

ББК 67.401
УДК 342.92
А181

Авторский коллектив:

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

А181 **Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы:** коллективная монография / отв. редактор и руководитель авторского коллектива доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А. — М.: Юстицинформ, 2016. — 512 с.

ISBN 978-5-7205-1375-7

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

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

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

ББК 67.401
УДК 342.92

ISBN 978-5-7205-1375-7

© Юстицинформ, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие

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

Глава 1. Конституционное право России как фундамент борьбы с коррупцией

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

Введение 12

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

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

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

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

Введение 76

§ 1. Понятие и феноменология коррупции 78

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

§ 3. Уроки практики антикоррупционных реформ ... 116

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

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

Глава 3. Конституционно-правовые меры противодействия коррупции на выборах

(Колушин Е.И., доктор юридических наук, профессор) 208

Введение 208

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

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

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

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

Введение

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

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

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

на должностное лицо полномочиями с целью личного обогащения.

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

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

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

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

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

§ 1. Понятие и феноменология коррупции

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

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

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

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

С.В. Бондаренко, проведший весьма убедительное исследование на это счет, указывает, что «латинский термин *corruptio* происходит в свою очередь от греческого слова, означавшего «грязь», и имеет больше десятка значений. Среди этих значений³⁷: повреждать желудок плохой пищей, портить воду в закрытой таре, расстраивать дела, расточать состояние, приводить в упадок нравы, упускать возможности, истощать источник, истреблять насекомых, поджигать имущество, губить свободу, обольщать женщин, развращать молодежь, искажать смысл, фальсифицировать результаты, унижать достоинство³⁸.

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

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

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

его адресатов³⁹. Со ссылкой на Г.К. Мишина делает С.В. Бондаренко далее вывод, что именно «таким образом, в римском праве образовался самостоятельный термин, который предполагал участие в противоправной деятельности нескольких (не менее двух) лиц, целью которых являлась порча или повреждение нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества, а также подкуп судьи (претора)»⁴⁰.

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

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

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

⁴⁰ Бондаренко С.В. Указ. соч. — С. 9.

⁴¹ См. Там же. — С. 9 – 10

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

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

Аналогичной позиции часто придерживается национальный законодатель, оставляя понятие коррупции на откуп неюридическим дискуссиям. Хорошим примером может служить разработка британского закона о взяточничестве (UK Bribery Act 2010). Здесь «законодатель отказался от использования в Законе термина «коррупция», вернувшись к старому «доброму» понятию «взятка» (bribe), хотя в течение практически 10 лет в британском парламенте работа велась именно над законопроектом о коррупции. Предполагается, что отказ от использования терминов «коррупционный», «коррупционно» приведет к тому, что их толкование, порождавшее постоянные споры не только у присяжных, но и у юристов, больше не будет вызывать сложностей⁴⁴.

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

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

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

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

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

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

Во-вторых, позиция отказа от определения коррупции как комплексного явления часто прослеживается в специализированных исследованиях. Например, среди наиболее известных аналитических продуктов международной неправительственной антикоррупционной организации Transparency International выделяется так называемый Индекс восприятия коррупции⁴⁶. Данное ежегодное исследование хорошо известно, среди прочего, благодаря своей чрезмерно удобной для беглого ознакомления презентации основных итогов работы, связанной с ранжированием стран по уровню восприятия коррупции. Многие не слишком внимательные к задачам и содержанию этого исследования наблюдатели, обнаруживая свою страну в соседстве со слабо-развитыми странами Азии и Африки, склонны упрекать индекс в тенденциозности. И в общем можно сказать, что методика данного исследования не лишена недостатков, которые могут привести к такому выводу, о чем хорошо известно и ее авторам, которые пытаются ее совершенствовать, и о чем много сказано и в нашей российской, и в зарубежной литературе, поскольку очевидно данным исследованием недовольны представители всех государств, не попавших в первые строчки рейтинга.

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

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

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

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

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

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

В-третьих, говоря о других подходах, допускающих принципиальный отказ от определения понятия коррупции, можно указать на целый сегмент современной антикоррупционной дискуссии, которая весьма отрицательно воспринимает попытки формирования точного определения коррупции, правда не столько в силу теоретических сложностей, сколько в виду недостатков политической практики. Дело в том, что антикоррупционные лозунги повсеместно являются актуальными и чрезвычайно привлекательными для претендентов на власть в любом государстве независимо от времени и пространства. Поэтому очень часто в угоду политическим соображениям реальная борьба с коррупцией подменяется пышной, завораживающей, но бессодержательной политической риторикой⁴⁸. Следствием этого процесса является выхолащивание антикоррупционных инициатив, обескровливание и изматывание антикоррупционного движения, распространение упадочнических идей вроде «коррупция — это неотъемлемая часть нашей культуры и с ней бессмысленно бороться».

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

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

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

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

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

⁴⁹ Там же. С. 220.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ния выгоды в личных целях⁵², и б) определение, используемое международной организацией Transparency International, где коррупцией признается злоупотребление возложенными на должностное лицо полномочиями с целью личного обогащения.

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

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

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

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

Разумеется, существует проблема пограничных ситуаций, когда криминализованную коррупцию следует отличать от иной противоправной (т.е. юридическая ответственность за которую установлена не в УК), а ее — от аморального, но не противоправного коррупционного поведения, которое, в свою очередь, необходимо отличать от нормальной приемлемой практики ведения дел и принятия решений, не заслуживающей в данном обществе даже и нравственного порицания⁵⁴. Однако все это уже становится предметом для повседневной работы по тонкой юридической квалификации конкретного поведенческого проявления, при которой принадлежность его к кругу коррупционных явлений в целом уже не подвергается сомнению.

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

Например, как мы уже выяснили, для целей проведения перспективных исследований содержание понятия публичного статуса расширено, и теперь определение коррупции допускает изучение на предмет противоправности не только деятельности государственных органов, но и государственных и муниципальных предприятий, компаний с государственным участием, а также практики в частном секторе, которая до некоторых пор была полностью исключена из системы оценок подобного рода. Однако в связи с новыми подходами в рамках развития глобального рынка, в частности, инициативой США о запрете коррупционной практики в международном бизнесе⁵⁵, Декларацией ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях⁵⁶,

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

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

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

Конвенцией ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок⁵⁷, а также развитием культуры комплаенс-контроля, теперь коррупционная практика может анализироваться в рамках корпоративных структур, где существует своя сложная должностная иерархия и где может быть как таковой поставлен вопрос о различии личных целей должностных лиц корпорации и целей собственно корпоративных.

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

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

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

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

Что касается понимания «злоупотребления» как термина, используемого в базовом определении коррупции, то в русскоязычной правовой литературе сложно изыскать более авторитетный источник для его толкования, чем уголовно-правовая доктрина. «Злоупотребление должностными полномочиями» — это наименование состава ст. 285 УК РФ, которая под таковым понимает «использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы»⁵⁹. Это означает, что использование нормативно установленных полномочий должностного лица, а также других преимуществ⁶⁰, которые вытекают из его статуса, в целях противоречащих задачам должностной позиции должно рассматриваться на предмет наличия признаков коррупционного нарушения. Важно отметить, что фаворитизм, протекционизм, покровительство и иные подобные проявления также включаются в понимание злоупотребления полномочиями⁶¹. Поэтому использование преимуществ статуса для поддержки и продвижения семейных, групповых, этнических, партийных, политических интересов, обслуживание прочих привязанностей, связей и «обязательств» также в своей основе носит коррупционный характер.

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

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

⁶⁰ В этом отличие понятия «злоупотребление полномочиями» и «злоупотребление преимуществами публичного статуса».

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

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

Как несложно заметить, в раскрытии признаков базового универсального понятия коррупции нам помогает ст. 285 УК РФ⁶⁴. Может ли это означать, что фрагментов уголовно-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

должностное лицо имеет личные привязанности (обычно — семейные и родственные). **Вымогательство** рассматривается как коррупционное правонарушение, если оно совершается с использованием служебного положения, и представляет собой требование такого лица передать вознаграждение, основываясь на угрозе причинения вреда. **Рэкет** выступает примером вымогательства, при котором имеет место угроза применения насилия. **Торговля влиянием** понимается обещание должностного лица использовать свое положение в пользу другого лица, данное в обмен на какую-либо материальную или нематериальную награду. Это тот случай, когда представитель должностной иерархии пытается капитализировать свой статус, извлекая из него дополнительные выгоды для себя⁶⁶.

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

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

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

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

К последнему весьма близко иногда используемое понятие институциональной коррупции. Под этим термином понимают синтез административной и политической коррупции, при котором ее распространение достигает таких масштабов и уровня структурированности, что государственно-властные решения принимаются не в интересах общества и даже не в интересах частного бизнеса, а в интересах коррумпированных бюрократических структур⁶⁸.

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

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

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

коррупции, основанную на агентской модели, где выделяется два ее основных типа в зависимости от того, исчерпывается ли она взаимодействием в рамках государственного аппарата, либо в коррупционных связях также участвуют представители бизнеса и общества, т.е. порождена ли коррупция внутренними или внешними факторами — это, соответственно, эндогенная и экзогенная коррупция. При этом в рамках эндогенной коррупции выделяется монокоррупция, горизонтальная, нисходящая, восходящая и смешанная коррупция. А среди видов экзогенной выделена политическая, деловая и бытовая коррупция⁶⁹.

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

⁶⁹ Анतिकоррупционная политика... — С. 81 – 84.

вая интересы узкой олигархической группы. Наконец, латиноамериканская модель характерна тем, что попустительское правительство коррупции дает возможность криминализированным секторам экономики достигнуть могущества, соизмеримого с государственным. В результате власть оказывается втянутой в прямое противостояние с мафией, ставшей государством в государстве. При этом постоянная политическая нестабильность увеличивает шансы установления диктатуры на волне борьбы с коррупцией, а вслед за этим возрастает вероятность перехода к африканской модели⁷⁰.

Между тем, адекватное восприятие разнообразия коррупционных практик не дается одними формальными классификациями. Важно понимать, что и международные индексы распространения коррупционных практик также не всегда дают объективную картину, и уж совершенно определенно весьма неточную, они скорее помогают определить лишь векторы или базовые тенденции, но не установить точный диагноз. Оценка всего комплекса коррупционных практик в каких-либо сравнительных всемирных исследованиях с точки зрения понимания коррупции как злоупотребления преимуществами должностного статуса в личных целях представляется пока задачей недостижимой. Как мы видели ранее, понимание коррупции в рамках инициатив ООН и Всемирного банка все еще исключает возможность рассмотрения коррупционных практик в частном секторе, что связано со статусными и методологическими ограничениями деятельности этих международных институтов⁷¹. Поэтому применение их внушительных ресурсов для исчерпывающего сопоставления общемировой практики распространения коррупции изначально будет односторонним.

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

⁷⁰ См. подробнее там же. — С. 78 – 80.

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

дых странах играет более важную роль, чем это было на Западе, то один этот факт оказывается причиной того, что с юридической точки зрения коррупция в этих государствах имеет большее распространение⁷²». Поэтому очевидно, например, что если в исследованиях мы несколько сменим акценты и будем использовать более широкое понятие коррупции, либо попытаемся оценить коррупцию по всему миру только в частном секторе, а не в государственном, то рейтинг стран по степени распространения и даже восприятия коррупции окажется совершенно другим, чем это мы привыкли видеть в Индексе восприятия коррупции Transparency International, хотя бы потому, что объем частного сектора в странах с преобладающей государственной экономикой сужен, и заметной коррупции не всегда есть место где развернуться.

