

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

С. Н. Шевердяев, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ, директор Научно-образовательного центра конституционализма и местного самоуправления МГУ имени М. В. Ломоносова, эксперт проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ ВШЭ*

ФОРМЫ УТВЕРЖДЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ В РОССИЙСКОМ КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ¹

В настоящей статье выдвигается гипотеза о возможности стимулирования развития конституционно-правовых институтов через развивающиеся сегодня в России антикоррупционные механизмы. Поставленный таким образом вопрос является для отечественной юридической дискуссии во многом новаторским и лишь начинает приобретать влияние. Хотя для более широкого, социологического взгляда, в особенности в западной литературе, такая постановка вопроса стала вполне традиционной. В материале приводятся иллюстрации целого ряда форм, в которых конституционное право обогащается новыми антикоррупционными смыслами, обеспечивая свое качественное развитие.

Ключевые слова: антикоррупционные стандарты, коррупция, конституционное право, административная реформа, законодательство о государственной службе, международные антикоррупционные конвенции.

This article makes a hypothesis about the possibility of stimulating the development of constitutional and legal institutions through the anti-corruption mechanisms that are developing in Russia today. The question posed in this way is in many respects innovative for the domestic legal debate and is only beginning to gain influence. Although for a broader sociological view, especially in Western literature, this formulation of the question has become quite traditional. The material provides illustrations of a number of forms in which constitutional law is enriched with new anti-corruption senses, ensuring its qualitative development.

Keywords: anti-corruption standards, corruption, constitutional law, administrative reform, civil service legislation, international anti-corruption conventions.

* snshev@gmail.com

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и АНО ЭИСИ в рамках научного проекта № 19-011-31001.

В настоящее время накопилось достаточно оснований полагать, что привычная логика развития политико-правовых институтов с трудом приживается в российской практике последних двух с лишним десятилетий. Базовые конституционные идеи вроде разделения властей, политического плюрализма или свободных выборов, по всей видимости, не реализуют ожиданий действующей политической элиты, поэтому в значительной степени поддерживаются лишь вербально без методичного контроля их последовательной практической реализации.

Между тем могут существовать и другие способы стимулирования развития политико-правовых институтов. В настоящей статье мы исходим из гипотезы, что наблюдаемая сегодня востребованность антикоррупционных механизмов для создания эффективной конкурентоспособной национальной бюрократии и расширение их практического применения в перспективе может привести к распространению этой логики на более фундаментальный уровень устройства государства — его политическую инфраструктуру. Иными словами, логика управленческой эффективности может рассматриваться как более вероятный катализатор политической модернизации, который может сработать в России. А средство для этого — совершенствование антикоррупционного законодательства и шире — укрепление антикоррупционной культуры. Соответственно, чем более научно обоснованными и последовательными будут шаги по адаптации современных антикоррупционных стандартов в законодательстве и практике конституционно-правовых отношений, тем более успешной будет работа по формированию качественных политических институтов на отечественной почве.

Действительно, цель обеспечения конкурентоспособности страны рождает спрос на высокопрофессиональную бюрократию, что в свою очередь влечет рост значения профилактических антикоррупционных механизмов, который в наиболее явном виде отмечается в новых подходах к государственному управлению и отражается прежде всего в административном законодательстве. Широко применяемые, и часто в экспериментальном режиме, они начинают влиять на сферы отношений, которых изначально, возможно, и не планировалось касаться.

Одна из таких сфер, которая закономерно и неизбежно была затронута новыми подходами в области государственного управления (в силу стилистики действующей конституционной модели с доминирующей ролью президентской власти, как и в силу традиций отечественной политической практики) — это собственно сфера конституционно-правовых отношений.

Полезно взглянуть на этот вопрос через призму основных форм проявления в конституционном праве современных антикоррупционных стандартов². Можно выделить несколько следующих базовых типов утверждения таких новаций в конституционно-правовой области.

1. Наиболее очевидные примеры влияния на конституционное право антикоррупционных стандартов связаны с прямым заимствованием, своеобразным «нормативным имплантированием» в конституционное законодательство антикоррупционных механизмов административного законодательства, в особенности из такой его разновидности, как законодательство о государственной гражданской службе.

Это, пожалуй, основное русло фактического влияния на российское конституционное право логики современной глобальной антикоррупционной культуры. По крайней мере с точки зрения количества норм и непосредственности, грубости воздействия, когда имеется в виду прямое перенесение в систему конституционно-правового регулирования нормы из источников иного отраслевого происхождения.

Абстрагируясь пока от формальной стороны вопроса, скажем, что содержательные преимущества здесь очевидны, ведь так мы в конституционном праве стимулируем развитие подхода к оценке конституционно-правовых отношений с точки зрения логики “integrity”³, т. е. с позиций этики политических отношений, нравственных качеств лидеров и политической элиты.

Влияние попыток внедрения логики новой публичной этики через политическую науку и практику в текущий период господства Realpolitik ничтожно мало⁴, а, собственно, в конституционно-право-

² Под антикоррупционными стандартами вслед за Федеральным законом о противодействии коррупции 2008 г. мы понимаем в общем смысле «систему запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области» (Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018 г.) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228). При подготовке настоящей статьи использовалась СПС КонсультантПлюс.

³ Integrity — один из самых влиятельных и обширных концептов англоязычной дискуссии, лежащих в основе современного международного антикоррупционного движения. В самом общем смысле он означает культуру добропорядочности, честности и руководства общими интересами при осуществлении публичных функций, совмещенную со стойкостью и намерением отстаивать эти принципы. Непросто перевести этот термин на русский язык безупречно. Но можно уверенно сказать, что встречающийся в учебных и научных текстах перевод этого термина как «целостность» едва ли способствует ясности суждений. Представляется, что приемлемый компактный перевод в антикоррупционной литературе этого термина — «этика публичной службы», а наиболее близкий перевод, если пытаться добиться не только точности, но и односложности — «неподкупность» или «добросовестность» в зависимости от контекста.

⁴ См.: *Оболонский А. В.* Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М., 2016.

вой дискуссии подобного рода проблематика находится на обочине обсуждений, поскольку предпочтение традиционно отдается более значимым с формальной точки зрения вопросам⁵.

