

ББК 67.401  
УДК 342.92  
А181

**Коллектив авторов**

**Авакьян С.А.** — доктор юридических наук, профессор  
**Баженова О.И.** — кандидат юридических наук, доцент  
**Ежукова О.А.** — кандидат юридических наук, ассистент  
**Кененова И.П.** — кандидат юридических наук, доцент  
**Старостина И.А.** — кандидат юридических наук, доцент  
**Троицкая А.А.** — кандидат юридических наук, доцент  
**Шевурдяев С.Н.** — кандидат юридических наук, доцент  
**Шустров Д.Г.** — кандидат юридических наук, доцент

A181      **Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом.** Учебно-методический комплекс (учебное пособие) / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. — М.: Юстицинформ, 2016. — 568 с.

ISBN 978-5-7205-1374-0

Настоящая работа подготовлена сотрудниками кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова в порядке продолжения реализации научных проектов, посвященных конституционно-правовым аспектам функционирования публичной власти в современном мире и особенно в Российской Федерации. Данное издание в целевом порядке обращено к острейшей политической и правовой проблеме противодействия коррупции и посвящается анализу конституционно-правовых основ антикоррупционных реформ в России и за рубежом.

Издание подготовлено в форме Учебно-методического комплекса и является учебным пособием для студентов юридических вузов, иных учебных заведений, близких по своему профилю к данной проблематике, а также для всех лиц, которые интересуются организацией публичной власти, государства и общества в целом и более пристально противодействием коррупции как серьезному злу, на преодоление которого направлены усилия и акты Президента Российской Федерации, Федерального Собрания РФ, Правительства и иных органов исполнительной власти, судов, а также старания многих институтов гражданского общества.

**Ключевые слова:** коррупция, противодействие коррупции, экономические, социальные, политические аспекты преодоления коррупции, лоббизм, декларирование доходов и расходов, конфликт интересов, прозрачность деятельности органов публичной власти, внутригосударственные и международные средства борьбы с коррупцией, задачи конституционно-правового регулирования.

ББК 67.401  
УДК 342.92

ISBN 978-5-7205-1374-0

© Юстицинформ, 2016

# СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие ( <i>Авакьян С.А.</i> ).....	9
<b>Раздел I. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ и действий в России и за рубежом..</b>	<b>13</b>
<b>Глава 1. Конституционное право и коррупция: введение в проблему (<i>Шевердяев С.Н.</i>).....</b>	<b>13</b>
Введение .....	13
§ 1. Коррупция: понятие, классификация, причины..	15
§ 2. Коррупция и государство: как коррупция становится объектом конституционно-правового рассмотрения.....	29
§ 3. Систематика конституционно-правового противодействия коррупции .....	46
§ 4. Политическая коррупция как основная мишень для механизмов конституционно-правового противодействия коррупции. Понятие неопатримониального государства.....	70
§ 5. Типология политической коррупции. Электоральная коррупция .....	90
Заключение .....	122
Контрольные вопросы .....	124
Задания .....	124
Список литературы .....	125
<b>Глава 2. Конституционно-правовые проблемы лоббизма в России и за рубежом (<i>Старостина И.А.</i>) .....</b>	<b>127</b>
Введение .....	127
§ 1. Лоббизм как правовой инструмент взаимоотношений публичной власти и гражданского общества: вопросы институционализации и конституционализации .....	128
§ 2. Конституционно-правовое регулирование лоббизма: опыт зарубежных стран .....	148

