Шевердяев С.Н. Системная коррупция как проблема науки конституционного права: обсуждение вопроса на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова¹ // Конституционное и муниципальное право. 2016 № 9. С. 10-16.

Шевердяев Станислав Николаевич, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, исполнительный директор Научно-образовательного центра конституционализма и местного самоуправления юридического факультета МГУ, кандидат юридических наук; shevers@rambler.ru

Аннотация: В статье подводятся итоги круглого стола, состоявшегося в стенах юридического факультета МГУ 2 июня 2016 г. Собравший ученых из Москвы и ряда российских регионов, он позволил сориентироваться в идеях представителей конституционно-правовой науки в отношении перспектив разработки коррупционной проблематики в российском конституционном праве.

Ключевые слова: наука конституционного права, коррупция, системная коррупция, антикоррупционная реформа, декларирование доходов, конфликт интересов

Sheverdyaev Stanislav Nikolaevich, assistant professor, PhD, Department of constitutional and municipal law at Law faculty of Lomonosov Moscow State University, executive director of the Scientific-educational center of constitutionalism and local government at Law faculty of Lomonosov Moscow State University; shevers@rambler.ru

Annotation: The article summarizes the results of the round table, held in the Law Faculty of the Moscow State University (June 2, 2016). It was attended by scientists from Moscow and a number of Russian regions. The round table allowed to navigate in the ideas of the representatives of the constitutional legal science about the prospects of corruption issues in the Russian constitutional law.

Key words: constitutional legal research, corruption, systemic corruption, anti-corruption reform, conflict of interest, assets declaration

На юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова 2 июня 2016 г. состоялся круглый стол на тему «Системная коррупция как проблема науки конституционного права». На мероприятии были представлены как крупнейшие московские вузы и научные центры, так и региональные университеты.

Проблема коррупции довольно широко обсуждается в современной российской научной юридической дискуссии, как и вне ее пределов. Можно сказать, что беседы вокруг данной темы, разного уровня и содержательности — это один из лейтмотивов нашего времени, непременный, обязательный, дежурный. Тем не менее, сколь хорошо эта тема сегодня известна в качестве актуальной, столь мало внушительных успехов имеется на практике в ее разрешении. Несмотря на то, что с точки зрения высшего политического руководства страны коррупция превратилась в угрозу национальной безопасности и бросает вызов развитию российской государственности в целом, конституционалисты

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект №14-18-00168).

вплоть до последнего времени были не особенно причастны к российской антикоррупционной дискуссии, лишь редко и случайным образом участвуя в междисциплинарных коллективных публикациях или ссылаясь на эту проблему как не некий отвлеченный фон для своих привычных исследований. Поэтому данный круглый стол был посвящен способам восполнения образовавшегося пробела в конституционноправовом внимании к этой теме. Как выясняется, конституционное право не только не имеет каких-либо методологических ограничений для исследования проблем противодействия коррупции, но и прямо к этому расположено, особенно в вопросах массовой, политической и системной коррупции.

Открывая мероприятие, **профессор С.А. Авакьян**, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, охарактеризовал значимость затрагиваемой темы для современной науки конституционного права и обозначил ряд актуальных направлений, в которых конституционно-правовые исследования имеют хорошую перспективу.

По мнению С.А. Авакьяна, идея связи коррупции с властью далеко не нова, и сегодня есть необходимость поддерживать эту благородную линию по борьбе и пропаганде преодоления коррупции. Коррупция — это неизбежный спутник власти, причем власти любой, и, понимая это, можно либо опустить руки, либо тщательно исследовать причины коррупции, которые кроются в каждом конкретном историческом периоде, в той конституционно-общественной системе, которая существует.

В современных российских реалиях идея связи власти и коррупции проявляется в следующем: провозглашая народовластие как основу общественно-политического строя, мы сводим участие народа в лучшем случае к голосованию, в остальном – к высказыванию пожеланий, не имеющих обязательного значения. Не наблюдается публичности, которая необходима при осуществлении власти, как и обязательности, которая должна сопровождать механизмы выражения народом своей власти. Но если этого нет, то, следовательно, мы не можем от наших граждан ожидать активного участия в противодействии коррупции.

