

СРАВНИТЕЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ОБОЗРЕНИЕ

№4 (113) 2016

**Дело «Анчугов и Гладков против России»:
Конституционный Суд России об исполнении постановления ЕСПЧ**

Австралия: права видимые и невидимые

Свобода слова: клевета на весах Фемиды

Конституция *versus* коррупция

**Политический плюрализм в России и Казахстане:
соло для одной партии**

***Schola*: квартет классических методов толкования**

СРАВНИТЕЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ОБОЗРЕНИЕ

№4 (113) 2016

Учредитель и издатель

Институт права и публичной политики
http://www.ilpp.ru

Редакционный совет

А. С. АВТОНОМОВ, д.ю.н., профессор
А. БЛАНКЕНАГЕЛЬ, Dr. jur. habil., профессор
Н. А. БОГДАНОВА, д.ю.н., доцент
А. Е. ВАШКЕВИЧ, к.ю.н., доцент
Л. ГАРЛИЦКИЙ, Ph.D. in Law, профессор
А. В. ДОЛЖИКОВ, к.ю.н., доцент
Л. О. ИВАНОВ, к.ю.н.
И. П. КЕНЕНОВА, к.ю.н., доцент
А. И. КОВЛЕР, д.ю.н., профессор
М. А. КРАСНОВ, д.ю.н., профессор
А. Н. МЕДУШЕВСКИЙ, д.ф.н., профессор
Р. УИТЦ, LL.M., S.J.D., профессор
С. ХОЛМС, Ph.D. in Law, профессор
А. ШАЙО, Ph.D. in Law, профессор, академик

Редакционная коллегия

Е. В. ГРИЦЕНКО, д.ю.н., профессор
А. А. ДЖАГАРЯН, д.ю.н.
Г. В. ДИКОВ
С. С. ЗАЙКИН, к.ю.н.
О. Н. КРЯЖКОВА, к.ю.н., доцент
Т. М. ХРАМОВА, LL.M., к.ю.н.
Д. Г. ШУСТРОВ, к.ю.н.

Главный редактор

О. Б. СИДОРОВИЧ, MBA (in P.S.)

Заместители главного редактора

А. Г. РУМЯНЦЕВ, LL.M., Dr. jur.
А. А. ТРОИЦКАЯ, к.ю.н., доцент

Корректор

Т. Ю. Лобкова

Выпускающий редактор

Р. В. Золотарёв

Редактор

Л. А. Могушева

Ответственный секретарь

А. С. Урошлева

Компьютерная верстка

В. Б. Сидорович

Издаётся при спонсорской поддержке
Юридической компании

КАМЕНСКАЯ & ПАРТНЁРЫ.

СИНЕРГИЯ УСПЕХА

Свидетельство о регистрации средства массовой информации

ПИ № ФС77-62147 от 19 июня 2015 года
выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций.

Тираж 500 экз. Периодичность — 6 номеров в год.

ISSN 1812-7126. Цена свободная.

Подписано в печать 24 августа 2016 года.

Адрес редакции: 129090 Москва, ул. Щепкина, д. 8.

Для корреспонденции: 129090 Москва, а/я 140.

Тел.: +7 (495) 608-69-59; 608-66-35. Факс: +7 (495) 608-69-15.

Отпечатано: ООО «Буки Веди»

119049, г. Москва, Ленинский проспект, д. 4, стр. 1А

Позиции авторов статей могут не совпадать с мнением редакции.

При цитировании материалов ссылка на журнал и правообладателя обязательна.

Перепечатка разрешена только с письменного согласия правообладателя.

© Институт права и публичной политики, 2016

МОНИТОРИНГ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОВОСТЕЙ

ИЮНЬ – ИЮЛЬ • 2016

4

Австралия, Австрия, Великобритания, Испания, Колумбия, Польша,
Россия, Турция, Швейцария, Япония

ЭТАЖИ ДЕМОКРАТИИ

АВСТРАЛИЯ:

14

КОНСТИТУЦИЯ БЕЗ ПРАВ И ПРАВА ВНЕ КОНСТИТУЦИИ

Татьяна Храмова

ПЕРСПЕКТИВЫ И ВЫЗОВЫ ПЕРЕХОДА АРМЕНИИ
К СИСТЕМЕ ПАРЛАМЕНТСКОГО ПРАВЛЕНИЯ

29

Тигран Торосян

ТОЧКА ЗРЕНИЯ

СООТНОШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ
И МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ

41

В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОГО УГОЛОВНОГО ПРАВОСУДИЯ

Константин Арановский, Сергей Князев

СВОБОДА СЛОВА

КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КЛЕВЕТЫ: НЕОБХОДИМОСТЬ ИЛИ УГРОЗА?

59

Александр Кульнев

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ: ВКЛАД КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ

73

К РАЗРАБОТКЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ:

ОСНОВНЫЕ МАРШРУТЫ

Станислав Швердяев

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ: ЗЕРКАЛО СОСТОЯНИЯ ОБЩЕСТВА

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЗДАНИЯ

92

ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИИ И КАЗАХСТАНЕ

И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПАРТИЙНЫХ СИСТЕМ

Фёдор Долгих

PRAXIS

ТРУДНО БЫТЬ БОГОМ: КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИИ

107

И ЕГО ПЕРВОЕ ДЕЛО О ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ

ПОСТАНОВЛЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Григорий Вайпан

SCHOLA JURIDICUM: МЕТОДЫ ТОЛКОВАНИЯ КОНСТИТУЦИИ

ТОЛКОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ

125

Алексей Должиков

В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИИ

ОБЗОР ПОСТАНОВЛЕНИЙ, ВЫНЕСЕННЫХ

152

КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МАЙ – ИЮЛЬ • 2016

COMPARATIVE CONSTITUTIONAL REVIEW

4 (113) • 2016

Founder and Publisher

Institute for Law and Public Policy
http://www.ilpp.ru

Scientific Advisory Board

A. AVTONOMOV, Dr. of Sc. in Law, Professor
A. BLANKENAGEL, Dr. jur. habil., Professor
N. BOGDANOVA, Dr. of Sc. in Law, Associate Professor
A. DOLZHIKOV, Ph.D. in Law, Associate Professor
L. GARLICKY, Ph.D. in Law, Professor
S. HOLMES, Ph.D. in Law, Professor
L. IVANOV, Ph.D. in Law
I. KENENOVA, Ph.D. in Law, Associate Professor
A. KOVLER, Dr. of Sc. in Law, Professor
M. KRASNOV, Dr. of Sc. in Law, Professor
A. MEDUSHEVSKY, Dr. of Sc. in Phil., Professor
A. SAJO, Ph.D. in Law, Professor, Academician
R. UITZ, LL.M., S.J.D., Professor
A. VASHKEVICH, Ph.D. in Law, Associate Professor

Board of Editors

G. DIKOV
A. DZHAGARYAN, Dr. of Sc. in Law
E. GRITSENKO, Dr. of Sc. in Law, Professor
T. KHRAMOVA, LL.M., Ph.D. in Law
O. KRYAZHKOVA, Ph.D. in Law, Associate Professor
D. SHUSTROV, Ph.D. in Law
S. ZAIKIN, Ph.D. in Law

