общества, Фонд демократических инициатив, Фонд общественных программ, Фонд содействия реформам, которые в свою очередь перечислили каждый по максимально допустимой тогда сумме (8,75 млн рублей) в избирательный фонд политической партии Союз правых сил, а также направили средства на счета еще десяти НКО для внесения добровольных пожертвований в избирательный фонд СПС. При этом ОАО «ТНК» и ОАО «Волга» имели в своих уставных капиталах более 90% участия иностранного капитала. НКО были единственным источником финансовой поддержки СПС на выборах. 117 500 000 рублей в избирательный фонд этой партии внесли 15 фондов: 10 фондов внесли предельно



допустимые суммы по 8,75 млн рублей каждый, 5 фондов — по 6 млн рублей каждый. При этом многие из них были зарегистрированы в 2002 г., т.е. незадолго до начала избирательной кампании.

НКО могут служить инструментом отмыwania средств для финансирования избирательной кампании. Так, согласно уставным документам во всех названных НКО главным бухгалтером являлось одно и то же физическое лицо, а учредителями выступали руководители политической партии, которая получила пожертвования.

### **§ 3. Конституционно-правовые меры противодействия коррупции на разных стадиях выборов**

Длительное время велось следствие по ряду уголовных дел в связи с финансированием избирательной кампании Союза правых сил на выборах депутатов Государственной Думы в 2007 г. Так, в Саратовской области с мая 2007 г. постоянно находились политехнологи этой партии, которые создавали действующие структуры по принципу сетевого маркетинга. Правоохранительные органы до дня голосования выявили и установили личности 68 бригадиров и более 500 рядовых членов из числа избирателей Саратовской области, с помощью которых планировалось в декабре 2007 г. докупить необходимый процент голосов. Одна из технологий состояла в следующем: агитатор должен был договориться с избирателем, который придет голосовать, о том, что избиратель вносит свои фамилию и имя в заранее подписанное лидером партии удостоверение сторонника СПС, получив за голосование 100-200 рублей в зависимости от важности участка. При выходе с участка избиратель, который доказал свой выбор в пользу СПС, получал дополнительные деньги в обмен на сдаваемое удостоверение. Изъято несколько пачек таких удостоверений весом до 35 кг. Если учесть, что одно удостоверение весит

меньше 0,2 грамма, то в этих пачках находилось более 175 тысяч удостоверений<sup>262</sup>. К сожалению, какого-то завершения в виде осуждения по ст.141 УК РФ дело не получило.

По жалобе банкира П.Ш. прокуратура Смоленской области признала в 2016 г. незаконным финансированием избирательной кампании перечисление пожертвований на счета ЛДПР подставными лицами в 2013 г., что охватывается составом административного правонарушения предусмотренного ст. 5.20 КоАП РФ. Такие пожертвования организовал сам банкир в обмен на включение в список кандидатов в депутаты областной думы от ЛДПР. После конфликта с партией, исключения из списка кандидатов банкир потребовал от ЛДПР возврата денег в сумме 7 млн рублей<sup>263</sup>. Однако ничего не получил.

Распространена практика создания налоговых преференций в обмен на политическую лояльность, предполагающую поддержку на выборах. Так, в июле 2011 г. менее, чем за год до выборов Президента в марте 2012 г. предприятие «Акрон» в Новгородской области, на котором занято 3800 человек, вступило в Общероссийский Народный Фронт. Через месяц оно получило налоговые льготы от области. Депутаты областной Думы провели внеочередное заседание и снизили налог на прибыль с этого налогоплательщика с 18 % до минимально возможных 13,5 %. Исполнительный директор этого предприятия был председателем комитета облдумы по бюджету, финансам и налогам. В итоге бюджет недополучил 600 млн рублей. Администрация области для покрытия огромного бюджетного дефицита взяла кредит. При этом чистая прибыль холдинга в 2010 г. превысила 6 млрд рублей, 75 % этой прибыли было распределено в виде дивидендов<sup>264</sup>.

В Алтайском крае перед выборами губернатора в 2014 г. была проведена в СМИ кампания «Успех Алтай». Изначально она подавалась как социальная, оплачивалась из краевого

<sup>262</sup> См.: Саратов. 28 ноября 2007 г. Интерфакс-Выборы.

<sup>263</sup> См.: Асадчий А., Бекбулатова Т. Пожертвования ЛДПР не вернут смоленскому банкиру // Коммерсант. 11.03.2016.

<sup>264</sup> Бурская З. Фронту нужны бойцы со средствами. А бойцам — налоговые льготы // Новая газета. 10.08.2011.

бюджета, а затем все ее визуальные и графические элементы перекочевали в предвыборную кампанию действующего губернатора, который был избран<sup>265</sup>. Губернатор Калининградской области в 2015 г. накануне собственной избирательной кампании оказал социальную поддержку из областного бюджета в сумме 9,9 млн рублей, организовав принятие соответствующего постановления правительством области. В августе 2015 г. перед днем голосования в сентябре каждый полицейский получил премию в размере 45 тыс. рублей. Прокуратура опротестовала постановление правительства как незаконное, сославшись на то, что полиция финансируется из федерального бюджета, а региональный бюджет не может оказывать полицейским социальную поддержку. Протест был проигнорирован правительством, а в суд прокуратура не обращалась<sup>266</sup>.

Важно заметить, что действующее законодательство резко ограничивает права избирателей на ведение предвыборной агитации по сравнению с правами кандидатов, политических партий. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16 июня 2006 года № 7-П<sup>267</sup> указал, что при осуществлении нормативного регулирования, направленного на разрешение правовых коллизий между правом на свободные выборы, с одной стороны, и свободой слова и выражения мнений, с другой, федеральный законодатель обязан соблюдать баланс указанных конституционно защищаемых ценностей, исходя из необходимости гарантирования конституционных прав граждан как избирателей и установления таких условий и порядка информационного обеспечения выборов, в том числе ведения предвыборной агитации и ее финансирования,

---

<sup>265</sup> См.: [www.svoboda.org](http://www.svoboda.org) 3.05.2016.

<sup>266</sup> См.: [www.gazeta.ru](http://www.gazeta.ru) 6.05.2016.

<sup>267</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 г. № 7-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области // СПС «КонсультантПлюс».

которые надлежащим образом гарантировали бы проведение свободных выборов на основе демократических стандартов. В этом же Постановлении Конституционный Суд РФ подчеркнул различие статуса кандидата, политической партии и граждан, не являющихся кандидатами, их представителями, представителями политических партий<sup>268</sup> и указал, что введение федеральным законодателем различных условий реализации права на предвыборную агитацию для граждан как участников избирательного процесса, с одной стороны, и кандидатов (политических партий), с другой — направлено на достижение конституционных целей, связанных с обеспечением прозрачности выборов, равенства кандидатов перед законом вне зависимости от материального положения, и на предотвращение злоупотреблений, не может рассматриваться как несовместимое с конституционными принципами и нормами. Тем самым Конституционный Суд РФ признал не противоречащим Конституции РФ запрет на самостоятельное, то есть помимо избирательных фондов, финансирование предвыборной агитации. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что граждане могут «проводить предвыборную агитацию в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат: они могут организовывать агитационные публичные мероприятия и участвовать в них, осуществлять устную агитацию, агитировать иными способами».

Бесплатное эфирное время на выборах депутатов Государственной Думы по закону должно предоставляться в прайм-тайм. По данным официального телеизмерителя российских телеканалов это время определяется в интервале с 19 часов

---

<sup>268</sup> Такое же мнение Конституционный Суд высказал в Постановлении от 14 ноября 2005 года № 10-П по делу о проверке конституционности положений статей 48 и 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статей 63 и 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

до 23 часов<sup>269</sup>. Однако стало уже обычной практикой предоставление безвозмездного эфирного времени в другие временные периоды. Суды не учитывают позицию официального телеизмерителя, полагая, что п. 2 ст. 51 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав предоставляет самой организации телерадиовещания право определять период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию. В итоге, например, на выборах депутатов Государственной Думы в 2016 г. только ОАО «Первый канал» и АНО «Общественное телевидение России» предоставляли безвозмездно телеэфир для политических партий в прайм-тайм. Телеканалы Россия-1, Россия-24, ТВ-Центр игнорировали указанный официальным телеизмерителем период. Так, например, время с 10 часов 30 минут до 11 часов с понедельника до пятницы очевидно не может быть отнесено к прайм-тайм. Коррупционная составляющая такого применения избирательного закона в том, что телеканалы с государственным участием получают огромные бюджетные средства, ссылаясь на якобы убытки, которые они несут, исполняя возложенную на них государством обязанность предоставления эфирного времени партиям и кандидатам безвозмездно.

Между тем следует сделать достоянием общественности те сотни миллионов рублей, которые телерадиокампании официально получают от политических партий и кандидатов на выборах. Например, в 2016 году объявленная стоимость услуг по размещению предвыборных агитационных материалов на Первом канале телевидения в расчете на 30 секунд колебалась в зависимости от недели (с 20 августа по 16 сентября) и временного интервала от 143 900 рублей до 1 482 600 рублей в будни и от 59 000 рублей до 979 900 рублей в выходные дни. ТВ-Центр Москва продавало эфирное время для агитации за 120 000 — 340 000 рублей за 1 минуту, а в сетевом издании размещение агитационных материалов предлагалось соответственно за 700 000 рублей (статья до 3 000 знаков с видеороликом до 3 минут), 500 000 рублей (статья до 3 000 знаков),

---

<sup>269</sup> См.: Рябов С. Золото партий // Business Week Россия, 5.11.2007.

50 000 рублей (баннер 426 на 200 пикселей). Такие расценки практически отрезают многие партии от возможности ведения полноценной агитационной кампании на телевидении. Думается, необходимо умерить аппетиты телекомпаний, введя разумное правовое регулирование расценок на размещение агитационных материалов в телевизионном эфире.

Президент РФ в Послании Федеральному Собранию 2009 года указал: «...Внедрение электронных средств подсчета голосов и обработки информации на избирательных участках будет способствовать борьбе со злоупотреблениями в ходе избирательных кампаний...». Во исполнение этого положения была разработана Программа ускоренного технического переоснащения избирательной системы РФ. Предполагалось, что общий объем финансирования из федерального бюджета составит от 7,3 до 10,5 млрд рублей. После согласования с органами исполнительной власти Программа, рассчитанная на период с 2010 г. по 2015 г., была утверждена ЦИК РФ 25 мая 2011 г. Она предполагала формирование в стране информационно-коммуникационной инфраструктуры на основе использования в избирательном процессе современных технологий. За эти годы предусматривалось достижение следующих целевых индикаторов и показателей:

- оснащение автоматизированными рабочими местами 60 059 участковых избирательных комиссий (62,16% от всех комиссий);
- использование комплексов обработки избирательных бюллетеней (КоИБов) на 59 059 избирательных участках (61,2% УИКов);
- внедрение в 1000 УИКов (1%) комплексов для электронного голосования (КЭГов), на которых избиратели голосуют без использования бюллетеней на бумажных носителях;
- введение на 9 660 избирательных участках (10% УИКов) в сельской местности средств системы обеспечения прозрачности, контроля за соблюдением законности и предупреждения злоупотреблений в ходе голосования

на основе вэб-технологий и вэб-камерам и оснащения программно-техническими средствами на основе ГЛО-НАСС для контроля перемещения переносных ящиков для голосования и избирательной документации от участковых в территориальные избирательные комиссии, использование при передаче протоколов об итогах голосования новых информационных технологий, предполагающих наличие 120118 обладателей электронно-цифровой подписи (ЭЦП).

Общий объем финансирования на 2011-2015 годы должен был составить от 12,6 до 15,7 млрд рублей в ценах 2010 г. На 2011 г. предусматривались в федеральном бюджете средства на Программу, но они не были освоены. Постановлением ЦИК РФ от 22.11.2013 г. утверждена новая редакция Программы. Почти все показатели были уменьшены в 10 и более раз (так, количество КоИБов уменьшено с 59 059 до 5 720), предусматривался весьма странный общий объем финансирования на 2011-2015 годы: от 3 259 894,5 тыс. рублей. Фактически программа и в новом варианте не была реализована. Даже первоначально выделенные средства не были освоены и возвращены ЦИКом в федеральный бюджет. Причина формально в том, что возникли опасения отказа техники при считывании информации с чрезмерно длинных избирательных бюллетеней в связи с взрывным ростом количества политических партий, которые вправе участвовать в выборах. Фактически следовало бы признать, что Программа предполагала использование технологически заведомо далеко не передовой техники. КОИБы в состоянии автоматически считывать информацию, содержащуюся в избирательных бюллетенях, подсчитывать распределение голосов. Они могут обрабатывать и другую информацию, но только после того, как она заложена вручную. Речь идет об информации, которая должна содержаться в так называемой верхней части протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования, а именно: адрес помещения для голосования, число избирателей, число бюллетеней полученных, выданных, погашенных и т.д. В итоге получается, что

после окончания времени голосования КОИБ не может распечатать протокол об итогах голосования на избирательном участке без применения весьма значительного ручного труда. Поэтому большие финансовые, организационные и технические затраты на изготовление, использование и хранение КОИБов в межвыборный период существенно не повышают доверие к выборам в глазах избирателей.

Необходимо в перспективе использовать на выборах современные интернет-технологии и соответствующую этому уровню технику. Однако в настоящее время даже технически не решена проблема обеспечения тайны персонального голосования с использованием Интернета. Если безупречные технические решения и финансовые средства будут найдены, то потребуются достаточно большое время, чтобы у избирателей доверие к такой технике выросло до уровня, позволяющего повсеместное ее использование на выборах.

#### **§ 4. Антикоррупционный конституционно-правовой аспект финансирования выборов и политических партий**

Движение «Голос» подготовило доклад о финансировании избирательных кампаний в 2013-2015 гг.<sup>270</sup>. Из него следует, что финансирование выборов не обходится без иностранного финансирования. В докладе говорится, что кандидату в губернаторы Омской области В.Н. ООО «Краснодарводоканал» пожертвовало 3 млн рублей. Организация на 100% контролируется ООО «РВК-Инвест», учредителями которого являются кампании, зарегистрированные на Кипре и Британских Виргинских островах, т.е в оффшорах.

На избирательную кампанию А.О. в Смоленской области пожертвовала 500 тыс. рублей коммерческая организация «Регент», более 99% капитала которой принадлежит ООО «Смо-

---

<sup>270</sup> См.: Голос нашел иностранное финансирование у кандидатов в губернаторы // Коммерсант. 20.08.2015.



ленск Диамондс», зарегистрированной в Объединенных Арабских Эмиратах. Кандидат в губернаторы Ростовской области В.Г. получил в избирательный фонд 1 млн рублей от ООО «Торговый дом РИФ», который в свою очередь учрежден зарегистрированными в зарубежных офшорах компаниями.

На выборах главы Республики Саха (Якутия) в 2014 г. перечисленное 5.08.2014 г. пожертвование от ООО «ГТМ Верхнее Менкече» в сумме 4 млн рублей в избирательный фонд победившего на выборах кандидата Б. в период избирательной кампании было признано правомерным. Однако спустя почти два года после выборов обнаружилось, что жертвователем является российское юридическое лицо, которое учреждено двумя иностранными фирмами и поэтому не имело права вносить пожертвования в избирательный фонд кандидата.

Политическая партия «Свободная Россия» (в 2007 г. сменила название на «Гражданская сила») представила в ЦИК РФ сводный финансовый отчет о поступлении и расходовании средств за 2006 год. Единственной статьей расходов — 14,7 млн руб. значатся расходы на содержание руководящих органов партии. Между тем в ноябре 2006 г. партия проводила VI съезд. В сведениях о поступлении и расходовании средств названной партии за 1 квартал 2007 г. отсутствовали расходы на проведение VII съезда партии 27 марта 2007 г., который проводился в дорогом Президент-отеле в Москве. По смыслу статей 28-31 Федерального закона о политических партиях партия должна проводить уставные мероприятия только за счет собственных средств и имущества. Однако какой-либо ответственности партия не понесла.

По оценкам ряда исследователей<sup>271</sup> в период 1999-2004 годов региональные выборы коммерческие организации финансировали на \$2,5 млн., что в целом по стране дает более \$200 млн. «Компании, которые заносили черный нал на выборы, получали в год, следующий за выборами, дополнительных контрактов на государственные закупки на сумму более \$700 млн». Авторы указанного исследования изучили 129 выборов

---

<sup>271</sup> См.: RATIO ECONOMICA: Бизнес на выборах // Ведомости. 25.10.2011.

губернаторов в 1999-2004 годах. Оказалось, что в периоды, включающие в себя четыре недели до и после дня голосования, организации, которые получали и не получали государственные заказы ведут себя по-разному. Те компании, которые зависят от госзакупок (доход от них составляет не менее 5 % выручки), значительно увеличивают выплаты фирмам-одnodневым, которые затем финансируют выборы через черную кассу. Какова величина этой кассы? «Самая консервативная оценка издержек избирательной кампании в 2011 г. составит \$675 млн. В среднем предприятие, потратившее \$30800, получает дополнительный доход в 100 000 долл. от государственных контрактов. Другими словами, на каждый потраченный доллар компания получает более трех долларов дохода. Даже если учесть расходы на выполнение госзаказа, финансирование выборов — это, пожалуй, один из самых рентабельных видов бизнеса в России; конечно, если компания входит в число приближенных к кормушке 7 000 предприятий (81 предприятие в каждом из 85 регионов)»<sup>272</sup>.

При этом госконтракты достаются менее производительным компаниям. «И чем выше уровень коррупции в регионе, тем более неэффективны те предприятия, которые получают госконтракты»<sup>273</sup>.

Коррупционные затраты на выборы депутатов Государственной Думы в 2011 г. авторы исследования оценили в 700 млн долл., а дополнительные доходы компаний финансирующих выборы — в 2 млрд долл. На выборах 4 декабря 2011 г. каждый потенциальный избиратель подарит 200 рублей черной кассы и 600 рублей госзакупок, т.е. 800 рублей<sup>274</sup>.

Бывшего губернатора Сахалинской области Х. обвиняют, в частности, в получении взяток от кандидатов в депутаты городской думы за покровительство на выборах 2014 года. Бывший мэр Южно-Сахалинска, который скрывается от уголовного преследования в США, откровенно рассказал об этих

---

<sup>272</sup> Там же.

<sup>273</sup> Там же.

<sup>274</sup> Там же.

выборах. По его словам, предвыборный штаб «Единой России» возглавил лично губернатор области. Он поставил задачу — собрать 120 млн рублей. Каждый кандидат заплатил от 3 до 10 млн рублей. Эти деньги пошли на избирательную кампанию<sup>275</sup>.

В политологической литературе и СМИ много рассуждений о расходах на проведение избирательной кампании в одномандатном избирательной округе на выборах депутатов Государственной Думы. «Даже начинающие политтехнологи знают: “белый” фонд кандидата или партии — это верхушка айсберга, которой едва хватает на покрытие 20 % предвыборных расходов. Остальные 80 % расходов приходятся на подводную часть айсберга, то есть на “серые” бюджеты, которые в официальных документах не упоминаются никак»<sup>276</sup>. Политтехнологи оценивают расходы на выборы депутата Государственной Думы в одномандатном округе в диапазоне от 100 до 150 млн рублей<sup>277</sup>. Называют и более высокие цифры.

Следует учитывать, что рассуждения о таких затратах основываются как на завышенной самооценке политтехнологов, которые предлагают себя кандидатам в качестве консультантов или организаторов избирательных кампаний, так и на признании существования заведомо двойной бухгалтерии при учете затраченных на выборы средств. Однако такая бухгалтерия в ее нелегальной части ни разу не была предметом уголовных разбирательств. В настоящее время закон не позволяет тратить в одномандатном округе больше 40 млн рублей. При этом лимит расходов с 15 млн рублей до 40 млн рублей, т.е. почти в три раза, был повышен накануне федеральных выборов.

Понятие «финансирование выборов» в России носит достаточно общий характер. Де-юре и де-факто под финансированием выборов могут подразумеваться весьма различающиеся по своему содержанию явления. Во-первых, речь может

---

<sup>275</sup> См.: Маматов П. Бомба под вертикалью. 23.03.2016, [www.polit.ru](http://www.polit.ru).

<sup>276</sup> Там же.

<sup>277</sup> Перцев А., Антонов К. Голоса-миллионники. Политтехнологи подсчитали, сколько потратят кандидаты на думскую кампанию // Коммерсант. 28.01.2016.

идти о финансировании организации и проведения выборов со стороны государства и/или муниципалитетов. Официально такое осуществляется только за счет средств соответствующего бюджета (федерального, регионального или муниципального). В содержание названного понятия могут включаться, наряду с указанными, также другие расходы. Во-вторых, финансирование выборов может означать финансирование избирательной кампании конкретной политической партий, конкретного кандидата. Надо иметь в виду, что и то, и другое финансирование как входят в понятие финансирование выборов, так и достаточно существенно различаются. Так, избирательное законодательство различает финансирование организации и проведения выборов и финансирование избирательной кампании кандидата, политической партии (избирательного объединения). Первое осуществляется за счет бюджетных средств, а второе — за счет частных и партийных средств. В то же время и на организацию выборов, и на избирательные кампании кандидатов, партий косвенно могут направляться соответственно частные и бюджетные средства. Поэтому в антикоррупционном аспекте следует наполнять правовым и фактическим содержанием самое широкое понимание как рассматриваемого явления в целом, так и обеих его проявлений.

Если речь идет о финансировании организации и проведения выборов, то в него должны включаться не только прямые бюджетные расходы на соответствующие выборы, но и также расходы на содержание действующих на постоянной основе избирательных комиссий, эксплуатацию и развитие системы ГАС «Выборы», выплаты политическим партиям по итогам федеральных выборов, налоговые льготы получателям средств из избирательных фондов, средства, возвращенные в федеральный бюджет политическими партиями, не набравшими определенную минимальную долю голосов по результатам выборов (в настоящее время такая обязанность не действует), расходы организаций, которые обязаны оказывать содействие избирательным комиссиям.

Так, в помощь участковым и территориальным избирательным комиссиям выделяются сотрудники местных администраций<sup>278</sup>. Такая помощь де-юре оформляется как оказание содействия избирательным комиссиям, но нередко она превращается в контроль за комиссиями. Российским законодательством запрещается государственным органам и учреждениям осуществлять поддержку на выборах каким-либо партиям, однако, как и в советское время, нередко главы регионов оказывают благосклонность определенной партии. Как и прежде, на избирательные участки привлекают избирателей товарами и продуктами по заниженным ценам и т.д.<sup>279</sup>

Избирательное законодательство обязывает государственные органы и организации с государственным (муниципальным) участием оказывать содействие избирательным комиссиям, в том числе — и безвозмездно. Так, в силу пункта 16 статьи 20 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для хранения избирательной документации до передачи указанной документации в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, установленных законом, обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанной документации, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование. Последующие нормы этой

---

<sup>278</sup> В г. Москве это сотрудники управ района, где, как правило, и находятся помещения территориальных избирательных комиссий.

<sup>279</sup> А.Ю. Бузин приводит такой пример из опыта проведения федеральных избирательных кампаний в городе Москве: «Один из владельцев ТВЦ «Горбушкин Двор» в принудительном порядке, именуемом «просьбой», заставляет арендаторов ТВЦ «Горбушкин Двор», продавцов, жителей Москвы и Московской области, участвовать в выборах и голосовать по старой привычке за партию власти». Причем к ТВЦ были поданы автобусы, которые доставляли продавцов на избирательные участки // [http://votas.ru/otv\\_MGIK.html](http://votas.ru/otv_MGIK.html)

статьи Федерального закона (пункты 17-19) накладывают и другие имеющие финансовую составляющую обременения на государственные и муниципальные органы, организации всех форм собственности. Так, организации, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30 % на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности предоставлять транспортные средства, средства связи, техническое оборудование, помещения.

Государственные и муниципальные организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны безвозмездно предоставлять комиссиям эфирное время для информирования избирателей и печатную площадь для опубликования решений комиссий и размещения иной информации. При этом указанные расходы названных организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий относятся по избирательному законодательству на результаты деятельности этих организаций и печатных изданий. Государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации всех форм собственности, в том числе организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание (далее — организации телерадиовещания), редакции периодических печатных изданий, а также должностные лица указанных органов и организаций обязаны безвозмездно предоставлять комиссиям необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения комиссий.

Нормы эти, прежде всего применительно к муниципальным органам и организациям, СМИ, другим негосударственным организациям, вызывают вопросы и порождают проблемы при реализации. Во-первых, в трех из четырех указанных пунктов Федерального закона речь идет о безвозмездном со-

действию избирательным комиссиям. Однако ясно, что в силу законодательства о местном самоуправлении содействие организации и проведению федеральных выборов не относится ни к вопросам местного значения, ни к иным полномочиям, если речь не идет об отдельных государственных полномочиях. Последними можно наделять органы местного самоуправления только законом и только при одновременном финансировании их реализации. Ни одно, ни другое условие не соблюдается на федеральных выборах. Во-вторых, круг адресатов обременения в каждом из четырех указанных пунктов свой, но при этом используются разные критерии их выделения, вследствие чего, например, упомянутые в п. 18 государственные организации, СМИ могут подпадать и под действие п. 16, предусматривающего безвозмездное предоставление помещений. П. 17 не имеет практического значения, так как содействие в предоставлении избирательным комиссиям помещений, транспорта, средств связи, технического оборудования безвозмездно со стороны организаций с государственным (муниципальным) участием, превышающим 30 % уставного капитала, не влечет обязанности предоставления помещений, транспорта и оборудования, а возмездное получение в пользование такого имущества допустимо только на конкурсной основе с участие организаций всех форм собственности. В-третьих, норма об отнесении при содействии избирательным комиссиям расходов на результаты текущей деятельности организации не освобождает эти расходы от налогообложения. В-четвертых, указание в п. 19 на организации всех форм собственности влечет апелляцию к собственнику, который далеко не всегда известен. В итоге применение указанных норм чаще всего возможно только с использованием административного ресурса и во многих случаях влечет нарушение организациями финансовой дисциплины.

Работа комиссий финансируется в соответствии со сметами. Проект сметы расходов составляется избирательной комиссией самостоятельно по формам, утвержденным Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Сметы расходов избирательной комиссии по представлению заинтересованной комиссии утверждаются руководителем вышестоящей избирательной комиссией. Такой порядок утверждения смет расходов избирательных комиссий противоречит принципу коллегиальности. Абсолютное большинство членов избирательных комиссий не только не участвуют в работе по подготовке и утверждению смет расходов на федеральные выборы, но и не обладают информацией о содержании этих смет, в том числе не знают и о размере той оплаты за работу в избирательной комиссии, на которую они могут рассчитывать.

Финансирование многих избирательных комиссий из двух бюджетов одновременно порождает деление их на бедные и богатые в зависимости от экономического положения того или иного субъекта РФ. Между тем, федеральные гарантии избирательных прав граждан едва ли должны колебаться в зависимости от уровня экономического развития и благополучия субъекта РФ.

Механизм определения величины и распределения средств на выборы внутри системы избирательных комиссий не имеет критериев расчета средств в зависимости от численности избирателей, размеров территории, числа избирательных комиссий на ней. Вопрос о критериях и нормативах распределения средств между избирательными комиссиями как со стороны Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, так и со стороны избирательных комиссий субъектов Российской Федерации не нашел правового решения. В итоге, например, при средних бюджетных расходах в размере 1100 рублей на 1 избирателя на федеральных выборах 2016 г. избирательным комиссиям субъектов РФ на подготовку и проведение выборов выделяются в соответствии с Постановлением ЦИК России № 13/105-7 от 22 июня 2016 г. , как следует из приводимой ниже таблицы, весьма различные суммы средств в расчете на 1 избирателя.



§ 4. Антикоррупционный конституционно-правовой аспект финансирования выборов и политических партий

Наименование субъекта Российской Федерации	Сумма денежных средств, выделенных ЦИК России на подготовку и проведение выборов депутатов ГД ФС РФ седьмого созыва на каждый субъект Российской Федерации (руб.)	Сумма денежных средств, выделенных ЦИК России на подготовку и проведение выборов депутатов ГД ФС РФ седьмого созыва из расчета на одного избирателя в субъекте Российской Федерации (руб.)	Количество избирателей в субъекте Российской Федерации
Москва	488 232 100	66,57	7 334 634
Московская область	355 436 300	63,55	5 592 670
Санкт-Петербург	232 936 400	61,53	3 786 001
Ленинградская область	92 325 200	70,27	1 313 925
Чукотский автономный округ	41 870 400	1 218,93	34 350
Ивановская область	67 934 200	80,79	840 822
Ненецкий автономный округ	25 008 500	757,12	33 031
Кемеровская область	201 063 500	97,84	2 055 090
Сахалинская область	80 864 900	210,87	383 483
Республика Саха (Якутия)	245 841 300	394,94	622 470
Республика Дагестан	150 142 800	91,72	1 636 959
Чеченская Республика	58 100 200	87,29	665 572

Разумеется, численность избирателей не может быть единственным критерием при определении объема финансирования на организацию и проведение выборов. В качестве дополнительных критериев могли бы быть учтены размеры территории, количество избирательных комиссий, количество штатных работников аппарата избирательных комиссий, районные коэффициенты. До настоящего времени эти параметры не нашли правового закрепления, что влечет субъективизм в распределении средств федерального бюджета.

Учитывая, что речь идет о бюджетных средствах, следовало бы установить тарифы на услуги, оказываемые в связи с организацией и проведением выборов.

В избирательных комиссиях всех уровней в субъектах Российской Федерации наиболее крупные затраты связаны с оплатой труда членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, работников аппаратов этих комиссий и граждан, привлеченных к работе в комиссиях по гражданско-правовым договорам (с соответствующими начислениями на оплату труда). Остальные расходы избирательной комиссии субъекта Российской Федерации финансируются из бюджета субъекта Российской Федерации. В настоящее время среди них наиболее значительны расходы на выплату разницы между установленным субъектом РФ и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации содержанием членов комиссий и работников аппарата.

Члены, включая председателя, заместителя председателя и секретаря территориальных и участковых избирательных комиссий, работают на непостоянной основе. Избирательное законодательство предусмотрело возможность создания территориальных избирательных комиссий, работающих на постоянной основе. Однако неопределенность с финансированием таких комиссий приводит на практике к тому, что наличие их штатных членов является большим исключением.

Наиболее острыми являются проблемы финансирования участковых избирательных комиссий. В настоящее время нет нормативов времени освобождения от работы членов указанных комиссий. Федеральное законодательство по-разному

регулировало вопрос оплаты работодателем труда члена избирательной комиссии. Сейчас работодатель не обязан выплачивать такому члену комиссии средний заработок по месту основной работы. Действующие избирательное законодательство и Трудовой кодекс РФ<sup>280</sup> закрепляют правило, в соответствии с которым члену избирательной комиссии с правом решающего голоса, освобожденному на период подготовки и проведения выборов от основной работы, оплата труда производится за счет средств, выделенных на проведение выборов. Государство, таким образом, встало на сторону работодателей. Поскольку размеры такой оплаты законом не регулируются, то это влечет дискриминационно низкие выплаты за работу в участковых избирательных комиссиях. Следует вернуться к обременению работодателя обязанностью оплаты среднего заработка за работу в избирательных комиссиях. При этом государство должно возмещать работодателю эти расходы. Думается, такой вариант решения вопроса в большей мере соответствует обеспечению публичных интересов.

Необходимо ввести счета для участковых избирательных комиссий, нормативы занятости члена участковой избирательной комиссии, обязательность утверждения смет расходов избирательных комиссий на заседаниях вышестоящих комиссий, обременить работодателя обязанностью выплачивать среднюю заработную плату члену избирательной комиссии за период работы в ней при последующей компенсации этой суммы со стороны государства.

Анализ конституционно-правового механизма организации и проведения выборов позволяет обратить внимание на необходимость финансового обеспечения гарантий самостоятельности избирательных комиссий во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления.

Монопольное государственное бюджетное финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий обладает многими положительными чертами. Оно действительно создает равные финансовые возможности партиям

---

<sup>280</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

и кандидатам для ведения предвыборной агитации, не позволяет субъектам, реализующим пассивное избирательное право, оказаться в политическом долгу перед богатыми частными донорами. Однако полное государственное финансирование выборов имеет слабые стороны. Чаще всего его не получают новые партии, оно влечет увеличение нагрузки на бюджет, отрицает признание в числе избирательных прав права на финансирование выборов.

Длительное время для российского избирательного законодательства был характерен такой вариант смешанной системы финансирования избирательных кампаний кандидатов, политических партий, при котором средства на ведение предвыборной кампании им предоставлялись из бюджета после регистрации на выборах. Так, на парламентских выборах 1995 г. каждое из 43 объединений получило 115 млн рублей на ведение избирательной кампании, а каждый из 2 729 кандидатов в депутаты по одномандатным округам получил по 400 тысяч рублей бюджетных средств. Избирательные объединения и блоки, которые не получали установленного законом числа голосов избирателей (как правило, на уровне 2 %), обязаны были возратить СМИ денежные средства за полученные на выборах бесплатно печатные площади и эфирное время. На федеральных выборах такие суммы исчислялись десятками миллионов рублей для одной партии. Практически партии-неудачницы на выборах средства не возвращали. Для СМИ они превращались в плохие долги, которые числились на бухгалтерских балансах. Попытки взыскания таких средств в судебном порядке также не давали реального результата. По этим причинам законодатель упразднил названную обязанность избирательных объединений.

Институт прямого государственного финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, при котором денежные средства перечислялись избирательными комиссиями на счет кандидата, избирательного объединения, также прекратил свое существование.

Государственное финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий в настоящее время

является косвенным (предоставление печатных, теле и радио СМИ и т.п.) и последующим (после федеральных выборов).

В настоящее время официальное финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий осуществляется через избирательные фонды. Это правило имеет небольшие исключения, касающиеся муниципальных выборов.

Введение законодателем обязанности по созданию избирательного фонда неоднократно было предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ<sup>281</sup>. Он определил, что законодатель, устанавливая порядок проведения выборов в органы публичной власти, вправе предусмотреть специальные предварительные условия для регистрации списков кандидатов, в частности требование о создании избирательных фондов. Эти условия, не затрагивающие существо и содержание избирательных прав, относятся к порядку их реализации и в равной мере распространяются на всех кандидатов, а потому не ущемляют их равноправие.

Финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий должно осуществляться из их избирательных фондов. Для создания таких фондов в соответствии с п. 11 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации открываются специальные избирательные счета. С момента открытия такого счета фонд считается созданным. Содержание конкретных положений договора специального избирательного счета в основном регулируется внутренними документами Сбербанка России, ко-

---

<sup>281</sup> Определение от 24 мая 2005 г. № 253-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области о проверке конституционности положений подпункта «ж» пункта 23 статьи 38 и пункта 1 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; Определение от 1 октября 1998 г. по жалобе гражданина В.В. Тетельмина на нарушение его избирательных прав рядом положений Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; Постановление от 17 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и др. // СПС «КонсультантПлюс».

торые не опубликованы. Политические партии, кандидаты, их представители по финансовым вопросам заключают договоры банковского счета, не зная внутриведомственных документов Сбербанка России.

Статус специального избирательного счета должен предопределяться публично-правовой природой избирательного фонда в отличие от обычного расчетного счета. Избирательный фонд — это временное публично-правовое формирование в виде аккумулируемых на специальном избирательном счете и расходуемых с него денежных средств в рублях, предназначенных для финансового покрытия избирательных действий кандидата, политической партии.

Российское избирательное законодательство закрепляет следующие источники формирования избирательных фондов на выборах Президента РФ:

- собственные средства политических партий и кандидатов в Президенты РФ;
- добровольные пожертвования граждан и юридических лиц;
- средства, выделяемые кандидату в Президенты РФ выдвинувшей его политической партией.

Аналогичные правила действуют и на других федеральных выборах — депутатов Государственной Думы.

Выборы в современной России показывают, что пожертвования составляют наибольшую или весьма значительную часть средств избирательных фондов. Институт пожертвований в избирательном праве заимствован из гражданского права. При этом нормы ГК РФ на него не распространяются. В соответствии со ст. 582 Гражданского кодекса Российской Федерации пожертвованием признается дарение вещи или права в общеполезных целях. Гражданское законодательство рассматривает пожертвование как один из видов договора дарения. Другими словами, пожертвование в частном праве — это сделка, которая влечет возникновение взаимных гражданских прав и обязанностей и дарителя, и одаряемого. Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав граждан предусматривает собственное определение пожертвования, используемое в право-

отношениях в сфере выборов: «добровольное пожертвование гражданина — безвозмездное внесение гражданином Российской Федерации собственных денежных средств на специальный избирательный счет...»; «добровольное пожертвование юридического лица — безвозмездное перечисление юридическим лицом денежных средств со своего расчетного счета на специальный избирательный счет...». Таким образом, пожертвование в избирательном праве — это банковская операция по перечислению денежных средств на специальный избирательный счет, которая не обуславливает возникновения взаимных или односторонних прав и обязанностей между жертвователем и кандидатом, политической партией. Операции по внесению пожертвований регулируются постановлениями ЦИК России, принимаемыми по согласованию с Центральным банком Российской Федерации.

Существенным условием пожертвования ГК РФ считает наличие «общепользуемой цели», содержание которой не раскрыто и носит оценочный характер. Думается, что и пожертвование в избирательном праве должно обслуживать подобную цель. Предметом пожертвования по гражданскому праву могут быть вещи или права. Законодательство не содержит специальных ограничений по видам имущества, которое может быть пожертвовано (за исключением имущества, которое изъято из оборота или ограничено в обороте). Избирательное законодательство ограничивает предмет пожертвования в избирательный фонд только денежными средствами. Деятельность по оказанию финансовой поддержки политическим партиям и кандидатам внешне имеет схожие черты с благотворительной деятельностью. Однако законодатель обоснованно установил невозможность применения к пожертвованиям в избирательные фонды законодательства о благотворительной деятельности.

Целесообразно позитивно закрепить в избирательном праве рассмотренные признаки пожертвования в избирательный фонд.

Практика финансирования избирательных кампаний свидетельствует о незначительной или небольшой (до 20 %) доле пожертвований граждан в избирательные фонды. Как для граждан,

так и для юридических лиц избирательное законодательство устанавливает обязанность указания в платежных документах значительно большего числа реквизитов по сравнению с документами для других платежей. В случае неуказания или неточного указания каких-либо реквизитов кандидат, политическая партия обязаны вернуть пожертвование либо перечислить его в доход соответствующего бюджета. Нередко даже незначительная недостоверность (неточность) в указании сведений о жертвователе может быть поводом для обвинения кандидата, партии в уклонении от возврата пожертвования или перечисления его в бюджет как анонимного. Избирательное законодательство до настоящего времени не признает какие-либо варианты недостоверности (неточности) сведений, которые представляются в избирательные комиссии. Различают сведения достоверные (точные) и недостоверные (неточные). Какие-либо полутона отсутствуют. Думается, что применительно к взносам и пожертвованиям в избирательные фонды необходимо ввести категорию несущественной неточности сведений, которая не препятствует идентификации жертвователя без дополнительной проверки. Такая неточность (недостоверность) не может служить основанием ни для возврата пожертвования, ни для признания такого жертвователя анонимным.

Основными источниками средств избирательных фондов на выборах являются собственные средства политических партий (средства выдвинувших кандидатов политических партий) и пожертвования юридических лиц. Нередко достаточно заручиться поддержкой одной или нескольких крупных коммерческих организаций или их групп, которые с точки зрения антимонопольного законодательства будут составлять одну группу лиц и представлять интересы очень ограниченного круга конечных бенефициаров. Однако избирательное законодательство не знает таких групп. Так, на выборах депутатов Государственной Думы 2011 г. 5 млн рублей (18,88% от общего числа пожертвований) в избирательный фонд партии «Гражданская сила» поступили от группы компаний «Дэнас» (ООО «Дэнас-М», ООО «Дэнас», ООО «Дэнас И» и филиал ОАО «Дэнас МС» в г. Новосибирске), которая в то же время являлась аффилированной



по отношению к одному из кандидатов в депутаты от указанной партии.

В итоге возникает зависимость кандидата, политической партии от коммерческих организаций, угроза заключения негласных «инвестиционных» соглашений с ними, порождающих обязанности кандидатов, политических партий совершить определенные действия (бездействия), лоббировать интересы коммерческих структур. В целях ограничения таких злоупотреблений предлагается закрепить на законодательном уровне распространение ограничений на внесение пожертвований на всю группу лиц (согласно определению группы лиц, данному в ст. 9 Федерального закона «О защите конкуренции»), признание недействительными любых соглашений, обязывающих партии, кандидатов совершить в случае избрания определенные действия (бездействия), включая, обещания предоставить государственную должность, за оказание финансовой поддержки.

Возникает вопрос: насколько обоснованы пожертвования со стороны юридических лиц с конституционной точки зрения? Такого понятия, как «юридическое лицо», Конституция РФ вообще не знает. Тем более не предусмотрено ни активное, ни пассивное избирательное право юридических лиц. Согласно ст. 50 ГК РФ коммерческая организация — это организации, преследующая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Соответственно надо полагать, что любая сопутствующая деятельность коммерческих организаций не может не учитывать этого обстоятельства. Если отбросить в сторону нередко выдвигаемые на первый план внешне далекие от извлечения прибыли факторы, то ясно, что пожертвования коммерческой организации в избирательный фонд в конечном итоге не должны противоречить интересам конкретного юридического лица. Заинтересованность же организации в результатах выборов объясняется только с точки зрения возможности получить дополнительную прибыль (или не потерпеть убытков). Данный факт заставляет партии, кандидатов использовать административные ресурсы для получения пожертвований, а юридическим лицам дает возможность оказывать финансовое давление на политические партии, кандидатов или

использовать пожертвования как инструмент инвестирования. Велика угроза того, что политические партии, кандидаты будут действовать не в интересах своих избирателей, а в интересах финансирующих их лиц. В настоящее время основное финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий происходит со стороны субъектов, которые не являются источником власти, не могут избирать и быть избранными в органы власти, а целью их деятельности является получение прибыли. По Конституции РФ (ст. 32) только граждане имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В итоге логичен вывод о том, что «поскольку правом голоса обладают только физические лица, то партии должны финансироваться за счет их пожертвований, а не за счет предприятий и организаций»<sup>282</sup>.

Думается, в перспективе необходим отказ от пожертвований со стороны юридических лиц, а в качестве одного из шагов в этом направлении следовало бы значительно снизить (до 10-15 %) доли и государственного, и иностранного капитала, допустимого для организаций-жертвователей.

Избирательное законодательство в принципе направлено против участия иностранного капитала в финансировании выборов. Принципиальные установки для их реализации нуждаются в надежном организационно-правовом механизме, однако правовое регулирование запрета на привлечение иностранного капитала при финансировании избирательной кампании непоследовательно, что дает на практике возможности привлечения иностранного капитала.

Так, законодатель установил для финансирования выборов допустимый предел иностранного участия в тридцать процентов. Возможны аргументы, как в сторону повышения этой цифры, так и в сторону ее понижения. Например, исходя из критериев компетенции общих собраний акционеров (участников), установленных для самых распространенных организационно-правовых форм юридических лиц в России — акционерных

---

<sup>282</sup> Комментарии и предложения по проекту закона Российской Федерации «О политических партиях» // Право и многопартийность России: сборник статей и материалов. М., 1994. — С. 124.

обществ и обществ с ограниченной ответственностью — данная доля владения не позволяет решающим образом оказывать влияние на решения, принимаемые обществом, а лишь дает возможность в некоторых случаях блокировать принятие определенных решений по наиболее важным вопросам жизнедеятельности общества, к коим не относятся вопросы оказания финансовой поддержки при проведении избирательных кампаний. В связи с этим, думается, допустимый предел иностранного участия в 30% установлен лишь с той целью, чтобы наиболее крупные российские компании, имеющие в своих капиталах миноритарные доли иностранных инвестиций, могли оказывать финансовую поддержку кандидатам и политическим партиям, чтобы в то же самое время не допустить значительного вливания иностранного капитала.

С другой стороны, установленные избирательным законодательством пределы иностранного участия в капитале организации могут рассматриваться и как необоснованно высокие, потому что фактически влекут легализацию иностранного финансирования выборов. С точки зрения Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»<sup>283</sup> (ст. 4) российская коммерческая организация получает статус коммерческой организации с иностранными инвестициями со дня вхождения в состав ее участников иностранного инвестора. Таким образом, избирательное законодательство и юридически, и фактически допускает участие иностранных денежных средств в финансировании выборов через российские организации с иностранными инвестициями.

Видимо, в конечном счете только запрет на пожертвования со стороны не только организаций-нерезидентов, но и российских организаций с иностранными инвестициями позволит существенно ослабить этот канал участия иностранного капитала в финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий.

Вызывает возражение отсутствие в законодательстве запрета на финансовую поддержку выборов со стороны российских

---

<sup>283</sup> Ст. 4 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 09.07.1999 № 160-ФЗ.

организаций, которые являются дочерними или подконтрольными по какому-либо иному основанию (например, в силу соглашения, позволяющего определять решения, принимаемые российской организацией) по отношению к другому российскому юридическому лицу, которое в свою очередь контролируется иностранным лицом или государством. Так, в соответствии со сведениями о поступлении средств на специальные избирательные счета политических партий и расходовании этих средств на выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва<sup>284</sup> открытое акционерное общество «Липецкцемент» пожертвовало восемь миллионов рублей в избирательный фонд «Всероссийской политической партии «Единая Россия»». С 2002 года ОАО «Липецкцемент» входит в группу «Евроцемент групп», которая, в свою очередь, принадлежит компании «Евроцемент Холдинг А.Г.» (EUROCEMENT Holding A.G.), учрежденной в соответствии с законодательством Швейцарии. Таким образом, действующее законодательство позволяет нерезидентам, которые косвенно контролируют российские организации и имеют по отношению к ним права, позволяющие определять условия осуществления деятельности, участвовать в финансировании избирательных кампаний, что противоречит п. 6 ст. 3 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан.

Для ограничения таких возможностей по финансированию избирательных кампаний целесообразно введение в избирательное законодательство понятия российской организации, подконтрольной иностранному инвестору в том смысле, который придан этому понятию ст. 2 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» и другими законами.

Избирательный фонд имеет целевой характер. Можно выделить два аспекта целевого назначения избирательных фондов.

Во-первых, избирательные фонды создаются только для целей финансирования избирательной кампании кандидата, политической партии. Закон указывает, на что могут быть по-

<sup>284</sup> [http://www.cikrf.ru/elect\\_duma/finans/201107.xls](http://www.cikrf.ru/elect_duma/finans/201107.xls)

трачены средства избирательного фонда: согласно Федеральному закону об основных гарантиях избирательных прав граждан средства избирательного фонда могут быть использованы только на:

- финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в том числе на оплату труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей;
- предвыборную агитацию, а также на оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера;
- оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) гражданами или юридическими лицами, а также на покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, избирательными объединениями своей избирательной кампании.

Во-вторых, избирательная кампания может финансироваться только из средств избирательного фонда кандидата, политической партии.

До 9 февраля 2009 г. средства избирательного фонда могли использоваться на внесение избирательного залога. Избирательный залог — это установленный законом добровольный денежный взнос, являющийся одним из условий регистрации в качестве кандидата, списка кандидатов. Для внесения залога могли использоваться любые правоммерно находящиеся в избирательном фонде средства. Политические партии не вправе были использовать средства, внесенные для целей залога на другие цели, связанные с избирательной кампанией, что давало пожертвованиям на внесение залога «привилегированный» статус. Законодательство исходило из презумпции невозврата избирательного залога, то есть залог возвращался только в случае, когда это прямо предусмотрено избирательным законом. Речь главным образом шла о случаях избрания кандидата, допуска списка кандидатов к распределению мандатов либо получения ими определенного числа голосов.

Избирательный залог нередко отождествляют с имущественным цензом, само существование которого несовмести-

мо с принципом всеобщего избирательного права. Однако если учесть, что залог был одним из возможных оснований для регистрации в качестве кандидата на выборах, вводился как дополнительная страховка от произвола со стороны избирательных комиссий при регистрации кандидатов по подписным листам, то он не может считаться имущественным цензом. К сожалению, практика пошла по пути чрезмерного увеличения размеров избирательного залога на выборах разного уровня, что фактически действительно превратило его в имущественный ценз и в конечном счете привело к его отмене на всех выборах.

К числу имеющих коррупционную составляющую проблем целевого использованием средств избирательного фонда следует отнести отсутствие закрепленного перечня имущества, которое можно приобретать на средства фонда, а также судьбу такого имущества после выборов. Ограничения по приобретаемому имуществу и оплачиваемым работам (услугам) предопределяются только целевым назначением средств избирательного фонда. Данный факт не всегда позволяет четко определить, когда произошло нецелевое расходование средств. Следовало бы законодательно закрепить примерный перечень видов имущества и работ, услуг, которые могут быть оплачены из средств избирательного фонда.

Также возникает вопрос по поводу статуса имущества, приобретенного на средства избирательного фонда, после окончания избирательной кампании. Предположим, политическая партия, зарегистрированная для участия в выборах, приобрела за счет своего избирательного фонда какое-либо имущество, позволяющее использовать его в течение длительного времени (транспортные средства, персональные компьютеры и т.п.). Данное имущество действительно использовалось для целей кампании. Ликвидация избирательного фонда и прекращение кампании не повлечет за собой утраты прав на имущество. То есть, движимое и недвижимое имущество, приобретенное в ходе избирательной кампании и для ее целей, по окончании кампании остается в собственности политической партии, кандидата и может быть использовано в дальнейшем без целевых ограничений.

Даже без использования незаконных схем оставление кандидатом, политической партией в собственности имущества, приобретенного на средства фонда, является коррупционным, так как денежные средства перечислялись исключительно для целей поддержки конкретного кандидата или партии на конкретных выборах. Представляется, что такое имущество должно подлежать распродаже на торгах в форме открытого аукциона, а полученные средства перечисляться гражданам и юридическим лицам, осуществившим пожертвования либо перечисления в избирательные фонды, пропорционально вложенным средствам.

Нормирование предельных размеров расходов из избирательных фондов направлено, во-первых, на создание, в той или иной степени, равных условий и возможностей для партий и кандидатов-участников избирательной кампании; во-вторых, на создание барьера для постоянно разрастающихся расходов на избирательные кампании; и, в-третьих, на ограничение возможностей «приватизации» избирательных кампаний кандидатов и политических партий. Подходы к предельному размеру расходов избирательного фонда претерпели принципиальные изменения. Действующее законодательство о выборах в Государственную Думу предусматривает не только ограничение расходов общефедерального избирательного фонда, но и расходов избирательных фондов региональных отделений партий.

Временный характер избирательного фонда в условиях партизации выборов представляется неоправданным, поэтому для политической партии целесообразно придать ему статус постоянного. Денежные средства в такие фонды могли бы поступать не только во время проведения избирательной кампании, но и в межвыборный период, т.е. без каких-либо временных ограничений. Главное преимущество такого выделения и создания постоянно действующего фонда видится в значительном упрощении контроля за внесением и расходованием денежных средств, как со стороны государства, так и со стороны конкурирующих политических партий. Ряд исследователей не без основания считает, что главной целью введения

института избирательных фондов является публичный контроль за частными источниками финансирования предвыборной агитации<sup>285</sup>. Как показывает практика, большая часть споров, связанных с финансированием выборов, возникает по поводу внесения денежных средств в избирательный фонд с нарушением закона или финансированием избирательной кампании в обход избирательного фонда. Создание института обособленного фонда позволит собирать средства до начала избирательной кампании, уменьшит поток неправомερных поступлений в фонды и повысит эффективность контроля за финансовыми потоками.

Избирательный фонд может формироваться только за счет денежных средств. При этом ст. 59 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан (п. 5) предусматривает возможность оказания материальной поддержки политической партии, кандидату в целях оказания воздействия на результат выборов. Однако такая поддержка в обязательном порядке должна быть компенсирована за счет средств избирательного фонда. Применительно к политическим партиям практика идет по пути игнорирования этой нормы. Дело в том, что следующий пункт указанной статьи разрешает партиям использовать на выборах без оплаты из избирательного фонда движимое и недвижимое имущество, находящееся в их пользовании на день официального опубликования решения о назначении выборов. Перечень такого имущества практически неограничен. Из него исключены только ценные бумаги, печатная продукция и расходные материалы. На практике политическая партия, намеревающаяся участвовать в выборах, до дня официального начала избирательной кампании приобретает такое имущество в собственность или арендует за символическую плату, вследствие чего на режим использования имущества на выборах требования избирательного законодательства не распространяются.

---

<sup>285</sup> См., например: Вискулова В.В. Финансирование федеральных выборов в России: соотношение публично-правового и частного начал (конституционно-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. Благовещенск, 2003. — С. 75 – 77.



Необходимо разработать и принять Федеральный закон о финансировании политических партий и федеральных выборов. Это могло бы значительно укрепить правовую базу финансирования выборов и позволило отказаться от значительной части нормотворчества ЦИК России в этой сфере. В настоящее время порядок открытия, ведения и закрытия специального избирательного счета кандидатов, политической партии в основном регулируется постановлениями ЦИК России и избирательных комиссий субъектов РФ.

Кредитная организация, в которой открыт специальный избирательный счет, по требованию соответствующей комиссии, кандидата, политической партии обязана периодически предоставлять им информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на избирательном счете данных кандидата, политической партии.

В соответствии с п. 8 ст. 59 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан комиссия, соответствующая уровню выборов, до дня голосования на выборах периодически направляет в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов.

Избирательное законодательство запрещает расходовать средства на выборы, минуя избирательный фонд. Однако практике известно так называемое теневое финансирование. По оценкам некоторых консалтинговых компаний, реальные расходы каждой политических партии на выборах депутатов Государственной Думы составили примерно 1 млрд 300 млн рублей в 2003 году при максимально разрешенном размере расходов в 250 млн рублей, и 1 млрд рублей на выборах 2007 г. при максимально разрешенном размере расходов в 400 млн рублей<sup>286</sup> (без учета предельной суммы расходов из средств избирательного фонда региональных отделений политической партии).

Периодически высказывается мнение, что для борьбы с тевевым финансированием необходимо применением та-

---

<sup>286</sup> См.: «Выборы за миллиард» // «Московский комсомолец» .11 сентября 2007 г. № 204.

ких мер, как увеличение или отмена пределов расходования средств избирательных фондов. Основные причины установления предельных размеров расходования средств на избирательные кампании обусловлены как стремлением ограничить экономически неэффективные расходы, так и обеспечением приоритета публичных интересов над частными путем разумного ограничения влияния денег на ход и результаты выборов. Как показывает практика федеральных выборов, ни политические партии, ни кандидаты, как правило, не доходят до разрешенных пределов расходования средств. Тем не менее эти пределы постоянно растут. Темпы их роста опережают не только уровень инфляции в стране, но и темпы роста стоимости жизни. Например, в марте 2016 г. предельная сумма расходов кандидата в депутаты Государственной Думы была увеличена без каких-либо разумных обоснований с 15 до 40 млн рублей. Сама по себе эта тенденция имеет коррупционную составляющую.

Необходимо упорядочить порядок расчетов кандидатов и политических партий с контрагентами. Договоры на выполнение работ, оказание услуг, заключаемые в целях избирательной кампании кандидата, политической партии, должны быть только в письменной форме. Расчеты между кандидатом, политической партией и юридическими лицами за выполнение работ (оказание услуг), а также за поставку товаров на сумму свыше 1 000 рублей должны осуществляться только в безналичном порядке.

Практика выборов свидетельствует о необходимости расширения круга мер конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства об избирательных фондах. К новым мерам можно было бы отнести: закрытие специальных избирательных счетов региональных отделений политических партий, приостановление на определенный срок операций по счету, введение конституционно-правовых штрафов в денежной форме, принудительное списание средств со специального избирательного счета, принудительное списание средств со счета политической партии.