Недостатки указанного выше административно-правового влияния на конституционное законодательство тоже очевидны. Логика административно-правовых отношений — строго субординационная, здесь «верхи» командуют «низами», более высокая ступень должностной иерархии отдает распоряжения нижним ступеням. Но конституционно-правовые отношения устроены принципиально по-иному.

Во-первых, самые важные срезы устройства государственного механизма базируются на координационных отношениях. Власть в России как в демократическом федеративном государстве организована по горизонтали и по вертикали.

Исполнительная власть и президентская власть не может быть выше остальных. Отношения с другими ветвями власти, с другими высшими органами власти — это всегда координационные отношения (в этом суть принципа разделения властей: в конструировании политического решения всегда зависит от другого центра силы).

Выстраивание отношений по вертикали в федеративном государстве также осуществляется на основе координации. Взаимодействие федерального центра и субъектов федерации — это партнерские отношения, отношения двух равноправных сторон, которые строятся по правилам, определенным Конституцией. (Не случайно эти отношения не исключают, а прямо допускают договорный характер взаимодействия, не всегда для них должен быть характерен язык нормативных актов).

Во-вторых, с точки зрения происхождения власти конституционно-правовые отношения не просто не похожи на субординационные административно-правовые, но они им зеркально противоположны. Ведь по сути в базовом вопросе о принадлежности власти в системе властеотношений «низы» командуют «верхами». Так происходит, когда народ в ходе выборов наделяет политиков властью, снабжая их соответствующими ожиданиями⁶.

⁵ Более различимая дискуссия о «морализации права» и «юридизации морали» ведется в общей теории и философии права (см., напр.: *Мальцев Г. В.* Нравственные основания права. М., 2009).

⁶ Полагаем, что подобные мысли, которые кажутся части читающей аудитории иной раз очевидными и воспринимаются как излишние трюизмы, мы обязаны специально проговаривать. Во-первых, речь идет о базовых конституционных идеях, лежащих в основе национального правопорядка, во-вторых, традиционная практика государственно-властной деятельности показывает, что не всегда эти, казалось бы, очевидные базовые принципы усвоены даже принимающими решения, в-третьих, не все находят для себя нужным и имеют навык читать между строк, поэтому есть смысл такие установки объективировать в тексте, а не просто их подразумевать.

С прикладной точки зрения, когда мы говорим о внедрении отдельных норм и механизмов из административного права в конституционное, негативный эффект этого нормативного дрейфа заключается в том, что хотя содержательно антикоррупционные нормы несут в конституционно-правовое законодательство полезные образцы поведения, но при этом они способны переносить с собой и свою методологию.

Важная задача конституционных юристов в этом процессе заключается в том, чтобы отслеживать эти переносы. При восприятии диспозиций норм из источников административного права (т. е. рассматриваемых здесь полезных содержательных новаций) необходимо их очищать от лишнего, в том числе от обеспечительных механизмов действия нормы, которые в конституционном праве должны быть своими. Обычно эти механизмы следуют за другими элементами правовой нормы помимо диспозиции, т. е. за гипотезой и санкцией, которые дают представление об обязанных субъектах, условиях использования правила поведения, о гарантиях и ответственности⁷.

Роль такого своеобразного нормативного «чистилища» сегодня в России выполняет специальное антикоррупционное законодательство, главным образом Закон о противодействии коррупции 2008 г., где встречаются нормы разных отраслей права (он является комплексным с точки зрения своей отраслевой принадлежности). Поскольку в источниках административного права, например в Законе о государственной гражданской службе 2004 г.,⁸ не могут быть урегулированы обязанности для субъектов конституционно-правовых отношений по определению, антикоррупционные новации из источников административного права, образно говоря, сначала устремляются в антикоррупционный закон, где нормативные диспозиции проходят первичную очистку, и далее попадают в профильное законодательство

⁷ В качестве иллюстрации такой некорректной имплементации в конституционном праве норм, неочищенных от административно-правовых примесей, можно привести право Совета при Президенте РФ по борьбе с коррупцией принимать к рассмотрению декларации о доходах парламентариев либо институт отстранения от должности в связи с утратой доверия Президента РФ губернаторов и глав муниципальных образований. Соответственно см. п. 10 ст. 10 Федерального закона от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466; п. 1 ст. 19 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 18.03.2019 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Там же. № 42. Ст. 5005; п. 6.1 ст. 36 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁸ Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019 г.) // Там же. 2004. № 31. Ст. 3215.

(конституционное, трудовое, хозяйственное и т. д. — сообразно сути отношений и статусу субъектов, деятельность которых регулируют эти отрасли права).

Что касается конкретных примеров, когда антикоррупционные нормы явно попадают в конституционное право из источников административного законодательства, то к наиболее выразительным можно отнести те случаи, когда адаптированные в законодательстве о государственной службе этические требования к служащим проецируются на лиц, замещающих государственные должности РФ. В отличие от государственных и муниципальных служащих, чей статус регулируется законами о государственной и муниципальной службе, статус данных должностных лиц регулируется источниками конституционного права, в том числе Конституцией РФ. Прежде остальных к ним можно отнести следующие правовые институты⁹.

Институт конфликта интересов. Будучи относительной новеллой административного законодательства¹⁰, первым крупным источником, после закрепления в котором начинает устойчиво формироваться соответствующая практика, становится Закон о государственной гражданской службе 2004 г. А Закон о противодействии коррупции в редакции 2015 г. начинает распространять положения о конфликте интересов на субъектов конституционно-правовых отношений, а именно на лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности¹¹. Вместе с этой новеллой аналогичные нормы о предотвращении конфликта интересов попадают в источники конституционного законодательства, в том числе в Федеральный конституционный закон

⁹ См. подробнее в части влияния антикоррупционных норм административного законодательства на конституционное: *Шевердяев С. Н.* Влияние антикоррупционных институтов российской административной реформы на развитие конституционного законодательства // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2017. № 1.

¹⁰ Как известно, в нормативной форме институт конфликта интересов стал известен российскому гражданскому законодательству середины 1990-х гг. Согласно А. В. Оболонскому, использование этого института в законодательстве о государственной службе начало планироваться в качестве элемента стратегии административной реформы в 1997–1998 гг. (*Оболонский А. В.* Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М., 2011. С. 235).