Editor-in-Chief

O. SIDOROVICH, MBA (in P.S.)

Co-Editors-in-Chief

A. RUMYANTSEV, LL.M., Dr. jur.
A. TROITSKAYA, Ph.D. in Law, Associate Professor

Managing Editor

R. ZOLOTAREV

Editor

L. MOGUSEVA

Editorial Secretary

A. UROSHLEVA

Published under the sponsorship of the
Law firm "Kamenskaya & Partners"

ISSN 1812-7126

Address: 8, Shchepkin Str., Moscow, 129090, Russian Federation
Mailing Address: P. O. Box 140, Moscow, 129090, Russian Federation
Tel.: +7 (495) 608-69-59; 608-66-35
Fax: +7 (495) 608-69-15
E-mail: ilpp-ccr@mail.ru
http://www.ilpp.ru/journal/sko/

© Institute for Law and Public Policy, 2016

CONSTITUTIONAL WATCH

JUNE – JULY • 2016

4

Australia, Austria, Colombia, United Kingdom, Japan, Poland, Russia,
Spain, Switzerland, Turkey

LANDSCAPES OF DEMOCRACY

**AUSTRALIA: A CONSTITUTION WITHOUT RIGHTS
AND RIGHTS OUTSIDE THE CONSTITUTION** 14

Tatiana Khramova

**ARMENIA'S TRANSITION TO THE PARLIAMENTARY SYSTEM:
PROBLEMS AND PROSPECTS** 29

Tigran Torosyan

POINT OF VIEW

**CORRELATION BETWEEN CONSTITUTIONAL PRINCIPLES
AND INTERNATIONAL STANDARDS** 41

IN THE CONTEXT OF RUSSIAN CRIMINAL JUSTICE

Konstantin Aranovsky, Sergey Knyazev

FREEDOM OF SPEECH

CRIMINAL DEFAMATION: NECESSITY OR MENACE? 59

Aleksandr Kul'nev

FIGHTING CORRUPTION: CONTRIBUTION OF CONSTITUTIONAL LAW

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL APPROACHES
TO THE DEVELOPMENT OF ANTI-CORRUPTION ISSUES:
THE MAIN ROUTES** 73

Stanislav Sheverdyayev

POLITICAL PARTIES: MIRROR OF SOCIETY

**LEGAL REGULATION OF POLITICAL PARTY MAKING
IN RUSSIA AND KAZAKHSTAN AND ITS INFLUENCE
ON FORMATION OF PARTY SYSTEM** 92

Fedor Dolgikh

PRAXIS

**HARD TO BE A GOD: THE RUSSIAN CONSTITUTIONAL COURT
AND ITS FIRST CASE ON ENFORCEABILITY OF A JUDGMENT
OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS** 107

Grigory Vaypan

SCHOLA JURIDICUM: METHODS OF INTERPRETATION OF THE CONSTITUTION

INTERPRETATION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS 125

Aleksei Dolzhikov

IN THE RUSSIAN CONSTITUTIONAL COURT

**REVIEW OF JUDGEMENTS
OF THE RUSSIAN CONSTITUTIONAL COURT** 152

MAY – JULY • 2016

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ: ВКЛАД КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Конституционно-правовые подходы к разработке антикоррупционной проблематики: основные маршруты*

Станислав ШEVERДЯЕВ**

Конституционно-правовая наука долгое время оставляла вопросы антикоррупционной политики практически без внимания, отдавая их на откуп уголовному и частично административному праву. Однако в последние десятилетия указанные юридические отраслевые дисциплины, а также политология и другие социальные науки накопили достаточный массив консолидированных знаний, пригодных для освоения и в рамках предмета конституционного права. Коррупционные проявления в таких запущенных формах, как системная или политическая коррупция, способны угрожать демократической государственности, на что неоднократно обращало внимание и высшее российское руководство. Поэтому отсутствие интереса конституционного права к вопросам противодействия коррупции перестаёт вызывать понимание. В статье рассматриваются основные подходы для проникновения конституционно-правовой науки в антикоррупционную проблематику. В числе основных путей выделены: а) «теоретический», который позволяет оценить коррупционные риски по отношению к фундаментальным конституционным ценностям и сформировать концептуальную систему защитных механизмов; б) «тематический», который позволяет усилить антикоррупционные акценты в рамках таких тем конституционно-правовых работ, как электоральная коррупция и лоббизм; в) «имплементационный», связанный с адаптацией требований антикоррупционных конвенций в текущем законодательстве. Кроме того, автором выделен ряд прикладных тем конституционно-правовых исследований антикоррупционных проблем и предложено обратить внимание на особенности организации научной и экспертной дискуссии по данной деликатной теме в рамках не всегда благоприятного окружающего фона.

→ *Наука конституционного права; конституционно-правовая методология; антикоррупционные исследования; системная коррупция; политическая коррупция; электоральная коррупция; лоббизм*

DOI: 10.21128/1812-7126-2016-4-73-91

1. Постановка вопроса

Разработка проблем противодействия коррупции в рамках конституционно-правовой науки, несмотря на значительный всплеск социальных исследований в этой области в последние десятилетия, всё ещё представляется не совсем привычной. Причина такого обстоятельства в некоторой степени кроется в из-

вестном консерватизме юридической науки. Его следствием является и распространённое 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 годов было отмечено в России интересом к строительству новой эффективной российской бюрократии. В это время главным образом через законодательство о государственной службе российская юридическая наука обогащается замор-

* Исследование выполнено в рамках гранта Российского научного фонда (проект № 14-18-00168).

** ШEVERДЯЕВ Станислав Николаевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права МГУ имени М. В. Ломоносова (e-mail: shevers@ Rambler.ru).

скими понятиями и институтами, такими как конфликт интересов, декларирование доходов¹, а потом и расходов политически значимых и публичных персон (*politically exposed persons*)², развивается логика государственных услуг, принимаются административные регламенты органов исполнительной власти. Кроме того, в законодательстве появляются и расцветают довольно оригинальные узкие направления вроде антикоррупционной экспертизы нормативных актов³; фазу интенсивного становления переживают также инструменты противодействия коррупционным практикам в сфере государственного регулирования экономической деятельности: оттачиваются процедуры государственных закупок⁴, происходит упорядочение государственного контроля предпринимательской деятельности⁵ и т. п.

Конституционно-правовая наука долгое время оставляла этот потенциально перспек-

тивный фронт проблем без внимания. Период неопределённости, вызванный адаптацией к новым государственным задачам, особенно в их видении со стороны руководства страны, наблюдение за социально-политическими процессами и попытки объяснения новых приобретений и потерь в сфере конституционных ценностей в течение значительного времени оставались приоритетными для российского государственного управления.

Действительно, на первый взгляд может показаться, что видные российские конституционалисты в своих специальных исследованиях посвящали вопросу противодействия коррупции не так много внимания. Однако речь идёт только о тех работах, где собственно в названии или в содержательной части активно используется традиционная для антикоррупционных исследований терминология⁶. Ведь, по существу, уникальная особенность предмета конституционного права неизбежно ведёт наши исследования к тем проблемам, которые препятствуют становлению конституционной демократической государственности. И если принять тот факт, многократно

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (ред. от 30 декабря 2015 года) «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (*далее* — СЗ РФ). 2004. № 31. Ст. 3215. При подготовке настоящей статьи использовалась СПС «Консультант-Плюс».

² Речь идёт о Федеральном законе от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ (ред. от 3 ноября 2015 года) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6953.

³ Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ (ред. от 21 октября 2013 года) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

⁴ Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3105 (утратил силу, ныне действует Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ (ред. от 5 апреля 2016 года) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652).