## **§ 5. Выводы и предложения по созданию системы эффективных мер конституционно-правового противодействия коррупции на выборах в России**

Выборы — часть жизни общества и государства. Поэтому при любом уровне коррупции в обществе и государстве это явление не может не проявиться на выборах. Теоретически можно предположить наличие прямой пропорции между этими уровнями коррупции: в странах с высоким уровнем коррупции, видимо, и уровень коррупции на выборах будет соответственно выше, чем в странах, где уровень коррупции ниже. В то же время это предположение может не соответствовать практике конкретных выборов в конкретной стране. Коррупционное воздействие может учитывать, что формируемый путем выборов государственный или муниципальный орган, избираемое должностное лицо обладают различной реальной властью. И даже при незначительности этой власти целью коррупционного воздействия может быть удовлетворение интересов, прямо не затрагиваемых на выборах. Примером этого могут быть случаи незаконного завышения на территории явки избирателей на выборы с целью невыпадения из уровня показателей по другим территориям, чтобы соответствующий руководитель не был наказан за низкую явку избирателей. Так, например, если явку избирателей увеличить по сравнению с реальной на 10 %, то только за счет этой манипуляции распределяется 41 мандат депутата Государственной Думы.

Действующие избирательное законодательство, законодательство о политических партиях, организационно-правовые способы его реализации не способствуют эффективной борьбе с коррупцией на выборах и в самих партиях. Первостепенное значение придается гипертрофированной форме в ущерб реальной работе по предотвращению коррупционной составляющей. Постоянные реформы и контрреформы в этой сфере не позволяют сложиться стабильным некоррупционным институтам, которые пользуются доверием избирателей.

Целесообразно обратить внимание на решение, прежде всего, следующих вопросов:

1. Принцип свободных выборов должен быть не только фасадом российской демократии, но, в первую очередь, играть роль реального каркаса выборов и избирательного права. Важным его элементом является антикоррупционная составляющая. Коррупция должна быть объявлена главным врагом свободных выборов.

Свободные выборы — одно из немногих проявлений прямого народовластия, посредством которого формируется значительное число институтов публичной власти. Они проводятся по правилам публичного права, которые даже в рамках демократии, значительно различаются в зависимости от принадлежности страны к той или иной системе права, уровня ее экономического развития, структуры ее политической системы и особенностей политического режима, исторических традиций и многих других факторов. Так, получившие распространение в США первичные выборы (праймериз), с помощью которых происходит отбор кандидатов в кандидаты на выборные должности, — нетипичное явление даже для стран с англо-саксонской системой права. Первый опыт копирования этого института «Единой Россией» в масштабах нашей страны в 2016 г. сопровождался использованием значительных государственных, муниципальных материальных и административных ресурсов в интересах только одной политической партии, что дает основания сомневаться в жизнеспособности праймериз в России.

Механизмы функционирования народовластия и рыночной экономики существенно различаются. Если в первых весьма серьезную роль играют свободные демократические выборы основанные на равноправии избирателей независимо от имущественных цензов, то в рыночной экономике игроки стратифицированы прежде всего по имущественному положению. Поэтому конкуренция между миллиардером и мелким предпринимателем заведомо невозможна. Вместе с тем народовластие и рыночная экономика тесно взаимосвязаны. Различные формы народовластия, либеральное и социальное государства

по-разному воздействуют на экономику и испытывают на себе обратное воздействие.

2. Коррупция на выборах (электоральная коррупция) является составной частью политической коррупции, поэтому антикоррупционное регулирование на выборах может дать позитивный результат только при том условии, что оно будет находиться в общем русле борьбы с политической коррупцией. Поэтому законодательство и практика должны идти по пути синхронного противодействия этим явлениям не только на выборах, но и в межвыборные периоды, т.е. постоянно.

Необходимо введение в избирательное законодательство и законодательство о политических партиях понятия «коррупция». Речь должна идти не только о взятках, подкупе, т.е. о нескольких составах преступлений и/или административных правонарушений, но и о сложных цепочках получения выгоды в обмен на финансовую, информационную, интеллектуальную и организационную поддержку партии, кандидата. Назрела необходимость в разработке и принятии Федерального закона о финансировании политических партий и выборов.

3. Объективные процессы партизации выборов обострили проблемы защиты принципа коллегиальности в деятельности комиссий, который на практике имеет тенденцию к деградации. При отборе вопросов, выносимых на заседания избирательных комиссий, наблюдается стремление к их минимизации. Нормы действующего законодательства, в частности, п. 9, п. 13 ст. 28 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, интерпретируются следующим образом: они закрепляют минимум вопросов, которые обязательно надо рассматривать и решать на заседаниях комиссий, а по всем другим вопросам компетенции избирательной комиссии возможны иные формы их решения, прежде всего — единолично председателем комиссии или по его поручению членом комиссии, рабочей группой, членом рабочей группы и др. Указанный минимум вопросов невелик. Он включает в себя решение следующих вопросов: о назначении выборов в случаях бездействия органа или должностного лица, который обязан назначать выборы по закону, о назначении на долж-

ность и освобождении от должности председателя, заместителя председателя и секретаря комиссии, о регистрации кандидатов, списков кандидатов, об обращении в суд с заявлением об отмене такой регистрации, об итогах голосования, о результатах выборов, о признании выборов несостоявшимися или недействительными, о проведении повторного голосования или повторных выборов, об отмене решения нижестоящей комиссии, о финансовом обеспечении подготовки и проведения выборов. Последний вопрос можно было бы понимать широко, передав на коллегиальное рассмотрение решение всех финансовых вопросов, но на практике этого не происходит. На заседания избирательных комиссий выносятся только вопросы о распределении бюджетных средств по статьям расходов. Все остальные финансовые вопросы организации и проведения выборов решаются председателем комиссии или по его поручению другим членом комиссии единолично. Подобное понимание коллегиальности в деятельности избирательных комиссий не способствует борьбе с коррупцией на выборах. Целесообразно перевернуть такую пирамиду в сторону коллегиальности, закрепив общее положение о том, что все вопросы компетенции избирательной комиссии подлежат коллегиальному рассмотрению и решению, а также предусмотреть исключения из этого правила в виде перечня вопросов подлежащих единоличному решению.

Ослабление защиты трудовых прав членов избирательных комиссий, работающих в них на непостоянной основе в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ не способствует укреплению самостоятельности комиссий. В определении от 16 января 2007 г. № 160-О-П Конституционный Суд РФ не согласился с приданием абсолютного характера предусмотренного избирательным законодательством запрета на увольнение работника — члена избирательной комиссии по инициативе работодателя. Конституционный Суд РФ истолковал п. 19 статьи 29 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав как запрет только на увольнение в результате преследования лица за исполнение возложенных на него публично-значимых функций. В итоге

судебная практика сложилась таким образом, что уволенный за грубое нарушение трудовых обязанностей работник — член избирательной комиссии для восстановления на работе должен доказать в суде факт преследования его на самом деле не за нарушение трудовых обязанностей, а за работу в избирательной комиссии. Между тем сама работа такого члена в избирательной комиссии в рабочее время может оцениваться работодателем как прогул, т.е. грубое нарушение трудовых обязанностей.

Права и обязанности избирательных комиссий организовывать и проводить выборы не защищены от вмешательства со стороны государственных органов и должностных лиц, прежде всего, под благовидными предлогами обеспечения материальных условий и безопасности деятельности. С другой стороны, расширение пределов дискреционных полномочий реализуемых по усмотрению должностных лиц избирательных комиссий не способствует борьбе с коррупцией.

4. Избирательное законодательство и законодательство о политических партиях нуждается в серьезной антикоррупционной экспертизе. Избирательные действия обросли множеством бюрократических коррупционных препон, с помощью которых в значительной мере вымывается смысл и содержание права граждан на объединение в политические партии и избирательных прав граждан, возводятся искусственные барьеры на пути участия граждан в управлении делами государства. На всех стадиях избирательного процесса существуют коррупционные барьеры, которые необходимо ликвидировать.

Целесообразно значительно упростить процедуры выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов, резко сократить перечень документов, которые необходимы для регистрации кандидата, списка кандидатов, восстановить институт избирательного залога, не превращая его в имущественный ценз.

Вызывает озабоченность как увеличение количества подписей, необходимых для регистрации кандидатов, списков кандидатов, так и высокий уровень субъективных оценок при проверке достоверности и действительности этих подпи-

сей. Назрела необходимость значительного сокращения числа необходимых для регистрации подписей, отказа от сбора подписей на муниципальных выборах, наполнения института самовыдвижения кандидатов тем содержанием, которое бы соответствовало его названию.

5. Практика показывает отсутствие реальных границ между информированием о выборах и предвыборной агитацией, вследствие чего под видом информирования о выборах осуществляется массированное воздействие на формирование воли избирателей вне легальных рамок агитации и обязанности соблюдения финансовых требований к ней, нарушается равный доступ к СМИ кандидатов, политических партий и, в конечном счете, — свобода выборов. Фактически затраченные финансовые ресурсы на подобного рода информирование о выборах непрозрачны, не поддаются учету, не существует никакой отчетности по ним.

Законодательство должно снять указанное искусственное деление, считая предвыборной агитацией любую информацию о выборах и кандидатах в СМИ за месяц до дня голосования, укрепив одновременно гарантии равного доступа кандидатов и партий к СМИ и ответственность за нарушение таких гарантий.

Нуждаются в оценке на предмет соответствия Конституции РФ нормы избирательных законов и практика их применения в части запрета критики оппонентов в агитационных выступлениях на телевидении.

Чрезмерно завышенные расценки за предоставление кандидатам, избирательным объединениям эфирного времени в агитационных целях, прежде всего на государственных телеканалах, фактически свидетельствуют о приоритете корпоративных интересов теле- и радиокomпаний над публичными интересами, которые должны превалировать в организации и проведении выборов. Целесообразно ввести государственное регулирование предельных размеров таких расценок с учетом разумных расходов на избирательные кампании.

6. Избирательные фонды кандидатов, политических партий, несмотря на неоправданно резкое увеличение предель-



ных размеров расходов из них, не имеют механизмов, которые бы перекрывали как каналы поступления средств из зарубежных источников, так и расходы, минуя официальные фонды.

Законодательство не учитывает на выборах взаимосвязь между финансированием выборов и получением государственных, муниципальных заказов, вхождением организации-жертвователя в аффилированные с другими организациями группы, зависимость от других коммерческих структур. Отсутствие запрета на внесение пожертвований политическим партиям и на выборы со стороны коммерческих организаций, которые получают весьма солидные государственные и муниципальные заказы создает питательную среду для коррупционного бизнеса с помощью выборов. В перспективе необходимо вести дело к полному отказу от участия юридических лиц в финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий. В качестве первого шага в этом направлении следует значительно (с 30 % до 10-15 %) снизить долю иностранного и государственного капитала в организациях, имеющих право вносить пожертвования в избирательные фонды и финансировать политические партии.

Необходимо отказаться от временных специальных избирательных счетов политических партий и избирательных объединений, которые открываются и действуют только в период избирательной кампании, перейдя к режиму регулирования поступления и учета средств не только во время соответствующей избирательной кампании, но и в межвыборный период.

Государственно-общественный контроль финансирования выборов должен получить дальнейшее развитие. Формы этого контроля различны. Так, органы регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства, органы исполнительной власти, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц либо уполномоченные в сфере регистрации некоммерческих организаций обязаны на безвозмездной основе проверять сведения, указанные гражданами и юридическими лицами при внесении или перечислении пожертвований в избирательные фонды и сообщать о результатах проверки в соответствующую избирательную комиссию. Со-

гласно Федеральному закону об основных гарантиях избирательных прав граждан, кандидат, политическая партия обязаны предоставить в соответствующую избирательную комиссию финансовые отчеты о размерах своего избирательного фонда, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств соответствующего фонда.

В настоящее время наблюдается тенденция к сокращению такого контроля. Вместо трех финансовых отчетов, кандидаты, политические партии, как правило, обязаны сдавать только один — итоговый. Введение в КоАП нормы об ответственности за вмешательство в деятельность избирательных комиссий. Неоправданно серьезные различия имеются в установлении размеров пожертвований, сведения о которых должны публиковаться в СМИ. Например, на выборах губернатора Еврейской автономной области в 2015 г. публиковались данные о пожертвованиях от юридических лиц в размере 500 тыс. рублей и выше, граждан — от 100 тыс. рублей. В 2014 г. публиковались сведения о пожертвованиях в фонды кандидатов на должность главы Орловской области свыше 1 млн рублей, в Волгоградской, Курганской и Липецкой областях — от 500 тыс. рублей, что в разы превышает уровни, установленные на федеральных выборах. Нередко публикуется только общая сумма пожертвований.

7. Судебная защита избирательных прав граждан неэффективна, а практика — противоречива. Колебание судебной практики между формальным пониманием норм часто меняющегося избирательного законодательства и поиском смысла закона не позволяет обеспечить единство такой практики по делам, возникающим из избирательных правоотношений, имеющих коррупционную составляющую.

Значительное число коррупционных правонарушений на выборах вообще не становятся предметом судебных оценок по мотивам их якобы неподсудности из-за отсутствия нарушений избирательных прав заявителя. Если, например, избирателю предлагают проголосовать за деньги, то заявление такого избирателя о нарушении его избирательных прав не будет рассматриваться судом по мотивам отсутствия нарушения его

избирательных прав. В итоге избирательное законодательство необоснованно снижает пределы защиты избирательных прав граждан в судебном порядке, ограничивает доступ к правосудию. Следует факт нарушения избирательного законодательства с возможной коррупционной составляющей считать достаточным основанием для реализации и политической партией, и гражданином права на судебную защиту избирательных прав граждан.

8. Законодателю и судам нужно признать наличие конституционно-правовой ответственности, в том числе и за коррупционные правонарушения на выборах с необходимостью установления вины правонарушителя. Круг мер такой ответственности нуждается в значительном увеличении. При этом законодатель не должен отягощать практику необходимостью решения заведомо не решаемой задачи, а именно: необходимость определения количества голосов, полученных кандидатом, партией на выборах за счет незаконного финансирования их избирательной кампании.

С другой стороны, применение таких мер ответственности, как отказ в регистрации, отмена регистрации кандидата, списка кандидатов, должно быть допустимо только за коррупционные нарушения избирательного законодательства. Целесообразно отказаться от применения мер конституционно-правовой ответственности за формальные правонарушения, закрепив позитивно в избирательном праве в соответствии с правовой позицией Европейского Суда по правам человека принцип пропорциональности ответственности установленным законом целям, соответствия ответственности содеянному.

## **ГЛАВА 4. ОСМЫСЛЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИОННЫМ ПРАКТИКАМ В РОССИИ**

### **Введение**

Исследование, проведенное в данной главе, позволяет рассмотреть пути совершенствования правового регулирования и состояния организации противодействия коррупции в целом на уровне местного самоуправления, в особенности в муниципальных органах. При этом мы должны исходить из особенностей «муниципальной коррупции», которая обладает всей совокупностью взаимосвязанных проблем социального, экономического, политического характера, как общефедеральных и региональных масштабов, представляет собой местную коррупцию, существенно ограничивающую вопросы жизнеобеспечения населения, что также предопределено общим состоянием местного хозяйства и ограниченными возможностями оказания полноценных муниципальных услуг.

В главе показано, что для муниципального уровня законодательного и в целом нормативного правового регулирования пока можно констатировать отсутствие или явную недостаточность норм, определяющих и тем более детализирующих полномочия органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», несмотря на огромное количество изменений и дополнений, пока ограничивается лаконичной формулировкой о том, что органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

В то же время остается без ответа вопрос о предмете нормативной регламентации. Мы должны принимать во внимание федеральное законодательство, которое, определяя противодействие коррупции как вопрос местного значения, фактически исходит из того, что это как бы «делегированное полномочие» — от Федерации, субъекта РФ; и как многое в сфере делегирования, здесь также не решается задача финансового обеспечения успешного участия местного самоуправления и его органов в противодействии коррупции.

Общая оценка коррупции как крайне негативного социального явления еще не привела к обстоятельному анализу его специфики на местном уровне, хотя становится все более очевидным, что отдельные местные особенности, условия, менталитет населения, бытовые отношения порождают свои проявления коррупции либо местную специфику в общих процессах<sup>287</sup>.

Требуется более совершенная регламентация организации деятельности Межведомственных советов (при Главах администраций) и Комиссий по соблюдению требований антикоррупционной направленности, сократив в их деятельности административный потенциал.

Говоря об осмыслении возможностей муниципального права по противодействию коррупционным практикам в России, следует принимать во внимание, что в этом направлении еще не сложилось четкое представление. Речь идет о создании блока норм муниципального права антикоррупционной направленности.

Во-первых, создание мер, связанных с предупреждением коррупционных правонарушений, правовых механизмов, препятствующих подкупу лиц, обладающих муниципально-правовым статусом.

---

<sup>287</sup> См. в частности: Бахарев Д.В. Основные направления совершенствования законодательной базы в области организации противодействия коррупции в органах местного самоуправления (на примере некоторых муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа — Югры // Административное и муниципальное право. 2010. № 10.

Во-вторых, придание допустимо возможного сокращения административного усмотрения по решению вопросов местного значения. Создание условий открытого и подконтрольного очередного характера дефицитных муниципальных услуг. Тщательная регламентация муниципально-правовой ответственности за ненадлежащее исполнение муниципальных услуг.

В-третьих, обеспечение прав граждан и организаций на постоянный доступ к информации о фактах коррупции, свободное их освещение в средствах массовой информации с обязательным доведением до населения о принятых мерах, как по устранению, так и по предупреждению коррупционных проявлений.

В-четвертых, усиление ответственности муниципально-правового характера не только за коррупционные нарушения, но и за нарушения, связанные с запретами и ограничениями антикоррупционного характера.

В-пятых, создание стимула муниципальной службы.

В-шестых, формирование антикоррупционного муниципального сознания, направленного на активную жизненную позицию по охране прав и свобод человека и гражданина.

## **§ 1. Методологические основы противодействия коррупции в системе местного самоуправления**

Обращение к проблеме противодействия коррупционным практикам в современной России и выделение особой роли муниципального права в этой сфере первоначально представляется в определенной степени надуманным. Коррупция и ее перманентное развитие признается общегосударственной проблемой, представляющей серьезную угрозу российской государственности в целом.

Однако обращение к Федеральному закону от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также к двухлетним по срокам действия указам Президента Российской

Федерации, посвящавшимся национальной стратегии и национальным планам противодействия этому явлению (ранее в данной работе упоминались, в частности, Указ от 01.04.2016 № 147 «О национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы», Указ от 13 апреля 2010 года № 460 «О национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы» и др.), позволяет увидеть, что в основе стратегии мер по совершенствованию организационного, экономического, правового, кадрового и информационного характера органы местного самоуправления определены как один из субъектов антикоррупционной деятельности. В качестве некоторых основных направлений реализации указанной Национальной стратегии противодействия коррупции названы: повышение эффективности деятельности... органов местного самоуправления по противодействию коррупции (пп. «б» п. 8); внедрение в деятельность... органов местного самоуправления инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии... муниципальных правовых актов и управленческих решений, а также обеспечивающих межведомственное электронное взаимодействие указанных органов и их взаимодействие с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг (пп. «в» п. 8).

В разделе V «Механизм реализации Национальной стратегии противодействия коррупции» органы местного самоуправления указаны в качестве субъектов противодействия коррупции в определенных условиях (п. 9). В Указе Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 — 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» имеются положения, непосредственно касающиеся муниципального уровня противодействия коррупции. Так, пп. «б» ч. 4 предписывает органам местного самоуправления активизировать деятельность советов по противодействию коррупции; усилить работу подразделений кадровых служб по профилактике коррупци-

онных и иных правонарушений; внести в планы по противодействию коррупции органов местного самоуправления изменения, направленные на достижение конкретных результатов, обеспечить контроль за выполнением мероприятий, предусмотренных планами, в том числе с привлечением институтов гражданского общества. О задачах местного самоуправления в части противодействия коррупции говорится и в других указах, в частности, обращается внимание на необходимость принятия планов по противодействию коррупции, скоординированных с аналогичными планами соответствующих субъектов Российской Федерации.

Очевидно признание того, что в общенациональном противодействии коррупции в Российской Федерации муниципальному праву как бы выделяется своя ниша, а местное самоуправление приобретает свою «зону ответственности». Это положение развивает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — ст.14 п. 38 (вопросы местного значения городского, сельского поселения), ст. 15 п. 33 (вопросы местного значения муниципального района), ст. 16 п. 42 (вопросов местного значения городского округа).

Однако стоит обратить внимание на то, что вышеприведенные положения, посвященные осуществлению мер по противодействию коррупции, включены в названный ключевой акт Федеральным законом от 21 ноября 2011 г., более чем через 3 года после принятия национальной стратегии противостояния коррупции, т.е. их не было в первоначальном тексте Федерального закона № 131.

В предшествующих частях данной работы немало сказано о понятии и сущностной характеристике коррупции. Не повторяясь, лишь добавим в информационном ключе, что в первой четверти XX века, почти 100 лет назад, в Малой Советской энциклопедии предлагалось трактовка: «коррупция (лат.) — подкупность общественных и политических деятелей, а также государственных чиновников. Коррумпировать — подкупать»<sup>288</sup>. Особо не изменилась сущностная ха-

---

<sup>288</sup> Малая Советская энциклопедия. В 10 томах. Том 4. М., 1929. — С. 254.



рактеристика «коррупции» и через 50 лет. В очередном энциклопедическом издании читаем: «Коррупция — подкуп (лат.) преступление, заключающееся в прямом использовании должностным лицом прав, связанных с его должностью, в целях личного обогащения (подкуп чиновников, общественно-политических деятелей, дача взяток и т.д.)»<sup>289</sup>.

В Юридическом энциклопедическом словаре — издание «Советской энциклопедии» (М., 1984) мы не найдем статьи, посвященной коррупции.

Этот термин не встречается и в трудах классика российского самоуправления Л.А. Велихова. Однако в его работах мы можем найти ее современные признаки. В одной из своих статей, обличая бюрократию, он пишет: «Бумага должна «вылежаться»... На просьбы заждавшихся обывателей гоголевский Акакий отвечает: «Надо ждать, а если ждать нельзя, то надо ж дать!». В виду этого европейцы, имеющие дела в России, ... давно поставили себе правилом тратить здесь значительный процент расходной сметы на «ускорение»<sup>290</sup>.

Из приведенных примеров мы можем выделить и взять на вооружение сопутствующие и соответствующие современному пониманию коррупции понятия — чиновник и «ускорение» (отсюда популярен также термин «подмазать»). Их связь очевидна. В России императорской примеров — обилие. Значимо обращение к М.Е. Салтыкову-Щедрину с его «Историей одного города». Для нас особый интерес представляет глава «Опись градоначальникам». Из семи фигурантов особо можно выделить Василия Семеновича Бородавкина в связи с уставом «О нестеснении градоначальников законами».

Гротеск в изображении комических ситуаций и пародирование законодательных документов могут быть с известной долей фантазии экстраполированы на современность. Мысли о градоначальническом единомыслии, а также о градоначальническом единовластии (Василиска Бородавкина): «Когда и какой бюрократ не был убежден, что Россия есть пирог, к которому можно свободно подходить и закусывать?» Т.е.

---

<sup>289</sup> Советский энциклопедический словарь. М., 1979, с. 642.

<sup>290</sup> Городское дело. 1912. № 6. — С. 383 – 384.

мы видим, что включаясь в число соавторов нашего исследования, Михаил Евграфович Салтыков-Щедрин главным фигурантом коррупции видит, опять-таки, чиновника.

В анализе проблем муниципального противостояния коррупции особенно актуальна детерминационная методологическая определенность. С этим связано, прежде всего, значительное количество спорных концепций, связанных как с самим понятием коррупции, так и соответствующими им концепциями причастности.

Пожалуй, впервые в правовой науке автором этих строк вводится такое понятие, как муниципальная детерминация коррупции, понимаемое как порождение и обусловливание этого антисоциального явления. Причины коррупции и формы ее проявления многообразны. При этом мы не можем не учитывать коррупционную многоуровневость и ее родовое единство.

В философской литературе признано, что выражение «причинность есть часть всемирного взаимодействия» объясняется двумя ошибками, допущенными вследствие не критического восприятия ходячих формулировок: а) необоснованным отождествлением всемирной связи со всемирным взаимодействием; б) понимание взаимодействия не только как одновременного, но и последовательного процесса<sup>291</sup>.

Муниципальная детерминация коррупции может быть связана с криминогенной детерминацией, в которую входят, прежде всего, причины, условия, коррелянты. Обращая на это внимание, Н.Ф. Кузнецова писала, что «между ними и следствием (преступностью, преступлениями) возникают причинно-следственные, обуславливающие следственные, корреляционные, функциональные связи, связь состояний и структурно-системная детерминация»<sup>292</sup>.

---

<sup>291</sup> См. об этом: Иванов В.Г. Причинность и детерминация. М., 1974; Парнюк М.А. Принцип детерминизма в системе материалистической диалектики. Киев, 1972; Аскин Я.Ф. Философский детерминизм и научное знание. М., 1977.

<sup>292</sup> Кузнецова Н.Ф. Методологические основы изучения криминогенной детерминации // Методологические и теоретические проблемы юридической науки. М., 1986. — С.128, 132.

Представляется, что для нашего исследования корреляционный анализ как метод, позволяющий определить зависимость между несколькими случайными величинами, имеет особое значение.

В массовом проявлении муниципальной коррупции изучение корреляционной зависимости позволяет найти причинно-обуславливающие связи и придать противодействию коррупции наиболее эффективное содержание.

Общепризнанным стало восприятие коррупции как угрозы государственной и общественной безопасности. Однако в конституционно-правовом понимании подобное утверждение отсутствует. Но, если рассматривать безопасность как многоплановое понятие: в правовом, в том числе, конституционно-правовом значении, что содержательно и весьма полно выполнено С.А. Авакьяном<sup>293</sup>, мы вынуждены признать, что содержание деятельности по обеспечению безопасности во многом имманентно противодействию коррупции.

В то же время мы должны принимать во внимание, что признание коррупции одной из системных угроз безопасности Российской Федерации является главенствующим принципом Национальной стратегии противодействия коррупции.

Об особой значимости коррупции можно судить по ее масштабам. Так, по оценкам специалистов годовая коррупция в России достигла значительного уровня — примерно одной трети бюджета страны. Через коррупционную деятельность преступные сообщества присваивают себе и часть легального ВВП страны, в том числе изымая в свою пользу до 30 % бюджетных средств страны<sup>294</sup>.

При этом в плане нашей темы особенно надо отметить, что по исследованиям Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) наиболее коррумпирован-

---

<sup>293</sup> Авакьян С.А. Конституционный лексикон. М., 2015. — С. 90 – 91.

<sup>294</sup> См. об этом: Хабибуллин А.Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы, решения // Журнал российского права. 2007. № 2. См. также: Гацко М.Ф. Антикоррупционная политика государства. Ногинск, 2015. — С. 10.

ной сферой граждане признают власть на местах; отмечается за последние пять лет рост — с 28 % до 39 %<sup>295</sup>.

По результатам опросов Левада-центра, коррупция за период с февраля по август 2015 г. переместилась по степени восприятия респондентов с 8-й строчки важнейших проблем на 5-ю позицию<sup>296</sup>.

Аналогичные тенденции роста уровня коррупции отмечаются в докладе Всероссийской антикоррупционной общественной приемной «Чистые руки» Ассоциации адвокатов России за права человека.

При этом также делается вывод о том, что все это сказывается на безопасности государства, целостности государства, безопасности граждан<sup>297</sup>.

Реальность коррупционной оценки трудно оценить по разным основаниям. Это и отсутствие «открытой» статистики, и разноплановость респондентов и их количественный состав.

Но при опросах об этом «Среди должностных лиц каких служб, организаций, учреждений чаще встречается коррупция?» (варианты ответов в %) местные органы власти оказываются в пятой группе (21 %) после милиции, таможни, правоохранительных органов (57 %), ГИБДД (45 %), суд, прокуратура (32 %), больницы, поликлиники (24 %)<sup>298</sup>.

Следует обратить внимание на определенные противоречия выводов антикоррупционных исследований. Например, Центром антикоррупционных исследований Transparency International-Russia по данным исследований 2005 г. самыми коррумпированными были названы правоохранительные органы, на втором месте политические партии, за ними следуют парламент и суд. Но муниципальная коррупционная составляющая отсутствует в материалах по этой организации 2016 г.<sup>299</sup>.

---

<sup>295</sup> Коррупция в России: мониторинг. Пресс-выпуск ВЦИОМ № 2437, 2013 <http://wciom.ru/index.php?id=459uid=114572>

<sup>296</sup> <http://pasmi.ru/archive/127845>

<sup>297</sup> <http://www.rusadvocat.com/node/39>

<sup>298</sup> Андреева М. Чем побороть взятку? // АиФ. 2006. № 40. — С. 15.

<sup>299</sup> См. «Если есть собственность, к которой есть вопросы, — обоснуй» // Московский комсомолец. 7 сентября 2016 г. № 195(27197). — С. 4.

В то же время на конференции «Власть и бизнес против коррупции», проведенной 14 октября 2005 г., был сделан весьма неожиданный вывод о том, что именно муниципальный, а не региональный или федеральный уровень власти является основным бенефициаром коррупции. Представляется, что подобный вывод основан на смешении деловой и бытовой коррупции.

Нельзя не принимать во внимание, что в этих оценках весьма высока вероятность попыток внешнего воздействия агентов влияния на все уровни публичной власти Российской Федерации. В то же время очевидно признание необходимости особого внимания противодействия коррупции на базовом уровне российской государственности — уровне местного самоуправления.

Чаще всего довольно распространенным пониманием коррупции является отношение к ней как к злоупотреблению публичной властью ради личной выгоды.

Для исследования коррупции на муниципальном уровне особый интерес представляет определение, данное в немецком словаре (Politic — Lexicon). Если признавать коррупцию злоупотреблением властью, все же остаются открытыми вопросы: относится ли это деяние к разряду законных или незаконных, задевает ли оно общественное мнение, подрывая чувство справедливости, или имеет измеримые последствия (ориентация на общее благо или, напротив, ущерб общественному благосостоянию), имеет ли нематериальный характер/результат (утрата доверия)<sup>300</sup>.

В толковом словаре русского языка 80 000 слов, фразеологических выражений. Читаем: «Коррупция — это моральное разложение должностных лиц и политиков, выраженное в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами»<sup>301</sup>. Для нашего исследования это

---

<sup>300</sup> Weber, Cyattik. Politische Korruption // Politic Lexikon/ Herausgegeben von Everhard Holtmann unter Mitarbeit von Heinz Ulrich Brinkmann und Heinrich Pehle Zweitc, uberarbeitete und erweiterte Auflage. Munchen: Wien: R.Olderbourge Verlag, 1994. S. 481.

<sup>301</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов фразеологических выражений. М., 1997. — С. 298

определение коррупции носит ограниченный характер. Следует отметить, что первые исследования коррупции (в первой половине XX века) были связаны в основном с анализом функционирования американской политической машины в крупных городах США, а также с реформами муниципального управления<sup>302</sup>. В этих работах отмечена важнейшая характеристика коррупции — дополнительность по отношению к формальным институтам. При этом «побочным» продуктом исследований оказались симпатия и сочувствие, с которыми описывалась деятельность некоторых наиболее легендарных боссов крупных американских городов.

Именно в крупных быстрорастущих городах США со всеми специфическими проблемами и конфликтами возникали альтернативные официальным неформальные центры ответственности — власть «боссов», лидеров неофициальных исполнительных структур. Р. Мертон выделял следующие функции «боссов» как неформальных лидеров:

- предоставление различного рода услуг наиболее обездоленным жителям (пища, работа, помощь в трудных жизненных ситуациях и т.д.), а с их стороны платой, благодарностью за это являлись голоса на выборах;
- решение проблем предпринимателей как мелких (например, нередко защита от взаимных посягательств), так и крупных, нуждающихся в помощи при выполнении больших и дорогостоящих проектов; и те и другие нуждались в неформальной защите от противоречий законов и правил; благодарностью за эти услуги являлись денежные пожертвования — «масло» для машины;
- предоставление каналов социальной мобильности;
- замещение официальной легитимации тех видов бизнеса, что стоят вне закона<sup>303</sup>.

---

<sup>302</sup> Быстрова А.С., Сильвестрос М.В.. Коррупция в современной России: социальное явление, инструмент политики, социальная проблема?.. (основные понятия, исследовательские подходы). <http://www.civisbook.ru/files/file/bystrova-silvestros.pdf> Перепечатка с сайта центра «Стратегия» <http://strategy-spb.ru>

<sup>303</sup> Merton, Robert K. *Sozial Theory and Sozial Structure*, 1949. P. 71-78.

Фактически в рассуждениях Р. Мертона в центре внимания муниципальная диффузия и фрагментация власти и собственно ответственности (в художественном плане яркое отражение данного явления можно видеть в гангстерском романе М. Пьюзо и его воплощении в фильме Ф.Ф. Копполы «Крестный отец»).

М. Вебер сущность явления «босс и его организация» оценивал как субинститут бюрократии в развивающейся политической культуре демократии. Далее по мере проведения реформ «дилетантское управление» чиновников, сопровождаемое властью боссов, заменяется профессионально бюрократическим, когда посты занимают университетски образованные чиновники, неподкупные и знающие свое дело<sup>304</sup>.

Как нам представляется, такой классический подход для исследования современной коррупции на муниципальном уровне может приниматься с учетом российской реальности. Правда, у нас мы тоже периодически читаем о своих «крестных отцах», которые крышуют города. С точки зрения российской правовой науки понятие коррупции и коррупционного деяния в большей степени формируется в рамках уголовного права и криминологии<sup>305</sup>. Связывая конкретные проявления коррупции с деградацией власти, исследователи зачастую замыкаются на конкретных проявлениях коррупции (подкуп, взяточничество — Н.Ф. Кузнецова; продажность государственных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей — И.А. Долгова; использование субъектом управления своих властных полномочий

---

<sup>304</sup> Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. М.: «Прогресс». 1990. — С. 682 – 685.

<sup>305</sup> См. напр.: Кузнецова Н.Ф. Обсуждение проблем борьбы с коррупцией. Круглый стол // Государство и право. 1993. № 2. — С. 135; Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. М., 1997. — С. 501; Лопащенко Н.А. Противодействие российской коррупции: обоснованность и достаточность уголовно-проблемы борьбы с проявлениями криминального рынка. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 2005. — С. 43; Комиссаров В.С. Уголовно-правовые аспекты борьбы с коррупцией // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1993. № 1. — С. 28.

вопреки интересам службы из личной заинтересованности — В.С. Комиссаров. При таких подходах коррупция предстает как совокупность преступлений. Несомненно, это проявляется и на муниципальном уровне. И это же можно сказать об административных составах правонарушений.

Однако девиационный характер коррупции местного самоуправления не всегда связан с преступностью. Несомненно, девиация и преступность взаимосвязаны, но в состоянии местного самоуправления современной России во многом находит проявление объективно необходимое оппозиционное противостояние, как допустимые возможные отклонения от перманентного реформирования со стороны органов государства — уровня и федерации, и субъектов РФ.

Искажающиеся параметры государственной политики ставят местное самоуправление в сложное положение, когда интересы населения могут быть обеспечены с применением коррупционных технологий, но без мотивов личного обогащения со стороны муниципальных органов и должностных лиц. Или допустимо предположение, что интересы населения не могут быть обеспечены без применения коррупционных схем.

Для муниципального уровня самоуправления противодействие коррупции в принципе может допускать некоторый люфт, заключающийся в определенной степени социально приемлемого уровня терпимости к коррупции местным сообществом.

В чем причины? В том, что именно на муниципальном уровне наиболее массовая бытовая коррупция как негативное социальное явление исходит из существующих отношений родственного и соседского, земляческого содействия, блага и кумовства. Эти отношения, являющиеся первичными в развитии более сложных коррупционных связей, создают условия противостояния коррупции через объединение граждан как индивидов и граждан как членов тех или иных социальных формирований. Парадоксально, но одни и те же явления, с одной стороны, способствуют существованию коррупции, с другой стороны — они же могут содействовать борьбе с нею.

Отвечая на вопрос о необходимости акции наподобие операции «Чистые руки», проведенной в Италии против мафии, представитель Следственного комитета РФ отметил, что в Рос-



сии этого не требуется, аргументы в том числе были связаны с тем, что в нашей стране коррупция присутствует в основном на низовом уровне. «Человек не сталкивается с проявлениями коррупции в высших эшелонах власти. Люди сталкиваются, в основном, с фактами коррупции на низовом уровне — взятки врачам, учителям», — пояснил представитель СК. Такое отношение к коррупции следует признать ограничительным. Меры, принимаемые по противодействию коррупции в последние годы, свидетельствуют о наступлении на коррупцию в первую очередь чиновничью, т.е. на верхнюю, носящую системный характер.

Системный характер коррупции признает связь между коррупционными уровнями. Исследователи причин, порождающих коррупцию в российском обществе, приходят к выводу, что легальное определение коррупции как негативного социального явления, данное в Федеральном законе «О противодействии коррупции», носит перечислительный характер, сводящийся к простому указанию на виды ее проявления. В то же время обращается внимание на наличие казуальной составляющей абстрактного характера<sup>306</sup>.

Представляется, что на муниципальном уровне коррупция носит расплывчатый, вернее, размытый характер, так как коррупционные схемы сталкивают участников коррупционных отношений (чаще всего граждан) с представителями как государственной, так и муниципальной администраций, деятельность которых замкнута на одну и ту же территорию. Мы в равной степени видим совпадение или одновременное существование широкого подхода к дефиниции «неправомерное преимущество» (термин международных соглашений) с российском пониманием коррупции как «выгод материального характера (получение выгоды в виде денег, ценностей, иного преимущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав)».

---

<sup>306</sup> См. подробнее: Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Административно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в системе исполнительной власти в РФ. М., 2016. — С. 9.

Такой объединительный подход, а это позиция автора, распространяется и касается, прежде всего муниципальной сферы, придает муниципальному праву в противодействии коррупционных практик особую значимость.

Антисоциальный характер и противоправность муниципальной коррупции, предполагая индивидуальный характер, тем не менее, во многом предопределены общими причинами, понятиями, признаками, видами и степенью распространенности и т.д. В основном это предполагает ограниченную связь с состоянием коррупции в регионах. В связи с этим противодействие коррупции предопределено ее причинами, а не конкретными проявлениями, моральными оценками и нетерпимостью. На муниципальном уровне наиболее зримо проявляются связи криминальных структур и властных институтов. Отношение населения к коррупции предопределяет муниципальную антикоррупционную составляющую. Как антисоциальное явление коррупция требует к себе отношения как к болезни, можно классифицировать ее проявление по различным сферам, а также «по методам лечения» — воспитательным, организационным, репрессивным и т.д.

Коррупция в сфере муниципального управления обусловлена, прежде всего, не проблемами муниципального здравоохранения или образования (это бытовой уровень), а административными и экономическими (хозяйственными) ресурсами. В связи с тем, что в рамках данного исследования поставлена задача осмысления муниципального права по противодействию коррупционным практикам в России, надо определить соответственно коррупционные факторы, т.е. причины данного негативного социального явления.

Отметим, что в значительном количестве исследований общие и основные факторы определены довольно подробно<sup>307</sup>.

---

<sup>307</sup> См.: Правовые акты: антикоррупционный анализ. Науч. практ. пособие / отв.ред. В.Н. Найденко, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. М., 2010. — С. 56; Драпкин Л.Я., Злоченко Я.М. Коррупция в сфере российской экономики: криминалистические и криминологические аспекты // Бизнес, менеджмент и право. 2003. № 4. — С. 73 – 74; Короткова О.И. Борьба с коррупцией — одна из основных задач органов государственной власти // Безопасность бизнеса. 2009. № 3. — С. 27 – 30.

В то же время следует обратить внимание, что сами по себе факторы, создающие возможности для коррупции, на муниципальном уровне связаны зачастую с закрепленными обязанностями органов местного самоуправления (т.е. наличием регулирования), так же как и с характером закрепления, его достаточностью или недостаточностью, отсутствием, неопределенностью, увлечением общими формулировками и т.д. Более того, временные и ситуационные изменения требуют соответствующих корректировок многообразия возможных решений, не являющихся коррупционными, но приносящих зачастую не меньший ущерб в решении проблем местного значения.

К причинам роста уровня коррупции специалисты относят: экономический кризис (для местного самоуправления это рост бюджетного дефицита), обострение международных отношений, а также усиление забюрократизированности органов власти в связи с принятием законов, направленных на контроль экономики и общественных организаций. Также обращается внимание на отсутствие должного внимания по противодействию политической коррупции, в частности, политическому подкупу, что существенно сказывается на политической воле внутригосударственных институтов в борьбе с коррупцией. Практика привлечения за политический подкуп в России отсутствует.

Санкции экономические и политические против РФ увеличили коррупцию в России, но они входят, вернее, связаны с экономическими проблемами.

Разумеется, в основе экономических проблем находится многообразие экономической практики, которая существенно обгоняет законодательный процесс и, кроме того, чиновники, в чьих руках остался контроль над ресурсами, сознательно тормозят применение правового законодательства. Юридическая практика в современной России складывается, таким образом, что под коррупционными преступлениями понимают, как правило, должностные преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

## **§ 2. Муниципальные полномочия как фундамент коррупции на уровне муниципальной публичной власти**

Рассматривая коррупцию как негативное социальное явление и ставя перед собой задачу по разработке механизмов противодействия коррупции в системе местного самоуправления, мы вынуждены исходить из муниципальных полномочий, которые оказываются в центре внимания.

Коррупционные проявления в сфере местного самоуправления непосредственно связаны с правоприменительной деятельностью должностных лиц и органов местного самоуправления. Сама возможность принимать коррупционные решения предопределена предоставленными правами по решению широкого круга вопросов местного значения. И, что очень важно, исходить при этом следует из факта, что в данном случае вопросы местного значения могут быть не только собственными, но и делегированными.

В постановлении Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» обращено внимание на широту дискреционных полномочий, допускающих чрезмерную возможность усмотрения исполнителя<sup>308</sup>.

В исследованиях, затрагивающих дискреционные полномочия, определяющие компетенцию, обращается внимание на следующие обстоятельства: во-первых, они являются законными условиями и предпосылками коррупционных действий<sup>309</sup>; во-вторых, представляют «широту свобод и административного усмотрения в действиях должностных лиц, позволяющих создавать административные барьеры»<sup>310</sup>;

---

<sup>308</sup> Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2006 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

<sup>309</sup> Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. №10. — С. 3.

<sup>310</sup> Чистов А.А. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях. Автореферат дисс. канд. юрид. наук. М., 2010. — С.7.

в-третьих, чем шире предоставленное субъекту усмотрение, тем многообразнее могут быть и различные злоупотребления правом<sup>311</sup>; в-четвертых, их наличие позволяет действовать по усмотрению в зависимости от обстоятельств<sup>312</sup>, т.е. некоторая свобода действий наблюдается при принятии решений<sup>313</sup>.

В то же время в многочисленных исследованиях дискреционные полномочия рассматриваются в неразрывном единстве с обязанностью добросовестного исполнения своих полномочий. Именно из этой точки зрения следует исходить, принимая во внимание, что в местном самоуправлении дискреционные полномочия в отношении административного усмотрения носят иной характер, обусловленный следующими причинами:

во-первых, близостью нахождения заявителей (потребителей муниципальных услуг) и исполнителей;

во-вторых, особым характером отношений; жители муниципального образования являются главным субъектом в муниципально-правовых отношениях;

в-третьих, административные усмотрения под влиянием местного сообщества могут трансформироваться и меняться по содержанию;

в-четвертых, местные традиции способствуют принятию оптимальных решений;

в-пятых, подотчетность и подконтрольность муниципальных органов и должностных лиц местного самоуправления способствуют созданию атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям.

В остальном административное усмотрение носит общий характер. Оно может проявляться как основанное на правовых нормах, так и в форме произвольного администрирования<sup>314</sup>.

---

<sup>311</sup> Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом как юридический феномен: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. — С. 8.

<sup>312</sup> Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупционность // Журнал российского права. 2005. № 2. — С. 83.

<sup>313</sup> См. Энциклопедия юриста. М., 2005. — С.67.

<sup>314</sup> См. подробнее; Стариков Ю.Н. Административное право. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж. 1998. — С. 328 – 335.

С точки зрения нашего исследования необходима формализация административного усмотрения, которая должна осуществляться путем нормативного закрепления в муниципальных актах:

- пределов административного усмотрения;
- критериев административного усмотрения;
- порядка реализации дискреционных полномочий;
- контрольных механизмов<sup>315</sup>.

Именно через эти установления могут быть усилены и формализованы муниципальные полномочия и таким путем ограничена угроза муниципальной коррупции.

Не менее значимый интерес для нашего исследования представляют муниципальные коррупционные риски, понимаемые как обстоятельства, факторы и явления, возникающие в процессе функционирования органов муниципальной власти, осуществления служебной деятельности, создающие ситуацию возможного совершения коррупционного правонарушения.

Несмотря на широкое употребление словосочетания «коррупционные риски» до настоящего времени единого определения этого понятия еще не выработано. Так, О.В. Казаченкова предлагает понимать под коррупционными рисками обстоятельства, факторы и явления, возникающие в процессе функционирования органов государственной власти, осуществления служебной деятельности государственных служащих, создающие ситуацию возможного совершения коррупционного правонарушения<sup>316</sup>. По мнению В.И. Левакина и Ж.А. Шишовой, коррупционные риски — это заложенные в системе государственного и муниципального управления возможности для действий/бездействия должностных лиц с целью незаконного извлечения материальной и иной выгоды при выполнении своих должностных полномочий<sup>317</sup>. В докладе «Оценка

---

<sup>315</sup> См. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Указ. соч. — С. 67.

<sup>316</sup> Казаченкова О.В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков // Административное и муниципальное право. 2010. № 2. — С. 38.

<sup>317</sup> Левакин В.И., Шишова Ж.А. Коррупционные риски: понятие и основные подходы к их выявлению // Гражданин и право. 2009. № 11.

коррупционных рисков в проектах законов, изменяющих действующее законодательство в сфере государственных и муниципальных заказов», подготовленном Центром антикоррупционных исследований и инициатив Transparency International, коррупционные риски рассматриваются как «риски проявления коррупционных явлений и/или возникновения коррупционных ситуаций»<sup>318</sup>.

Анализ механизма выявления коррупционных рисков в органах местного самоуправления, проведенный на основе комплексных планов противодействия коррупции, позволил выделить несколько групп элементов. В основном они совпали с подходами к выявлению коррупционных рисков, предложенными В.И. Левакиным и Ж.А. Шишовой. Это определение потенциальных коррупционных сфер, выделение отдельных полномочий, при выполнении которых существует вероятность возникновения коррупционных проявлений или действий; закрепление коррупционных должностей в органе государственного или муниципального управления; выявление скрытых потенциальных возможностей, способствующих коррупционным проявлениям со стороны должностных лиц<sup>319</sup>.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» предполагает ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства.

Очевидно, что речь идет об общих принципах служебного поведения государственных и муниципальных служащих,

---

<sup>318</sup> Доклад: Оценка коррупционных рисков в проектах законов, изменяющих действующее законодательство в сфере государственных и муниципальных заказов // Центр антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл — Р. М., 2011.

<sup>319</sup> Левакин В.И., Шишова Ж.А. Указ. соч.

которые способствуют повышению доверия общества к государственным и муниципальным институтам, обеспечению условий для добросовестного и эффективного исполнения обязанностей, исключению злоупотреблений.

Следует признать, что общие принципы, о которых идет речь, были обозначены еще Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»<sup>320</sup>.

В ст. 5 Федерального закона от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» установлена взаимосвязь государственной и муниципальной службы. Не являясь разновидностью государственной службы, тем не менее, муниципальная служба унифицируется посредством федерального законодательства. Эта унификация проявляется в единообразии квалификационных требований, единстве ограничений и обязанностей при прохождении службы и т.д.<sup>321</sup> Таким образом, регулирование противокоррупционных положений в значительной степени осуществляется федеральным законодательством, а не законодательством субъектов Федерации и нормативным регулированием муниципальных образований.

Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ перечень запретов дополнен ещё одним<sup>322</sup> — гражданскому служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям теперь запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федера-

---

<sup>320</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

<sup>321</sup> См. подробнее: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М., 2015. — С. 372.

<sup>322</sup> См.: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.



ции, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Требования к служебному поведению государственного гражданского служащего, ограничения и запреты, накладываемые на его служебную деятельность, должны способствовать повышению его компетенции и профессионализма, ответственности за выполнение возложенных на него обязанностей, нейтральности, беспристрастности и бескорыстию. Конечно, все это имеет продолжение и для муниципального служащего.

Решением Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года одобрен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих<sup>323</sup>.

Типовой кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные (муниципальные) служащие независимо от замещаемой ими должности. Он призван повысить эффективность выполнения государственными (муниципальными) служащими своих должностных обязанностей.

Целью Типового кодекса является установление этических норм и правил служебного поведения государственных (муниципальных) служащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета государственных (муниципальных) служащих, доверия граждан к государственным органам и органам мест-

---

<sup>323</sup> См.: Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21) // <http://www.garant.ru>.

ного самоуправления и обеспечение единых норм поведения государственных (муниципальных) служащих.

Типовой кодекс дублирует многие положения ранее принятых федеральных нормативных правовых актов о противодействии коррупции. Он устанавливает основные принципы служебного поведения государственных (муниципальных) служащих, которые являются основой поведения граждан Российской Федерации в связи с нахождением их на государственной и муниципальной службе.

Согласно п. 11. Типового кодекса государственные и муниципальные служащие призваны:

- исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов и органов местного самоуправления;

- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности как государственных органов и органов местного самоуправления, так и государственных (муниципальных) служащих;

- осуществлять свою деятельность в пределах полномочий соответствующего государственного органа и органа местного самоуправления;

- не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;

- исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению ими должностных обязанностей;

- уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы либо органы местного самоуправления обо всех случаях обращения к государственному (муниципальному) служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

- соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной и муниципальной службы;
- соблюдать беспристрастность, исключаящую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий и общественных объединений;
- соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;
- проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами;
- проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России и других государств, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;
- воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в добросовестном исполнении государственным (муниципальным) служащим должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа либо органа местного самоуправления;
- принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по недопущению возникновения конфликта интересов и урегулированию возникших случаев конфликта интересов;
- не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, государственных (муниципальных) служащих и граждан при решении вопросов личного характера;
- воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, его руководителя, если это не входит в должностные обязанности государственного (муниципального) служащего;
- соблюдать установленные в государственном органе или

органе местного самоуправления правила публичных выступлений и предоставления служебной информации;

– уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа или органа местного самоуправления, а также оказывать содействие в получении достоверной информации в установленном порядке;

– воздерживаться в публичных выступлениях, в том числе в средствах массовой информации, от обозначения стоимости в иностранной валюте (условных, денежных единицах) на территории Российской Федерации товаров, работ, услуг и иных объектов гражданских прав, сумм сделок между резидентами Российской Федерации, показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, размеров государственных и муниципальных заимствований, государственного и муниципального долга, за исключением случаев, когда это необходимо для точной передачи сведений либо предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, обычаями делового оборота;

– постоянно стремиться к обеспечению как можно более эффективного распоряжения ресурсами, находящимися в сфере его ответственности.

Кроме того Типовой кодекс содержит рекомендательные этические правила служебного поведения государственных (муниципальных) служащих. В том числе в служебном поведении государственный (муниципальный) служащий воздерживается от любого вида высказываний и действий дискриминационного характера по признакам пола, возраста, расы, национальности, языка, гражданства, социального, имущественного или семейного положения, политических или религиозных предпочтений. Кроме того государственные (муниципальные) служащие призваны способствовать своим служебным поведением установлению в коллективе деловых взаимоотношений и конструктивного сотрудничества друг с другом.

Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных

служащих является основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих Российской Федерации. В последние годы фактически во всех федеральных органах исполнительной власти приняты ведомственные кодексы этики и служебного поведения федеральных государственных служащих. В субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне также разрабатываются кодексы этики и служебного поведения соответствующих государственных и муниципальных служащих. Соблюдение муниципальными служащими положений Кодекса учитывается при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий.

### **§ 3. Муниципальное право и антикоррупционная политика**

В Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 г., о котором уже говорилось ранее, мы видим отражение курса на последовательную деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по решению задач, определенных Федеральным законом № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». При этом следует обратить внимание на то, что на всех уровнях публичной власти, включая и муниципальной, главными задачами являются: а) предупреждению коррупции, в том числе выявление и последующее устранение ее причин, т.е. профилактика коррупции; б) выявление, пресечению, расследование коррупционных правонарушений — т.е. говоря обобщенно, борьба с коррупцией; в) минимизация и/или ликвидация коррупционных правонарушений. Конечно, эти задачи неразделимы.

И среди адресатов (субъектов) Национального плана противодействия коррупции находятся и органы местного самоуправления, они участвуют в антикоррупционной деятельности в пределах своих полномочий.

Правовую основу, определяющую содержание муниципальной антикоррупционной деятельности, составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 15 декабря 2008 года, адресные для местного самоуправления акты — Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации». Немаловажную роль играет Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>324</sup> и еще ряд законов. Нельзя также оставить без внимания нормативные правовые акты Президента РФ, акты Правительства РФ. Нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты также во многих случаях выполняют конструктивные функции в противодействии коррупции.

Общее состояние нормативной правовой базы в сфере противодействия коррупции подробно показано в главе 2 данной работы. Там же, а также в главе 5 раскрывается роль международных документов, которые существенно стимулировали совершенствование правовой базы этой деятельности в Российской Федерации.

Здесь отметим, что издано достаточно много указов Президента РФ, направленных на усиление противодействия коррупции. Хотелось бы, в частности, выделить Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»<sup>325</sup>, который направлен на обеспечение единства государственной антикоррупционной политики на федераль-

---

<sup>324</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

<sup>325</sup> Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. II). Ст. 4477.

ном и региональном уровнях. В этих целях Указом утверждены Типовые положения: Типовое положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации; Типовое положение о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений; Типовое положение об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений. При этом высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации рекомендовано в трехмесячный срок образовать (создать) соответствующие комиссии и органы и разработать на основе Типовых положений собственные положения о таких комиссиях и органах. Кроме того, предписано обеспечить издание в субъектах РФ нормативных правовых актов, устанавливающих порядок рассмотрения региональными комиссиями по координации работы по противодействию коррупции вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности субъектов России, и урегулирования конфликта интересов. Таким образом, фактически данным Указом установлены общероссийские стандарты организации деятельности в области противодействия коррупции, что, безусловно, является очередным шагом в развитии национального антикоррупционного законодательства.

В соответствии с этим актом не только формируется общегосударственная система противодействия коррупции, частью которой становятся соответствующие органы, создаваемые на уровнях субъектов Российской Федерации. Практика уже показывает, что необходимые шаги предпринимаются не только субъектами РФ, но и на уровне местного самоуправления.

Все механизмы противодействия коррупции, определенные в Национальной стратегии, в названном Указе Президента РФ 2015 года, могут и должны быть реализованы на муниципальном уровне с учетом его положения и возможностей как органов местного самоуправления, так и непосредственного участия населения.

Это касается таких моментов:

- формирование и исполнение бюджетов муниципальных образований;
- решение кадровых вопросов;
- принятие муниципальных правовых актов;
- оперативное приведение, при необходимости, муниципальных правовых актов в соответствии с требованиями федеральных законов по вопросам противодействия коррупции и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции;
- осуществление контроля за исполнением антикоррупционного законодательства, выполнением мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции, планами субъектов Российской Федерации и планами муниципальных образований по противодействию коррупции;
- активное вовлечение в работу по противодействию коррупции местных отделений политических партий, иных общественных объединений и других институтов гражданского общества;
- активное использование общественных инициатив самих жителей муниципальных образований.

Целевой установкой Национальной стратегии противодействия коррупции на всех уровнях публичной власти принято искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 01.04.2016 №147 «Национальный план противодействия коррупции на 2016 и 2017 годы» (п. 10) высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и руководителям органов местного самоуправления предложено, руководствуясь Национальной стратегией противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 и Национальным планом противодействия коррупции на 2016 и 2017 годы, обеспечить внесение до 1 июня 2016 года в региональные антикоррупционные



программы и антикоррупционные программы (планы по противодействию коррупции) органов местного самоуправления, в которых такие планы имеются, изменений, направленных на достижение конкретных результатов в работе по предупреждению коррупции, минимизации и/или ликвидации последствий коррупционных правонарушений, а также контроль за выполнением мероприятий, предусмотренных этими программами (планами).