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

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

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

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

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

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

§ 2. Структура современных антикоррупционных стратегий

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

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

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

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

В работах на эту тему наименования антикоррупционных стратегий несколько различаются, но в целом их круг, понимание задач и содержание каждой из них довольно сходны. Так, можно встретить следующие классификации антикоррупционных стратегий: а) стратегия сознательной пассивности, стратегия системного устранения причин и стратегия войны⁷³; б) стратегия общественного осознания опасности коррупции и ее последствий (осознание), стратегия предупреждения и предотвращения коррупции (хорошее управление), стратегия

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

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

Итак, **стратегия осознания** (или стратегия сознательной пассивности) заключается в как таковом достижении осознания важности проблемы коррупции для развития общества. Данная стратегия исходит из необходимости формирования антикоррупционной среды, которое достигается главным образом информационными и идеологическими мерами. Интересное обоснование имеет стратегия сознательной пассивности, которая отличается от стратегии осознания в нюансах. Казалось бы, она предполагает бездействие, что вряд ли позволяет называть такой вариант поведения стратегией. Однако в условиях, например, вовлеченности высшего руководства соответствующих стран в коррупционные связи, применение других стратегий оказывается невозможным или непродуктивным⁷⁶. Поэтому отказ от активных и слишком хорошо заметных для коррумпированного руководства действий представляет собой результат рационального выбора.

Для сторонников такой стратегии это должно, по всей видимости, означать активную приверженность антикоррупционным убеждениям или влияние на практику «малыми делами». Если же говорить о государственной политике, то к числу основных инструментов стратегии осознания с точки зрения ее логики в разных работах⁷⁷ часто относят следующие:

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

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

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

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

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

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

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

Среди наиболее эффективных инструментов данной стратегии часто приводят следующие⁷⁸:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

нитарной инвестиции в будущие поколения, которые в большей степени будут чувствовать нужду жить в обществе, свободном от коррупции⁷⁹.

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

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

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

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

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

но предоставлять налоговые льготы, упрощение налоговой администрации⁸⁰.

Научившись различать местные условия, в которых «стандартный пакет» антикоррупционных предложений может не дать ожидаемого эффекта или быть вовсе бесполезным, специалисты Всемирного банка разрабатывают продвинутые методики, которые позволяют изменять дизайн национальных антикоррупционных программ в зависимости от ряда входных условий. К примеру, большую известность получила разработка феномена *statecapture* (захвата государства), сделанная по заказу Всемирного банка Дж.Хеллманом, Д.Кауфманом и др. Ранжируя страны в зависимости от степени и уровня их текущего поражения коррупцией (в т.ч. захвата государства системными лоббистами), методика позволяет более адекватно оценивать риски, определять приоритеты, варьировать инструментарий и выстраивать последовательность антикоррупционных реформ⁸¹.

Специфика антикоррупционной программы Transparency International заключается в ее предельной комплексности и всеохватности. По убеждению создателя проекта «Общегосударственной этической системы» (National Integrity System) Дж. Поупа наступление на коррупцию должно идти по всем фронтам⁸². Еще одна особенность универсальной национальной стратегии борьбы с коррупцией этой организации имеет методологическое свойство. Данная стратегия не навязывает и не задает конкретные меры, которые необходимо провести в жизнь, а указывает скорее на развернутый перечень вопросов для самооценки, стандартов чистоты, наличие, частичное наличие или отсутствие которых в действующей практике

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

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

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

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

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

1. Законодательная ветвь власти
2. Исполнительная ветвь власти
3. Судебная ветвь власти
4. Публичный сектор
5. Система органов правопорядка
6. Избирательные комиссии
7. Уполномоченный по правам человека
8. Счетная палата
9. Антикоррупционные агентства
10. Политические партии
11. СМИ
12. Гражданское общество
13. Бизнес⁸³.

Каждое из этих направлений содержит детальные индикаторы оценки законодательства и практики, которые позволяют установить уровень развития антикоррупционных гарантий, и оценить общую и конкретную восприимчивость данного государства к антикоррупционным стандартам, а также определить наиболее сильные и слабые стороны в практической реализации антикоррупционной программы⁸⁴.

⁸³ Более подробно о National Integrity System см. На официальном сайте «Трансперенси Интернешнл»: URL: <http://www.transparency.org/whatwedo/nis> а также: URL: http://www.transparency.org/files/content/nis/NIS_Background_Methodology_EN.pdf

⁸⁴ Более подробные индикаторы по каждому направлению см.: URL: http://www.transparency.org/files/content/nis/NISIndicatorsFoundations_EN.pdf

Аналогичные способы оценки качества антикоррупционной готовности имеют в своем распоряжении и другие организации, которые ставят своей целью снижение уровня коррупции. К примеру, весьма похожую методику разработала организация Global Integrity (название этой организации не нужно путать с названием антикоррупционной программы Transparency International, которая упомянута выше). Данная методика была применена организацией в недавнем масштабном сравнительном антикоррупционном исследовании штатов в США⁸⁵. Она также выделяет 13 секторов для антикоррупционной оценки: 1) Доступ к информации; 2) Финансирование политической деятельности; 3) Избирательная практика; 4) Исполнительная ветвь власти; 5) Законодательная ветвь власти; 6) Судебная ветвь власти; 7) Бюджетный процесс; 8) Государственная служба; 9) Правоохранительная деятельность; 10) Внешний аудит; 11) Раскрытие лоббистской деятельности; 12) Агентства по контролю за соблюдением этики; 13) Управление пенсионным фондом.

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

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

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

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

Рассматривая различные варианты антикоррупционных стратегий, глобальные и локальные, российские и международные, не стоит забывать, что в нашей литературе существуют довольно прикладные и детализированные исследования, посвященные антикоррупционной программе, ориентированной непосредственно на Российскую Федерацию и адаптированные для текущего времени. Можно сказать, что до принятия Федерального закона о противодействии коррупции⁹⁰ и утвержденного Президентом РФ Национального плана противодействия коррупции⁹¹ в 2008 г. методологическую лакуну в отношении системного видения цельной антикоррупционной программы в экспертном сообществе в значительной степени заполнял специальный доклад, разработанный Фондом ИНДЕМ еще в 1998 г.⁹² На его основе впоследствии возникали и другие аналитические наработки, представляющие собой систематизированный каталог основных шагов, которые необ-

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

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

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

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

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

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

ходимо провести в жизнь для успешного преодоления системной коррупции в России. Среди прочего, можно упомянуть, например, работу проф. М.А. Краснова⁹³, сформированную под эгидой Национального антикоррупционного комитета.

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

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

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

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

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

§ 3. Уроки практики антикоррупционных реформ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

К сожалению, коррупция представляет собой слишком укорененную форму заболевания государственного и шире — общественного организма, которое не может быть вылечено с помощью одного простого рецепта. К примеру, успех Сингапура и Гонконга, вдохновляющий антикоррупционных реформаторов по всему свету, который позволил им из государств, погрязших в системной коррупции, превратиться в страны с наивысшими рейтингами качества государственного управления и делового климата, должен восприниматься с рядом условностей⁹⁶. Во-первых, строго говоря, это скорее случайные государственные образования, нежели страны «закономерные», поскольку их существование в государствовподобном статусе является следствием политики европейских метрополий, контролировавших торговый трафик в своих колониях через эти опорные пункты. Во-вторых, в ходе реформ в этих городах-государствах, применялись методы искоренения коррупции, которые на европейском континенте были бы сочтены недемократическими. Применение таких мер не вызывало широкого протеста населения не в столько в виду его согласия с целями реформы, сколько по причине традиционной инертности народа и отсутствия соответствующей политико-правовой культуры. В-третьих, реформы были начаты в конце 60-х — начале 70-х гг. XX в. и дали свой современный результат лишь спустя, по меньшей мере, три десятилетия. Сколько времени может потребоваться в государствах с более масштабными размерами, более многочисленным населением, более

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

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

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

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

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

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

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

пользование подобных образцов поведения, которое не приветствовалось официально, но поддерживалось в обществе как «лучшее зло», чем «загнивающий капитализм», приводит российское общество к такому свойству, как оправдание в народе коррупционных практик или, по крайней мере, спокойное отношение к ним, отсутствие нетерпимости⁹⁹. Сегодня в связи с распространением привычных для остального мира товарно-денежных отношений блат в прежних формах имеет место гораздо меньше, поскольку стало возможно зарабатывать деньги и платить за услуги абсолютно легально, не рискуя лишним раз ввязываться в неформальные договоренности.

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

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

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

Другая особенность, которая была унаследована от советского строя и в значительной степени формирует образ национальной коррупции сегодня, связана с наличием альтернативной государству политической инфраструктуры, взаимодействие в рамках которой очень часто поддерживается на неформальном уровне, что обеспечивает ее высокую эффективность и управляемость. Речь идет о наследии компартии, в рамках которой в отсутствие тяжеловесных правовых процедур, характерных для политического процесса западного типа, принимались все наиболее важные политические и экономические решения, в то время как государственный аппарат представлял собой внешнюю оболочку, задача которой состояла в формализации и исполнении принятых партией политических решений¹⁰⁰. При нынешнем декларированном политическом плюрализме и большом внешнем разнообразии политических партий, как парламентских, так и прочих, эксперты часто свидетельствуют о некоем недостатке различий, а то и излишней синхронизации политических взглядов в системе государственного аппарата во всех ветвях и на всех территориальных уровнях власти. По всей видимости, речь идет о привычной бюрократической инерции, однако заведенный когда-то маховик политико-управленческой традиции может вращаться еще довольно долго, если этому осознанно и целенаправленно не препятствовать.

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

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

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

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

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

¹⁰¹ Роуз-Аккерман С. Там же. — С. 281.

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

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

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

са и смены режима в результате выборов в демократических странах или переворотов и революций в недемократических¹⁰³.

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

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

¹⁰⁴ Макферсон Ч., Максиррей С. Указ. соч. — С. 250.

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

на долгосрочную политическую стабильность и уважению на мировой арене.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁸ Роуз-Аккерман С. Указ. соч. — С. 173.

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁹ Роуз-Аккерман С. Указ. соч. — С. 262.

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

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

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

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

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

заведомо находятся в неравных условиях, то результат предсказуем. Например, в государствах, где суд и другие правоохранительные органы не являются независимыми от политического руководства, а правительство склонно прибегать к использованию административного ресурса, представители оппозиции обречены на провал любых антикоррупционных инициатив¹¹¹.

Использование антикоррупционной борьбы в политических целях является частью сложного российского политического наследия. К примеру, приход к власти в позднее советское время Ю.В. Андропова экспертами связывался с бюрократической победой в противостоянии двух мощнейших силовых ведомств советского правительства — КГБ и МВД. В то время поводом к чистке рядов в системе МВД послужили именно антикоррупционные расследования¹¹².

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

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

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

слишком свежим примером, чтобы оценивать проведенные там радикальные антикоррупционные реформы в рассматриваемом контексте беспристрастно. Но можно обратиться к примерам реализации стратегии войны в других странах. Крохотный Сингапур с его агрессивной охотой на «крупную дичь» или, наоборот, огромный Китай с практикой расстрелов сотен коррупционеров¹¹³ показывают большое разнообразие методов ведения политического противоборства с опорой на антикоррупционные лозунги. Пример одного из самых масштабных расследований коррупции в государствах европейского типа — проведение в Италии операции «Чистые руки» (1992-1996 г.).

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

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

мической инфраструктуры Италии. Некоторые традиционные партии так и не смогли оправиться от удара, а политическую арену начали осваивать новые лидеры, среди которых был особенно заметен глава движения «Вперед, Италия» телемагнат Сильвио Берлускони. До сих пор итальянцы расходятся в оценках хода и результатов операции «Чистые руки». Последствия в виде раскрытия пронизывающей всю политическую элиту коррупционной сети без сомнения можно считать успехом итальянского следствия и суда, однако методы, которые правоохранительные органы брали на вооружение, а иногда и не всегда искренние мотивы, нередко вызывали у людей сочувствие к интеллигентным преступникам. Так или иначе, в результате этой антикоррупционной реформы в Италии полностью изменился внутривнутриполитический ландшафт¹¹⁴.