⁵ Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3436 (утратил силу, ныне действует Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ (ред. от 1 мая 2016 года) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁶ *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: сборник материалов методологического семинара / отв. ред. Д. Д. Невирко. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2009. С. 32–36; Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2012. С. 688; *Ливеровский А. А.* Коррупция как свойство государственной власти // Публичная политика. 2010 / под ред. М. Б. Горного, 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 Политехнического ун-та, 2010. С. 582; *Психоматов Р. М.* Коррупция как явление разрушения конституционно-правовых и административно-правовых форм. М.: Агент, 2000. С. 40; *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. № 4(25)/1999. № 1(26). С. 2–11.

подтверждённый на высшем уровне, что коррупция относится к угрозам именно такого масштаба⁷, то следует признать, что российское государствоведение 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. Об этом подробнее мы и поговорим далее.

2. Изменение отношения к коррупции как объекту правовых исследований

В первую очередь обратим внимание на специфику легального понятия коррупции. Как мы увидим, в этом есть особый смысл. Определимся далее и с тем, что такое «системная коррупция», на которую у науки конституционного права особые виды.

⁷ См., например, послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию 2012 года: «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, причём любого уровня... Настоящей «питательной зоной» для коррупции стали госзакупки. Прошу парламент ускорить принятие закона о федеральной контрактной системе. Причём важнейшее значение имеет аудит эффективности и целесообразности бюджетных расходов, закупок государства и госкомпаний, а также публичная отчётность о ходе и результатах исполнения госконтрактов» (Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года // Российская газета. № 287. 2012. 13 декабря). См. также послание Федеральному Собранию Президента Д. А. Медведева в 2011 году: «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 трёх тысяч чиновников привлечено к ответственности. Хотел бы подчеркнуть, конечно, такая масштабная и системная борьба с коррупцией только началась, и мы будем её вести решительно, системно и последовательно» (Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 года // Российская газета. № 290. 2011. 23 декабря).

Итак, в 2008 году с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» коррупция получила правовое 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 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»⁸.

Как несложно догадаться, это не самое лучшее 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, предусмотренным УК РФ. А в качестве признака субъективной стороны состава этого собирательного правонарушения мы отчётливо видим только материальную выгоду, в то время как в том же российском уголовном праве, в его правоприменительной практике уже довольно продолжительное время 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 отношений⁹.

⁸ Статья 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ (ред. от 15 февраля 2016 года) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁹ «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.» (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о зло-

Российская правовая доктрина часто пользуется довольно простым определением коррупции, приведённым в Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией¹⁰, с которым согласны многие видные исследователи этого вопроса¹¹. Для выработки правового определения законодатели могли бы воспользоваться образцами понятия коррупции, известными по некоторым актам международного права. К примеру, неплохие его варианты сформулированы в Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174)¹² или даже в актах СНГ¹³.

употреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 12.

¹⁰ 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 Арг.

¹¹ 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. П. Н. Панченко, А. Ю. Чупровой, А. И. Мизерия. Н. Новгород, 2001. С. 476; *Коррупция: природа, проявления, противодействие* / отв. ред.: Т. Я. Хабриева. М. : ИД «Юриспруденция», 2012. С. 19.

¹² Статья 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 № 174) [рус., англ.] (принята в Страсбурге 4 ноября 1999 года) // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ «Коррупция — подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряжённое 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.: статья 2 Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят в Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 года 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.

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, то есть суженном с точки зрения содержания и исполненном не в лучшей юридической технике? Причина видится в том, что данный закон и в том числе его принятие с таким определением коррупции представляют собой очевидный политический компромисс. Возможно, с другим определением коррупции он вовсе бы не увидел свет. Привязка легального определения коррупции к конкретным и хорошо знакомым составам правонарушений и использование только корыстных мотивов в качестве обязательного признака правонарушения являются более удобным приёмом с точки зрения задач практической реализации упомянутого закона, начала формирования новой практики на его основе, поскольку эта узость понимания коррупции создаёт меньше пространства для споров в правоприменении. Будучи несовершенным с позиции теории, это определение, однако, более инструментально с позиции практики.

Восприятие данного правового понятия коррупции в качестве результата сложного политического компромисса крайне важно. В принципе любой закон и любая его часть представляют 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 связи с этим, начинается с определения коррупции. Можно сказать, что это очень точный и характерный символ данной проблемы. Он учит нас тому, что необходимо сопоставлять имеющиеся знания с практическими возможностями, с общим контекстом, в который эта тема погружена сегодня. И конструктивный результат научных разработок будет получен только тогда, когда само явление будет правильно оценено и будет найден верный метод внедрения таких знаний в практику. Адекватное понимание приёмов, с помощью которых

наука может оказать благотворное воздействие на реальную практику, оказывается здесь чуть ли не более важным фактором, чем глубокое понимание тонкостей предмета.

Заложенный в законе практический компромисс, разумеется, не является единственной причиной дефектности легального определения коррупции. Следует признать, что сведение понятия коррупции к конкретным составам правонарушений 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 её 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 бесвязных индивидуальных противоправных или аморальных актов превращается в глазах современной науки в системное явление с прочными социальными корнями и с причинами, которые кроются в недостатках организации общества, урегулированной правом.

Можно предположить, 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, то есть властных отношений. Однако современные зарубежные исследования в области социологии, государственного управления, политологии в течение по меньшей мере последних пятидесяти лет находят всё больше закономерностей и общих причин, которые способны объяснить расцвет коррупционных практик.

В связи с этим полезно вспомнить символическое определение коррупции, которое пользуется большой популярностью в литературе. Оно раскрывает основные условия коррупции. Речь идёт о формуле знаменитого американского учёного Роберта Клитгаарда, получившей название «уравнения коррупции», которое выглядит так: «Коррупция =

Монополия + Свобода действий – Подотчётность»¹⁴.

Данная формула отчётливо показывает, что коррупция с большой вероятностью появляется там, где имеют место:

а) монополия в принятии решений, то есть при принятии решений нет конкуренции;

б) у лица, принимающего решение, есть свобода действий, то есть нет формализованного регламента принятия решений, а границы его полномочий неясны;

в) со знаком «минус» в уравнение входит подотчётность; это означает, что процедура принятия решений реализуется непрозрачно и над ней нет никакого контроля.

В отношении первого элемента этой формулы (то есть монополии) может показаться, что он не совсем подходит для органов власти, поскольку в системе государственного аппарата каждый государственный орган реализует вменённые ему полномочия, и можно подумывать, что он обречён на монополию. И в целом это действительно 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, предполагающую в том числе конкуренцию мнений, взглядов, позиций, которые формулируются и находятся во взаимодействии до принятия решения и так или иначе должны быть в нём учтены. 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 монопольный недостаток, сделав упор на предотвращение других условий возникновения коррупции (обозначенных под «б» и «в»). Поэтому данное уравнение без всяких оговорок работает в отношении любых субъектов.

Почему важно обратить внимание на это определение коррупции Клитгаарда? Оно подводит нас к мысли о том, что, помимо плохого родительского воспитания и негодной субъективной морали правонарушителей, на причастных к коррупции воздействуют объ-

¹⁴ См., например: *Бондаренко С. В.* Коррупцированные общества. Ростов н/Д: Ростиздат, 2002. С. 40.