Был выделен важный тезис о том, что, если мы провозглашаем многообразие форм собственности, допускаем наличие негосударственных форм собственности, в т.ч. и частной собственности, мы должны быть готовы к последствиям, поскольку собственность является экономическим фундаментом коррупции во всех формах ее проявлениях. Особенно это касается моментов перевода собственности из одной формы в другую, в частности, когда речь заходит о приватизации государственной либо муниципальной собственности. Но это только часть проблемы, поскольку в своих запущенных формах приватизация государственных ресурсов из случайных противоправных актов может превращаться в хорошо управляемую систему, в то явление, которое многие называют «приватизацией государства». При этом управление такой приватизацией начинает иной раз исходить из недр и самого государства.

Профессор С.А. Авакьян обратил внимание на такой нюанс: если органы власти формируются с использованием коррупционных путей, коррупционных механизмов, то совершенно ясно, что эти органы таковыми будут и по своим действиям. К примеру, если Государственная Дума и другие публичные представительные органы избираются с методами негосударственного, а частного финансирования, следовательно, коррупция здесь заложена изначально. И может быть только один путь для радикального искоренения коррупции — отказ от таких механизмов финансирования. Здесь же можно упомянуть и неясные механизмы формирования Совета Федерации, особенно в случаях, когда представителем от субъекта РФ становится человек, в этом регионе никогда не живший и даже в нем не появлявшийся.

Следующий тезис выступления был связан с внедрением в российское законодательства идеологии «обслуживания», предоставления «государственных и муниципальных услуг». В рамках традиционной в России идеологии и бытового

восприятия услугой является нечто, что имеет материальную цену и должно быть оплачено. Хороший ли это путь, если мы ищем широкой поддержки для искоренения коррупционной практики, когда государство предлагает людям понимаемые таким образом «услуги»?

Также профессор С.А. Авакьян обратил внимание на неэффективную систему общественных структур, которая не только ничего не в состоянии сделать для борьбы с коррупцией, но и сама формируется не на самых прозрачных принципах. Это касается различных частей состава Общественной палаты РФ, это касается общественных советов при органах власти, которые их сами под себя и формируют. В связи с вопросами общественного контроля в завершении было указано и на такой аспект общей проблемы противодействия коррупции, который докладчик называет «общественным страхом». Формально провозгласив плюрализм, реальной возможности свободно участвовать людям в общественной жизни, публичных выступлениях и т.д. так и не было создано. В условиях, когда одних общественных лидеров поддерживают, а другие привлекаются к ответственности за критику злоупотреблений во власти, этот страх снова возвращается. И это очень серьезная проблема для конституционного права: в какой мере в этой системе отношений мы в состоянии выработать эффективные конституционно-правовые пути для решения проблем подобного рода?

Следующим с основным докладом по теме круглого стола («Системная коррупция как проблема науки конституционного права») выступил **С.Н. Шевердяев**, к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова и Исполнительный директор научно-образовательного центра конституционализма и местного самоуправления юридического факультета МГУ.

В первую очередь было обращено внимание на символизм легального понятия коррупции, известного по Закону «О противодействии коррупции» 2008 г.² Это определение крайне неудачно, среди лежащих на поверхности его недостатков отмечен выбор способа определить явление через перечень практических случаев, а не использовать хорошо проработанное категориальное определение. Недостатком является и наличие лишь материальной выгоды в качестве единственного основания для признания факта коррупции, в то время как даже в уголовном праве давно известно о наличии «иной личной заинтересованности» как признака объективной стороны коррупционных преступлений. Очевидно, что в системе публично-правовых отношений такой признак был бы гораздо более востребован, поскольку коррупционные связи здесь часто имеют целью продвижение по службе, получение политической поддержки вышестоящих должностных лиц или патронаж нижестоящих для контроля ресурсов власти и собственности. Хорошо известно, что на момент принятия указанного закона в 2008 г. и в правовой доктрине, и в международных документах присутствовали более удачные варианты определения. Но как же тогда объяснить, что в качестве опорного легального определения понятия коррупции было выбрано явно усеченное? Судя по всему, причина заключается в том, что в этом определении отражен большой компромисс. Возможно, с другим, полным исчерпывающим определением коррупции этот Закон вовсе не увидел бы свет. И это крайне важный момент: компромисс между знаниями о коррупции и тем, что возможно в практике, начинается с определения коррупции. Это учит нас тому, что необходимо сопоставлять наши возможности с общим контекстом, которым эта тема окружена сегодня. Конструктивный результат научной работы будет иметь место только тогда, когда будет правильно оценено и будет найден верный метод внедрения антикоррупционных знаний в практику.

Следующий тезис, выделенный С.Н. Шевердяевым, тоже отчасти связан с определением коррупции, а именно, с тем, что раскрывается это определение в законе через перечень разнообразных составов коррупционных правонарушений. Однако если бы

² Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-Ф3 (ред. от 15.02.2016) "О противодействии коррупции" // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228. При подготовке настоящей публикации использовалась Справочная правовая система «Консультант Плюс».