Практика показывает, что на местах ситуация различная: где-то меры уже приняты по реализации требований президентского Указа, но многим еще предстоит это сделать.

Как раз в связи с этим хотелось бы обратить внимание на следующее: в части контроля за исполнением предписаний, отраженных в Указе, в нем упоминаются только руководители исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации. В отношении муниципального уровня в акте Президента используется формулировка «рекомендовать руководителям местного самоуправления», и они не называются в части контроля за исполнением положений акта. Хотя с учетом ст. 12 Конституции РФ, не включающей органы местного самоуправления в систему государственной власти, может быть действительно корректно в отношении местного самоуправления говорить о «рекомендациях», но нельзя уйти от вопроса: с коррупцией все же приходится бороться на муниципальном уровне не менее активно, чем на уровнях субъектов РФ и всей Федерации, и тогда в какой мере, насколько плотно организуется взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ с руководителями местного самоуправления?

Очевидно, основой такого взаимодействия должны стать объединительные начала, которые заложены во всем многообразии и при этом все же единстве многоуровневого нормативно-правового регулирования противостояния коррупции. Речь идет о том, что цели антикоррупционной политики, приоритетные сферы ее правового регулирования, механизмы реализации одноплановые. В концентрированном виде это отражено в названных Национальной стратегии противодействия кор-

рупции и Национальном плане противодействия коррупции на текущие годы.

В этой позиции особенно важно обратить внимание на подготовку с участием экспертного, научного сообщества и институтов гражданского общества предложений о совершенствовании этических основ государственной и муниципальной службы в части, касающейся соблюдения государственными и муниципальными служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, а также об обеспечении повседневного контроля за соблюдением этических норм и правил.

Думается, что наряду с общими требованиями относительно осуществления полномочий публичной власти и соответствующих служащих нельзя исключать учет местных особенностей при формулировании правил, отражающих местную специфику — там, где она имеется. Тем более что даже в Конституции РФ содержится условие осуществления местного самоуправления с учетом данного фактора (ст. 130, 131). Разумеется, это не должно рождать такой местной «самобытности», от которой будут страдать население, органы местного самоуправления, взаимоотношения между муниципальными служащими, в том числе и при разрешении конфликта интересов.

При решении более широкого вопроса о формулировании на уровне Конституции Российской Федерации задач и предметов ведения в части противодействия коррупции следовало бы исходить из того, что, во-первых, это предмет совместного ведения РФ и субъектов РФ, во-вторых, это сфера как государственной власти, так и власти муниципальной. Кроме того, всеобъемлющий характер коррупции предполагает цели ликвидации этого антисоциального явления и как преступления, и как административного проступка, и как нарушения этических норм.

В значительной степени такой подход будет обеспечивать определенность правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в законодательстве Российской Федерации и субъектов РФ. Исследователи обращают внимание на то, что законодательство субъектов РФ в ча-

сти правового регулирования деятельности органов местного самоуправления по противодействию коррупции занимает противоположные позиции. В одних случаях органы местного самоуправления не называются в качестве субъектов антикоррупционной политики, содержат лишь общие нормы, распространяющие свое действие и на органы местного самоуправления. В других случаях в законах субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления не только называются, но и предусмотрены полномочия указанных органов<sup>326</sup>. Об этом свидетельствует обзор законодательства субъектов Российской Федерации и нормативных актов органов местного самоуправления. Исследования, проведенные рядом авторов, подтверждают вывод о том, что в этом направлении существует четкая субординация федерального-регионального и муниципального уровней<sup>327</sup>.

Исходя из независимости местного самоуправления в пределах собственной компетенции, логично следует осуществление им самостоятельной муниципальной антикоррупционной политики. Вместе с тем эта политика является частью общегосударственной стратегии по борьбе с коррупцией и опирается на правовые общероссийские и региональные координаты в этой сфере. В связи с этим проблемы правового регулирования мер по противодействию коррупции органами местного самоуправления требуют отдельного научного анализа с це-

---

<sup>326</sup> Кирьянов А.Ю. Противодействие коррупции некоторых аспектов деятельности органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление». 2011. № 9.

<sup>327</sup> Ермаков В.Г., Ромашина Е.В. Региональный компонент правовой системы регулирования коррупции органов местного самоуправления // Адвокат. 2013. № 8; Кирьянов А.Ю. Противодействие коррупции некоторых аспектов деятельности органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление». 2011. № 9; Бахарев Д.В. Основные направления совершенствования законодательной базы в области организации противодействия коррупции в органах местного самоуправления (на примере некоторых муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа — Югры // Административное и муниципальное право. 2010. № 10; Брежнев О.В. Проблемы правового регулирования коррупции в органах местного самоуправления // Консультация юриста. Аналитический портал. Дата размещения 21.06.2015.

люю выявить состояние сложившейся в настоящее время специальной системы правовых актов, а также уточнения ее положительных и отрицательных качеств.

Правовая система Российской Федерации насчитывает более 500 актов, которые посвящены феномену коррупции<sup>328</sup>. Единая правовая система актов, регулирующая противодействие коррупции органами местного самоуправления, представляет собой совокупность выстраивающихся в три компонента (общефедеральный, региональный и муниципальный) актов с различным содержательным наполнением, адресованных прямо или косвенно органам местного самоуправления.

Роль региональных органов в правовом регулировании противодействия коррупции обусловлена стремлением скоординировать и направить в единое русло борьбу в данной сфере на всех уровнях. Также очевидно требование методического и информационного сопровождения действий муниципалитетов со стороны региональных властей, учитывая не всегда достаточную подготовку кадров исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, особенно на поселенческом уровне<sup>329</sup>.

Органы местного самоуправления включились в борьбу с коррупцией под влиянием координирующих усилий региональных органов государственной власти. Выше уже отмечалось, что в рамках регионального компонента правовое регулирование противодействия коррупции со стороны органов местного самоуправления не однородно и нуждается в унификации. В одних случаях региональные нормативные акты не называют органы местного самоуправления субъектами антикоррупционной политики и содержат лишь общие нормы, распространяющие свое действие в том числе на органы местного самоуправления (например, Закон Белгородской области от 7 мая 2010 г. № 338 «О противодействии коррупции в Белгородской области»<sup>330</sup>, Закон Липецкой области от 7 октября

---

<sup>328</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>329</sup> Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. — С. 5 – 17.

<sup>330</sup> Белгородские известия. 2010. 28 мая.

2008 г. № 193-ОЗ «О предупреждении коррупции в Липецкой области»<sup>331</sup>, Закон Орловской области от 10 апреля 2009 г. № 893-ОЗ «О противодействии коррупции в Орловской области»<sup>332</sup> и др.). В иных случаях законы субъектов Федерации не только прямо относят органы местного самоуправления к субъектам антикоррупционной политики, но и предусматривают их конкретные полномочия (Закон Воронежской области от 12 мая 2009 г. № 43-ОЗ «О профилактике коррупции в Воронежской области»<sup>333</sup>, Закон Калужской области от 27 апреля 2007 г. № 305-ОЗ «О противодействии коррупции в Калужской области»<sup>334</sup>, Закон Курской области от 11 ноября 2008 г. № 85-ЗКО «О противодействии коррупции в Курской области»<sup>335</sup>, Закон Свердловской области от 20 февраля 2009 г. № 2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области»<sup>336</sup>, Закон Тульской области от 12 ноября 2008 г. № 1108-ЗТО «Об отдельных мерах по противодействию коррупции в Тульской области»<sup>337</sup>, Закон Тюменской области от 25 февраля 2009 г. № 6 «О противодействии коррупции в Тюменской области»<sup>338</sup>, Закон Челябинской области от 29 января 2009 г. № 353-ЗО «О противодействии коррупции в Челябинской области»<sup>339</sup> и др.). Названные законы, как правило, дублируют положения аналогичного закона общенационального уровня, а также с позиций юридической техники исследователи делают предложение о целесообразности унификации. Конечно, за основу следует принимать федеральный закон. Таким образом, в наименовании должны присутствовать термины «противодействие» и «коррупция». В настоящий момент такого единообразия нет. Имеющиеся несоответствия могут способствовать терминологической путанице, что в ре-

<sup>331</sup> Липецкая газета. 2008. 17 окт.; 2012. 2 марта.

<sup>332</sup> Орловская правда. 2009. 18 апр.; 2010. 3 июля.

<sup>333</sup> Молодой коммунар. 2009. 14 мая; 2010. 4 марта.

<sup>334</sup> Весть. 2007. 4 мая; 2012. 3 марта.

<sup>335</sup> Курские ведомости. 2008. № 12; Курская правда. 2009. 3 дек.

<sup>336</sup> Областная газета. 2009. 25 февр.

<sup>337</sup> Тульские известия. 2008. 20 нояб.; 2009. 15 окт.

<sup>338</sup> Тюменская область сегодня. 2009. 27 февр.

<sup>339</sup> Южноуральская панорама. 2009. 13 февр.; 2010. 12 янв.

зультате приведет к спорам в научных кругах, проблемам реализации документа на практике и в итоге к снижению эффективности мер, содержащихся в нем.

Особую группу составляют акты, посвященные мерам по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции». Такие принимаются как главой субъекта РФ, так и представительным органом власти субъекта. В них, как правило, не содержится положений о вовлечении в эту деятельность органов местного самоуправления.

Среди актов глав субъектов также необходимо выделить документы институционального характера. В них сосредоточены установления, касающиеся обособления специальной региональной структуры по противодействию коррупции и ее влияния на органы местного самоуправления. Во многих актах губернаторов предусматриваются полномочия координационного руководства, запроса и получения необходимых материалов, приглашения на свои заседания представителей органов местного самоуправления (см., например, постановление губернатора Белгородской области от 29 сентября 2008 г. № 117 «О мерах по реализации Национального плана противодействия коррупции»<sup>340</sup>; указ губернатора Воронежской области от 25 апреля 2012 г. № 122-у «О совете при губернаторе Воронежской области по противодействию коррупции в Воронежской области» (вместе с Положением о совете при губернаторе Воронежской области по противодействию коррупции в Воронежской области)<sup>341</sup>; указ губернатора Орловской области от 9 марта 2010 г. № 60 «О мерах по противодействию коррупции в Орловской области» (вместе с Положением о Координационном совете по противодействию коррупции в Орловской области)<sup>342</sup>; постановление губернатора Тульской области от 22 августа 2008 № 44-пг «О Совете при губернаторе

---

<sup>340</sup> Белгородские известия. 2008. 7 окт.; Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2012. 1 марта.

<sup>341</sup> Собрание законодательства Воронежской области. 2012. № 12. Ст. 401; 2012. № 22. Ст. 768.

<sup>342</sup> Документ опубликован не был // [www.garant.ru](http://www.garant.ru).

Тулеской области по противодействию коррупциии»<sup>343</sup> и др.). Отметим, что приведенные документы приняты в форме указов или постановлений высшего должностного лица субъекта Федерации. Их наименования также неоднородны: одни из них посвящены только правовому статусу специального органа по противодействию коррупции, а иные, кроме того, включают в себя и некоторые конкретные меры по противодействию коррупции.

Отдельного внимания заслуживают акты высших должностных лиц или органов исполнительной власти субъектов Федерации, в которых планируется противодействие коррупции. В качестве субъектов реализации таких мероприятий указаны в том числе органы местного самоуправления. Так, в распоряжении губернатора Тульской области от 17 февраля 2011 г. № 148-рг «О плане противодействия коррупции в органах исполнительной власти Тульской области на 2011 — 2012 годы»<sup>344</sup> для органов местного самоуправления предусмотрены: организация и обеспечение размещения сведений о государственных и муниципальных услугах (функциях); разработка и введение в действие муниципальных планов антикоррупционной деятельности; определение ответственных лиц, наделенных функциями по реализации антикоррупционных мероприятий, и закрепление данных функций в должностных регламентах. Аналогичными являются положения указа губернатора Воронежской области от 27 апреля 2012 г. 126-у «Об утверждении плана противодействия коррупции в Воронежской области на 2012 — 2013 годы»<sup>345</sup>, постановления администрации Курской области от 17 мая 2012 г. № 453-па «О мерах по противодействию коррупции» (вместе с Планом противодействия коррупции исполнительных органов государственной власти Курской области на 2012 — 2013 годы)<sup>346</sup>.

<sup>343</sup> Тульские известия. 2008. 4 сент.; 2012, 12 апр.

<sup>344</sup> Документ опубликован не был // [www.garant.ru](http://www.garant.ru).

<sup>345</sup> Собрание законодательства Воронежской области. 2012. № 12. Ст. 404; 2012. № 22. Ст. 774.

<sup>346</sup> Курская правда. 2012. 26 мая.

Более подробно роль органов местного самоуправления в качестве субъектов реализации мер по противодействию коррупции изложена в постановлении правительства Орловской области от 28 сентября 2010 г. № 339 «Об утверждении долгосрочной областной целевой программы «О противодействии коррупции в Орловской области на 2011 — 2015 годы»<sup>347</sup>. Так, в разделе 3 «Система программных мероприятий, индикаторы оценки результатов реализации основных мероприятий программы» предусмотрены:

- повышение риска раскрытия факта совершения коррупционного деяния должностным лицом за счет создания возможностей для граждан и организаций беспрепятственно, с минимальными затратами времени проинформировать органы местного самоуправления о ставших им известными коррупционных проявлениях (в связи с этим программой предусмотрена реализация следующего комплекса мероприятий: обеспечение работы телефонных «горячих линий» для населения в муниципальных районах и городских округах Орловской области; прием органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Орловской области сообщений о фактах коррупционных проявлений со стороны муниципальных служащих в электронном виде);
- обеспечение своевременного рассмотрения органами местного самоуправления обращений граждан и организаций о фактах коррупционных проявлений со стороны муниципальных служащих и принятие в случае необходимости своевременных адекватных мер;
- взаимодействие органов местного самоуправления с гражданами и организациями;
- повышение открытости и развитие системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления;
- координация и межструктурное взаимодействие в сфере

---

<sup>347</sup> Документ опубликован не был // [www.garant.ru](http://www.garant.ru).



противодействия коррупции: обобщение опыта работы органов местного самоуправления Орловской области по противодействию коррупции и информирование их о передовом опыте работы в данном направлении, организация деятельности Координационного совета по противодействию коррупции в Орловской области, формирование координационных советов по противодействию коррупции во всех муниципальных районах и городских округах Орловской области и последующее обеспечение их деятельности.

Обобщая акты субъектов РФ, можно констатировать, что в них выделяются такие направления деятельности органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции:

- принятие муниципальных правовых актов по противодействию коррупции (сюда же можно отнести принятие антикоррупционных программ, планов противодействия коррупции и т.д.);
- проведение антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов (а также установление порядка ее проведения);
- осуществление антикоррупционного мониторинга;
- создание совещательных и экспертных органов по противодействию коррупции;
- антикоррупционная пропаганда (в том числе организация антикоррупционного образования, формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; информирование граждан о деятельности органов местного самоуправления и др.);
- конечно, организация различных мероприятий антикоррупционной направленности и вовлечение в их осуществление населения муниципальных образований;
- привлечение к такой деятельности местных общественных объединений, органов и организаций общественного контроля.

Таким образом, можно выделить как меры общего характера (принятие муниципальных правовых актов), на ос-

нове которых реализуются иные меры, меры, направленные на противодействие коррупции в системе органов местного самоуправления, так и меры работы с гражданами и институтами гражданского общества по недопущению коррупционных проявлений.

Необходимо отметить, что использование какого-либо одного направления деятельности отдельно от других практически невозможно. Так, муниципальными правовыми актами будут предусматриваться: организация проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и проведение антикоррупционного мониторинга. К числу задач совещательных и экспертных органов, как правило, относится, в том числе, и проведение антикоррупционной пропаганды и т.д. Такой подход, несомненно, свидетельствует о реализации принципа комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер, закрепленного ст. 3 Федерального закона о противодействии коррупции.

На примере ряда муниципальных образований рассмотрим, каким образом реализуются отдельные направления деятельности органов местного самоуправления по противодействию коррупции. Планы противодействия коррупции принимаются во всех муниципальных образованиях. Как правило, они включают перечень мероприятий по противодействию коррупции с указанием исполнителей и сроков исполнения. Так, например, План противодействия коррупции в администрации Быковского муниципального района Волгоградской области на 2010 — 2012 гг.<sup>348</sup> предусматривает следующие мероприятия:

1. Организация взаимодействия органов исполнительной

---

<sup>348</sup> Постановление главы Быковского муниципального района Волгоградской области от 30 июля 2010 г. № 978 «Об утверждении Плана противодействия коррупции в администрации Быковского муниципального района Волгоградской области на 2010 — 2012 гг., а также Положения о служебном поведении муниципальных служащих администрации Быковского муниципального района Волгоградской области» // Коммунар. 24.08.2010. № 101.

власти Быковского муниципального района с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления поселений района и общественными объединениями в целях противодействия коррупции.

2. Изучение передового опыта работы районов Волгоградской области по противодействию коррупции. Подготовка в установленном порядке нормативно-правовой базы о противодействии коррупции.

3. Проведение семинаров с субъектами среднего и малого предпринимательства по вопросам полномочий органа исполнительной власти Быковского муниципального района, органов государственного контроля (надзора) в осуществлении контроля за ведением предпринимательства.

4. Организация занятий по изучению муниципальными служащими администрации Быковского муниципального района законодательства Российской Федерации и Волгоградской области о противодействии коррупции.

5. Проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

6. Создание и организация работы комиссии по проведению проверок по фактам склонения муниципальных служащих администрации Быковского муниципального района к коррупционным действиям.

7. Организация контроля за деятельностью комиссии по проведению проверок по фактам склонения муниципальных служащих администрации Быковского муниципального района к коррупционным проявлениям и передаче материалов проверок в органы прокуратуры или другие правоохранительные органы.

8. Анализ действующих нормативных правовых актов Быковского муниципального района, регулирующих контрольные, разрешительные полномочия муниципальных служащих на коррупциогенность.

9. Внедрение в деятельность администрации Быковского муниципального района, а также подведомственных ей муниципальных учреждений принципа «одного окна» путем созда-

ния многофункциональных центров по предоставлению муниципальных услуг.

10. Организация установки информационных стендов с материалами о доступных услугах для потребителей.

11. Проведение анализа нормативных правовых актов Быковского муниципального района, регулирующих отношения по исполнению бюджета района, а также по использованию и распоряжению муниципальной собственностью, на наличие коррупциогенных факторов.

12. Анализ рассмотрения соответствующими комиссиями по урегулированию конфликта интересов сторон сведений о возникновении конфликта интересов муниципальных служащих администрации Быковского муниципального района. Направление результатов анализа в управление общественной безопасности.

13. Анализ результатов проведенных проверок информации о недостоверности сведений о доходах, об имуществе, принадлежащем на праве собственности, и обязательствах имущественного характера.

14. Разработка Положения о служебном поведении муниципальных служащих администрации Быковского муниципального района Волгоградской области.

15. Установка на видном и доступном для желающих месте опечатанного ящика для обращений, заявлений и жалоб граждан, а также анализ сведений, содержащихся в них.

16. Осуществление взаимодействия в вопросах кадровой политики.

17. Противодействие коррупции при помощи средств массовой информации, формирование стойкого неприятия коррупции в обществе службы администрации Быковского муниципального района Волгоградской области с правоохранительными органами, органами прокуратуры и иными государственными органами при проведении проверок достоверности поданных о себе кандидатами на замещение вакантных должностей муниципальной службы сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

18. Информирование населения об использовании средств районного бюджета.

19. Организация и обеспечение работы «телефонов доверия» для обращения граждан о злоупотреблениях коррупционной направленности с оказанием юридической консультативной помощи пострадавшим от коррупции.

20. Представление докладов о работе по предупреждению коррупции и мерах по совершенствованию этой работы для обобщения и анализа управлением общественной безопасности и взаимодействия с правоохранительными органами.

Как видно из представленного далеко не полного перечня, круг мероприятий по противодействию коррупции в данном муниципальном образовании достаточно обширен.

К иным мероприятиям антикоррупционной направленности, также встречающимся в муниципальных целевых программах, например, можно отнести:

1. Мероприятия по совершенствованию структуры муниципального аппарата и процедуры решения вопросов, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц при условии их приоритета.

2. Контроль исполнения служебных полномочий и должностных инструкций муниципальными служащими.

3. Проверку соблюдения требований к служебному поведению муниципальных служащих.

4. Проверку своевременности представления в налоговые органы декларации о доходах муниципальных служащих.

5. Проверку деятельности муниципальных служащих с целью установления фактов занятий деятельностью, не предусмотренной законодательством о муниципальной службе (в части соблюдения ограничений и запретов при соблюдении защиты государством прав и законных интересов муниципальных служащих).

6. Контроль исполнения нормативно-правовых актов, регулирующих организацию и прохождение муниципальной службы.

7. Мероприятия по обеспечению прозрачности проведения процедур, связанных с подрядами, тендерами, аукционами, торгами и т.д.

8. Проверку правильности выдачи разрешений, согласований<sup>349</sup>.

Органами местного самоуправления могут быть созданы специальные структурные подразделения, а также совещательные органы, в компетенцию которых входят вопросы противодействия коррупции. Это могут быть комиссии по урегулированию конфликтов интересов, экспертные советы по проведению антикоррупционной экспертизы законодательства и т.д.

Например, Комиссия по противодействию коррупции на территории городского округа — город Волжский Волгоградской области является совещательным органом при главе городского округа — город Волжский Волгоградской области<sup>350</sup>.

Основными задачами Комиссии являются:

- участие в профилактике коррупции, устранение причин и условий, способствующих ее проявлению;
- подготовка предложений по совершенствованию правовых, экономических и организационных механизмов функционирования органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в целях устранения причин и условий, способствующих возникновению и распространению коррупции, в том числе разработка соответствующих законопроектов;
- выработка мер по совершенствованию работы с поступающими обращениями и жалобами граждан в части

---

<sup>349</sup> Решение районной Думы муниципального образования «Город Киров и Кировский район» Калужской области от 22 октября 2009 г. № 345 «О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов муниципального района «Город Киров и Кировский район» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>350</sup> Постановление главы городского округа — г. Волжский Волгоградской обл. от 16 ноября 2010 г. № 1084-ГО «О Комиссии по противодействию коррупции на территории городского округа — город Волжский Волгоградской области» // СПС «КонсультантПлюс».

выявления коррупции в органах местного самоуправления;

- мониторинг состояния потребительского рынка, градостроительства, землепользования, жилищно-коммунального хозяйства, использования природных ресурсов и природных объектов, расходования бюджетных средств, использования государственного, муниципального имущества, размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, а также иных сфер деятельности в целях выявления коррупционных проявлений.

Проведение антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов, как правило, регулируется отдельными актами, определяющими порядок проведения экспертизы, а также субъекта, наделенного полномочиями по ее проведению. В разных муниципальных образованиях по-разному решается вопрос, какой орган местного самоуправления (структурное подразделение, отдел) будет осуществлять антикоррупционную экспертизу. Это может быть:

- рабочая группа по противодействию коррупции в администрации муниципального района<sup>351</sup>;
- комиссия по проведению антикоррупционной экспертизы и антикоррупционного мониторинга нормативных правовых актов, включающая специалистов юридической службы, экспертов-специалистов в области применения анализируемых нормативных правовых актов, представителей общественности<sup>352</sup>;

---

<sup>351</sup> Решение районной Думы муниципального образования «Город Киров и Кировский район» от 22 октября 2009 г. № 345 «О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов муниципального района «Город Киров и Кировский район» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>352</sup> Решение Дзержинского районного собрания Калужской области от 29 сентября 2009 г. № 344 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы и антикоррупционного мониторинга нормативных правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления муниципального района «Дзержинский район», и их проектов» // Новое время. 09.10.2009. № 132 – 135.

- экспертный совет по выявлению коррупционных факторов<sup>353</sup>, формируемый представительным органом местного самоуправления;
- уполномоченный орган — администрация муниципального района<sup>354</sup>;
- контрольный орган муниципального образования<sup>355</sup>.

Необходимо отметить, что деятельность органов местного самоуправления по противодействию коррупции непосредственно осуществляется отдельными муниципальными служащими, на которых возложены соответствующие обязанности в той или иной сфере, по проведению отдельных антикоррупционных мероприятий и т.д. Таким образом, муниципальные служащие в данном случае в пределах своих полномочий осуществляют деятельность по противодействию коррупции. В то же время следует отметить и специальные обязанности муниципальных служащих в сфере противодействия и профилактики коррупции. Отдельно федеральным законом такие обязанности не выделены, однако в ряде статей Федерального закона о противодействии коррупции, Федерального закона о муниципальной службе такие обязанности закреплены.

---

<sup>353</sup> Решение районного собрания муниципального образования «Бабынинский район» Калужской области от 29 сентября 2009 г. № 381 «Об утверждении Положения о проведении антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов органов местного самоуправления муниципального района «Бабынинский район» и их проектов» // Бабынинский вестник от 14.10.2009. № 85. Экспертный совет по выявлению коррупционных факторов формируется районным собранием в составе семи членов из числа депутатов, муниципальных служащих и работников аппарата районного собрания.

<sup>354</sup> Решение районного собрания представителей муниципального образования «Юхновский район» Калужской области от 25 сентября 2009 г. № 272 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, разработанных и принятых органами местного самоуправления муниципального района «Юхновский район»» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>355</sup> Решение городской Думы городского поселения «Город Балабаново» Калужской области от 24 сентября 2009 г. № 75-д «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, разработанных и принятых органами местного самоуправления муниципального образования «Город Балабаново»» // СПС «КонсультантПлюс».



Признание того факта, что на муниципальном уровне развитие коррупции наиболее ощутимо, приводит к выводу о том, что на этом уровне публичной организации отношение населения к этому антисоциальному явлению носит особый характер. Прежде всего это связано с приближенностью коррупционных факторов к населению, массовому участию и способствованию населения развитию и сохранению коррупции прежде всего на бытовом уровне, а также особым характером коррупционного противостояния.

Это может быть объяснено тем, что устранение причин коррупции непосредственно связано с активностью граждан по реализации своих прав. Это несомненно зависит от эффективной, честной и полноценной деятельности муниципальных органов. Организация управления муниципальными делами предполагает наличие постоянного контроля и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами, юридическими лицами и государством.

Конституционный строй России свидетельствует о признании государством человека, его прав и свобод высшей ценностью. Наличие коррупции обесценивает конституционные ценности, способствует их превращению в иллюзию.

В то же время, очевидно, что местное самоуправление располагает особым правовым инструментарием, позволяющим организовать противодействие коррупции, используя возможности муниципальных институтов непосредственной демократии.

Ч. 2 ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Перечень форм непосредственной демократии, установленный Федеральным законом 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», носит весьма обширный характер. К ним отнесены: местный референдум, муниципальные выборы, голосования по отзыву депутата, члена выборного совета, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам из-

менения границ, преобразования муниципального образования, сход граждан, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан, конференции граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления.

Муниципально-правовые формы воздействия на коррупцию связаны с нарушением прав граждан, массовыми вытеснениями из сферы бесплатных муниципальных услуг. Именно граждане — главные субъекты местного самоуправления становятся заложниками муниципальных чиновников и функционеров, подведомственных органам местного самоуправления учреждений и организаций. Обращая внимание на эти обстоятельства, В.И. Васильев приходит к выводу: «Конечно, местное самоуправление самостоятельно в пределах своей компетенции. Поэтому следует признать закономерным проведение самостоятельной муниципальной антикоррупционной политики. Однако эта политика составляет органическую часть общегосударственной борьбы с системной угрозой безопасности Российской Федерации, направленной непосредственно на защиту и сохранение самого института местного самоуправления. Соответственно, общефедеральные координаты составляют правовую основу деятельности муниципальных органов на данном направлении»<sup>356</sup>.

Однако одной из особенностей антикоррупционной деятельности на муниципальном уровне является не только то, что противодействие коррупции осуществляется с учетом местных условий и специфики. Это не изменяет единства основных направлений и методов борьбы на различных уровнях публичной власти: государственных и муниципальной. Но особенно важно то, что на местном уровне граждане располагают уникальными возможностями борьбы с коррупцией не только через соответствующие органы подконтрольные им, но и непосредственно. Такое положение придает антикоррупционной деятельности «общинный» характер.

---

<sup>356</sup> Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4.

Обращаясь к методам противодействия коррупции: законодательному, кадровому, общественного контроля и духовно-нравственному, мы невольно приходим к выводу, что муниципальный уровень искоренения коррупции потенциально является фундаментом, исходным моментом, связанным как с прямой, так и с обратной связью. Именно возможности непосредственной демократии создают условия как непосредственного участия населения в антикоррупционной деятельности, так и придание этой деятельности объединительного начала борьбы за публичные ценности.

Весь арсенал муниципальной непосредственной демократии может быть использован в противодействии коррупции по всем направлениям антикоррупционной деятельности как в сфере решения вопросов местного значения, так и за их пределами. Это в равной степени касается деятельности по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных преступлений (борьба с коррупцией), по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупции.

В то же время следует обратить внимание на то, что меры, направленные на противодействие коррупции в системе органов местного самоуправления и меры работы с институтами гражданского общества по недопущению коррупционных проявлений являются пока еще как бы недо востребованными. В специальных программах (планах) по противодействию коррупции это направление ограничивается организацией взаимодействия органов исполнительной власти муниципальных районов, городских округов и других местных образований с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления городских и сельских поселений и общественными объединениями. Таким образом, приходится констатировать, что институты непосредственной демократии в противодействии коррупции остаются как бы вторичным фактором. При этом преимущественно используются формы совещательного характера, особенно советы при представительном органе муниципального образования или при главе. Между тем

конституционные принципы местного самоуправления особое значение придают роли населения как главного субъекта муниципальных отношений, поэтому, по нашему мнению, именно участием населения, его активной позицией должно быть наполнено все, что связано с коррупцией как социальным злом.

И конечно, комплексная и постоянная антикоррупционная политика заключается в разработке и осуществлении разносторонних мер по устранению (минимализации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в различных сферах жизни. В наши дни подтверждается прогноз — «коррупция без постоянного противодействия имеет свойство расширяться и мимикрировать, со временем будет сформирована антикоррупционная функция государства как одна из его базовых задач. При этом эффективность данной функции в значительной степени будет зависеть от того, насколько активно в ее реализации примут участие структуры гражданского общества»<sup>357</sup>.

Место местного самоуправления в системе отношений государство — гражданское общество позволяет аккумулировать антикоррупционный эффект от реализации различных направлений антикоррупционной деятельности. При этом особое значение приобретают формы непосредственной демократии, обеспечивающие внедрение принципа народовластия в муниципальных образованиях за счет реализации различных проектов общественной инициативы.

Демократическое соучастие населения в реализации муниципальных функций, связанных с самыми разными проявлениями противодействия коррупции обеспечивает гражданское давление на власть. Можно в деятельности по подготовке и проведению выборов, в деятельности по голосованию по отзыву депутата, в деятельности по реализации права на референдум, в делах решения непосредственно населением вопросов местного значения, схода граждан, территориаль-

---

<sup>357</sup> См. подробнее: «Россия – 2015: судьба коррупции и судьба России». Доклад подготовлен в Фонде ИНДЕМ авторским коллективом в составе М.А. Краснов, Г.А. Сатаров, М.А. Федотов [www.indem.ru/publicatii/2015corr2015.html](http://www.indem.ru/publicatii/2015corr2015.html)

ного общественного самоуправления, конференций, опросов граждан, публичных слушаниях, обращений граждан в органы местного самоуправления, правотворческой инициативы найти многочисленные способы воздействия на органы и должностных лиц местного самоуправления. Воздействия, связанного с реализацией собственной компетенции не на принципе пирамидальной модели власти, а на основе правовой модели.

Деятельность и соответственно ответственность может и должна ограничиваться выполнением определенных нормативных актов местного самоуправления. Можно привести множество примеров, когда «свобода усмотрения» должностных лиц не может быть осуществлена в связи с наличием обязательного процедурного и тем более содержательного ограничения.

Существенным сужением антикоррупционных возможностей служит работа, связанная с предварительным согласованием вопросов кадровой политики. Речь идет как о наличии кадрового резерва, так и о подготовке молодых муниципальных политиков.

Широкий спектр возможностей антикоррупционной направленности сосредоточен в регулировании полномочий должностных лиц в сфере проблем управления муниципальной собственностью (порядок приобретения и прекращения права, приватизации, аренды и т.д.)

В то же время следует отметить, что по каждой из форм непосредственной демократии, имеются многочисленные проблемы, от решения которых во многом зависит как качественное, так и содержательное состояние антикоррупционной муниципальной деятельности. Прежде всего они связаны с юридической обязательностью решений, перечнем вопросов, характером инициирования, субъектным составом инициирования и т.д.

В отношении местного референдума как средства противопоставления коррупции можно отметить, что в данном случае референдум востребован чрезвычайно недостаточно. В то же время, рассматривая референдум как средство правовой возможности, очевидной является перспектива ис-

пользования этого института и в пределах повседневных дел. Проблема борьбы с коррупцией носит постоянный характер, а активность населения, реализованная через референдум, становится определяющей особо значимых для населения вопросов (собственность, градостроительство, использование собственности и т.д.)

При этом речь должна идти не о консультативном референдуме, и даже не об обязательном решении индивидуальной (разовой) проблемы, а о постоянно действующей норме, обязывающей выполнять свои функции не по поручению избирателей от их имени, а по их решению, закрепленному нормами муниципального права.

Обращаясь к антикоррупционным возможностям территориального общественного самоуправления (ТОС), следует отметить, что они заключены в праве представлять интересы населения, проживающего на соответствующей территории и в праве вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащих обязательному рассмотрению.

С формулировкой «представляют интересы населения» связаны возможности влияния ТОС на органы местного самоуправления по многим направлениям, в том числе и по проблемам противодействия коррупции. Прежде всего, это может быть проявлено в кадровой политике муниципальных органов. В научной литературе высказываются предложения о том, что ТОСы должны быть наделены правом на выдвижение кандидатов на муниципальные выборы, правом инициирования отзыва депутатов, иных выборных лиц местного самоуправления, право согласования удаления главы муниципалитета в отставку, право участия в кадровых вопросах (предложение кандидатуры главы местной администрации, ее территориальных подразделений и т.д.)<sup>358</sup>.

---

<sup>358</sup> Баженова О.И. Территориальное общественное самоуправление как низовой уровень формирования гражданского общества // В кн.: Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Коллективная монография / Рук. авт. колл. и отв. редактор Авакьян С.А. М., 2015. — С. 259.

Рассматривая ГОС как общественную власть (институт гражданского общества), О.И. Баженова приходит к весьма серьезному и значительному выводу: «Современное общество, «делегируя» полномочия по организации жизни государству, сохраняет за собой право дополнять, поддерживать власть государства (его институционального ядра) там и в том случае, когда ощущает в этом потребность. Причины такой потребности могут быть самыми различными: обнаружившаяся неспособность власти решать те или иные проблемы, бюрократизация, появление совершенно новых проблем. Устроенная на началах субсидиарности, т.е. дополняющая деятельность принудительно-властной силы, общественная власть не имеет (не может иметь априори) навсегда заданных формально-определенных границ и в зависимости от зрелости гражданских сил, вправе проникнуть во все поры политического устройства и организации»<sup>359</sup>. Это конструктивный вывод. В принципе из него следует, что субъекты местного самоуправления, другие институты гражданского общества имеют возможность (это оптимистично), могут иметь возможность (это реально) проникать в сферу государственной и муниципальной деятельности, содействуя ей, контролируя ее и ограничивая в необходимых случаях. Очевидно, что такой подход даст возможность существенно расширить возможности совместного противодействия коррупции по всем уровням ее проявления.

Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет обширный перечень институтов непосредственной демократии, которые могут и должны быть использованы на муниципальном уровне: местный референдум; муниципальные выборы; сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования; сход граждан как институт рассмотрения вопросов жизни населения и развития территории; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; пу-

---

<sup>359</sup> Там же.

бличные слушания; собрания и конференция граждан (собрания делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления. Не исключены и другие формы непосредственного осуществления самоуправления и участия в его осуществлении.

Рассматривая этот перечень в совокупности, понимаешь, что возможности муниципальных институтов в противокоррупционной деятельности весьма обширны. Одновременно нельзя не отметить, что роль непосредственной демократии в объективном смысле в развитии местного самоуправления требует корреляции ее норм с нормами иных институтов конституционного и муниципального права, и особенно с нормами, содержащимися в законодательстве об общественных объединениях<sup>360</sup>. В особенности желательно учитывать новый нормативный массив, в частности, о наказах избирателей, отчетах депутатов, рассмотрении обращений граждан в органы местного самоуправления.

При этом обращается внимание на то, что развитие непосредственной демократии как генерального института конституционного и муниципального права диктует необходимость в процессе их реализации обращаться к административному, уголовному, финансовому, налоговому и другим отраслям законодательства. Нельзя не согласиться, что при этом обнаруживается конкуренция норм непосредственной демократии в объективном смысле с нормами других отраслей, что вносит осложнения в процесс реализации институтов непосредственной демократии.

Несомненно, что ролевая характеристика непосредственной демократии в противостоянии коррупции в зависимости от видов муниципальных образований носит различный характер.

По степени «зараженности» коррупцией органов местного самоуправления ведущее положение принадлежит органам муниципальных районов и городских округов. Давая такую

---

<sup>360</sup> См. об этом: Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы. М., 2004. — С. 95 – 96.



оценку, В.И.Васильев в то же время обращает внимание на то, что коррупцией заражены не только сами органы муниципальной власти, но и предприятия и учреждения, которые находятся в их ведении. Именно здесь граждане чаще всего сталкиваются с многочисленными искусственно создаваемыми препятствиями, поэтому легче заплатить за получение услуги требуемую сумму, чем бороться за справедливость. Это так называемая бытовая коррупция, сопутствующая, например, устройству ребенка в детский сад или школу, оформлению в собственность садово-огородного или дачного участка, регистрации постоянного проживания на этих участках, получению различных льгот и т.д.<sup>361</sup>

Несмотря на консультационный характер публичных слушаний, они являются серьезной основой для создания условий по предупреждению коррупции. Закон заставляет задействовать этот институт в обязательном порядке при обсуждении проекта устава муниципального образования, проекта бюджета, отчета о его исполнении, проектов планов землепользования, планировки или межевания территорий, решения вопросов предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросов изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки, а также ряд других.

Институт публичных слушаний, дополненный институтом собраний граждан, создает условия по предварительному ознакомлению и воздействию на содержание муниципальных актов, а также для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Не вызывает сомнения, что предметы обсуждения, определенные Законом, самым непосредственным образом связаны с возможностями антикоррупционного характера.

---

<sup>361</sup> Васильев В.И. Указ. соч.

Этот вывод может быть распространен и на институт сходов и собраний граждан. Для нашего исследования особое значение тот факт, что эти формы особую пользу могут приносить на территориях с небольшой численностью населения, где такие собрания выполняют функции органа местного самоуправления, а также в населенных пунктах, расположенных на межселенных территориях.

Существуют различные формы территориального антикоррупционного взаимодействия: специализированные муниципальные органы — различного рода совещательных, координационных и экспертных советов, антикоррупционных комиссий, постоянных либо временных рабочих групп. Не менее значимыми могут быть не только совместная работа в рамках организационной системы, при МСУ, но и непосредственно реализация институтами гражданского общества по их заключениям на соответствующие проекты органов местного самоуправления антикоррупционного характера.

Участие в независимой антикоррупционной экспертизе, обмен опытом и информацией, совместные контрольные проверки, участие в подведении итогов по выполнению муниципальных антикоррупционных программ, а также другие возможные формы взаимодействия должны быть направлены на достижение конкретных результатов ограничения коррупционных проявлений. При этом сам факт взаимодействия преимущественно должен носить характер, свидетельствующий о конкретных проявлениях участия как представителей институтов гражданского общества в совместных антикоррупционных органах, так и собственно институтов гражданского общества. В данном случае речь может идти о введении примеров эффективности, подтверждающих реальную совместную деятельность в антикоррупционной сфере. Такой критерий может быть использован при оценке эффективности деятельности муниципальных образований. Избежать формализации взаимодействия поможет введение коэффициента вовлеченности в антикоррупционную деятельность

институтов гражданского общества. Подобный опыт реализован в ряде субъектов Российской Федерации<sup>362</sup>.

Отметим в завершение, что на муниципальном уровне может быть использован свой потенциал ответственности за коррупционные нарушения, он носит как конституционно-правовой, так и муниципально-правовой характер. Естественно, выделяя муниципально-правовую ответственность, мы должны руководствоваться особенностями муниципально-правовых нарушений, процедур ее реализации. К мерам муниципально-правовой ответственности органов местного самоуправления могут быть отнесены:

- отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления;
- выражение недоверия должностным лицам местного самоуправления, не исключено, что и муниципальным депутатам со стороны населения; конечно же, выражение недоверия депутатами муниципальных собраний должностным лицам местного самоуправления, возможно, также и должностным лицам иных органов, действующим на соответствующей территории (например, надзорных инстанций) и неудовлетворительно, по мнению депутатов, выполняющим свои функции;
- отзыв, отставка, роспуск, досрочное прекращение полномочий;
- временное приостановление полномочий, предупреждение;
- ответственность одних органов местного самоуправления перед другими органами.

Усиление муниципально-правовой ответственности приведет не только к сокращению коррупционных проявлений, но и к активизации участия населения в борьбе с этим социальным злом.

---

<sup>362</sup> См.: Вовлеченность институтов гражданского общества в антикоррупционную деятельность органов публичной власти Республики Татарстан: Аналитический доклад / Под науч. ред. П.А. Кабанова и И.И. Бикеева. Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2011. — С. 7. См. также: Об утверждении Комплексной республиканской антикоррупционной программы на 2012 – 2014 годы: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 августа 2011 г. № 687 // Документ находится в личном архиве автора.

## **ГЛАВА 5. «ЕВРОПЕЙСКИЙ ПУБЛИЧНЫЙ ПОРЯДОК» И ПРОБЛЕМЫ НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОНКУРЕНЦИИ: ПРАКТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ЗАКЛЮЧЕНИЯ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ СОВЕТА ЕВРОПЫ**

### **Введение**

В современном мире утвердилось обыденное представление о политической коррупции как извлечении финансовой выгоды из служебного положения должностных лиц или групп. Между тем политическая коррупция представляет собой многоликое социальное явление, когда статус органа публичной власти или политического деятеля является источником извлечения групповой или личной выгоды как с целью обогащения, так и с целью завоевания и удержания власти нелегитимными методами. Образно говоря, речь идёт о недобросовестной политической конкуренции и «приватизации» власти со всеми вытекающими из этого негативными последствиями для демократии.

Представленная глава даёт анализ правовых позиций Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) и Венецианской комиссии Совета Европы (ВК) по проблемам политической коррупции, нарушающей европейский публичный порядок и подрывающей демократические основы политических режимов. Хотя феномен политической коррупции не анализируется ими напрямую, его проявления рассматриваются на примере таких имманентных признаков, как нелегальный или полуполигальный сбор информации о политических оппонентах, включая слежку и прослушки телефонных разговоров; нару-

шение права на свободу мысли, совести и религии; нарушение права на свободное выражение мнения путём сужения информационного пространства для политических оппонентов; нарушение права на свободу собраний и объединений вплоть до их запрета — все эти нарушения подчас сопровождаются дискриминацией по признаку политических убеждений. В последние годы в ряде стран проявились тенденции к подрыву финансовой основы деятельности политических оппонентов и теневому финансированию правящих партий и элит за счёт бюджетных государственных средств. В работе анализируются позиции ЕСПЧ по конкретным делам.

Венецианская комиссия, в отличие от казуального подхода ЕСПЧ, делает в своих Заключениях широкие обобщения политической практики коррупционной направленности, нарушающей прежде всего конституционные нормы и законодательство. Особое внимание уделяет Венецианская комиссия такому проявлению политической коррупции, как административный ресурс — понятие, прочно вошедшее в обиход ВК. Эти позиции анализируются во второй части главы.

Отдельный вопрос — это финансирование политических партий и аффилированных организаций как потенциальная сфера коррупционной деятельности. Оба европейских института рассматривают эту проблему прежде всего сквозь призму избирательных кампаний, когда коррупционные девиации проявляются особенно наглядно. В работе детально воспроизводятся соответствующие позиции ЕСПЧ и ВК по этой проблеме.

Постановления ЕСПЧ и Заключения ВК нередко вскрывают дефекты и лакуны в национальном законодательстве (так называемая проблема качества закона), служащие одним из источников коррупционных нарушений. Естественно, проблема качества закона касается не только сферы политической жизни, но именно в ней весьма остро встаёт вопрос о подчас недостаточных законодательных гарантиях демократических процессов и судебной защиты жертв коррупционных проявлений. Практика обоих институтов даёт тому немало доказательств.

На примере отдельных государств автор пытался в завершающей части показать возможные пути нейтрализации коррупционных проявлений в политической жизни современного общества.

## **§ 1. Признаки политической коррупции в свете правовых позиций Европейского Суда по правам человека и Венецианской комиссии**

Прежде чем начать анализ вынесенных в заголовок проблем политической коррупции в свете правовых позиций Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) и Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), сделаем несколько предварительных замечаний об используемой в данной главе терминологии.

Автор присоединяется к мнению, уже прозвучавшему на страницах данной работы: понятие коррупции, в том числе и политической коррупции, гораздо шире, чем обыденное понятие коррупции как дачи и получения взяток исходя из своего служебного положения. В коллективной фундаментальной монографии «Коррупция: природа, проявления, противодействие» авторы рассматривают коррупцию как сложное социальное явление: «В современном обществе коррупция тесно взаимосвязана с политическими, экономическими, культурологическими институтами, характеризуется наличием регулярных и долговременных социальных практик, поддерживаемых с помощью социальных норм»<sup>363</sup>. По мнению исследователя этого явления В.К. Максимова, коррупция в социальном смысле представляет собой девиантное поведение, выражающееся в нелегитимном использовании, вопреки интересам общества и других лиц, имеющих полномочий, вытекающих из них возможностей, а также иных общественных ресурсов, доступ к которым имеется в связи со статусом или фактиче-

---

<sup>363</sup> Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / Отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2014. — С. 18.

ским положением<sup>364</sup>. На общественной опасности коррупции делает акцент и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.)<sup>365</sup>, к которой мы будем неоднократно обращаться.

Но коррупция это не только социальное или экономическое, но и политическое явление, причём явление, носящее ещё более скрытый, можно сказать — оккультный характер. Используя метод «инструментальной концептуализации» (Ю.А. Нисневич), отметим прежде всего, что этот вид коррупции гнездится в сфере публичной власти и затрагивает гражданские и политические права граждан, защищаемые соответствующими международными пактами, а также Европейской конвенцией по правам человека, что не исключает её влияния и на экономические отношения. Российские исследователи Ю.А. Нисневич и Д.К. Стукал дают, на наш взгляд, ёмкое определение политической коррупции, во многом созвучное определениям, даваемым в международных документах: «Её [политическую коррупцию — А.К.] можно определить как использование лицом, занимающим государственную должность, доверенных ему государственно-властных полномочий и прав, служебного положения и статуса в системе государственной власти, статуса органа государственной власти, который он представляет, в целях противоправного извлечения личной и (или) групповой, в том числе и в пользу третьих лиц, политической выгоды (политического обогащения). Политическую коррупцию можно систематизировать по стадиям процесса взаимодействия политических акторов с государ-

---

<sup>364</sup> См.: Максимов В.К. Понятие коррупции в международном и российском праве // Право и безопасность, 2002. № 2 – 3. См. также: Богуш Г.И. Понятие коррупции в международном праве и российском законодательстве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2004, № 2. — С. 76 – 85; Маршакова Н.Н. Понятие коррупции в международно-правовых актах // Российская юстиция. 2010. № 11. — С. 67 – 71; Бухарина Н.П. Понятие и признаки коррупции в международных правовых актах // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 1. — С. 166 – 176; Нисневич Ю.А. Коррупция: инструментальная концептуализация // Социологические исследования. 2016. № 5. — С. 61 – 68.

<sup>365</sup> Текст см.: Бюллетень международных договоров. 2009. № 9. — С. 15 – 29.

ственной властью: на стадии завоевания (удержания) власти и на стадии её использования»<sup>366</sup>.

Действительно, на стадии завоевания и удержания власти имеют место такие негативные явления, как отстранение от избирательного процесса политических оппонентов, запрет под разными предлогами политических партий, инициирование уголовных процессов против политических противников, использование «административного ресурса» и теневого финансирования «своей» партии, наконец, искажение, вплоть до фальсификации, результатов выборов с целью создания преимуществ определённой политической партии или группе влияния. На стадии «использования» власти это помимо прямой «приватизации власти» проведение кадровой политики с расстановкой «своих людей» на ключевых постах (феномен «политического клиентелизма», известного со времён античности) в ущерб конституционным правам граждан на доступ к государственной службе.

В постановлениях Европейского Суда и в заключениях Венецианской комиссии нет прямых указаний на политическую коррупцию как таковую. Во многом это объясняется тем, что политическая коррупция носит латентный характер и часто маскируется под политическую борьбу в демократическом обществе. Европейский Суд рассмотрел немало жалоб, связанных с нарушением права на уважение частной и семейной жизни (ст. 8 ЕКПЧ), когда речь шла о нелегальном сборе информации о политических оппонентах; нарушении права на свободу мысли, совести и религии (ст. 9) и на свободу выражения мнения (ст. 10), когда речь шла о запрете публикаций политических оппонентов, сужении информационного пространства оппозиции или о преследовании за критику власть имущих; с нарушением права на свободу собраний и объединений (ст. 11), с дискриминацией по признаку политических и иных убеждений (ст. 14), имеющей целью ограничение политической деятельности партии или общественных деятелей.

---

<sup>366</sup> Нисневич Ю.А., Стукал Д.К. Многоликая коррупция и её измерение в исследованиях международных организаций // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 3. — С. 84.



Правда, ст. 16 Конвенции допускает введение ограничений на политическую деятельность иностранцев, но это особый случай.

Политическая коррупция многолика и сопровождается целым рядом внешне законных (или выглядящих таковыми) практик. Одной из таких практик стало прослушивание телефонных разговоров. Резонансным делом, связанным с прослушиванием телефонных разговоров, было дело бывшего премьер-министра Италии Б. Кракси (*Craxi (№ 1) v. Italy*, 17 July 2003). Прослушивание велось в рамках уголовного преследования этого видного политического деятеля-социалиста по 26 пунктам обвинения, включая коррупцию и нарушения законодательства о политических партиях. Остроты делу придавал тот факт, что в его основе лежало расследование злоупотреблений при строительстве метро в Милане, когда огромные суммы из госбюджета перетекали на счета политических партий, как правых, так и левых. Надо напомнить, что известная кампания «чистые руки» (*mani pulite*) была инициирована миланским следователем ди Пьетро (впоследствии избранным депутатом парламента на волне преследования коррупционеров) и касалась, в основном, политических деятелей выходцев из Милана (кстати, впоследствии на самого ди Пьетро были вылиты ушаты компромата).

Поскольку Б. Кракси предпочёл задержаться на несколько лет на своей вилле в Тунисе, опасаясь ареста, прокуратура Милана вынесла в июле 1995 г. постановление о прослушке телефонных переговоров политика с целью «получения дополнительной информации». Прослушки велись с превышением определённых законом сроков; более того, на одном из процессов обвинитель ссылался на записи прослушек, сделанных с нарушением закона, несмотря на протесты защиты. Следствие отказалось обеспечить доступ защиты к записям с целью проверить их подлинность. Дело переросло рамки процессуального конфликта, когда орган компартии газета «Унита» опубликовала расшифровку телефонных разговоров Кракси со своими агентами, а также редакционные комментарии, суть которых сводилась к заговору против миланских политиков

(включая правого деятеля С. Берлускони) с целью зачистки политического поля и передачи ключевых постов новым лидерам. Ведущие итальянские газеты подхватили эту версию, утверждая, что всей операцией руководила некая «Леди Вероника» (естественно, *cherchez la femme*) из масонской ложи в Болонье — такой вот итальянский политический триллер.

Европейский Суд пришёл к заключению, что власти не выполнили своих позитивных обязательств по защите от журналистов и широкой публики полученных данных перехватов, чем нарушили не только национальное процессуальное законодательство, но и право г-на Кракси на охрану своей частной жизни, а также что вмешательство в это право «не преследовало законную цель» и «не было необходимым в демократическом обществе» (§ 84 постановления).

Суд тщательно избегал давать какие-либо политические оценки, но подбор фактов и комментариев прессы говорит сам за себя. Приведём один пример из постановления: «Некоторые газеты комментировали, что распечатка телефонных переговоров показывает, наряду с другими элементами, что заявитель старался использовать своё влияние и свои связи с целью развернуть клеветническую кампанию против своих политических противников и работников правоохранительных органов, которые вели расследование. В прессе также обсуждалось, имел ли политик влияние на политическую линию партии «Вперёд, Италия!» (партия Берлускони — А.К.), с некоторыми членами которой он имел, судя по всему, тесные контакты» (§ 38). Итак, жертва нарушения права на защиту личной жизни сам преследовал цели, выходящие за пределы обычной политической дискуссии, даёт понять Европейский Суд посредством воспроизведения мнения газет, что он делает крайне редко. Можно заключить, что «дело Кракси» — пример многоликой политической коррупции.

Через несколько лет Европейскому Суду пришлось вновь обратиться к теме перехвата телефонных переговоров по жалобе нескольких британских и ирландских правозащитных организаций (*Liberty and Others v. The United Kingdom*, 1 July 2008) против развёрнутой в Великобритании системы пере-

хвата международных телефонных, факсовых и электронных сообщений (Interception of Communications Act, 1985), согласно которой специально созданный суд (The Interception of Communications Tribunal) был уполномочен рассматривать жалобы граждан и организаций о законности перехватов, если таковые имели место. Естественно, власти оправдывали создание этой системы возросшей угрозой терроризма — и «в порядке тестирования» перехватывали десятки тысяч сообщений между Великобританией и Ирландией. Однако выдаваемые «сертификаты на перехват» оперировали такими мотивами, как «национальная безопасность», «предотвращение или выявление серьёзных преступлений», «защита экономического благосостояния Соединённого Королевства» и т.п., что, по мнению Суда, далеко заходило за пределы борьбы с угрозой терроризма. Более того, правозащитные организации утверждали, что такие широкие полномочия давали возможность отслеживать действия активных политиков двух стран. Суд пришёл к заключению: «Суд не считает, что национальное право в рассматриваемый период указывало с достаточной ясностью на меры по предотвращению злоупотреблений властными полномочиями, на масштабы и методы использования очень широкой дискреции государства по перехвату внешних коммуникаций. В частности, оно не содержало, как того требует прецедентная практика Суда, доступных публике указаний на правила отбора, обработки, хранения и уничтожения перехваченных сведений. Вмешательство в права заявителей по статье 8 Конвенции не было проведено “в соответствии с законом”» (§ 69).

Наконец, чтобы дать ещё более полное представление о позициях Суда по столь деликатному вопросу, сошлёмся на дело «Захаров против России», рассмотренное Большой палатой Суда (Roman Zakharov v. Russia, G.C., 4 December 2015). Согласно постановлению, заявитель является главным редактором издательства и журнала об авиации, а также возглавляет Санкт-Петербургское отделение Фонда защиты гласности. Согласно постановлению, «заявитель утверждал, что в России система негласного прослушивания переговоров по мобиль-

ным телефонам нарушает его право на уважение личной жизни и корреспонденции и что он не располагает эффективными средствами правовой защиты в этом отношении» (§ 3)<sup>367</sup>. Ни административные и судебные процедуры, инициированные заявителем, ни обращение организации «Гражданский контроль» в Генеральную прокуратуру о проверке приказов Министерства связи в сфере перехвата сообщений (в частности, приказа № 70 от 20 апреля 1999 г.) на предмет их соответствия федеральному законодательству и позициям Конституционного Суда<sup>368</sup> не дали результатов.