ективные причины, которые кроются в недрах самой структуры общества, его социальной организации. И это становится особенно очевидным в случаях, когда разрушение нормальной практики ведения государственных дел приводит к так называемой «системной коррупции». По существу, речь идёт 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 её форма, свидетельствующая о глубоком поражении государственного механизма. Отечественный исследователь С. В. Бондаренко полагает, что системная коррупция возникает там, где она становится частью системы государственного управления, во многих случаях частью неотъемлемой настолько, что без неё государство попросту не может функционировать¹⁵.

Динамика погружения государства в системную коррупцию теперь уже хорошо разработанная в зарубежной литературе тема. Одно из самых влиятельных исследований в этом направлении связано с описанием «технологии захвата государства» (“state capture”), которое в 1999 году было подготовлено Джоелем Хеллманом и Кауфманом Дэниелом для Всемирного Банка¹⁶. При этой технологии, если описывать её в общих чертах, противоправные лоббистские практики развиваются и расширяются со временем настолько, 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 учёные выявили сходную «технология», которая может быть как продолжением предыдущей, так и

быть независимой от неё, «технология захвата бизнеса», которая была предложена фондом ИНДЕМ в начале 2000-х¹⁷. По существу, речь идёт о том, что государство, «захваченное» бизнесом, пропитывается корыстными интересами настолько, что разворачивает обратный вектор и начинает захватывать бизнес (который ещё не был охвачен коррупционными отношениями). Признаки наличия такого «государственного рейдерства» будут служить самой наглядной иллюстрацией системной коррупции.

В конце концов, коррупция из совокупности бессвязных противоправных актов превращается теперь в комплексное явление, доступное в качестве объекта познания в рамках базовых основополагающих социальных наук, в том числе и юридических дисциплин. Характерный показатель изменения отношения к проблеме коррупции в последние десятилетия — это формирование международного регулирования антикоррупционных стандартов.

В исследовании о правовых механизмах имплементации антикоррупционных конвенций, проведённом под руководством профессора О. И. Тиунова, показано, что первые международные инициативы такого рода были найдены в 1950–1960-х годах¹⁸. Однако вплоть до середины 90-х постановка вопроса в них носила очень избирательный, узкий характер: это кодексы этики сотрудников правоохранительных и других органов, проблема противодействия взяточничеству в международных коммерческих сделках, попытки разработки определения коррупции и т. д., в общем, ничего особенно связанного с конституционным правом.

Принятие Конвенции ООН против коррупции 2003 года¹⁹ изменило ситуацию. Теперь есть универсальный международный правовой документ, универсальный и с точки

¹⁵ См.: Бондаренко С. В. Указ. соч. С. 18.

¹⁶ Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate. Washington, D.C. : World Bank, 2000. P.3. См. также: Kaufmann D., Hellman J. S., Jones G., Schankerman M. A. Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. World Bank Policy Research Working Paper No. 2312. 2000. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=236214 (дата обращения: 07.06.2016).

¹⁷ Антикоррупционная политика / под ред. Г. А. Сатарова. М. : Фонд ИНДЕМ, РА «СПАС», 2004. С. 81.

¹⁸ Кашенов В. П., Тиунов О. И., Хабриева Т. Я. Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций / отв. ред. О. И. Тиунов. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. С. 9.

¹⁹ Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. Нью Йорк) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

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 отчётливо присутствует раздел о профилактике коррупции на уровне государства, то есть раздел о её 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 стратегии²⁰ и Национальных планов противодействия коррупции, которые принимаются с 2010 года²¹. Особенно для государствоведов интересна статья 7 Конвенции, которая призывает формировать антикоррупционные стандарты в избирательном законодательстве, обеспечивать требование прозрачности финансирования политических партий²².

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. Универсальные стандарты для конституционного права на международном уровне формировались и ранее, но главным образом через призму проблематики защиты прав человека (Всеобщая декларация прав человека 1948 года или Пакт о гражданских и политических правах 1966 года). Другие же стандарты если и касались вопросов конституционного законодательства помимо прямой привязки к вопросу прав человека, то являлись не универсальными, а региональными стандартами — это, например, рекомендации Венецианской комиссии Совета Европы²³, а также рекомендации Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ²⁴. Разумеется, это не умаляет ценности последних, но лучше оттеняет значение международных документов нового типа, в которых международное сообщество воспринимает феномен коррупции таким образом, что и в универсальных антикоррупционных документах ООН начинают формулироваться правовые стандарты, учитывающие принципы и нормы конституционного права.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод, что современные научные исследования, международное регулирование, а теперь уже и российское законодательство рассматривают коррупцию не как совокупность спорадических, аморальных или преступных индивидуальных актов, в которых было бы достаточно схватить коррупционера за руку и наказать

²⁰ Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 года № 460 (ред. от 13 марта 2012 года) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

²¹ Действующий сегодня план утверждён Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 года № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы» // СЗ РФ. 2016. № 14. Ст. 1985.

²² Пункт 2 статьи 7 Конвенции гласит: «Каждое государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы установить критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности». А в пункте 3 статьи 7 говорится: «Каждое государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий».

²³ 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 ПАЕС в 2003 году. URL: <http://www.venice.soe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-rus> (дата обращения: 07.06.2016).

²⁴ См., например: Рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, содержащиеся в итоговом отчёте 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).

его, 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 социальным закономерностям и правовым стандартам.

3. Основные подходы к освоению антикоррупционной проблематики в конституционно-правовой науке

Представляется, что есть несколько базовых путей для проникновения конституционного права в антикоррупционный материал. Первый — это определённый «теоретический» путь, пролегающий через понимание того, что системная коррупция представляет собой угрозу конституционным принципам, основам конституционного строя, конституционной государственности. Второй путь условно можно назвать «тематическим», и он предполагает разработку проблематики политической коррупции. Данная тема напрямую затрагивает существо предмета конституционного права, то есть отношения власти, а также исследование таких явлений, как электоральная коррупция и лоббизм. Третий подход, назовём его «имплементационным», опирается на изучение соблюдения Российской Федерацией международных антикоррупционных обязательств, которые так или иначе связаны с конституционно-правовыми вопросами.

3.1. «Теоретический путь»: системная коррупция как угроза конституционной государственности

Суть этого подхода заключается в оценке влияния коррупционных процессов на политическую инфраструктуру. Эта оценка предполагает изучение того, насколько коррупционные процессы:

а) способны сковывать политический плюрализм (к примеру, устраняя из общественного диалога неудобные политические партии или СМИ мелочными казуистическими требованиями ради будущего контроля

бюджетных потоков через институты народного представительства);

б) 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, в которой лояльность обменивается на высокую зарплату и льготы);

в) способны нивелировать такой фундаментальный принцип конституционного строя, как принцип народовластия (например, через фиктивные или контролируемые выборы, которые могут в некоторых странах проводиться в интересах определённых партий или внепартийной политической элиты ради материальных или нематериальных выгод вроде сохранения высокого должностного статуса) и т. д.

Разумеется, подобный теоретический маршрут разработки антикоррупционных проблем в конституционно-правовой науке в поисках наиболее надёжных гарантий конституционных принципов не может быть единственным. Но для нас здесь главное, что такая постановка вопроса, во-первых, возможна с точки зрения предмета конституционного права и его методологии, во-вторых, выглядит достаточно убедительно и красноречиво, чтобы её игнорировать, в-третьих, содержит в себе внушительный потенциал новых научных работ и открытий, которые оказываются доступными на волне нынешнего мирового знания феномена коррупции и антикоррупционного опыта. С учётом того, что лишь разносторонний и плюралистический взгляд может дать нам максимально адекватную картину изучаемых явлений, рассмотрение системной коррупции в качестве угрозы конституционным принципам (вместе с поиском новых гарантий реализации конституционных идей через призму антикоррупционных инструментов) должно получить своё развитие в отечественной конституционно-правовой науке.