¹¹ См. п. 4.1. ст. 12.1. Закона о противодействии коррупции, введенный в текст Закона в 2015 г. в ст. 12.1 (принятой в 2011 г., но в ее начальной редакции еще не было упоминания о конфликте интересов); также см.: Федеральный закон от 05.10.2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // СЗ РФ. 2015. № 41 (ч. 2). Ст. 5639.

о Правительстве РФ, Закон о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы, Закон о статусе судей и др.¹².

Институт декларирования доходов. В конституционном законодательстве этот институт фигурирует уже в начальных редакциях базовых законов о статусе федеральных парламентариев и членов правительства¹³ и известен как таковой законодательству о государственной службе значительно ранее института конфликта интересов¹⁴. Однако все это время данный институт в законодательстве присутствовал номинально и различной практикой, по существу, подкреплен не был. Второе рождение декларирование доходов в конституционном законодательстве переживает после его объективации в ст. 20 Закона о государственной гражданской службе 2004 г. и ст. 8 Закона о противодействии коррупции 2008 г.

Систематизация запретов и ограничений по должности. Аналогично из законодательства о государственной службе через антикоррупционное законодательство в акты конституционного права проникают более детализированные нормы о запретах и ограничениях «по службе» для парламентариев и других высших должностных лиц¹⁵, хотя некоторые ограничения, как мы оговаривались, присутствовали в некоем редуцированном виде изначально в актах конституционного законодательства¹⁶.

¹² См. ст. 11.1 из редакции изменений 2015 г. в Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Там же. 1997. № 51. Ст. 5712; п. 2.1. и 2.2. ст. 6 от 2008 и 2015 г. Федерального закона от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 19.12.2016 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; абз. 2, 3 п. 2 ст. 3 от 2008 г. Закона РФ от 26.06.1992 г. № 3132-1 (ред. от 03.07.2016 г. с изм. от 19.12.2016 г.) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016 г.) // Российская газета. 1992. № 170.

¹³ В Законе о статусе судей ст. 8.1. о необходимости декларирования доходов включается в 2008 г. (Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229.

¹⁴ Указ Президента РФ от 04.04.1992 г. № 361 (с изм. от 16.11.1992 г.) «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Российская газета. 1992. 7 апр.

¹⁵ Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 274-ФЗ (ред. от 22.12.2014 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229.

¹⁶ Интересно отметить, что в Законе о Правительстве изменения в ст. 11 об ограничениях, связанных с пребыванием в составе Правительства РФ, носили редакционный характер (вносились с 2007 г.) и не добавляли новых типов «ограничений» по существу, что говорит о проработке этого вопроса в отношении должностных лиц, занимающих государственные должности РФ еще в 1997 г. Правда, очевидно, что эти нормы являются следствием наработок предтечи Закона о государственной гражданской службе 2004 г. — Федерального закона от 31.07.1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (там же. 1995. № 31. Ст. 2990), а также приведенного выше в ссылке Указа Президента РФ от 04.04.1992 г. № 361.

Институт увольнения в связи с утратой доверия. Внимательное наблюдение за историей происхождения этого понятия в законодательстве показывает, что норма об этом была воспринята Законом о государственной гражданской службе 2004 г. из трудового законодательства и затем существенно оживлена в 2011 г., когда она нашла особое отражение в отношении государственных должностных лиц («лиц, замещающих государственные должности») в Законе о противодействии коррупции¹⁷. Будучи также первоначально закрепленным в Законе о государственной гражданской службе в 2004 г., данный институт после указанных поправок начинает более обстоятельно регулироваться в Законе об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ 1999 г.¹⁸ и в Законе об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г.¹⁹

Как мы видим, указанные случаи перетекания новелл из административного законодательства в конституционное (при частом условном посредничестве Закона о противодействии коррупции 2008 г.) связано с регулированием государственной гражданской службы, а если более конкретно, то с вопросами установления ограничений по службе.

При первом приближении к проблеме может возникнуть вопрос: не является ли этот элемент (ограничения и обязанности по службе, по должности) сугубо административно-правовым по своему харак-

¹⁷ Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730. Этим же законом 2011 г. в Закон о противодействии коррупции 2008 г. была включена ст. 13.1. (увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, в связи с утратой доверия).

¹⁸ Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 19.06.2004 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Там же. 1999. № 42. Ст. 5005; Федеральный закон от 11.12.2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» // Там же. 2004. № 50. Ст. 4950.

¹⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017 г.) // Там же. 2003. № 40. Ст. 3822; Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 102-ФЗ (ред. от 22.12.2014 г.) «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»» // Там же. 2013. № 19. Ст. 2329.

теру? И если так, то сохраняет ли он или меняет свою правовую природу, попадая в конституционное законодательство? И если меняет, то могут ли субъекты конституционно-правовых отношений иметь административно-правовой элемент в своем правовом статусе? Ведь фактически, например, лицо, занимающее должность парламентария или министра, может быть участником не только отношений, связанных с публичной должностью, но оно также является участником гражданско-правовых отношений, семейно-правовых отношений, даже трудовых отношений (если совмещение с другой работой не противоречит закону), почему бы тогда должностному лицу также одновременно не быть участником административно-правовых отношений в части ряда должностных обязанностей?

Представляется, что все эти вопросы являются спекулятивными и некорректными, но их важно поставить, чтобы проиллюстрировать ряд заблуждений и показать уязвимость российской правовой теории и законодательства в ряде аспектов²⁰.

В первую очередь стоит упомянуть, что нет убедительных оснований для утверждения о том, что перечисленные выше институты, заимствованные в последние годы российским конституционным правом (конфликт интересов и пр.), имеют административно-правовую природу, т. е. вытекают сугубо из отношений в области государственного управления.