Проведя фундаментальное исследование российского и зарубежного законодательства, правоприменительной практики, своего собственного прецедентного права, как того требует жанр постановлений Большой палаты, Суд пришёл к следующим заключениям: «Европейский Суд заключает, что российские правовые нормы, регулирующие перехват сообщений, не предоставляют адекватных и эффективных гарантий от произвола и риска злоупотреблений, присущих любой системе негласного наблюдения, который особенно высок в системе, где секретные службы и полиция имеют прямой доступ с помощью технических средств ко всем переговорам по мобильным телефонам. В частности, обстоятельства, при которых публичные власти уполномочены прибегать к мерам негласного наблюдения, не определены с достаточной чёткостью. Положения о прекращении мер негласного наблюдения не предоставляют достаточных гарантий от произвольного вмешательства. Внутригосударственное законодательство разрешает автоматическое хранение явно неотносимых данных и является недостаточно чётким относительно обстоятельств, при которых материал перехвата хранится и уничтожается по завершении рассмотрения дела судом. Порядок дачи разрешения не способен обеспечить принятие решений о мерах не-

---

<sup>367</sup> Здесь и далее цит. по переводу: «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека». 2016 № 2. — С. 10.

<sup>368</sup> Суд приводит Определение КС РФ от 2 октября 2003 г. № 345-О праве на тайну телефонных переговоров, для доступа к которым необходимо получение судебного решения (см. § 18 постановления ЕСПЧ).

гласного наблюдения только в случаях «необходимости в демократическом обществе». Надзор за перехватом в том виде, как он организован в настоящее время, не отвечает требованиям независимости, наличия полномочий и компетенции, которые были бы достаточными для осуществления эффективного и постоянного надзора, общественного контроля и для их эффективности на практике. Эффективность средств правовой защиты подрывается отсутствием уведомления, в какое-либо время, о перехвате или адекватного доступа к документам, относящимся к перехватам (§ 302).

Важно, что выявленные выше недостатки законодательного механизма влияют, как представляется, на фактическое действие системы негласного наблюдения, существующей в России. Европейский Суд не находит убедительным утверждение государства-ответчика о том, что в России все перехваты проводятся законно на основании надлежащего судебного решения. Примеры, представленные заявителем во внутригосударственном разбирательстве (...), указывают на существование произвольной и сопровождающейся злоупотреблениями практики наблюдения, что представляется следствием неадекватности предусмотренных законодательством гарантий (...) (§ 303).

В свете выявленных выше недостатков Европейский Суд заключает, что российское законодательство не отвечает требованиям «качества закона» и не способно ограничивать вмешательство тем, что «необходимо в демократическом обществе» (§ 304).

Соответственно, имело место нарушение статьи 8 Конвенции»<sup>369</sup>.

Систематический сбор и хранение спецслужбами данных о конкретных гражданах — явный акт вмешательства со стороны публичных властей в частную жизнь — стал, увы, обыденной практикой во всём мире. Нередко это вмешательство преследует конкретные политические цели. Однако случаются ситуации, когда слежка за политическими оппонентами режима оправдана соображениями безопасности и охраны публич-

---

<sup>369</sup> Там же. — С. 52.

ного порядка: речь идёт об экстремистских, радикальных движениях. Примером такой ситуации служит дело «Узун против Германии» (*Uzun v. Germany*, 2 September 2010), когда известное в Германии Ведомство по охране конституции приступило к долгосрочному оперативному наблюдению за лицом, принадлежавшим к так называемой Антиимпериалистической ячейке, наследнице печально известной Фракции Красной Армии. Наблюдение велось различными методами, включая слежку с помощью прибора глобальной системы навигации и определения местоположения (GPS). Тщательно изучив все процедуры проверки законности и обоснованности таких методов слежения, а также то обстоятельство, что заявитель подозревался в подготовке нескольких покушений на убийство политических деятелей и государственных служащих, Суд пришёл к заключению, что наблюдение за заявителем было пропорциональной мерой по отношению к преследуемым государством законным целям и потому было «необходимо в демократическом обществе» (§ 80)<sup>370</sup>. Но Суд неоднократно рассматривал дела, в которых слежка за гражданами велась по политическим мотивам без достаточных на то оснований<sup>371</sup>.

Нет необходимости доказывать, что приведённые выше постановления имеют большое прецедентное значение для борьбы с такими проявлениями политической коррупции, как нелегальный сбор информации о политических оппонентах.

В последние годы участились случаи обращения в страсбургский суд заявителей, которые подверглись задержанию и обыску в ходе демонстраций и пикетов. В резонансном деле, по которому Суд провёл публичные слушания «*Gillan and Quinton v. The United Kingdom*, 12 January 2010». Речь шла о задержании и обыске участников антивоенной демонстрации. Как часто бывает в британских делах, столкнулись две логики: логика властей, принявших в 2000 г. закон о борьбе

---

<sup>370</sup> См. перевод постановления в: «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека». 2011. № 2.

<sup>371</sup> См. решение Комиссии по правам человека по делу: Эрбек и Ассоциация «Лига прав человека» против Бельгии (*Herbecq and Association «Ligue des droits de l'homme» v. Belgium*, 14 January 1998).

с терроризмом (The Terrorism Act 2000), и логика правозащитников, поддержанная частью палаты лордов (до реформы 2008 г. высшей судебной инстанции), критиковавших практику, основанную на «профессиональной интуиции» агентов полиции и служб безопасности. По мнению Суда «существует большой риск произвола ввиду столь широких дискреционных полномочий полицейских» (§ 85).

О том, что подобные задержания могут быть применены к представителям политической оппозиции, свидетельствуют немало рассмотренных Судом дел, в том числе российских, среди которых несколько бесспорно резонансных: «Каспаров и другие против России» (Kasparov and Others v. Russia, 3 October 2013), «Немцов против России» (Nemtsov v. Russia, 31 July 2014), «Навальный и Яшин против России» (Navalny and Yashin v. Russia, 4 December 2014), «Фрумкин против России» (Frumkin v. Russia, 5 January 2016). Так, дело Навального и Яшина касалось согласованного с Правительством г. Москвы публичного митинга 5 декабря 2011 г. против, как пишется в постановлении, «предполагаемой фальсификации выборов» — митинге, переросшем в шествие в сторону Центральной избирательной комиссии, которое было остановлено полицией, а узнаваемые в толпе заявители были задержаны и наказаны административным арестом на срок в пятнадцать суток. Выводы Суда: «применённые к заявителям меры были несоразмерны преследуемой законной цели (...), суды не приложили усилий к тому, чтобы обеспечить баланс между законными интересами заявителей и любым ущербом, который мог быть причинён другим публичным или частным интересам» (§ 73)<sup>372</sup>. Далее Суд делает ещё более энергичные выводы: «Несомненно, эти меры имели серьёзный потенциал сдерживания также для других сторонников оппозиции и общественности в целом относительно участия в демонстрациях и, в более общем плане, участия в открытых политических дебатах. Сдерживающий эффект этих санкций был ещё более усилен тем, что их целью были известные публичные фигуры, лишение

---

<sup>372</sup> Здесь и далее цит. по переводу: «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека». 2015. № 2. — С. 29.

свободы которых должно было привлечь широкое внимание средств массовой информации (§ 74).

В свете вышеизложенного Европейский Суд заключает, что пресечение того, что было воспринято как шествие, а также задержание заявителей и признание их виновными в совершении административного правонарушения не были оправданы настоятельной общественной необходимостью и, следовательно, не были необходимы в демократическом обществе. Соответственно, имело место нарушение статьи 11 Конвенции в отношении обоих заявителей (§ 75)<sup>373</sup>.

Вообще понятие сдерживающего эффекта (chilling effect) как явления, сопровождающего подавление выступлений оппозиции или критики властей, может быть отнесено к арсеналу средств по сужению политического и информационного пространства политических противников.

Однако более жесткой мерой такого подавления бесспорно является «очищение власти» путём люстрации. Сам термин «очищение власти» появился в правовом обороте совсем недавно благодаря принятому 16 сентября 2014 г. закону Украины «Об очищении власти» («Про очищення влади»), ставшему предметом заключения Венецианской комиссии<sup>374</sup>. Очевидно, что целью принятия этого закона, в отличие от аналогичных законов о декоммунизации стран Центральной и Восточной Европы, носивших преимущественно идеологический характер, было вытеснение из политического поля должностных лиц и просто сторонников прежнего режима.

Адвокат Н.А. Бобринский, автор интересной публикации о феномене люстрации, даёт такое определение: «Люстрация — это система мер, применяемых, как правило, в ходе политической трансформации и направленных на выявление политически неблагонадёжных лиц, а также на ограничение доступа таких лиц к публичным должностям»<sup>375</sup>. Это ёмкое

---

<sup>373</sup> Там же. — С. 30.

<sup>374</sup> Venice Commission. Final Opinion of the Law on Government Cleansing (Lustration Law), 19 June 2015. CDL-AD(2015)012.

<sup>375</sup> Бобринский Н.А. Международные стандарты в области люстрации: реальность или благопожелание? // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 6.



определение применимо не только к современным видам люстрации: сведение счётов между элитами (сейчас сказали бы – «разборки») имели место всегда при смене режимов и правителей, достаточно перелистать «Афинскую политику» Аристотеля или «Историю Флоренции» Макиавелли. История политических процессов, начиная с процесса над Сократом, тоже богата на примеры расправы над политическими противниками. Но именно во второй половине XX века, начиная с денацификации в Германии и очистки структур власти и правосудия от так называемых коллаборационистов во Франции, Италии, Норвегии, других странах, такое очищение рядов получило международно-правовую оценку<sup>376</sup>.

Следует сразу отметить, что правовые позиции Европейского Суда и Венецианской комиссии по этому вопросу отмечены очевидными метаниями от одного полюса к другому. Так, по тому же украинскому «Закону об очищении власти» Венецианская комиссия заняла различные позиции в предварительном и окончательном заключениях. Позиции Европейского Суда также претерпели определённую эволюцию, начиная с немецких дел о «запрете на профессию» до недавних дел из стран Балтии по осуждению бывших сотрудников советских органов.

В ставшем «классическим прецедентом» (leading case) по запретам на профессию деле Фогт (Vogt v. Germany, 26 September 1995) об увольнении в 1982 г. по мотивам политической лояльности учительницы Доротеи Фогт, члена Германской коммунистической партии, в 1972 г., Европейский Суд, следуя логике решения Федерального Конституционного Суда ФРГ от 22 мая 1975 г. об обязанности политической лояльности, распространяющейся на всех государственных служащих Германии без исключения и означающей обязанность безоговорочно отмежеваться от любого объединения, которое выступает против государства и существующей кон-

---

<sup>376</sup> Обзор позиций органов ООН, Международной организации труда см.: Бобринский Н.А. Указ. соч. Сравним: «Interim Opinion» CDL-AD(2014)044 и «Final Opinion» CDL-AD(2015)012.

ституционной системы, отметил: «Суд исходит из той предпосылки, что демократическое государство вправе требовать от государственных служащих лояльности в отношении конституционных принципов, на которых оно основывается. В этой связи Суд учитывает исторический опыт Германии при Веймарской республике, то, что после горького последующего периода, создавая Основной Закон 1949 г., Германия хотела избежать повторения этого опыта, положив в основание нового государства идею о «демократии, способной защищать себя». Нельзя также забывать положение Германии в политическом контексте того периода. Вполне понятно, что эти обстоятельства придали особый вес этому основополагающему понятию и соответствовавшему ему долгу политической лояльности, возложенному на всех государственных служащих»<sup>377</sup>.

Но Суд счёл слишком суровой мерой увольнение учительницы немецкого и французского языка, несмотря на положительные отклики о её работе коллег, родителей и учеников. К тому же Суд учёл и то обстоятельство, что ГКП (в отличие от прежней КПП) не была запрещённой партией. В результате Суд нашёл нарушения как ст. 10 Конвенции (свобода выражения мнения), так и ст. 11 (свобода собраний и объединений) — правда, десятью голосами против девяти. В особом мнении судей, голосовавших «против» (кстати, в основном судей из Восточной Европы), делался акцент на широкой сфере усмотрения государств при наборе и увольнении государственных служащих: «Государства должны иметь право требовать от них либо отказаться от активной и демонстративной поддержки экстремистской политической партии, либо оставить государственную службу»<sup>378</sup>. Хотелось бы знать, кто может выносить суждение о том, является ли поддержка той или иной партии «активной и демонстративной» и как может официально зарегистрированная партия считаться «экстремистской»? Вот где простор для

---

<sup>377</sup> Цит. по: Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Том 2. М., Норма, 2000. — С. 111.

<sup>378</sup> Там же. — С. 116.

оценочных суждений и для вытеснения политических противников с политического поля<sup>379</sup>.

С происходящими в странах Центральной и Восточной Европы изменениями в 90-е годы в Страсбург хлынул поток жалоб из этих стран не только по лишению собственности в результате её массовой денационализации, но и по ограничению прав граждан в силу их нелояльности новым режимам. Ограничения имели место как по месту работы, так и по фактам запрета участия в избирательных кампаниях (вопрос, к которому мы обратимся позже). При этом в ряде дел (например, *Zickus v. Lithuania*, 7 April 2009) речь шла о запрете на работу в частном секторе. Иными словами, люстрационные запреты по своему содержанию и последствиям были и остаются близки к наказанию за совершение правонарушения, несмотря на заявленной в резолюции ПАСЕ презумпции невиновности.

О том, что люстрации могут быть инструментом сведения счётов с политическими противниками, а, следовательно, быть одной из форм политической коррупции в её широком смысле, свидетельствует, в частности, дело «Петренко против Молдовы» (*Petrenko v. Moldova*, 30 March 2010). Заявитель, председатель Ассоциации историков Республики Молдова и профессор университета, подвергся нападкам в официальной правительственной газете «Суверенная Молдова», которая поставила под сомнение его компетентность как историка и сообщала, что своим направлением в аспирантуру в Москву и последующем приглашением на работу в университет он обязан членству в КПСС и сотрудничеству с КГБ. В исках заявителя в национальных судах о защите чести и достоинства было отказано. Европейский Суд нашёл нарушение статьи 8 из-за неспособности власти защитить честь и достоинство заявителя от нападок официозного издания. Между тем судьи Гарлицкий (Польша), Шикута (Словакия) и По-

---

<sup>379</sup> Оправданию такой политики служит Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1096 (1996) «О мерах по ликвидации наследия бывших коммунистических тоталитарных систем» и сопровождающий её документ: «Принципы соответствия люстрационных законов и аналогичных процедур требованиям правового государства».

алелунж (Молдова) в совпадающем мнении выдвинули тезис о том, что дело касалось так называемой дикой люстрации (wild lustration), «ситуации, в которой утверждения о сотрудничестве с коммунистической политической полицией были сделаны в пылу политической полемики прессой и частным лицом, имеющем определённый политический статус» и в отсутствие минимальных процедур, предусмотренных для «регулярной люстрации». Они ещё раз подчеркнули необходимость соблюдения цивилизованных рамок политической дискуссии.

Какие бы ни были процессуальные гарантии так называемой регулярной люстрации (см. *Turek v. Slovakia*, 14 February 2006, § 115), они неизбежно сводятся на нет, если единственным критерием для такой люстрации становится прошлое затронутого ею лица, как это произошло в деле *Soro v. Estonia*, 3 September 2015, в котором виной заявителя была работа водителем в органах безопасности, чего было достаточно, чтобы быть объявленным публично пособником оккупантов. Постановления, вынесенные Европейским Судом в 2016 г., свидетельствуют о том, что проблема люстрации и снятия с должностей по политическим мотивам затронула и высших должностных лиц судебной системы стран «новой демократии»: в первом случае (*Ivanovsky v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, 21 January 2016) речь шла о председателе Конституционного Суда Македонии, во втором случае (*Baka v. Hungary, G.C.*, 23 June 2016) о бывшем судье Европейского Суда и председателе Верховного Суда Венгрии<sup>380</sup>. В «деле Бака» заявитель был лишён своей должности в результате аппаратных манёвров (переименование Верховного Суда в Курию) за критику реформ в правовой системе, проводимой правительством без консультаций с юридическим сообществом.

Итак, люстрация, будь она регулярной или дикой, становится одним из орудий борьбы с политическими оппонентами, какими бы демократическими процедурами она не обставлялась. Похоже, ни Европейский Суд, не Венецианская комис-

---

<sup>380</sup> См. перевод в: «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека». 2016. № 8, № 9. Наш комментарий: Ковлер А.И. Судьи тоже люди // Там же. 2016. № 9.

сия ещё не определились окончательно со своими позициями по этой проблеме. Свидетельством этого является и раскол голосов по делу «Соро против Эстонии» (4:3), и жёсткое противостояние судей (9:8) по делу «Василияускас против Латвии» (*Vasiliauskas v. Lithuania, G.C., 20 October 2015*), в котором речь шла о приговоре бывшему оперуполномоченному МГБ СССР за совершение преступлений геноцида, а именно за участие в ликвидации националистических банд «лесных братьев» после войны. Процесс над 80-летним заявителем отражал определённую политическую тенденцию, что подтвердили, кстати, особые мнения судей, несогласных с тем, что большинство нашло нарушение ст. 7 Конвенции (наказание исключительно на основании закона)<sup>381</sup>.

Позволительно задаться вопросом: какое отношение описанные явления — прослушки телефонных переговоров, нелегальный сбор информации о гражданах, создание им препятствий для заявления своих политических позиций, преследование за прошлую деятельность или критику властей — имеют к политической коррупции? По мнению автора — самое прямое, ибо создают так называемый «порог страха», «сдерживающий эффект», позволяющие определённым силам добиваться власти незаконным путём и удерживать её. Но это скрытые, латентные формы политической коррупции.

Наиболее очевидным способом нейтрализации политических оппонентов является их отстранение от избирательных кампаний. При этом в ход пускаются различные правовые и псевдо-правовые аргументы для оправдания такого отстранения. Классическим примером стало дело Татьяны Жданок (*Татьяна Жданок в написании фамилий согласно латышской орфографии*) против Латвии (*Татьяна Жданок v. Latvia, G.C., 16 March 2006*)<sup>382</sup>.

---

<sup>381</sup> Текст постановления по этому делу см.: «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека». 2015. № 12; особые мнения см.: Там же. 2016. № 1. Наш комментарий к особым мнениям см.: Ковлер А.И. Явление судейского активизма: особые мнения судей Европейского Суда по правам человека // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека (2016). М.: Статут, 2016. С. 30-57.

<sup>382</sup> См. перевод в: «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека». 2006. № 2.

Поводом отказа в регистрации кандидатом на парламентских выборах стало членство заявительницы в КПСС и участие в руководящих органах партии (член Ревизионной комиссии ЦК КП Латвии) в период распада СССР. В постановлении палаты ЕСПЧ от 17 июня 2004 (впоследствии обжалованном) пятью голосами против двух было найдено нарушение статьи 3 Протокола № 1 Конвенции (право на свободные выборы), поскольку действия заявительницы как прежде, так и особенно после достижения Латвией независимости, не представляли угрозу конституционному строю. К тому же Суд был поражён тем, что ограничительная мера, о которой шла речь, не была закреплена в избирательном законодательстве в момент проведения выборов в 1993 г., а появилась позднее; само же лишение Т. Жданок права баллотироваться в качестве кандидата на выборах в латвийский парламент было бессрочным<sup>383</sup>, что было оценено палатой Суда как непропорциональная карательная мера (это не помешало Т. Жданок избраться впоследствии депутатом Европейского парламента).

По ходатайству властей Латвии постановление палаты было пересмотрено Большой палатой Суда с противоположным результатом (13:4): акцент был сделан на концепции «демократии, способной защитить себя» и на «поле усмотрения» государств при установлении критериев пассивного избирательного права. Голосовавший против судья из Словении Б. Зупанчич со свойственной ему прямоотой так объяснил отказ власти регистрировать кандидатуру Т. Жданок: «Причина этого отказа в том, что у г-жи Жданок имеется реальный шанс быть избранной. Вот и вся тут демократия».

В деле Подкользиной против Латвии (*Podkolzina v. Latvia*, 9 April 2002) заявительнице было отказано в регистрации кандидатом на парламентских выборах 1998 г. от «Партии за национальную гармонию» по причине недостаточного знания латвийского языка, несмотря на наличие сертификата о знании государственного языка, полученного за год до выборов. Со-

---

<sup>383</sup> В своём постановлении от 30 августа 2000 Конституционный Суд Латвии признал, что парламент должен установить временной предел на данное ограничение.

трудник Государственной языковой инспекции явился к заявительнице без предупреждения на работу с целью проведения проверки знания языка. Среди заданных на латышском языке вопросов был вопрос о том, почему она поддерживает именно эту партию. На следующий день инспектор явился уже с тремя сотрудниками и устроил И. Подколызиной письменный экзамен, которая ввиду психологического давления на неё прервала диктант, в результате чего заключением комиссии было «недостаточное знание государственного языка на высшем уровне», что послужило предлогом снятия её с выборов. Суд единогласно (включая судью из Эстонии, выступавшего в качестве национального судьи от Латвии) нашёл нарушение статьи 3 Протокола № 1.

Примером нейтрализации политического оппонента по признакам фактов биографии стало классическое дело *Адамсонса против Латвии* (*Adamsons v. Latvia*, 24 June 2008), вся вина которого состояла в службе в советских пограничных войсках (входивших в состав формирований КГБ) на Сахалине и в Находке, из которых он уволился в звании капитана второго ранга в 1991 г. По возвращении в Латвию в 1992 г. он дослужился до поста командующего пограничными войсками Латвии, затем был министром внутренних дел, а также депутатом Сейма от партии «Латвийский путь», где возглавлял комиссию по военным вопросам. После его активного участия в расследовании аморального поведения ряда депутатов была начата кампания по обвинению его в том, что он был агентом КГБ и на следующих выборах он был вычеркнут Центральной избирательной комиссией из списка кандидатов от Социал-демократической рабочей партии на выборах 2002 г. Он также не смог выступать кандидатом на выборах 2006 г. Налицо явное сведение счётов со стороны определённых политических сил.

Более неуклюжим (а потому более вопиющим) способом «выбивания из седла» политического противника было дело об аннулировании регистрации в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы бывшего Генерального прокурора Ю. Скуратова (*Krasnov and Skuratov v. Russia*, 19 July 2007)

лишь под тем предлогом, что он указал «неверные сведения» о себе: в заявке на регистрацию было указано, что он являлся «заведующим кафедрой», но не было указано, что он ещё и «профессор»(!) этой кафедры<sup>384</sup>. Суд единогласно нашёл нарушение ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции.

Венецианская комиссия в своих заключениях и докладах неоднократно заявляла о недопустимости принятия решений об аннулировании регистрации кандидатов на выборные должности иными, чем суды, органами, несмотря на различие правовых и политических традиций и различные способы решения избирательных споров<sup>385</sup>.

## **§ 2. Запрет оппозиционных партий и движений как проявление политической коррупции. «Административный ресурс»**

Свобода собраний и объединений, закреплённая в ст. 11 Европейской Конвенции по правам человека, является основным «политическим» правом, гарантированным государствами участниками Конвенции своим гражданам, наряду со свободой выражения мнения и правом на участие в выборах законодательных органов власти<sup>386</sup>. При этом доминирующей тенденцией в международном праве прав человека является распространение гарантий права граждан на объединение не только на организации с формальным статусом, но и на объединения неформального характера<sup>387</sup>.

---

<sup>384</sup> См. перевод: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2008. № 4.

<sup>385</sup> Commission de Venise. Rapport sur de droit lectoral et l'administration des lections en Europe. Etude №352/2006, 12 Juin 2006, CDL-AD(2006)018, § 168. См. также: Commission de Venise. Code de bonne conduite en mati re lectorale: lignes directrices et rapport explicatif. 18-19 Octobre 2002, CDL-AD(2002)23.

<sup>386</sup> См.: Lcuyer Y. Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour europ enne des droits de l'homme. Paris. 2009. — P. 2 – 30

<sup>387</sup> Подтверждение этого тезиса см.: Кожевников О.А. Право на объединение с позиции Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Право и политика. 2008. № 1. — С. 85.



Европейский Суд постоянно подчёркивал в своих постановлениях, что политические партии и общественные объединения играют ведущую роль в формировании и функционировании демократических политических режимов, но они могут также призывать к насилию, побуждать к нарушению элементарных прав человека — в этом случае они лишаются защиты Конвенции<sup>388</sup>.

Европейский Суд неоднократно находил нарушения ст. 11 Конвенции по факту роспуска и запрета политических партий в Турции, где запрет на политическую деятельность противников режима остаётся, пожалуй, одной из форм внутривнутриполитической борьбы. В 90-е годы были запрещены как левые партии (*United Communist Party of Turkey v. Turkey*, 30 January 1998; *Socialist Party and Others v. Turkey*, 25 May 1998), так и партии, покушавшиеся, по мнению правящих политиков, на «территориальную целостность страны и единство нации» (*Freedom and Democracy Party v. Turkey, G.C.*, 8 December 1999; *Yazar, Karatas, Askoy and the People's Labour Party v. Turkey*, 9 April 2002). Во всех этих делах Европейский Суд нашёл нарушения ст. 11 Конвенции, мотивируя, свою позицию, в частности, тем, что роспуск партий имел целью подавить дискуссию в обществе по острым проблемам, в особенности, по курдской проблеме. Но Суд «споткнулся» на деле Партии Благоденствия (*Refah Partisi and Others v. Turkey, G.C.*, 13 February 2003) — партии с 4 млн членов, включившей в свою программу исповедование элементов шариата в решении семейных и имущественных споров (по желанию сторон конфликта, разумеется), а также элементов юридического плюрализма. Суд нашёл соответствующим принципам демократического общества роспуск партии по постановлению Конституционного Суда страны. При этом Суд имел неосторожность сослаться на «опасность прихода к власти» этой партии, которой опросы давали более 40 % голосов избирателей. Тем самым он невольно был вовлечён в борьбу двух крупнейших политических сил страны за власть (отметим, что неофициальным ли-

---

<sup>388</sup> *Yazar, Karatas, Aksoy and the People's Labour Party v. Turkey*, 9 April 2002, § 49.

дером распущенной партии был нынешний президент страны Р. Эрдоган). Правда, несколько лет спустя Суд вновь нашёл нарушение ст. 11 по факту роспуска Народной демократической партии «Хадеп», оппозиционной партии, выступающей за «демократическое решение курдской проблемы» (*HADEP and Demir v. Turkey*, 14 December 2010). На сей раз Суд вновь выступил против роспуска партии как метода политической расправы.

Аналогичным образом Суд выступил против запрета альтернативной коммунистической партии Румынии, отмежеввавшейся от Румынской коммунистической партии, правившей до 1998 г. (*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, 5 February 2005). Партия выступала за создание «гуманного государства» на коммунистических началах, считая, что политический режим и конституционный строй в стране после падения режима Чаушеску являлись таким же отрицанием демократических принципов. В постановлении Суда приведены факты, свидетельствующие о настоящей травле членов партий со стороны правящей элиты. Суд также нашёл нарушение ст. 11 в деле Христианской демократической народной партии Молдовы (*Christian Democratic People's Party v. Moldova*, 14 February 2006), которой по инициативе правящей в то время компартии Молдовы было запрещено проводить митинги и собрания против обязательного обучения школьников русскому языку, а позднее деятельность партии была приостановлена. Суд подчеркнул, что ограничение деятельности партии имело «замораживающий эффект» (*chilling effect*) в отношении свободы выражения мнения и служило мерой устрашения (§ 77).

Гораздо более жёсткую позицию занял Суд в отношении запрета двух баскских партий в Испании (*Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 30 June 2009), зарегистрированных в 1989 г. и 2001 г. и запрещённых Верховным Судом Испании в 2003 г. Решающим фактором, оправдывающим запрет партии, были для Суда доказательства связей партии, служивших легальным «экраном», с террористической баскской организацией ETA.

Суд пришёл к заключению, что роспуск двух партий отвечал «насушной общественной потребности», был «пропорционален преследуемой цели», а также был «необходим в демократическом обществе» (§ 94). В тот же день по тем же соображениям Суд не признал нарушения Конвенции по факту отказа в регистрации на выборах автономистским баскским организациям (*Affaires, Etxeberria, Barrena Arza, Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea et Aiarako et autres c. Espagne*, 30 Juin 2009).

Наглядным примером использования административного ресурса (примером, цитируемым в аналитическом докладе Венецианской комиссии)<sup>389</sup> стало рассмотренное Европейским Судом в 2011 г. дело «Республиканская партия России против России» (*Republican Party of Russia v. Russia*, 12 April 2011), уже ставшее классическим прецедентом и вошедшее во многие специальные публикации.

Республиканская партия России — одна из старейших политических партий страны — официально зарегистрирована 14 марта 1991 г. В связи с избранием конференцией 17 декабря 2005 г. нового руководства партии Министерство юстиции РФ отказалось в январе 2006 г. внести в Единый государственный реестр юридических лиц данные изменения. При обжаловании отказа в суде было выявлено «несоответствие» деятельности партии Закону 2001 г. (в редакции 20 декабря 2004 г.) о партиях: партия смогла представить доказательство наличия у неё 43 942 членов вместо требуемых 50 тысяч и 44 региональных организаций численностью более 500 членов каждая вместо требуемых как минимум 45 (это произошло вследствие того, что часть протоколов региональных организаций была «забракована» проверяющими чиновниками). В результате Московский городской суд принял 23 марта 2007 г. постановление о ликвидации партии, которое Верховный Суд РФ утвердил 31 мая 2007 г., что лишило партию возмож-

---

<sup>389</sup> См.: Венецианская комиссия за демократию через право. Доклад о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов. 16 декабря 2013 (неофициальный перевод на русский язык) CDL-AD(2013)033. С. 29.

ности участвовать в предстоящих выборах в Государственную Думу.

По поводу этого дела Исследовательский отдел Суда провёл по запросу судьи-докладчика сравнительное исследование о законных критериях регистрации партий и участию в выборах тех из них, которым было отказано в регистрации<sup>390</sup>. Исследование показало, что только в трёх европейских государствах (Россия, Украина, Армения) закон предусматривает наличие региональных организаций партии. Что касается численности членов партии, она варьируется от 100 до 5000 членов, либо подписей в поддержку партии (Финляндия, Норвегия, Украина). Россия была единственной — хотя и наиболее населённой — европейской страной, установившей столь высокий порог количества членов партии. Только три европейские страны (Латвия, Россия, Украина) допускают к участию в выборах исключительно политические партии.

Суд пришёл к заключению, что ликвидация партии по явно завышенным критериям была непропорциональным вмешательством в право на свободу объединений: «Столь радикальную меру, как ликвидация по формальным основаниям... нельзя считать необходимой в демократическом обществе» (§ 120). Суд также позволил себе напомнить, что партия участвовала в политических кампаниях 1990 г., она ни разу не получала предупреждений о подрыве территориального единства, не обвинялась в сепаратизме и разжигании национальной или религиозной розни (ссылка на турецкие и испанские прецеденты). Добавим, что впоследствии изменениями Закона была понижена минимальная квота членов партии с 50 тысяч последовательно до 45 и далее до 40 тысяч, а в 2012 году — до 500 членов, Верховный Суд РФ отменил решение о ликвидации партии, а Министерство юстиции восстановило регистрацию партии.

Указанные выше постановления Европейского Суда побудили Венецианскую комиссию заявить свои позиции в ряде

---

<sup>390</sup> CEDH. Division de Recherche. Rapport «Critères légaux imposés aux partis politiques pour participer aux élections». 8 Février 2008.

документов, имеющих прямое отношение к статусу политических партий:

- Руководящие положения о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах<sup>391</sup>;
- Кодекс достойного поведения в отношении политических партий и Пояснительный доклад<sup>392</sup>;
- Положение о правовом регулировании деятельности политических партий<sup>393</sup>.

Особое значение имеет доклад Венецианской комиссии «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов»<sup>394</sup>. Не желая перегружать текст обильным цитированием, сошлёмся на наиболее важные положения этого доклада.

В докладе отмечается, что практика злоупотребления административным (государственным) ресурсом в ходе избирательных процессов является «признанным и широко распространённым явлением не только в Европе, но и, например, в Северной и Южной Америке и в Центральной Азии, в том числе в странах с многолетней традицией демократических выборов»<sup>395</sup>; более того, «несколько поколений должностных лиц и государственных служащих считают эту практику нормой и частью избирательного процесса»<sup>396</sup>. Многие должностные лица даже не рассматривают такую практику как незаконные действия в отношении других претендентов на выборы: «Это явление представляется частью устоявшейся политической культуры и имеет связь не только с потенциально незаконной практикой, но также одновременно обусловлено

---

<sup>391</sup> Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues. 10-11 D cembre CDL-INF(2000)1.

<sup>392</sup> Code de bonne conduite en mati re de partis politiques, 12-13 D cembre 2008 et Rapport Explicatif, 13-14 Mars 2009 CDL-AD(2008)021.

<sup>393</sup> Русский перевод см. в: основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. Кишинёв, 2016. — С. 401 – 485 CDL-AD(2010)024.

<sup>394</sup> Венецианская комиссия. Доклад о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов. 16 декабря 2013. CDL-AD(2013)033 — неофициальный перевод на русский язык.

<sup>395</sup> Там же. — С. 9.

<sup>396</sup> Там же. — С. 3.

отсутствием этических норм, связанных с избирательными процессами»<sup>397</sup>.

В докладе даётся следующее определение административного ресурса: «Административные ресурсы — это человеческие, финансовые, материальные, натуральные и другие нематериальные ресурсы, используемые кандидатами и государственными служащими на выборах, полученные в результате их контроля над персоналом в государственном секторе, над финансами и их распределением, доступа к государственным возможностям, а также ресурсы, получаемые в результате присущего им авторитетного или общественного положения выборных или государственных служащих, которые могут трансформироваться в политические или другие формы поддержки»<sup>398</sup>. В докладе также чётко различаются использование и злоупотребление административными ресурсами: «Использование ресурсов должно быть разрешено законом; это означает законную возможность использования административного ресурса в ходе избирательных процессов для надлежащего функционирования институтов при условии, что такое использование не применяется в целях агитации. Напротив, злоупотребление административным ресурсом должно наказываться по закону и будет признано противоречащим надлежащему использованию средств, выделяемых за счёт государственных источников, в связи с незаконным использованием этих государственных ресурсов должностными лицами и государственными служащими в целях агитации»<sup>399</sup>. Доклад поясняет: «Злоупотребление административным ресурсом включает, соответственно, использование оборудования (использование телефонов, автомобилей, конференц-залов и т.д.), а также доступ к человеческим ресурсам (государственные служащие, должностные лица) в министерствах и в территориальных и местных государственных учреждениях и направлено на продвижение избирательных кампаний должностных лиц.

---

<sup>397</sup> Там же. — С. 3.

<sup>398</sup> Там же. — С. 6 – 7.

<sup>399</sup> Там же. — С. 6.

Такие злоупотребления приводят к неравенству между кандидатами, в частности, между должностными лицами и другими политическими партиями или кандидатами, особенно для тех, кто не представлен в парламенте»<sup>400</sup>.

Следует отметить, что указанный Доклад Венецианской комиссии не отмечен какими-либо «откровениями» в смысле необходимости чёткого разделения между государством и политическими партиями. Так, Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (2003 г.) квалифицирует как уголовное преступление «неправомерное присвоение или иное нецелевое использование публичным должностным лицом для его или её пользы, или в пользу другого физического или юридического лица какого-либо имущества, публичных или частных средств, или ценных бумаг или любой другой вещи в ведении этого публичного должностного лица в силу его служебного положения» (ст. 17)<sup>401</sup>. Наконец, Рекомендации Комитета министров и Совета Европы (2003 г.) об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных компаний подчеркнули, что «в отношении распределения государственной поддержки должны применяться справедливые и разумные критерии», а государствам «следует запрещать юридическим лицам, находящимся под контролем государства или других государственных органов, принимать жертвования в пользу политических партий»<sup>402</sup>.

Возвращаясь к Докладу Венецианской комиссии, отметим, что сравнительный анализ законодательных мер против злоупотреблений административным ресурсом, проведённый авторами Доклада, показывает, что уровень детализации и эффективных санкций, предусмотренный законом, является переменным в разных странах и не обеспечивает одинаковый уровень гарантий. Эффективность противодействия политической коррупции в виде использования административного ресурса зависит во многом от независимости контролирующих и правоприменительных органов: «Реализация санкций

---

<sup>400</sup> Там же. — С. 7.

<sup>401</sup> См.: <https://treaties.un.org/>

<sup>402</sup> CE Rec(2003)34, Ch. IV, art 1 and 5b.

против злоупотребления административной властью возможна только тогда, когда системы расследования, контроля, обвинения и правосудия не зависят от правящей политической власти»<sup>403</sup>.

О том, что приведённая сентенция может быть не только утопией или благим пожеланием в жанре «правового романтизма», свидетельствует эпизод из политической жизни Франции, приведённый в докладе:

В докладе ОБСЕ/БДИПЧ по итогам парламентских выборов, состоявшихся 10 и 17 июня 2012 г., не упоминается о злоупотреблениях административным ресурсом. Тем не менее, Национальная комиссия Франции по счетам избирательных кампаний и политическому финансированию (CNCCFP) подчёркивает в своем ежегодном докладе о деятельности за 2011 г., что Комиссия приняла 2 899 решений о проверке с целью подтверждения счетов кандидатов (в общей сложности 7 047 счетов тщательно изучены). Счета, утверждённые после проверки, составили чуть более 40 % всех счетов (в два раза больше, чем на выборах 2008 г.), которые, как правило, показывают включение многими кандидатами расходов, квалифицированных как избирательные расходы и не рассматривались Комиссией в качестве расходов в предвыборных целях. Счета этих кандидатов были утверждены главным образом после проверки следующих расходов: процентные ставки, оборудование, приёмы, телефоны и расходы на связь. Однако эти правила не всегда так легко осуществляются, как отмечалось в ходе кампании бывшего Президента Франции Николя Саркози в 2012 г. В данном случае Национальная комиссия Франции по счетам избирательных кампаний и политическому финансированию подсчитала, что г-н Саркози включил в свои расходы по избирательной кампании стоимость открытых заседаний, проведённых им в провинциях в рамках своего мандата Президента, даже те из них, которые были проведены до выдвижения им своей кандидатуры. В июле 2013 г. Конституционный совет Франции отверг счета президентской из-

---

<sup>403</sup> «Доклад о злоупотреблении...». — С. 9.



бирательной кампании 2012 г. г-на Саркози. Следовательно, его партия (UMP) должна возместить 11 млн евро в пользу государства. Этот случай подчёркивает, что несмотря на наличие инструментов против любого вида злоупотреблений, по-прежнему трудно определить чёткое различие между использованием административных ресурсов для кампании кандидата и использованием ресурсов в соответствии с занимаемой официальной должностью, заключает Доклад<sup>404</sup>.

Среди прецедентов Европейского Суда по правам человека, свидетельствующих о наличии проблемы злоупотребления административным ресурсом в России, упоминается помимо рассмотренного выше дела Республиканской партии постановление ЕСПЧ по делу «Коммунистическая партия России и другие против России» (*The Communist Party of Russia and Others v. Russia*, 19 June 2012). Заявителями по делу помимо КПРФ выступали такие известные представители оппозиции как С. Иваненко, Е. Киселёв, Д. Муратов, В. Рыжков, И. Хакамада, Г. Каспаров. Обжаловались: неравноправное положение заявителей в ходе кампании 2003 г. по сравнению с «Единой Россией» с точки зрения предоставления эфирного времени на телевидении (уточним — сверх установленных ЦИК нормативов); неадекватное освещение кампании «неофициальных» кандидатов; отсутствие эффективных средств правовой защиты, дискриминация по признаку политических или иных убеждений и т.п.

Суд установил, что на основе приведённых заявителями фактов и выводов наблюдателей от ОБСЕ действительно имело место неравномерное распределение эфирного времени, но помимо официально выделенного по избирательному законодательству. Суд не убедили аргументы заявителей о том, что это имело прямое отношение к полученным результатам (§ 128) и что выборы не были свободными. Что касается средств правовой защиты, то Суд принял к сведению, что заявители неоднократно обжаловали своё положение в Верховном Суде Российской Федерации (постановление ВС РФ от 7 декабря

---

<sup>404</sup> Там же. — С. 26 – 27.

2003 г., кассация 7 февраля 2004 г.): он рассмотрел выборку из 13,4 % представленных материалов по выборам, отобранным совместно с заявителями, и не констатировал нарушений законодательства. ЕСПЧ отметил, что у него нет оснований считать выводы Верховного Суда необоснованными, добавив, что дополнительное время могло приобретаться на коммерческой основе. Такой, строго говоря, формализованный вывод Суда (а иного критерия у него не должно было быть) не снимает, тем не менее, реальной проблемы информационного преимущества правящей партии или коалиции, когда, например, репортажей об открытии объектов социального назначения представителями властей и их «встреч с народом» становится на порядок больше в период избирательных кампаний.

По этому поводу Венецианская комиссия даёт следующие рекомендации: «Должны быть определены правовые и этические обязательства для того, чтобы отличить обычные правительственные мероприятия от деятельности правящей партии в ходе избирательных процессов. Для определения баланса в избирательных процессах правительственные мероприятия должны быть сравнимы с ролью оппозиции в демократическом парламенте»<sup>405</sup>.

Очевидное положительное воздействие на политический процесс может оказать практикуемая в скандинавских странах традиция неформальных договорённостей, основанных на стандартах этического поведения, касающихся избирательных кампаний, причём такие соглашения обсуждаются и заключаются публично. Такая модель саморегулирования относится к явлению, которое получило в политической науке определение «консенсусной демократии»<sup>406</sup>.

Тем не менее, основным инструментом борьбы с злоупотреблениями административным ресурсом остаётся закон, причём прежде всего уголовный закон. Во французском уго-

---

<sup>405</sup> «Доклад о злоупотреблении...». — С. 32.

<sup>406</sup> См.: Lijphart A. *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New-Heaven, London. 1984. См. также: Ковлер А.И. Европейское Сообщество: институты «консенсусной демократии» // Европейская интеграция: правовые проблемы. М.: ИГП РАН, 1992. — С. 66 – 80.

ловном праве есть несколько градаций подобного рода злоупотреблений:

– abus d'autorité — злоупотребление властными полномочиями;

– abus des biens sociaux — неправомерное использование имущества, принадлежащего общественному объединению или товариществу;

– abus de fonction — злоупотребление служебным положением;

– abus de pouvoir — злоупотребление властью в широком смысле или злоупотребление полномочиями.

При злоупотреблениях, допущенных в ходе избирательных кампаний, судами применяются прежде всего эти категории уголовного права, а затем уже — по остаточному принципу — положения о санкциях Избирательного кодекса. Видимо, такой жёсткий подход оправдан и в отношении злоупотреблений административным ресурсом. Сказанное не умаляет выводов Венецианской комиссии, которыми мы завершим данный раздел:

Меры по осуществлению принципа справедливости и положения, направленные на борьбу со злоупотреблением административным ресурсом.

1. Акты или соглашения о деловой этике могут быть подходящими мерами для решения проблем злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов. В этих целях политические партии соглашаются на такие соглашения. Публичность и повсеместное распространение этих инструментов имеют решающее значение для повышения их эффективности.

2. Во время избирательных процессов государственные должностные лица, которые участвуют в выборах или являются кандидатами, не должны использовать свои должностные полномочия.

3. Независимая национальная счётная палата, проверяющая парламент, играет важную роль по надзору за использованием административного ресурса, в том числе государственного финансирования политических партий и избирательных

кампаний. Независимый орган, образованный в соответствии с законодательством, может нести ответственность за решение всех вопросов, связанных с неправильным использованием административного ресурса, в том числе нефинансовых средств, насколько это предусмотрено количеством ресурсов и адекватными правилами для выполнения этой задачи.

4. Компетентные органы, отвечающие за пресечение злоупотребления административными ресурсами, должны использовать превентивные меры для того, чтобы остановить незаконную деятельность до выборов в кратчайшие сроки.

5. На политические партии, кандидатов, государственные средства массовой информации и должностных лиц, злоупотребляющих административными ресурсами, могут быть наложены санкции.

6. В этом отношении независимая судебная система является неперенным условием для применения санкций за злоупотребление административными ресурсами.

7. Поэтому очень важно, чтобы конституционные суды, избирательные суды или эквивалентные им органы, а также прокуроры и суды общей юрисдикции несли полную ответственность за отправление правосудия по делам, связанным со злоупотреблением административным ресурсом.

8. Обеспечение беспристрастности полиции, прокуроров, независимости судей, а также аудиторов (контролёров) политических сил имеет решающее значение. Конкретные законодательные меры должны касаться вопроса независимости с тем, чтобы обеспечить нейтралитет этих лиц по отношению ко всему избирательному процессу<sup>407</sup>.

Рассмотренная проблема вытеснения с политического поля оппонентов и злоупотребления административным ресурсом выводит на ещё одну щепетильную проблему, связанную с политической коррупцией — финансирование политических партий.

---

<sup>407</sup> «Доклад о злоупотреблении...». — С. 38 – 39.

### **§ 3. Финансирование политических партий как потенциальная коррупциогенная сфера**

Во всём мире за политическим партиями признаётся важная роль в демократическом процессе. Законодательство многих европейских государств предусматривает государственные субсидии партиям, представленным в парламенте и в органах местного самоуправления, а также (но гораздо реже) партиям, собравшим на выборах определённый процент голосов, но не превысившим порога проходимости в выборный орган. Часть финансовых поступлений партий происходит от уплаты членских взносов, отчислений депутатами от партий части своего депутатского жалованья (например, во Франции), доходов от издательской деятельности и массовых мероприятий типа праздников газеты «Юмантис» или «Унита». Но как показывает приведённый выше в связи с «делом Кракси» пример со скандалом перевода бюджетных денег, отпущенных на строительство метро, в кассы политических партий, велико искушение использовать административный ресурс для незаконного получения дополнительных средств в партийный и личный бюджет — феномен так называемого теневого финансирования.

Особо велика опасность такого финансирования в ходе избирательных кампаний, когда формируются избирательные фонды и допускаются пожертвования физических и юридических лиц. Примечательно, что Европейский Суд постарался отмежеваться от разбирательства дел, связанных с политической коррупцией такого рода, ещё в 1997 г. в деле «Pierre-Bloch c. France (21 Octobre 1997)».

Заявитель, выдвинув свою кандидатуру на выборах в Национальное Собрание, был избран 28 марта 1993 г. от партии Союз за французскую демократию по итогам второго тура. Как того требует французское избирательное законодательство, г-н Пьер-Блох представил финансовую отчётность за свою избирательную кампанию в Национальную комиссию по контролю над финансированием избирательных кампаний и политических партий, указав сумму расходов в 440 603 франков.

Отчётность была отвергнута Комиссией, так как в расходную часть не вошли расходы по исследованию общественного мнения; реальный объём расходов составил, по оценкам Комиссии, 816 663 франков, что на 316 663 франка превышало лимит, установленный законом. Согласно статье 136-1 Избирательного кодекса Комиссия обратилась в Конституционный Совет Франции с ходатайством об аннулировании результатов выборов депутата Пьер-Блоха. 8 сентября 1993 г. заявитель опротестовал в Государственном Совете законность решения Комиссии: он настаивал на несоблюдении ею принципа состязательности сторон и равенства их перед законом, так как Комиссия не заслушала его показания, в отличие от других кандидатов. 24 ноября 1993 г. Конституционный Совет вынес решение о лишении заявителя права быть избранным на один год (отрезав тем самым путь к переизбранию) и объявил об его автоматической отставке с поста депутата. Уточнив при этом сумму фактических расходов в 558 987 франков, т.е. изменив калькуляцию расходов. Тем самым сумма, которую заявитель был обязан выплатить государственной казне, составляла 59 572 франков. Между тем 9 мая 1994 г. Государственный Совет объявил ходатайство от 8 сентября 1993 г. неприемлемым. Такая же участь постигла иск против Комиссии в административный суд. Заявитель обратился с жалобой в Европейский Суд о нарушении его гражданских прав.

Поскольку, по мнению Суда, Конституционный Совет Франции, установив превышения лимита расходов на избирательную кампанию, объявил о лишении заявителя права быть избранным и об отставке с поста депутата, было затронут право политического, а не гражданского, характера как это определено в ч. 1 ст. 6 Конвенции. Имущественная сторона данного искового производства не придаёт ему «гражданского» характера (по логике Суда, весьма спорной, политическая составляющая превысила гражданскую). Суд также высказал сентенцию педагогического свойства: «лишение права быть избранным напрямую вписывается в рамки мер, направленных на обеспечение правильного хода парламентских выборов» и «не подпадает при этом по действие уголовного права»

(§ 56). Ещё более изобретательной была реакция Суда на обязанность внести сумму излишка расходов в государственную казну: «Обязательство выплатить эту сумму касается превышения, установленного Конституционным Судом. Это может свидетельствовать о том, что данная выплата является возвратом обществу суммы, незаконно использованной кандидатом для получения голосов своих сограждан, и что она тоже вписывается в меры, направленные на правильное проведение выборов и, в частности, на защиту принципа равенства кандидатов. Кроме того, тот факт, что вносимая сумма заранее не установлена тарифом и не зафиксирована, позволяет считать, что многие элементы отличают её *stricto sensu* от штрафа как уголовной санкции: она не заносится в досье судимостей, не принимается в расчёт при определении наказания по совокупности, а факт неуплаты не влечёт никакого наказания в виде лишения свободы. Итак, исходя из природы обязательства выплатить Казне сумму, равную сумме превышения допустимых расходов, это обязательство не может быть квалифицировано как штраф» (§ 58). Чтобы дать понять незадачливому кандидату, что он, образно говоря, «легко отделался», Суд добавляет: «Статья L 113-1 Избирательного кодекса предусматривает, что кандидат превысивший лимит расходов на избирательную кампанию, подлежит взысканию штрафа в размере 25 000 франков и/или одному году тюремного заключения, выносимому уголовным составом общей юрисдикции. Природа этих санкций не оставляет сомнений хотя бы потому, что статья L 113-1 находится в разделе “уголовные санкции” Избирательного кодекса. Они не имеют отношения к данному делу, поскольку заявитель не преследовался по основаниям этой статьи» (§ 60). Это дополнение «гуманистического» свойства подвигло Суд подтвердить, что отсутствие «уголовной» составляющей ещё раз говорит в пользу того, что право на справедливое правосудие, предусмотренное частью 1 статьи 6 по гражданским и уголовным делам, в данном случае не может быть предметом рассмотрения, следовательно, жалоба неприемлема.

Поскольку, как и следовало ожидать, подобное решение не было единогласным, один из несогласных, бельгийский

судья Ян де Мейер (Jan de Meyer) высказался весьма жёстко в особом мнении, начав с того, что Суд «зрябко свернулся в кокон ограниченного и малодушного толкования». По его мнению, и «классические» гражданские права, и права политические являются правом «гражданина» (civis), более того, именно политические права являются самыми «гражданскими», ибо характеризуют человека как гражданина. Лишение же статуса депутата плюс поражение в избирательных правах на год с уплатой весьма внушительной суммы являются, по мнению судьи, санкцией уголовного свойства. По мнению эстонского судьи Уно Лёхмуса (Uno Lohmus), Суд избрал путь «банализации» санкции, как если бы речь шла о дорожно-транспортном происшествии, но даже в этих случаях Суд применяет ст. 6 Конвенции.

Неоднозначность оценок по данному делу наглядно показывает, насколько тонкой бывает грань между обычной «небрежностью» и сознательным актом, квалифицируемым как проявление политической коррупции, не говоря уже о санкциях. Во всяком случае, Европейский Суд, не в последнюю очередь стремясь избежать новых обвинений в политизированности, проливающих на него обильным дождём, пока не рискнул идти по пути расширительного толкования понятия политической коррупции; достаточно того, что он истолковал по праву на свободные выборы...<sup>408</sup>.

Венецианская комиссия более детально проработала проблемы правого регулирования политических партий, в частности, финансирования избирательных кампаний партий и кандидатов<sup>409</sup>. Начало было положено Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов (Документ CDL-AD(2002)023 rev). В нём Венецианская комиссия ещё раз подчеркнула, что «необходимы гарантии того, чтобы избирательный процесс

---

<sup>408</sup> См.: Ковлер А.И. Избирательное право и его избирательное толкование (к вопросу о судебском активизме) // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2013. № 10.

<sup>409</sup> См. сборник документов: основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. Кишинёв, 2016. См. также: Code de bonne conduite en matière partis politiques (12-13 D cembre 2008) et Rapport explicatif (13-14 Mars 2009) CDL-AD(2009)021.



пользовался доверием» и «чтобы исключались любые подозрения в манипулировании»<sup>410</sup>. В том, что касается избирательных кампаний и их финансирования, указанный документ настаивает на транспарентности этого финансирования. Во-первых, должен вестись тщательный учёт расходуемых средств и источников их поступления, финальный отчёт должен быть доступным для ознакомления. «В случае существенных отклонений от нормы или превышения установленных законом максимальных расходов выборы должны признаваться недействительными»<sup>411</sup>. Во-вторых, транспарентность обеспечивается на уровне мониторинга финансового положения избранных представителей до избрания и после окончания их полномочий путём заполнения деклараций об их финансовом положении. Финансирование партий (как представленных в парламенте, так и иных) из государственных фондов должно сопровождаться контролем партийных счетов (например, Счётной палатой).

Вместе с тем одной из гарантий подлинно демократических процессов в обществе, сводящих к минимуму проявления политической коррупции, является стабильность избирательного права<sup>412</sup>. Между тем не проходит ни одной сессии Венецианской комиссии без обсуждения очередного избирательного закона или изменений к нему как в странах «новой демократии», так и в «старой Европе». А частые изменения правил политического соревнования, особенно если они происходят не заблаговременно, а накануне очередных выборов, дают повод произвольным толкованиям неустоявшихся правил и манипулированию нормативным материалом. Даже в стране, считающей себя образцовой демократией — Франции — в последние десятилетия происходят смены избирательных систем с мажоритарной на пропорциональную и обратно, «нарезки»

---

<sup>410</sup> Основополагающие документы... — С. 44.

<sup>411</sup> Там же. — С. 43.

<sup>412</sup> См. Интерпретирующую декларацию, учреждённую Советом по демократическим выборам и Венской комиссией: «стабильность избирательного права» (16-17 декабря 2015) CDL-AD(2005)043 — русский текст: Основополагающие документы... — С. 45.

избирательных округов, меняются правила отчётности о расходовании средств<sup>413</sup>.

Венецианская комиссия проделала большую работу по исследованию силами своих экспертов практики нормативного регулирования деятельности политических партий во многих её аспектах и выработке своих рекомендаций в обширном документе — «Положение о правовом регулировании деятельности политических партий» (далее — «Положение»)<sup>414</sup>. Отметим только те положения документа, которые касаются наиболее «коррупционной» сферы — финансирования политических партий.

Ниже следуют текстуальные выдержки из указанных «Положений»<sup>415</sup>:

## ХII. Финансирование политических партий

### 1. Финансирование избирательных кампаний и деятельности политических партий

160. При разработке соответствующих законодательных актов государства-члены ОБСЕ могут ввести в них ряд важных положений о финансировании политических партий. Таковые включают в себя:

- ограничение частных пожертвований по характеру и величине сумм,
- сбалансированность частного и государственного финансирования,
- ограничения на использование бюджетных средств,
- справедливые критерии выделения государственной финансовой поддержки,
- ограничение расходов на избирательные кампании,
- введение требований по повышению прозрачности финансирования партий и достоверности их финансовой отчётности,

---

<sup>413</sup> См.: Ковлер А.И. Франция: партии и избиратели (отв. ред. В.А. Туманов). М.: Наука, 1984. Глава I

<sup>414</sup> Положение о правовом регулировании деятельности политических партий, под редакцией ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии CDL-AD(2010)024 — русский текст: основополагающие документы... — С. 401 – 485.

<sup>415</sup> Русский перевод дан по указанной выше публикации Венецианской комиссии — «Основополагающие документы...».

– независимые механизмы регулирования и вынесение соответствующих санкций за нарушение закона.

162. Многие государства-члены ОБСЕ оказывают постоянную поддержку партиям, в результате чего разница между их текущим и предвыборным финансированием по большей части становится теоретической. Тем не менее, если в соответствующих законодательных актах разделяются понятия финансирования текущей деятельности партий, с одной стороны, и их избирательных кампаний, с другой, то таковые акты должны содержать ясные и точные положения, регламентирующие выделение соответствующих средств и их использование на эти различные цели.