3.2. «Тематический путь»: разработка проблематики политической коррупции

Данная тема напрямую затрагивает существо предмета конституционного права, то есть отношения власти. В зарубежной литературе

тема политической коррупции начинает кристаллизовываться в 60-е годы прошлого века. В работах часто можно встретить утверждение, что в широкий научный оборот термин «политическая коррупция» ввёл гарвардский политолог Джозеф Най²⁵. Современная классика по данной проблематике представлена в работах Арнольда Хайденхаймера²⁶, Майкла Джонстона²⁷, Сьюзан Роуз-Аккерман²⁸, уже упомянутого нами Роберта Клитгаарда²⁹ и др. В последнее время и российские учёные начинают публиковать значительные работы³⁰ и даже защищать диссертации по проблемам политической коррупции. Последние в основном написаны в дисциплинарных рамках политологии и содержат попытки комплексного объяснения причин коррупции в обществе, а также разграничения обычной коррупции и политической. Есть работы, написанные по специальности уголовного права и криминологии, в которых политическая коррупция рассматривается как раздел темы политической преступности³¹.

Что касается собственно конституционно-правовой дискуссии, то, возможно, это покажется удивительным, но российское конституционное право, как выясняется, занимается проблематикой политической коррупции довольно давно. Дело в том, что в основе темы политической коррупции лежат две хорошо выраженные проблемы — электоральная коррупция и лоббизм. И российская конституционно-правовая наука данные вопросы осваивает уже в течение ряда лет и достаточно успешно, если вспомнить, к примеру, работы А. Ю. Бузина по административным избирательным технологиям³² или работы А. П. Любимова о проблемах правового регулирования лоббизма³³. Рассмотрим любопытные нюансы обеих тем в российской научной доктрине.

3.2.1. Электоральная коррупция

В 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 у нас принято называть административным ресурсом, известно за рубежом как политический патронат. 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

²⁵ *Nye J. S.* Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis // *American Political Science Review*. Vol. 61. 1967. No. 2. P. 417–427; *Amundsen I.* Political Corruption: An Introduction to the Issues. Bergen : Chr. Michelsen Institute, 1999. P. 2.

²⁶ *Political Corruption: Concepts and Contexts* / ed. by A. J. Heidenheimer, M. Johnston. 3rd ed. New Brunswick, NJ : Transaction Publ., 2007; *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* / ed. by A. J. Heidenheimer. New York : Holt, Rinehart and Winston, 1970.

²⁷ *Johnston M.* Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy. Cambridge : Cambridge University Press, 2010.

²⁸ *Rose-Ackerman S.* Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. New York : Cambridge University Press, 1999; *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. М. : Логос, 2010. С. 356.

²⁹ *Klitgaard R.* Controlling Corruption. Berkeley : University of California Press, 1988; *Klitgaard R., MacLea-Abroa R., Parris H. L.* Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention. Washington, D. C. : World Bank Publications, 2006.

³⁰ *Кабанов П. А.* Политическая коррупция в России. Нижнекамск : НКФ МГЭИ, 1998.

³¹ *Кабанов П.* Политическая преступность: понятие, сущность, виды, причины, личность политического преступника, меры противодействия (криминологическое исследование) : дис. д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008; *Квон 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; *Семьинин А. С.* Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза (опыт Финляндии и Эстонии) : дис. канд. полит. наук. Казань, 2009; и др.

³² *Бузин А. Ю.* Административные избирательные технологии: московская практика. М. : Центр «Панорама», 2006. С. 192; *Бузин А. Ю.* Административные избирательные технологии и борьба с ними. М. : Центр «Панорама», 2007. С. 271.

³³ *Любимов А. П.* Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (Антикоррупционный проект). М. : Изд-во Государственной Думы, 2000. С. 392; *Любимов А. П.* Политическое право и практика лоббизма (Антикоррупционный проект). М. : Изд-во Государственной Думы, 2001. С. 240; *Любимов А. П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт. М. : Институт государства и права, 1998.

атрибутом вечной борьбы между законом и его нарушением: с появлением избирательного права появляется и политический патронат. Более того, он продолжает сопровождать выборы в развитых странах вплоть до наших дней, правда в таких рафинированных проявлениях, которые легко смешиваются 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 очень долгого времени. Но мы не находимся один на один с этой болезнью, известны её причины, симптомы и лекарства, её можно лечить, и практика успешной терапии есть.

3.2.2. Лоббизм

Возможности правового регулирования лоббизма в принципе российской доктриной конституционного права воспринимаются не особенно благожелательно, поскольку это явление свидетельствует о неких односторонних влияниях частного интереса на политику, которых в идеале в демократическом государстве быть не должно, так как политическую повестку и политические решения должны определять избиратели или политические партии как их представители. Однако реальная практика показывает, что фактически 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 – Зоркальцева³⁴ или Надеждина –

Хакамады³⁵, не будут работать³⁶. Причина заключается в том, что лоббизм тоже не стоял на месте, он повзрослел и приобрёл прочную уверенность в своих силах. Как и любой нерегулируемый рынок, рынок лоббизма склонен к монополизации, и сейчас, очевидно, имеется совершенно другой масштаб лоббистской практики; кроме того, появились элементы неформального централизованного контроля и управления лоббистскими усилиями.

Между тем зарубежный опыт, так же 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 чёткое понимание различий между правомерным и противоправным лоббизмом, регламентация и обеспечение прозрачности функционирования механизмов правомерного лоббизма и формирование институциональных условий для минимизации лоббизма противоправного.

3.3. «Имплементационный» подход

Ещё один подход, связанный с внедрением конституционно-правовой науки в антикоррупционную проблематику, наименее замысловат и не требует особых объяснений. Речь идёт о соблюдении международных антикоррупционных обязательств Российской Федерации, которые связаны так или иначе с конституционно-правовыми вопросами. По-

ных органах государственной власти» (внесён депутатами Государственной Думы В. И. Зоркальцевым, Г. Н. Махачевым, А. В. Чуевым в 1997 году и снят с рассмотрения в 2004 году) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁵ Проект федерального закона № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесён депутатами Государственной Думы третьего созыва Б. Б. Надеждиным, Б. Е. Немцовым, И. М. Хакамадой в 2003 году и снят с рассмотрения в 2005 году) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶ Между тем вполне вероятно, что для регионального и муниципального уровня или отдельных сегментов рынка могут быть полезны уже знакомые механизмы законов о лоббизме вроде регистрации лоббистов, раскрытия форм и адресатов лоббистской деятельности, источников финансирования.

³⁴ Проект федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федераль-

сколькx механизм внедрения международных норм во внутреннее законодательство именуется имплементацией³⁷, соответственно, этот подход можно условно назвать «имплементационным».