коррупция до сих пор воспринималась в качестве отдельных, не связанных, изолированных друг от друга индивидуальных актов злоупотреблений полномочиями, очевидно, конституционное право тогда никогда бы не разглядело этого явления в силу больших категорий, с которыми оно традиционно работает, в силу особенности своего предмета - властеотношений. Однако современные зарубежные исследования в области социологии, государственного управления, политологии в течение последних по меньшей мере лет 50 начинают находить все больше закономерностей и общих причин, которые способны объяснить расцвет коррупционных практик. В этой связи полезно вспомнить образное, хорошо известное определение коррупции, которое было изобретено известным американским ученым, профессором Р.Клитгаардом, оно получило название «уравнения коррупции»: «коррупция = монополия + свобода действий – подотчетность».

Эта формула означает, что коррупция с большой вероятностью появляется там, где есть, во-первых, монополия в принятии решений, то есть при принятии решений нет конкуренции взглядов, аргументов, позиций. Далее, у принимающего решения есть свобода действий, то есть, нет формализованного регламента, а границы полномочий должностного лица или органа власти не ясны. И «минус подотчетность» означает, что процедуры реализуются непрозрачно и за ними нет никакого контроля. Почему это важно? Данное определение, по существу, подводит к мысли о том, что помимо плохого родительского воспитания и негодной субъективной морали, у коррупции есть объективные причины, которые кроются в недрах социальной структуры и государственной организации. Это становится особенно очевидным в случаях, когда разрушение нормальной практики принятия государственно-властных решений приводят к так называемой «системной коррупции». Последнее означает такую ситуацию, при которой подмена публичного интереса частным становится не исключением, а правилом в государстве в целом.

Далее автор доклада рассуждает об основных способах и направлениях проникновения науки конституционного права в антикоррупционный материал. Первый путь можно назвать теоретическим – через обоснование того, что системная коррупция представляет собой сбой в системе гарантирования конституционных принципов, основ конституционного строя. По существу, речь идет о подходе с точки зрения конституционной государственности. Суть подхода заключается в оценке влияния коррупционных процессов на политическую инфраструктуру таким образом, что они способны сковывать политический плюрализм как основу конституционного строя, например, устраняя из общественного диалога неугодные политические партии или СМИ какими-то мелочными казуистическими требованиями. Также коррупционные процессы способны ограничивать разделение властей путем формирования системы зависимости судей и парламентариев от исполнительной власти через вопросы влияния на их карьеру и материальный достаток с целью формирования в итоге клиентелы, где лояльность обменивается на высокую зарплату и льготы. Речь может идти о нивелировании даже такого фундаментального принципа конституционного строя как принцип народовластия. Например, через фиктивные или контролируемые выборы, которые могут проводиться в некоторых странах в интересах отдельных партий или внепартийной политической элиты ради материальных или нематериальных выгод вроде сохранения высокого должностного статуса, который сам по себе обеспечивает вытекающие из этого блага, материальные и нематериальные.

Следующее направление конституционно-правового исследования антикоррупционного материала, которое выделяет С.Н. Шевердяев, - «тематическое». Речь идет о теме политической коррупции. Она затрагивает существо предмета конституционного права, т.е. «властеотношения», напрямую. Данная тема относительно самостоятельна и существует в зарубежной литературе достаточно давно, с 60-х гг. XX века. В англоязычной литературе здесь уже появились и свои «классики» (Дж.Най, А. Хайденхаймер, М. Джонстон, С. Роуз-Аккерман и др.). Российской Федерации также в последние годы начинают выходить статьи, книги и даже защищаться диссертации, в

названиях которых фигурирует тема политической коррупции. Правда, диссертации, в основном, по политологии и отчасти - по уголовному праву и криминологии, где политическая коррупция рассматривается как раздел темы политической преступности.

Что же касается конституционно-правовой дискуссии по вопросам политической коррупции, то, возможно, это будет удивительно, но российское конституционное право занимается проблематикой политической коррупции довольно давно. Дело в том, что в основе темы политической коррупции есть две хорошо выраженных проблемы, которые составляют базис для этого вопроса: это электоральная коррупция и лоббизм. Вряд ли сказать, что разработка проблем политической коррупции является абсолютной новым для конституционного права явлением, поскольку обе темы явно присутствуют в отечественной профильной дискуссии.