§ 3. Выбор современной России в сфере конституционно-правового регулирования лоббизма .....	177
Заключение .....	204
Контрольные вопросы .....	206
Задания .....	206
Список литературы .....	209
<b>Раздел II. Конституционно-правовые основы предотвращения и преодоления коррупции в системах государственной и муниципальной службы .....</b>	<b>212</b>
<b>Глава 3. Декларирование доходов и расходов должностных лиц и членов их семей как новое явление в российском конституционном и муниципальном законодательстве: состояние и пути применения (Баженова О.И.) .....</b>	<b>212</b>
Введение .....	212
§ 1. Контроль имущественного положения должностных лиц и членов их семей как правовой механизм противодействия коррупции. ....	214
§ 2. Порядок осуществления контроля имущественного положения должностных лиц и членов их семей .....	235
§ 3. Специальные меры юридической ответственности за нарушение требований о декларировании расходов и доходов должностных лиц и членов их семей .....	256
Заключение .....	274
Контрольные вопросы .....	276
Задания .....	277
Список литературы .....	278
<b>Глава 4. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе: конституционно-правовые аспекты (Ежукова О.А.) .....</b>	<b>280</b>
Введение .....	280
§ 1. «Конфликт интересов» как конституционно-правовая категория .....	281
§ 2. Правовые механизмы предупреждения и урегулирования конфликта интересов в органе публичной власти .....	311

---

§ 3. Конституционно-правовое осмысление практики применения законодательства о предупреждении и урегулировании конфликта интересов.....	332
Заключение.....	341
Контрольные вопросы.....	343
Задания.....	344
Список литературы.....	346
<b>Глава 5. Конституционно-правовые гарантии прозрачности и ответственности в деятельности органов публичной власти (Кененова И.П.).....</b>	<b>348</b>
Введение.....	348
§ 1. Система и соотношение различных конституционно-правовых средств противодействия коррупции в среде отечественной политической элиты.....	349
§ 2. Особенности реализации конституционно-правовых предписаний, предусматривающих прозрачность функционирования государственного аппарата, ответственность государственных органов, их должностных лиц и депутатов в РФ.....	387
§ 3. Конституционно-правовые гарантии транспарентности и ответственности политической элиты в зарубежных странах: нормативное закрепление, реализация, перспективы заимствования.....	437
Заключение.....	452
Контрольные вопросы.....	453
Задания.....	454
Список литературы.....	456
<b>Глава 6. Современные международные правовые и этические антикоррупционные стандарты и российское конституционное законодательство (Троицкая А.А.).....</b>	<b>459</b>
Введение.....	459
§ 1. Предпосылки и особенности международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции.....	460

§ 2. Международные антикоррупционные стандарты: общая характеристика .....	463
§ 3. Значение международных правовых и этических антикоррупционных стандартов для российского конституционного права .....	491
Заключение .....	504
Контрольные вопросы и задания .....	505
Список литературы .....	506
<b>Глава 7. Технология соотношения международных и внутригосударственных правовых стандартов в условиях новых политических реальностей (Шустров Д.Г.).....</b>	<b>508</b>
Введение .....	508
§ 1. Международно-правовые и внутригосударственные антикоррупционные стандарты: проблема соотношения .....	509
§ 2. Механизмы имплементации в национальное законодательство и практику международных антикоррупционных стандартов.....	529
Заключение .....	556
Контрольные вопросы .....	557
Задания .....	557
Список литературы .....	559
<b>Приложение .....</b>	<b>562</b>

# **РАЗДЕЛ I. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ И ДЕЙСТВИЙ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ**

## **ГЛАВА I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И КОРРУПЦИЯ: ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМУ**

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

---

### **Введение**

Вплоть до последнего времени вопросы противодействия коррупции и проблемы конституционного права изучались совершенно изолированно друг от друга. Однако в последние годы в России и за рубежом все больше увеличивается массив знаний, позволяющих выявлять глубинные причины коррупционной болезни, которые, как выясняется, во многом лежат в недостатках государственного строительства, слабых гарантиях конституционализма. И здесь свою поддержку начинает оказывать конституционное право, которое благодаря своей основополагающей роли в правовой системе, широкому предмету и гибкой методологии позволяет смотреть на государство и общество в особом ракурсе. Посвященное проблемам правового регулирования властеотношений консти-

туционное право способно различать как мельчайшие детали отношений по поводу власти, так и масштабные тенденции развития государственности. И если коррупция имеет какие-то корни в социально-политической организации общества или как-то зависима от ее неверных настроек, то среди всех юридических наук именно конституционно-правовая наука способна такие проблемы выявить, препарировать и дать наиболее профессиональные и авторитетные рекомендации по их устранению.