Если идти по линии решений ООН, то есть иметь в виду реализацию Конвенции ООН против коррупции 2003 года, то с практической точки зрения это не самый продуктивный путь, поскольку контрольный механизм реализации Конвенции предполагает лишь довольно абстрактные отчёты и формальные конференции стран-членов, проводимые раз в два года. Но и этого может быть вполне достаточно, чтобы по меньшей мере включить проблему коррупции в перечень традиционных вопросов конституционного права (коль скоро в Конвенции речь идёт 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 профиля³⁸. К примеру, в 2014 году значительные изменения в Федеральный закон о политиче-

ских партиях были внесены в связи с реализацией рекомендаций ГРЕКО, изложенных в Оценочном докладе этой организации по вопросам прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации (20–23 марта 2012 года)³⁹. 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 её сдерживания не должны иметь искусственных границ. То же в полной мере касается и правовой науки. 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, Комитета министров Совета Европы⁴⁰, Венецианской комиссии⁴¹, Европейского Суда по правам человека⁴²), которые касаются, казалось бы, сугубо «традиционных»

дании представителей министров) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹ 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.

⁴⁰ Например: Рекомендация Рес (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний».

⁴¹ Заключение о законе о политических партиях РФ № 658/2011. Одобрено Советом по демократическим выборам на 40-м заседании (Венеция, 15 марта 2012 года) и Венецианской комиссией на 90-м Пленарном заседании (Венеция, 16–17 марта 2012 года). Страсбург, 20 марта 2012 года. 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).

⁴² 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.

³⁷ Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций / отв. ред. О. И. Тиунов. С. 39.

³⁸ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) (принята в Страсбурге 27 января 1999 года) (с изм. от 15 мая 2003 года) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2394; Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174) (принята в Страсбурге 4 ноября 1999 года). Конвенция вступила в силу 1 ноября 2003 года. Россия не участвует. Документ опубликован не был; Рекомендация Рес (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (принята 8 апреля 2003 года на 835-м засе-

конституционно-правовых вопросов, например защиты избирательных прав граждан или политической конкуренции в широком смысле. Однако сегодня такие документы связываются доктриной с современным пониманием политической коррупции как проблемы конституционного права.

4. Прикладные темы конституционно-правовых исследований антикоррупционных проблем

Имеет смысл выделить и 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 ещё темы могут попасть в систематику конституционно-правового противодействия коррупции?

4.1. Формирование 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»⁴³, «федеральные государственные служащие» и «государственные гражданские служащие субъекта Российской Федерации»⁴⁴, «гражданские служащие»⁴⁵ и «муни-

ципальные служащие»⁴⁶. Уголовному праву и законодательству об административной ответственности известно понятие «должностного лица»⁴⁷. 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, причём рассматривались эти вопросы изолированно. Однако административная реформа 2000-х годов 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 идёт о представителях всех ветвей власти, то, во-первых, встаёт вопрос о том, чтобы законодательство располагало единой инструментальной научной категорией, которая включала бы всех представителей власти, несущих соответствующие особые антикоррупционные обязанности. Во-вторых, необходимо определиться и с предметной подчинённостью этого вопроса в юридической науке, поскольку антикоррупционные обязательства начинают с некоторых пор касаться не только чиновников, то есть 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 более важно, будучи реализованным в

⁴³ Статья 1 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 года) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁴⁴ Там же. Ст. 10.

⁴⁵ Статья 13 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (ред. от 30 декабря 2015 года) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁴⁶ Статья 10 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ (ред. от 15 февраля 2016 года) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

⁴⁷ См.: Примечание 1 к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 1 мая 2016 года) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; Примечание к статье 2.4. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 1 мая 2016 года) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13 мая 2016 года) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

законодательстве, такой подход может угрожать разрушением институциональных гарантий принципа разделения властей.

С другой стороны, можно было бы подумывать, что проблема формирования единого статуса для 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, то есть 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 отвлечённой этической 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 отношений власти — это конституционное право. Поэтому конституционно-правовая наука должна проявить внимание к вопросу формирования единых черт статуса представителей власти, значительная часть которых имеет антикоррупционный смысл.

4.2. Вопросы 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 должностных лиц иного уровня, которые связаны с коррупционными сетями, оплетающими политическую лояльность и отношения клиентелизма, 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 в этом смысле целесообразно 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. В рамках антикоррупционной дискуссии есть довольно много работ, посвящённых 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 фигуру⁴⁸. 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 государственного трибунала, который в некоторых странах венчает систему административной юстиции или существует в качестве самостоятельного органа? Будет ли такой орган сам выносить окончательные решения или будет иметь возможность доводить дело до суда и обжаловать его решения во всех инстанциях, если судебно-

⁴⁸ См., например, главу 14 «Независимые учреждения по борьбе с коррупцией» в кн.: Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / науч. ред. С. В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000. С. 186.

ный приговор покажется ему предвзятым? Либо в странах переходной демократии дефицит легитимности такого независимого органа повлечёт необходимость использования в механизмах привлечения к ответственности всенародного представительства, а на определённых уровнях власти, возможно, и некоторых форм непосредственной демократии? Очевидно, что конституционалисты должны принять участие в обсуждении этих вопросов.

Ещё 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 должностных лиц 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 со стороны коррупционных практик, применяемых прочими конкурирующими в политическом процессе должностными лицами и органами власти.

4.3. Защита конституционных прав и свобод в контексте антикоррупционных проблем

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 связи с этим о коррупционных ограничениях при реализации различных социально-экономических и культурных прав (права на образование, на медицинскую помощь, на жилище и т.д.)⁴⁹, а также при осуществлении кон-

ституционных обязанностей, например обязанности уплаты налогов или несения военной службы⁵⁰.

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 года⁵¹. Коррупционные практики всегда возникают там, где есть тень, поэтому

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 Вооружённых Силах: Военно-правовое обозрение. 2008. № 10. С. 53–59; *Краснов М.А.* Коррупция на дорогах. М.: ИНДЕМ, 2004. С. 69; *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 : Изд-во Дальневосточного университета, 2006. С. 111–114.

⁵⁰ См., например: *Щукин А.В., Неизвестных П.А.* Противодействие коррупции в Вооружённых Силах Российской Федерации — задача общая // Право в Вооружённых Силах: Военно-правовое обозрение. 2010. № 4. С. 2–5; *Юлин Б.А.* К вопросу о коррупции в федеральных органах налоговой полиции // Вестник Академии налоговой полиции. 2003. Вып. 3. С. 360–362.

⁵¹ Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ (ред. от 9 марта 2016 года) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ (ред. от 5 апреля 2016 года) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

⁴⁹ См.: *Баскакова В.Е.* Борьба с коррупцией в сфере образования // Актуальные проблемы юридических наук: материалы научной конференции. Йошкар-Ола,

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.

4.4. Развитие механизмов подотчётности и гарантий в деятельности институтов гражданского общества

Упомянутая в начале статьи 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 подотчётности. 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 серьёзном 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 перед собой скорее чисто организационные, бюрократические препятствия.

Наконец, нельзя сбрасывать со счетов огромную по своему значению, теоретическим масштабам, объёму 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 подотчётность. 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 не-

стабильного законодательства о политических партиях, общественных объединениях и средствах массовой информации, как и попытки справиться с объяснением особенностей статуса Общественной палаты или Общероссийского народного фронта) сослужила бы на ниве совершенствования механизмов подотчётности достойную службу по развитию антикоррупционной проблематики в конституционном праве.

4.5. Особенности государственной распределительной системы и мера участия государства в экономике

Тема «государство и экономика» представляет собой сложный набор проблем, который пока не находит 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, в которых конституционное право могло бы проявить своё внимание на полном основании.