Наконец, еще один подход, который связан с внедрением конституционно-правовой науки в антикоррупционную проблематику, наименее замысловат и не требует особых объяснений. Это — соблюдение международных антикоррупционных обязательств в Российской Федерации. По мнению автора, если идти по линии решений ООН, в том числе, реализации Конвенции ООН против коррупции 2003 г., то это, возможно, и не самый продуктивный путь, поскольку документ носит достаточно общий характер, а механизм реализации Конвенции предполагает лишь абстрактные отчеты, да проведение конференций государств-членов. Однако даже и этого может быть достаточно, чтобы, по меньшей мере, иметь больше оснований включить проблемы коррупции в перечень традиционных вопросов конституционного права (коль скоро в указанной Конвенции в статье 7 идет речь об избирательном законодательстве и о политических партиях), это подталкивает к необходимости разрабатывать теоретический вокабуляр конституционного права в этом вопросе, проводить сравнительные исследования и т.п.

Более практичное направление, однако, — это реализация обязательств по линии Совета Европы. Здесь можно выделить два направления. Первое — это соблюдение международных обязательств в связи с антикоррупционными конвенциями не конституционно-правового характера. Например, обширные изменения в российский закон о политических партиях в 2014 г., которые касались вопросов финансирования, были реализованы в связи с рекомендациями оценочного доклада ГРЕКО, организации, которая была создана для контроля исполнения конвенций Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.! Второе направление — это исполнение обязательств России в связи с решениями общеевропейских органов вроде ПАСЕ, Комитета министров СЕ, Венецианской Комиссии, ЕСПЧ, которые касаются, например, защиты равенства избирательных прав граждан, политической конкуренции в широком смысле слова и прочего, то есть связаны с современным пониманием политической коррупции как проблемы конституционного права.

Общий вывод, который был сформулирован в результате, таков: антикоррупционная проблематика не просто актуальна, в настоящее время. Становится ясно, что она посильна конституционному праву и может быть изучена с точки зрения конституционно-правовой методологии. Более того, по некоторым аспектам, как в случае с политической коррупцией, оказывается так, что это если и не традиционная проблема для конституционного права, то, по крайней мере, являющаяся вполне привычной.

Заведующий кафедрой конституционного и международного права Государственного университета управления, д.ю.н., **профессор В.В. Таболин** обратил внимание на проблему, которую он обозначил как «парадокс безнаказанной ответственности», когда несмотря на огромные растраты, например, в ходе исполнения федеральных программ, и неэффективность использования средств, мы не видим не только привлеченных к ответственности, но даже и информации о результатах реализации программ.

Далее докладчик развивает мысль об укорененности бюрократических традиций, приводя в пример выдержки из работы дореволюционного автора о советах чиновника своему младшему собрату, поступающему на службу: Просителей нужно выслушивать

терпеливо, но отвечать им в самых неопределенных выражениях: «дело Ваше рассматривается, дано, предложение, послан запрос...». Пусть незнакомо будет для Вас сострадание к несчастному. Берите сторону сильного и прослывете правдивым человеком. Никогда не делайте того, что нужно делать, а то, что желает высшее начальство. Никогда не говорите определенно: «На основании такого-то закона...». Говорите неопределенно: «На законном основании» и т.д. Многое из приведенного является весьма актуальным и сегодня. Между тем, не следовало бы всех сегодняшних чиновников считать коррупционерами. По словам профессора В.В. Таболина, возможно, наше государство все еще существует, поскольку не перевелись порядочные люди.

Профессор факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, д.ю.н. **И.В.** Лексин высказался в более теоретическом ключе, поставив вопрос о коррупции как о конституционно-правовой категории: допустимо ли и использовать понятие «коррупция» в конституционно правовой риторике. Докладчик предложил две модели рассуждения.

Модель первая – мы можем оставаться на традиционных рельсах, полагая коррупцию криминологическим криминалистическим. явлением, прежде всего, И конституционного права по отношению к коррупции в этом случае можно свести к нескольким достаточно очевидным позициям. 1) Конституционное право играет активную роль, но опосредованную, конституционно-правовое регулирование может оказывать на коррупцию лишь опосредованное воздействие, оставляя простор для развития коррупционных явлений и, наоборот, сооружая препятствия для ее распространения. 2) регулирование, выстраивает Конституционно-правовое новые использованием термина «коррупция». В частности, со сравнительно недавних пор это слово употребляется в Федеральном законе № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»,3 но конституционное право, не вносит в содержание понятия коррупции ничего своего, лишь берет эту категорию как некую стороннюю уголовно-правовую данность. 3) Коррупция есть явление, которое сопровождает и формирование, и реализацию конституционного права. Можно в этом смысле говорить о коррупции в ходе правотворчества, в ходе применения конституционноправовых норм, в ходе их толкования и так далее.