В настоящей главе «Конституционное право и коррупция: введение в проблему» поступательно рассматривается потенциал превращения феномена коррупции в самостоятельный предмет для конституционно-правовых исследований.

Тема изучается через призму следующих вопросов. В-первых, разбору подлежат основы знаний о коррупции, его понятие, классификации, представления о причинах. Во-вторых, проанализированы базовые посылы становления коррупции как объекта конституционно-правового рассмотрения. В-третьих, прослеживаются особенности систематики конституционно-правового противодействия коррупции, в том числе результат взаимного пересечения современного антикоррупционного знания и конституционно-правовой доктрины. В-четвертых, автор рассматривает феномен политической коррупции, которая является главной мишенью для механизмов конституционно-правового противодействия коррупции. На основе сравнительных данных приводится понятие неопатримониального государства, даются сведения о развитии политико-правовой теории в отношении данного концепта. Наконец, явление политической коррупции подвергается более тщательному разбору в том числе посредством рассмотрения ее типологии. Отдельно рассмотрен ключевой, центральный аспект политической коррупции — электоральная коррупция.

## § 1. Коррупция: понятие, классификация, причины

### Происхождение понятия коррупции

Коррупция сопровождает развитие человеческой цивилизации с древнейших времен. В литературе первое упоминание о коррупции принято связывать с архивами Древнего Вавилона, которые относятся ко второй половине XXIV в. до н.э. «В эпоху шумеров и семитов Царь Лагаша (древнего города — государства в Шумере на территории современного Ирака) Урукагина (Уруинимгина) реформировал государственное управление с целью пресечения злоупотреблений своих чиновников и судей, а также уменьшения вымогательства незаконных вознаграждений у храмового персонала со стороны царской администрации, уменьшения и упорядочения платежей за обряды»<sup>1</sup>.

Обобщая этическую рефлексию древних сообществ, проблему коррупции не обходили вниманием все крупнейшие религиозные источники. К примеру, в Ветхом Завете содержится такое наставление: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых» (Исх. 23:8)<sup>2</sup>.

Распространением термина «коррупция» в современном юридическом языке мы обязаны римскому праву. Изначально латинский термин «*corruptio*» происходил от греческого слова, означавшего «грязь», и имел больше десятка значений. «Среди этих значений: 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

---

<sup>1</sup> Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / науч. ред. С.В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000. — С. 19. См. также: Большая советская энциклопедия. М.: Сов. энциклопедия, 1977. Т. 27. — С. 94.

<sup>2</sup> Выдержки о коррупции из библейских текстов см., например, электронный ресурс: URL: <http://www.pravoslavie.ru/95152.html> (дата обращения: 01.10.2016).



молодежь, исказить смысл, фальсифицировать результаты, унижать достоинство»<sup>3</sup>.

Исследователи замечают, что термин «коррупция» в латыни мог возникнуть в результате сочетания приставки «*cor-*» (в значении «с», «вместе», «наряду», «при посредстве») и многозначного глагола «*gumpere*» (рвать, ломать, разрушать, разрубать, пронзать, проламывать, и среди множества подобных значений — нарушать мир, расторгать договор, преступать закон)<sup>4</sup>. Считается, что именно «таким образом, в римском праве образовался самостоятельный термин, который предполагал участие в противоправной деятельности нескольких (не менее двух) лиц, целью которых являлась порча или повреждение нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества, а также подкуп судьи (претора)»<sup>5</sup>.