## 2. Частное финансирование

### а) Членские взносы

163. Политические партии могут требовать уплаты членских взносов, которые являются законным источником формирования их денежных средств при условии, что размеры взносов не препятствуют неоправданным образом вступлению в партийные ряды. Законодателю следует также следить за тем, чтобы членские взносы не использовались как средство обхождения ограничений на пожертвования. Этого можно достичь, законодательно квалифицируя членские взносы как разновидность пожертвований.

165. Даже если партии и вправе облагать своего рода «податью» своих членов, заседающих в парламенте, таковой «налог» должен подпадать под действие законодательных актов, устанавливающих ограничения на пожертвования. Более того, подобный способ «формирования денежных средств партии» может создать впечатление, что всенародно избранные от неё парламентарии «купили» таким образом у партии свои мандаты или же лучшие места в избирательных списках.

б) Внутрипартийные поступления от структурных подразделений партии и проводимых ею мероприятий

167. Партии, извлекающие доход из продажи разного рода товаров или же предметов, связанных с их деятельностью, должны иметь возможность формировать таким же образом свои денежные средства на нужды финансирования избира-

тельных кампаний и проведения других партийных мероприятий. Использование подобных методов должно осуществляться с соблюдением требований о декларировании образующихся таким образом поступлений и их расходовании, но не ограничиваться при этом никакими другими законодательными актами о финансировании политических партий.

с) Личные средства кандидатов

169. Хотя личные пожертвования кандидата зачастую воспринимаются как не подпадающие под подозрение в возможной коррупции или же в попытках оказать какое бы то ни было другое нежелательное воздействие, законодатель может ограничить их размеры в рамках лимитирования общего объема расходов во время избирательного периода, что предполагает обязательное декларирование величины такого рода пожертвований. Уместно было бы также потребовать от кандидатов обнародования декларации об имуществе. Тем не менее, не следует использовать возможные ошибки при составлении таковых деклараций в качестве основания для отведения кандидатуры.

d) Частные пожертвования

170. Все лица должны иметь право свободно выражать свою поддержку той или иной политической партии по своему выбору путём финансовых или же любых иных пожертвований за исключением тех источников финансирования, которые запрещены соответствующими законодательными актами. Тем не менее, могут быть наложены разумные ограничения на общую сумму пожертвований.

e) Ограничение пожертвований

172. Как правило, пожертвования из иностранных источников запрещены. Это соответствует положениям Рекомендации № Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы государствам — членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий избирательных кампаний», в которой предусматривается, что «в особенности, государства должны ограничивать, запрещать или же регламентировать пожертвования от иностранных жертвователей». Это ограничение, практикуемое во многих государствах ОБСЕ, существует во избежание неоправданного влияния иностран-

ных интересов на развитие внутренней политической ситуации. Тем не менее, здесь речь идёт об области, подлежащей весьма аккуратному законодательному регламентированию, во избежание какого бы то ни было посягательства на свободу объединения применительно к политическим партиям, ведущим активную деятельность на международном уровне. Такая осторожность тем более важна в свете растущей роли политических партий Европейского Союза, как это указывается в статье 12(2) Хартии Европейского Союза по правам человека. Кроме того, можно законодательно разрешить оказание определённой поддержки из средств иностранного структурного подразделения политической партии в соответствии с намерениями, заявленными в статьях 10.4 и 26 «Копенгагенского документа», в которых рассматривается возможность развития международного сотрудничества и оказания внешней помощи отдельным лицам, группам лиц и организациям, борющимся за права человека и основополагающие свободы. В зависимости от содержания положений, которыми регулируется деятельность национальных подразделений международных объединений, финансовая поддержка от таких органов может и не подлежать в обязательном порядке ограничениям такого же уровня. Тем не менее, стоит признать, что практическая реализация столь гибкого подхода к проблематике иностранного финансирования может оказаться делом трудным, и что законодателю следует тщательно всё взвесить, имея на одной чаше весов необходимость защиты национальных интересов, а на другой — право отдельных личностей, групп и объединений сотрудничать и обмениваться информацией.

### 3. Государственное финансирование

#### а) Значение государственного финансирования

176. В принципе, законодатель должен стремиться к достижению справедливого равновесия между государственными и частными источниками финансирования политических партий. Но ни при каких обстоятельствах выделение государственных средств политической партии не должно ограничивать её независимость или же покушаться на таковую независимость.

б) Финансовая поддержка

178. Законодательством должна недвусмысленно разрешаться государственная финансовая поддержка политическим партиям. Выделение государственных средств партиям часто рассматривается как неотъемлемая составляющая принципа равенства возможностей для всех кандидатов и, в особенности, в тех случаях, когда система государственного финансирования включает специальные положения, касающиеся женщин и представителей меньшинств. Там, где партиям предоставляется финансовая помощь, в соответствующих законодательных актах следует ясно изложить основные положения, определяющие объем таких средств, подход к выделению которых должен быть объективным и беспристрастным.

с) Другие формы государственной поддержки

179. Кроме прямого финансирования государство может предложить партиям поддержку в самых разнообразных формах, включая освобождение от уплаты налогов на партийную деятельность, предоставление бесплатного эфирного времени или же принадлежащих ему мест проведения общественных собраний на нужды предвыборных кампаний. Во всех этих случаях, как финансовая поддержка, так и натуральная помощь должны предоставляться в соответствии с принципом равенства возможностей для всех партий и кандидатов (включая женщин и представителей меньшинств).

д) Порядок выделения средств

184. При разработке порядка выделения средств, следует с особой тщательностью продумать вопрос о предвыборном финансировании политических партий в противовес послевыборной компенсации их затрат, которая зачастую может надолго сохранить неспособность небольших, недавно созданных или же бедных партий эффективно конкурировать с другими партийными организациями. Система, предусматривающая послевыборное финансирование, рискует лишить вышеуказанные партии минимальных изначальных средств, необходимых для проведения политической кампании.

е) Условия выделения государственного финансирования партиям

188. Как минимум, средства из государственного бюджета должны быть доступны в какой-то мере всем партиям, представленным в парламенте. Более того, с целью укрепления политического плюрализма, в определённом объёме государственное финансирование представленных в парламенте партий должно быть в идеале распространено на все партии, пользующиеся на минимальном уровне гражданской поддержкой и выдвигающие своих кандидатов на выборах. Такой подход особенно важен в отношении к новым партиям, которым должна быть предоставлена законная возможность соревноваться с уже существующими партийными организациями.

192. Вполне разумной мерой может стать законодательное введение государствами минимума требований, выполнение которых является предварительным условием выделения партиям государственного финансирования. Такие условия могут включать в себя:

- регистрацию в качестве политической партии;
- предъявление доказательств наличия минимальной поддержки граждан;
- сбалансированное представительство мужчин и женщин;
- правильное оформление финансовой отчётности в соответствии с предъявляемыми к ней требованиями (в том числе, и за предыдущую избирательную кампанию);
- соблюдение соответствующих бухгалтерских и аудиторских норм.

4. Регулирование финансирования партий и избирательных расходов

195. Разумные ограничения на избирательные расходы могут быть оправданы в тех случаях, когда необходимо гарантировать, что свободный выбор избирателей не предопределён или же что демократический процесс не искажен несоразмерными расходами в интересах каких бы то ни было кандидатов или партии.

d) Злоупотребления при использовании государственных средств

208. В целях повышения эффективности регулирования использования государственных средств, в законодательстве

должно содержаться ясное определение того, что в данном случае квалифицируется как злоупотребление. Например, выборным должностным лицам зачастую предоставляется возможность бесплатно пользоваться почтовыми услугами (что рассматривается как вещь абсолютно необходимая для доведения их руководящих указаний до широких слоёв населения). Но при этом рассылки, включающие партийную пропаганду или же изложение идеологических платформ кандидатов, уже являются образчиком злоупотребления в виде нецелевого использования предоставленного им в бесплатное пользование государственного ресурса. Поэтому следует законодательно предупреждать такого рода злоупотребления.

209. Злоупотребления при использовании государственных средств могут принимать форму манипулирования или же запугивания государственных служащих. Нельзя утверждать, что случаи, когда правительство требует от госслужащих обязательного присутствия на проправительственных собраниях, является вещью неслыханной. Такого рода практика должна быть недвусмысленно и повсеместно запрещена законом.

#### 5. Контрольные органы

211. Как указывается в Рекомендации Rec 2003(4) Комитета министров Совета Европы: «Государства должны установить независимый надзор за финансированием политических партий и избирательных кампаний. Независимый надзор должен включать наблюдение за бюджетом политических партий и за расходами во время избирательных кампаний, а также за их представлением и опубликованием».

212. Такой надзор может осуществляться самыми разнообразными организациями, включая уполномоченные надзорные учреждения или же государственные финансовые органы. При этом, какой бы орган ни был уполномочен проверять финансовую отчётность партий, на законодательном и организационном уровнях следует предусмотреть осуществление эффективных мер по обеспечению независимости такого органа от политического давления и его приверженность принципам беспристрастности. Независимость уполномоченного надзорного органа является абсолютным условием его долж-



ного функционирования, и поэтому твёрдое требование обеспечения таковой независимости должно содержаться в соответствующих законодательных актах. Кроме того, весьма настойчиво рекомендуется тщательно проработать порядок назначения работников этого надзорного органа во избежание политического влияния на них.

### ХIII. Контроль и надзор

за деятельностью политических партий

225. Государству необходимо иметь в своём распоряжении целый набор различных по тяжести санкций, налагаемых на партии в связи с несоблюдением ими положений действующего законодательства. Как указывалось выше, взыскания должны быть соразмерны содеянным нарушениям. В их перечень следует включить:

- административные штрафы, при исчислении которых надо учитывать характер нарушения и, кроме того, его повторяемость;

- частичное или полное лишение бюджетного финансирования и других форм государственной поддержки (может использоваться в качестве временной меры, действующей в течение ограниченного срока);

- лишение права на получение в будущем государственной поддержки в течение определённого промежутка времени;

- полное или частичное лишение права на компенсацию средств, затраченных на организацию и проведение избирательной кампании;

- конфискацию в пользу государственной казны финансовых средств, уже перечисленных на счета партии или же согласие на перечисление которых получено;

- приостановление права партии выдвигать кандидатов на выборы в течение определённого промежутка времени;

- уголовные наказания, выносимые в связи с совершением особо тяжких правонарушений в отношении членов партий, несущих за них ответственность;

- признание избрания кандидата недействительным, но лишь на основании решения суда, вынесенного при со-

блюдении прав защиты, и только в том случае, если вменяемое нарушение могло повлиять на результаты выборов;

— потеря партией государственной регистрации.

В заключении этого сюжета добавим, что работа Венецианской комиссии над проблемами предотвращения политической коррупции продолжается. Так, 18-19 февраля 2016 г. под эгидой Венецианской комиссии управление государственного аудита Грузии (State Audit Office of Georgia) провело международную конференцию «Деньги в политике»<sup>416</sup>, материалы которой будут, вероятно, опубликованы позже.

С проблемой преодоления политической коррупции связана ещё одна, весьма деликатная, проблема — финансирование политических партий из иностранных источников. Казалось бы, большой проблемы здесь не должно быть: партии участвуют в осуществлении политической власти или добиваются её, поэтому иностранное участие в их деятельности не должно принимать форму финансовой или организационной помощи. Вместе с тем, как отмечала Венецианская комиссия в «Положениях», существуют такие связи между партиями стран Европейского Союза, в рамках Парламентской Ассамблеи Совета Европы действуют политические группы, которым невозможно запретить проведение совместно финансируемых мероприятий или исследований общественного мнения, стажировок. Следовательно, абсолютный запрет использования иностранных (или международных) источников финансирования деятельности политических партий сейчас практически невозможен. Эти тенденции к более гибкому подходу отражает принятое Венецианской комиссией в 2006 г. «Заключение о запрете на финансовые взносы в политические партии из иностранных источников»<sup>417</sup>.

Не вдаваясь в подробности этого насыщенного фактами документа, отметим, что Заключение справедливо подчёркивает, что законодательные нормы, касающиеся политических партий, в разных странах значительно отличаются, отражая

---

<sup>416</sup> См.: <http://www.moneyinpolitics2016.sao.ge/about/conference>

<sup>417</sup> Opinion on the Prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources. CDL-AD(2006)014, 17-18 March 2006

национальную историю и политические традиции каждой страны, поэтому Венецианская комиссия воздержалась от однозначных выводов. Тем не менее, приведём заключительные положения: «В том что касается различных подходов в государствах-членах к проблеме финансирования политических партий в целом, может быть лишь один ответ на вопрос, в какой мере запрет на финансирование политической партии со стороны зарубежной политической партии может рассматриваться «необходимым в демократическом обществе». Старые законодательные решения, налагавшие слишком много ограничений на политические партии — и которые принимались между мировыми войнами и во время холодной войны — должны быть пересмотрены в свете той ситуации в Европе, которая складывалась в течение последних 15 лет. Одним из аргументов в пользу намного менее ограничительного подхода является опыт сотрудничества политических партий в рамках многих наднациональных организаций и европейских учреждений в наши дни. Сотрудничество такого рода является необходимым в демократическом обществе. Неочевидно, что то же самое может быть сказано о создании препятствий в отношении сотрудничества, в связи с ограничениями или запретом в отношении разумных финансовых отношений между политическими партиями в разных странах или на национальном уровне, с одной стороны, и на европейском или региональном уровне, с другой. Что же касается Европейской конвенции о защите прав человека, то сам по себе факт, что между политическими партиями существуют финансовые отношения, не может, как таковой, оправдать снижение уровня защиты прав человека.

Может существовать ряд оснований для запрета взносов со стороны зарубежных политических партий. Такой запрет может считаться необходимым в демократическом обществе, например, если финансирование из иностранных источников:

- используется для достижения целей, несовместимых с Конституцией и законами страны (например, иностранная политическая партия выступает за дискриминацию и нарушение прав человека);

- подрывает справедливость или целостность политической конкуренции или приводит к искажениям в избирательном процессе или создает угрозу территориальной целостности страны;
- является частью международных обязательств государства;
- препятствует открытому демократическому развитию.

Для того чтобы установить, создаёт ли запрет на финансирование из-за границы проблемы, с учётом статьи 11 Европейской конвенции о защите прав человека, каждый отдельный случай должен рассматриваться самостоятельно в контексте общего законодательства о финансировании партий, а также с учётом международных обязательств государства и среди них — обязательств, вытекающих из членства в Европейском Союзе»<sup>418</sup>.

Трудно сказать, какое значение имеют эти выводы для борьбы с политической коррупцией, но Европейский Суд, как отмечалось, требует доказательств того, что те или иные ограничения гражданских и политических прав закреплены в законе, преследуют законную цель и необходимы в демократическом обществе. Напомним, что в своём постановлении по жалобе Баскской националистической партии на запрет создания «экранной» ассоциации с целью получения финансирования от «братской» Испанской баскской националистической партии (*Basque Nationalist Party — Iparralde Regional Organisation v. France*, 7 June 2007) Европейский Суд не нашёл нарушения ст. 11 Конвенции. Он заключил, что французский закон 1988 г. о финансовой транспарентности политической жизни запрещает получать прямую финансовую поддержку от иностранных политических партий, но не препятствует получению индивидуальных пожертвований, включая пожертвование из-за рубежа, к тому же, по логике Суда, партия могла обратиться за поддержкой как к французским властям(?), так и к своим сторонникам.

Напротив, Суд нашёл нарушение ст. 11 в деле «*Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey*» (26 April 2016), у которой по решению

---

<sup>418</sup> Цит. по: Основополагающие документы... — С. 498 – 499.

Конституционного Суда были конфискованы значительные средства после проведения финансовой инспекции. Республиканская народная партия — старейшая и ныне ведущая оппозиционная партия Турции, поэтому столь пристальное внимание к её финансам со стороны государственных чиновников вполне объяснимо: выше анализировались способы «выдавливания» политических оппонентов с политического поля. Эти обстоятельства, видимо, учитывал Суд, придя к выводу, что такая мера, как конфискация значительной части финансовых средств партии была непропорциональной мерой под предлогом борьбы с коррупцией. Это дело ещё раз позволило Суду поднять вопрос о «качестве закона» как источнике нарушения прав, гарантированных Конвенций.

#### **§ 4. Проблемы совершенствования законодательства по предотвращению политической коррупции**

Правовое регулирование политической жизни сложная задача, поскольку права политических партий и общественных движений как участников демократических процессов требует эффективной охраны; но и сами эти партии и движения могут при определённых обстоятельствах создавать угрозу конституционному строю и демократическому процессу, прибегая к незаконным методам продвижения своих интересов.

Анализ законодательных актов в этой сфере охватывает положения конституций, гражданского, уголовного и административного права, законодательства о политических партиях и общественных организациях. Приведённые выше постановления Европейского Суда по правам человека, доклады и заключения Венецианской комиссии неизбежно начинают свой анализ с национального законодательства, противоречия или слабые места которого нередко являются источником деформации политических процессов, теневых практик и коррупционности.

На примере дела Республиканской партии России в Европейском Суде было показано, как запретительное усердие законодателя создало проблему на ровном месте и как впоследствии вполне нелогично требование о минимальной численности партии было снижено с 50 тыс. членов до 500, т.е. в сто раз... Такие шарахания из одной крайности в другую побуждают участников политического процесса вступать в беспринципные коалиции или прибегать к полуполегольным методам утверждения себя на политическом поле, создавая питательную среду для коррупционных практик.

Не желая повторять выводы, сделанные из анализа проблем политических партий, выявленных Европейским Судом и Венецианской комиссией, обратимся в заключение к проблемам общественных организаций и движений, несколько обойдённых нашим вниманием.

Общественные организации и движения, именуемые «неправительственными организациями» (по российскому законодательству также и – «некоммерческими организациями»), рассматриваются Европейским Судом как разновидность родового понятия «ассоциация» и по этой причине гарантии осуществления ими своей миссии аналогичны тем, которые предоставляются партиям, профсоюзам, религиозным объединениям<sup>419</sup>. Такие же позиции занимает и Венецианская комиссия<sup>420</sup> и Комитет Министров Совета Европы<sup>421</sup>. По этой причине приняты соответствующие постановления Европейского Суда и заключения Венецианской комиссии, в которых затронуты проблемы защиты общественной активности граждан от произвола чиновников и политической коррупции.

---

<sup>419</sup> См. из последних публикаций: Harris D.J., O'Boyle M. e.a. Law of the European Convention on Human Rights. Oxford, 2014, p. 710-753

<sup>420</sup> См.: CDL-AD(2013)030, Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on non-commercial Organisations and other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic, par. 15; CDL-AD(2011)035, Opinion on the compatibility with human rights standards of the legislation on non-governmental organisations of the Republic of Azerbaijan, par. 45; CDL-AD(2012)016, Opinion on the Federal Law on Combating Extremist Activity of the Russian Federation, par. 64

<sup>421</sup> Recommendation CM/REC(2007)14 on the Legal Status of Non-Governmental Organizations in Europe, 10 October 2007.

На наш взгляд, борьба государства с коррупцией и её проявлениями в сфере политической и общественной жизни должна иметь опору в гражданском обществе, в контролирующей деятельности общественных объединений. Без этой обратной связи усилия государства нередко обретают форму краткосрочных кампаний по точечной нейтрализации коррупционеров. Нередко создаётся впечатление, что коррупционные элементы в эшелонах власти намеренно создают препятствие для более тесного взаимодействия государственных и общественных структур в борьбе с коррупцией, иначе чем объяснить занесение в разряд иностранных агентов экологических организаций или нижегородский Комитет против пыток, вскрывших подчас чудовищные нарушения прав граждан.

Поскольку в последние годы внимание российской общественности было привлечено к проблеме статуса общественных организаций в связи с постоянными корректировками законодательства, обратим внимание на позиции Венецианской комиссии по этому поводу.

Венецианская комиссия вынесла в последние годы несколько заключений по российским законам, регулирующим деятельность некоммерческих организаций (НКО). В многострадальный Закон от 12 января 1995 года «О некоммерческих организациях» поправки вносились примерно тридцать раз. Закон № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20 июня 2012 г. установил статус «иностранного агента» в отношении НКО, получающих финансирование из-за рубежа и участвующих в «политической деятельности». В своём Заключении 2014 г.<sup>422</sup> Венецианская комиссия отметила, в частности, слишком широкое определение «политическая деятельность», которое давало большой простор для произвольных толкований в правоприменительной практике.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 г. № 10-П рекомендовало законодателю

---

<sup>422</sup> См.: Заключение CDL-AD(2014)025 от 13-14 июля 2014.

определить понятие «некоммерческой организации, участвующей в политической деятельности»<sup>423</sup>. Новые формулировки, внесённые в законодательство, частично прояснили понятие «политической деятельности», но включили в него такие виды социальной активности граждан и общественных объединений, которые отныне при субъективном толковании могут квалифицироваться как политическая деятельность: скажем, обращения с жалобами и предложениями в государственные органы или органы местного самоуправления.

В этой связи позволим себе процитировать соответствующие положения закона полностью. В соответствии с Федеральным законом от 02.06.2016 г. № 179-ФЗ п. 6 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» был изложен в новой редакции, в соответствии с которой:

«Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она осуществляет деятельность в сфере государственного строительства, защиты основ конституционного строя Российской Федерации, федеративного устройства Российской Федерации, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития Российской Федерации, развития политической системы, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина в целях оказания вли-

---

<sup>423</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 N 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».



нения на выработку и реализацию государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия.

Указанная деятельность осуществляется в следующих формах:

- участие в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований либо в различных сочетаниях этих форм, организации и проведении публичных дебатов, дискуссий, выступлений;
- участие в деятельности, направленной на получение определенного результата на выборах, референдуме, в наблюдении за проведением выборов, референдума, формировании избирательных комиссий, комиссий референдума, в деятельности политических партий;
- публичные обращения к государственным органам, органам местного самоуправления, их должностным лицам, а также иные действия, оказывающие влияние на деятельность этих органов, в том числе направленные на принятие, изменение, отмену законов или иных нормативных правовых актов;
- распространение, в том числе с использованием современных информационных технологий, мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике;
- формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или проведения иных социологических исследований;
- вовлечение граждан, в том числе несовершеннолетних, в указанную деятельность;
- финансирование указанной деятельности.

К политической деятельности не относятся 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».

На наш взгляд, столь широкое определение понятия «политическая деятельность» даёт возможность проверяющим НКО чиновникам для широкого усмотрения при принятии ими решения о занесении данной НКО в реестр иностранных агентов, если они к тому же получили некий грант из-за рубежа. Известно, чем чревато такого рода «усмотрения»...

По сведениям Комиссара Совета Европы по правам человека по состоянию на 29 июня 2015 г. Европейским Судом по правам человека зарегистрировано 8 жалоб, имеющих отношение к «закону об иностранных агентах»<sup>424</sup>. Вполне ожидаемо, что число таких жалоб будет возрастать. В этой связи следует напомнить позицию Европейского Суда, выраженную в одном из дел по жалобе из Азербайджана: «Предоставление полномочий исполнительным органам, выраженным в виде неограниченной власти по вопросам, затрагивающим фундаментальные права, противоречило бы верховенству права, как одному из основных принципов демократического общества, закреплённых в Конвенции» (*Tebieti Mьhafize Cemiyyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, 8 October 2009, § 57).

Коррупционный след просматривался в деле *Danilenkov and Others v. Russia* (30 July 2009) об увольнении по сокращению штатов в связи с реорганизацией предприятия профсоюзных лидеров и активных членов профсоюза докеров Калининградского порта, вскрывших злоупотребления владельцев и администрации порта и требовавших пересмотра заниженных тарифов и улучшения условий труда. Найдя нарушение ст. 11 совместно со ст. 14 (запрещение дискриминации) Конвенции, Суд указал, что произвол администрации стал возможен по причине недостаточных законодательных гарантий и су-

---

<sup>424</sup> См.: CommDH(2015)17 On the legislation and practice in the Russian Federation on non-commercial organisations in light of Council of Europe standards: an update, p. 5 (Комиссар Совета Европы по правам человека. «О законодательстве и практике Российской Федерации о некоммерческих организациях в свете стандартов Совета Европы: обновлённая версия» 9 июля 2015, п. 5).

дебной защиты от дискриминации по факту активной профсоюзной деятельности. Таким образом, проблема «качества закона» выявлена Судом и в этой категории дел.

В завершение главы несколько слов об имплементации правовых позиций Европейского Суда и Венецианской комиссии в национальное законодательство и практику борьбы с коррупцией.

Ситуация такова, что ни у Европейского Суда по правам человека, ни у Венецианской Комиссии нет полномочий отслеживать, каким образом государства — участники учитывают в своем законодательстве и правоприменительной практике заявленные правовые позиции обоих институтов. Частично — применительно к ЕСПЧ — эту роль выполняет, согласно ст. 46 Европейской конвенции, Комитет Министров. Однако для мониторинга антикоррупционных стандартов Совета Европы, частью которого являются ЕСПЧ и ВК, в 1999 г. создана Группа стран по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), в которой с 2007 г. участвует и Россия<sup>425</sup>. Согласно Уставу и Правилам Процедуры ГРЕКО группа контролирует антикоррупционную политику и законодательство участников соглашения посредством взаимной оценки этой политики и учёта соответствующих рекомендаций.

Большое значение институты Совета Европы придают гражданскому контролю как механизму противодействия коррупции<sup>426</sup>. Активация антикоррупционной деятельности профессиональных объединений и бизнес-структур, роль средств массовой информации и специализированных некоммерческих организаций, научного сообщества — потенциал этих механизмов противодействия коррупции очевиден, но пока мало используем.

---

<sup>425</sup> Подробнее о деятельности ГРЕКО см: Коррупция: природа, проявления, противодействия. М., 2014. — С. 90 – 95; Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций. М., 2012. — С.114 – 117.

<sup>426</sup> См: Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией. М., 2013.

## **ГЛАВА 6. ОПЫТ СОЗДАНИЯ, ФОРМИРОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕР В СФЕРЕ СПОРТА И СПОРТИВНОГО ПРАВА, ИХ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВОПОРЯДКИ (ВКЛЮЧАЯ РОССИЮ)**

### **Введение**

Опыт создания, формирования и применения международных антикоррупционных мер в сфере спорта и спортивного права, их имплементации в национальные правовые порядки (включая Россию) включает, прежде всего, изучение международного и национального спортивного законодательства, направленного на борьбу с коррупцией, на основе которого могут быть сформулированы подходы к формированию антикоррупционных стандартов в системе спорта. Борьба с коррупцией — это вопрос всемирного значения, поэтому, говоря о международном законодательстве, направленном на борьбу с коррупцией в спорте, прежде всего, следует обращаться к общим актам международного права. В соответствующих частях работы показано, что в современном мире интересы борьбы с глобальной коррупцией превалируют над принципами автономии, самоорганизации, на которых традиционно основан спорт. Цель целого ряда межгосударственных соглашений, относящихся к сфере управления спортом, связана с внедрением так называемых принципов *надлежащего управления* (англ. *good governance*) в спортивную политику и практику. И именно на основе этих принципов строится и развивается сотрудничество между органами государственной власти и спортивным движением. Кроме того, очевидная цель воздействия государств на спорт — создание механизмов контроля над

спортивными организациями, управляющими современным спортом, равно как и механизмов борьбы с «неэтичным» поведением в спорте, механизмов, включающих, если это необходимо, уголовное преследование.

Международное законодательство, направленное на борьбу с коррупцией в сфере спорта, непрерывно развивается и совершенствуется. Одним из последних примеров такого рода является Конвенция Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями (Российская Федерация подписала, но на настоящий момент не ратифицировала данную Конвенцию). Данный документ констатирует, что спорт, основанный на принципах честного и равного соревнования, непредсказуем по своей природе и требует убедительно и эффективно противодействовать практике и поведению, противоречащим этическим нормам. Значительным фактором, способствующим искоренению коррупции, манипулирования спортивными соревнованиями и других злоупотреблений в спорте, является последовательное применение принципов *надлежащего управления* и этических норм в системе спортивных организаций. В соответствующей части работы выявляется и исследуется парадоксальный подход к регламентации спорта, существующий не только в сфере наднационального регулирования, но и во внутреннем законодательстве большинства государств. С одной стороны, Конвенция подчеркивает признание принципа автономии спорта: «Ответственность за вопросы спорта лежит на спортивных организациях, и именно они выполняют функции саморегулирования и дисциплинарные функции в борьбе с манипулированием спортивными соревнованиями». Но с другой стороны, прямо указывает на возможность вторжения в эту автономию государств: «В случае необходимости добросовестное поведение в спорте обеспечивают органы государственной власти».

К наиболее важным направлениям борьбы с коррупцией в области спорта, несомненно, следует отнести:

- борьбу с незаконной букмекерской деятельностью;
- организацию информационного обмена по вопросам манипулирования спортивными соревнованиями. Такой

информационный обмен включает создание специального информационного центра (в Конвенции он называется «Национальная платформа»), который собирает и распространяет соответствующую информацию;

- установление мер уголовной ответственности за манипулирование спортивными соревнованиями;
- ведение борьбы с отмытием доходов, полученных в результате манипулирования спортивными соревнованиями.

Эффективная борьба с коррупцией должна быть основана на разработке и внедрении антикоррупционных стандартов в системе спорта. Наличие таких стандартов предполагает существование в соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области. В спорте такого рода стандарты весьма сложно установить и даже разработать, поскольку спорт не отличается внутренним единством — специфика отдельных видов спорта, зачастую, не позволяет выделить даже генеральные принципы, по которым они должны жить, за исключением наиболее общих, таких как равенство, справедливость и др. Урегулировать же их еще сложнее, поскольку спорт отделен от государства, система спортивных организаций, и на международном, и на национальных уровнях автономна и не подчинена государственным интересам. Вместе с тем, исходя из принципов *надлежащего управления*, норм международного права, особенностей национального законодательства такие стандарты могут быть обозначены в наиболее общем виде.

Рассматривая систему институтов, создающих препятствия коррупционной активности в спорте, следует учитывать, с одной стороны, высокую степень общественной опасности, и, следовательно, криминальный характер коррупционных деяний, а, с другой стороны, уже неоднократно упоминавшийся принцип организационно-правовой автономии спорта. Первое означает воздействие на спорт системы государственных институтов, противодействующих коррупции — прежде всего, речь здесь идет о правоохранительных органах. Во втором слу-

чае следует рассуждать о внутренних механизмах самозащиты спортивных организаций от коррупционных проявлений. Но и в том, и в другом случае создаваемые институты направлены на то, чтобы создать специальные организационные механизмы, которые позволили бы либо предотвращать, либо на ранних стадиях пресекать корыстные интересы лиц, замещающих такие должности в системе спорта, которые позволяяют им принимать коррупционные решения.

В целом следует признать, что до сих пор отлаженных механизмов, позволяющих противодействовать коррупции в спорте, не создано. Принцип организационно-правовой автономии спорта создает условия, в которых спортивные МНПО выявляют и противодействуют коррупции, опираясь исключительно на свой собственный ресурс (комитеты и комиссии по этике и т.п.). Большинство исследователей называет такие инструменты явно недостаточными. Системная работа по повышению эффективности этих механизмов, как представляется, должна одновременно включать развитие целого ряда специальных направлений, в числе которых, совершенствование локальных правовых актов МНПО и организационных механизмов, позволяющих выявлять и предотвращать конфликты интересов в системе МНПО, введение механизмов (аналогичных тем, которые установлены в отношении государственных должностных лиц) контроля за расходами и обращения в публичный доход имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы и др.

## **§ 1. Международное и национальное спортивное законодательство, направленное на борьбу с коррупцией. Антикоррупционные стандарты в системе спорта**

Классическое определение коррупции (*lat. corruptio* — подкуп, порча) связано с злоупотреблением публичной властью.

Это злоупотребление чаще всего связано со служебным положением или полномочиями, либо с незаконным обогащением (взятки, подкуп). В самом общем виде можно утверждать, что незаконное использование лицом своей власти посягает на интересы общества и государства и позволяет такому лицу получить (как для себя, так и для третьих лиц) определенные выгоды — деньги, ценности, иное имущество или услуги, либо имущественные права.

Борьба с коррупцией — это вопрос всемирного значения, поэтому, говоря о международном законодательстве, направленном на борьбу с коррупцией в спорте, прежде всего, следует обращаться к общим актам международного права. Важнейшим из них является уже не раз упоминавшаяся в данной работе Конвенция ООН против коррупции 2003 г. Конвенция констатирует связь между коррупцией и другими формами преступности, в частности, организованной преступностью и экономической преступностью, включая отмыwanie денежных средств и указывает на то, что в коррупционной сфере в настоящее время оказались большие объемы активов, которые могут составлять значительную долю ресурсов государств, и ставить под угрозу их политическую стабильность и устойчивое развитие. Коррупция давно уже перестала быть локальной, внутригосударственной проблемой, она представляет собой транснациональное явление, затрагивающее все мировое сообщество, экономику всех стран, и именно поэтому крайне важно организовать международное сотрудничество в области предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Важно отметить, что Конвенция прямо указывает на то, что предупреждение и искоренение коррупции — это обязанность всех государств и что для обеспечения эффективности своих усилий в данной области они должны сотрудничать друг с другом при поддержке и участии отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, *неправительственные организации* и организации, функционирующие на базе общин. О неправительственных организациях следует порассуждать отдельно, поскольку в современном мире, в большинстве своем, именно такие орга-



низации и возглавляют спорт. Международная неправительственная (негосударственная) организация (далее — МНПО) (*англ. International NonGovernmental Organization, INGO*) — это объединение лиц, членом которого являются субъекты из различных стран, зарегистрированных в государстве, законодательство которого позволяет иностранным физическим или юридическим лицам создавать общественные организации и быть избранными в состав руководящего органа такой организации. Подобного рода объединения преследуют самые разнообразные цели, основанные на общности интересов в политической, культурной, социальной и экономической сферах.

Современное международное право не выработало единого общепризнанного определения неправительственной организации. Устав ООН (ст. 71) содержит упоминание об неправительственных организациях, где на Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) возложены мероприятия для консультаций с неправительственными организациями (иными словами придания им консультативного статуса). В настоящее время в системе ООН существует двойственный механизм взаимодействия с неправительственными организациями. Этим во многом обусловлено различие в определении неправительственной организации в системе органов и организаций ООН. Первое определение связано с документами ЭКОСОС. Согласно определению ЭКОСОС (Резолюция 288 (X) от 27 февраля 1950 г.) под МНПО подразумевается любая международная организация, созданная не на основе межгосударственного соглашения. В Резолюции 1996/313 от 1996 г. в п. 12 разъясняется, что под неправительственной организацией для целей ЭКОСОС понимается организация, которая не учреждена каким-либо государственным органом или на основе межправительственного соглашения и удовлетворяет следующим условиям:

- 1) имеет «представительную структуру»;
- 2) располагает «соответствующими механизмами отчетности перед своими членами»;
- 3) её члены «осуществляют эффективный контроль над её политикой и деятельностью путём использования права голо-

са и через другие соответствующие демократические и транспарентные («прозрачные») процессы принятия решений». В своих публикациях Департамент общественной информации Секретариата ООН определяет неправительственную организацию следующим образом: «Неправительственной организацией является любой добровольный некоммерческий союз граждан, организованный на местном, государственном или международном уровне». Как видно, такой подход исключает участие юридических лиц в МНПО.

Исторически целями создания международных спортивных организаций служили либо задачи, связанные со становлением и развитием того или иного вида спорта, в частности, введением единых правил проведения соревнований, обеспечения судейства и пр. (так возникли международные спортивные федерации), либо задачи организации того или иного спортивного мероприятия — самый очевидный пример — Международный олимпийский комитет (МОК), цель существования которого — проведение Олимпийских игр). Два этих направления становления международных спортивных организаций предопределили двойственную структуру современного спортивного движения. С одной стороны, в нем существует общая система, связывающая (в упрощенном виде) МОК и национальные олимпийские комитеты (НОКи), а, с другой стороны, в каждом виде спорта существует международная спортивная федерация (МСФ), которая управляет национальными спортивными федерациями (НСФ) по этому виду спорта. Данная связь носит, по сути, императивный (подчиняющий) характер, поскольку основана она, во-первых, на институте признания МОКом НОКа (или МСФ — НСФ). Во-вторых, как МОК, так и МСФ основаны на членстве (МОК — физические лица, МСФ — юридические лица — национальные федерации, и это ставит под сомнение статус МСФ как МНПО). В результате, МОК (в системе олимпийского движения) и МСФ в каждом конкретном виде спорта (например, ФИФА — в футболе, ФИБА — в баскетболе и т.п.; хотя из этого правила имеются и определенные исключения) — стали, в сущности, монопольными организаци-

ями, всецело контролирующими как олимпийское движение, так и те или иные виды спорта. А монополизм, как известно, является одной из самых распространённых предпосылок возникновения коррупции.

Второе такое условие, как представляется, — это контроль над ресурсами. В ранние годы, в период зарождения и МОК, и МСФ были совершенно общественными структурами, объединявшими спортсменов-любителей, которые для своего удовольствия (сам термин «спорт» — *англ. sport* — произошел от старофр. *disport* — развлечение, удовольствие) устраивали соревнования по тем или иным правилам. Однако после того, как в этот процесс оказались втянуты миллионы — как спортсменов, так и болельщиков, после того, как спорт стал большим и в него пришли большие деньги — ситуация изменилась совершенно принципиальным образом. Появился ресурс, за обладание которым ведется борьба как честными, так и недостойными методами.

Но можно ли при этом утверждать, что члены МОК / МСФ — субъекты антикоррупционного воздействия? Формально, коррупция — это незаконное использование лицом своего **публичного статуса**, сопряженное с получением выгоды. Являются ли современные международные спортивные организации носителями публичной власти, а их члены — публичными должностными лицами? С точки зрения обладания публичной властью, ответ, как представляется, должен быть отрицательным. Публичная власть, по сути, отождествляется с государственной, — это власть иерархически организованная, подчиняющая и не основанная на принципе равноправия и координации. Можно, конечно, указать на то, что в отношении НОКов и других субъектов олимпийского движения МОК обладает, в сущности, такими императивными полномочиями. Но особенность публичной власти в том, что она распространяется на неопределенный круг субъектов вне зависимости от их воли или желания — каждый, кто находится в каком-либо государстве, обязан соблюдать законы этого государства. Каждый, кто находится в городе (муниципальном образовании), обязан соблюдать предписания местных вла-

стей. В системе МОК-МСФ — правила иные: только те, кто добровольно соглашаются с верховной властью МОК/МСФ — должны выполнять их требования, подчиняться их решениям.

Отдельный вопрос — взаимоотношения МОК/МСФ и государств. На первое место здесь всегда выдвигается принцип организационно-правовой автономии спорта. В наиболее концентрированном виде это принцип был изложен Х.А. Самаранчем на Генеральной ассамблее МОК в Сеуле: «Важно, чтобы каждый из вас (*НОКов — выделено автором — НП*) поддерживал тесные контакты с правительствами ваших стран и чтобы правительства, со своей стороны, признавали нашу независимость». Автономный характер деятельности ведущих сил в современном спорте приводит, по сути, к тому, что международное спортивное движение организационно не представляет собой единого целого. Как спортсмены, так и спортивные организации объединяются по совершенно различным признакам: территориальному, профессиональному и др., даже, например, религиозному (как пример можно привести Международный католический союз физического воспитания и спорта). Все они, с одной стороны, совершенно четко декларируют принцип невмешательства во внутреннюю политику государств, а, с другой, по факту давно уже отказались от концепции отделения спорта от государства. Повсеместно государства на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП) совместно со спортивными организациями развивают спорт высших достижений и спортивную инфраструктуру национального значения, местные (региональные) власти развивают массовый (оздоровительный) спорт — и все это означает приток государственных денег в сферу спорта, и, соответственно, государственные методы контроля за их расходованием, включая, антикоррупционные стандарты.

Таким образом, с публичным статусом МНПО в сфере спорта совершенно иная ситуация. Оказавшись столь плотно вовлеченными в спорт, именно государства наделяют данным статусом спортивные организации (или, точнее сказать — признают его). Публичный статус вполне может возникнуть как результат проявления государственной воли. Кроме того,

не секрет, что в большинстве конституций развитых стран на первое место ставятся интересы именно общества, а не государства, и поэтому речь в законодательстве всегда идет о возможности/необходимости введения ограничений (в том числе, антикоррупционных), исходя из потребностей общества. Именно поэтому английский термин *public* (букв. «публичный») традиционно переводится как «общественный». Отсюда и распространение антикоррупционного законодательства на сферу деятельности общественных спортивных организаций.

Именно поэтому упомянутая выше Конвенция против коррупции говорит о публичных должностных лицах не только как о чиновниках, занимающих «какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе» государства, но и как о любых других лицах, выполняющих любые публичные функции или предоставляющих публичные услуги. Более того, даже такой, крайне широкий подход, не является исчерпывающим: Конвенция признает субъектом любое другое лицо, определяемое в качестве публичного должностного лиц» во внутреннем законодательстве государства-участника Конвенции.

При этом следует помнить о том, что Конвенция (и вообще любой международный договор) — это инструмент координации, согласования воли суверенных государств, поэтому нормы этого документа постоянно подчеркивают, что основные усилия по борьбе с коррупцией (в том числе и в сфере спорта) сосредоточены на национальном уровне: государства-участники осуществляют свои обязательства по борьбе с коррупцией в соответствии с принципами суверенного равенства и территориальной целостности государств и принципом невмешательства во внутренние дела других государств. Ничто не наделяет какое-либо государство правом осуществлять на территории другого государства юрисдикцию и функции, которые входят исключительно в компетенцию органов этого другого государства в соответствии с его внутренним законодательством. Поэтому, несмотря на то, что в самом громком коррупционном скандале последних месяцев чаще всего упо-

миналось ФБР США как агентство, ведущее расследование коррупционного подкупа со стороны представителей спортивных фирм с целью получения спонсорских контрактов и прав на трансляцию крупнейших турниров, в основном, в Южной Америке, аресты в Цюрихе проводила именно швейцарская полиция и швейцарская прокуратура.

Примечательно, что в случае, если бы подобная ситуация сложилась в отношении МОК, провести такого рода аресты было бы весьма затруднительно — как по инициативе самих швейцарских властей, так и по запросам третьих стран. Связано это с наличием Соглашения между МОК и Швейцарией от 1 ноября 2000 г., которым, по сути, со стороны Швейцарии признаны элементы международной правосубъектности МОК (таможенный, налоговый, иммиграционный и другие иммунитеты). И несмотря на то, что в отдельных положениях документа швейцарское законодательство именуется превалирующим (англ. *prevailing Swiss law*), в отношении возможных злоупотреблений (ст. 11 Договора — англ. *Abuse Prevention*) положения договора говорят только о сотрудничестве сторон по надлежащему осуществлению правосудия (англ. — *proper administration of justice*) при том, что базовым принципом решения любых конфликтов между МОК и Швейцарией является **исключительно** принцип переговоров (ст. 15 Договора — англ. *Settlement of disputes*). Сказанное означает, что в отсутствие согласия со стороны МОК никакие силовые действия не были бы возможны в отношении его членов. Следует подчеркнуть — только на территории Швейцарии. Другими странами данный принцип (международной правосубъектности МОК — т.е. приравнивания МОК к ООН и т.п. международным межгосударственным организациям) пока не воспринят.

Помимо норм международного права всемирного характера, важную роль в установлении международного правового порядка, противодействующего коррупции, играет региональное и национальное (в широком смысле) регулирование. В нашем регионе речь прежде всего идет о европейских стандартах (обычно формирующихся в рамках Совета Европы).

И в данном случае речь может идти как об общем (с точки зрения борьбы с коррупцией), так и специальном (с точки зрения регламентации спорта) регулировании. К актам первой группы, прежде всего, относится уже упоминавшаяся ранее в данной работе «Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию» (заключена в г. Страсбурге 27 января 1999 г.). И на примере данного документа также можно увидеть проблемы в правовом регулировании антикоррупционности спорта. Прежде всего, связано это с кругом субъектов. По смыслу Конвенции коррупционные действия совершаются: а) в системе государственного управления (включая парламенты, другие представительные органы публичной власти, а равно суды); б) в частном секторе (в сфере коммерческой деятельности); в) в системе международных организаций (под которыми понимаются межправительственные и наднациональные организации). Как видно, МНПО не подпадают ни под одно из приведенных выше определений. Они находятся и не в системе государственного (в узком смысле — «публичного»), и не в системе частного управления. МОК/МСФ — это общественные объединения, это сфера «публичного» управления, но в самом широком смысле понимаемого как общественное (похожего рода системы возникают в сфере гражданского общества — политические партии, профсоюзы, органы территориального общественного самоуправления и т.д.). И, таким образом, можно ли бюрократов из МОК/МСФ приравнивать к государственным / муниципальным чиновникам (берущим взятки) или (подкупаемым) предпринимателям — большой вопрос. На который действующее законодательство ответ пока не дает. Как представляется, в сфере спорта мы преимущественно говорим именно об общественном интересе. И даже формализованные позиции государства в этой области часто находятся в русле решения общесоциальных (общественных) задач: оздоровление нации, вовлечение в спорт детей и т.д. — и все это не вполне область публичного. Да, есть и общегосударственные задачи развития спорта высших достижений, но, тем не менее, на передний план, здесь все же выходит именно общественный интерес, который выступает как совокупность

частных интересов, которые далее перерастают в групповые и далее — в общие (всеобщие) интересы. Это такой интерес, который необходимо реализовать в целях развития частного (группового, общего) интереса, но при этом реализовать таким образом, чтобы сохранить устойчивость общества (и государства) в целом. С юридической точки зрения общественный интерес является важнейшим элементом демократического государственного устройства, в том числе, неотъемлемым элементом системы «сдержек и противовесов»: представляется, что различные общественные интересы (в том числе и связанные со спортом) должны сочетаться и «балансироваться» как на уровне гражданского общества, так и на уровнях государственной власти. И поэтому государства могут и должны формализовать вопросы противодействия коррупции в системе МНПО, включая и МОК, и МСФ.

И они это делают в специальных актах — одним из последних примеров такого рода является Конвенция Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями (Заклучена в г. Маглингене 18 сентября 2014 года). Российская Федерация подписала, но на настоящий момент не ратифицировала данную Конвенцию. Данный документ констатирует, что спорт, основанный на принципах честного и равного соревнования, непредсказуем по своей природе и требует убедительно и эффективно противодействовать практике и поведению, противоречащим этическим нормам и что значительным фактором, способствующим искоренению коррупции, манипулирования спортивными соревнованиями и других злоупотреблений в спорте, является последовательное применение принципов *надлежащего управления* (англ. *good governance*) и этических норм в системе спортивных организаций. Парадоксально, но, с одной стороны, Конвенция подчеркивает признание принципа автономии спорта: «Ответственность за вопросы спорта лежит на спортивных организациях, и именно они выполняют функции саморегулирования и дисциплинарные функции в борьбе с манипулированием спортивными соревнованиями», а, с другой стороны, прямо указывает на возможность вторжения в эту автономию



государств: «В случае необходимости добросовестное поведение в спорте обеспечивают органы государственной власти».

Изучение норм Конвенции показывает, что она, по сути, предписывает спортивным организациям внедрить в свою практику принципы уже упоминавшегося *надлежащего управления*. Речь, при этом, разумеется, идет не обо всех спортивных организациях. И, очевидно, что создатели Конвенции столкнулись с рядом сложностей в категориальном определении данного понятия. Выход был предложен достаточно простой и эффективный: создается специальный Комитет по реализации Конвенции, который формирует список спортивных организаций, управляющих спортом или каким-либо одним видом спорта на национальном уровне, вносит в него изменения и обеспечивает его публикацию в надлежащем виде. Основными принципами *надлежащего управления*, которые обязаны внедрить спортивные организации, если они находятся на территории государств — участников Конвенции, являются:

- Определение и предупреждение конфликтов интересов, включая запрет на разглашение инсайдерской информации;
- Точное и неуклонное соблюдение контрактов, прежде всего, обязательств, из них вытекающих;
- Требование о раскрытии информации и др.

Но, как известно, принципы *надлежащего управления* охватывают гораздо более широкий круг вопросов, и начинаются они с устройства собственно спортивных организаций. Основываясь на Рекомендации № R (2005) 8 Комитета министров Совета Европы «О принципах надлежащего управления в спорте» (принята 20 апреля 2005 года на 924-ом заседании представителей министров), можно сделать выводы, что данные принципы связаны с:

- демократическим устройством неправительственных спортивных организаций, основанном на прозрачном и регулярном избирательном процессе, открытом для всех членов;
- профессиональным уровнем организации и управления,

- с соответствующим кодексом этических норм и процедур для разрешения столкновений интересов;
- ответственностью и прозрачностью при принятии решений и финансовых операциях, в том числе об открытой публикации ежегодных финансовых отчетов, которые должны надлежащим образом проверяться;
- справедливостью в вопросах членства, в том числе о равенстве полов и единстве.

При этом каждое государство — участник Конвенции принимает на себя прямые обязательства:

- наблюдать за ходом любых спортивных соревнований, которые могут подвергнуться манипулированию;
- немедленно вовлекать правоохранительные органы в случаях подозрительной деятельности, связанной с манипулированием спортивными соревнованиями;
- обеспечить раскрытие любой информации о возможных или имевших место случаях манипулирования спортивными соревнованиями, в том числе с соответствующей защитой информаторов;
- информировать участников соревнований, в том числе, молодых спортсменов, о рисках, связанных с манипулированием спортивными соревнованиями;
- требовать назначения официальных лиц спортивных соревнований, в частности судей и рефери, на как можно более позднем этапе.

Как видно, принцип автономии спорта становится весьма условным, если данные обязательства будут полно и последовательно реализованы государствами.

Более того, Конвенция совершенно прямо и недвусмысленно указывает на то, что спортивные санкции не могут заменить мер юридической ответственности: «Дисциплинарная ответственность, предусмотренная спортивными организациями, не исключает уголовную, гражданскую или административную ответственность». Таким образом, меры государственного принуждения дополняют, но не заменяют то воздействие, которое существует внутри системы спортивных организаций (по сути, как форма саморегулирования).

Отдельный вопрос — финансирование спорта. Принципиальное требование Конвенции — открытость соответствующей информации и прозрачность механизмов вливания бюджетных ресурсов в спорт. Кроме того, каждое государство должно создать (и финансировать) институты, противодействующие манипулированию спортивными состязаниями. Наконец, Конвенция содержит обязательство каждого государства рассмотреть вопрос о прекращении финансовой поддержки спортивной организации, в отношении которой действуют санкции за манипулирование спортивными соревнованиями, как минимум, на период действия таких санкций. Аналогичная финансовая санкция должна применять от имени государства и в том случае, если соответствующие спортивные организаций не применяют эффективно правила по борьбе с манипулированием спортивными соревнованиями.

Еще один важный момент — он возвращает нас к общеевропейским актам, направленным на предотвращение коррупции — современное регулирование, как уже упоминалось в других главах работы, разграничивает уголовно-правовой и гражданско-правовой подход к коррупции. Помимо рассмотренной выше Европейской Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, в рамках Совета Европы была принята и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS N 174), заключенная в г. Страсбурге 04 ноября 1999 года. Согласно этой Конвенции коррупция означает «просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового». Как видно, данное определение гораздо шире определения коррупции в уголовно-правовом смысле. Смысл разработки и принятия данной Конвенции — закрепление права лиц, понесших ущерб в результате коррупции, подать иск с целью получения полного возмещения ущерба (вне зависимости от привлечения коррумпированного лица к уголовной ответственности). При этом любой контракт или

его положения, если они были заключены в коррупционных целях, являются недействительными и не имеющими юридической силы.

Наконец, следует указать и на еще один квазимеждународный уровень регулирования вопросов борьбы с коррупцией. «Квази» — поскольку, несмотря на международный характер деятельности, МНПО не являются межгосударственными или межправительственными структурами — и они не создают норм международного права. Но вместе с тем, характер их влияния на спорт настолько велик, что, по сути, регулирование, исходящее от таких структур, как МОК, признается и соблюдается государствами. Так, например, п. 3 Правила 34 МОК требует от правительства страны города-организатора представления в МОК гарантийного обязательства, где будет подтверждено, что страна и ее руководство будут соблюдать и уважать Олимпийскую хартию. И данная Хартия содержит специальные институциональные элементы борьбы с коррупцией — прежде всего, речь идет о Комиссии по этике. История появления данной структуры связана с коррупционным скандалом 1999 г., когда ряд членов МОК был обвинен в получении взяток при выборе Солт-Лейк-Сити городом, принимающим Олимпийские игры 2002 г. МОК отреагировал достаточно эффективно, во-первых, проведя ротацию и лишив членства лиц, замешанных в скандале, и, во-вторых, создав Комиссию по этике. Согласно правилу 22 Олимпийской хартии Комиссия МОК по этике обязана определять и способствовать применению этических принципов, включающих Кодекс этики, основанный на ценностях и принципах, изложенных в Олимпийской Хартии. Кроме этого, она проводит расследование по жалобам, связанным с незнанием или непризнанием данных этических принципов, включая случаи нарушения Кодекса этики, и предлагает Исполкому МОК, в случае необходимости, применение санкций. Таким образом, Хартия указывает на специальный документ, направленный на предотвращение коррупции в системе олимпийского движения. Кодекс раскрывает и развивает принципы *честности спорта* (англ. integrity of sport) и *надлежащего управления* — в том

же духе, как это урегулировано в актах международного права и запрещает официальным лицам в системе олимпийского движения получать любое вознаграждение, комиссионные или услуги любого характера в связи с Олимпийскими играми, а равно вовлекать себя в ситуации, связанные с конфликтом интересов. Также Кодекс содержит ссылку на еще один базовый акт МОК в области предотвращения коррупции — Кодекс олимпийского движения против манипулирования спортивными соревнованиями. Детальное рассмотрение положений данного акта не требуется, поскольку в преамбуле документа прямо указывается на то, что кодекс разработан в полном соответствии с положениями Конвенции Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями от 18 сентября 2014 г.

Таким образом, в современном мире интересы борьбы с коррупцией превалируют над автономией, самоорганизацией спорта. По сути, цель межгосударственных соглашений, относящихся к сфере управления спортом, связана с внедрением принципов *надлежащего управления* в спортивную политику и практику. Далее, именно на основе этих принципов строится и развивается сотрудничество между органами государственной власти и спортивным движением. Наконец, очевидная цель воздействия государств на спорт — создание механизмов контроля над спортивными организациями, управляющими современным спортом, равно как и механизмов борьбы с «неэтичным» поведением в спорте, включающих, если это необходимо, уголовное преследование.

Оценивая российское законодательство, направленное на борьбу с коррупцией в системе спорта, следует отметить, что на федеральном уровне нет специальных актов, предметом регулирования которых является борьба с коррупцией именно в области спорта. Вместе с тем базовый правовой акт в этой области — Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ (с изменениями и дополнениями) «О противодействии коррупции» содержит механизмы, позволяющие предотвратить коррупцию в системе спорта. Прежде всего речь в данном случае идет о так называемых «мерах профилактики»,

к которым, в частности, ст. 6 указанного Федерального закона относит формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов и развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Таким образом, борьба с коррупцией является одной из ключевых областей государственной политики, которая распространяется и на область спорта. Федеральный закон определяет и возможности международного сотрудничества и устанавливает организационные основы противодействия коррупции, и определяет основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. Так же как и все законодательные акты такого рода, Федеральный закон содержит определение конфликта интересов, вводит порядок предотвращения и урегулирования. Несмотря на то, что соответствующие нормы связаны, в основном, с государством, системой государственной гражданской и муниципальной службы, те принципы, те меры и те механизмы, которые они предлагают, как представляется, могут быть распространены и на область спорта. Особенно в части запретов, ограничений и обязанностей, налагаемых на соответствующих лиц.

Эффективная борьба с коррупцией должна быть основана на разработке и внедрении антикоррупционных стандартов в системе спорта. Наличие таких стандартов предполагает существование в соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области. Как уже отмечалось, в спорте такого рода стандарты весьма сложно установить и даже разработать, поскольку спорт не отличается внутренним единством — специфика отдельных видов спорта, зачастую не позволяет выделить даже генеральные принципы, по которым они должны жить, за исключением наиболее общих, таких как равенство, справедливость и др. Урегулировать же их еще сложнее, поскольку спорт отделен от государства, система спортивных организаций, и на международном,

и на национальных уровнях автономна и не подчинена государственным интересам. Более того, в ряде случаев государства добровольно ограничивают свой суверенитет в целях соблюдения принципа организационно-правовой автономии спорта. Подтверждение этому мы видим и в договоре МОК и Швейцарии, которым Швейцария, по сути, признала элементы международной правосубъектности МОК. О таком же ограничении в каком-то смысле можно говорить и в случае с так называемым «олимпийским законом» — имеется в виду Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ (действует в редакции от 28 июня 2014 г.) «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>427</sup> — в данном законе можно найти налоговые иммунитеты, предоставленные как МОК, так и другим членам Олимпийской семьи (на них, по сути, не распространяется налоговое законодательство Российской Федерации) и т.д.