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

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

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

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

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

¹¹⁵ Роуз-Аккерман С. Указ. соч. — С. 62.

административной реформы в 2000-х гг., связанную с устранением дублирующих функций в системе органов государственной власти. Однако в этом направлении стоит отметить усилия по созданию многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг¹¹⁶. Хотя здесь не идет речи о формировании системы конкурентной бюрократии в упомянутом выше значении, возможность сравнить качество и скорость работы чиновников и других наемных специалистов из разных ведомств получают и граждане, и сотрудники МФЦ.

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

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

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

¹¹⁷ Роуз-Аккерман С. Указ. соч. — С. 56.

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

В пример можно привести любопытную управленческую практику твиннинга. По сути речь идет о шефстве или продвинутой форме контроля, в ходе которой институт, выделивший некие фонды или предоставивший некие права, направляет своего представителя непосредственно на место для кураторства, консультирования и оказания технической помощи. Такая практика стояла на вооружении Европейского Союза в отношении контроля фондов и проведения реформ во вновь присоединившихся государствах из Восточной Европы. Преимущества такого тесного сотрудничества при передаче управленческого опыта несомненны, впрочем, как и риски¹¹⁸. Пока формат шефства не дает оснований считать твиннинг надежной перспективой выработки новых традиций российского государственного управления в общении с зарубежными институтами и организациями в силу политических резонансов и охлаждения отношений с собирательным Западом. Однако во внутренней

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

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

Помимо твиннинга другими формами тесного сотрудничества государственных органов, учреждений и предприятий с профессиональными сообществами являются государственно-частные партнерства¹¹⁹, общественные советы при органах власти, научно-консультативные советы и т.д. Это не просто события, в ходе которых представители власти и профессиональной среды общаются друг с другом, вроде конференций или парламентский слушаний, речь идет об институционализированных формах общения. Главная их проблема заключается в том, что закрытость работы и отсутствие контроля создает эффект, обратный антикоррупционному, поскольку создается система отношений, при которых публичные интересы рискуют быть принесенными в жертву частным.

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

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

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

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

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

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

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

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

когда антикоррупционная политика превратится в осмысленную рядовую, повседневную функцию государства¹²¹.

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

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

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

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

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

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

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

международных организаций и доноров наиболее вероятно даст положительные результаты»¹²².

В этой связи важно представлять себе антикоррупционную реформу как общее дело, она должна стать результатом общественного консенсуса, максимально широкого соглашения всех основных политических сил страны, а не только как добрую волю одной партии или части элиты, которой удастся пересилить остальных. Отметим также, что согласно специальным исследованиям антикоррупционная реформа, запланированная на краткосрочную перспективу, не приведет к политической отдаче, поэтому идти на выборы партии или кандидату только с этим лозунгом — значит запрограммировать свой политический крах и разочарование избирателей¹²³.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Между тем, надо признать, что внутригосударственный общественно-политический диалог — это только часть проблемы. Иной раз намеренные или нет заявления ответственных лиц из-за рубежа только льют воду на мельницу российских ультраконсерваторов¹²⁶, откладывая рациональные задачи государственного развития типа антикоррупционной реформы на более отдаленную перспективу. Необходимость поиска общих граней для искреннего диалога должно стать реальной, а не номинальной задачей международной дипломатии. Исходной почвой для такого формата общения могло бы стать множество современных мировых проблем. Самое печальное здесь то, что положительный результат такого диалога может быть невыгоден политическим элитам по его обеим сторонам.

Обобщая главное, укажем, что сохранение постоянства¹²⁷ в проведении антикоррупционной реформы, которое является самым важным условием постепенного накопления ее эффекта в культуре, экономике и политике, выглядит пока очень слабым звеном. Осознавая это, логичным было бы включить данное соображение в парадигму размышлений о российской антикоррупционной стратегии. Преодоление традиционной мобилизационности, скачкообразности государственного развития в России в значительной степени зависит от генетически укорененных опасений российского политического класса в отношении потери государственной независимости. Поэтому профессиональный и глубокий разговор (причем желательно допускающий участие влиятельных представителей западного истеблишмента), разговор о реальности и мнимости этих

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

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

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

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

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

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

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

нансовых операций. А в ряде государств (Бельгия, Великобритания, Германия, Индия, Корея, Португалия, Сингапур, США, Таиланд, Финляндия, Франция, Япония и др.) в это же время борьба с коррупцией стала одним из приоритетных направлений государственной политики. Второй этап, который относится к 1970-м гг., характерен попытками в контексте установления нового международного экономического порядка выработать юридическое определение коррупции и подготовить международное соглашение по борьбе с незаконными выплатами в коммерческих операциях и иными видами коррупционных практик. На третьем этапе (в 1980-1990 гг.) в ООН и региональных международных организациях начинается работа над подготовкой и принятием документов, регламентирующих международное сотрудничество в противодействии коррупции. Характерная для этого периода тенденция заключается в том, что если в ООН и других универсальных организациях в основном разрабатывались акты «мягкого права» (резолюции, декларации и т.п.), то в региональных международных организациях (Совет Европы, ОЭСР и др.) наряду с резолюциями стали приниматься международные договоры, которые имели обязательный характер. Наконец, четвертый этап начинается в XXI в., когда в 2003 г. принимается первая универсальная Конвенция ООН против коррупции, которая венчает, по мнению авторов периодизации, ранее проведенную правотворческую работу¹²⁸.

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

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

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

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

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

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

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

Разработке международных антикоррупционных конвенций способствовал также ряд других факторов.

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

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

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

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

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

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

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

Документы ООН:

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

¹³⁰ См. там же. — С. 122 – 123.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Документы других международных организаций:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

К примеру, одним из таких интересных документов является Антикоррупционная Резолюция Большой Восьмерки «Борьба с коррупцией на высоком уровне» 2006 г. Несмотря на то, что этот политический формат в последние годы был объявлен нежизнеспособным, тезисы Резолюции не теряют своей актуальности с точки зрения науки, особенно учитывая тот факт, что этот документ был подписан в Санкт-Петербурге в период, когда Россия председательствовала в этой организации и проводила саммит на правах хозяйки. Особо можно выделить акцент, явно прослеживаемый и во вводной части документа, и в Плате действий, связанный с вниманием к так называемой большой коррупции, т.е. коррупции высшего чиновничества и околосударственного бизнеса (*grand corruption*). Лидеры крупнейших мировых экономик сверили часы в отношении того, чтобы считать эту проблему особенно значимой и не упускать ее из вида¹⁴⁸.

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

В Конвенции ООН против коррупции 2003 г. мы встречаем ст. 7, которая в п.п. 2 и 3 по существу определяет общие стандарты законодательства о выборах и политических партиях стран-членов, что для документов такого высокого уровня, а особенно, в связи с проблемами противодействия коррупции, ранее не было особенно привычно¹⁴⁹.

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

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

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

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

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

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

тря на свое наименование имеет прямое отношение к вопросам конституционного права, поскольку использует такой механизм оценки исполнения, который допускает вынесение рекомендаций в отношении внутреннего законодательства стран-членов Совета Европы без каких-либо тематических или предметных ограничений. Такие меры контроля со стороны ГРЕКО касаются и российского конституционного законодательства¹⁵².

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

Более того, можно отметить, что в ряде случаев акты модельного законодательства СНГ о противодействии коррупции могли бы и сегодня, когда российское антикоррупционное законодательство уже насчитывает тысячи нормативных актов разного уровня, служить неплохим методологическим образцом для унификации подходов к антикоррупционной деятельности, некоторые из которых, находясь в общей системе инструментов, прямо касаются вопросов конституционного права¹⁵³.

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

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

Рассмотрим далее особенности российского антикоррупционного законодательства. Оно имеет свою историю и начинается, конечно, не с принятия в 2008 г. Закона о противодействии коррупции¹⁵⁴, хотя его современную роль в систематизации нормативно-правового регулирования российской антикоррупционной политики приуменьшать было бы несправедливо.

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

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

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

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

чество — это «социальное явление, порожденное условиями эксплуататорского общества». Октябрьская революция ликвидировала коренные причины взяточничества, а «советский административно-управленческий аппарат — это аппарат нового типа». В качестве причин коррупции перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь, в области воспитания трудящихся¹⁵⁶.

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

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

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

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

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

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

Уже в следующем году, еще до принятия действующей Конституции РФ, российский парламент, Верховный Совет рассматривает и первый в своем роде проект закона «О борьбе с коррупцией»¹⁵⁸, правда, будучи принятым парламентом, он не был тогда одобрен Президентом РФ¹⁵⁹.

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

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

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

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

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

2001 г.¹⁶², но все они отклонялись палатой через несколько лет. В 1998 г. Президент РФ обращается в Думу со своей инициативой принятия Закона «О борьбе с коррупцией», которая также отклоняется Государственной Думой в первом чтении¹⁶³. Известны и другие законодательные инициативы в российском парламенте, связанные с попытками комплексного регулирования вопросов противодействия коррупции¹⁶⁴.

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

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

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

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

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

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

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

Еще одна заслуживающая внимания позиция выражалась в неприятии урегулирования в этом центральном законе только инструментов «борьбы» с коррупцией, в отсутствие профилактических и институциональных мер¹⁶⁶. На примере ряда зарубежных стран мы уже могли оценить, чем чреваты перекосы в сторону «стратегии войны», поэтому для цельного взгляда на систему антикоррупционных мероприятий необходимо было ставить проблему шире и включать в пределы регулирования антикоррупционные механизмы, характерные для более взвешенных и долгосрочных стратегий «осознания»

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

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

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

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

Было бы несправедливо умолчать о том, что российское федеральное законодательство все это время не было изолировано и герметично, но развивалось в контексте глобальных международных правовых инициатив, о которых мы говорили чуть ранее. Кроме того, и ближайшие российские соседи, и некоторые российские регионы, субъекты РФ, к этому времени имели известный опыт в разработке комплексного антикоррупционного законодательства, что не стоило бы сбрасывать со счетов. Так, уже к концу 90-х гг. специальный закон «О борьбе с коррупцией» был принят на Украине (1995 г.), в Республике Молдова («О борьбе с коррупцией и протекционизмом», 1996 г.), в Республике Казахстан («О борьбе с коррупцией», 1998 г.)¹⁶⁸. Из российских регионов значительно раньше 2008 г. свои комплексные законы о противодействии коррупции приняли в Башкирии¹⁶⁹ и Волгоградской области¹⁷⁰, а к 2006 г. к ним присоединились Ленинградская об-

¹⁶⁷ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

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

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

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

ласть¹⁷¹, Кабардино-Балкария¹⁷² и еще около десятка субъектов РФ. Разумеется, после принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» в 2008 г. практически все субъекты РФ за очень редким исключением сформировали в своем законодательстве централизованный нормативный источник, являющийся основой их региональной антикоррупционной политики.

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

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

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

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

¹⁷³ Например, в ст. 12.4 Закона.

¹⁷⁴ Например, в ст. 13.2 Закона.

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

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

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

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

Особое развитие получило законодательство, связанное с декларированием активов представителей государства. При этом созданием правореализационного механизма, вытекающего из законодательства о государственной службе, законодатель не ограничился. Был принят Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» 2012 г.¹⁷⁶ Кроме того, прямое отношение к предотвращению коррупционных практик уже на транснациональном уровне имеет законодательный запрет отдельным категориям лиц иметь счета в иностранных банках¹⁷⁷. Примечательно, что среди этих категорий оказываются и кандидаты на выборные должности¹⁷⁸, а обязанности по декларированию доходов становятся теперь принадлежностью не только представителей исполнительной власти, но также превращаются в реально действующие нормы из состава элементов статуса парламентариев¹⁷⁹, судей¹⁸⁰ и других представителей государственной власти.

¹⁷⁶ Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6953.