Термин «коррупция» не просто был известен античной латыни, 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). Цезарь 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

---

<sup>3</sup> Лехин И.В., Петров Ф.Н. Словарь иностранных слов. М., 1954. — С. 369. См. также: Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002. — С. 8.

<sup>4</sup> См.: Колодкин Л.М. Коррупция и деонтологические меры борьбы с продажностью («Бусидо» в Японии) // Коррупция в России: состояние и проблемы. Материалы научно-практической конференции. Вып. 2. Московский институт МВД РФ. М., 1998.

<sup>5</sup> Бондаренко С.В. Указ. соч. — С. 9.

против того, кто нравственно развратил чужого раба (обязал его совершить преступление)<sup>6</sup>.

Опираясь на авторитет римского права, европейские политико-правовые учения продолжали использовать знакомый термин, перенеся его в результате в наше время без сколько-нибудь значительных уточнений. Связано последнее было, очевидно, с тем, что понятие коррупции не использовалось в юридической практике напрямую, в большей степени будучи уделом общих размышлений о нравах и общественном устройстве. Уголовное право в первую очередь эксплуатировало гораздо более однозначные термины, относящиеся к коррупционной практике вроде растраты, взяточничества и казнокрадства. В Средние века негативные эффекты коррупции по большей части связывались с посягательством на государственные интересы, права короны, имущество казны.

В то же время не стоит упускать из виду также и то, что в феодальной абсолютистской Европе многие из проявлений, которые сегодня относятся к коррупционным, считались совершенно нормальной практикой ведения дел. Так, еще в XIX в. кумовство при должностных назначениях или продажа и наследование должностей не считались долгое время чем-то предосудительным в большей части просвещенной Европы. А практика политического патронажа на выборах в органы власти, разумеется, и вовсе стала иметь место лишь после того, как выборы были сформированы в качестве института и стали употребляться в строительстве системы государственно-властной деятельности в Америке и Европе. Следует также помнить, что европейские метрополии, постепенно наводившие демократический порядок у себя дома, совершенно не брезговали подкупами местных правительств в своих колониях ради частной наживы. Иными словами, в ходе исторического процесса понимание коррупции постоянно расширяется по мере того, как определяются все новые и новые требования к качеству государства.

Таким образом, даже самый беглый взгляд на историю развития представлений о коррупции создает впечатление о том,

---

<sup>6</sup> Там же. — С. 9 – 10.

что она идет об руку с идеями о некоем надлежащем порядке управления общими делами, чему коррупция всегда препятствует. Это обстоятельство крайне важно для нашего дальнейшего разговора, поскольку показывает, что чем большее внимание уделяется справедливому демократическому устройству общества и государства, тем больше требований предъявляется к освобождению от коррупционных практик, как результат — тем более сужается пространство для коррупционного поведения. Каким бы странным это не могло показаться, но видение этой системной взаимосвязи демократии и коррупции пришло в практически ориентированные общественные науки вроде права и политологии совсем недавно. Коррупция традиционно связывалась лишь с индивидуальными противоправными актами отдельно взятых морально неустойчивых коррупционеров, тогда как устройство взаимодействия в рамках государственных и общественных институтов оказывались за рамками строгого анализа.

В действительности же современные исследования убедительно показывают, что в основе коррупции лежат не просто корыстные мотивы плохо воспитанных семьей и школой злоумышленников, а негодное устройство системы взаимодействия по поводу власти и собственности, которая порой не только не препятствует, но и порой способствует развитию коррупционных практик. Постепенное уточнение понимания коррупции как общественного явления продолжается вплоть до настоящего времени. Более того, развивающаяся социально-политическая практика, вероятно, способна будет открыть новые нюансы этого явления, обогатив наше представление о коррупции, о приемлемой и недопустимой организации общественных дел.