С другой стороны, Россия однозначно заявляет о приоритете национального законодательства над нормами *lex sportiva* — определяя иерархию актов для российских организаторов Олимпийских Паралимпийских игр, «олимпийский закон» установил, что в своей деятельности они руководствуются законодательством Российской Федерации, положениями Олимпийской хартии, Свода правил Международного паралимпийского комитета в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации. Поэтому и общие запреты и ограничения, закрепленные в законодательстве Российской Федерации, в связи с противодействием коррупции, также следует отнести к антикоррупционным стандартам в спорте.

В свою очередь, МОК и другие ведущие институты международного спортивного и олимпийского движения, принима-

---

<sup>427</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6071.

ют собственное регулирование, относящиеся к противодействию коррупции. В частности, речь идет о Кодексе этики МОК (анализ которого проводится в следующей части главы) и другие правовые акты. Но эти документы, во многом, копируют те положения, которые уже разработаны и внедрены на государственном уровне.

Исходя из изложенного, наиболее общими антикоррупционными стандартами в системе спорта следует признать:

Построение внутренней организации МНПО в области спорта на основе принципа *надлежащего управления*, прежде всего, в части определения и предупреждения конфликтов интересов, включая запреты на разглашение инсайдерской информации, соблюдения контрактов, о раскрытия информации и т.д.

Демократическое устройство каждой неправительственной спортивной организации, которое должно базироваться на прозрачном и регулярном избирательном процессе, открытом для всех членов.

Ответственность и прозрачность при принятии решений и финансовых операциях спортивных организаций, в том числе, открытая публикация ими ежегодных финансовых отчетов.

Недопущение возникновения, а равно быстрое и эффективное разрешение конфликтов интересов.

Противодействие незаконной букмекерской деятельностью. По мнению многих экспертов, неприменение именно этого стандарта приводит к массовой коррупции в спорте.

Эффективное взаимодействие с государствами в сфере противодействия коррупции и борьбы с отмытием доходов, полученных в результате манипулирования спортивными соревнованиями. В частности, установление мер уголовной ответственности за манипулирование спортивными соревнованиями в национальных уголовных кодексах.

Соблюдение «общих запретов и ограничений», закрепленных в национальном законодательстве, в связи с противодействием коррупции.

Стандарт понимания коррупционного поведения / коррумпирующих действий в области спорта.



## **§ 2. Институциональные основы противодействия коррупции в спорте**

Рассматривая систему институтов, создающих препятствия коррупционной активности в спорте, следует учитывать, с одной стороны, высокую степень общественной опасности, и, следовательно, криминальный характер коррупционных деяний, а, с другой стороны, уже неоднократно упоминавшийся принцип организационно-правовой автономии спорта. Первое означает воздействие на спорт системы государственных институтов, противодействующих коррупции — прежде всего, речь здесь идет о правоохранительных органах. Во втором случае следует рассуждать о внутренних механизмах «самозащиты» спортивных организаций от коррупционных проявлений. Но и в том, и в другом случае создаваемые институты направлены на то, чтобы создать специальные организационные механизмы, которые позволили бы либо предотвращать, либо на ранних стадиях пресекать корыстные интересы лиц, замещающих такие должности в системе спорта, которые позволяют им принимать коррупционные решения. В частности, речь в данном случае идет о предотвращении и урегулировании конфликтов интересов, о контроле за расходами таких лиц, о наблюдении за процедурами, связанными с предоставлением финансовых ресурсов, будь то финансовая помощь тем или иным спортивным организациям или закупки товаров, работ, услуг для обеспечения нужд спортивных институтов. В случае с деятельностью собственно спортивных структур по предотвращению коррупции особый акцент также делается не только на правовых, но и на иных социальных нормах, прежде всего, в данном случае речь идет об этических и нравственных нормах, которые должны соблюдаться лицами, занимающими так называемые «коррупциоземкие» должности.

Государства осознают высокую коррупционную емкость спорта. Не случайно, во многих законодательных актах, в нормах международного права, в модельном регулировании, направленном на предотвращение коррупции, весьма часто появляется отдельное указание на сферу спорта. В качестве примера

можно привести ранее упоминавшийся в работе Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» для государств — участников СНГ от 15 ноября 2003 г. № 22-15, в п. 5 ст. 8 которого указано: «Коррупционными преступлениями в форме подкупа признаются: воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа); незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну (в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа); **подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований** (выделено автором — НП) и зрелищных коммерческих конкурсов; коммерческий подкуп; организация преступного сообщества (преступной организации) при наличии цели совершения любого из тяжких или особо тяжких коррупционных преступлений; получение взятки; дача взятки; провокация взятки или коммерческого подкупа; подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу (в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа)».

Проблемой является отсутствие согласованных подходов государств к определению коррупции в спорте, даже в тех случаях, когда они признают высокую степень общественной опасности совершенного деяния. Так, статья 445-2-1 Уголовного кодекса Франции относит к коррупционным преступлениям действия лица, заключающего спортивное пари, если оно предлагает или обещает без законных на то оснований прямо или косвенно подарки, дары или выгоды участнику спортивного соревнования с тем, чтобы он изменил своим действием или бездействием их нормальный и беспристрастный ход. В России такого рода преступные деяния рассматриваются как мошенничество, а не как коррупционное преступление<sup>428</sup>.

---

<sup>428</sup> Уголовно-правовые меры по противодействию коррупции за рубежом: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. И.С. Власов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2014. — С. 78.

Спорт, спортивные зрелища нередко выступают и в качестве объекта, используемого для осуществления коррупционных действий, — подкупа, взятки. Классическим примером такого рода является чемпионат мира по футболу 2006 г., проводившийся в ФРГ. Ни одного билета в спортивных кассах стадионов на матчи не было. Предоставление услуги — возможности посмотреть матч ЧМ-2006 — мгновенно стало рассматриваться как крайне ценный ресурс — и билеты на матчи стали средством подкупа, взяток. Безусловно, лица, вовлеченные в их предоставление, не могли не быть связаны со спортивной системой — в частности, с Федерацией футбола Германии, которая занималась выпуском и распределением ресурсов. По коррупционным преступлениям, совершенным в тот период, до сих пор ведется расследование.

Но не всегда попытки государств разобраться с тем, что происходит в недрах спортивных организаций, столь тщетны. Самый последний пример эффективной реакции государственных органов на коррупцию в международном спорте — арест бразильской полицией в Рио-де-Жанейро 17 августа 2016 г. главы Ассоциации Европейских олимпийских комитетов (ЕОК), члена исполкома Международного олимпийского комитета (МОК) П. Хикки. Кстати, здесь еще раз следует подчеркнуть отличие статуса членов МОК при их нахождении в Швейцарии от их же статуса при нахождении в любом другом государстве. Согласно упоминавшемуся выше Соглашению МОК и Швейцарии, члены МОК, по сути, пользуются всеми привилегиями дипломатов в Швейцарской конфедерации, т.е. швейцарская полиция не имела бы права провести такой арест. Вне границ Швейцарии члены МОК не имеют каких-либо иммунитетов и в их отношении могут проводиться любые оперативные, процессуальные и иные действия в соответствии с конституцией и действующим законодательством данного государства. Так, П. Хикки были предъявлены обвинения, связанные с участием в незаконной торговле билетами на Игры 2016 г. Хикки, пользуясь своим правом на получение билетов по олимпийской квоте, передавал их частным лицам, которые их распространяли по завышенным ценам (напри-

мер, билеты на церемонию открытия Олимпийских игр номинальной стоимостью 450 долларов США продавались по 8 тысяч американских долларов). Глава ЕОК попытался скрыться, но был задержан, так же как и лица, которым он передавал указанные билеты (которых — билетов — оказалось около 1000). Как видно из приведенного примера, большой спорт сегодня — это очень большие деньги, и именно поэтому так высока в нем коррупционная составляющая.

В качестве меры, которая позволила бы более эффективно противодействовать коррупции в системе спорта и *достаточно наглядно воплощает конституционно-правовое начало*, целый ряд экспертов называет серьезное *расширение общественного контроля* за деятельностью как государственных структур, в частности, если говорить о России — федеральных, региональных и муниципальных органов управления физической культурой и спортом, так и общественных — в частности, речь идет о деятельности спортивных федераций, ассоциаций, союзов, лиг и других организаций в сфере спортивного движения и сопряженных сферах деятельности. Равным образом, предлагается ввести общественный контроль за строительством спортивных объектов, выявлять «договорные матчи» и другие проявления коррупции в спортивной сфере, а также, как считают исследователи, общественность может эффективно участвовать в разрешении юридических конфликтов в сфере спорта. Особые формы общественной деятельности, связанной с преодолением коррупции, — это *взаимодействие с объединениями болельщиков, осуществление общественного контроля за фан-клубами, спортивными клубами и поведением болельщиков их команд при проведении крупных спортивных мероприятий*<sup>429</sup>. По существу это для России новое и явно имеющее конституционно-правовые аспекты *направление общественной активности, связанное с нарастающими проблемами в осуществлении ряда конституционных прав граждан — на объединение,*

---

<sup>429</sup> Гриб В.В., Алексеев С.В. К вопросу о создании в Общественной палате Российской Федерации комиссии по развитию физической культуры, спорта и здорового досуга граждан // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 4. — С. 5.

*на отдых, на занятие физической культурой и спортом. Кроме того, возникает необходимость формулирования в чем-то новых конституционных прав, а наряду с ним и обязанности, связанных с использованием объектами государственной собственности (достаточно очевидно, что посещение спортивных арен не может рассматриваться лишь с позиций прав на отдых и саморазвитие, речь должна идти о соответствующем бережном отношении к объектам, относящимся к публичной собственности).*

Существенное преимущество спортивных организаций в борьбе с внутренней коррупцией заключается в том, что они могут весьма широко задействовать механизмы международного сотрудничества для выявления и предотвращения коррупции, а также применять так называемые «спортивные санкции». Так, после того, как итальянская полиция раскрыла в 2006 г. скандал, связанный с коррупционным сговором футбольных команд — «Ювентуса», «Милана», «Фиорентины», «Лацио» и «Реджины» — между собой и с судьями с целью покупки игр (договоренностей об определенном результате матча), наиболее болезненными для них оказались именно спортивные санкции, которые применила Федерация футбола Италии. В частности, «Ювентус» был переведен из «Серии А» (высшей лиги) в «Серию Б» (первую лигу), ему было запрещено участвовать в течение двух лет в «Лиге чемпионов» УЕФА и т.д. В итоге клуб покинули многие ведущие игроки, и владельцы клуба понесли огромные финансовые издержки, чтобы снова вывести команду на ведущие роли в европейском футболе. Наконец, в данном вопросе крайне важен так называемый программный подход — специальные информационные, даже пропагандистские, и просветительские программы должны быть направлены на создание в современном спорте атмосферы нетерпимости к коррупции.

В весьма ярком виде проблема противодействия коррупции в спорте, приведшая к институциональным изменениям в системе международного спортивного и олимпийского движения, проявилась в конце XX века при выборе столицы XIX зимних игр. Как было установлено, ряд членов МОК по-

сле того, как город Солт-Лейк-Сити был выбран организатором Игр, получили своего рода подарки: бесплатное лечение родственников в больницах города, гранты на обучение детей в местном университете, даже право на трудоустройство и вид на жительство.

Официальное (в смысле, государственное) расследование по данному вопросу проведено не было. Вообще, сама возможность проведения такого расследования в отношении МОК или его членов маловероятна, равно как и аресты, подобные тем, что проводила швейцарская полиция по запросу ФБР США в офисах ФИФА в Цюрихе весной 2016 года. Причина тому — специальный договор, который заключили между собой МОК и Федеральный Совет Швейцарии (фр. *Conseil fédéral suisse*, итал. *Consiglio federale svizzero*, ромш. *Cussegl federal svizzer*) — своего рода, коллективный глава государства. Данный договор, по сути, вводит элементы международной правосубъектности МОК. Этим договором гарантирована свобода и независимость деятельности МОК, а также целый ряд иммунитетов как для самой организации, так и для ее членов. Данное соглашение, по сути, приравнивает статус членов МОК к статусу представителей государств в международных межправительственных организациях, таких как ООН.

Тем не менее, внутреннее расследование было проведено. Все члены МОК, получившие вознаграждения, были выведены из его состава, а институциональным результатом этого эпизода стало появление в МОК специального органа — Комиссии по этике и принятие Кодекса этики МОК. Одним из ключевых понятий, вводимых кодексом, стало понятие *честности спорта* (англ. *integrity of sport*). Кодекс этики в ст. 2 вводит требование соблюдения принципа *честности спорта*, что, в частности, означает обязанность действовать и принимать решения беспристрастно, объективно, независимо и профессионально, по отношению ко всем субъектам олимпийского движения. К числу субъектов, на которых распространено данное требование, отнесены:

- МОК и члены МОК, а также администрация (сотрудники);

- национальные олимпийские комитеты (НОКи) и их должностные лица;
- все участники Олимпийских игр,
- все международные спортивные федерации (МСФ) и организации, получившие признание МОК, а также их должностные лица в любых их отношениях с МОК;
- города и их должностные лица во время процедуры избрания города-организатора Олимпийских игр («города-кандидаты»);
- организационные комитеты по проведению Олимпийских игр (ОКОИ) и их должностные лица.

При этом НОКи, МСФ, ОКОИ и организации, признанные МОК, должны принять собственные кодексы этики, основанные на Кодексе этики МОК или своим внутренним актом ввести в действие Кодекс этики МОК.

От всех перечисленных субъектов ст. 2 Кодекса этики прямо требует воздерживаться от любых действий, которые могут привести к мошенничеству или коррупции. Данным субъектам запрещено совершать любые действия, которые могут поставить под сомнение репутацию МОК. Помимо этого, достаточно общего и декларативного, принципа Кодекс содержит прямые ограничения, направленные на противодействие коррупции. Так, ст. 3 Кодекса запрещает указанным выше субъектам международного олимпийского движения прямо или через представителей получать, просить или принимать любые виды вознаграждений, отчислений или скрытых выгод или услуги в любом виде в связи с проведением Олимпийских игр. Только знаки внимания или дружбы, номинальная стоимость которых является обычной для соответствующей местности, могут быть вручены третьими лицами и приняты субъектами олимпийского движения. И принятие таких подарков, согласно ст. 4 Кодекса, не может влиять на беспристрастность или честность субъектов олимпийского движения. Если же стоимость подарка превышает указанную, то такой подарок должен быть передан организации, которую представляет лицо, принявшее подарок.

Как видно, Кодекс этики МОК существенно расширяет границы если и не понятия коррупции, то, как минимум, понимания коррупционного поведения / коррумпирующих действий. В связи с этим принципом, например, нормы кодекса требуют, чтобы гостеприимство, оказываемое членам олимпийской семьи и лицам, их сопровождающим, было разумным, не нарушающим «чувство меры» (англ. “a sense of measure must be respected”).

И, конечно, отдельный запрет распространяется на вовлечение субъектов олимпийского движения в ситуации, связанные с возникновением *конфликта интересов*. Понятие конфликта интересов содержится в принятых во исполнение Кодекса этики Правилах относительно конфликтов интересов, воздействующих на поведение субъектов олимпийского движения. Данные правила различают потенциальный и реальный конфликт интересов. При этом они особо оговаривают, что запрещен только реальный конфликт интересов. Под потенциальным конфликтом интересов Правила понимают наличие у должностного лица — субъекта олимпийского движения, наделенного правом принятия решений или заявления официальных позиций, — отношений с любыми третьими лицами, которые могут повлиять на данное решение или официальную позицию. Потенциальный конфликт становится реальным в том случае, если, находясь в таких отношениях, лицо, обязанное воздержаться от принятия решения или изложения позиции, не делает этого и принимает такое решение или выступает с соответствующей позицией.

Очевидно, что очень сложно на основе данной формулировки получить точное представление о наличии или отсутствии конфликта интересов. Кроме того, очевидно, что не только собственно субъект олимпийского движения, но и его ближайшие родственники могут оказаться в ситуации, ведущей к конфликту интересов. Поэтому правила говорят о том, что при определении конфликта интересов возможная вовлеченность третьих лиц (таких как родители, супруги, родственники или лица, находящиеся на иждивении) также должна приниматься во внимание. Собственно, правила даже пытаются дать



точное и полное определение. Мы можем найти в них ряд так называемых примеров конфликта интересов, причем тут же Правила и оговаривают, что приводимый перечень ситуаций не является исчерпывающим. В этом перечне, в частности, указаны:

- личная или материальная выгода (заработная плата, акции, различные выгоды) субъекта олимпийского движения, предоставляема поставщиками (лицами, выполняющими для олимпийских структур работы или оказывающими услуги);
- личная или материальная выгода, предоставляемая спонсорами, вещателями, иными сторонами, состоящими в контрактных отношениях с олимпийскими структурами
- личная или материальная выгода, предоставляемая организацией, претендующей на получение выгод от оказания помощи олимпийской структурой.

Правила возлагают персональную ответственность на субъекта олимпийского движения за ситуации, связанные с возникновением конфликта интересов. Оказавшись в ситуации потенциального конфликта интересов, такой субъект обязан воздержаться от изложения официальной позиции, от принятия решения (или участия в таком принятии), либо от получения выгод в любой форме. В случае, если такое лицо не уверено, имеется ли в той или иной ситуации конфликт интересов или намерено участвовать в процессе принятия решения, оно должно проинформировать Комиссию по этике МОК о сложившейся ситуации. Комиссия по этике рассматривает потенциальный конфликт интересов и предлагает такому субъекту одну из следующих опций:

- регистрация факта без принятия специальных мер;
- отстранение субъекта от принятия решения (или участия в принятии решения), являющегося основной причиной конфликта интересов;
- отказ от руководства соответствующим направлением, приведшим к конфликту интересов.

Дополнительные меры также могут быть предложены Комиссией по этике.

В случае, если конфликт интересов все же возник — именно Комиссия по этике МОК принимает решение. Окончательной инстанцией по данному вопросу является Исполком (Исполнительный комитет) МОК. Если при этом вовлеченное должностное лицо не заявит о возникшем конфликте интересов, то помимо указанных выше мер к нему могут применены и дисциплинарные санкции, предусмотренные Правилами.

Причем нельзя не отметить, что после описанных выше скандалов МОК предпринимает специальные шаги, чтобы на самых ранних этапах выявлять и предупреждать возможные проявления коррупции. Так, в случае с выявлением конфликтов интересов, каждый кандидат в члены МОК должен дать пояснения Комиссии по этике о своих профессиональных интересах.

В наиболее проблемной области — отбора городов-организаторов Олимпийских игр — были введены специальные нормы, направленные на противодействие коррупции. Эти нормы собраны в Правилах поведения городов, намеренных проводить Олимпийские игры. Данные правила, прежде всего, требуют немедленно после образования заявочного комитета назначения независимого эксперта, контролирующего финансовую часть заявки. Данный эксперт напрямую отчитывается о финансовых издержках заявочного комитета перед МОК.

Кроме того, город-претендент должен направить в Комиссию по этике перечень (и расписание) всех международных спортивных мероприятий, которые он намерен провести до того момента, пока не состоится избрание города-организатора Игр. Любые изменения этих мероприятий предварительно должны быть одобрены Комиссией по этике.

Равным образом каждый национальный олимпийский комитет обязан уведомить МОК обо всех программах помощи ему со стороны и государственных, и международных, и иных структур. И любые изменения в этот перечень программ подлежат одобрению со стороны Комиссии по этике. Город-кандидат вправе создать собственный интернет-сайт в целях информирования общества, в том числе, и о сборе финансовых средств для проведения Игр.

Субъектам олимпийского движения, относящимся к международным спортивным федерациям по так называемым «олимпийским видам спорта» (видам спорта, как зимним, так и летним, включенным в программу олимпийских игр) категорически запрещено принимать любые подарки любой стоимости. И им, безусловно, запрещено обещать какую-либо помощь в продвижении городов-кандидатов на проведение Олимпийских игр. Равным образом, МОК ожидает такого же поведения от городов-заявителей в отношении СМИ и любых третьих лиц, особенно, от организаций, официально признанных МОК. Что же касается так называемых топ-спонсоров МОК (организаций, жертвующих МОК 100 млн долл. ежегодно, в настоящее время их 11) и маркетинговых партнеров МОК (любые организации, с которыми МОК подписал маркетинговые соглашения), то им прямо запрещено поддерживать любой из городов-заявителей. Равным образом, городам запрещено запрашивать или принимать какую-либо поддержку от топ-спонсоров или маркетинговых партнеров МОК.

Особое внимание Правила уделяют предупреждению коррупционных связей членов МОК и городов-заявителей. В целях снижения коррупционной составляющей в их взаимодействии членам МОК запрещено посещать данные города (равно как и представителям данных городов любых членов МОК). Правила допускают, что член МОК может быть вынужден побывать в таком городе по какой-либо причине, но в этом случае данный член МОК обязан заблаговременно проинформировать о таком визите Комиссию по этике МОК. При этом особо оговаривается, что город не вправе воспользоваться этим визитом для продвижения себя как организатора олимпийских игр. Категорически запрещена оплата городом каких-либо расходов, связанных с такой поездкой, в частности, оплата проезда и проживания. Члены МОК, находящиеся по таким внеслужебным делам в городе-заявителе, не вправе участвовать в каких-либо официальных мероприятиях, связанных с продвижением города. Запреты и ограничения распространяются и на официальных представителей государств — послам, дипломатам запрещено и посещать членов

МОК, и приглашать их в свои резиденции с целью содействия продвижению города. Членам МОК не могут быть присвоены какие-либо звания или титулы (почетный гражданин города, почетный профессор университета города и т.п.) с момента подачи городом заявки и до момента принятия решения о городе-организаторе игр. Для того чтобы уважать нейтралитет членов МОК, города не вправе использовать имя или изображение каких-либо членов МОК для продвижения заявок на проведение игр, за исключением тех членов МОК, которые являются представителями соответствующей страны или жителями соответствующего города.

Вся процедура выбора города-организатора игр проходит под прямым контролем Комиссии по этике МОК. Нарушения любых антикоррупционных требований, изложенных выше, рассматриваются данной комиссией и квалифицируются либо как незначительные, либо как существенные.

Следствием незначительного нарушения, допущенного впервые, является конфиденциальное уведомление, направляемое в письменной форме в соответствующий город. Следствием повторного незначительного нарушения является проведение специального расследования Комиссии по этике и письменное уведомление об установленных фактах членов Исполкома МОК и (если такое решение будет принято) других городов-заявителей.

Третье и последующие нарушения Правил рассматриваются Комиссией по этике, которая рекомендует соответствующие санкции (самыми существенными из которых являются исключение города-заявителя из числа городов, претендующих на организацию олимпийских игр, а также отстранение члена МОК). Равным образом, существенные (серьезные) нарушения Правил поведения рассматриваются Комиссией по этике МОК, которая рекомендует Исполкому МОК применить те или иные санкции. Члены МОК информируются в письменном виде о введенных санкциях. Все санкции, введенные МОК, обнародуются

Еще одна крайне коррупциогенная болевая точка в системе олимпийского движения — это взаимоотношения МОК

и МСФ (международных спортивных федераций). Как известно, Олимпийские игры длятся всего 2 недели, поэтому количество видов спорта, дисциплин, по которым проводятся соревнования на олимпийских играх, весьма ограничено. В настоящее время МОК признает 34 летних и 13 зимних видов спорта «олимпийскими», и таким образом, признает в качестве олимпийских лишь 28 летних и 7 зимних международных спортивных федераций. Всего же международных спортивных федераций в мире более 200. Поэтому очевидно, что многие из них крайне хотели бы попасть в олимпийских список — это способствует и росту популярности данного вида спорта и дает право на получение олимпийских денег — спонсорской помощи от МОК. Периодически СМИ рассказывают о серьезных конфликтах и скандалах, связанных с включением или невключением тех или иных видов спорта в программу олимпийских игр. Следует учитывать, что в силу сжатого графика (а маркетингологи установили, что проведение игр длительностью более 2 недель сильно снизит к ним интерес зрителей) МОК не может бесконечно расширять количество видов спорта, по которым проводятся соревнования. И чтобы включить новый вид спорта в программу Игр надо исключить один из действующих. Не так давно, например, на грани вылета из олимпийского списка оказалась борьба — старейший вид спорта, соревнования по которому проводились еще на Олимпийских играх в Древней Греции: «Исполком Международного олимпийского комитета (МОК) рекомендовал исключить борьбу из программы летних Олимпийских игр 2020 года... Такое решение было принято на заседании 12 февраля 2013 года в Лозанне, где члены исполкома МОК рассмотрели рапорт, в котором на основании более чем 30 критериев даётся оценка каждому из 26 видов спорта, представленных сейчас в программе летних Игр»<sup>430</sup>. Так что данная область отношений в спорте также весьма подвержена коррупции. В целях ее искоренения/предупреждения МОК ввел специальные правила (являющиеся в каком-то смысле «расширенной версией»

---

<sup>430</sup> Цит. по: <http://www.iarex.ru/interviews/34064.html>

Кодекса этики МОК) поведения международных спортивных федераций, претендующих на включение в олимпийскую программу.

Таким образом, институциональные основы противодействия коррупции в области спорта в настоящее время находятся в процессе становления и нужны объединённые усилия как МНПО, так и государств, и общества, чтобы эта система смогла эффективно работать и предупреждать проявления коррупции в спорте.

### **§ 3. Механизмы выявления и пресечения коррупции в спорте (обзор практики)**

Следует отметить, что основной субъект, одним из фокусов деятельности которого всегда должна оставаться борьба с коррупцией, — это государство. Разумеется, с учетом специфики спорта, его глобального характера, речь должна идти не об усилиях отдельно взятого государства, а о межгосударственном сотрудничестве, о совместных усилиях государств по противодействию коррупции в системе международного спорта. И государства ведут такую деятельность, о чем было сказано выше. Однако и сами международные спортивные организации, хоть они и не являются специальными субъектами, несомненно, заинтересованы в таком противодействии. Их интересы в борьбе с коррупцией в спорте связаны не только, а может быть и не столько с исполнением требований закона, сколько, в первую очередь, с предотвращением финансовых и имиджевых (репутационных) потерь. И в данном случае, совершенно очевидно, что затраты, связанные с созданием в системе спорта институтов и отработкой механизмов, не допускающих появления проблем, связанных с коррупцией, будет многократно превышать суммы тех потерь, которые понесет пораженный коррупцией спорт. Кому будет интересен спортивный поединок, результат которого заранее известен? Кто будет делать ставки на результат договорного матча? — и это самые очевидные вопросы. А спорт, как и многие области человеческой

жизнедеятельности, находится в условиях глобальной конкуренции, и коррупция в спорте попросту приведет к тому, что миллионы, сотни миллионов людей от него отвернутся и переключатся на другие виды развлечений. Поэтому система мер, предпринимаемых международным спортивным и олимпийским движением против коррупции, связана, в первую очередь, с их превентивным, предупредительным характером.

Как отмечает Вольфганг Мэнниг, коррупция — это не новое явление в международном спорте. Один из первых задокументированных случаев ее проявления относится к эпохе древних Олимпийских игр в Греции — спортсмен Эуполос из Фессалии подкупил трех своих конкурентов в турнире по борьбе на Олимпийских играх в 388 году н.э., в том числе действовавшего олимпийского чемпиона Формиона из Галикарнаса<sup>431</sup>. Другой пример — из относительно недавнего прошлого. Вскоре после своего возрождения в 1896 году Олимпийские игры (третьи по счету) проводятся в 1904 году в г. Сент-Луисе (США): «В заплыве на 50 м. венгр Жолт Халмай (*Zolt Halmai*), которому на тех Играх не было равных среди спринтеров, уверенно побеждает, опережая почти на корпус Скотта Лири (*Scott Leary*) из США. Однако американский судья показывает, что первый... Лири! Халмай, у которого не выдерживают нервы, бросается на соперника с кулаками: судьям приходится разнимать пловцов. Поскольку ошибка арбитра очевидна, назначается «золотой» заплыв с участием венгра и американца. Халмай побеждает, и справедливость, к счастью, торжествует. Американского судью, попытавшегося лишить венгра заслуженного успеха ради соотечественника, тогда поняли все: уже в те годы олимпийское «золото», еще не стоившее ни копейки, обрело удивительную притягательность, а спортивный девиз, согласно которому главное не победа, а участие, потихоньку, едва родившись, превращался в нелепый анахронизм. Почему близость победы так действует на людей — отдельный вопрос, относящийся скорее к области психологии.

---

<sup>431</sup> Цит. по: Понкин И.В., Соловьев А.А., Понкина А.И.. Коррупция в спорте // Вестник Екатеринбургского института. СПб., 2014. № 3 (27). — С. 77.

Все стало гораздо проще и страшнее, когда на кон в спорте были поставлены деньги. В 1919 году скандал, связанный с коррупцией в спорте, впервые попал на первые полосы газет. Снова американских. Великая бейсбольная команда *Chicago White Sox* в том сезоне, как обычно, была на голову сильнее конкурентов. Однако в решающей серии проиграла уступающей в классе *Cincinnati Red*. И тут кто-то из чикагских бейсболистов проговорился, что матчи были ими попросту «сданы»! Дело в том, что у *White Sox* был очень прижимистый владелец, который даже звездам назначил чрезвычайно скромную по американским меркам зарплату. Вот те и захотели подзаработать, продав престижную победу противнику. Итог того скандала — пожизненная дисквалификация восьми бейсболистов *Chicago*, в том числе легендарного Джо Джексона (*Joe Jackson*), и требование лиги достойно оплачивать труд спортсменов. Многие считали, что на этом с коррупцией покончено<sup>432</sup>.

С тех времен и вплоть до сегодняшнего дня главным механизмом как выявления, так и пресечения коррупции в спорте является внедрение во все спортивные организации принципов *надлежащего управления*, который был описан выше. Необходимость сохранения «честности спорта» порождает требование о введении принципов «честной игры» (англ. *fair play*), о которых упоминал еще Пьер де Кубертен. И эти правила также являются своего рода основным механизмом пресечения коррупции. Вместе с тем нельзя не признать, что, несмотря на то, что такой подход является фундаментальным, он не содержит механизмов оперативного реагирования на проявления коррупции в спорте. А такие проявления, как показывает практика, являются весьма распространенными. Причем найти их до сих пор легко отыскать в любых видах спорта как индивидуальных, так и командных. В качестве примера коррупционности индивидуальных видов спорта одно из первых мест занимает теннис. Весьма нередко звучат обвинения даже

---

<sup>432</sup> Доспехов А Спорт низших достижений. Коррупция в спорте / <http://www.klbviktoria.com/news/15-11-2010-4.html>



в адрес так называемых топовых теннисистов (спортсменов, занимающих первые места в мировых рейтингах). Совместное журналистское расследование, проведенное британской компанией ВВС и американским медиа-порталом *Buzzfeed*, привело их к выводам (конечно, не подкрепленным юридическими аргументами) о том, что из топ-20 игроков мирового теннисного рейтинга, как минимум, 16 были вовлечены в коррупционные схемы (намеренные проигрыши матчей и т.п.).

Резолюция уже упоминавшейся 15-й Конференции Министров спорта государств-членов Совета Европы «Международное сотрудничество по продвижению целостности спорта против манипуляции спортивными результатами (договорных матчей)» (г. Белград, 15 марта 2012 г.) констатирует, что «сама природа спорта на основе принципов честной игры и равной конкуренции требует эффективного и жесткого противодействия не-этичным практикам и поведению в спорте... Попытки манипуляций спортивными результатами, в том числе в организованном порядке и на международном уровне, представляют собой серьезную угрозу для целостности спорта... Договорные матчи могут подорвать доверие среди населения, если оно начинает считать спорт сферой, где манипуляции дают значительные финансовые выгоды для отдельных лиц, а не сферой, где преобладает «славная неопределенность» спорта»<sup>433</sup>.

Очевидны сложности борьбы с коррупцией в этой сфере. Главная проблема заключается в том, что когда мы говорим о коррупции, то есть, о преступной деятельности — необходима серьезная оперативная работа, необходимо применение тех механизмов, которые в своем арсенале имеет правоохранительная система государства, необходимо проведение следственных действий на основе принципов, изложенных в нормах уголовного, уголовно-процессуального права. Наконец, необходим сбор неопровержимых доказательств и проведение судебных уголовных процессов с привлечением виновных к уголовной ответственности.

---

<sup>433</sup> Цит. по: Понкин И.В., Соловьев А.А., Понкина А.И.. Коррупция в спорте // Вестник Екатеринбургского института. СПб., 2014. № 3 (27). — С. 77 – 78.

Таким образом, возникает две основные проблемы. Во-первых, государство должно быть очень глубоко вовлечено в спорт, должно понимать принципы его существования и участвовать во внутренних механизмах его работы, и при этом должно эффективно контролировать их, что невозможно, как уже говорилось выше, в силу целого ряда причин, основная из которых — до сих пор всеми признанная и (во всяком случае формально) соблюдаемая организационно-правовая автономия спорта. Спорт — вне государств и вне политики, и как международные, так и национальные спортивные федерации (не говоря уже о системе олимпийского движения) крайне неохотно и с многочисленными оговорками подключают представителей государств к своей деятельности. Во-вторых, расследования такого рода крайне сложны, требуют длительной и тщательной оперативной подготовки, а собранные, в итоге, доказательства редко являются неопровержимыми, полностью изобличающими спортсмена или иное лицо как участника коррупционной схемы.

Так, в августе 2015 г. были изобличены в участии в договорных (с заранее predetermined результатом) матчах теннисисты П. Браччиали и Д. Стараче. Расследование их коррупционной деятельности, по сути, провели журналисты: именно СМИ опубликовали переписку теннисистов и сотрудников букмекерских контор, в которой спортсмены назвали тарифы на свои услуги за проведение договорного матча и описали схемы их организации. Примечательно, что в суде эти данные не смогли сыграть роль доказательств по уголовному делу. В какой-то мере, здесь следует признать, что механизмы противодействия коррупции в каком-то смысле вступают в противоречие с конституционными правами человека, с основами правового статуса личности. С принципом презумпции невиновности, в частности. И в данном случае сила отделенных от государства и его принципов спортивных структур, заключается в том, что последние могут проигнорировать целый фундаментальных основ, на которых строится отношение государства и его аппарата к человеку и гражда-

нину. Именно так дело обстоит и с принципом презумпции невиновности в спорте.

Приоритет человека, его прав и свобод — одно из начал конституционного строя любого развитого демократического государства. Человек — индивид, мыслящее существо, со своими жизнью, достоинством, естественными и духовными потребностями лежит в основе всех забот каждого такого государства. Именно оно, государство, в первую очередь должно заботиться о человеке, о его нормальном существовании, соблюдать пределы вмешательства в частную жизнь.

Иное дело — спорт. В современном спорте также есть понятие фундаментальных принципов его построения — как определяет Всемирный антидопинговый кодекс ВАДА — это то, что действительно важно и ценно для спорта, что часто называют «духом спорта» и что является сущностью олимпийского движения... Дух спорта — это прославление человеческого духа, тела и разума, он характеризуется следующими ценностями:

- этика, справедливость и честность;
- здоровье;
- непревзойденное мастерство;
- репутация;
- культура;
- радость и удовольствие;
- коллективизм;
- преданность;
- уважение к правилам и законам;
- уважение к себе и соперникам;
- мужество;
- общность и солидарность<sup>434</sup>.

Таким образом, с точки зрения ведущих мировых спортивных структур, фундаментальные права спортсменов сводятся к праву участвовать в соревнованиях (это первое и главное), праву на сохранение здоровья, абстрактному праву на спра-

---

<sup>434</sup> [http://www.rusada.ru/sites/default/files/content/files/%D0%90%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%B4%D0%BE%D0%BF-%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81\\_%D0%905\\_PRINT.pdf](http://www.rusada.ru/sites/default/files/content/files/%D0%90%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%B4%D0%BE%D0%BF-%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81_%D0%905_PRINT.pdf)

ведливость и принципу равенства для всех спортсменов. Один из немногих актов международного права в этой области — Международная хартия физического воспитания и спорта ЮНЕСКО от 21.11.1978 г. № 187 закрепляет также право на доступ к физическому воспитанию и спорту, необходимое для развития его личности; право на развитие физических, интеллектуальных и нравственных способностей посредством физического воспитания и спорта как в рамках системы образования, так и в других аспектах общественной жизни; право на участие в физическом воспитании и спорте для улучшения своего физического состояния и достижения уровня спортивных успехов сообразно своим способностям, в соответствии со спортивными традициями своей страны; права молодежи, включая детей дошкольного возраста, пожилых людей и лиц с физическими или умственными недостатками на всестороннее развитие их личности с помощью программ физического воспитания и спорта, приспособленных к их нуждам.<sup>435</sup>

В силу перечисленного, спортивные структуры совершенно не связаны с фундаментальными правами и свободами человека и поэтому, например, установление факта виновности или процедура доказывания строится совершенно не так как принято в государственных структурах, в сравнении с требованиями действующего законодательства. Так, например, правило 2.2.1 Кодекса ВАДА говорит о том, что персональной обязанностью каждого спортсмена является недопущение попадания запрещенной субстанции в его или ее организм, а также неиспользование запрещенного метода. Соответственно нет необходимости доказывать намерение, вину, халатность или осознание использования со стороны спортсмена для установления нарушения антидопингового правила по использованию запрещенной субстанции или запрещенного метода. Такой подход в классической правовой литературе называется «принципом объективного вменения»<sup>436</sup>.

---

<sup>435</sup> [http://www.unesco.org/new/ru/media-services/single-view/news/international\\_charter\\_of\\_physical\\_education\\_revised\\_to\\_ensure\\_more\\_inclusive\\_access\\_to\\_physical\\_activity/#.V6yJTpiLTb0](http://www.unesco.org/new/ru/media-services/single-view/news/international_charter_of_physical_education_revised_to_ensure_more_inclusive_access_to_physical_activity/#.V6yJTpiLTb0)

<sup>436</sup> Там же

Далее, правило 3.2 Кодекса ВАДА устанавливает, что для ВАДА стандартом доказывания будет выявление антидопинговой организацией нарушения антидопинговых правил *на приемлемом уровне для осуществляющих процедуру слушания экспертов*, принимая во внимание серьезность выдвинутых обвинений. Этот стандарт доказывания во всех случаях является более веским, чем лишь баланс вероятностей, но меньше доказанности при отсутствии обоснованных сомнений. Когда Кодекс возлагает на спортсмена или иное лицо, предположительно совершившее нарушение антидопинговых правил, бремя опровергнуть презумпцию или установить определенные факты или обстоятельства, стандартом доказывания будет баланс вероятностей<sup>437</sup>.

Такого рода подходы существенно расширяют возможности спортивных организаций по выявлению коррупционных схем (конечно, к сожалению, они не гарантируют того, что сами организации, их применяющие, не окажутся коррумпированы). Но спортивная организация — это не государство, методы государственно-правового принуждения применить она не может. Поэтому, в случае, когда факты коррупции устанавливаются на уровне, неприемлемом для государства, с точки зрения соблюдения прав человека, презумпции невиновности и пр. ответственность спортсменов связана только с их взаимоотношениями с данными спортивными структурами. И, таким образом, на первое место в системе борьбы с коррупцией в системе международного спорта выходят так называемые спортивные санкции: лишение медалей и призов, лишение набранных очков, аннулирование результатов, денежные штрафы (с точки зрения государства речь идет о штрафе в гражданско-правовом, а не уголовно-правовом или административно-правовом смысле), дисквалификации — постоянные или временные. Дисквалификация в спорте означает запрет на участие в спортивных соревнованиях, а также занятие любой деятельностью, связанной с данным видом спорта.

---

<sup>437</sup> Там же

В случае с рассмотренным примером из области тенниса, именно спортивные санкции были, в итоге, применены к «изобличенным» спортсменам — оба были пожизненно дисквалифицированы и присуждены к выплате денежных штрафов в размере нескольких десятков тысяч евро.

Еще одной проблемой выявления системной коррупции в спорте является так называемый принцип корпоративной солидарности — и спортсмены, и спортивные функционеры заинтересованы в том, чтобы (как минимум, внешне) спорт выглядел «чистым». Коррупцированный спорт не будет пользоваться популярностью у спонсоров, он потеряет болельщиков и размещение в нем рекламы не будет иметь какого-либо смысла, ибо не будет приносить прибыль. Типичный пример: «Во многих видах спорта сообщники мошенников обращаются за помощью к молодым игрокам, имеющим финансовые трудности. Это как-то произошло с лучшим в настоящий момент теннисистом Новаком Джоковичем. В 2007 году его команде предлагали 200 тысяч долларов за поражение в матче. Серб отказался. Однако тем удивительнее его реакция на последние разоблачения: «Я не думаю, что это отбрасывает тень на наш спорт. Пока не было предъявлено убедительных доказательств, что в этом участвовали действующие спортсмены. Так что пока это чистой воды спекуляции»<sup>438</sup>.

Один из самых популярных в мире видов спорта — футбол — и возглавляющие его структуры, а именно ФИФА и УЕФА, многие открыто называют «общеизвестным рассадником коррупции» и призывают «осушить это болото»<sup>439</sup>. Последние события, связанные с отставкой руководителей как ФИФА (З. Блаттера), так и УЕФА (М. Платини) вполне подтверждают этот вывод. Характерно, что и в данном случае эффективным оказались именно внутренние механизмы: оба чиновника были дисквалифицированы, т.е. им запрещено занимать какие-либо посты в системе мирового футбола в течение ряда лет. С точки же зрения проводивших уголовно-

---

<sup>438</sup> Цит. по: «Спорт в болоте: коррупция, допинг, договорные матчи и жажда наживы». <http://inosmi.ru/social/20160120/235119659.html>

<sup>439</sup> Там же.

правовое расследование государств оба оказались невиновны.

До сих пор ведется расследование в Немецком футбольном союзе — в связи с организацией Чемпионата мира по футболу в Германии в 2006 г. Президент футбольного союза Вольфганг Нирсбах (*нем. Wolfgang Niersbach*) ушел в отставку, после того как не смог объяснить, почему был заключен и исполнен целый ряд «странных» контрактов, стоимостью в несколько миллионов евро<sup>440</sup>. В связи с организацией чемпионатов мира обвинения к ФИФА выдвигались и в связи с предоставлением права его проведения России (в 2018 г.) и — Катару (в 2022 г.).

Вплоть до настоящего момента продолжается расследование, связанное с применением допинга в легкой атлетике. И если в случае с отстранением или не отстранением спортсменов речь идет о доказанности или недоказанности фактов использования допинга, то в случае с приостановлением членства Российской федерации легкой атлетики в международной федерации, приостановлением членства Российского паралимпийского комитета в МПК (Международном паралимпийском комитете), возможном расформировании РУСАДА (Российского антидопингового агентства), лишении аккредитации российских антидопинговых лабораторий и т.д. речь идет именно о выявлении и предотвращении фактов коррупции в спорте. По сути, все названные организации (обоснованно или бездоказательно — это еще предстоит установить) были обвинены в системной коррупции — а именно, создании механизмов, способствующих сокрытию положительных допинг-проб. И в этой системной коррупционной деятельности, с точки зрения ВАДА, участвует и российское государство (в частности, высокопоставленные сотрудники Министерства спорта Российской Федерации), и российские спортивные организации (в частности, Российская федерация легкой атлетики, Российский футбольный союз и др.), а также российские антидопинговые организации (уже упоминавшиеся РУСАДА, московская и сочинская антидопинговые лаборатории).

И это приводит к идентификации новой проблемы: международная спортивная структура пытается создать собственные

---

<sup>440</sup> Там же.

механизмы, которые позволили бы ей воздействовать на государство. Нельзя сказать, что такой «формат» следует признать неприменимым или не работающим. Но потенциально в нем заложены очень серьезные конфликты, от которых главными пострадавшими окажутся спортсмены. Именно так получилось в ситуации, по сути, конфликта российского государства и Международного паралимпийского комитета (МПК), который 7 августа 2016 г. принял решение отстранить Российский паралимпийский комитет от международных соревнований на основании доклада Ричарда Макларена (англ. Richard McLaren), о допинге в российском спорте. «Мы достаточно много времени провели над изучением доклада Макларена, выслушали российскую сторону, но она не смогла доказать свою правоту. Мы временно приостанавливаем членство Паралимпийского комитета России и, таким образом, не допускаем сборную России до Паралимпийских игр», — заявил президент МПК Ф. Крэйвен, отметив при этом, что, несмотря на то, что МПК «сочувствует чистым паралимпийцам России», решение об отстранении всей сборной было «единственным выходом» для организации: «Решение, которые мы приняли, тяжелое, но другого мы не могли сделать, защита чистых атлетов — это приоритет. Мы выражаем сожаление и сочувствие чистым паралимпийцам России, которые не примут участие в Играх в Рио, но другого выбора у нас не было. Надеюсь, настанет день, когда Россия вернется в полных правах в нашу семью. Мы хотим, чтобы люди смотрели Паралимпиаду и верили, что видят чистых атлетов»<sup>441</sup>. 15 августа 2016 РПК обжаловал это решение в Спортивный арбитражный суд, но последний вынес решение не в пользу России, поскольку вопрос о членстве в международной спортивной федерации — это область исключительной компетенции самой МНПО, которая в соответствии со своим уставом вправе принимать решения о принятии, исключении членов, а равно о приостановке такого членства.

Как представляется, подобного рода конфликты государств и МНПО вряд ли приведут к «прорывам» в сфере борьбы с кор-

---

<sup>441</sup> Цит. по: <https://russian.rt.com/article/315693-mpk-otstranil-rossiiskih-paralimpiicev-ot-igr-v>



рупцией. Скорее, наоборот, столкновения такого рода приводят к свертыванию международного сотрудничества и снижению эффективности инструментов, препятствующих распространению коррупции в спорте. В данном представляется правильным создать аналог существующей внутри каждого демократического государства системы сдержек и противовесов между государствами и МНПО, но это, вероятнее всего, приведет к необходимости отказа от принципа организационно-правовой автономии спорта, появлению у структур, возглавляющих международный спорт, статуса международных межгосударственных объединений, а это приведет к обязательствам государств по их финансированию и т.п. В итоге, как видно, на настоящий момент ни государства, ни МНПО не поднимают вопросы такого рода, предпочитая решать возникающие противоречия методом кулуарных переговоров и негласных договоренностей. А между тем, как представляется, именно формы взаимного контроля имеют первостепенное значение, чтобы не допустить как концентрации, так и безответственности и закрытости власти, и только они позволяют обеспечить принятие справедливых, независимых и свободных от коррупционного влияния решений.

А их отсутствие приводит к возникновению и распространению коррупции внутри самих спортивных структур, часто выступающей «фоном» следующих форм злоупотреблений.

Неограниченность власти / злоупотребление полномочиями. Прежде всего, речь здесь идет о выборах органов управления, назначении менеджеров и т.п. Неясные и непрозрачные системы выборов, подкуп, покупка голосов, манипулирование — это далеко не самый полный перечень коррупционных явлений в данной области<sup>442</sup>.

Договорные матчи. Речь идет как о сговоре, отказе от принципов честной игры (англ. fair play) самих спортивных структур (как это было показано в предыдущем параграфе), так и о сращивании должностных лиц спортивных ассоциаций с букмекерами, другими представителями игорного бизнеса, сотрудни-

---

<sup>442</sup> Global Corruption Report: Sport. Transparency International. Routledge, New York. 2016. — P. 45

ками правоохранительных органов, другими представителями государства.

Неподсудность / безнаказанность (англ. impunity). Классическим примером такого рода злоупотребления является прямое предложение Президента Конфедерации Южноамериканского футбола парагвайца Николаса Леоца королеве Великобритании Елизавете II поддержать заявку Англии на проведение Чемпионата мира по футболу 2018 г. в случае, если королева «пожалует его в рыцари» (предоставит ему английское дворянство)<sup>443</sup>.

Несмотря на отсутствие каких-либо прямых доказательств, весьма часто в СМИ поднимается вопрос о неизбежности коррупционной составляющей в деятельности крупнейших МНПО в области спорта, включая такие организации как ФИФА и МОК. Действительно, современная процедура проведения заявочной кампании (в том случае, если город претендует на проведение Олимпийских игр или страна — на проведение чемпионата мира по футболу) требует многомиллионных вложений: например, Токио, подававший заявку на проведение Олимпийских игр в 2016 г., израсходовал на ее поддержку 150 млн долл., и эта заявка проиграла. Чикаго, претендовавший на проведение игр в 2012 г., истратил 105 млн долл. и тоже не выиграл. Одно только намерение участвовать в конкурсе на отбор МОК городов-претендентов стоит 150 тыс. долл.<sup>444</sup>. Конечно, любой субъект будет стремиться если не минимизировать такие затраты, то обеспечить их окупаемость, которой в данном случае может стать только гарантия победы заявки. А это можно, что очевидно, только через установление коррупционных отношений.

До сих пор отлаженных механизмов, позволяющих противодействовать коррупции такого рода, не создано. Принцип организационно-правовой автономии спорта создает условия, в которых спортивные МНПО выявляют и противодействуют коррупции, опираясь исключительно на свой собственный ресурс (комитеты и комиссии по этике и т.п.). Большинство исследователей называет такие инструменты явно недостаточными. Системная работа по повышению эффективности этих

---

<sup>443</sup> Там же. — С. 46 – 50.

<sup>444</sup> Там же. — С. 152 – 153.

механизмов, как представляется, должна одновременно включать развитие следующих направлений:

- совершенствование локальных правовых актов МНПО и организационных механизмов, позволяющих выявлять и предотвращать конфликты интересов в системе МНПО;
- в отношении ряда членов МНПО необходимо введение механизмов (аналогичных тем, которые установлены в отношении государственных должностных лиц) контроля за расходами и обращения в публичный доход имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы;
- введение так называемой процедуры «прокьюрмент» (от англ. procurement — «закупки») — конкурсного механизма, позволяющего четко определить критерии, стандарты качества и иные условия, позволяющие экспертам однозначно определить победителя;
- дополнение норм права системой этических и нравственных норм в целях противодействия коррупции; проведение информационных и просветительских мероприятий, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям.
- проведение (за счет специальных средств, выделяемых МНПО) в различных странах социологических исследований для оценки уровня коррупции спорта и эффективности принимаемых мер по противодействию;
- разработка и принятие как международными, так и национальными организациями, управляющими спортом, специального документа, направленного на борьбу с коррупцией в спорте — условно такой документ мог бы называться «Антикоррупционная хартия спорта»;
- внедрение в отношении высших спортивных чиновников обязательных процедур, связанных с анализом их доходов, расходов, сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- в виду явно описательного, во многом, декларативного

характера, положений Кодекса этики МОК необходима разработка и внедрение методик предотвращения и урегулирования конфликтов интересов;

- необходимыми представляются также меры по «контролю за контролерами»: так, в случае, если Комиссия по этике МОК (как пример) не принимает должных мер, необходимо создать возможности введения этих мер альтернативными структурами;
- необходимы системные научные международные междисциплинарные исследования, направленные на противодействие коррупции. Научного обсуждения и выработки принципиальных подходов требуют такие базовые категории, как природа коррупции и формы ее проявления в спорте; содержание конфликта интересов в спорте, его формы и способы урегулирования; влияние этических и нравственных норм на соблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции в спорте.

Таковы основные механизмы выявления и предотвращения коррупции в спорте. Хотелось бы еще раз обратить внимание на то, что ряд аспектов проблемы внутри государств решается не только усилением мер правовой ответственности, а также более строгими административными требованиями как к участникам, так и организаторам спортивной деятельности. В перспективе должны быть разработаны также конституционно-правовые правила, предъявляемые к миссии государства и органов публичной власти во всех спортивных сферах, а также к участию граждан в спортивных мероприятиях (включая как спортсменов, в том числе вопросы регулирования их прав и притязаний на участие в соревнованиях высшего ранга, приобретение гражданства или выход из гражданства по спортивным соображениям, получение гарантий от государства и т.п., так и обычных граждан, включая их права и возможные обязанности в связи с реализацией своих спортивных интересов). Масштабное упрочение правовой основы в этих направлениях также является важной предпосылкой преодоления коррупции.

## **ГЛАВА 7. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ИММУНИТЕТЫ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ КАК ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

### **Введение**

Конституционно-правовые иммунитеты являются основополагающей предпосылкой добросовестного выполнения должностными лицами государства и депутатами своих функций. Ответственность представителей политической элиты замыкает конструкции правовых статусов этих субъектов. Сама правовая идея иммунитета рассчитана именно на ответственную и профессиональную деятельность их обладателя в условиях повышенного риска. Но из чего складывается этот риск представителя политической элиты? Из жесткого давления различных факторов: от психологических перегрузок до масштабных коррупционных соблазнов и некомпетентности. Осознанно принимать решения с учетом всего многообразия зачастую хаотично развивающихся жизненных обстоятельств государственным деятелям (если они всерьез выполняют свою социальную миссию) сложно. Ошибки и неоднозначные в плане последствий решения неизбежны. Правовая конструкция иммунитетов предоставляет носителю политической власти действовать в пределах своих полномочий эффективно, сохраняя при этом достоинство и компетентность. Иммунитет — это правовой инструмент, обеспечивающий необходимую свободу маневра ответственному управленцу, преследующему общественный интерес.

Правовая наука обречена исходить именно из идеальных конструкций, формулируя нормы, но практика жестоко кор-

ректирует данные модели. В результате благоприятные условия, обеспечиваемые нормами об иммунитетах, используются некоторыми представителями власти для злоупотребления возможностями своего статуса и обществу наносится ущерб. За ним, в идеале, должна последовать ответственность виновных и, по возможности, — восстановление утраченного. Это стандартная ситуация в политической практике. Поэтому необходимо постоянно корректировать нормы об ответственности и иммунитетах, используя разнообразный опыт зарубежных правопорядков и внимательно оценивая собственный регулятивный потенциал.

## **§ 1. Место иммунитетов и ответственности в системе конституционно-правовых гарантий успешной деятельности государственного аппарата**

Задача придания системного характера антикоррупционной деятельности государственных и общественных институтов предопределяет необходимость восприятия всей совокупности конституционно-правовых предписаний, которые могут быть использованы для этого, в системном аспекте. Каждый отдельный конституционно-правовой инструмент должен действовать в балансе с другими элементами правового комплекса. Соответственно, определение места иммунитетов и ответственности представителей политической элиты в системе конституционно-правовых гарантий успешной работы государственного аппарата необходимо *для более точного осмысления актуального состояния данных правовых средств, а также перспектив их развития в связи с решением задач противодействия коррупции.*

Конституционно-правовые нормы и институты должны обеспечивать не только деятельность *государства* по самоочищению, но и создавать возможности *гражданскому обществу* внести свой вклад в борьбу с коррупцией. В этом смысле системность конституционно-правовых мер противодействия коррупции предполагает развитие законодательства, регулирую-

ющего как деятельность государственных органов (их должностных лиц), направленную на борьбу с коррупцией, так и институтов гражданского общества.

В связи с *иммунитетами и ответственностью* политической элиты стоит отметить, что соответствующие предписания включены в конституционно-правовые институты, определяющие статусные характеристики участников политического процесса, которые *представляют в нем государство*. Имеется в виду конституционно-правовое положение следующих субъектов: депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, Президента РФ (Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий); зарегистрированных кандидатов на выборах Президента РФ, депутатов Государственной Думы, а также законодательных (представительных) органов субъектов РФ; аудиторов и руководства Счетной палаты РФ, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ<sup>445</sup>, членов Центральной избирательной комиссии, комиссии референдума РФ с правом решающего голоса). Таким образом, не все представители политической элиты России<sup>446</sup>

---

<sup>445</sup> Разумеется, другие федеральные судьи, мировые судьи, судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, присяжные или арбитражные заседатели в период осуществления ими правосудия, следователи, прокуроры, адвокаты, члены иных избирательных комиссий, комиссий референдума РФ с правом решающего голоса, Председатель Следственного комитета РФ также обладают иммунитетом, но уже не конституционно-правового характера (Имеется в виду процессуальный иммунитет, определяемый статьями 447-551 УПК РФ). Их статус не регулируется источниками конституционного права, что не удивительно, так как они не участвуют непосредственно в осуществлению верховной государственной власти, поэтому их не следует относить к представителям политической элиты. Единственный спорный субъект, фактически присутствующий в политической элите — Председатель Следственного комитета РФ, который, впрочем, не участвует в осуществлении функций трех конституционных «ветвей власти» (ст. 10, 11 Конституции РФ).