Вторая модель, предложенная проф. И.В. Лексиным более неожиданная: коррупцию, в принципе, можно рассматривать как конституционно-правовое явление и как конституционно-правовую категорию. Аргументы для этого находятся в самом слове «коррупция». В первоначальном смысле это слово как бы беспредметно — это, как бы, разложение, причем разложение чего угодно. Поэтому для придания смысла нужно указывать коррупция чего. Мы же используем это слово в гораздо более узком смысле, в уже отмеченном значении. Можно сказать, что нами произведена своего рода языковая коррупция — коррупция слова «коррупция». Исходя из этого, можно коррупцию применять к любому явлению. В целом же это слово вполне может быть востребованным и вольется в разработку актуальной проблематики вполне органично. Можно, очевидно, рассуждать и о коррупции конституционно-правовых принципов, о коррупции конституционно-правовых ценей и так далее.

Заведующая кафедрой конституционного права Тверского государственного университета, д.ю.н., доцент **H.А. Антонова** признала тему весьма знакомой, поскольку последние годы она является научным руководителем магистерской программы «Правовые основы противодействия коррупции».

Среди основных направлений противодействия коррупции, обозначенных в одноименном Законе 2008 г., т.е. предупреждения, борьбы с коррупцией и минимизации и

³ Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-Ф3 (ред. от 02.06.2016) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

ликвидации последствий коррупции, автор доклада наиболее важным признает предупреждение коррупции, выступающее в виде, прежде всего, организационных мер государства. Особо выделяется проблема антикоррупционных стандартов, особенностей их закрепления и гарантирования реализации на практике. В частности, обращено внимание на проблему определения формы источника, в котором они должны быть отражены, а также на проблему качественной систематизации антикоррупционных стандартов.

Заведующая кафедрой государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС при Президенте РФ, д.ю.н., доцент **Е.Ю. Киреева** в своем выступлении коснулась вопросов межотраслевого регулирования противодействия коррупции, поскольку системному явлению должен соответствовать и системный взгляд. К последнему обязывает и базовый Федеральный закон о противодействии коррупции 2008 г., устанавливающий требование унификации подходов в части мер противодействия коррупции, в частности, вне зависимости от положения, которое занимает то или иное должностное лицо в системе публичного управления.

Докладчик поднимает вопрос о перепроизводстве антикоррупционных норм, которые являются принадлежностью не только федерального, но и регионального и местного законодательства. Приведена в пример Рязанская область, где принято 360 нормативных правовых актов, касающихся противодействия коррупции. Такой всплеск правотворческой активности совершенно не нужен и избыточен.

Е.Ю. Киреева обратила внимание и на целый ряд других проблем законодательного обеспечения антикоррупционной реформы. Так, автор сообщения касается Закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», по которому механизм возврата имущества представляется малореализуемым на практике, что может вызвать сомнение в изначальной заинтересованности в решении проблемы.

Еще одна проблема связана с распространением «запрета на зарубежные счета» на различные категории государственных служащих. Интересно, что это коснулось и муниципальной службы, причем не только глав муниципальных образований, но депутатов представительных органов. Однако из числа последних далеко не все имеют как возможность, так и необходимость работать в представительном органе на профессиональной основе, поскольку многие в полном соответствии с законом занимаются частным бизнесом, работают на предприятиях и т.д. Какой смысл распространять данный запрет на них? Гораздо логичнее было бы, если бы данный запрет установили для сотрудников контрольно-счетных органов.

Любопытные нюансы рождает и сопоставление законодательства о государственной службе разных субъектов. Так, например, сравнение реестров государственных должностей и должностей государственной службы даже столь близких субъектов РФ как Ленинградская область и город Санкт-Петербург дает разные перечни соответствующих лиц. Это приводит к тому, что в этих субъектах РФ у лиц, которые занимают сходные должности, имеется разный перечень ограничений и запретов, разный объем антикоррупционных обязанностей.

Кроме того, обилие, противоречивость и нечеткость ограничений делает неэффективным контроль за их соблюдением. Ресурсов Росфинмониторинга, который занимается финансовой разведкой, контрразведкой и т.д. явно не хватит, чтобы практически воплотить в жизнь такой обширный контроль.