### **Современное понятие коррупции**

В российской научной дискуссии наиболее удачным часто признают определение коррупции, которое использовалось в Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией 1995 г., где она понимается как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных

целях»<sup>7</sup>. К примеру, по мнению корифея современной российской уголовно-правовой науки профессора Б.В. Волженкина, «это определение является более широким и поэтому более верным»<sup>8</sup>. Действительно, данное определение весьма емко отражает суть коррупционных явлений и в большинстве случаев позволяет удачно их разграничивать с прочими негативными общественными явлениями.

В коррупционном взаимодействии всегда одной из сторон (иногда — единственной стороной) должен быть некто располагающий публичным статусом, возможностями распоряжаться вверенной ему властью. Кроме того, важно, чтобы эти возможности использовались им в каких-либо личных целях, т.е. не по прямому назначению, не в связи с достижением задач, ради которых данная публичная позиция была создана, а в соответствии с собственными интересами или личными представлениями данного лица.

Как не сложно заметить, в приведенном выше определении речь идет о злоупотреблении только государственной властью. Такой подход выводит за рамки антикоррупционной дискуссии проблемы коррупции в органах местного самоуправления, общественных организациях и в коммерческих структурах, что не верно. К примеру, некоторые из частных компаний имеют настолько разветвленную корпоративную организационную инфраструктуру и такие финансовые обороты, что могут соперничать в этом с небольшими государствами. По этой причине получило распространение и другое определение коррупции, используемое известной международной организацией Transparency International. Это определение еще более широкое: коррупцией признается злоупотребление возложенными на должностное лицо полномочиями с целью личного обогащения.

---

<sup>7</sup> Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. А/CONF. 169/14. 1995. 13 Apr.

<sup>8</sup> См.: 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.

Иными словами, Transparency International расширило определение коррупции, 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 «Трансперенси интернешнл», распространяется на судебные дела, подобные делу «Энрон», в котором частная компания, злоупотребившая доверием своих акционеров, была замешана в крупномасштабном корпоративном мошенничестве и коррупции»<sup>9</sup>.

Первое из приведенных определений коррупции продолжает активно использоваться ООН, Всемирным Банком и другими межправительственными инстанциями, в значительной степени исходя из их официального статуса и практических соображений. Межгосударственные и межправительственные институты работают с государствами-членами и не вправе через их голову разрешать проблемы коррупции в их национальном бизнесе или системе институтов гражданского общества, поэтому сужение понятия до практики государственных органов понятно. Что касается практических соображений распространения понимания коррупции только на государственный сектор, то они связаны с определенностью индикаторов программ помощи и экономией финансовых и прочих ресурсов, которые для этого выделяются.

Есть и еще один резон, который нельзя сбрасывать со счетов, он тоже объясняет популярность антикоррупционных

---

<sup>9</sup> См.: Основные понятия и концепции антикоррупционной деятельности: учеб. пособие. 1-е изд. Совет Европы, июль 2015 г. [Электронный ресурс] URL: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual\\_RU\\_Final\\_2015.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual_RU_Final_2015.pdf) (дата обращения: 01.07.2016). — С. 12.

изысканий лишь в пределах государственных институтов. Дело в том, что любое регулирующее внимание со стороны государства к организациям гражданского общества и в особенности к сектору бизнеса всегда плохо воспринимается либеральной политико-правовой доктриной. В рамках данной мыслительной парадигмы считается, что даже если государства или межгосударственные публичные объединения ставят перед собой благие цели, в данном случае антикоррупционные, результат их реализации будет намного уступать эффекту действия механизмов саморегулирования.

Вместе с тем у независимой науки не существует подобных методологических ограничений, поэтому мы вполне можем использовать наиболее широкое определение коррупции из возможных<sup>10</sup>. Объединив расширяющие понятие коррупции признаки из первого и второго определения, мы можем определить коррупцию как злоупотребление преимуществами публичного статуса ради личной выгоды.