<sup>446</sup> Группа, характеризующаяся как политическая элита, объединяет должностных лиц Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, государственных гражданских служащих, относимых законодательством к категории руководителей, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, депутатов законодательных собраний субъектов (особенно, руководителей палат Федерального Собрания РФ и региональных законода-

обладают конституционно-правовыми иммунитетами и несут особую ответственность конституционно-правового характера в связи со своим участием в политическом процессе, а только те, которые относятся к названным и некоторым иным *структурам государственного аппарата*.

Нельзя оставить без внимания и вопрос о том, почему иммунитеты и ответственность *именно представителей политической элиты* являются важными факторами противодействия коррупции. Для того, чтобы сконцентрировать внимание именно на данной социальной группе при изучении антикоррупционной составляющей конституционно-правового инструментария есть, по крайней мере, два основания.

Во-первых, конституционно-правовые нормы антикоррупционной направленности охватывают своим регулирующим воздействием преимущественно представителей лидерской группы политического класса. По сравнению с антикоррупционными инструментами других отраслей права (администра-

---

тельных собраний, комитетов и партийных фракций), лидеров политических партий, иных крупных общественных объединений и так называемых «лидеров мнений» из числа оппозиционных деятелей, наиболее авторитетных представителей науки и искусства, руководящий состав СМИ, а также руководителей крупнейших бизнес-формирований. В упомянутую группу авторы юридических, политологических, социологических исследований включают примерно один и тот же круг субъектов. Например, составители рейтинга лидеров «политического класса — 2016» из Центра политических технологий к лидерам политических класса отнесли следующих представителей государственных и негосударственных структур. Среди работников федеральных государственных институтов — это Президент, руководящие работники Администрации Президента, министры и другие руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство судов и других федеральных структур. В парламентскую и партийную элиту вошли руководители обеих палат Федерального Собрания РФ, их заместители, руководители комитетов, лидеры думских фракций, отдельные депутаты-«тяжеловесы», руководители внепарламентских политических партий. Региональная власть представлена губернаторами и «тяжеловесами» из законодательных собраний субъектов. К «лидерам мнений» были отнесены руководители организаций гражданского общества, общественные авторитеты из мира литературы, искусства, масс-медиа, шоу-бизнеса. В группу руководителей бизнеса вошли владельцы и/или топ-менеджеры крупнейших бизнес-структур. См.: Новый рейтинг политического влияния «Политический класс России» // Центр Политических Технологий. 2016. 4 июля. URL: <http://politcom.ru/21256.html>. (Дата обращения: 30.09.2016.)



тивного, уголовного, гражданского) конституционно-правовые нормы в меньшей степени применимы к иным участникам коррупционных процессов, в том числе, к той части государственного аппарата, которая не принадлежит к политической элите. Разумеется, нормы Конституции России, в конечном счете, могут быть реализованы в антикоррупционных целях по отношению к любому участнику осуществления публичной власти, в том числе, к любому государственному служащему или активисту, занимающемуся общественным контролем. Но непосредственное воздействие конституционно-правовых норм целесообразно проследить именно в среде политической элиты.

Во-вторых, если исходить из системного характера коррупционных процессов в России, на который указывают не только ученые и журналисты, но теперь уже и Президент РФ<sup>447</sup>, то и меры борьбы с этим злом также должны, по всей вероятности, сложиться в систему. Причем, как показывает опыт стран, преуспевших в борьбе с коррупцией, а также государств, где уровень коррупции стабильно низок, — от примера, который показывает политическая элита в вопросах противодействия коррупции, во многом зависит эффективность реализации антикоррупционных правовых норм в остальных слоях общества. Первыми «лекарства от коррупции» должны попробовать лидеры политического класса. Это необходимо не только для того, чтобы оценить действенность правовых средств, но и для того, чтобы общество убедилось в подлинном стремлении элиты излечиться от смертельного недуга. Одним из главных уроков сингапурского опыта, на который так часто ссылаются отечественные авторы, размышляя о реалистичных путях борьбы с коррупцией в России, является необходимость начать процесс очищения с верхушки социальной пирамиды.

---

<sup>447</sup> Определяя круг главных проблем современной российской экономики, В.В. Путин указал на то, что одной из них является «недостаток прозрачности и подконтрольности обществу в работе представителей государства — от таможенных и налоговых служб до судебной и правоохранительной системы. Если называть вещи своими именами, речь идет о системной коррупции». См.: Путин В.В. О наших экономических задачах // Ведомости. 2012. 30 января.

Основываясь на этом опыте, можно сделать предельно ясный вывод: «Если «крупная рыба» уходит из сетей антикоррупционного законодательства, а «мелкая рыбешка» (обычные люди) будет преследоваться и подвергаться наказаниям (как в Китае и Вьетнаме), стратегия борьбы с коррупцией не будет вызывать доверия и просто не будет работать»<sup>448</sup>.

В научной литературе уже было отмечено, что вопрос о критериях, позволяющих отнести тот или иной вид правового иммунитета к числу конституционно-правовых, является сложным, поскольку все общественные отношения, нуждающиеся в каком-либо правовом регулировании, в конечном счете, подвергаются интегрирующему воздействию со стороны конституционных предписаний<sup>449</sup>. Так и нормы УПК РФ (например, статьи 447-451), посвященные процессуальному иммунитету, имеют конституционно-правовую опору.

Представляется, что для выделения конституционно-правовых иммунитетов существует *формальное* основание: закрепление соответствующих предписаний в Конституции РФ и других источниках конституционного права.

Вместе с тем можно выделить и *материальное* основание, объединяющее нормы о конституционно-правовых иммунитетах: все они регулируют отношения с участием субъектов, которые можно отнести к *политической элите* России. Хотя данное понятие достаточно условно и не может претендовать на статус конституционно-правовой категории, но, как уже было отмечено, у представителей общественных наук сложился консенсус в отношении содержания этого понятия, что делает его применимым и в правовой доктрине. В качестве примера именно юридического подхода к определению круга обладателей конституционно-правового иммунитета можно привести позицию З.В. Макаровой и Н.С. Коневой, которые

---

<sup>448</sup> Джон С. Т Куа. Борьба с коррупцией в Сингапуре: извлекая уроки // Знак вопроса. 2014. № 3. — С. 87 – 96. URL: <http://www.kaktam.info/борьба-с-коррупцией-в-сингапуре-извлекая-уроки/> (Дата обращения: 30.09.2016).

<sup>449</sup> См.: Макарова З.В., Конева Н.С. Категория «иммунитет» в конституционном праве России // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право», выпуск 30. 2012. №20. — С. 94. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/kategoriya-immunitet-v-konstitutsionnom-prave-rossii> (Дата обращения: 30.09.2016.)

предлагают включать в этот круг, прежде всего, должностных лиц и членов органов федерального уровня, непосредственно участвующих в осуществлении государственной власти: Президента РФ, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, судей Конституционного Суда РФ. В отношении остальных, упомянутых выше представителей политической элиты, конституционалисты отмечают, что хотя они не могут быть отнесены к той или иной ветви власти однозначно, но при этом участвуют в выполнении функций органов государственной власти или в процессе формирования органов власти. Так, Счетная палата РФ участвует в парламентском контроле, а избирательные комиссии — необходимый структурный элемент механизма формирования законодательных органов. Поэтому относить иммунитеты аудиторов и руководителей Счетной палаты РФ, а также членов Центризбиркома РФ с решающим голосом к разряду конституционно-правовых — вполне оправданно. В конституционном праве иммунитет выступает как гарантия эффективной деятельности определенного круга лиц по выполнению функций государственной власти<sup>450</sup>.

Наконец, в качестве третьего, наиболее актуального в свете настоящего исследования критерия, можно назвать непосредственную связь именно конституционно-правовых иммунитетов с восстановлением баланса в отношениях по осуществлению верховной государственной власти. Для достижения этого баланса на современном этапе развития отечественной государственности необходимо решить приоритетные задачи борьбы с коррупцией.

За счет того, что в Конституции и иных источниках права права закрепляются предписания, которыми субъект-обладатели иммунитета освобождаются от исполнения отдельных юридических обязанностей и ответственности, возникают предпосылки для выполнения ими тех публичных функций ради осуществления которых и были созданы соответствующие органы государственной власти. Поэтому, когда возни-

---

<sup>450</sup> См.: Там же. — С. 95.

кают сомнения по вопросу об изменении объема иммунитета или его отмены, стоит выяснить, насколько облеченные иммунитетом персоны сумели преуспеть в выполнении соответствующих властных функций и не улучшится ли ситуация благодаря сужению или полной отмене иммунитета.

Деятельность субъектов, относящихся к политической элите, иммунитеты которых регулируется конституционным законодательством, в меньшей степени подвержены *внешнему* государственному контролю по сравнению с органами исполнительной власти.<sup>451</sup> Законодательство о *внешнем контроле* регулирует деятельность, осуществляемую органами, организациями и учреждениями, функционирующими *вне структур контролируемого субъекта*. Данный вид контроля может проводиться как государственными (например, законодательными, судебными органами, омбудсменами, прокуратурой, органами финансового контроля и др.), так и общественными формированиями. Правила, обеспечивающие реализацию норм об ответственности представителей политической элиты, об ограничениях, связанные с их специфическим конституционно-правовым статусом, и нормы, определяющие содержание иммунитета должны быть сбалансированы связаны как с активностью государственного, так и общественного контроля.

Преимущественно термин «внешний контроль» используется для характеристики контроля за деятельностью органов исполнительной власти, и в этой связи зарубежная доктрина зачастую ассоциирует внешний контроль с политическим, а внутренний — исключительно с административным<sup>452</sup>.

В то же время субъекты, представляющие «государственный срез» политической элиты охвачены отчасти и *внутренним* контролем (или самоконтролем), который при этом стоит понимать не только в духе административно-правовой доктрины,

---

<sup>451</sup> В этом отношении ориентиром являются положения Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202--I «О прокуратуре Российской Федерации» (пункт 1 статьи 21), где определен предмет прокурорского надзора в Российской Федерации (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366).

<sup>452</sup> См.: Там же. — С. 26 – 27.

но и с позиций концепции позитивной конституционно-правовой ответственности. «Внутренний контроль, как отмечают правоведы, направлен непосредственно на охрану от нарушений подконтрольными субъектами норм объективного права и опосредованно — на защиту субъективных прав и законных интересов»<sup>453</sup>. Он предполагает выявление в действиях подконтрольных субъектов того, что является противозаконным или указывает на некачественное выполнение ими своих функций.

В высших судах России, как и внутри системы судебной власти в целом, а также в Центральной избирательной комиссии и Счетной палате есть элементы администрирования. *Внутренний* контроль проводится здесь в порядке подчиненности — вышестоящими инстанциями по отношению к низшим или специальными формированиями — в пределах «ветви» (органа) власти<sup>454</sup>, при определенных условиях завершаясь дисциплинарной ответственностью подконтрольных лиц. Но есть и иные субъекты политической элиты, обладающие конституционно-правовым иммунитетом, которые формально не «встроены» в субординационные отношения в качестве подконтрольных субъектов. Это относится к депутатам, зарегистрированным кандидатам в депутаты на выборах представительных органов и Президента РФ, а также к Уполномоченному по правам человека РФ и Президенту РФ (как находящемуся в должности, так и завершившему осуществление своих полномочий). Некоторые элементы контроля за деятельностью депутатов просматриваются в функционировании комитетов, фракций, палат парламентов (например, оценка деятельности депутата комитетом по этике, комиссии по контролю за достоверностью сведений о доходах, партийной фракцией, или даже уполномо-

---

<sup>453</sup> Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография./ А.Б. Зеленцов, В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко и др.; отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М.: ИНФРА-М, 2015. — С. 26.

<sup>454</sup> См., например: статьи 12.1 (Дисциплинарная ответственность судей), 15 (Неприкосновенность судьи Конституционного Суда РФ) Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

ченным подразделением Администрации Президента РФ<sup>455</sup>), но в целом, данные органы *должны быть* подвержены как раз в большей степени *внешнему* контролю со стороны электората. Результаты этого контроля сливаются с политической ответственностью депутатов перед избирателями непосредственно в ходе очередных выборов.

О системном применении конституционно-правовых инструментов можно рассуждать, принимая во внимание специфику содержания и особенности формы конституционно-правовых предписаний антикоррупционной направленности. В частности, это *принципы и иные нормы Конституции*, устанавливающие наиболее *общие правила*, которые можно реализовать в целях борьбы с коррупцией, а также *специальные нормы* законов и подзаконных актов, направленные на устранение предпосылок существования и развития коррупции, а также ликвидацию коррупционных явлений и привлечение к ответственности коррупционеров.

Так, Конституция РФ непосредственно упоминает о неприкосновенности личности, частной жизни, жилища (ст. 22, 23, 25), о видах правовых иммунитетов — иммунитете Президента РФ (ст. 91), депутатском иммунитете (ст. 98) и иммунитете судей (ст. 122), а также о несменяемости последних (ст. 121), их независимости и подчинении только Конституции РФ, а также об основаниях и порядке отрешения Президента РФ от должности (ст. 93).

---

<sup>455</sup> Имеется в виду положение части 10 статьи 10 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ, которое предусматривает по решению Президента Российской Федерации, Руководителя Администрации Президента Российской Федерации либо специально уполномоченного ими должностного лица Администрации Президента Российской Федерации уполномоченное подразделение Администрации Президента Российской Федерации может осуществлять в установленном порядке проверку а) достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы ограниченный и запретов, установленных федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами (См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. Ст. 3466).

Конституционно-правовые средства *специального* характера имеющие антикоррупционную направленность, можно найти в законах и подзаконных актах, относящихся к *различным институтам* конституционного права. К ним, в частности, относятся две основные группы актов, где детализируются положения *об иммунитетах и ответственности* представителей политической элиты.

Во-первых, это документы, *обеспечивающие реализацию конституционных прав человека и гражданина* в сфере избирательных правоотношений. Эта линия включает в себя, прежде всего, Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>456</sup> от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ; «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>457</sup> от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ; «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>458</sup> от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ.

Во-вторых, это нормативные документы, посвященные определению *статуса органов государственной власти* федерального уровня и уровня субъектов Федерации, их *должностных лиц и депутатов*, в том числе, нормы об иммунитетах и ответственности.

Среди актов, включающих такие нормы, стоит упомянуть Федеральные конституционные законы «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>459</sup> от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ; «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>460</sup> от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ; «О Верховном Суде Российской Федерации»<sup>461</sup> от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ; Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>462</sup> от 26 июня 1992 г. № 3132-1; Федеральные законы «О статусе члена

---

<sup>456</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>457</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

<sup>458</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

<sup>459</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>460</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>461</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

<sup>462</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1792.

Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>463</sup> от 8 мая 1994 г. №-3-ФЗ; «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>464</sup> от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ; «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи»<sup>465</sup> от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ; «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>466</sup> от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ.

Упоминания заслуживает также группа нормативных правовых актов, *относящихся к различным отраслям права* и дополняющих конституционно-правовые предписания об иммунитетах и ответственности представителей политической элиты, — носителей государственно-властных функций и полномочий. В частности, специальные нормы о процессуальном иммунитете целого ряда субъектов, относящихся к политической элите, содержит Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации<sup>467</sup> от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (УПК РФ); предписания, касающиеся увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, в связи с утратой доверия «О противодействии коррупции»<sup>468</sup> от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ и др. Данная группа предписаний содержательно объединяется с конституционно-правовыми нормами об иммунитетах и ответственности, предполагая взаимосвязанное толкование.

На основе анализа нормативных документов и практики конституционалистами формулируется понятие конституционно-правового иммунитета как самостоятельного правового института, охватывающего совокупность норм, освобожда-

---

<sup>463</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

<sup>464</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>465</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 7. Ст. 617.

<sup>466</sup> Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

<sup>467</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4921.

<sup>468</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.



ющих от выполнения некоторых юридических обязанностей и ответственности ряд упомянутых в конституции и иных законах лиц, устанавливающих особые, усложненные и отличные от общих правовые процедуры привлечения к ответственности в целях обеспечения выполнения этими лицами определенных государственных и общественных функций. При этом в содержании правового иммунитета предлагается выделять два элемента: неприкосновенность и неотвеченность<sup>469</sup>.

Исследователи обращают внимание на то, что понятие *неприкосновенности* как элемента статуса, присущего кругу специальных субъектов конституционно-правовых отношений, следует толковать в духе ст. 22 Конституции РФ о неприкосновенности личности, установившей запрет ареста, заключения под стражу и содержания под стражей кроме случаев, когда упомянутые действия осуществляются на основании судебного решения в установленном законом порядке, а также с учетом содержания ст. 23, 25, отобразивших другие аспекты гражданской неприкосновенности. Стоит обратить внимание на то, что содержательный объем ценностей, оберегаемых конституционными нормами, закрепившими неприкосновенность рядовых граждан, примерно тот же, что и объем неприкосновенности специальных субъектов, а вот *правовые средства защиты в последнем случае являются более мощными и надежными*.

В частности, если ч. 2 ст. 22 Конституции *допускает* арест, заключение под стражу и содержание под стражей *только по судебному решению* (кроме случая задержания на 48 часов), то и члены Совета Федерации депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий, и ч. 1 ст. 98 *устанавливает запрет* на их привлечение к уголовной или административной ответственности, задержание или арест, обыск, кроме случаев задержания на месте преступления, и личный досмотр, кроме случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей, а в ч. 2 ст. 98 Конституции *императивным образом установлены важнейшие*

---

<sup>469</sup> Макарова З.В., Конева Н.С. Указ. соч. — С. 96.

*процессуальные параметры* лишения неприкосновенности: «по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой Федерального Собрания». Таким образом, для рядовых граждан в Конституции из всех средств защиты неприкосновенности назван только суд, а у депутатов кроме него еще два органа власти, способных оградить его от произвола.

Точно так же содержание ст. 23 и 25 Конституции проецируется на положения ч. 3 ст. 19 Закона о статусе парламентариев, где указано, что неприкосновенность члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку.

Но в ч. 6 ст. 19 происходит расширение объема защищаемых ценностей парламентариев за пределы общегражданского списка и устанавливается запрет на привлечение их к ответственности *за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании* в соответствующей палате Федерального Собрания Российской Федерации и *другие действия*, соответствующие статусу члена Совета Федерации и статусу депутата Государственной Думы, в том числе *по истечении срока их полномочий*. Таким образом, можно заметить, что это «расширение» и составляет *специальный предмет* защиты норм о депутатской неприкосновенности.

Таким образом, *высказывание мнения, выражение позиции при голосовании и другие виды депутатской деятельности*, — это то, ради чего депутату предоставлен иммунитет.

Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П не только расставляет необходимые акценты<sup>470</sup>, раскрывающие цели и смысл депутатской не-

---

<sup>470</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 9. Ст. 828.

прикосновенности (парламентского иммунитета), но дает необходимые ориентиры и для понимания правовой природы неприкосновенности любого из ее обладателей.

Во-первых, это *важнейшая правовая гарантия* его деятельности, причем, как уже было отмечено — *более высокого уровня* по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности.

Во-вторых, *она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер*, то есть призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым — парламента, их самостоятельности и независимости.

В-третьих, именно *необходимостью конституционной защиты* специального статуса парламентария как члена федерального представительного и законодательного органа объясняется то *исключение из общей конституционной нормы о равенстве всех перед законом и судом* (статья 19, часть 1), которое представляет собой иммунитет депутата.

В-четвертых, *федеральный закон* устанавливает *более широкий*, чем указанный в Конституции Российской Федерации, *перечень случаев, при которых парламентарий не может быть лишен неприкосновенности без согласия соответствующей палаты* Федерального Собрания.

В-пятых, *особый порядок привлечения* депутата к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, *составляет одну из существенных черт* парламентского иммунитета.

В-шестых, по своей природе парламентский иммунитет *предполагает наиболее полную защиту* депутата при реализации депутатских полномочий, выполнении депутатских обязанностей.

В-седьмых, *без лишения депутата неприкосновенности* для него *не может наступить ответственность* за действия (или бездействия), связанные с выполнением депутатских обязанностей.

В-восьмых, *неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за правонарушение, которое совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности.* Расширительное понимание неприкосновенности в таких случаях вело бы к искажению публично-правового характера парламентского иммунитета и его превращению в личную привилегию, что означало бы, с одной стороны, неправомерное изъятие из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1), а с другой — *нарушение конституционных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (статья 52).*

В-девятых, при соблюдении ограничений, предусмотренных статьей 98 Конституции Российской Федерации, в отношении парламентария *допустимо осуществление судопроизводства, но это не означает лишения парламентария неприкосновенности.*

В-десятых, *из неотъемлемого права каждого человека на защиту себя или своих близких, права каждого человека не свидетельствовать против самого себя и не быть принуждаемым к даче таких показаний вытекает, что как в ч. 1, так и в ч. 2 ст. 51 Конституции РФ в число лиц, которые освобождаются от обязанности давать свидетельские показания, включаются те, кто обладает доверительной информацией, которую по роду своей деятельности может получить и депутат.* Распространение такой информации в форме свидетельских показаний по существу означает, что *лицо, сообщившее (доверившее) ее, ставится в положение, когда оно фактически (посредством доверителя) свидетельствует против самого себя.* Именно по такого рода доверительной информации депутат может быть освобожден от дачи свидетельских показаний. *Вместе с тем данное право парламентария, закрепленное в ст. 19 Закона о статусе депутата, не допускает расширительного толкования и отказа от дачи свидетельских показаний об обстоятельствах, не связанных с осуществлением им депутатской деятельности.*

Как уже было отмечено, иммунитет кроме обеспечения особо, усложненного порядка привлечения к ответственности вообще освобождает определенные категории лиц от выполне-

ния некоторых юридических обязанностей и ответственности. Этот компонент содержания понятия «иммунитет» некоторые ученые называют — *неответственность*<sup>471</sup>. Ее содержательный объем может отличаться в зависимости от конкретного вида правового иммунитета.

Так, *судья* не несет ответственности за выраженное им при осуществлении правосудия *мнение и принятое судом решение*, если только он не совершил преступного злоупотребления или не вынес заведомо неправосудный приговор, решение или иной судебный акт (ч. 2 ст. 16 Закона РФ от 26 июня 1992 г. о статусе судей в РФ).

*Президент РФ*, прекративший исполнение своих полномочий, в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 12 февраля 2001 г. не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности *за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента РФ*.

В отношении *депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации установленная* ч. 6 ст. 19 Закона о статусе парламентариев от 8 мая 1994 г. *неответственность* означает недопустимость преследования *за высказанное им мнение, позицию, в том числе и при голосовании в палате, а также другие действия*, соответствующие статусу парламентария. Если в связи с такими действиями член Совета Федерации, депутат Государственной Думы допустили публичные оскорбления, клевету или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, возбуждение уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, осуществляется только в случае лишения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

Сопоставление положений о неприкосновенности представителей политической элиты, получивших закрепление в Конституции и законах показало, что такие предписания

---

<sup>471</sup> Макарова З.В., Конева Н.С. Указ. соч. — С. 96.

представляют собой комбинацию юридических средств, в которых просматривается достаточно отчетливо 2 элемента: *материальный* и *процессуальный*.

*Материальный* элемент иммунитета представляет собой некий защищаемый особым образом вид деятельности субъекта, за которую он не несет юридической ответственности (или несет ее в исключительных случаях и/или в сниженном объеме), а *процессуальный* элемент включает некоторые *процессуальные запреты*, а также *совокупность процедур*, которые чрезвычайно усложняют привлечение к ответственности за уголовные преступления и административные правонарушения в период выполнения защищаемым субъектом полномочий по осуществлению государственной власти (участии в этом процессе). Причем эти два элемента распределяются между обладателями иммунитета следующим образом.

Судьи, парламентарии и Президент РФ, завершивший исполнение своих полномочий, в составе своего иммунитета имеют оба элемента, а остальные представители политической элиты — только процессуальный. При этом сам термин *неприкосновенность* используется не во всех случаях в законодательстве, а применительно к Уполномоченному по правам человека в РФ, Президенту РФ (действующему, а также завершившему исполнение своих полномочий), парламентариям и судьям. Законы, определяющие правовое положение остальных представителей политической элиты, фиксируют *гарантии* выполнения защищаемыми субъектами своих функций (и это именно процессуальные гарантии). Таким образом, процессуальным иммунитетом обладают действующий Президент РФ, зарегистрированные кандидаты на выборах Президента РФ и депутатов, аудиторы и руководство Счетной палаты РФ, Уполномоченный по правам человека РФ, члены избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Среди всех перечисленных субъектов, с формальных (да и с фактических) позиций, наибольшей независимостью обладают Президент РФ, Уполномоченный по правам человека

в РФ<sup>472</sup>, а также судьи. Каждый из упомянутых субъектов имеет свою зону ответственности в борьбе с коррупцией, но особая роль здесь все же должна принадлежать судьям. Как верно отмечается учеными, «в конечном счете гарантии независимости судей — это и гарантии справедливого судебного процесса для всех участников»<sup>473</sup>. Однако всегда существует для органов правосудия риск попасть под давление высшей политической власти (как в ситуации с Конституционным Трибуналом Польши 2015-2016 гг.)<sup>474</sup> или стать замкнутой кастой<sup>475</sup>.

Однако стартовые возможности для успешной деятельности каждому из обладателей конституционно-правового иммунитета предоставляет именно он, являясь *основополагающей* среди всех прочих конституционно-правовых гарантий. Не зря в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П иммунитет назван важнейшей правовой гарантией деятельности депутата в силу того, что предполагает наиболее полную его защиту при реализации депутатских полномочий, выполнении депутатских обязанностей.

---

<sup>472</sup> Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам

<sup>473</sup> Чернышова О., Диков Г. Гарантии судебной защиты для судей в практике Европейского Суда и в других международно-правовых инструментах // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2 (111). — С. 168.

<sup>474</sup> Реформа Конституционного Трибунала проведена польскими властями в конце 2015 года. Парламент Польши получил право отстранять судей Конституционного Трибунала от должностей, влиять на порядок рассмотрения дел органом конституционного контроля. Кроме того польское правительство отказалось публиковать акты Трибунала, которые сочло недействительными, более того, под давлением политических «ветвей власти» не признаются полномочия ряда судей Трибунала. (См.: [http://www.bbc.com/russian/news/2016/06/160601\\_eurocommission\\_poland\\_constituitinal\\_tribunal](http://www.bbc.com/russian/news/2016/06/160601_eurocommission_poland_constituitinal_tribunal) (Дата обращения: 30.09.2016.))

<sup>475</sup> Поэтому предлагается решать вопрос о гарантиях судебной защиты прав самих судей в зависимости от типа спора и уровня судьи. Так, есть весомые причины для исключения из общего судебного порядка рассмотрения некоторых споров, связанных с назначением судей высших судов, и напротив, именно судебного рассмотрения требуют дисциплинарные процедуры в отношении рядовых судей (см.: Чернышова О., Диков Г. Указ. соч. — С.168).

Таким образом, чем объемней зона функциональной свободы субъекта, очерченная его иммунитетом, тем точнее и строже должна быть определена мера его конституционно — правовой ответственности.

## **§ 2. Основные модели конституционно-правовых иммунитетов и ответственности депутатов и должностных лиц государственных органов в России и зарубежных странах**

Модели конституционно-правовых иммунитетов определяются характером *функций* их обладателей, а также объемом и содержанием *материальных и процессуальных* предписаний, составляющих суть иммунитета. От функций субъекта зависит объем необходимого для их выполнения иммунитета.

Функции, полномочия, права и обязанности обладателя неприкосновенности находятся во взаимосвязи, поскольку, как уже было отмечено в предыдущем параграфе, неприкосновенность является *важнейшей гарантией*, обеспечивающей успешную деятельность тех субъектов, роль и место которых в государственном механизме связано с максимальными рисками (включая коррупционные). С основополагающей природой иммунитета связан и характер его отраслевой принадлежности. Конституционно-правовая его часть включает два элемента: *общие правила*, определяющие суть иммунитета любого субъекта правовых отношений, который в нем нуждается, и *специальные нормы*, определяющие содержание иммунитета участников осуществления верховной государственной власти (в терминологии данного исследования — политической элиты). Уголовно-процессуальная часть иммунитета должностных лиц государства и депутатов детализирует конституционно-правовую основу и находится с ней в тесной взаимосвязи.

Далее будут рассмотрены различные модели иммунитетов и ответственности глав государств, депутатов и судей.



Модель иммунитета главы государства зависит от формы правления. В государствах с монархической формой правления такой иммунитет все еще остается абсолютным. Так, согласно § 7 ст. 5 Закона о форме правления Швеции (1974), ч. 3 ст. 56 Конституции Испании (1978), король никогда не подлежит уголовной ответственности ни за какие деяния. Кроме того, непреодолимый иммунитет от уголовной юрисдикции принадлежит регенту, исполняющему обязанности главы государства<sup>476</sup>.

Республиканская форма правления предполагает преодолимость неприкосновенности главы государства. Конституционное законодательство определяет различные условия для снятия такого иммунитета.

Согласно ч. 1 ст. 61 Конституции ФРГ, иммунитет Федерального Президента является абсолютным в случае совершения им преступления по неосторожности. Если же он совершил умышленное преступление любой тяжести, то иммунитет также сводится к особому порядку наступления уголовной ответственности. Обвинение, выдвинутое и поддержанное двумя третями и более голосов Бундестага или Бундесрата, направляется в Федеральный Конституционный Суд ФРГ. Последний, оценив с юридических позиций действия Федерального Президента, решает вопрос о лишении должности или временном отстранении Федерального Президента от исполнения обязанностей.

Аналогично определен иммунитет Федерального Президента Австрии, но в этом случае согласие на его привлечение к уголовной ответственности дает верхняя палата парламента — Федеральный Совет. Категории преступлений, по которым Федеральный Президент Австрии мог бы пользоваться абсолютным иммунитетом, в Конституции не определены (ст. 63).

В соответствии со ст. 67 действующей Конституции Франции Президент обладает абсолютным иммунитетом от уголов-

---

<sup>476</sup> При подготовке раздела использован электронный ресурс: Кибальник А.Г. Иммунитеты в уголовном праве. URL: [http://www.vuzlib.ru/books/1392-ИММУНИТЕТЫ\\_В\\_УГОЛОВНОМ\\_ПРАВЕ](http://www.vuzlib.ru/books/1392-ИММУНИТЕТЫ_В_УГОЛОВНОМ_ПРАВЕ)

ной юрисдикции за любые действия, совершенные им при исполнении своих обязанностей. Исключением является его обвинение в государственной измене, когда для привлечения президента к ответственности необходимо согласие обеих палат парламента. В 1999 году Конституционный совет дал легальное толкование механизма привлечения к ответственности главы государства. Это было сделано в связи с проверкой на соответствие Конституции 1958 г. Римского статута о международном уголовном суде. В решении Совета указано, что Президент Республики обладает неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий и не может нести уголовную ответственность за действия, совершенные при их исполнении, за исключением акта государственной измены. В 2001 г. Президиум Кассационного Суда Франции согласился с правовой позицией Конституционного совета, уточнив, что неприкосновенность главы государства распространяется лишь на действия, связанные с выполнением им своих полномочий. Как указано в постановлении Президиума, иные действия Президента, не имеющие отношения к его конституционным обязанностям, могут стать предметом судебного расследования. Но при этом любые процессуальные мероприятия следует проводить только после прекращения президентского мандата. Принцип неприкосновенности главы государства направлен в первую очередь на обеспечение статуса главы государства, а не комфорта частного лица, занимающего эту должность. Президент обладая привилегией подсудности может быть судимым исключительным судебным учреждением (Высокой палатой правосудия). Закон о конституционной поправке 2007 г. подтвердил позицию в отношении освобождения Президента от ответственности за действия совершенные в период нахождения у власти в связи с выполнением конституционных обязанностей, но и после ухода с должности он освобождается от преследования за такие действия. Президент также не выступает ни свидетелем, ни истцом, ни ответчиком в течение срока своих полномочий, не может оказаться объектом проверки со стороны правоохранительных органов. Согласно французской уголовно-правовой доктрине

преступное деяние состоит из трех элементов: материального, морального и легального. Последний — это нарушение нормы закона. Поэтому действия Президента, вытекающие из его полномочий, по своей юридической природе не могут быть противозаконными<sup>477</sup>.

Неприкосновенность главы государства может быть утрачена в связи с привлечением к ответственности перед Международным уголовным судом (МУС) за преступления против человечества. Римский статут о создании МУС был ратифицирован Францией еще в 2000 г., тогда же были внесены необходимые изменения в Конституцию Франции.

Президент может быть также привлечен к конституционно-правовой ответственности за *ненадлежащее исполнение им своих конституционных обязанностей*, до реформы 2007 г. основанием отрешения могла быть лишь государственная измена<sup>478</sup>.

Неприкосновенность Президента РФ, предусмотренная в действующей Конституции России не получила непосредственной детализации в законодательстве. Однако об объеме иммунитета Президента РФ, завершившего осуществление своих полномочий, можно судить более определенно, руководствуясь положениями Федерального закона от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи».

Ст. 3 упомянутого Закона установила, что экс-Президент не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за деяния, совершенные в период исполнения полномочий Президента Российской Федерации, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру, если указанные действия осуществляются в ходе производства по делам, связанным с исполнением им полномочий Президента Российской Федерации.

Неприкосновенность Президента Российской Федерации,

---

<sup>477</sup> См.: Глава государства в зарубежных странах / под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной. М., 2016. — С. 121 – 127.

<sup>478</sup> Там же.

прекратившего исполнение своих полномочий, распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы и багаж, на его переписку.

Бывший глава государства *может быть лишен неприкосновенности в случае возбуждения* уголовного дела по факту совершения им тяжкого преступления. Председатель Следственного комитета РФ (СК РФ) в случае возбуждения уголовного дела в отношении указанного лица в связи с совершением им тяжкого преступления в период исполнения полномочий Президента направляет представление в Государственную Думу. Принятое Государственной Думой постановление о даче согласия на лишение неприкосновенности экс-Президента, с представлением Председателя Следственного комитета РФ направляется в трехдневный срок в Совет Федерации, который рассматривает в трехмесячный срок вопрос о лишении неприкосновенности, с учетом представления Председателя СК РФ, принимает по данному вопросу постановление и в трехдневный срок извещает о нем Председателя СК РФ.

Решение Государственной Думы об отказе в даче согласия на лишение неприкосновенности бывшего Главы государства, либо решение Совета Федерации об отказе в лишении неприкосновенности указанного лица является обстоятельством, исключающим производство по соответствующему уголовному делу и влекущим прекращение такого дела.

В рассмотрении вопроса на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания РФ вправе участвовать Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, в отношении которого внесено представление.

Приведенная характеристика материальных и процессуальных аспектов неприкосновенности Президента, прекратившего исполнение своих полномочий, позволяет заключить, что в законе остались открытыми некоторые вопросы: об уголовной ответственности данного лица за особо тяжкие преступления, совершенные в период пребывания в должности, а также за правонарушения разных видов, которые им совершены уже после прекращения полномочий Президента РФ. Кроме того,

учитывая, что вся процедура снятия иммунитета начинается с представления Председателя СК РФ, который назначен Указом Президента РФ, ее перспективы становятся сомнительными и полностью зависимыми от доброй воли действующего Президента РФ.

Вместе с тем приведенные сведения показывают, что в условиях республиканской формы правления иммунитет главы государства проявляется двояко. Он может быть абсолютным либо относительным. Общим условием наступления уголовной ответственности является отрешение Президента от должности либо иное основание прекращения полномочий.

Все разнообразие подходов к нормативному закреплению юридической ответственности президента, известных современному конституционализму, имеют в качестве базового образца конструкцию института импичмента Президента США. Поэтому представляется необходимым остановиться на ней более подробно.

Проблематика конституционно-правовой ответственности президента, главным образом, концентрируется вокруг института импичмента. Данный термин, используется традиционно (причем не только в СМИ и политологических исследованиях), но и в работах по конституционному праву,<sup>479</sup> — в значении «отрешения от должности». Между тем, в США он относится к формальному выдвижению обвинения против должностного лица Палатой представителей, выступающей в качестве большого жюри по конкретному делу. Иными словами — импичмент аналогичен выдвижению обвинения большим жюри в уголовном процессе. По наблюдениям американских исследователей, импичмент в отношении Президента Соединенных Штатов *с одной стороны*, является правовой процедурой, *а с другой* оружием политической борьбы<sup>480</sup>. Импичмент воспринимается как политический инструмент, «несмотря на все атрибуты уголовного дела, он не имеет структурности обычно-

---

<sup>479</sup> См.: Дзидзоев Р.М. Институт импичмента в России. М.: Юрлитинформ, 2010.

<sup>480</sup> Осаке К. Суть американского права импичмента: процессуальный ориентир // Научные труды «Эдлет». Алматы, 1999. №2 (6). — С. 34.

венного судебного расследования и глубоко связан с политическими интересами на каждом его этапе»<sup>481</sup>. Примечательно, что степень политизации процедуры импичмента уменьшается, если подсудимый — федеральный судья<sup>482</sup>.

Во всех процессуальных и материально-правовых аспектах Палата представителей и Сенат выступают в качестве высшего суда. Все постановления, которые они принимают по вопросам импичмента, входящим в компетенцию каждой из палат, являются окончательными и не подлежат пересмотру Верховным судом США.

Конституция формулирует в шести положениях основные аспекты процесса импичмента от «выдвижения обвинения» до «вердикта» (вынесения решения судом импичмента)<sup>483</sup>. Все

---

<sup>481</sup> Там же.

<sup>482</sup> В соответствии с Конституцией США сложились два разных стандарта процедуры импичмента: более строгий общий — для всех гражданских должностных лиц, за исключением федеральных судей и смягченный — для отстранения от должности федеральных судей. Общим для обоих стандартов является цель импичмента: не уголовное наказание обвиняемого гражданско-го должностного лица, а отстранение его от должности. Как только это произойдет, уголовное дело может быть возбуждено против соответствующего гражданского должностного лица, если для этого существуют основания.

<sup>483</sup> Конституция США от 17 сентября 1787 г. содержит следующие положения, посвященные импичменту:

Абз. 5. Раздел 2. Статья I.

Палата представителей должна избирать своего спикера и других должностных лиц; ей одной принадлежит право возбуждать импичмент.

Абз. 6, 7. Раздел 3. Статья I.

Только Сенат имеет право производить суд по обвинениям в порядке импичмента. Когда он заседает с этой целью, члены его должны принести присягу или торжественное обещание. Когда Сенат судит Президента Соединенных Штатов, председательствует в Сенате главный судья; никто не может быть осужден без согласного мнения двух третей присутствующих членов.

В порядке импичмента приговор не может идти далее отрешения от должности и лишения права занимать и исполнять какую-либо почетную, доверенную или платную должность на службе Соединенных Штатов; но осужденный тем не менее не освобождается от обвинения, следствия, суда и наказания в законном порядке.

Раздел 4. Статья II.

Президент, Вице-президент и все гражданские должностные лица Соединенных Штатов должны смещаться с должности путем импичмента при осуждении за совершение государственной измены, взяточничества или иных тяжких преступлений и проступков.

неясности конституционной формулировки можно восполнить, используя прецедентное право (практику импичмента), которое возникло за время с импичмента сенатора Уильяма Блаунта в 1798 г. до судебного разбирательства Уильяма Джефферсона Клинтона в 1999 г. На протяжении этого периода процедура импичмента применялась 16 раз<sup>484</sup>.

Конституция США устанавливает *два типа санкций* в рамках ответственности по импичменту: *один* — обязательный (отстранение от должности), *другой* — дискреционный (лишение права занимать или исполнять должность в будущем). Среди деяний, которые могут стать основанием для импичмента в Конституции названы государственная измена, взяточничество, другие тяжкие преступления и правонарушения (...other high crimes and misdemeanors)<sup>485</sup> (раздел 4 Статьи 2). Как показала практика, чтобы действия могли быть признаны «серьезными преступлениями или мисдиминорами», они должны быть 1) уголовно наказуемыми, 2) подрывающими конституционную систему США, 3) допускающими злоупотребление каким-либо должностным положением или властью. При этом необходимо наличие всех трех элементов<sup>486</sup>.

---

Абз. 3. Раздел 2. Статья III.

В процессе по всем преступлениям, кроме дел импичмента, должны участвовать жюри; ...

<sup>484</sup> Но Президент США ни разу не был таким способом отстранен от должности, хотя процедура импичмента применялась против 2-х президентов, 1 сенатора, 1 министра, 1 члена Верховного суда США, 10 членов федерального суда и 1 члена торгового суда. Из этого числа: 7 — невиновных, 7 — виновных, против 2-х дел было прекращено.

<sup>485</sup> Термин «важные преступления и мисдиминоры» был взят из общего права Англии. По мнению историков английского права, это понятие впервые было использовано королем Эдвардом Ш в 1376 г., когда последний дал указание парламенту подвергнуть импичменту лорда Латимера. Парламент исполнил волю короля, и таким образом термин стал частью английской истории импичмента. В американском праве однако правомерность понятия «важные преступления и мисдиминоры» с точки зрения Конституции никогда не прояснялась Конгрессом, судами или историей. Все, что можно сказать с определенной степенью уверенности — это термин чисто художественный и означает то, что скажут судьи импичмента.

<sup>486</sup> См.: Осаков К. Указ. соч., — С. 37, 38.

В США нет какой-либо раз и навсегда установленной единой образной процедуры импичмента. Каждый раз, когда Сенат созывается в качестве суда по делу об импичменте, в первую очередь, принимаются правила процедуры, которые будут применяться в данном конкретном случае. Каждый процесс в деле импичмента различен.

Всю процедуру импичмента, сообразуясь с нормами Конституции, принято подразделять на две стадии: 1) до начала судебного разбирательства (включает 5 этапов); 2) само судебное разбирательство (включает 6 этапов). Американский исследователь Кристофер Осаквэ, опираясь на пример импичмента в отношении Президента Клинтона, следующим образом представил детальную структуру данной процедуры<sup>487</sup>.

*Первая стадия (pre-trial proceedings) проходит в Палате представителей.*

Палата представителей просит назначения независимого (independent counsel) прокурора для расследования обвинения против Президента.

По просьбе министра юстиции США коллегия трех федеральных судей назначает независимого прокурора и определяет «круг вопросов для расследования» (scope of investigation).

Специальный прокурор набирает штат работников, проводит тщательное расследование по обвинению и передает все собранные доказательства по делу палате представителей; в ходе расследования специальный прокурор может привлекать к участию большое жюри; он также может попросить министра юстиции и коллегия из трех федеральных судей о расширении круга вопросов для расследования; в таком случае перед тем, как дать согласие на расширение полномочий специального прокурора министр юстиции должен принять во внимание мнение специально созданной коллегии трех федеральных судей.

Палата представителей обсуждает полученные от команды во главе со специальным прокурором доказательства по делу и простым большинством принимает решение

---

<sup>487</sup> См.: Осаквэ К. Указ. соч. — С. 35 – 39.



об импичменте президента. Если палата одобряет обвинительное заключение по данному делу, команда юристов под руководством специального прокурора готовит так называемые «статьи об импичменте» (articles of impeachment), в которых постатейно излагаются обвинения против Президента; статьи об импичменте передаются в сенат для рассмотрения дела по существу. В деле W.J. Clinton Палата представителей предъявила против Президента два обвинения: лжесвидетельство перед Большим жури (perjury before grand jury) и создание препятствий отправлению правосудия (obstruction of justice).

Палата представителей назначает обвинителей для поддержки обвинения в сенате. Например, в деле Клинтона палата представителей назначила 13 таких обвинителей во главе с сенатором Джоном Хайдом (республиканец от штата Иллинойс и председатель комитета по судебным вопросам палаты).

Вторая стадия разбирательства происходит в Сенате.

Президент Сената (т.е. Вице-президент США или временный президент Сената США) приводит председателя Верховного суда к присяге в качестве председателя суда импичмента. В свою очередь председатель суда импичмента приводит к присяге всех сенаторов США в качестве присяжных суда импичмента; от имени палаты представителей обвинитель формально обнародует статьи об импичменте перед судом импичмента.

Сенат принимает и направляет Президенту судебную повестку, в которой указываются обвинения против него, а также срок для получения от него ответа к этим обвинениям (судебная повестка формально вручается Белому дому сенатским приставом).

В своей записке по делу, представленной суду импичмента, защитники Президента (его команда адвокатов) излагают сущность ответа Президента обвинителям против него. Делается это в следующей форме: «Президент признает себя виновным», либо «Президент признает себя невиновным». Также

обвинители от имени Палаты представителей направляют суду импичмента обоснование их обвинения.<sup>488</sup>

Судебное слушание дела по существу предполагает, что сначала обвинители излагают свои аргументы в поддержку обвинения; затем защитники излагают свои аргументы против обвинения.

Присяжные удаляются в совещательный зал для обсуждения материалов, представленных сторонами во время судебного слушания (во время обсуждения дела в совещательном зале каждому сенатору-присяжному предоставляется 15 минут для изложения своего мнения) и принятия решения по делу в форме «виновен» или «невиновен». Для признания Президента виновным требуется 67 голосов, т.е. 2/3 присутствующих сенаторов.

В полном составе суд присяжных оглашает свое решение на открытом заседании.

Некоторые важные принципы и правила процедуры импичмента

Принцип презумпции невиновности подразумевает, в том числе, что бремя доказывания вины Президента лежит на Палате представителей; вина Президента должна быть доказана до «внутреннего убеждения» (*inner conviction*) каждого сенатора

Принцип абсолютного молчания присяжных (т.е. сенаторов) в ходе судебного слушания. Они в этот период не имеют права высказывать свое мнение или устно задавать вопросы

---

<sup>488</sup> Президент Клинтон не признал себя виновным, и через команду адвокатов направил суду импичмента свой ответ на обвинение против него, где было отмечено, что даже если он совершил те деяния, которые содержатся в двух статьях импичмента, выдвинутых Палатой представителей, то они все же не являются достаточным основанием для его отстранения от должности. В свою очередь, команда независимого прокурора от имени Палаты представителей направила в Сенат обоснование обвинения, в котором указала на то, что основания для отстранения Президента США и федерального судьи США согласно разделу 4 статьи 2 Конституции одинаковы, а значит — Президент должен быть отстранен от должности (ранее, в ряде других дел об импичменте, которые возбуждались против федеральных судей, последние отстранялись от должности на основании обвинений в лжесвидетельстве).

по делу. Если есть желание задать вопрос сторонам по делу, то сенатор подает записку председателю суда, и последний оглашает полученный вопрос.

Во время судебного слушания председательствующий в Сенате принимает единоличные решения по всем вопросам процессуального права; если сенаторы с каким-либо решением не согласны, то им следует потребовать голосования и простым большинством голосов они могут преодолеть решение председательствующего.

Так как нет единообразного свода процессуальных правил для любого случая импичмента, то каждый суд для каждого дела устанавливает свои правила по следующим вопросам: 1) сколько времени дать сторонам для изложения своих аргументов за или против обвинения; 2) пригласить или нет свидетелей на судебное слушание; 3) какова продолжительность судебного слушания; 4) допускать или нет дополнительное доказательство (не включенное в материалы, переданные палате представителей специальным прокурором) и др.

Президент не обязан присутствовать в зале суда во время судебного слушания. Он может прислать своих защитников. Суд импичмента не имеет права заставить Президента давать устное показание в зале суда во время судебного слушания в силу действия принципа разделения властей, который запрещает Сенату принудительно брать устные показания от Президента по его делу.

Если Президент признан виновным и отстранен от должности, то он может нести уголовную ответственность и независимый прокурор по импичменту обладает полномочиями по возбуждению уголовного дела против него. Но даже если Президент признан невиновным и остается на своей должности, то независимый прокурор по импичменту все равно имеет право возбудить уголовное дело против Президента, не дожидаясь окончания срока его пребывания в должности по тем же обвинениям, которые содержались в статьях об импичменте.

Не существует предельного срока для принятия окончательного решения Сенатом после получения статьи об импич-

менте Президента от Палаты представителей. Например, Пола Джонс 6 мая 1994 года предъявила судебный иск, в котором обвиняла Клинтона в сексуальных домогательствах. Моника Левински 6 августа 1998 года впервые давала показания о своих сексуальных отношениях с Клинтонем. 11 декабря 1998 года Палата представителей в полном составе одобрила две статьи об импичменте Клинтона, и только 12 февраля 1999 г. суд импичмента признал Президента Клинтона невиновным<sup>489</sup>.

В США механизм ответственности Президента не использовался в антикоррупционных целях, но в других странах, как будет показано в § 3 данной главы, это практика возникла.

Депутатский (парламентский) иммунитет прежде имел заметные различия в разных правовых семьях, но теперь специалисты отмечают явное сближение. Хотя в моделях иммунитета еще продолжает сказываться определенная разница в регламентации характерной для континентальной семьи и семьи общего права.

В одних странах (например, в Германии, Италии), так же как и в России, депутатский иммунитет действует в течение всего срока полномочий парламентария. Другие страны (Япония, Франция) распространяют иммунитет только на период парламентской сессии, третьи — ограничивают неприкосновенность периодом сессии, а также определенным периодом до ее начала и завершения (в Великобритании — 40 дней, в США — время следования на сессию и обратно). Иммунитет может прекращаться в случае совершения преступле-

---

<sup>489</sup> По мнению К. Осакавэ, примечательными в деле Клинтона являются следующие обстоятельства: 1) суд импичмента состоял из 55 республиканцев и 45 демократов (сам Клинтон — демократ). В деле Клинтона палата представителей предъявила два обвинения против него: лжесвидетельство в большом жюри и создание препятствий отправлению правосудия; 2) команда адвокатов Клинтона направила суду импичмента ответ, в котором выдвинула следующий аргумент: хотя Президент считает себя невиновным, но даже если он совершил деяния, содержащиеся в двух статьях об импичменте, они не являются достаточным основанием для его отстранения от должности, 3) 17 августа 1998 г. Президент Клинтон в течение более 4 часов лично давал показания перед большим жюри по делу Monica Lewinsky. (См.: Осакавэ К. Указ. соч. — С. 39).

ния (Франция) или даже нарушения общественного порядка (США)<sup>490</sup>.

«Свобода речей и дебатов» как основание неответственности законодателей за все, что совершено при осуществлении законотворчества, закреплена в Конституции США. И если в 1951 г. в решении по делу *Tenney v. Brandhove* Верховный Суд США распространил иммунитет от уголовного преследования на любую деятельность законодателей, то в 1972 г. в деле *Hitchinson v. Proxmire* было принято решение вернуться к строгому пониманию конституционного предписания об иммунитете законодателей только при осуществлении законодательной деятельности<sup>491</sup>.

В странах общего права иммунитет законодателей от уголовного преследования за совершение деяний, прямо связанных с исполнением своих обязанностей, приближается по своему характеру к абсолютному (исключение составляет возможность уголовного преследования парламентариев за «речи и дебаты» по решению Палаты Лордов).

Раздел 6 ст. I Конституции США гарантирует членам обеих палат Конгресса иммунитет и индемнитет. Иммунитет состоит в том, что они не могут быть подвергнуты аресту во время их присутствия на сессии палаты, а также следования в палату и возвращения из нее за исключением случаев измены, тяжкого преступления (фелонии) и нарушения общественного порядка. Как видно из приведенной формулировки, иммунитет конгрессменов достаточно узок по своему содержанию.

Их личный индемнитет также носит ограниченный характер: Конституция в том же разд. 6 ст. I устанавливает лишь запрет подвергнуть их допросу кому бы то ни было, кроме самой палаты в связи с их «речами и дебатами» в палате.

Зато материальный аспект индемнитета имеет полноценное содержание: сенаторы и представители получают за свою

---

<sup>490</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации // под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. URL: <http://kommentarii.org/konstitutc/page106.html>(Дата обращения: 30.09.2016.)

<sup>491</sup> См. Кибальник А.Г. Указ. соч.

службу вознаграждение, установленное законом и выплачиваемое казначейством США<sup>492</sup>.

В современном законодательстве стран континентального права получила закрепление доктрина депутатской неприкосновенности.

Так, в ст. 26 Конституции Франции указывается, что никакой член Парламента не может быть подвергнут преследованию, розыску, аресту, задержанию или суду за его мнения или его голосование при выполнении его функций, любой член Парламента не может «по делам уголовным или исправительным» подвергаться аресту или какой-либо другой мере, лишаящей его свободы или ограничивающей ее иначе, как с разрешения бюро палаты, в состав которой он входит. Это разрешение не требуется в случае задержания на месте совершения преступления или проступка либо окончательного судебного осуждения. Задержание, меры, лишаящие свободы или ограничивающие ее или преследование члена Парламента приостанавливаются на период сессии, если этого требует палата, в которой он состоит. Причем для того, чтобы принять решение по этому вопросу, соответствующая Палата собирается на дополнительные заседания<sup>493</sup>.

Несколько иную модель иммунитета депутата (сенатора) представляет действующая Конституция Республики Польша в ст. 105. Депутат не может быть привлечен к ответственности за свою деятельность, входящую в объем его депутатского мандата, ни в период его действия, ни после его погашения. За такую деятельность депутат отвечает исключительно перед Сеймом, а в случае нарушения прав третьих лиц может быть привлечен к судебной ответственности только с согласия Сейма.

К уголовной ответственности без согласия Сейма депутат не может привлекаться со дня опубликования результатов выборов и до дня погашения его мандата. Если же уголовное судопроизводство началось до дня получения мандата, то оно

---

<sup>492</sup> Там же.

<sup>493</sup> См.: Избранные конституции зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. М.: Юрайт. 2011. — С. 170.

должно быть приостановлено по требованию Сейма до момента прекращения депутатских полномочий. На этот период подлежит также приостановлению течение срока давности в уголовном судопроизводстве. Вместе с тем, польский парламентарий может выразить согласие на привлечение его к уголовной ответственности и тогда все правила защиты со стороны палаты нейтрализуются.

Задержание и арест депутата также исключены без согласия Сейма кроме случаев, когда депутат застигнут при совершении преступления или если его задержание необходимо для обеспечения надлежащего хода судопроизводства. О задержании незамедлительно уведомляется маршал Сейма, который уполномочен дать распоряжение о немедленном освобождении задержанного<sup>494</sup>.

Ст. 46 Конституции ФРГ предусматривает два вида депутатского иммунитета. Абсолютный по своему характеру иммунитет связан со «свободой речей и дебатов»: «Депутат ни в коем случае не может быть подвергнут преследованию в судебном ... порядке или иным образом привлечен к ответственности вне Бундестага за голосование или мнение, высказанное в Бундестаге или одном из его комитетов» (ч. 1). Но уже в ч. 2 речь идет о традиционном для континентального права иммунитете депутата от уголовного преследования, который может быть привлечен к ответственности или арестован за деяние лишь с согласия Бундестага, за исключением случаев задержания на месте преступления или в течение дня, следующего за днем совершения деяния. Более того, Бундестаг может по своему усмотрению приостановить уже начатое уголовное преследование депутата, а также любое производство против депутата (предусмотренное ст. 18) связанное со злоупотреблением основными правами, которое может завершиться лишением прав, любое содержание под стражей и любое иное ограничение его личной свободы (ч. 4).

Составной частью парламентского иммунитета является свидетельский иммунитет депутатов, который в ФРГ возведен

---

<sup>494</sup> См.: Там же. — С. 359.

на конституционный уровень: депутаты имеют право не давать показаний относительно лиц, которые доверились им как депутатам или которым они доверили в этом качестве факты, а также о самих этих фактах (ст. 47).

Подобный порядок наступления уголовной ответственности предусмотрен для депутатов парламентов других стран континентального права.