Исходно это суть этические нормы и даже нормы здравого смысла, связанные с организацией человеческих сообществ. Определенные ограничения по службе, которые мы называем сегодня антикоррупционными, являются ничем иным, как гарантиями лояльности сообществу, верности целям создания конкретного коллектива. Обязанность предотвращения конфликта интересов (т. е. гарантирования непротиворечия личных интересов общественным), открытость для остальных членов группы через декларирование имущества и привязанностей, недопустимость совмещения должностей и пр. — все это плата за присутствие в сообществе. Чем выше ступень в иерархии, тем большее доверие требуется, поскольку выше оказывается цена принимаемых этим лицом решений для сообщества. Не разделяющие

²⁰ Один из подобных примеров в доктрине — рассмотрение статуса субъектов конституционно-правовых отношений (включая Президента РФ, депутатов Госдумы и т. д.) через призму административного права (см.: *Гильмутдинов В. Р.* Особенности правового регулирования служебной деятельности на государственных должностях Российской Федерации: Дис... канд.юрид. наук. М., 2007). Пример не во всем последовательного отношения к выработке единых критериев регулирования в законодательстве — включение отдельных должностей в перечень «государственных должностей Российской Федерации» (Указ Президента РФ от 11.01.1995 г. № 32 (ред. от 15.05.2018 г.) «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 17 янв.).

требования лояльности, разумеется, теряют доверие сообщества, изгоняются и вынуждены искать себе новое место.

Эти принципы рационального устройства сообщества применимы для любого типа организации: для государственного органа любой ветви власти, органа местного самоуправления, коммерческой организации, общественного объединения, семьи, группы товарищей или сообщества в компьютерной социальной сети. Однако те области отношений, которые нуждаются в особой формализации в силу распоряжения общими ресурсами (публичная власть, государственное насилие, общее имущество и т. д.) прочерчивают контуры требований к обслуживающим эту инфраструктуру персонам более детально. Это случилось в России наиболее выразительно с системой государственной службы в силу особой востребованности формирования эффективной бюрократии на нынешнем этапе нашего государственного развития.

Но в той же степени эти элементы исторически присутствуют и в других областях права. Например, запрет совмещения должности федерального парламентария имеет место в Конституции 1993 г. и появился задолго до нынешней актуализации антикоррупционной проблематики на политическом уровне, запрет кумовства — традиционная принадлежность служебного права, принцип «никто не судья в своем собственном деле» — исторически одна из ключевых идей организации судебного процесса, и т. д.

Таким образом, у антикоррупционных обязательств, которые служащие должны соблюдать «по должности» и которые сегодня перетекают в российское конституционное законодательство из административного, нет никакого особого административно-правового содержания. Исходно это этические нормы, нормы здравого смысла, связанные с рациональной организацией устойчивых человеческих сообществ, которые проявлялись в разных отраслях права в разное время. Текущая административная реформа, потребовавшая систематизации усилий в этом направлении, позволила российскому административному законодательству продвинуться дальше остальных. Только в этом причина характерного вектора заимствования антикоррупционных норм конституционным правом из административного законодательства.

Следовательно, отвечая на поставленный выше спекулятивный вопрос о том, меняют ли антикоррупционные нормы свою административно-правовую природу, переходя в конституционное право, можно сделать вывод, что с точки зрения их правовой сущности никакой особой административно-правовой природы у таких норм нет.

Еще одна интересная постановка проблемы из приведенной выше серии спекуляций связана с возможностью субъектов консти-

туционного права в своем статусе иметь некий административно-правовой элемент (связанный якобы с предполагаемым, исходным административно-правовым содержанием). Приемлемость этого взгляда как будто можно обосновывать тем, что занимающее некую высокую должность лицо фактически может быть участником не только отношений, связанных с его должностью, но оно также является участником гражданско-правовых отношений, семейно-правовых отношений, трудовых отношений (если совмещение с другой работой не противоречит закону) и т. д. В последних примерах всё так: парламентарий или судья может заключать бытовые сделки, являться супругом, заниматься преподаванием в свободное от основной работы время, но все эти ипостаси прямо не связаны с исполнением его обязанностей по должности. А вот несение обязанностей и претерпевание ограничений по должности, в том числе и антикоррупционных, — это неотъемлемое условие для замещения должности. Иными словами, данные обязанности являются не неким альтернативным типом отношений данного человека, а прямо связаны с занятием публичной должности. И если мы ведем речь о должностных лицах как субъектах конституционно-правовых отношений, то их антикоррупционные обязанности являются частью их конституционно-правового статуса, а не неким чужеродным элементом иного отраслевого происхождения, по своему характеру это конституционно-правовые обязанности и ограничения.

2. До сих пор мы рассматривали пример такого влияния антикоррупционных институтов на конституционное право, которое по форме напоминает нормативное имплантирование в акты конституционного законодательства новелл административного законодательства. Следующее направление влияния на конституционное право антикоррупционных институтов связано с воздействием не столько административного права (тем более не законодательства о государственной гражданской службе), сколько с экстраполяцией на конституционно-правовые отношения идеологии и организационных гарантий отечественной административной реформы в широком смысле.

Нормативное влияние в рамках этого направления менее грубое, здесь не возникает обычно настоятельной потребности в очистке диспозиций норм от административно-правовых наслоений (в том числе посредством использования для этих целей Закона о противодействии коррупции 2008 г.). Как правило, механизмы такого рода локализуются в отдельных, достаточно цельных специальных законах, каждый из которых является заглавным для серии актов соответствующего подзаконного регулирования. Собственно, «перетекания» норм из одного источника права в другой также обычно не происходит. Механизм воздействия здесь иной: сам источник или его часть начинает рассма-

триваться как источник конституционного права, нормативный акт, регулирующий конституционно-правовые отношения.

Какие же здесь существуют проблемы для конституционно-правовой науки и практики? Одна из таких начальных проблем заключается, собственно, в идентификации урегулированных в законодательстве антикоррупционных механизмов как конституционно-правовых — полностью или в какой-то части.

В случае, когда обязанностями субъектами являются субъекты конституционно-правовых отношений, а исполнение этих норм связывается с процессом формирования или осуществления власти, то не возникает сложностей с идентификацией этого источника права и содержащихся в нем механизмов как конституционно-правовых.

И все же следует признать размытость критериев отнесения антикоррупционных механизмов и источников к ведению конституционного права в сложных комплексных регулятивных массивах. Что касается обратного случая, когда в традиционных источниках и механизмах конституционного права есть возможность увидеть антикоррупционное содержание, то мы считаем это отдельным направлением антикоррупционного влияния на конституционное право и рассмотрим его ниже.

Среди институтов антикоррупционной реформы, которые имеют конституционно-правовое содержание можно назвать следующие.