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

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

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

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

В середине 2000-х гг. несколько укрепились позиции сторонников антикоррупционных реформ в экономике, что явилось основой для принятия целого пакета законов, связанных с бюрократизацией государственного управления в хозяйственном секторе. В частности, была оформлена Концепция административной реформы, которую можно считать прологом к разработке современных нормативных антикоррупционных стратегий¹⁸¹. На новом уровне детализации урегулирован вопрос проведения государственных закупок¹⁸², предприниматели получили правовые инструменты для противодействия чрезмерному вниманию чиновников к себе¹⁸³, на более ясной основе были урегулированы процедурные моменты выдачи разрешительной документации¹⁸⁴.

¹⁸¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 — 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

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

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

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

В отсутствие федерального закона о нормативных правовых актах, отдельное и весьма представительное регулирование получил вопрос об их антикоррупционной экспертизе¹⁸⁵, которая должна позволять на этапе подготовки проектов нормативно-правовых актов вычищать из их текстов дефекты, которые могут провоцировать возникновение комфортных для коррупционеров условий или недостаточно активно препятствовать коррупционным практикам.

Большое значение имеет и принятие законов о доступе граждан к информации о деятельности органов власти. Получение такой информации через СМИ, как правило, исключает момент непосредственного контроля граждан за состоянием публичных дел и профессионализмом чиновников, поэтому именно обеспечение механизмов прозрачности деятельности органов власти через реализацию права на доступ к информации стало обязательным элементом всех комплексных антикоррупционных стратегий. И теперь активно развивающаяся за рубежом с 60-х гг. XX в. модель «права знать» также получила поддержку и в России¹⁸⁶.

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

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

¹⁸⁶ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

кандидатов¹⁸⁷, который препятствует использованию должностного или служебного положения в предвыборных целях, иначе говоря, предназначен для нейтрализации административного ресурса на выборах. А требования ряда международных антикоррупционных конвенций об обеспечении прозрачности финансирования политических партий и избирательных фондов также являются привычной составляющей законодательства о партиях и о выборах, не говоря уже о традиционных для российского избирательного права запретах на подкуп избирателей, превышение предельных размеров избирательных фондов и т.п.

Точно так же к общим антикоррупционным мерам, на которые часто обращают внимание международные антикоррупционные стратегии и которые нашли самостоятельное отражение в российском конституционном законодательстве, можно отнести законы о парламентском расследовании¹⁸⁸, об общественном контроле¹⁸⁹, о контрольных функциях парламента¹⁹⁰, об уполномоченном по правам человека¹⁹¹, об особых анти-

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

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

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

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

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

коррупционных санкциях в системе мер государственного контроля¹⁹² и др.

Отдельными направлениями в международных антикоррупционных стратегиях обычно выступают создание специальных органов по противодействию коррупции и международное сотрудничество. Среди органов, специально предназначенных для противодействия коррупции, и являющихся в этом смысле в России контактными для международного профессионального общения, выделяются прокуратура и Министерство юстиции. Однако имеет место и специальный орган, который призван обеспечивать политическую поддержку деятельности по противодействию коррупции. Речь идет о Совете при Президенте РФ по борьбе с коррупцией¹⁹³, председателем которого является Глава государства¹⁹⁴. Что касается международного сотрудничества, то помимо факта присоединения России к крупнейшим международным антикоррупционным документам, прежде всего, Конвенции ООН против коррупции 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., продолжает активно

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

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

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

формироваться законодательство в отношении обеспечения прозрачности международных финансовых операций и противодействию легализации коррупционных активов¹⁹⁵.

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

Подводя итоги этой части, следует упомянуть, что антикоррупционная деятельность в России с начала запуска ее активной фазы после принятия Федерального закона о противодействии коррупции 2008 г. носит характер отдельного направления государственной политики. Это подтверждает факт наличия в российской правовой системе специального Указа Президента РФ о Национальной стратегии противодействия коррупции¹⁹⁶, а также Указов Президента о Национальных планах противодействия коррупции, которые с 2008 г. утверждаются на двухлетний период и призваны решать тактические задачи реализации Стратегии¹⁹⁷.

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

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

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

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

сколько странным, поскольку, как мы увидели выше, правовые основы, в т.ч. в виде соответствующих федеральных законов, в российском законодательстве уже присутствуют. Поэтому, принимая во внимание особенности функционирования российской государственной машины и специфику правоприменения, целесообразно было бы включить эти недостающие элементы как в Национальную стратегию, так и в Планы противодействия коррупции в России, утверждаемые Президентом РФ. Соединение политической воли с кумулятивным эффектом уже существующих законодательных антикоррупционных механизмов способно было бы во много раз усилить продуктивность антикоррупционной работы в России.

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

Предыдущие рассуждения показывают, что существует довольно богатый потенциал соединения конституционного права с антикоррупционной политикой. Во-первых, современное широкое понимание коррупции не только допускает, но и обязывает включать рассуждения о правовом устройстве политической системы в контекст антикоррупционной дискуссии. Во-вторых, все без исключения комплексные международные антикоррупционные стратегии включают в качестве базовых столпов антикоррупционной реформы такие проблемы, которые являются традиционными вопросами конституционного права (гарантии чистоты выборов, разделение властей, политический плюрализм и т.д.) В-третьих, российское конституционное законодательство в большинстве случаев уже имеет весьма существенный задел в нормативном отражении способов организации и совершенствования практики государственно-властной деятельности, которая с точки зрения антикоррупционной доктрины способствует формированию предпосылок для искоренения коррупции. Однако, на уровне российской Национальной стратегии противодействия кор-

рупции 2010 г., а также на уровне конституционно-правовой науки не делается заметных шагов для того чтобы увязать развитие конституционного законодательства с антикоррупционными задачами. В настоящем разделе мы последовательно рассмотрим некоторые перспективные направления развития науки конституционного права, которые могут позволить устранить этот пробел, объединив две темы, а также ряд исходных условий и проблем, которые этому до сих пор препятствовали.

Как представляется, разработка проблем противодействия коррупции в рамках конституционно-правовой науки, несмотря на значительный всплеск социальных исследований в этой области в последние десятилетия, все еще является не совсем привычной. Причина такого обстоятельства в некоторой степени кроется в известном консерватизме юридической науки. Его следствием является и распространенное предубеждение, что вопросы антикоррупционной деятельности в юридическом знании исчерпываются предметом уголовного права.

Первыми в российской литературе с этой установкой покончили административисты, разрабатывая для нужд отечественной административной реформы целый ряд в общем уникальных для российского законодательства проблем. Начало 2000-х гг. было отмечено в России интересом к строительству новой эффективной российской бюрократии. Как мы уже видели, в это время главным образом через законодательство о государственной службе российская юридическая наука обогащается институтами конфликта интересов, декларирования доходов и расходов, развивается логика государственных услуг, принимаются административные регламенты органов исполнительной власти. Кроме того, появляются и расцветают в законодательстве довольно оригинальные узкие направления вроде антикоррупционной экспертизы нормативных актов, фазу интенсивного становления переживают инструменты противодействия коррупции в сфере государственного регулирования экономической деятельности (оттачиваются процедуры государственных закупок, происходит

упорядочение государственного контроля предпринимательской деятельности и т.п.).

Конституционно-правовая наука долгое время оставляла этот потенциально перспективный фронт проблем без внимания. Период неопределенности, вызванный адаптацией к новым государственным задачам и особенностям их видения со стороны руководства страны, наблюдение и попытки объяснения новых приобретений и потерь в сфере конституционных ценностей на некоторое время обеспечило российское государство ведением работ.

Действительно, на первый взгляд может показаться, что видные российские конституционалисты не так много внимания посвящали этому вопросу в своих специальных исследованиях. Однако речь идет только о тех работах, где собственно в названии или в содержательной части активно используется традиционная для антикоррупционных исследований терминология¹⁹⁸. Ведь по существу уникальная особенность предмета конституционного права неизбежно ведет наши исследования к тем проблемам, которые препятствуют становлению конституционной демократической государственности. И если принять факт, многократно подтвержденный на высшем уровне

¹⁹⁸ Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. — 2012. № 7. — С. 18 – 20; Илюхин В.И. О государственном устройстве и противодействии коррупции // Следователь. 2010. № 4. — С. 114 – 132; Кондрашев А.А. Конституционно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в РФ: варианты законодательных решений // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и терроризмом в России на современном этапе. Красноярск, 2009. — С. 32 – 36; Коррупция: природа, проявления, противодействие / Отв. ред.: Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2012. 688 с.; Ливеровский А.А. Коррупция как свойство государственной власти // Публичная политика-2010 / Под ред. М.Б. Горного и А.Ю.Сунгурова. СПб.: Норма, 2011. — С. 80 – 85; Пиджаков А.Ю. Государственно-правовое регулирование противодействия коррупции (международно- и национально-правовые аспекты). В 2 т. Т. 2. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2010. 582 с.; Психоматов Р.М. Коррупция как явление разрушения конституционно-правовых и административно-правовых форм. М.: Агент, 2000. 40 с.; Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. — С. 5 – 17; Шайо А. Коррупция, клиентелизм и будущее конституционного государства в Восточной Европе // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 1.

не, что коррупция относится к угрозам такого масштаба¹⁹⁹, то следует признать, что российское государственное устройство так или иначе с причинами и следствиям коррупции в системе властеотношений должно быть знакомо. Возможно, целостность и полнота этого знания пока оставляет желать лучшего, но отрицать возможность конституционно-правовой науки работать с проблемами противодействия коррупции с точки зрения неких мнимых предметных или методологических ограничений уже вряд ли оправданно.

Одним из препятствий, которое пока не удается преодолеть, является ограничительный нормативный подход к пониманию проблемы коррупции, проявившийся в базовом законе. Он нашел свое отражение в первую очередь в специфике легального понятия коррупции. Итак, в 2008 г. с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» коррупция получила легальное определение: «1) коррупция: а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным

¹⁹⁹ См., например, из послания Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию 2012 г.: «Мы продолжим наступление, безусловно, на коррупцию, которая уничтожает ресурс национального развития. При этом хочу подчеркнуть: ни одна бизнес-структура не должна пользоваться привилегиями от близости к исполнительной, законодательной или судебной власти, причем любого уровня... Настоящей «питательной зоной» для коррупции стали госзакупки. Прошу парламент ускорить принятие закона о федеральной контрактной системе. Причем важнейшее значение имеет аудит эффективности и целесообразности бюджетных расходов, закупок государства и госкомпаний, а также публичная отчетность о ходе и результатах исполнения госконтрактов». — Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012. // Российская газета, № 287, 13.12.2012. А также см. из послания Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию 2011 г.: «С 2010 года все государственные служащие, военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов декларируют доходы и имущество. Сведения, содержащиеся в декларациях, проверяются, а результаты таких проверок рассматриваются специальными комиссиями. По итогам этой работы только за первую половину текущего года более трех тысяч чиновников привлечено к ответственности. Хотел бы подчеркнуть, конечно, такая масштабная и системная борьба с коррупцией только началась, и мы будем ее вести решительно, системно и последовательно» // Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 // Российская газета, № 290, 23.12.2011.

интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица»²⁰⁰.

Как не сложно догадаться, это не самое блистательное определение из возможных, и содержит оно довольно много недостатков. Например, по какой-то причине вместо краткого категориального определения был использован перечень основных проявлений коррупционных правонарушений, созвучный уголовно-правовым составам из УК РФ. А в качестве признака субъективной стороны состава этого собирательного правонарушения мы отчетливо видим только материальную выгоду, в то время как в том же российском уголовном праве уже довольно продолжительное время в практике эксплуатируется концепция не только корыстной (имущественной), но и «иной личной заинтересованности», которая, между прочим, была бы весьма востребована при анализе коррупционных практик в системе публично-властных отношений²⁰¹.

Российская правовая доктрина часто пользуется довольно простым определением коррупции, приведенным в Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией²⁰²,

²⁰⁰ Ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О противодействии коррупции».

²⁰¹ «Иная личная заинтересованность» понимается сегодня Верховным Судом РФ как «стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.». См. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 N 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12, декабрь, 2009.