Кандидат юридических наук, адвокат **А.Н. Егорычев** обратил внимание на дефицит участия населения в механизмах общественного, в том числе антикоррупционного контроля. Муниципальные чиновники назначаются на свои должности вышестоящим начальством, но весьма интересным и очень полезным способом усиления общественного

 $^{^4}$ Федеральный закон от 03.12.2012 N 230-Ф3 (ред. от 03.11.2015) "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" //

[&]quot;Собрание законодательства РФ", 10.12.2012, N 50 (часть 4), ст. 6953.

контроля представляется утверждение на должности различных служащих посредством опросов населения, сходов граждан на данных территориях и других форм непосредственной демократии.

Подобные механизмы расширенного общественного контроля было бы интересно реализовать при осуществлении крупных проектов местного значения, чтобы люди их утверждали по аналогии с бизнес-практикой, где акционеры утверждают крупные сделки. Например, строительство моста или иного инфраструктурного объекта может согласовываться с населением, причем не с рекомендательными последствиями, как сейчас, а с обязательными. При этом по окончании строительства каждый подрядчик должен отчитаться перед населением о том, сколько средств потрачено, на что и какие работы выполнены. На сегодняшний день население от таких вопросов полностью отстранено, власти самостоятельно принимают решения о возведении различных объектов, строят, контролируют, а такое строительство порой превышает в несколько раз смету. И никто ничего не знает, и не может проконтролировать. У нас достаточно много органов, отвечающих за контроль и другие вопросы, но я бы все-таки привлек элемент народовластия к этим вопросам.

Кандидат юридических наук, доцент Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **А.Л. Сергеев** поднимает вопрос о коррупционных явлениях как о синтезе многих текущих проблем общественного развития. Распространение коррупции связано с общими тенденциями криминализации, которые складывались не один год. Среди ключевых факторов нынешнего положения вещей автор выделяет утечку кадров и недостаток финансирования правоохранительной системы в 90-е годы; грубое, топорное отсечение местного самоуправления от государственной машины; слом прокурорской системы в ходе реформы, связанной с образованием Следственного комитета; разрушение управленческой вертикали в ходе административной реформы; кризис конституционной юстиции и т.д.

Для того чтобы как-то ввести в берега эту ситуацию необходимы следующие преобразования: 1) Реформирование местного самоуправления и введение ответственности государства за то, что происходит на местном уровне; 2) Воссоздание единой прокурорской системы, чтобы все лучшие свойства прокуратуры, которые были в советское время, стали работать в полную силу; 3) Воссоздание министерской системы и ликвидация негативных следствий административной реформы 2001 г.; 4) Повышение статуса судей и работников правоохранительной системы, гарантирование реальной независимости судей при принятии решений; 5) Привлечение общественного внимания к проблеме конституционной юстиции; 6) И самое главное: все нормативно-правовые конструкции, даже если их сейчас ввести, будут бессильны, если страна не обретет идейно-смысловую основу своей жизни, стратегическое целеполагание, которое она, к сожалению, утратила. Для этого нужна очень глубокая элитная трансформация.

Старший научный сотрудник Института государства и права РАН **В.И. Чехарина** сконцентрировалась на опыте зарубежных стран в сфере противодействия коррупции, выделяя особенно реформы, проведенные в последние годы в Польше.

Так, вопрос об ограничении прав в связи с нуждами антикоррупционной реформы, достаточно серьезен, потому что связан с ограничением прав граждан вообще. И насколько можно ограничивать права лиц, занимающих публичные должности, — это достаточно спорная теоретическая и законодательная проблема. Оказалось, что так или иначе законодательная практика и решения судов, в том числе конституционных, идут по пути ограничения прав этой группы, и даже делают акцент на том, что их надо ограничивать. Конечно, в этом случае учитываются конституционные положения, например, о необходимости соблюдения личных прав всех граждан, о запрете нарушения личных прав, но с возможностью ограничения иных прав, например, права собственности.

В связи с этим автор сообщения обратила внимание на достаточно интересное решение Конституционного трибунала Польши 2011 г., после которого появилось достаточно много других законодательных новелл, подтверждающих его позиции. В суд

обратился гражданин с целью оспаривания нарушения его прав специальным государственным антикоррупционным органом, который существует в Польше — Центральное антикоррупционное бюро, обладающее значительными полномочиями. В 2009 г. этот орган дал разрешение на то, чтобы открыть информацию обо всех счетах данного гражданина, а также и обо всех операциях, которые проводились по его счетам когда-либо. Интересно, что Конституционный трибунал с правомочностью действий Бюро согласился, указав, что необходимо учитывать классическое положение о том, что граждане, осуществляющие публичные функции, должны считаться с возможностью большего ограничения их прав, чем остальных граждан.