Гарантии обеспечения доступа граждан к информации, находящейся в распоряжении органов власти. Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»²¹ и Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»²² справедливо рассматриваются в качестве важнейшей составляющей антикоррупционного законодательства. С точки зрения конституционно-правовой науки упомянутые законы содержат механизмы реализации и защиты конституционного права граждан на информацию (или так называемого «права знать»). Однако появление указанных источников законодательства было связано не с конституционным дискурсом, а с административной реформой: обеспечение прозрачности деятельности государственных органов для граждан и бизнеса влечет большую открытость процесса принятия государственно-властных решений и является во всем мире одним из ключевых факторов противодействия

²¹ Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

²² Федеральный закон от 22.12.2008 г. № 262-ФЗ (ред. от 23.06.2016 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Там же. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

коррупции. Поэтому даже в вопросе адаптации механизмов защиты основополагающих субъективных прав граждан конституционное право вынуждено сегодня принимать помощь от более влиятельных в настоящее время областей российского законодательства.

При этом доступ к информации является одним из элементов концепции открытого правительства (открытого государства) (где прозрачность выступает наряду с принципом подотчетности и вовлечения граждан), которая, в свою очередь, также имеет конституционно-правовую природу, но развивается сегодня под сенью административной реформы²³.

Антикоррупционная экспертиза нормативных актов и их проектов является еще одним примером института, который имеет определенное конституционно-правовое содержание. Это является бесспорным, по крайней мере в той части, в которой проведение экспертизы касается федеральных законов²⁴. К примеру, конституционная процедура федерального законодательного процесса, затрагивается теперь среди прочего обязанностями Министерства юстиции РФ при проведении правовой экспертизы проектов федеральных законов, разработанных федеральными органами исполнительной власти, проводить также и их антикоррупционную экспертизу²⁵.

Кроме того, конституционно-правовая привязка к этому антикоррупционному институту в значительной степени справедлива, когда речь идет о построении единой системы законодательного обеспечения нормотворческого процесса в Российской Федерации и установления единых стандартов качества при принятии государственно-властных решений.

Запрет использования иностранных финансовых инструментов — еще один институт антикоррупционной реформы, который имеет

²³ К слову отметим, что эксперименты конституционного законодательства по эксплуатации компьютерных технологий при организации некоторых форм непосредственной демократии (российская общественная инициатива, общественные обсуждения, голосования, запуск электронных платформ вроде «Добродел» или «Активный гражданин») по своему содержанию не имеют прямого отношения к реализации идеалов открытого правительства. Далеко не всегда на практике они делают власть более понятной, прозрачной и управляемой для общественности, а очень часто, как мы видим, например, по реализации «российской общественной инициативы» в пору говорить об обратном эффекте (Указ Президента РФ от 04.03.2013 г. № 183 (ред. от 23.06.2014 г.) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»»: URL: www.pravo.gov.ru (04.03.2013)).

²⁴ Пункт 3 ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

²⁵ См.: *Маркина В. С.* Проблемы проведения Министерством юстиции РФ антикоррупционной экспертизы нормативных актов // Административное право и процесс. 2012. № 11.

сложную природу. Регулирование этого запрета вынесено за пределы Закона о государственной службе, поскольку он касается более значительного числа субъектов, чем государственные служащие. При установлении других запретов для расширения круга обязанных субъектов, как мы видели ранее, использовался Закон о противодействии коррупции 2008 г. Но в данном случае это не так, поскольку перечень задач этого механизма даже более масштабен, чем принятые в базовом антикоррупционном законе. Согласно положениям соответствующего специального Закона запретительные меры принимаются «в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, упорядочения лоббистской деятельности, расширения инвестирования средств в национальную экономику и повышения эффективности противодействия коррупции» (ст. 1)²⁶.

Для конституционного права этот институт может быть интересен в двойном отношении. Во-первых, широко известно, что Закон принимался как способ обеспечения «национализации элит», т.е. гарантирования лояльности владельцев капиталов из числа представителей власти российским национальным интересам. Этот феномен еще не подвергался фундаментальной оценке в конституционно-правовой науке, хотя сама проблема, как и избранная юридическая форма ее решения, того заслуживают. Во-вторых, важность для конституционного права прослеживается и в том, что Закон о запрете использования иностранных финансовых инструментов касается значительного числа субъектов конституционного права, в том числе кандидатов на выборные должности²⁷.

Прочие институты российской антикоррупционной реформы, которые базируются на сложившейся благодаря российской административной реформе системе нормативно-правовых источников, также могут иметь определенную примесь конституционно-правового содержания. Критерии для этого мы уже обозначили ранее. В са-

²⁶ Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 79-ФЗ (ред. от 28.11.2015 г.) «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» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

²⁷ Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Там же. 2002. № 24. Ст. 2253. В п. 3.3 ст. 33 формулирует требование о том, чтобы «при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов кандидат обязан к моменту представления документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов».

мом широком смысле в их кругу могут оказаться те институты, которые, с одной стороны, считаются антикоррупционными и относятся к административной реформе, а с другой — касаются конституционно-правовых отношений (властеотношений).

Систематика дальнейшего разговора о проявлениях влияния антикоррупционной идеологии современной российской административной реформы на конституционное законодательство будет зависеть от тактических задач исследователя. Здесь мы ограничимся лишь тем, что укажем на один пример перспективного направления развития антикоррупционного законодательства, которое является ключевым для российской административной реформы и при этом при определенных условиях может представлять интерес для конституционно-правового знания. Речь идет о тех вопросах, которые в российском конституционном праве рассматриваются в контексте проблематики конституционной экономики, ставящей среди прочего следующие вопросы:

- пределы участия государства в регулировании рынка (через вопросы устранения «административных» барьеров для субъектов предпринимательства или принципов контрольно-надзорной деятельности в экономике и т. д.);
- пределы государственного хозяйствования (через вопросы установления основ конституционно-правового статуса госкорпораций и госкомпаний, управления публичными имущественными фондами, установления принципов предоставления государственных и муниципальных услуг и др.);
- принципиальная организация государственной распределительной системы (а через это и такие направления активизации антикоррупционного законодательства, как обеспечение прозрачности госзакупок, распределение прав на ограниченные ресурсы, предоставление льготных прав и преимуществ, приватизация государственного и муниципального имущества, распределение бюджетных ассигнований, обеспечение прозрачности бюджетного процесса и бюджетный контроль, в том числе посредством организации деятельности Счетной палаты, и т. д.).