²⁰² Коррупция понимается здесь как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях. См.: Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. A/CONF. 169/14. 1995. 13 Apr.

с которым согласны многие видные исследователи в этом вопросе²⁰³. Для выработки легального определения законодатели могли бы воспользоваться образцами понятия коррупции, известными по актам международного права. К примеру, неплохие варианты имеют место в Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS N 174)²⁰⁴ или даже в актах СНГ²⁰⁵.

Но если на момент принятия Закона о противодействии коррупции было вполне возможно включить в его текст более адекватное легальное определение коррупции, то почему мы видим это понятие в таком слегка «подпорченном» виде, т.е. зауженном с т.зр. содержания и исполненном не в лучшей юридической технике? Причина видится в том, что данный Закон, его принятие, его принятие с таким определением коррупции представляет собой очевидный политический компро-

²⁰³ См., например: Волков А.П. К вопросу об определении понятия коррупции // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: Сборник статей / Под ред. доктора юрид. наук П.Н. Панченко, к.ю.н. А.Ю. Чупровой, к.ю.н. А.И. Мизерия. Н. Новгород, 2001. С. 476; Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева». М.: ИД «Юриспруденция», 2012. С. 19.

²⁰⁴ Ст. 2: «Для целей настоящей Конвенции «коррупция» означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового» // «Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (ETS N 174) [рус., англ.] (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999) // Документ опубликован в СПС Консультант Плюс.

²⁰⁵ «Коррупция — подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу.» — См. ст. 2 Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. N 33. — С. 225 – 260.

мисс. Возможно, с другим определением коррупции он вовсе не увидел бы свет. Привязка легального определения коррупции к конкретным и хорошо знакомым составам правонарушений и использование только корыстных мотивов в качестве обязательного признака правонарушения является более удобным приемом с точки зрения задач практической реализации упомянутого Закона, начала формирования новой практики на его основе, поскольку эта узость понимания коррупции создает меньше пространства для споров в правоприменении. Будучи несовершенным с позиции теории, это определение более инструментально с позиции практики.

Восприятие данного легального понятия коррупции в качестве результата сложного политического компромисса крайне важно. В принципе любой закон и любая его часть представляет собой результат компромисса в парламенте, как и между другими участниками законодательного процесса, но данный компромисс очевидно значительно глубже, это компромисс между попыткой комплексного решения проблемы коррупции и отсутствием такой попытки. Таким образом, этот компромисс между теорией и практикой, между нашими знаниями о коррупции в обществе и тем, что возможно в реальности в этой связи, начинается с определения коррупции. Можно сказать, что это очень точный и характерный символ для данной проблемы. Он учит нас тому, что необходимо сопоставлять имеющиеся знания с практическими возможностями, с общим контекстом, которым эта тема окружена сегодня. И конструктивный результат научных разработок будет иметь место только тогда, когда будет правильно оценено и будет найден верный метод внедрения таких знаний в практику. Правильное, адекватное понимание приемов, с помощью которых наука может оказать благотворное воздействие на реальную практику оказывается здесь чуть ли не более важным, чем глубокое понимание тонкостей предмета.

Заложенный в упомянутом Законе практический компромисс, разумеется, не является единственной причиной дефектности легального определения коррупции. Следует признать, что сведение понятия коррупции к конкретным составам пра-

вонарушений отражает привычный формально-юридический подход, основанный в данном случае на использовании традиционных, хорошо знакомых нормативных штампов. Помимо прочего это позволяет держать антикоррупционную работу под полным контролем, возможно, активизируя или имитируя ее при необходимости, но ни при каких обстоятельствах не допуская непредсказуемого развития сюжета, которому могло бы способствовать новое, более широкое концептуальное понимание коррупции.

Далее рассмотрим, как коррупция из бессвязных индивидуальных противоправных или аморальных актов превращается в глазах современной науки в системное явление с прочными социальными корнями и с причинами, которые кроются в недостатках урегулированной правом организации общества, т.е. как можно оценить ее потенциал оказаться в пределах внимания конституционного права.

Можно сделать логичное предположение, что если бы коррупция до сих пор воспринималась только в качестве отдельных и изолированных друг от друга индивидуальных актов злоупотребления полномочиями или взяточничества, то, вероятно, конституционное право никогда бы и не разглядело этого явления в силу больших категорий, с которыми оно работает, и в силу особенностей своего предмета, т.е. властеотношений. Но современные зарубежные исследования в области социологии, государственного управления, политологии в течение по меньшей мере последних пятидесяти лет находят все больше закономерностей и общих причин, которые способны объяснить расцвет коррупционных практик.

В этой связи полезно вспомнить символическое определение коррупции, которое пользуется большой популярностью в литературе. Оно раскрывает основные условия коррупции. Это изобретение знаменитого американского ученого Р. Клитгаарда, которое получило название «уравнения коррупции», а именно: «Коррупция = Монополия + Свобода действий — Подотчетность»²⁰⁶.

²⁰⁶ См., например: Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону. ОАО «Ростиздат», 2002. — С. 40.

Данная формула означает, что коррупция с большой вероятностью появляется там, где имеет место:

а) монополия в принятии решений, т.е. при принятии решений нет конкуренции;

б) у принимающего решение есть свобода действий, т.е. нет формализованного регламента и границы его полномочий не ясны;

в) минус подотчетность означает, что процедура принятия решений реализуется непрозрачно и за ней нет никакого контроля.

В отношении первого элемента этой формулы (т.е. монополии) может показаться, что он не совсем подходит для органов власти, поскольку в системе государственного аппарата каждый государственный орган реализует вверенные ему полномочия, и можно подумать, что он обречен на монополию. И в целом это так, именно поэтому коррупция в обществе в наибольшей степени распространена в системе государственных органов. Однако, во-первых, уравнивание коррупции имеет в виду не столько момент принятия решения, сколько соответствующую функцию в широком смысле, предполагая в том числе конкуренцию мнений, взглядов, позиций, которые формулируются до принятия решения и должны быть учтены так или иначе. Само по себе монопольное принятие решения не представляет большой угрозы, когда основывается на предшествующем ему диалоге и учитывает альтернативы. Во-вторых, для органов власти вполне можно было бы нивелировать этот монопольный недостаток, сделав упор на предотвращение других условий возникновения коррупции («б», «в»). Поэтому данное уравнивание без всяких оговорок работает в отношении любых субъектов.

Почему важно обратить внимание на это определение коррупции Р. Клитгаарда? Оно подводит нас к мысли о том, что помимо плохого родительского воспитания и негодной субъективной морали правонарушителей у коррупции есть объективные причины, которые кроются в недрах социальной структуры, организации общества. И это становится особенно очевидным в случаях, когда разрушение нормальной практики ведения государственных дел приводит к так называемой

«системной коррупции». По существу речь идет о такой ситуации, при которой подмена публичного интереса частным становится не исключением, а правилом в государстве в целом.

В российской литературе системная коррупция понимается как комбинация административной и политической коррупции. Это наиболее опасная ее форма, свидетельствующая о глубоком поражении государственного механизма. Исследователь С.В. Бондаренко полагает, что системная коррупция имеет место там, где она становится частью системы управления, во многих случаях настолько неотъемлемой, что государство не может функционировать без нее²⁰⁷.

Динамика погружения государства в системную коррупцию — это хорошо теперь разработанная в зарубежной литературе тема. Одно из самых влиятельных исследований в этом направлении связано с описанием технологии «захвата государства» (statecapture), которое было подготовлено Д.Хеллманом и Д.Кауфманом для Всемирного Банка в 1999 г.²⁰⁸ При этой технологии, если описывать ее в общем, противоправные лоббистские практики развиваются и расширяются со временем так, что негосударственные игроки постепенно захватывая отдельные сегменты государственного аппарата, подчиняя их своему влиянию, с какого-то определённого момента начинают контролировать государство в целом.

Интересно, что российские ученые выявили сходную технологию, которая может быть как продолжением предыдущей, так и быть независимой от нее, — технологию «захвата бизнеса», которая была предложена фондом ИНДЕМ в начале 2000 гг.²⁰⁹ При этой ситуации государство, захваченное бизне-

²⁰⁷ См. Бондаренко С.В. Указ. соч. — С. 18.

²⁰⁸ Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. The World Bank. Washington, D.C. 2000. — P. 3, см. также: Kaufmann Daniel, Joel S. Hellman, Geraint Jones, and Mark A. Schankerman. Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies // World Bank Policy Research Working Paper № 2312. 2000. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=236214

²⁰⁹ Антикоррупционная политика: [Учеб. пособие для студентов вузов по специальностям управление, экономика, право, социология, политология] // Регион. обществ. фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ); Под ред. Г.А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004. — С. 81.

сом, пропитывается корыстными интересами настолько, что разворачивает обратный вектор и начинает захватывать бизнес (который еще не был охвачен коррупционными отношениями). Признаки наличия такого «государственного рейдерства» будут служить самой наглядной иллюстрацией системной коррупции.

Следующий тезис также хорошо иллюстрирует факт того, что коррупция из совокупности бессвязных противоправных актов превращается теперь в комплексное явление, доступное в качестве объекта исследования в рамках базовых социальных и основополагающих юридических наук, в особенности конституционно-правовой науки. Характерный показатель изменения отношения к проблеме коррупции в последние десятилетия — это формирование международного регулирования антикоррупционных стандартов.

Как мы уже знаем, первые международные инициативы такого рода были найдены в 1950-1960-х гг.²¹⁰, однако вплоть до середины 1990-х гг. постановка вопроса в них носит очень избирательный, узкий характер — это кодексы этики сотрудников правоохранительных и других органов, проблема противодействия взяточничеству в международных коммерческих сделках, попытки выработки определения коррупции и т.д., в общем ничего особенно связанного с конституционным правом.

Принятие Конвенции ООН против коррупции 2003 г. изменило ситуацию. Теперь есть универсальный международный правовой документ, универсальный и с точки зрения действия, и с точки зрения предмета, поскольку включает стандарты для всех ключевых отраслей законодательства стран, присоединившихся к Конвенции (уголовного права, административного права, гражданского права, но также и конституционного права). Помимо привычных мер по криминализации коррупционных деяний, уголовному преследованию коррупционеров и возврату коррупционных активов здесь отчетливо

²¹⁰ Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012. — С. 9.

присутствует раздел о профилактике коррупции на уровне государства, т.е. раздел о ее причинах и мерах, которые должны предпринимать государства для устранения условий возникновения и развития коррупции.

В частности, Конвенция ООН против коррупции говорит, что в каждом государстве должна существовать антикоррупционная политика как таковая (ст. 5). И теперь она появилась и в России в виде Национальной стратегии и Национальных планов противодействия коррупции, которые принимаются с 2010 г. Для государствоведов особенно интересна ст. 7 Конвенции, которая призывает формировать антикоррупционные стандарты в избирательном законодательстве, обеспечивать требование прозрачности финансирования политических партий.

Данный факт свидетельствует о том, что в универсальных антикоррупционных международных документах ООН начинают формулироваться стандарты в той области отношений, которая является конституционно-правовой по своему существу. И ранее на международном уровне формировались универсальные стандарты для конституционного права, но главным образом через призму проблематики защиты прав человека (Всеобщая декларация прав человека 1948 г. или Пакт о гражданских и политических правах 1966 г.). Другие же стандарты, если и касались вопросов конституционного законодательства помимо прямой привязки к вопросу прав человека, то являлись не универсальными, а региональными стандартами (например, рекомендации Венецианской Комиссии Совета Европы²¹¹ или рекомендации БДИПЧ ОБСЕ²¹²).

²¹¹ См., например: Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 года), одобрены ПАСЕ в 2003 г. // URL: <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-rus> (дата обращения — 07.06.2016 г.)