С другой стороны, Трибунал, ссылаясь на закон об ограничении проведения экономической деятельности лицами, которые выполняют публичные функции, указал и на необходимость соблюдения личных прав этой группы граждан, на принцип пропорциональности ограничений.

Любопытно, что в связи с проблематикой такого рода продолжает развиваться институт люстрации в Восточной Европе. Сейчас он прогрессирует в направлении укрепления принципа, согласно которому граждане, осужденные по коррупционным преступлениям, больше никогда не смогут занимать те или иные должности в государстве, должности, связанные с осуществлением публичных функций.

Кандидат юридических наук, руководитель правового департамента администрации города Обнинск С.А. Помещикова предлагает взглянуть на проблему глазами муниципальных служащих. Последние в основном привыкли к многочисленным антикоррупционным требованиям на местах и спокойно относятся к заполнению деклараций о доходах, проводят специальную антикоррупционную экспертизу и т.д. В качестве профилактики для них ежеквартально проводятся встречи, посвященные проведению антикоррупционной экспертизы актов, порядку обновления информации на сайте администрации города, который связан с открытостью органов, о том, как муниципальные служащие должны рассматривать обращения, какие внесены изменения в законодательство о рассмотрении обращений граждан, о том, как привести в актуальное состояние регламенты, по которым они оказывают муниципальные услуги и т.д.

Между тем, сомнение вызывает необходимость ежегодного практически для всех муниципальных служащих заполнения справки о доходах и расходах. В этом году она имеет уже третий вид. По объему такая справка довольно велика, часто имеются сложности при заполнении, одни только методические указания содержат больше 20 листов.

На практике, когда у муниципальных служащих возникают вопросы по тем или иным жизненным обстоятельствам, которые прямо не отражены в законе, им часто рекомендуется обращение с заявлением в комиссию по конфликту интересов, которая в данном случае достаточно успешно работает.

Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, Директор юридического института Орловского государственного технического университета доктор юридических наук, **профессор П.А. Астафичев** обращает внимание на то, что коррупцию нужно понимать в широком и узком смысле этого слова. В широком смысле — это коррозия (в буквальном переводе), разложение власти с точки зрения ее озабоченности личной выгодой в ущерб общественному благу, ради которого государство и существует, а в узком смысле коррупция — это взяточничество и ряд близких к нему по составу правонарушений, караемых преимущественно уголовно-правовыми средствами.

Конституционно-правовые формы противодействия коррупции направлены в основном на устранение и минимизацию первого из названных факторов, то есть коррозии, разложения власти. Что касается конституционно-правовых форм противодействия коррупции в ее втором, узком смысловом значении, то они либо предотвращают коррупцию вследствие благоприятного воздействия на институциональную организацию публичной власти, либо противодействуют ей в той же мере, как и любому другому правонарушению.

Коррозия и разложение публичной власти – это феномен не столько регулятивный, сколько юридико-культурный. В связи с этим имеются достаточные основания полагать и даже более того, вообще занять позицию скептического отношения к институту антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов. Конечно, отечественное законодательство далеко от совершенства, но считать его источником искаженного в коррупционном смысле правосознания, вряд ЛИ возможно. В действующем законодательстве РФ нет правовых норм, которые явно бы преследовали цель стимулирования обогащения чиновников за счет государственной казны. Кроме того, автор сообщения высказал мысль, что институт антикоррупционной экспертизы в том виде, в каком он сейчас существует в современной России, представляет собой, инструмент весьма бесцеремонного вмешательства правоохранительных органов в конституционную компетенцию народного представительства, который почему-то гарантирован законом вопреки конституционным нормам. Задачи противодействия коррупции недостаточно, чтобы давать основания для вмешательства в демократический законодательный процесс.

П.А. Астафичев поднял также и вопрос об оптимальном соотношении принципов независимости и демократической подконтрольности. После конституционной реформы 1993 года, когда в России наблюдался период «романтического конституционализма», нашему обществу было присуще гипертрофированное понимание независимости, мы искали главный источник демократических прав и свобод, культивировалась независимость судей, независимость депутатов, независимость Парламента, независимость Правительства, независимость субъектов РФ, независимость муниципальных образований и прочее-прочее. И основной целью такого культивирования было освобождение от административно-командной системы, которая, кстати говоря, отторгалась общественным сознанием. Сегодня мы в известной степени наблюдаем противоположную тенденцию возрождения контроля, только контроль, к сожалению, понимается не как демократический контроль, а как контроль административный и контроль правоохранительный.

Доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, к.ю.н. **О.И. Баженова** остановилась на проблематике совершенствования механизмов контроля за расходами лиц, которые занимают государственные и муниципальные должности, а также иных лиц.

На сегодняшний день субъекты, которые подлежат контролю за расходами, определены достаточно широко. Но при этом, с другой стороны, перечень субъектов обязанности отчитываться по доходам и расходам, который предусмотрен Федеральным законом $N \ge 230$ - $\Phi 3$, на самом деле, недостаточно полон, что позволяет продолжать коррупционную деятельность, которую сегодня осуществляют отдельные лица, выполняющие публичные функции.

Так, перечень обязанных субъектов включает порядка 60 пунктов, что на первый взгляд может означать, что сегодня публичное управление экономикой осуществляется на транспарентных началах. Однако, несмотря на то, что государство осуществляет широчайшую интервенцию в экономику, несмотря на то, что наша экономика продолжает носить бюджетно-ориентированный характер, всё-таки из-под контроля исключены те субъекты, в руках которых сосредотачиваются огромные бюджетные ресурсы. Это касается, например, управляющих компаний, работающих в свободных экономических зонах (ежегодно, на отдельную экономическую зону направляется от 5 до 15 млрд. рублей, в зависимости от цели), управляющих компаний проекта «Сколково» или свободного порта Владивосток. Более того, из Закона исключены те организации, которые теперь уже создаются на региональном уровне и которые тоже осуществляют управление различного

-

 $^{^5}$ Имеется в виду Федеральный закон от 03.12.2012 N 230-Ф3 (ред. от 03.11.2015) "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" //

[&]quot;Собрание законодательства РФ", 10.12.2012, N 50 (часть 4), ст. 6953.

рода экономическими проектами. Не меньшую проблему представляет и закрытость в работе унитарных предприятий.

Докторант Академии управления МВД России кандидат юридических наук, доцент **А.В. Безруков** в своем выступлении обратил внимание на взаимосвязь механизма противодействия коррупции и разрабатываемого в конституционной доктрине механизма обеспечения конституционного правопорядка.

Понимая коррупцию как системное правовое явление, Безруков А.В. оценил ее место в системе социально-правовых рисков (дефектное правовое регулирование, игнорирование конституционных ценностей, нарушение конституционной стабильности и др.) и угроз (противоправное поведение, злоупотребление правом и др.) конституционному правопорядку. Автор сообщения отметил первостепенное значение и взаимосвязь первичных элементов указанных механизмов - установление правопорядка (качественное правовое регулирование, правовое воспитание, правовое обучение и пропаганда и т.д.) и профилактика коррупционных проявлений (выявление и последующее устранение причин коррупции), которые предопределяют эффективность противодействия коррупции и обеспечения правопорядка в целом.

Доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, к.ю.н. **И.П. Кененова** затронула вопрос о приоритетах антикоррупционной политики. На ее взгляд на первое место необходимо поставить судебную реформу. Суды — это сердцевина государственного аппарата, и начать борьбу с коррупцией внутри государства может именно судебная власть. Пример Чехии убеждает в том, что для эффективной борьбы с коррупцией необходимо соблюдение двух условий. Во-первых, председатели всех судов, в том числе и высших, должны обязательно избираться самими судьями, а во-вторых, формирование квалификационных коллегий, дисциплинарных коллегий, которые оценивают работу судей и их правонарушения, должно осуществляться самими судьями, и при том с участием и представителей научного сообщества, адвокатов. Принципиально важно обеспечить независимость этих квалификационных коллегий, которые оценивают деятельность судей.

На второе место можно поставить использование форм непосредственной демократии. Важно, чтобы они давали шанс населению реализовать свою претензию к власти. В связи с этим, например, можно было бы, к примеру, более явно проявить институт законодательной инициативы. Наконец, в вопросе о системе государственных органов, важно, чтобы полномочия государственных чиновников были определены таким образом, чтобы за эти полномочия можно было отчетливо спросить.

Но самое главное условие успеха антикоррупционных реформ связано с готовностью лидеров государства к их осуществлению, они должны подать обществу явный сигнал, который бы проявил их намерения. И китайский опыт, и сингапурский опыт свидетельствуют, что в основе должна стоять деятельность лидеров, демонстрирующая неуклонное стремление бороться с коррупцией.