3. Следующий тип восприятия в конституционном праве антикоррупционных институтов связан с изменением конституционного законодательства, но источником таких изменений теперь является не законодательство о государственной службе и не российское законодательство, связанное с обслуживанием административной реформы, а нормы международных антикоррупционных конвенций.

Международных конвенций, которые бы напрямую касались антикоррупционных обязательств, причем именно в системе консти-

туционно-правовых отношений, не много. Стоит упомянуть прежде всего три базовых специализированных антикоррупционных международных документа, в связи с реализацией которых в России конституционно-правовое законодательство приходит в движение.

Все они стали частью российской правовой системы в 2006 г. — это Конвенция ООН против коррупции 2003 г.,²⁸ Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.²⁹ и Декларация Большой восьмерки «Борьба с коррупцией на высоком уровне» 2006 г.³⁰

Первый упомянутый документ характерен тем, что устанавливает обязательство государств отразить во внутреннем законодательстве антикоррупционные «критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности», а также «усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий» (пп. 2, 3 ст. 7).

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. важна тем, что является основой для создания ГРЕКО в качестве контрольного механизма за соблюдением государствами-членами всех антикоррупционных документов Совета Европы помимо самой Конвенции об уголовной ответственности. К настоящему времени в России реализовано уже четыре этапа оценки, по которым международные эксперты высказали свои замечания по целой серии вопросов, и значительная их доля прямо касается вопросов ведения конституционного права³¹.

В частности, в рамках объединенного Первого и Второго раундов оценки рассматривались вопросы упрощения процедур снятия иммунитета от уголовного преследования, в том числе с высших должностных лиц, участия гражданского общества в противодействии коррупции, вопросы судейской этики, доступ к информации о деятельности органов власти и др. Одна из двух частей Третьего оценочного раунда ГРЕКО была полностью посвящена конституционно-правовому вопросу — имплементации Рекомендации N Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампа-

²⁸ Федеральный закон от 08.03.2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

²⁹ Федеральный закон от 25.07.2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3424.

³⁰ Главами государств и правительств стран «Большой восьмерки» от 16 июля 2006 г. (URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/32945951/43700043>).

³¹ Подробнее см.: *Шевурдяев С. Н.* Рекомендации Четвертого оценочного раунда ГРЕКО: потенциал перенастройки российского конституционно-правового законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 2.

ний». Четвертый раунд оценки ГРЕКО именуется «Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров», т.е. касается в значительной мере высших должностных лиц, статус которых, разумеется, является предметом озабоченности конституционного права.

Что касается Декларации Большой восьмерки «Борьба с коррупцией на высоком уровне» 2006 г., то хотя этот формат международного общения для России уже не актуален, Декларация продолжает иметь большое политическое значение, особенно принимая во внимание, что она была подписана на саммите в Санкт-Петербурге, когда хозяином встречи мировых лидеров был президент В. В. Путин. Важность данной декларации в том, что она выступает основой для системных действий по решению проблемы коррупции в верхах (*grand corruption*), которая также вполне однозначно является предметом для конституционно-правовых исследований ввиду того, что затрагивает коррупционные нарушения должностных лиц высшего политического уровня.

По линии ГРЕКО на сегодняшний день удалось создать наиболее эффективный механизм имплементации международных стандартов. В литературе уже не раз обращалось внимание на прямую связь корректировок конституционного законодательства с выполнением российскими властями общеевропейских антикоррупционных обязательств в связи с рекомендациями ГРЕКО³². Механизм имплементации в этом случае технически достаточно прост и предполагает включение прописанных на основе рекомендаций ГРЕКО поручений (предложений) профильным органам власти в очередном президентском Национальном плане противодействия коррупции³³ осуществить корректировки действующего российского законодательства.

Потенциал дальнейшего совершенствования российского конституционного законодательства по этому направлению весьма существенен. Совет Европы продолжает систематизировать новые сферы антикоррупционных стандартов, которые в перспективе могут стать основой для последующих раундов оценки³⁴.

Помимо упомянутых форматов международного общения (ООН, Совет Европы, «Большая восьмерка», «Большая двадцатка»), кото-

³² См., напр.: *Митин Г. Н.* Новеллы Федерального закона «О политических партиях» 2014 г. и динамика финансирования политических партий в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3.

³³ См., напр.: Указ Президента РФ от 29.06.2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

³⁴ К числу таких документов явного антикоррупционного звучания относится, например, Рекомендация N CM/Res (2017) 2 Комитета министров Совета Европы «О правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений»: Доступ из СПС Консультант Плюс.

рые приводят к положительным сдвигам в нормативном строе конституционного законодательства с точки зрения антикоррупционных стандартов, стоит упомянуть и о других инициативах, которые имеют значительную перспективу полезных новаций во внутреннем законодательстве, но по идеологическим причинам сотрудничество России в них было приостановлено. Прежде всего, стоит упомянуть ОЭСР, которая старается внедрять на глобальном и региональном уровне международных отношений различные программы антикоррупционного содержания, затрагивающие часто и вопросы конституционно-правового характера (вроде Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией³⁵). Интерес вызывает и деятельность Партнерства открытого правительства (Open Government Partnership), которое ставит своей задачей обеспечение идеалов прозрачности и подотчетности органов власти, что, несомненно, также является важной областью конституционно-правовых оценок.

Сотрудничество с другими странами в рамках подобных авторитетных международных антикоррупционных инициатив позволит конституционному праву еще больше повысить качество правового регулирования целого ряда своих институтов за счет адаптации передовых антикоррупционных стандартов и культуры “integrity”.

Собственно, научные проблемы для конституционного права пролегают в плоскости облегчения правовых механизмов имплементации во внутреннем конституционном законодательстве норм международных антикоррупционных конвенций, в том числе по линии ч. 4 ст. 15 Конституции РФ об общепризнанных нормах международного права и международных договорах Российской Федерации как источнике российского права.