²¹² См., например, Рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, содержащиеся в итоговом отчете Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 4 декабря 2011 года с комментариями Центральной избирательной комиссии РФ на официальном сайте последней: URL: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2016/03/17/01.html> (дата обращения — 07.06.2016 г.)

Разумеется, это не умаляет ценности последних, но лучше оттеняет значение международных документов нового типа, а именно: проблема коррупции международным сообществом воспринимается в настоящее время таким образом, что в универсальных антикоррупционных документах ООН начинают формулироваться правовые стандарты, имеющие отношение к вопросам конституционного права.

Обобщая сказанное, сегодня можно сделать вывод, что научные исследования, международное регулирование, а теперь и российское законодательство рассматривает коррупцию не как совокупность спорадических аморальных или преступных индивидуальных актов, где было бы достаточно схватить за руку и посадить коррупционера, а как системное общественное явление, на которое можно и нужно влиять. И если оказывается, что современная социальная наука способна отслеживать закономерности в развитии коррупционных практик на общегосударственном уровне, и по этому поводу формируются уже и международные стандарты, то логично задать вопрос о том, в какой именно момент, каким способом и на каком основании конституционное право должно проявлять интерес к этим закономерностям и стандартам?

Далее попробуем разобраться, какими могут быть основные подходы к освоению антикоррупционной проблематики в конституционно-правовой науке — с учетом тех идей, которые изложил С.А. Авакьян в первой главе настоящего издания. Представляется, что есть несколько базовых путей для проникновения конституционного права в антикоррупционный материал.

Теоретический путь: через обоснование, что системная коррупция представляет собой угрозу конституционным принципам, основам конституционного строя, конституционной государственности.

Суть подхода заключается в оценке влияния коррупционных процессов на политическую инфраструктуру таким образом, что они, например:

а) способны сковывать политический плюрализм (к примеру, устраняя из общественного диалога неугодные по-

литические партии или СМИ мелочными казуистическими требованиями ради будущего контроля бюджетных потоков в народном представительстве);

б) коррупционные процессы способны ограничивать разделение властей (например, формируя систему зависимости судей и парламентариев от исполнительной власти через вопросы влияния на карьеру и материальный достаток, с целью формирования клиентелистской системы, где лояльность обменивается на высокую зарплату и льготы);

в) речь может идти даже о нивелировании такого фундаментального принципа конституционного строя, как принцип народовластия (например, через фиктивные или контролируемые выборы, которые могут проводиться в некоторых странах или их регионах в интересах определенных партий или внепартийной политической элиты ради материальных или нематериальных выгод вроде сохранения высокого должностного статуса) и т.д.

Разумеется, данный теоретический маршрут разработки антикоррупционных проблем в конституционно-правовой науке не может быть единственным в поисках наиболее надежных гарантий конституционных принципов. Но для нас здесь главное, что такая постановка вопроса, во-первых, возможна с точки зрения предмета конституционного права и его методологии, во-вторых, выглядит слишком убедительно и красноречиво, чтобы ее игнорировать, в-третьих, содержит в себе внушительный потенциал новых научных работ и открытий, которые оказываются доступны на волне нынешнего мирового антикоррупционного знания. Учитывая то обстоятельство, что лишь разносторонний и плюралистический взгляд может дать нам максимально адекватную картину изучаемых явлений, рассмотрение системной коррупции в качестве угрозы конституционным принципам или, другими словами, поиск новых гарантий реализации конституционных идей через призму антикоррупционных инструментов, должен получить свое развитие в отечественной конституционно-правовой науке.

Тематический путь: посредством разработки проблематики политической коррупции. Данная тема напрямую затрагивает

существо предмета конституционного права, т.е. властеотношения.

В зарубежной литературе тема политической коррупции начинается выкристаллизовываться в 1960-х гг. В англоязычных работах часто можно встретить утверждение, что в широкий научный оборот термин «политическая коррупция» ввел гарвардский политолог Дж. Най²¹³. Современная классика по данной проблематике представлена в работах А. Хайденхаймера²¹⁴, М. Джонстона²¹⁵, С. Роуз-Аккерман²¹⁶, Р. Клитгаарда²¹⁷ и др. В последнее время и российские ученые начинают публиковать крупные работы²¹⁸ и даже защищать диссертации по проблемам политической коррупции. Последние в основном написаны по политологии и содержат попытки комплексного объяснения причин коррупции в обществе и разграничения обычной коррупции и политической или по специальности уголовного права и криминологии, где политическая коррупция рассматривается как раздел темы политической преступности²¹⁹.

²¹³ Nye, J. S. 1967. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, *American Political Science Review*, 61 (2). 417-427; Amundsen I. Political Corruption: An Introduction to the Issues. Chr. Michelsen Institute. WP 1999: 7. P. 2.

²¹⁴ Political Corruption: concepts and contexts. Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, editors—3rd ed. 2007; Heidenheimer Arnold J. (ed.). Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

²¹⁵ Johnston Michael. Syndromes of Corruption // Wealth, Power, and Democracy. Cambridge, 2010.

²¹⁶ Rose-Ackerman Susan. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. NY., 1999; Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М.: Логос, 2010. 356 с.

²¹⁷ Klitgaard Robert. Controlling Corruption, Berkeley CA: University of California Press. 1988; Klitgaard R., MacLea-Abroa R. and Parris, H. L., Corrupt cities. Washington. WorldBank, 2006.

²¹⁸ Кабанов П.А. Политическая коррупция в России. Нижнекамск, 1998.

²¹⁹ Кабанов П. Политическая преступность: понятие, сущность, виды, причины, личность политического преступника, меры противодействия (криминологическое исследование): Дис. докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2008; Кwon Д.А. Политическая преступность: проблема концептуализации и актуальные практики: Дис. канд. полит. наук. М.: МГУ, 2008; Селихов Н.В. Коррупция в государственном механизме современной России (теоретические аспекты): Дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001; Семьинин А.С. Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза (опыт Финляндии и Эстонии): Дис. ... канд. полит. наук. Казань, 2009 и др.

Что касается собственно конституционно-правовой дискуссии, то возможно это будет удивительно, но российское конституционное право занимается проблематикой политической коррупции довольно давно. Дело в том, что в основе темы политической коррупции лежат две хорошо выраженные проблемы — электоральная коррупция (выборы) и лоббизм. Российская конституционно-правовая наука данные вопросы осваивает давно и достаточно успешно, если вспомнить, к примеру, работы А.Ю. Бузина по административным избирательным технологиям²²⁰ или работы А.П. Любимова о проблемах правового регулирования лоббизма²²¹. Укажем на любопытные нюансы обеих тем в российской научной доктрине.

а) Электоральной коррупция. В общей российской дискуссии об электоральной коррупции принято считать, что пресловутый административный ресурс представляет собой неизбежный и неискоренимый бич российских выборов, и что это практически уникальное явление с его телефонным правом, загоном бюджетников на избирательные участки и т.п. Это не так: явление, которое принято называть административным ресурсом известно за рубежом как политический патронаж. Он был знаком европейским странам задолго до того, как в Российской империи начали формироваться представительные органы западного типа. Политическая коррупция в данной форме является привычным атрибутом вечной «гонки вооружений» между законом и его нарушением: с появлением избирательного права появляется

²²⁰ Бузин Ю. А. Административные избирательные технологии: московская практика. М.: Центр «Панорама», 2006. 192 с.; Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М.: Центр «Панорама», 2007. 271 с.

²²¹ Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (Антикоррупционный проект). М.: Издание Государственной Думы, 2000. 392 с.; Любимов А.П. Политическое право и практика лоббизма (Антикоррупционный проект). М.: Издательство Государственной Думы, 2001. 240 с.; Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1998.

и политический патронаж. Более того, он продолжает сопровождать выборы в развитых странах вплоть до наших дней, правда в таких рафинированных проявлениях, которые легко спутать с законными средствами политической борьбы в демократическом государстве.

На наш взгляд, было бы очень важно отдавать себе в этом отчет: административный ресурс в России не уникален и, наблюдая за окружающим, вряд ли стоит падать духом. Пример других стран показывает, что избавление от таких незаконных практик представляет собой вопрос времени, иногда долгого времени. Но мы не находимся один на один с этой болезнью, известны ее причины, симптомы и лекарства, ее можно лечить, и есть практика успешной терапии.

б) Лоббизм. Возможности правового регулирования лоббизма в принципе российской доктриной конституционного права воспринимается не особенно благожелательно, поскольку это явление свидетельствует о неких односторонних влияниях частного интереса на политику, которых по идее в демократическом государстве быть не должно, так как политическую повестку и политические решения должны определять избиратели или политические партии как их профессиональные представительства. Однако реальная практика показывает, что фактический лоббизм процветает, и интересно, что этого совершенно не скрывают даже крупные государственные функционеры или представители бизнеса.

Почему тогда наука так вяло реагирует на это обстоятельство? По всей видимости, причина заключается в том, что российский лоббизм является неформатной темой для простых и привычных решений, проблему лоббизма не разрешить посредством принятия закона о лоббизме. Этот подход скорее всего остался в прошлом, поэтому модели, заложенные в известных прежде законопроектах о регулировании лоббистской деятельности Чуева-Зоркальцева²²² или Надеж-

²²² Проект Федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (Внесен депутатами Государственной Думы В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым, А.В. Чуевым в 1997 г. и снят с рассмотрения в 2004 г.) // СПС Консультант Плюс.

дина-Хакамады²²³, не будут работать²²⁴. Причина заключается в том, что лоббизм тоже не стоял на месте, он повзрослел и приобрел уверенности в своих силах. Как и любой нерегулируемый рынок, рынок лоббизма склонен к монополизации, и сейчас очевидно имеется совершенно другой масштаб лоббистской практики, появились элементы неформального централизованного контроля и управления лоббистскими усилиями.

Между тем, зарубежный опыт, также как и в случае с электоральной коррупцией, показывает, что лоббистские практики если и не могут быть искоренены полностью, то по меньшей мере вполне могут обрести цивилизованные формы и перестать влиять на легитимность важных государственно-властных решений. Поэтому для российского конституционного права тема эта нисколько не закрыта, требуется четкое понимание различий между правомерным и противоправным лоббизмом, регламентация и обеспечение прозрачности функционирования механизмов правомерного лоббизма и формирование институциональных условий для минимизации лоббизма противоправного.

3) Еще один подход, связанный с внедрением конституционно-правовой науки в антикоррупционную проблематику, наименее замысловат и не требует особых объяснений. Речь идет о соблюдении международных антикоррупционных обязательств Российской Федерации, которые связаны так или иначе с конституционно-правовыми вопросами. Поскольку механизм внедрения международных норм во внутреннее законодательство именуется имплементацией²²⁵, соответственно

²²³ Проект Федерального закона № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (Внесен депутатами Государственной Думы третьего созыва Б.Б. Надеждиным, Б.Е. Немцовым, И.М. Хакамадой в 2003 г. и снят с рассмотрения в 2005 г.) // СПС Консультант Плюс.

²²⁴ Между тем, вполне вероятно, что для регионального и муниципального уровня или отдельных сегментов рынка могут быть полезны и знакомые механизмы законов о лоббизме вроде регистрации лоббистов, раскрытия форм и адресатов лоббистской деятельности, источников финансирования.

²²⁵ Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012. — С. 39.

этот подход можно условно назвать «имплементационным».

Если идти по линии решений ООН, т.е. иметь в виду реализацию Конвенции ООН против коррупции 2003 г., то с практической точки зрения это не самый продуктивный путь, поскольку контрольный механизм реализации Конвенции предполагает лишь довольно абстрактные отчеты и формальные конференции стран-членов, проводимые раз в два года. Однако и этого может быть вполне достаточно, чтобы по меньшей мере включить проблему коррупции в перечень традиционных вопросов конституционного права (коль скоро в Конвенции речь идет об избирательном законодательстве и политических партиях), разрабатывать теоретический вокабуляр конституционно-правовой науки, проводить сравнительные исследования.