Во-первых, принципиальное устройство государственной распределительной системы является достаточно масштабной государственной проблемой, чтобы конституционно-правовая методология смогла быть успешной в её 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 Счётной палаты Российской Федерации 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 рас-

пределительной 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 всё это имеет отношение к административно-хозяйственному законодательству, но формирование обобщённого, собирательного образа экономической политики государства в этом направлении может и должно находиться в сфере внимания науки конституционного права. Не случайно некоторые из упомянутых вопросов удастаиваются самостоятельного места в основном законе многих государств⁵².

Во-вторых, вопрос о мере возможностей государства как субъекта экономической деятельности, вопрос о государственном бизнесе по сей день остаётся нетривиальным для конституционного права, как и российского права в целом. В частности, существует проблема госкорпораций, госкомпаний и компаний с различным уровнем государственного участия, имеющих некий переходный статус, который сложно объяснить с точки зрения как 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 убедительно правовое основание такого участия; насколько прозрачны процедуры принятия решений о таком участии; что эти компании получают взамен и за чей счёт; не препятствует ли само существование таких правовых образований принципам конституционной экономи-

ки⁵³? Часто попытки ответить на эти вопросы начинают пересекаться с антикоррупционной проблематикой, а по своему масштабу выходят на политический уровень, поэтому заслуживают оценки с позиции конституционно-правовой науки.

Итак, сводя воедино сказанное выше, можно сделать вывод: антикоррупционная проблематика является не только актуальной темой для конституционного права, она становится посильной для конституционно-правовой науки, а в некоторых, причём довольно многочисленных, аспектах она является и вполне привычной. Сегодня, правда, 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 глубокие конституционно-правовые исследования в отношении отдельных аспектов антикоррупционной политики.

5. Позиционирование антикоррупционной проблематики в конституционно-правовой дискуссии

В заключение мы хотели бы затронуть ещё несколько нюансов поставленной проблемы, 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 властных отношений, то есть в той сфере общественных отношений, в которой она как будто не должна действовать. Если говорить о сравнительно новых проявлениях этого эффекта, то выше мы уже говорили о случаях, когда законодательство о государственной службе через институты конфликта интересов

⁵² Например, статья 217 Конституции ЮАР 1996 года устанавливает основополагающие принципы системы государственных закупок: честность, равенство, открытость, конкурентность, экономическая эффективность. Интересно, что эта статья содержит также 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.: Пономарёва О. В. Государственные закупки как инструмент торговой политики в развивающихся странах // Российский внешнеэкономический вестник. 2014. № 9. С. 101–119, 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).

⁵³ См.: Баренбойм П. Д., Гаджиев Г. А., Лафитский В. И., Мау В. А. Конституционная экономика. М.: Юстициформ, 2006.

и декларирования активов начинает влиять на характеристики статуса парламентариев и судей. Есть и иные 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 несостоятельной⁵⁴. Не будем уже упоминать вполне себе административно-правовые методы работы высших российских должностных лиц в системе федеративных отношений или в рамках конституционного взаимодействия с другими высшими органами государственной власти. Означает ли это всё, 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 представляется возможной. И в то же время мы можем наблюдать, насколько интенсивно продвигается развитие законодательства о государственной службе. Как бы мы ни относились к результатам административной реформы 2000-х годов, следует признать, что на уровне доктрины, законодательства, а часто и практики⁵⁵ был сделан довольно существенный рывок вперёд. И если мы признаём, 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 под эгидой тематики административной реформы и государствоведам подключиться, наконец, к диалогу по обозначенным темам в связи с предметом конституционного права?

Второй нюанс, который мы выделили ещё в самом начале статьи, рассуждая о смысле правового определения коррупции, связан с необходимостью выработки особого языка для диалога о коррупционной проблематике в конституционном праве. Есть необходимость в том, чтобы чётко сопоставлять и разграничивать научную повестку и окружающую реальность, социальный контекст, в котором могут получить развитие и поддержку исследования такого рода. Находя, к примеру, в отдельных государствах признаки системно коррумпированного режима или доказывая черты некоего «мафиозного государства», необходимо выработать понимание того, как, с кем и о чём именно говорить. Это означает, что исследователям антикоррупционной проблематики в конституционном праве было бы целесообразно позаботиться об определённом 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 «научным стилем». Он закономерен для серьёзной, большой науки и более чем оправдан в данном случае, поскольку в наивысшей степени адекватен текущим научным задачам. Учёные не занимаются ни журналистикой, ни публицистикой, не погружаются глубоко в текущее законодательное крюкотворство (это хлеб для сотрудников аппаратов органов власти и экспертов-практиков). Научные работники и исследователи 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 тактической (а в то же время и стратегической) позицией представителей юридической науки в этом вопросе, на наш взгляд, была бы следующая. Разработка данной темы так или иначе поддерживается российской властью, причём и на

⁵⁴ См., например: Серков П. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика. М.: Норма, 2016. С. 464.

⁵⁵ Это совсем не абстракция, многие изменения могут быть оценены не только специалистами, но они вполне зримы и на бытовом уровне, в чём 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 пользования государственными услугами для граждан стала намного лучше (принцип «одного окна», многофункциональные центры госуслуг, электронные очереди и т. п.); административные регламенты, общественные советы при органах власти, сайты государственных органов — всё это сделало деятельность государственной машины в сравнении с прежними временами гораздо более прозрачной и эффективной.

высшем политическом уровне. Хотя, вероятно, поддерживается не всегда и не вполне искренне (что, впрочем, совсем не ново и совершенно не специфично), но тем не менее поддерживается. Очевидно, не всё получается в реальной жизни, но мы видим развитие в этом направлении как законодательства, так и практики. А 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» власти в работе на тех направлениях, которые имеют хороший потенциал закончиться положительным результатом.

Библиографическое описание:

Шевердяев С. Конституционно-правовые подходы к разработке антикоррупционной проблематики: основные маршруты // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2016. № 4 (113). С. 73–91.

Constitutional and legal approaches to the development of anti-corruption issues: the main routes

Stanislav Sheverdyayev

Candidate of Sciences (Ph.D.) in Law, Associate Professor, Law Faculty, Lomonosov Moscow State University (e-mail: shevers@rambler.ru).

Abstract

In contrast to other legal disciplines, the science of constitutional law has for a long time paid little attention to the anti-corruption policies. Traditionally it has been mostly a domain of the criminal and administrative law. However, in recent decades, political and other social sciences, as well as the above mentioned legal sciences, have accumulated sufficient volume of consolidated knowledge that has become suitable for development for a special research field within the modern constitutional law. Particularly, because the corruption, as a phenomenon, especially in such advanced forms as systemic corruption or political corruption, could threaten constitutionalist and democratic principles and goals. Therefore, the lack of interest in the past for counteraction of corruption from constitutional research appears now unacceptable any more. The article discusses the main types of the constitutional anti-corruption research. Among the preferable ways there are: (a) “theoretical” approach, which allows to assess corruption risks for the most fundamental constitutional values (democracy, separation of powers, political pluralism, etc.) and to make a system of effective protection tools against these challenges; (b) “thematically oriented” approach, which allows to focus on electoral corruption and lobbying and to protect constitutional developments again these dangers; (c) “implementation” approach, associated with adaptation of anti-corruption conventions in current constitutional legislation and their implementation. The author highlights a number of constitutional studies of anti-corruption issues concentrated on the

legal status of the public officials in the constitutional context; on PEPs’ accountability; on the development of the anti-corruption rights such as the right to access to governmental information; on the safeguards and accountability instruments within the civil society; on the improved procedure of budgetary process and its performance, on restraints on the state involvement into economic activities. The author also suggests to bring this sensitive sphere into the broad scientific and expert discourse to give this issue appropriate practical and political meaning at the societal level.