Кроме того, не стоит сбрасывать со счетов увлеченность сравнительной государствоведческой теории проблематикой интернационализации конституционного права³⁶. Одним из следствий этого процесса является формирование обобщенных наднациональных конституционных стандартов и моделей, которые также могут быть впоследствии заимствованы в качестве нормативных образцов при совершенствовании внутреннего конституционного законодательства. И сегодня есть основания полагать, что часть таких наднацио-

³⁵ URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/IAP-Manual-Monitoring-Experts-RUS.pdf>

³⁶ Согласно И. Алебастровой, «... конституции, как и правовые системы различных государств в целом, активно заимствуют друг у друга и у международного права различные идеи, механизмы, институты, то есть наблюдается конвергенция правовых феноменов» (Алебастрова И. А. Транснациональный конституционализм: интернационализация конституционного и конституционализация международного права // Международные организации, международное право и внутригосударственное право. 2015. № 1. С. 44).

нальных стандартов складывается в прямой зависимости от международного антикоррупционного движения.

4. Следующий вариант адаптации в конституционном праве современных антикоррупционных стандартов может быть не связан с нормативными заимствованиями или корректировками нормативного строя конституционного законодательства, но способен приводить к изменению содержания и корректировке официальных юридических оценок конституционно-правовых отношений. Речь идет о правоприменительной практике.

Во-первых, в связи с исполнением решений Европейского суда по правам человека в связи с защитой ряда конституционных прав, содержащихся в Конвенции о защите прав и основных свобод 1950 г. (включая протоколы) формируется практика, когда нарушения конституционных прав граждан увязываются с коррупционной логикой. Например, это можно наблюдать в ряде решений Суда, которые касаются обеспечения надлежащей политической конкуренции, равенства пассивного избирательного права, недопустимости использования административного ресурса на выборах и предотвращения фаворитизма³⁷.

Во-вторых, вызывают интерес решения Конституционного Суда РФ относительно трактовки соблюдения различными обязанными субъектами норм действующих специальных антикоррупционных и прочих законов. Роль Конституционного Суда состоит в том, чтобы уточнить представление о сути антикоррупционных стандартов, которые по каким-то причинам не были очевидны в Законе, но содержание которых стало более явно при рассмотрении конкретного конфликта, либо при установлении неконституционности соответствующих норм, тем самым указав законодателю на потенциал совершенствования нормативных актов³⁸.

В-третьих, в деятельности российских судов и органов прокуратуры в отношении антикоррупционных обязательств наблюдается последовательное отстаивание максимально строгих ограничений по службе (должности), в том числе таких категорий граждан, которые до последнего времени не находились в фокусе российской административной реформы, вроде представителей бюджетных учреждений³⁹.

³⁷ Например, дело Краснов и Скуратов (Krasnov and Skuratov) против Российской Федерации» (жалобы 17864/04 и 21396/04) (Бюл. ЕСПЧ. Рос. изд. 2008. № 4).

³⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестн. КС РФ. 2013. № 3.

³⁹ См.: *Осетров С. А.* Конфликт интересов в системе публичной власти: практическое воплощение законодательных новаций // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8.

Таким образом, изучение правоприменительной практики в вопросе преломления антикоррупционных стандартов в системе конституционно-правовых отношений также нуждается в тщательном изучении и переосмыслении в конституционно-правовой науке⁴⁰.

5. Наконец, отметим еще одну форму проявления в конституционном праве антикоррупционных институтов. Она связана с «распознаванием», «узнаванием» в привычных конституционно-правовых механизмах, нормах, институтах, отношениях проявлений антикоррупционной логики. В отличие от предыдущей формы влияния на конституционное право она имеет место за пределами правотворческой и правоприменительной деятельности и касается в большей степени воздействия на антикоррупционную правовую культуру представителей власти и граждан. Можно выделить несколько разновидностей такого влияния.

Во-первых, необходимо сказать о конституционно-правовой доктрине, которая через призму междисциплинарных исследований обогащает понимание конституционно-правовых отношений новыми смыслами. Антикоррупционная проблематика для конституционного права совсем не чужда. Это весьма убедительно, например, в своей недавней книге показывает профессор В. И. Лафитский⁴¹. Более того, если принять в расчет причины, по которым в последние десятилетия проблема коррупции стала одной из основных тем международной дискуссии, то становится ясно, что в основе этого процесса во многом лежат именно проблемы конституционно-правового содержания.

Повышение требований в новом конституционном законодательстве к представителям власти, регулирование лоббизма, обеспечение прозрачности финансирования политических партий, конкретизация механизмов ответственности крупных должностных лиц и многие другие неотъемлемые составляющие современной антикоррупционной повестки — это не что иное, как ответ на фундаментальную для конституционно-правой науки проблему недоверия граждан к власти, проблему политического отчуждения, этики политического

⁴⁰ Стоит отметить, что в начальной характеристике этой формы адаптации антикоррупционных стандартов в конституционном праве было указано, что в основном она не связана с корректировками конституционного законодательства. И на текущем этапе это так, поскольку пока не было отмечено прямо мотивированных антикоррупционной логикой решений Европейского суда по правам человека, которые бы приводили к изменению российского конституционного законодательства, также как и решений Конституционного Суда РФ о признании нормативных актов неконституционными в части, например, антикоррупционных ограничений. Однако это может быть делом времени. По крайней мере соответствующие юридические возможности повлиять на российское конституционное законодательство есть у обоих судов.

⁴¹ См.: *Лафитский В. И.* Конституционный принцип противодействия коррупции. М., 2019.

властвованию. Стоит также отметить, что один из признанных катализаторов международной антикоррупционной дискуссии, Уотергейтский скандал, и вовсе имеет сугубо конституционно-правовое содержание, поскольку касается обвинений Президента США и его администрации в нарушениях этики публичной службы в ходе избирательного процесса. Тем самым, именно крупный конституционно-правовой конфликт подстегнул развитие международного антикоррупционного движения.

Во-вторых, политические решения и документы (например, послания Президента РФ Федеральному Собранию, программы политических партий) формируют повестку противодействия коррупции, структурируют ее и расставляют актуальные акценты. Иногда такие политические веления получают некое формальное закрепление в виде официальных концепций, доктрин или стратегий⁴². Но этого часто и не требуется, поскольку позиция высшего политического руководства, неформальная артикуляция политической воли традиционно в отечественной политической культуре имеет особое значение в первую очередь для руководящего корпуса чиновников всех уровней власти.