Другое, более практическое направление, связано с реализацией обязательств России по линии Совета Европы. И здесь можно выделить два аспекта.

Первый аспект связан с соблюдением обязательств, контроль за которыми осуществляет специализированная антикоррупционная инстанция Совета Европы, Группа государств по борьбе с коррупцией (далее — ГРЕКО). Организация считается в достаточной степени профессиональной, чтобы в связи со своими задачами выносить рекомендации странам-членам в отношении соблюдения всех общеевропейских конвенций, имеющих антикоррупционный характер, совершенно независимо от их предметного профиля²²⁶. К примеру, в 2014 году значительные изменения в Федеральный закон о политических партиях были внесены в связи с реализацией ре-

²²⁶ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS N 173) (Принята в г. Страсбург 27.01.1999) (с изм. от 15.05.2003) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2394; Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS N 174) (Заклучена в г. Страсбурге 04.11.1999). Конвенция вступила в силу 1 ноября 2003 года. Россия не участвует. Документ опубликован не был; Рекомендация N Рес (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (Принята 08.04.2003 на 835-ом заседании представителей министров) // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

комендаций ГРЕКО, изложенных в Оценочном докладе этой организации по вопросам прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации (20 — 23 марта 2012 г.)²²⁷. Таким образом, пример ГРЕКО показывает, что в настоящее время возможно формирование организационных институтов, обеспечивающих отслеживание соблюдения антикоррупционного законодательства в любых областях правоотношений. Если коррупция способна поражать любые виды отношений, то и механизмы ее сдерживания не должны иметь искусственных границ. То же в полной мере касается подходов к изучению коррупции и в правовой науке. Отстаивание предметных пределов разных юридических наук, возможно, помогает учёным примерно определить границы своей приемлемой компетентности, но когда эти междисциплинарные границы начинают мешать продуктивной практике, решению реальных проблем, она находит вполне разумные действенные механизмы.

Второй аспект касается исполнения обязательств в связи с решениями общеевропейских органов по линии Совета Европы (ПАСЕ, Комитет министров Совета Европы²²⁸, Венецианская комиссия²²⁹, Европейский Суд по правам человека²³⁰), которые касаются, казалось бы, сугубо «традиционных» конституционно-правовых вопросов, например, защиты избирательных прав граждан или политической конкуренции в ши-

²²⁷ 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.

²²⁸ Например: Рекомендация N Res (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (Принята 08.04.2003 на 835-м заседании представителей министров).

²²⁹ Заключение о законе о политических партиях РФ № 658/2011. Одобreno Советом по Демократическим Выборам на 40 заседании (Венеция, 15 марта 2012) и Венецианской Комиссией на 90 Пленарном заседании (Венеция, 16-17 марта 2012). Страсбург, 20 марта 2012 CDL-AD(2012)003 // См., например, на сайте Венецианской комиссии: URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282012%29003-e> (дата обращения: 07.06.2016)

²³⁰ Например, дело Краснов и Скуратов (Krasnov and Skuratov) против Российской Федерации» (жалобы 17864/04 и 21396/04) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2008. № 4. — С. 115 – 132.

роком смысле. Однако сегодня такие документы связываются доктриной с современным пониманием политической коррупции как проблемы конституционного права.

Кроме того, помимо указанных трех общих направлений имеет смысл выделить ряд прикладных подходов, которые могут быть использованы конституционно-правовой наукой для погружения в антикоррупционный материал. Некоторые из них носят скорее экспериментальный характер, а некоторые являются вполне традиционными для классической структуры конституционного права постановками вопроса, которые ранее не преломлялись в контексте антикоррупционных проблем просто потому, что наукой не ставилось такой методологической задачи.

Итак, какие еще темы могут попасть в систематику конституционно-правового противодействия коррупции?

Во-первых, можно сказать о проблеме формирования общих черт конституционно-правового статуса должностных лиц. Суть такой постановки вопроса заключается в том, что в российском законодательстве пока нет единого легального термина, который бы объединял весь корпус сотрудников органов власти (вроде английского *public officials*). Законодательство о государственной службе оперирует понятиями «лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации», «лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации»²³¹, «федеральные государственные служащие» и «государственные гражданские служащие субъекта Российской Федерации»²³², «гражданские служащие»²³³ и «муниципальные служащие»²³⁴. Уголовному

²³¹ Ст. 1 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

²³² Ст. 10 того же Закона.

²³³ Ст. 13 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

²³⁴ Ст. 10 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

праву и законодательству об административной ответственности известно понятие «должностного лица»²³⁵. Однако, указанные понятия не охватывают всех представителей органов власти.

Конституционное право до последнего времени и вовсе не испытывало необходимости в продвижении в этом направлении, поскольку концентрировалось на вопросах статуса глав государств и правительств, парламентариев и судей высших судов, причем рассматривая эти вопросы изолированно. Однако, в настоящее время бурная административная реформа 2000-х гг. выявила ряд сквозных аспектов статуса, которые весьма сходным образом меняют регулирование правового положения представителей всех ветвей власти и всех уровней власти. И эти аспекты носят ярко выраженный антикоррупционный характер. Это, в частности, тема конфликта интересов и декларирования активов.

А поскольку речь идет о представителях всех ветвей власти, то, во-первых, встает вопрос о том, чтобы законодательство располагало единой инструментальной научной категорией, которая бы включала всех представителей власти, несущих соответствующие особые антикоррупционные обязанности. Во-вторых, необходимо определиться и с предметной подчиненностью этого вопроса в юридической науке, поскольку антикоррупционные обязательства начинают с некоторых пор касаться не только чиновников, т.е. представителей исполнительной власти, но и парламентариев, и судей. Поэтому регулирование статуса последних через призму сугубо административно-правовых подходов наводит на мысль не только о том, что административно-правовая наука несколько выходит за пределы своей традиционной компетенции, но, что

²³⁵ См. Примечание 1 к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; Примечание к ст. 2.4. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

более важно, будучи реализованным в законодательстве, такой подход может угрожать разрушением институциональных гарантий принципа разделения властей.

С другой стороны, можно было бы подумать, что решение проблемы формирования основ единого статуса представителей власти является епархией теории государства и права. Разумеется, так или иначе все отраслевые юридические науки связаны с теорией государства и права. Однако это не может означать, что отраслевые науки лишены собственной теории. Задача теории государства и права видится в том, чтобы удерживать под контролем и в единой логике, в единой системе фундаментальные правовые категории, которые используются в данном государстве. Задача теории отраслевых наук состоит в том, чтобы, во-первых, досконально изучать отраслевые институты и, во-вторых, обеспечивать смычку отраслевой теории с законодательством и практикой, т.е. направлять законодателей, формировать рекомендации в отношении конкретного правового регулирования. Специфика науки конституционного права заключается в том, что она имеет много общего с теорией государства и права по первому критерию, поскольку отраслевые институты конституционного права пересекаются, а то и совпадают с объектами общей теории государства. Однако конституционалисты изучают государство гораздо более предметно и, что особенно важно, они в мельчайших деталях отвечают за оценку качества конституционного законодательства.

Таким образом, в нашем случае важно, что общий статус должностных лиц всех ветвей власти — это не вопрос некой новой отвлеченной эстетической концепции в праве, а вопрос наличия конкретных законодательных гарантий, отсутствие которых может привести к нарушению принципа разделения властей, гарантированного действующей российской Конституцией. Отрасль права, которая обязана обеспечивать законодательными гарантиями конституционные принципы и укреплять их, находить выход из конкретных проблем текущей фактической конструкции властеотношений — это конституционное право. Поэтому конституционно-правовая

наука должна проявить внимание вопросу формирования единых черт статуса представителей власти, значительная часть которых имеет антикоррупционный смысл.

Во-вторых, конституционное право может рассматривать антикоррупционные проблемы через призму вопросов ответственности за акты политической коррупции. Фабула этой проблемы связана с тем, что в практике различных государств часто оказывается невозможным привлечь к ответственности должностных лиц высшего уровня, а иногда и других должностных лиц, которые связаны с коррупционными сетями, оплетающими политическую лояльность и клиентелизм, поскольку у правоохранительных органов недостаточно политического веса. Следовательно, в науке необходима проработка вопроса об укреплении правоохранительной системы таким образом, чтобы она была способна справляться с подобными задачами.

В первую очередь целесообразно в этом смысле проработать в теории конституционного права вопрос о новых политических гарантиях независимости суда, в особенности связанных с системой их назначений, как и системой назначения руководителей судебных органов. Также довольно много литературы в рамках антикоррупционной дискуссии посвящено вопросу об учреждении специального независимого органа, имеющего особый политический статус, который был бы в силах поставить вопрос о том, чтобы «замахнуться» на министра или другую высокую фигуру²³⁶. Суть проблемы, как легко представить, заключается вовсе не в том, чтобы грамотно расследовать коррупционные правонарушения. Уровня компетентности действующих органов вполне для этого достаточно. Проблема лишь в том, чтобы поставить как таковой вопрос о привлечении к ответственности персонажей подобного рода и довести дело до справедливого приговора, невзирая на лица, связи и политическую конъюнктуру. Должна ли это быть какая-то разновидность государ-

²³⁶ См., например, гл. 14 «Независимые учреждения по борьбе с коррупцией» в книге: Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / Науч.ред. С.В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000. — С. 186.

ственного трибунала, который в некоторых странах венчает систему административной юстиции или существует в качестве самостоятельного органа? Будет ли этот орган сам выносить окончательные решения или будет иметь возможность доводить до суда и обжаловать его решения во всех инстанциях, если судебный приговор покажется ему предвзятым? Либо в странах переходной демократии дефицит легитимности такого независимого органа повлечет необходимость использования в механизмах привлечения к ответственности всенародного представительства, а на определенных уровнях власти, возможно, и форм непосредственной демократии? Очевидно, что конституционалисты должны принять участие в обсуждении этих вопросов.

Еще один момент в рамках этой темы, довольно традиционный для конституционного права и при этом имеющий явное антикоррупционное звучание — это оценка пропорций иммунитетов должностных лиц и их пределов. Необходима переработка конституционно-правовой теории сообразно очевидным задачам окружающей нас реальности. Например, требуется идентификация и адекватная научная квалификация неформальных иммунитетов, которые на практике оказываются часто сильнее формальных. Актуален поиск нового баланса между необходимостью в ряде случаев ослабления иммунитетов в целях успешного противодействия коррупции с одной стороны и сохранением гарантий независимости должностных лиц для их нормальной работы с другой, в том числе для того, чтобы они не были уязвимы для коррупционных практик, применяемых прочими конкурирующими в политическом процессе должностными лицами и органами власти.

В-третьих, классические вопросы защиты конституционных прав и свобод также часто преломляются в контексте антикоррупционных проблем. И речь не только о том, чтобы исследовать, каким образом коррупционные практики препятствуют полноценной реализации прав и свобод. Например, часто говорят в этой связи о коррупционных ограничениях при реализации различных социально-экономических и куль-

турных прав (права на образование, на медицинскую помощь, на жилище и т.д.)²³⁷, а также при осуществлении конституционных обязанностей, например, обязанности уплаты налогов или несения военной службы²³⁸.