Анализ конституционного законодательства позволяет прийти к выводу о том, что в последние десятилетия стал сужаться объем и характер депутатского иммунитета и в странах континентального права. Так, ч. 3 ст. 57 Федерального конституционного закона Австрии 1920 года (в редакции Закона 1979 г.) не требует согласия Национального Совета для уголовного преследования его депутата в случае, если совершенное им деяние явно не связано с политической деятельностью данного депутата. Шведский Закон о форме правления (1974) вообще отказался от традиционной для континентального законодательства формулировки депутатской неприкосновенности, установив в главе 4 (§ 8) иммунитет от преследования за «высказывания или действия при исполнении своих обязанностей». Более того, этот иммунитет не является абсолютным, так как возможно наступление уголовной ответственности «лица, которое выполняет или выполняло обязанности члена Риксдага» в случае, если «дано согласие Риксдага».

В отношении депутатского иммунитета, закрепленного в континентальных моделях, можно прийти к заключению о том, что он имеет тенденцию движения к большей функциональности, более точному ограничению области защищенности депутатской практики. В данном аспекте можно обнаружить проявление сближения с моделями англосаксонского типа.

Вместе с тем в большинстве стран Европы депутатский иммунитет в определенной мере характеризуется относительностью. Если связь деяния с функциями народного избранника отсутствует, например депутат застигнут на месте совершения преступления, то предусмотрена возможность лишения иммунитета с согласия палаты. Возможна также ситуация, когда де-



путат добровольно соглашается на уголовное преследование. Здесь относительность иммунитета проявляется в зависимости от воли парламентария. Иммунитет может также носить и абсолютный характер, но уже в отношении деяний, непосредственно связанных с участием депутата в осуществлении компетенции парламента. Тогда он зачастую сохраняется и после истечения срока полномочий депутатов.

Конституционно-правовые модели иммунитета судей, пожалуй, в максимальной степени связаны с особенностями антикоррупционной практики отдельных стран и авторитетом судейского сообщества в них. Так, авторитет судейской профессии в странах англосаксонской правовой семьи органично связан с абсолютным иммунитетом судей, тогда как неоднозначная репутация представителей судебной власти и в целом правоохранительных органов в странах постсоциалистического типа рождает сложности в определении устойчивой модели судейского иммунитета.

В законодательстве большинства стран общего права до сих пор нет четкого определения пределов иммунитета судей от уголовной ответственности. Например, в Англии и сейчас действует положение Акта об устройении (1701 г.) о том, что «патенты на должности судей будут выдаваться *«quam diu se bene gesserint»* («пока они будут вести себя хорошо»), а отстранение судьи от должности возможно «в случае представления обеих палат парламента» и осуществляется королем<sup>495</sup>. Аналогичная формула о пребывании судей Верховного и нижестоящих судов на своих должностях «пока безупречно себя ведут» закреплена и в Разделе 1. Статьи III Конституции США. Условием привлечения судьи к уголовной ответственности в США является «суд импичмента», отрешающий судью от должности квалифицированным большинством голосов (обычно 2/3). В отношении судей Верховного Суда импичмент производится Сенатом США (Раздел 4. Статьи II Конституции США).

Стоит отметить, что доктрина абсолютного судебного иммунитета вызывает неоднозначное восприятие в среде аме-

---

<sup>495</sup> См. : Кибальник А.Г.Указ. соч.

риканских юристов. Можно встретить утверждения о неконституционном захвате судами власти, о коррумпированности судов. Приводится даже формула: власть + иммунитет = злоупотребление властью со стороны судей. На самом деле судьи могут быть привлечены к уголовной ответственности, но случается это нечасто<sup>496</sup>.

Условием наступления уголовной ответственности судьи является предварительное отрешение судьи от должности главой государства (Англия), законодательным органом (США), вышестоящим судом (Испания, Германия) или специальной дисциплинарной коллегией (Чехия, Словакия).

Проблема снятия иммунитета судей в государствах, развивающихся на постсоциалистическом пространстве, решается нередко в присутствии множества коррупциогенных факторов. Так, например, в Молдавии практика столкнулась с тем, что Генеральный прокурор может требовать от Высшего совета магистратуры снятия иммунитета с тех судей, которые выступали против действий прокуратуры. Учитывая, что в Восточной Европе положение судей часто является слабым по сравнению с прокурорами, можно ожидать использования прокуратурой ложных обвинений против судей (в коррупции, «торговле влиянием»), чтобы сделать судей более покладистыми<sup>497</sup>.

На этом фоне кажется достаточно привлекательной модель администрирования, которая основана на самоуправлении и предполагает в полной мере автономное принятие решений по вопросу о снятии судейского иммунитета. Так, например, Судебный совет Словацкой Республики (далее — Совет) — орган, статус которого закреплен непосредственно в Конституции 1992 года, состоит из восемнадцати членов: восемь избираются самим судейским сообществом, трое — парламентом,

---

<sup>496</sup> Zerman Gary L. The Doctrine of Judicial Immunity. URL: <http://www.sd-jail4judges.org/Judicialimmunity.htm> (Дата обращения: 30.09.2016).

<sup>497</sup> AMICUS CURIAE BRIEF ON THE IMMUNITY OF JUDGES FOR THE CONSTITUTIONAL Opinion no. 698 / 2012 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION).p.41-47. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)008-e). (Дата обращения: 30.09.2016).

еще трое назначаются Президентом и трое — Правительством. Со времени своего создания Совет имел широкие полномочия в области вопросов, связанных с членами судейского сообщества, назначениями, продвижением по службе и дисциплинарными процедурами в отношении судей. Но в сфере бюджета и финансов его полномочия были рекомендательными или совещательными. Министерство юстиции оставило за собой право освобождать председателей судов от должности и словацкие министры юстиции использовали это полномочие. Изменения в организации работы судов не сопровождались каким-либо ощутимым повышением эффективности их деятельности. Не появилось и оснований для восстановления доверия общества к судебной системе; число правонарушений и скандалов все еще высоко. Единственная разница заключалась в том, что раньше политическое влияние на судей осуществлялось коррумпированной политической элитой, а теперь «правили баллотироваться» сами судьи. Особенно опасным сочетанием оказалась комбинация судейского корпуса старой закалки, который полагал, что администрирование правосудия представляет собой разновидность личного бизнеса, направленного на получение прибыли, и нового, еще не апробированного института, которым легко манипулировать. Институциональная структура судебных советов такова, что главная роль в них всегда отводится судьям старшего поколения. Судьи старшего поколения обычно представляют собой «наследие» коммунистического режима. Трудно представить, что судьи, воспитанные в коммунистическом духе, внезапно превратятся в независимых и ответственных управленцев, которые будут ставить благо судебной системы выше собственного интереса<sup>498</sup>.

Чехия после «бархатной» революции сохранила «австрийский тип» администрирования судов. Судьи назначались Президентом по представлению министра юстиции. Но эта система тоже стала давать сбои. Конституционный суд Чехии

---

<sup>498</sup> Бобек М. Администрирование судов в Чешской Республике: в поиске конституционного баланса // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. — С. 31.

в 2006 г. постановил, что правило, согласно которому «тот, кто назначает, может отозвать», полностью оправдано в случаях, если имеют место непосредственные отношения власти-подчинения, тогда как между Президентом и судьями таких отношений нет. Конституционный суд отменил нормы, позволявшие должностным лицам и органам исполнительной власти снимать с должности председателей судов и их заместителей.

В отсутствие национального судебного совета возник вопрос о том, кто должен быть уполномочен отстранять от должности председателей судов и их заместителей. Было найдено компромиссное решение, которое заключалось в передаче этого полномочия дисциплинарным комиссиям. Эти комиссии состояли только из судей и традиционно созывались для того, чтобы рассматривать дела о нарушениях, допускаемых судьями в рамках исполнения своих обязанностей, связанных с отправлением правосудия. Эти комиссии не пользовались большим доверием, результаты их деятельности носили корпоративный и попустительский характер. В итоге комиссии были реформированы и на них были возложены полномочия по отстранению председателей и заместителей судов, но только после соответствующего решения дисциплинарных комиссий. После 2008 года они стали состоять из шести членов, только трое из которых являются профессиональными судьями (один — членом Верховного суда, один Верховного административного суда и один — суда нижестоящей инстанции), трое оставшихся — государственный прокурор, адвокат и научный работник. Все члены комиссий избираются сроком на пять лет. Это решение вызвало возмущение чешского судейского сообщества, поскольку впервые в истории чешских судов дела о дисциплинарных правонарушениях судей оказались «открыты» для участия представителей других юридических специальностей<sup>499</sup>.

Данный казус показывает, что вряд ли можно выбрать при создании механизма снятия судейского иммунитета и привлечения судей к дисциплинарной ответственности некую иде-

---

<sup>499</sup> Бобек М. Указ. соч. — С. 35.

альную модель судебного администрирования, которая минимизирует коррупционные риски и давление политических органов государства. Здесь скорее стоит с учетом собственного опыта и особенностей конкретной ситуации осторожно заимствовать идеи из других правопорядков, не рассчитывая при этом на быстрый успех, но стремясь решить конкретные задачи.

### **§ 3. Особенности реализации конституционно-правовых предписаний об иммунитетах и ответственности представителей политической элиты в России и за рубежом**

Нормы, определяющие основания и порядок реализации положений об иммунитетах и ответственности «первого лица в государстве», как раз и делают институты президента и премьер-министра правовыми в полном смысле, «закрывая» соответствующие комплексы предписаний, *на санкции*, ограничивающие президентскую власть. В то же время иммунитеты указывают на цели деятельности высших должностных лиц при выполнении своих полномочий, определяя одновременно необходимые гарантии для осуществления ими публичных функций.

В двух судебных решениях 2000-х, принятых в отношении премьер-министра Италии Сильвио Берлускони и президента Франции Жака Ширака, встал вопрос о том, возможно ли привлечение к уголовной ответственности данных высокопоставленных государственных должностных лиц за преступления, предположительно совершенные до вступления в должность, и возможно ли возбуждение уголовного дела в отношении них в дальнейшем. Несмотря на то, что большинство конституций содержат положения о предоставлении иммунитета членам парламента и главам государств, данный иммунитет, как правило, является функциональным, то есть, распространяется только на действия, совершаемые в процессе осуществления

их функций. Другие конституции просто требуют предварительного разрешения парламента для возбуждения уголовного дела в отношении таких должностных лиц. Упомянутые уголовные дела в отношении премьер-министра Италии и президента Франции возобновили обсуждение вопроса об объеме иммунитета, которым могут обладать высокопоставленные чиновники.

Премьер-министр Италии Сильвио Берлускони столкнулся с несколькими уголовными делами, которые получили продолжение и после того, как он вступил в должность. В рамках одного из них, помимо Берлускони, бывшему министру обороны Италии, Чезаре Превити, были предъявлены обвинения в подкупе судей. Итальянский закон, касающийся официального иммунитета, а также требование парламентского разрешения для возбуждения уголовного дела распространяются только на членов парламента, главу государства и не применимы к действующему премьер-министру, который пользуется иммунитетом только в качестве члена парламента<sup>500</sup>.

Конституционные положения, касающиеся иммунитета для обладателей публичных должностей (постов), в Италии состоят в следующем:

Ст. 68 предусматривает иммунитет для членов парламента в отношении выражаемых ими мнений, и голосования в связи с осуществлением ими своих полномочий. Личные или домашние обыски, аресты или задержания членов парламента требуют предварительного разрешения со стороны их палаты, за исключением случаев, когда в отношении парламентария судом вынесен окончательный приговор или депутат застигнут в момент совершения преступления, за которое арест является обязательным.

Ст. 90 Конституции касается неприкосновенности Президента Республики, который не может быть привлечен к уголовной ответственности за действия, совершенные им при

---

<sup>500</sup> В большинстве конституций статус министра совместим с парламентским мандатом, тогда как Франция, где член правительства не может одновременно выступать в качестве члена парламента, является исключением (ст. 23 Конституции Франции).

исполнении полномочий, за исключением государственной измены или посягательства на Конституцию. В последних случаях Президент должен быть привлечен к ответственности парламентом на совместном заседании палат большинством голосов членов парламента.

Ст. 96 установила, что преступления, совершенные при исполнении своих обязанностей Председателем Совета министров и министрами, рассматриваются даже после прекращения ими своих полномочий в порядке обычного судопроизводства, по разрешению, даваемому Сенатом Республики или Палатой депутатов в соответствии с нормами конституционного закона.

Таким образом, в Италии даже если премьер-министр является членом парламента, то ст. 68 Конституции не является препятствием для продолжения судебного разбирательства, которое началось до вступления в должность этого лица.

2003 г. был периодом председательства Италии в Европейском Союзе и ситуация уголовного преследования премьер-министра страны не казалась политически уместной. Под влиянием этого внушительного фактора Парламент Италии в рамках сокращенной процедуры принял закон № 140 от 20 июня 2003 г. получивший название «Лекс Берлускони» (*“Lex Berlusconi”*)<sup>501</sup>. Самым важным положением этого закона стала статья 1, согласно которой Президент Республики, президент Сената, президент Палаты представителей, премьер-министр и председатель Конституционного суда не подлежат судебному преследованию за совершение уголовного преступления, включая преступление, совершенное до их вступления в должность, пока срок их полномочий не истек. В соответствии с п. 2 ст. 1 все текущие судебные разбирательства с участием этих должностных лиц приостанавливаются с момента вступления закона в силу и до официального ухода с поста.

Конституционность «Лекс Берлускони» стала предметом рассмотрения органа конституционного контроля Италии.

---

<sup>501</sup> LAW 278 of Nov. 7, 2002, GAZZ. UFF. No. 261 (Nov. 7, 2002).

Есть две причины для предоставления иммунитета членам парламента и должностным лицам государства: это помогает гарантировать независимость носителей власти и избавляет их от препятствий в ее осуществлении. При этом важно учитывать, что под защитой положений иммунитета находится не конкретная личность, а носитель государственных функций и полномочий. Поэтому, иммунитет не является синонимом безнаказанности: уголовное дело может быть возбуждено в отношении физического лица после прекращения пребывания в должности. Иммунитет от судебного преследования — процедурный иммунитет, который следует отличать от иммунитета, предоставляемого членам парламента в отношении их мнений и выступлений.

Одним из наиболее убедительных аргументов против конституционности спорных положений закона №. 140 явился тезис о том, что они нарушают равноправие членов парламента: только три депутата, а именно: президенты двух палат и премьер-министр получили защиту от уголовного преследования. Хотя такое ограничение принципа равноправия в данном случае было признано конституционным, поскольку предоставление процессуального иммунитета пяти высшим государственным должностным лицам во время выполнения ими своих полномочий, очевидно, разумная цель. Тем не менее, такие привилегии должностным лицам, чьи полномочия изложены в Конституции, могут быть установлены только конституционной поправкой<sup>502</sup>.

Конституционный суд Италии вынес свое решение по этому делу 13 января 2004 г.<sup>503</sup>. В силу этого решения попытка предоставить иммунитет только премьер-министр не удалось.

Дело против Жака Ширака, Президента Французской республики, развивалось иначе. Уголовное дело, в котором

---

<sup>502</sup> Oellers-Frahm K. Italy and France: Immunity for the prime minister of Italy and the president of the French Republic . URL: <http://icon.oxfordjournals.org/content/3/1/107.full.pdf+html> (Дата обращения: 30.09.2016).

<sup>503</sup> RACC. UFF. CORTE COST. Decision No. 24 Jan. 13–20, 2004. Full text is on the Constitutional Court homepage available at <http://www.giurcost.org/decisioni/2004/0024s-04.html>. (Дата обращения: 30.09.2016).



он принимал участие (первоначально только в качестве свидетеля) касалось финансовых операций в период, когда Ширак был мэром Парижа и президентом политической партии «Объединение в поддержку Республики». Правовая проблема заключалась в том, будет ли он привлечен к ответственности в качестве Президента или в качестве рядового гражданина за преступления, предположительно совершенные до его вступления в должность главы государства.

Ст. 68 Конституция Франции предусматривает, как это делают и итальянская, и другие конституции, что Президент Республики может быть подвергнут судебному преследованию только за акты государственной измены. Специальный суд компетентен выносить решения по данному делу, если обе палаты парламента выдвинули обвинение против Президента в открытом голосовании абсолютным большинством голосов своих членов.

Конституционный Совет Франции вынес решение о судебном преследовании Президента республики 22 января 1999 г.<sup>504</sup>, в соответствии с которым Президент республики пользуется иммунитетом в отношении действий, совершенных им при исполнении своих полномочий, за исключением случаев государственной измены. Суд также пояснил, что Президент не освобождается от уголовной ответственности и на него не распространяется временная привилегия иммунитета от уголовного преследования до конца пребывания в должности. Соответственно, обычный суд, который приглашал президента в качестве свидетеля не считал себя компетентным рассматривать деяния, совершенные главой государства. Это решение было обжаловано в Кассационном суде.

Тем не менее, на вопрос о том, может ли Президент быть вызван в качестве свидетеля, Кассационный суд дал тот же ответ, что и Конституционный Совет: чтобы обеспечить нормальное функционирование государства, Президент республики не должен вызываться для дачи показаний перед уголовным

---

<sup>504</sup> Full text is on the Constitutional Court homepage available at <http://www.gjurcost.org/decisioni/2004/0024s-04.html>. (Дата обращения: 30.09.2016).

судом в течение срока действия его мандата<sup>505</sup>. Применимые сроки исковой давности приостанавливаются на этот период.

Дискуссия об иммунитете Президента возобновилась в рамках специальной Комиссии по «делу Ширака», которая пришла к выводу о том, что в Конституцию должна быть внесена поправка, явным образом предусматривающая, что в течение срока полномочий, Президент не может быть вызван в какой-либо суд или административный орган для дачи показаний, и что он не должен подвергаться уголовному преследованию,, а возможность судебного преследования после завершения его полномочий должна быть урегулирована органическим законом.

Представленные дела Франции и Италии, связанные с пересмотром уголовной ответственности государственных чиновников, показывают, что статус обладателей самых высоких должностей требует более внимательного изучения. Когда высшие должностные лица государства являются наказуемыми за определенные преступления, по крайней мере, в соответствии с международным правом, их уголовная ответственность должна также быть предметом регулирования на национальном уровне. Аналогичный вывод можно сделать из уставов Международных уголовных трибуналов по бывшей Югославии и по Руанде. Случаи Италии и Франции свидетельствуют о наличии пробела в национальном законодательстве о судебном преследовании высших должностных лиц за уголовные преступления, совершенные до их вступления в должность, а также преступления, не связанные с их официальными функциями, которые могут быть совершены в течение срока их полномочий. Идее о том, что иммунитет не является синонимом безнаказанности, должно быть дано необходимое юридическое развитие. Процессуальный иммунитет при этом предлагается вводить только конституционной поправкой, в знак признания того факта, что обладатели высоких должностей имеют высокую степень защищенности.

---

<sup>505</sup> Cour de Cassation of October 10, 2001, n. 481 (case 01-84922, Affaire Breisacher

**Дело об импичменте Президента Южной Кореи Но Му Хёна (Roh Moo-hyun)<sup>506</sup>, рассмотренное Конституционным Судом Южной Кореи в 2004 году, также представляет значительный интерес в аспекте применения норм о конституционном иммунитете и ответственности президента в целях борьбы с коррупцией.**

В своем решении Суд указывает, что согласно ст. 65 Конституции, **высокопоставленные должностные лица исполнительной и судебной власти могут быть подвергнуты процедуре импичмента за нарушение Конституции или законов.** Возможность такой процедуры служит для данных должностных лиц в качестве *предупреждения и превенции упомянутых нарушений.* Злоупотребление полномочиями путем нарушения Конституции или законов может быть пресечено путем применения процедуры импичмента. Следовательно, *цель и функция процедуры импичмента, в интерпретации Суда, состоит в защите Конституции посредством возможности приведения отдельных должностных лиц к юридической ответственности за допущенные, в процессе осуществления своих полномочий, нарушения Конституции.*

Ст. 65 Конституции Южной Кореи включает Президента в число должностных лиц, на которых может быть распространена процедура импичмента, тем самым закрепляя, что даже Президент, избираемый народом, и в силу этого обладающий непосредственной демократической легитимацией, может быть подвергнут данной процедуре *в целях защиты конституционного порядка;* и что возможный политический хаос, как реакция на принятие решения об отстранении Президента от должности, надо рассматривать как *неизбежную плату за демократию.* Система, распространяющая на Президента возможность применения процедуры импичмента, реализует тем самым принцип верховенства права или правового государства, согласно которому все подчиняются праву и ни один

---

<sup>506</sup> Решение по делу об импичменте Президента Южной Кореи Но Му Хёна (Roh Moo-hyun) см.: Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях: Учебное пособие. М.: КРАСАНД, 2015. — С. 614 – 624.

властный субъект, пусть и весьма могучий, не стоит над правом.

Вместе с тем в решении указано: не следует полагать, что ответчик должен быть отстранён от должности за *любые* нарушения закона, допущенные им в ходе исполнения своих служебных обязанностей. Это противоречило бы принципу пропорциональности, согласно которому конституционная санкция должна соответствовать тяжести содеянного ответчиком. Поэтому наличие «законных оснований для ходатайства о проведении судебного разбирательства по импичменту» в ст. 53 (1) Закона о Конституционном Суде означает, что имело место *серьёзное* нарушение закона, достаточное для того, чтобы оправдать отстранение должностного лица от занимаемой должности, а не просто *любое* нарушение закона.

Вопрос о том, имело ли место в данном деле *«серьёзное нарушение закона»*, приводит Суд к следующей цепи умозаключений.

Президент как глава государства и глава исполнительной власти обладает весьма значительным статусом (ст. 66 Конституции). Кроме того, Президент является институтом, представляющим волю народа, непосредственно выраженную фактом демократической легитимации путём избрания Президента на общенациональных выборах (ст. 67 Конституции). В данной связи, существует значительное отличие между политическими функциями и весом Президента и других должностных лиц, которое *проявляется, в том числе, в несовпадении «последствий отстранения от должности»*.

Решение отстранить Президента от занимаемой должности нарушило бы «демократическую легитимацию» Президента нацией и могло бы вызвать политический хаос, связанный с несовпадением взглядов среди граждан. Поэтому, применительно к Президенту, «непосредственная демократическая легитимация» путем проведения общенациональных выборов и «публичный интерес, *состоящий в непрерывном осуществлении Президентом своих полномочий»*, Суд предлагает рассматривать как необходимые элементы решения вопроса об отстранении Президента от должности. В результате, для принятия

решения об отстранении Президента от должности требуется серьёзное нарушение закона, которое *значительно перевешивает* весьма важные последствия принятия подобного решения об отстранении, в то время как даже сравнительно небольшое нарушение закона может оправдать отстранение от должности государственного служащего, иного кроме Президента, поскольку последствия такого отстранения незначительны.

Исходя из того, что Президент является институтом, непосредственно представляющим волю народа, демократически легитимированным посредством выборов, законное основание для импичмента Президента может быть обнаружено лишь тогда, когда Президент окончательно потеряет доверие народа в результате действий, нарушающих закон.

Следовательно «нарушение закона, значимое в контексте защиты Конституции», требующее отстранения Президента от должности означает действие, угрожающее основному порядку свободной демократии, то есть, такое, которое направленно против основных принципов правового и демократического государства. Действия, «не оправдавшие доверия народа», включают в себя, в отличие от «нарушений закона, значимых в контексте защиты Конституции», совершенно иные действия, в качестве примеров которых можно назвать взяточничество, коррупцию и действия, наносящие очевидный ущерб государственным интересам, за исключением действий, угрожающих основному порядку свободной демократии.

Поэтому, например, в случае причастности Президента к коррупции, если он злоупотребляет при этом своими полномочиями и статусом, закреплёнными Конституцией, совершает такие деяния, как взяточничество и казнокрадство, можно заключить, что Президент в силу совершения им упомянутых деяний должен прекратить осуществление своих полномочий. К такому же решению суд может прийти, если действия Президента явно причиняют ущерб государственным интересам, вопреки данному Президентом обязательству действовать в интересах народа, или если Президент, злоупотребляя своими полномочиями, вмешивается в компетенцию других

конституционных институтов, в частности, — Национального Собрания, если Президент нарушает основные права граждан, притесняя их, участвует в незаконной избирательной компании или фальсификации итогов голосования на выборах с привлечением государственного ресурса. В упомянутых случаях Президент уже не должен сохранять свои полномочия, поскольку потерял в результате таких действий доверие граждан, рассчитывавших, что он, Президент, будет защищать основной порядок свободной демократии и добросовестно осуществлять государственные функции.

Комментируемое решение интересно в рамках антикоррупционной тематики, прежде всего, тем, что выводит своего рода формулу для определения степени серьезности того нарушения, которое может стать действительным основанием для отрешения главы государства от должности. Как уже было замечено, базовая модель импичмента характеризуется в американском варианте некоторой степенью неопределенности как в материально-правовом, так и в процессуальном аспектах, что дает возможность суду импичмента использовать данную процедуру в политических целях, а также и иметь свободу маневра для определения достаточности основания для применения данной меры конституционной ответственности. Пример южнокорейского дела показывает, что именно коррупционные преступления воспринимаются Конституционным Судом в качестве такого бесспорного основания для утраты доверия народа, даже несмотря на возможный хаос, который грозит наступить после отрешения президента.

Пример недавнего Бразильского драматического эксцесса с импичментом Президента Дилмы Русефф подтверждает, с одной стороны — ту опасность, которая исходит от неопределенности оснований импичмента, а с другой — действительную угрозу хаоса и раскола общества, которыми может обернуться результативный импичмент. В отличие от импичмента в 1992 г. (имел отчетливую антикоррупционную направленность), за который депутаты голосовали единодушно, в 2016 г. — страна и депутатский корпус разделились на два непримиримых лагеря. Такое противостояние выявилось уже

на выборах 2014 г. (51% против 48%) и обострилось в ситуации экономического кризиса, который — в конечном счете, привел к импичменту и отстранению от должности Президента Дилмы Русефф<sup>507</sup>. Как отметила сама Дилма Русефф: «Оппозицией была провозглашена политика, основной целью которой стало создание любых препятствий, проблем, и всего, что только можно придумать для блокирования работы правительства». Но детонатором конфликта все-таки послужил коррупционный скандал. Политические противники Д. Русефф направили 17 петиций в Парламент. Председатель нижней палаты, опасаясь серьезных обвинений в коррупции, угрожавших ему (была создана комиссия по этике, которая могла принять решение о лишении его депутатского мандата), сыграл на опережение и дал ход одной из 17 петиций против Русефф. В Палате депутатов за импичмент проголосовали 367 из 513, а в Сенате 61 из 81. Критика данного решения основана была прежде всего на аргументах о том, что депутаты и сенаторы, участвовавшие в голосовании, не имели ни моральных оснований, ни и специальных знаний, чтобы принять данное решение осмысленно. Поэтому оно носило характер исключительно политического выбора<sup>508</sup>. Президент не была непосредственно замешана в коррупционных скандалах, но поплатилась за нарушение экономического законодательства, которое было вызвано ошибками в антикризисной политике, хотя и не направлено на удовлетворение ее личной выгоды<sup>509</sup>. В докладе, который был представлен в рамках процедуры импичмента Специальной комиссией Сената, на 441 странице сенатором Антонио Анастасиа<sup>510</sup> разворачивается об-

---

<sup>507</sup> URL <http://brasil-russia.ru/impeachment-president-brazil-dilma/> (Дата обращения: 30.09.2016).

<sup>508</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/en/politica/noticia/2016-05/law-experts-arguments-do-not-change-balance-senators-stances-impeachment> (Дата обращения: 30.09.2016).

<sup>509</sup> URL: <http://rg.profkiosk.ru/article.aspx?aid=472593> (Дата обращения: 30.09.2016).

<sup>510</sup> См.: [https://ia601205.us.archive.org/26/items/CEI2016RelatorioPronuncia2DeAgostoDe2016/CEI2016-Relatorio-pronuncia\\_2%20de%20Agosto%20de%202016.pdf](https://ia601205.us.archive.org/26/items/CEI2016RelatorioPronuncia2DeAgostoDe2016/CEI2016-Relatorio-pronuncia_2%20de%20Agosto%20de%202016.pdf) (Дата обращения: 30.09.2016).

винение против Русефф, которая по убеждению составителя нарушила 8 принципов управления, среди которых планирование, разумность, прозрачность, разделение властей, баланс государственных счетов и законность<sup>511</sup>. В процессе голосования в парламенте произошло также еще одно достаточно серьезное нарушение: согласно Конституции, приостановление политических прав является прямым следствием отрешения от должности Президента, но за счет политического маневра — было проведено повторное голосование, в результате которого Русефф сохранила свои права<sup>512</sup>.

Имеется опыт проведения импичмента и в отечественной конституционно-правовой практике. Группа депутатов Государственной Думы выступила с инициативой отрешения Президента РФ от должности 9 июня 1998 г., когда в Секретариат Совета Государственной Думы были представлены материалы с 25 подписными листами, содержавшие обоснование постановки вопроса об отрешении Президента Б.Н. Ельцина от должности.

Обоснование постановки вопроса об отрешении Б.Н.Ельцина от должности Президента РФ содержало 5 пунктов обвинения<sup>513</sup>.

В декабре 1991 г. Президент Б.Н.Ельцин совершил государственную измену, подготовив и заключив Беловежские соглашения, окончательно уничтожившие Советский Союз и причинившие огромный материальный ущерб России, ее территориальной целостности, обороноспособности, вызвавшие многочисленные человеческие жертвы. Союзный договор 1922 г. и конституции союзных республик не содержали

---

<sup>511</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/en/politica/noticia/2016-08/rapporteur-rousseffs-case-recommends-trial-senate> (Дата обращения: 30.09.2016).

<sup>512</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/en/politica/noticia/2016-05/law-experts-arguments-do-not-change-balance-senators-stances-impeachment> (Дата обращения: 30.09.2016).

<sup>513</sup> Содержание статей обвинения раскрыто подробно в монографии Р.М. Дзидзоева, где они излагаются на основе материалов, опубликованных в Сборнике документов Специальной комиссии Государственной Думы по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ (См.: Дзидзоев Р.М. Указ. соч. С.57-60 )



правовых оснований для ликвидации СССР. По мнению депутатов, Беловежские соглашения, как и последующие действия Б.Н. Ельцина были совершены в интересах стран НАТО и в первую очередь Соединенных Штатов Америки. Подписанием этих соглашений он не только уничтожил СССР, но и подвел Россию к ее политическому, экономическому и военному разрушению. Таким образом, по мнению инициаторов, в действиях Б.Н. Ельцина имелись все признаки состава преступления, предусмотренного в ст. 64 Уголовного кодекса РСФСР (ст. 275 Уголовного кодекса РФ).

В сентябре-октябре 1993 г., организовав государственный переворот и приняв активное участие в его осуществлении, Президент Б.Н. Ельцин совершил преступления, предусмотренные в статьях 64, 70, подпунктах «в», «д», «з», «н» статьи 102 и в части 2 статьи 171 Уголовного кодекса РСФСР (статьях 278 и 280, подпунктах «а», «б», «е», «ж» статьи 105 и частях 2 и 3 статьи 286 Уголовного кодекса РФ). Инициаторы имели в виду то, что в выступлении Б.Н. Ельцина по телевидению 21 сентября 1993 г. и в Указе от 21 сентября 1993 г. № 1400<sup>514</sup>, где было объявлено о прекращении деятельности Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, содержались призывы к насильственному изменению конституционного строя, а также признаки злоупотребления должностными полномочиями. Действия Президента по изданию и организации исполнения приказа об использовании воинских частей в целях насильственного прекращения работы упомянутых представительных учреждений, которые привели к многочисленным жертвам, предлагалось квалифицировать, руководствуясь упомянутыми положениями ст. 102 и ст. 171 УК РСФСР (и соответствующими статьями УК РФ). Преступный характер поведения Президента заявители видели также в то, что оно противоречило прямо выраженной воле народа, который на прошедшем 25 апреля 1993 г. Всероссийском референдуме конституционным большинством голосов высказался против досрочного прекращения полномочий народных депутатов РФ.

---

<sup>514</sup> «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»

30 ноября 1994 г. Президентом был издан Указ № 2137<sup>515</sup>, а 9 декабря 1994 г. — Указ № 2166<sup>516</sup>. Одновременно Глава Российской Федерации как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ отдал приказ о военных действиях в Чеченской республике и тем самым, по мнению инициаторов отрешения Б.Н. Ельцина от должности, вновь совершил преступление, предусмотренное в ч. 2 ст. 171 УК РСФСР (части 2 и 3 УК РФ). Превышение Президентом своих властных полномочий в данном случае выразилось в секретном характере отданного им распоряжения о военных действиях в Чечне и в отстранении Совета Федерации от решения вопроса о применении в Чеченской Республике военной силы.

Еще одним основанием для обвинения Президента стал тот ущерб, который он, выполняя функции Верховного Главнокомандующего, нанес боеспособности и боеготовности Вооруженных Сил РФ, что в итоге соответствовало геополитическим интересам США и их союзников и было расценено инициаторами отрешения Президента от должности как оказание помощи иностранным государствам в ущерб внешней безопасности РФ (ст.275 УК РФ).

Все факты, приведенные инициаторами выдвижения обвинения против первого Президента РФ, должны были, по их мнению, свидетельствовать о том, что именно политика Б.Н. Ельцина и его окружения привела Россию к разрушению основных отраслей народного хозяйства, утрате безопасности страны, резкому расслоению общества, падению уровня жизни населения и его вымиранию. Такая деятельность Президента была расценена заявителями как преступление, предусмотренное ст. 357 УК РФ (геноцид).

Предложения о выдвижении обвинения против Президента РФ были направлены Государственной Думой на заключение специальной комиссии, избираемой нижней палатой (в со-

---

<sup>515</sup> «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики»

<sup>516</sup> «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта».

стве председателя, его заместителя и 13 членов), для оценки фактической обоснованности обвинения и соблюдения процедурных правил, по которым согласно Регламенту оно должно выдвигаться. В действительности, как было отмечено в литературе<sup>517</sup>, данная комиссия, превысив полномочия, сама дополняла обоснования обвинения юридическими фактами, которые указывали на признаки преступлений, предусмотренных в ст. 93 Конституции. Однако ни один из пунктов обвинения так и не получил требуемых двух третей голосов депутатов Государственной Думы, хотя все статьи обвинения поддержало их большинство (самое значительное число депутатов выступило в поддержку третьей статьи, для ее принятия не хватило только 17 голосов)<sup>518</sup>.

Ни одно из обвинений, выдвинутых против Б.Н. Ельцина, не содержало непосредственно коррупционного компонента, но в совокупности они *обозначили те коррупциогенные факторы*, которые стали предпосылками развития системной коррупции в России: *персонализацию власти* (о наличии данного фактора свидетельствовали все обвинения), *слабость государственных институтов* (на что указывают и сам факт заключения Беловежских соглашений, и издание Президентом России Указа № 1400, и последующие действия главы государства, направленные на насильственное прекращение работы представительных учреждений), и *отсутствие прозрачности* в принятии государственных решений (секретный характер отданного им распоряжения о военных действиях в Чечне и отстранение Совета Федерации от решения вопроса о применении в Чеченской Республике военной силы), которое позднее *способствовало формированию патронажных сетей*. Все вместе эти обвинения свидетельствовали о неготовности главы государства осознанно подчиняться в деле управления требованиям Конституции и законов, и использовать потенциал демократического компромисса.

---

<sup>517</sup> См.: Дзидзоев Р.М. Указ. соч. — С. 62.

<sup>518</sup> Голосование по вопросу о выдвижении обвинения против Президента РФ в Государственной Думе дало следующие результаты. Первый пункт обвинения получил 240 голосов, второй — 263, третий — 283, четвертый — 241, пятый — 238 (см.: Дзидзоев Р.М. Указ. соч. — С. 92).

Несмотря на различные модели депутатских иммунитетов, как по принадлежности к правовым семьям, так и по историческому пути парламентаризма, Великобритания и Россия испытывают однотипные проблемы в реализации данных правовых конструкций. В этом отношении представляет интерес сопоставление соответствующей практики.

В 2010 г. разразился «растратный скандал» в Великобритании. Судебная система страны была готова привлечь к ответственности нескольких депутатов палаты общин в связи с чередой растрат. Как никогда явственно был поставлен под вопрос статус депутатской неприкосновенности («парламентской привилегии»).

Этот принцип защиты законодателей от судебной преследования имеет корни еще в Билле о правах 1689 г. В 2008 г. Высокий суд постановил, что парламентская привилегия способствует сохранению принципа разделения властей, который требует от судебной власти не вмешиваться в деятельность законодательной власти и не критиковать ее.

Вместе с тем еще в 1999 г. межпартийный комитет парламента рекомендовал рассмотреть ситуацию с использованием депутатами тех возможностей, которые предоставляет парламентская неприкосновенность. Представители палаты общин были обвинены в нецелевом использовании средств, полученных по поддельным платежным документам, оформленным на канцелярские расходы, в махинациях с бухгалтерской отчетностью по статье — аренда жилья в Лондоне (хотя в одном случае следствие установило, что законодатель им не пользовался, проживая в другом месте, а в другом выяснило, что арендуемое жилье на самом деле находится в собственности парламентария), встречались случаи расходов на садовников, на ремонт личных теннисных кортов и благоустройство помещений и тому подобных правонарушений, каждым из которых был нанесен ущерб казне в среднем от 2 до 40 тыс. ф. ст. Однако в совокупности законодатели должны были вернуть государству средства в размере 1,12 млн ф. ст. Примечательно, что наиболее крупные суммы вернули государственный министр по вопросам здравоохранения (более 40 тыс. ф. ст.),

государственный министр по региональным вопросам (более 30 тыс. ф. ст.) и теневой министр юстиции (20 тыс. ф. ст.). В докладе парламентской комиссии, расследовавшей массовые «заимствования» депутатов из государственной казны, система их расходов была признана «непрозрачной» и «глубоко порочной»<sup>519</sup>. Под влиянием информации о многочисленных махинациях, казнокрадстве и незаконной лоббистской деятельности депутатов общественное мнение все больше склонялось к отмене или значительному сужению «парламентской привилегии» депутатского иммунитета. В результате серии разоблачений 150 законодателей отказались выдвигать свои кандидатуры на всеобщих выборах в мае 2009 г., чтобы не повредить своей партии. Всего же вернуть средства, полученные обманным путем, в государственную казну пришлось 392 бывшим и действовавшим на то время депутатам. Но не все уличенные в казнокрадстве депутаты, возвратив растроченные незаконно средства в казну, были освобождены от ответственности. На некоторых завели уголовные дела. В результате четверо депутатов досрочно прекратили свои полномочия по инициативе своих партий. По итогам расследования комиссия рекомендовала урезать компенсационные бюджеты депутатов, запретить нанимать родственников для обслуживания потребностей депутатских офисов, лишить права на «второе жилье» депутатов, живущих в часе и менее езды от Лондона, запретить покупать «второе жилье» депутатам, а только брать в аренду. Примечательно, что итогом «растратного скандала» стало включение после прихода к власти коалиции консерваторов и либеральных демократов в Тронную речь королевы законодательной инициативы, в соответствии с которой жители любого избирательного округа получают право отзывать своего депутата, нарушившего закон, если за это выступают более 10 % избирателей<sup>520</sup>.

---

<sup>519</sup> Громько А. Коррупция в верхних эшелонах власти Великобритании // Обозреватель. 2010. № 10. — С. 124. URL: [http://www.observer.materik.ru/observer/N10\\_2010/117\\_128.pdf](http://www.observer.materik.ru/observer/N10_2010/117_128.pdf) (Дата обращения: 30.09.2016).

<sup>520</sup> Там же. — С. 124 – 126.

Коррупционные аспекты в деятельности британских парламентариев и правительственных чиновников настолько многочисленны что их обилие дает экспертам основание усомниться в 14-м месте страны (из 177 стран) по рейтингу восприятия коррупции, публикуемому компанией Transparency International<sup>521</sup>. Но важным кажется здесь отметить другое: работу институтов парламентского расследования, общественного контроля (в том числе журналистских расследований), возможность вести лоббистскую деятельность, отражая получаемые доходы в реестре палаты общин и занося туда сведения о встречах лоббистов с депутатами и государственными чиновниками, запрет поддерживать законопроекты за плату. В то же время, крупные коррупционные сделки в тот же период 2008 — 2010 гг. заключались на сотни млн. долл. В итоге Организация экономического сотрудничества и развития в своем докладе указала на то, что «разочарована и серьезно обеспокоена сохраняющейся неспособностью Великобритании устранить в своем законодательстве недостатки, допускающие подкуп иностранных государственных представителей и корпоративную склонность к даче взяток иностранцам»<sup>522</sup>. В соотношении с коррупцией, выражающейся в сокрытии властями информации о преступных сделках крупного бизнеса, давлении на суд, успехи в противодействии коррупции, связанной с сужением депутатского иммунитета, уже не являются такими впечатляющими. Безусловно, пресечь таким образом поток «мошеннических инициатив» депутатов и министров не удастся, но ограничительные меры парламентом продолжают приниматься. Так, с декабря 2012 г. в отношении министра культуры Великобритании Марии Миллер велось расследование о необоснованном возмещении расходов из государственного бюджета, по итогам которого суд обязал Миллер вернуть в казну 45 тысяч фунтов, которые были ей предоставлены по личному запросу в счет ипотечных вы-

---

<sup>521</sup> <http://inosmi.ru/world/20150320/226985705.html> (Дата обращения: 30.09.2016).

<sup>522</sup> Там же. — С. 127.

плат за дом, где она живет. Комитет Палаты общин разрешил экс-министру выплатить лишь 5,8 тысяч фунтов, что вызвало скандал в Великобритании. Миллер пришлось публично извиниться в парламенте, но и это не удовлетворило общественность и СМИ. Хотя Премьер Великобритании Дэвид Кэмерон попытался оправдать чиновницу, но Миллер не миновала отставки<sup>523</sup>.

Согласно ст. 98 Конституции РФ, а также ст. 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г., депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. За время своей работы Государственная Дума лишила неприкосновенности девять депутатов. В отношении всех депутатов были возбуждены уголовные дела. Примечательно, что в семи из девяти случаев основания выдвижения обвинения включали в себя статью о мошенничестве, хотя только в трех случаях прослеживалась непосредственная связь с коррупционным компонентом, обусловленным возможностями депутатского статуса. Вместе с тем, представляется, что в оставшихся четырех случаях именно «коррупционный потенциал» депутатского статуса, в том числе обусловленный иммунитетом, создал предпосылки для криминальной оценки депутатов<sup>524</sup>.

Решением Государственной Думы третьего созыва 1 ноября 2001 г. лишен депутатской неприкосновенности сопредседатель партии «Либеральная Россия», заместитель председателя думского комитета по бюджету Владимир Головлев (фракция «Союз правых сил»). Палата дала согласие Генеральному прокурору на расследование уголовного дела в отношении депутата, но отказала в разрешении на его арест. 2 ноября прокуратура предъявила Головлеву обвинение по ст. 147 УК РФ

---

<sup>523</sup> <https://www.novayagazeta.ru/news/2014/04/09/99103-ministr-kultury-velikobritanii-ushla-v-otstavku-na-fone-korruptsiionnogo-skandala> (Дата обращения: 30.09.2016).

<sup>524</sup> Как депутатов лишали неприкосновенности. Досье. <http://tass.ru/info/1249164> (Дата обращения: 30.09.2016).

(«мошенничество»), с него была взята подписка о невыезде. Депутат обвинялся в злоупотреблении служебным положением во время работы на посту председателя комитета по управлению госимуществом администрации Челябинской области в 1991-92 гг. и в хищении 22 млрд руб. при продаже пакета акций АО «Магнитогорский металлургический комбинат». 21 августа 2002 г. Головлев был застрелен в Москве. Дело в отношении него было закрыто<sup>525</sup>.

Государственная Дума шестого созыва 13 февраля 2013 г. лишила Константина Ширшова (фракция КПРФ) парламентской неприкосновенности и согласилась на привлечение его к уголовной ответственности, удовлетворив запрос Генерального прокурора РФ от 23 января. Следствие установило, что Ширшов вместе с соучастниками требовал от предпринимателя А.Ч. 7,5 млн евро за содействие в получении депутатского мандата. Сам депутат все обвинения отверг, однако 11 февраля добровольно согласился на отказ от иммунитета и подал соответствующее заявление на имя Председателя Государственной Думы. 19 апреля главным следственным управлением Следственного комитета России ему предъявлено обвинение в покушении на мошенничество. 22 ноября 2013 г. Госдума поддержала представление Генпрокуратуры о передаче уголовного дела Ширшова в суд. 26 мая 2014 г. Мосгорсуд приговорил его к 5 годам колонии общего режима, он был взят под стражу в зале суда<sup>526</sup>.

Депутат шестого созыва от фракции КПРФ Николай Паршин 4 июля 2014 г. был лишен неприкосновенности. Государственная Дума дала согласие Генпрокурору РФ на привлечение депутата в качестве обвиняемого по делу о мошенничестве, совершенном группой лиц по предварительному сговору в особо крупных размерах (ч. 4 ст. 159 УК РФ). Соответствующее представление Генпрокурора поступило в Госдуму 1 июля. Николай Паршин попал под подозрение в связи с расследованием уголовного дела, возбужденного в отношении

---

<sup>525</sup> Там же.

<sup>526</sup> Там же.



чиновников Волгоградской области — главы администрации Среднеахтубинского муниципального района и начальника управления финансов администрации г. Волжского, а также депутата Волжской городской думы. Все они подозреваются в мошенничестве на 25 млн рублей<sup>527</sup>.

Неизбежное сопоставление с примерами депутатских правонарушений в палате общин Великобритании демонстрирует сходство с рядом наших народных избранников в части склонности к мошенничеству; однако просматривается заметная разница в масштабах хищений. Кроме того, значительное количество британских эпизодов незаконного использования средств, выделяемых на содержание членам парламента, и практика возвратов скорее говорит в пользу механизмов внутреннего и внешнего контроля за деятельностью депутатов. Тогда как редкие эпизоды коррупционных правонарушений, совершенных российскими депутатами, скорее дают основания для размышлений о латентности их криминальной активности.

Еще одна проблема, связанная с депутатским иммунитетом и ответственностью, обозначилась резко в 2012 году в связи с так называемым «делом Гудковых». В сентябре 2012 года Следственный комитет РФ представил в Генеральную прокуратуру и в Государственную Думу материалы о предпринимательской деятельности Геннадия Гудкова, избранного по списку партии «Справедливая Россия», и его участия в управлении коммерческой организацией. Совет Государственной Думы включил вопрос о прекращении депутатских полномочий Гудкова в повестку пленарного заседания 14 сентября. На этом заседании заместитель Генерального прокурора РФ предложил проголосовать за досрочное прекращение депутатских полномочий депутата Гудкова на том основании, что он нарушил требования закона о статусе депутата. «За» такое предложение проголосовал 291 депутат, «против» — 150, и три депутата воздержались.

---

<sup>527</sup> Там же.

Обнаруженный «вдруг» факт совмещения депутатской и предпринимательской деятельности, — иронично отмечает В.В. Лапаева, — никого не удивил. По данным опроса ВЦИОМа, проведенного в середине сентября прошлого года, 71% россиян убеждены, что депутатский бизнес — дело обычное, и только 18% считают, что такие случаи являются скорее исключением из правила<sup>528</sup>.

Думское большинство, принимая решение о прекращении депутатских полномочий Геннадия Гудкова, опиралось на неверно понятый п. «в» ч. 1 ст. 4 Закона о статусе депутата (полномочия депутата прекращаются досрочно в случае его вхождения в состав органа управления коммерческой организацией или осуществления предпринимательской деятельности). Произошла подмена правовых понятий: на основании этого пункта, регламентирующего случаи добровольного перехода депутата в сферу бизнеса или на иную оплачиваемую работу (кроме творческой), Гудков был лишен мандата, как если бы в соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 4 данного Закона он был бы лишен депутатского иммунитета и в отношении его вступил в законную силу обвинительный приговор. Между тем, согласно ч. 5 ст. 4, решение о прекращении депутатских полномочий лишь оформляется (но не принимается) Думой. В отличие от вопроса о лишении неприкосновенности, который решается Думой по представлению Генерального прокурора в соответствии с ч. 2 ст. 98 Конституции и с ч. 1 и ч. 2 ст. 20 Закона о статусе депутата.

На основе представленного правового анализа В.В. Лапаева приходит к обоснованному выводу о том, что отсутствие в Законе о статусе депутата какой-либо ответственности за совмещение депутатской деятельности с занятием бизнесом, несомненно, является законодательным пробелом<sup>529</sup>. Ученый отмечает, что нельзя лишать депутата мандата без предварительного лишения депутатского иммунитета. «Если бы депу-

---

<sup>528</sup> См.: Лапаева В.В. «Дело Гудкова»: правовой анализ. h [http://www.ng.ru/ideas/2013-04-19/5\\_gudkov.html](http://www.ng.ru/ideas/2013-04-19/5_gudkov.html) (Дата обращения: 30.09.2016).

<sup>529</sup> Там же.

тата можно было лишить мандата без лишения иммунитета с участием депутатского корпуса, то институт депутатского иммунитета ничего бы не стоил», — замечает В.В. Лапаева<sup>530</sup>. Действующий закон предусматривает возможность запуска процедуры лишения депутатской неприкосновенности только в случае возбуждения против депутата уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке. Как показывает практика (например, приведенный выше случай К. Ширшова), не каждое судебное решение в отношении депутата влечет за собой досрочное прекращение его полномочий, поскольку, согласно закону, полномочия депутата прекращаются только после вступления в законную силу обвинительного приговора суда.

В Конституции отсутствует понятие «лишение депутатского мандата», но есть понятие «лишение депутатской неприкосновенности», по поводу которого сказано, что этот вопрос «решается по представлению Генерального прокурора соответствующей палатой Федерального Собрания». Однако возможность лишения мандата вытекает из смысла ч. 3 ст. 32 Конституции, согласно которой не имеют права быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Эта норма не только закрепляет основания для ограничения пассивного избирательного права гражданина, но содержит в себе (хотя и не явным образом) параметры правового статуса депутата как лица, реализующего свое пассивное избирательное право. Такая трактовка конституционно-правового статуса депутата означает, что лишение мандата, согласно Конституции РФ, возможно только в результате вступления в силу судебного решения, предполагающего отбывание человеком наказания в виде лишения свободы. Другого основания для лишения мандата в Конституции не предусмотрено. Означает ли это, что такой нормы не должно быть

---

<sup>530</sup> Там же.

и в текущем законодательстве?

Ответ содержится в ст. 10 Закона о статусе депутата, которая называется «Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, их супруга (супругов) и несовершеннолетних детей». Так, ч. 1 статьи установлено, что депутаты ежегодно предоставляют сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в парламентскую комиссию, а в ч. 2 закрепляется необходимость создания такой комиссии. Речь идет о комиссии Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами. Согласно ч. 3 ст. 10, парламентская комиссия не только проводит проверки достоверности и полноты сведений о доходах и имуществе, но также проверяет соблюдение депутатами «ограничений и запретов, установленных федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами». Ч. 9 той же статьи гласит: «Ответственность за нарушение... депутатом Государственной Думы ограничений, запретов и обязанностей, установленных федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции, устанавливается федеральными законами и постановлениями палат Федерального Собрания Российской Федерации». Таким образом, из данной статьи следует, что ответственность за нарушение норм федеральных конституционных и федеральных законов может быть установлена не только на уровне федеральных законов (что не допустимо по отношению к ФКЗ, как акту более высокой юридической силы), но даже — на уровне постановлений палаты. Получается, что в полном соответствии с данной нормой Государственная Дума приняла постановление о прекращении полномочий депутата Гудкова (этакий «нормативно-применительный» акт), где была одновременно установлена, и применена норма об ответственности в виде лишения депутатского мандата.

Не менее сильное впечатление производят положения ч. 10 той же статьи<sup>531</sup>, где установлено, что по решению Президента Российской Федерации, Руководителя Администрации Президента Российской Федерации либо специально уполномоченного ими должностного лица Администрации Президента Российской Федерации уполномоченное подразделение Администрации Президента Российской Федерации может осуществлять в установленном порядке проверку по тому же кругу вопросов, что и специальная комиссия. «Президентская» проверка, предусмотренная настоящей частью, может осуществляться независимо от проверки, проводимой парламентской комиссией, создаваемой в каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации. Но за пределами части 10 оказывается ответ вопрос: распространяются ли на порядок проведения этой проверки требования ч. 4-7 той же статьи? Иными словами, что будет основанием для проведения «президентской» проверки, будет ли служить информация анонимного характера основанием для проверки, будут ли результаты проверки предаваться гласности (как в случае с результатами работы комиссии палаты), будут ли обнародованы (в официальном издании и на сайте) сведения о представлении членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, выявленных парламентской комиссией. Ничего Закон не сообщает о степени прозрачности этой проверки. А ведь это и есть коррупциогенный фактор «замурованный» в часть 10 статьи 10. Кто будет тем должностным лицом Администрации, которого, например, назначит Руководитель Администрации

---

<sup>531</sup> Часть 10 введена Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

для проведения проверки? Какой у него будет объем полномочий? Что он сделает с полученной информацией? А главное — что тогда будет с депутатским иммунитетом, который предназначен для обеспечения народному избраннику необходимой для выполнения своих функции автономии. Другое дело, если создатели этой нормы априори видят в каждом парламентарии латентного мошенника, поскольку сведения о доходах многих народных избранников федерального и регионального уровней свидетельствуют об их исключительном благополучии. Но и в этом случае, принципы разделения властей и правового государства требуют совсем другого регулирования порядка проведения «президентского» расследования.

Получается, что тенденция избирательного отношения к идее верховенства права у государственных чиновников высшего звена сохраняется.

Подведем итоги размышлениям о нормативном закреплении конституционно-правовых иммунитетов и ответственности, а также об их реализации в России и за рубежом. Прежде всего: среди ряда конституционно-правовых гарантий успешной работы государственных деятелей основополагающей является иммунитет, создающий каждому его обладателю необходимые стартовые возможности для реализации своих функций. Он назван в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П важнейшей правовой гарантией деятельности депутата.

Сопоставление положений о неприкосновенности представителей политической элиты, получивших закрепление в Конституции и законах России показало, что такие предписания представляют собой комбинацию юридических средств, в которых просматривается отчетливо 2 элемента: материальный и процессуальный.

Материальный элемент иммунитета представляет собой некий защищаемый особым образом вид деятельности субъекта, за которую он не несет юридической ответственности (или несет ее в исключительных случаях и/или в сниженном объеме), а процессуальный элемент включает некоторые про-

цессуальные запреты, а также совокупность процедур, которые чрезвычайно усложняют привлечение к ответственности за уголовные преступления и административные правонарушения в период выполнения защищаемым субъектом полномочий по осуществлению государственной власти (участии в этом процессе).

Среди всех субъектов, обладающих иммунитетом с формальных (да и с фактических) позиций, наибольшей независимостью обладают Президент РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, а также судьи. Каждый из упомянутых субъектов имеет свою зону ответственности в борьбе с коррупцией, но особая роль здесь все же должна принадлежать судьям.

Чем объемней зона функциональной свободы субъекта, очерченная его иммунитетом, тем точнее и строже должна быть определена мера его конституционно — правовой ответственности.

Рассмотрение основных моделей конституционно-правовых иммунитетов и ответственности депутатов и должностных лиц государственных органов в России и зарубежных странах показывает, с одной стороны, сближение этих моделей, а с другой — универсальное стремление законодателя и правоприменителя к выравниванию баланса между абсолютными и относительными элементами конструкций иммунитета, а также к постоянному уточнению и сужению зоны свободного маневра для обладателей иммунитета.

Анализ особенностей реализации конституционно-правовых предписаний об иммунитетах и ответственности представителей политической элиты в России и за рубежом указывает на однотипный характер злоупотреблений иммунитетами и сходный характер факторов, влияющих на реализацию ответственности политической элиты. Главное, что пронизывает всю практику реализации упомянутых предписаний — это стабильное доминирование политического мотива в ходе принятия решений о привлечении к ответственности правонарушителей из числа политической элиты.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ  
SCIENTIFIC EDITION

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ:  
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ**

Коллективная монография

**ANTI-CORRUPTION: THE CONSTITUTIONAL  
AND LEGAL APPROACH**

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 29.11.2016.  
Формат 60x90/16. Бумага офсетная. Печ. л. 32. Тираж 500 шт.  
Signed in print 29.11.2016. Format 60x90/16. Offset paper. Print. l. 32. 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](mailto:info@jusinf.ru)