В-третьих, положительные обычаи антикоррупционного характера в поведении субъектов конституционного права также могут быть каналом влияния на систему конституционно-правовых отношений. Примером может быть наложение на себя различными субъектами более высоких этических обязательств, чем требуется законом. Например, увольнение по собственному желанию, когда в отсутствие явных нарушений антикоррупционных норм или при их недоказанности представитель власти сочтет своим долгом покинуть ответственный пост, поскольку может посчитать, что на него была брошена тень. В рамках текущего уровня развития нашей политической культуры пока можно представить такую ситуацию с трудом, но подобные зарубежные примеры в странах Европы, Америки и Азии, возможно в перспективе перестанут рассматриваться как экзотика.

Подводя итоги, отметим следующее. Внимательное наблюдение за воздействием современной антикоррупционной культуры на конституционное право приводит к возможности выделения целого ряда форм такого влияния, позволяет выявить целый ряд интересных за-

⁴² В Российской Федерации, как известно, действует Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальные планы противодействия коррупции, ряд положений которых напрямую связаны с предметом конституционного права. Но такого рода воздействий антикоррупционных стандартов на конституционное право рассматривалось нами в рамках первой формы (Указ Президента РФ от 13.04.2010 г. № 460 (ред. от 13.03.2012 г.) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875).

кономерностей, а также дает возможность прогнозировать дальнейшие изменения и планировать очередные положительные новации в конституционном законодательстве.

Однако, настраивая развитие конституционно-правовой науки на конструктивный лад, на наш взгляд, не стоило бы на нынешнем этапе пока еще недостаточно глубокой осведомленности в конституционно-правовой доктрине о содержании антикоррупционных реформ поддаваться искушению сформировать комплексный конституционно-правовой взгляд, создать «теорию всего». Это первая мысль, которая может приходить в голову государствоведам, привыкшим мыслить общими категориями и в дедуктивном ключе, от общего к частному⁴³, как бы естественно или соблазнительно это не показалось. Для такой постановки вопроса конституционно-правовая наука нуждается в формировании обширной базы собственных полевых, исторических и сравнительных исследований, на основе которых можно будет стабилизировать и откалибровать выводы по важнейшим темам этой проблематики в ходе широкого государствоведческого дискурса. Пока же нет уверенности, что подобные систематические и, по обыкновению, нормативистские спекуляции не помешают тому хрупкому эволюционному процессу проявления в конституционном праве антикоррупционных идеалов, который мы наблюдаем сегодня. Ведь результатом таких подходов могут стать поверхностные труды, а потом и политические задачи, а затем нормативные акты, которые нужно будет применять, что случается на практике часто не без «отдельных перекосов».

Конституционно-правовая дискуссия в зарубежных государствах не ставит перед собой задачу покрыть все возможные аспекты антикоррупционных реформ и тем более воздвигнуть по результатам некий монументальный нормативный акт. Антикоррупционная культура шире предмета любой отрасли права, в том числе и конституционного, и касается соблюдения правил должной порядочности и добросовестности при участии в решении всякого рода публичных вопросов (не относящихся к сугубо личным). Поэтому и нам в российской конституционно-правовой науке стоит вопрос об этом рассматривать прагматически, облегчая дорогу позитивным нормативным и практическим новациям в конституционном праве, из какого источника бы они не поступали.

Таким образом, в результате проведенного исследования можно выделить следующие основные формы утверждения современных

⁴³ По этому поводу уже имеют место кандидатские диссертации по специальности 12.00.02 (см., напр.: *Охотский И. Е.* Правовой механизм государственной стратегии противодействия коррупции в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015).

антикоррупционных стандартов в российском конституционном праве (сделаем это максимально кратко):

1. «нормативное имплантирование» в конституционное законодательство антикоррупционных механизмов из российского административного законодательства (пример: институт конфликта интересов);
2. перетекание в зону ответственности конституционного права отдельных механизмов, созданных первоначально в российском законодательстве для обслуживания задач текущей административной реформы (пример: доступ граждан к информации, находящейся в распоряжении органов власти);
3. имплементация норм международных антикоррупционных конвенций (пример: воплощение рекомендаций ГРЕКО посредством поручений и предложений Президента РФ в Национальных планах противодействия коррупции по конституционно-правовым вопросам вроде повышения прозрачности финансирования политических партий);
4. изменение содержания официальных юридических оценок конституционно-правовых отношений, связанных с антикоррупционными стандартами, в правоприменительной практике (в решениях судов);
5. «распознавание» в традиционных конституционно-правовых механизмах, нормах, институтах, отношениях проявлений антикоррупционной логики (в доктрине и политико-правовой практике).

Что касается исходной гипотезы, то с уверенностью можно сказать, что факт влияния антикоррупционных стандартов на современное российское конституционное право налицо. Существует целый ряд в большей или меньшей степени формализованных направлений такого влияния, предложенная классификация которых помогает при необходимости сделать научное наблюдение более прицельным. Часто производимый на конституционно-правовые отношения эффект воздействия антикоррупционных стандартов можно характеризовать как амбивалентный. С одной стороны, нет сомнений, что внедрение высоких требований этики публичной службы в систему конституционно-правовых отношений сказывается на их качестве положительно. Однако процессу усвоения в конституционном праве новых стандартов может сопутствовать внедрение чуждых отраслевых элементов, что характерно особенно для наиболее грубых случаев нормативного заимствования, прямого «имплантирования» регулятивных механизмов из административного законодательства. Следовательно, конституционно-правовая наука как минимум обязана внимательно отслеживать соответствующий процесс, а в будущем, возможно, и взять его

под свой контроль, по меньшей мере в той части, которая касается правового регулирования властеотношений.

Список литературы

1. *Лафитский В. И.* Конституционный принцип противодействия коррупции. М., 2019.
2. *Мальцев Г. В.* Нравственные основания права. М., 2009.
3. *Маркина В. С.* Проблемы проведения Министерством юстиции РФ антикоррупционной экспертизы нормативных актов // Административное право и процесс. 2012. № 11.
4. *Митин Г. Н.* Новеллы Федерального закона «О политических партиях» 2014 г. и динамика финансирования политических партий в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3.
5. *Оболонский А. В.* Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М., 2011.
6. *Осетров С. А.* Конфликт интересов в системе публичной власти: практическое воплощение законодательных новаций // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8.