Но здесь имеется и другой важный аспект. В системе конституционных прав и свобод есть специальные права или правомочия в рамках классических прав, которые по своему существу имеют антикоррупционный характер. Одно из них — так называемое «право на информацию» в узком смысле («право знать», право на доступ к правительственной информации), которые многие теоретики, наконец, разглядели после того как был принят Федеральный закон об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления 2009 г.²³⁹ Коррупционные практики

²³⁷ Баскакова В.Е. Борьба с коррупцией в сфере образования // Актуальные проблемы юридических наук: материалы научной конференции. Йошкар-Ола, 2011. — С. 82 — 84; Клейменов М.П., Комаров А.А. Коррупция в отечественной медицине // Следователь. 2010. № 4. — С. 45 — 48; Корякин В.М. Коррупция в сфере жилищного обеспечения военнослужащих: теоретико-правовые проблемы // Право в Вооруженных силах. 2008. № 10. — С. 53 — 59; Краснов М.А. Коррупция на дорогах // Регион. обществ. фонд «Информатика для демократии». М.: ИНДЕМ, 2004. 69 с.; Пожитков А.Н. Коррупция в здравоохранении // Актуальные проблемы противодействия коррупции: Аналитический вестник. 2008. № 6. — С. 34 — 38; Пуляева Е.В. Правовые проблемы борьбы с коррупцией в сфере оказания образовательных услуг // Журнал российского права. 2012. № 11. — С. 81 — 88; Рерихт А.А. Совершенствование медицинского законодательства: путь к преодолению коррупции // Современное медицинское право. Сборник научных трудов. М.: Изд-во ИНИОН РАН, 2003. — С. 53 — 76; Руденко В.А. Институционализация коррупции в российской системе образования // Закон и право. 2007. № 3. — С. 14 — 17; Филоненко Т.В. Коррупция в сфере образования // Власть и коррупция. Сборник научных трудов. Владивосток, 2006. — С. 111 — 114.

²³⁸ См., например: Щукин А.В. Противодействие коррупции в Вооруженных Силах РФ — задача общая // Право в Вооруженных силах. 2010. № 4. — С. 2 — 5. 2011; Юлин Б.А. К вопросу о коррупции в федеральных органах налоговой полиции // Вестник Академии налоговой полиции. М., 2003. Вып. 3. — С. 360 — 362.

²³⁹ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

всегда возникают там, где есть тень, поэтому прозрачность деятельности органов власти является одним из самых сильных антикоррупционных противоядий. Следовательно, разработка механизмов реализации данного права и ему подобных также имеет отношение к текущим антикоррупционным задачам конституционно-правовой науки.

В-четвертых, упомянутая в начале материала общая «формула коррупции» Р. Клитгаарда напоминает нам о том, что базовым условием развития коррупции является не просто отсутствие прозрачности в деятельности органов власти, но отсутствие механизмов подотчетности. В этой теме у российской и советской государственно-правовой литературы весьма большой опыт, его нужно использовать. В частности, актуализация конституционно-правовой доктрины по этому направлению могла бы касаться разработки таких вопросов, как обсуждение возможности возврата к императивному мандату и реальным механизмам отзыва избираемых должностных лиц и депутатов. Впору на более серьезном уровне обсудить вопрос о расширении применения опросов населения и других подобных консультативных форм непосредственной демократии и прочих аналогичных механизмов общественного контроля, применение которых может быть многократно удешевлено благодаря информационным технологиям и имеет сегодня скорее чисто организационные, бюрократические препятствия.

Наконец, нельзя сбрасывать со счетов огромную по своему значению, теоретическим масштабам, объему законодательного материала и обширной практике проблему укрепления институтов гражданского общества. Они существуют в системе конституционно-правовых отношений именно для обеспечения контроля за деятельностью органов власти, обеспечивая их подотчетность. Не случайно в зарубежной литературе они заслужили характеристику «сторожевых псов демократии» (watchdogs). Актуализация в науке конституционного права принципиального вопроса о пересмотре системы гарантий политического плюрализма (вместо бесплодных копаний в многочисленных деталях нестабильного законодательства о политических партиях, общественных объединениях и сред-

ствах массовой информации, как и попытки справиться с объяснением особенностей статуса Общественной палаты РФ или Общероссийского народного фронта), сослужили бы на ниве совершенствования механизмов подотчетности достойную службу развитию антикоррупционной проблематики в конституционном праве.

В-пятых, тема «государство и экономика» представляет собой сложный букет проблем, которые пока не находят себе внятного места в системе науки конституционного права. Возможно, его обретению поспособствует разработка антикоррупционных проблем. Каким же образом? Вопрос встречи власти и денег — это принципиальная основа для коррупции. Встреча большой власти и больших денег — это часто вопрос политической коррупции. Представляется, что можно выделить по меньшей мере две крупные проблемы данной темы, где конституционное право могло бы проявить свое внимание на полном основании.

Так, в первую очередь можно сказать о том, что принципиальное устройство государственной распределительной системы является достаточно масштабной государственной проблемой, чтобы конституционно-правовой методологии быть успешной в ее анализе. Интерес отраслевой конституционно-правовой науки в этой области может быть связан с организацией бюджетного процесса. Порядок принятия ключевого финансового документа страны в рамках одной из базовых парламентских процедур, отслеживание логики межбюджетных трансфертов в реализации федеративной политики, оценка обоснованности и контроль за исполнением секретных статей бюджета, мониторинг бюджетных расходов со стороны Счетной палаты РФ и другие вопросы, взятые в этой связи, являются конституционно-правовыми по существу и в то же время имеют отношение к антикоррупционной политике государства.

В контексте проблемы оптимизации законодательных настроек государственной распределительной системы рассматривается и вопрос о государственных закупках, приватизации, выделении льгот различным категориям населения и другие подобные вопросы, давно получившие прописку

в антикоррупционной дискуссии. В своих детальных проявлениях все это имеет отношение к административно-хозяйственному законодательству, но формирование обобщенного, собирательного образа экономической политики государства в этом направлении может и должно находиться в сфере внимания науки конституционного права. Не случайно некоторые из упомянутых вопросов удостоиваются самостоятельного места в основном законе многих государств²⁴⁰.

Второй аспект проблемы «государство и экономика» связан с вопросом о мере возможностей государства как субъекта экономической деятельности, вопросом о государственном бизнесе, который по сей день остается нетривиальным для конституционного права, как и российского права в целом. В частности, имеет место проблема госкорпораций, госкомпаний и компаний с различным государственным участием, имеющих некий переходный статус, который сложно объяснить как с точки зрения частного, так и публичного права. Хорошо известно участие некоторых таких крупных структур как во внутренней, так и во внешней политике (инфраструктурные проекты, «газовые войны» и т.п.). Насколько убедительным является правовое основание такого участия, насколько прозрачны процедуры принятия решений об этом, что эти компании получают взамен и за чей счет, не препятствует ли само существование таких правовых образований принципам конституционной экономики? Часто попытки ответить на эти вопросы начинают пересекаться с антикоррупци-

²⁴⁰ Например, ст. 217 Конституции ЮАР 1996 г. устанавливает основополагающие принципы системы государственных закупок: честность, равенство, открытость, конкурентность, экономическая эффективность. Интересно, что статья также содержит необычные для данной процедуры механизмы позитивной дискриминации, в рамках которых указанные принципы не действуют в отношении поставщика, который входит в категорию граждан, подвергшихся дискриминации. — См.: Пономарева О.В. Государственные закупки как инструмент торговой политики в развивающихся странах // Российский внешнеэкономический вестник. 2014. № 9. С. 107. Текст статьи Конституции ЮАР в действующей редакции см., например: URL: <http://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996-chapter-13-finance#217> (Дата обращения — 07.06.2016 г.).

онной проблематикой, а по своему масштабу выходят на политический уровень, поэтому заслуживают оценки с позиции конституционно-правовой науки.

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

В заключение мы хотели бы затронуть еще пару нюансов проблемы, поставленной в этом разделе главы. Имеет место ряд моментов, по поводу которых российскому сообществу конституционалистов неплохо было бы выработать общее видение.

Первый нюанс связан с отношением к современному влиянию административного права, его предметной специфики и методологии на сферу традиционного ведения конституционного права. Здесь можно разглядеть и риски, и некоторые возможности. Что касается рисков, то часто можно заметить, как административно-правовая логика замещает конституционно-правовую в системе властеотношений, т.е. в той сфере общественных отношений, где как будто не должна иметь влияния. Если говорить о сравнительно новых проявлениях этого эффекта, то выше мы говорили уже о случаях, когда законодательство о государственной службе через институты конфликта интересов и декларирования активов начинает влиять на характеристики статуса парламентариев и судей. Есть и похожие риски, которые можно назвать старыми, когда, например, нарушения в сфере избирательного процесса квалифицируются только в качестве видов уголовной или административной ответственности, а не конституционно-правовой, а закрепляемые в соответствующих кодексах составы служат,

среди прочего, основанием считать конституционно-правовую ответственность несостоятельной²⁴¹. Не будем уже упоминать о вполне административно-правовых методах работы высших российских должностных лиц в системе федеративных отношений или в рамках конституционного взаимодействия с другими высшими органами государственной власти. Означает ли это все, что конституционное право теряет контроль за своим материалом?

Что касается возможностей, которые можно было бы из этого извлечь, то целесообразно иметь в виду следующее. В ближайшие годы широкая политическая реформа, в том числе и в части избавления от политической коррупции, в общем не выглядит возможной. И в то же время мы можем наблюдать, насколько интенсивно продвигается развитие законодательства о государственной службе. Как бы мы не относились к результатам административной реформы 2000-х гг., следует признать, что на уровне доктрины, законодательства, а часто и практики²⁴² был сделан довольно существенный рывок вперед. И если мы признаем, что потенциал административной реформы не исчерпан, то в качестве логичного выхода, который связан прежде всего с практическими резонами, может быть имеет смысл не вступать в спор с административистами о сферах влияния, а включиться государствоведам в диалог по темам, которые нас интересуют в связи с предметом конституционного права, под эгидой тематики административной реформы?

Второй нюанс связан с необходимостью выработки особого языка для диалога о коррупционной проблематике в конституци-

²⁴¹ См., например: Серков П. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика: монография. М.: Норма, 2016. 464 с.

²⁴² Это совсем не абстракция, многие изменения могут быть оценены не только специалистами, но и вполне зримы на бытовом уровне, в чем и была задача этой реформы, ведь значительно снизился уровень коррупции «на дорогах», в системе образования и здравоохранения; организация работы государственных органов с точки зрения удобства для граждан пользования государственными услугами стала намного лучше (принцип «одного окна», электронные очереди и т. п.); административные регламенты, общественные советы при органах власти, сайты государственных органов сделали деятельность государственной машины более прозрачной в сравнении с прежними временами.

онном праве. Есть необходимость в том, чтобы четко сопоставлять и разграничивать научную повестку и окружающую реальность, контекст, в котором могут получить развитие и поддержку исследования такого рода. Находя, к примеру, в отдельных государствах признаки системно коррумпированного режима или доказывая черты мафиозного государства, необходимо выработать понимание того как, с кем и о чем именно говорить. Это означает, что исследователям антикоррупционной проблематики в конституционном праве было бы целесообразно позаботиться об определенном каталоге открытых тем, правилах диалога и профессиональном языке, который не будет вызывать отторжения у тех лиц, деятельность которых должна быть изменена.

Такой режим диалога мы называем собственно «научным стилем». Он закономерен для серьезной, большой науки и более чем оправдан в данном случае, поскольку в наивысшей степени адекватен текущим научным задачам. Ученые не занимаются ни журналистикой, ни публицистикой, не погружаются глубоко в текущее законодательное крючкотворство (это хлеб для сотрудников аппаратов органов власти и экспертов-практиков), ученые работают с тенденциями, с закономерностями и потому не привязаны к текущему моменту или конъюнктуре, они имеют дело с более продолжительными временными промежутками, а их рекомендации могут быть направлены на перспективу.

Поэтому правильной позицией в этом вопросе, на наш взгляд, выглядела бы следующая. Разработка данной темы поддерживается российской властью так или иначе, причем на высшем политическом уровне. Очевидно, не все получается на практике и, вероятно, поддерживается не всегда искренне (что совсем не ново и совершенно не специфично), но, тем не менее, поддерживается, и мы видим развитие как законодательства, так и практики в этом направлении. И раз данная тема стоит в актуальной политической повестке, то конструктивная постановка вопроса для конституционно-правовой науки заключается в том, чтобы без особых надрывов и на перспективу, медленно, но верно оказывать поддержку в тех направлениях, которые имеют хороший потенциал закончиться положительным результатом.