Keywords

constitutional legal science; constitutional methodology of anti-corruption studies; systemic and political corruption; electoral corruption and lobbying.

Citation

Sheverdyayev S. (2016) *Konstitutsionno-pravovye podkhody k razrabotke antikorrupcionnoy problematiki: osnovnye marshruty* [Constitutional and legal approaches to the development of anti-corruption issues: the main routes]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no. 4, pp. 73–91. (In Russian).

References

- Amundsen I. (1999) *Political Corruption: An Introduction to the Issues*, Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Barenboym P. D., Gadzhiev G. A., Laftitsky V. I., Mau V. A. (2006) *Konstitutsionnaya ekonomika* [Constitutional economy], Moscow: Yustitsinform. (In Russian).
- Bondarenko S. V. (2002) *Korrumpirovannye obshchestva* [Corrupt societies]. Rostov-na-Donu: Rostizdat. (In Russian).
- Buzin A. Y. (2007) *Administrativnye izbirate'nye tekhnologii i borba s nimi* [Administrative electoral technologies and struggling them], Moscow: Centr Panorama. (In Russian).
- Habrieva T. Y. (2012) *Korrupsiya i pravo: doktrinal'nye podkhody k postanovke problemy* [Corruption and law: the doctrinal approach to the problem]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 6, pp. 5–17. (In Russian).
- Habrieva T. Y. (ed.) (2012). *Korrupsiya: priroda, proyavleniya, protivodeystvie* [Corruption: nature, forms, counteraction], Moscow: Yurisprudentsiya. (In Russian).
- Heidenheimer A. J. (ed.) (1970) *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Heidenheimer A. J., Johnston M. (eds.) (2007) *Political Corruption: concepts and contexts*, 3rd ed., New Brunswick (NJ): Transaction Publishers.
- Ilyukhin V. I. (2010) *O gosudarstvennom ustroystve i protivodeystvii korruptsii* [On the political system and the fight against corruption]. *Sledovatel'*, no. 4, pp. 114–132. (In Russian).
- Johnston Michael. (2010) *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kabanov P. A. (1998) *Politicheskaya korruptsiya v Rossii* [Political corruption in Russia], Nizhnekamsk.
- Kaufmann D., Hellman J. S., Jones G., Schankerman M. A. (2000). *Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*: World Bank, Policy Research Working Paper, no. 2312.
- Klitgaard R. (1988) *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.
- Klitgaard R., MacLea-Abroa R., Parris H. L. (2000) *Corrupt cities*, Washington, D.C.: World Bank.
- Kondrashev A. A. (2009) *Konstitutsionno-pravovye aspekty borby s korruptsiev v RF: varianty zakonodatel'nykh resheniy* [Constitutional and

- legal aspects of fighting corruption in Russia: options for legislative solutions]. In: D. D. Nevirko (ed.) *Aktual'nye problemy bor'by s korruptsiyey i terrorizmom v Rossii na sovremennom etape* [Actual problems of struggling corruption and terrorism in Russia at the present stage], Krasnoyarsk: Siberian Law Institute, pp. 32–36. (In Russian).
- Krasnov M. A. (2004) *Korruptsiya na dorogakh* [Corruption on the roads], Moscow: INDEM. (In Russian).
- Liverovskiy A. A. (2010) Korruptsiya kak svoystvo gosudarstvennoy vlasti. In: Gorny M., Sungurov A. (eds.) *Publichnaya politika* [Corruption as an attribute of a state power. In: Public Policy], Saint Petersburg: Norma, pp. 80–85. (In Russian).
- Lyubimov A. P. (1998) *Lobbizm kak konstitutsionno-pravovoy institut* [Lobbying as a constitutional and legal institution], Moscow: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. (In Russian).
- Lyubimov A. P. (2001) *Politicheskoe pravo i praktika lobbizma (Antikorruptsiyonnyy proekt)* [Political law and the practice of lobbying (Anti-corruption project)], Moscow: Izdatel'stvo Gosudarstvennoy Dumy. (In Russian).
- Maksimov S. V. (2000) *Osnovy bor'by s korruptsiyey (Sistemy obshchegosudarstvennoy etiki povedeniya)* [Fundamentals of fighting the corruption (National integrity systems)], Moscow: Spark, 2000.
- Mitin G. N. (2015) Novelly Federal'nogo zakona "O politicheskikh partiya-kh" 2014 g. i dinamika finansirovaniya politicheskikh partiy v Rossii [Novellae in the Federal Law "On political parties" of 2014 and dynamics of financing of political parties in Russia]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 3, pp. 18–23. (In Russian).
- Nye J. S. (1967) Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review*, vol. 61, no. 2, pp. 417–427.
- Pidzhakov A. Y. (2010) *Gosudarstvenno-pravovoe regulirovanie protivodeystviya korruptsii (Mezhdunarodno- i natsional'no-pravovyye aspekty). T. 2* [State-legal regulation of combating corruption (International and national legal aspects). Vol. 2], Saint Petersburg: Izd-vo Politekhn. un-ta. (In Russian).
- Psikhomahov R. M. (2000) *Korruptsiya kak yavlenie razrusheniya konstitutsionno-pravovykh i administrativno-pravovykh form* [Corruption as a phenomenon of the destruction of the constitutional and administrative-legal forms], Moscow: Agent. (In Russian).
- Rose-Ackerman Susan. (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, New York: Cambridge University Press
- Sajo A. (1998) Korruptsiya, klientelizm i budushchee konstitutsionnogo gosudarstva v Vostochnoy Evrope [Corruption, clientelism and the future of the constitutional state in the Eastern Europe]. *Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeyskoe obozrenie*, no. 1. (In Russian).
- Satarov G. A. (ed.) (2004) *Antikorruptsionnaya politika* [Anti-corruption policy], Moscow: Fond INDEM, RA SPAS. (In Russian).
- Selihov N. V. (2001) *Korruptsiya v gosudarstvennom mekhanizme sovremennoy Rossii (Teoreticheskie aspekty): Dis. ... kand. yurid. nauk* [Corruption in the state mechanism of modern Russia (theoretical aspects). Ph.D. Diss. in Leg. Sci.]. Ekaterinburg. (In Russian).
- Semynin A. S. (2009) *Protivodeystvie politicheskoy korruptsii politiko-pravovymi sredstvami v gosudarstvakh Evrosoyuza (opyt Finlyandii i Estonii)*: Dis. ... kand. polit. nauk [Counteraction to the political corruption by political and legal means in the EU countries (Finland and Estonia experience). Ph.D. Diss. in Polit. Sci.], Kazan. (In Russian).
- Serkov P. P. (2016) *Konstitutsionnaya otvetstvennost' v Rossiyskoy Federatsii: sovremennaya teoriya i praktika* [Constitutional responsibility in the Russian Federation: the modern theory and practice], Moscow: Norma. (In Russian).
- Tiunov O. I. (ed.) (2012) *Pravovyye mekhanizmy implementatsii antikorrupci-onnykh konventsiy* [Legal mechanisms of implementation of anti-corruption conventions], Moscow: Institute of legislation and comparative law. (In Russian).
- Zor'kin V. D. (2012) Korruptsiya kak ugroza stabil'nomu razvitiyu obshchestva [Corruption as a threat to stable development of society]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 4, pp. 18–20. (In Russian).