### **Классификации коррупции**

Хороший способ развить представление о разнообразии проявлений коррупции и одновременно сориентироваться в актуальных для современной дискуссии и практики сторонах явления — его классификация по различным критериям. Так, коррупцию разделяют в зависимости от уровня социальной иерархии, на котором она возникает, на «верхушечную» и «низовую» (либо элитарную и массовую). Среди простейших классификаций можно упомянуть разделение коррупции на государственную (парламентскую, административную, судебную) и коррупцию в негосударственных организациях (коммерческих и некоммерческих). Выделяют коррупцию

---

<sup>10</sup> В российской правовой традиции не особенно выражена смущающая либеральные политические режимы боязнь навредить общественности или бизнесу чрезмерным государственным регулированием. Кроме того, в УК РФ прямо предусмотрены такие считающиеся классическими коррупционные составы (в главе 23 о преступлениях против интересов службы в коммерческих и иных организациях), как злоупотребление полномочиями (ст. 201), коммерческий подкуп (ст. 204) и др.

внутреннюю (внутригосударственную) (в том числе общенациональную, региональную, местную, локальную) и международную (транснациональную, трансграничную). В зависимости от возможности привлечения виновных к уголовной ответственности коррупцию подразделяют на криминализованную и некриминализованную («мягкую» коррупцию).

В литературе сегодня можно встретить и другие классификации коррупции. Например, в зависимости от степени устойчивости коррупционных связей различают «коррупционную сделку» (разовые контакты) и «коррупционный контракт» (долговременные, возобновляемые связи). В последнее время получила распространение классификация коррупции в зависимости от наличия или отсутствия вовлеченности субъектов коррупции в политический процесс, где выделяют, соответственно, политическую и административную коррупцию (или «большую» и «малую», либо «серьезную» и незначительную). В российской литературе зачастую используется близкая классификация коррупции, но в большей степени связанная не с уровнем, а с совершенно специфическими особенностями устройства отношений и закономерностями коррупционных практик: политическая, деловая и бытовая коррупция.

Вызывают большой интерес современные научные разработки, которые касаются изучения коррупции в системе развития государственности как таковой. Так, по стратегиям группового поведения в условиях распространности коррупционных практик выделяются стратегия адаптации, стратегия уклонения, стратегия «захвата государства» (state capture), охватывающая практику бизнеса по системному теневому лоббизму, и стратегия «захвата бизнеса» (business capture), под которой понимается «совокупность стратегий и тактик власти, с помощью которых власть в лице своих представителей или даже организаций стремится обеспечить теневой контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты»<sup>11</sup>. К последнему

---

<sup>11</sup> Анतिकоррупционная 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 (Далее: Анतिकоррупционная политика... / под ред. Г.А. Сатарова).

весьма близко используемое иногда понятие институциональной коррупции. Под этим термином понимают синтез административной и политической коррупции, при котором ее распространение достигает таких масштабов и уровня структурированности, что государственно-властные решения принимаются не в интересах общества и даже не в интересах частного бизнеса, а в интересах коррумпированных бюрократических структур<sup>12</sup>.

Среди других известных классификаций заслуживает внимания, например, классификация культурных типов, в рамках которых развивается коррупция, которая была предложена одним из классиков антикоррупционных исследований Арнольдом Хайденхаймером. Он выделяет четыре культурных типа, культурные системы. Во-первых, это система, основанная на традиционных семейственных (родственных) отношениях. Такие отношения развиваются в замкнутых общинах архаичного толка. Очевидно, что они могут быть характерны для институционально неразвитых государств или традиционалистских сообществ внутри государств. Во-вторых, выделена система, основанная на традиционных отношениях «патрон-клиент», существующих, к примеру, в общинах Сицилии и Греции. Здесь сохраняется практическая необходимость в поиске защиты и покровительства, но уже за пределами семьи. В-третьих, говорится о системе, основанной на современных отношениях «лидер-последователь». Автор полагает, что эта система была характерна для работы «политических машин» большого американского города в первой половине XX в. и частично сохранилась и сейчас в небольших городах. Эти общности отличаются от предыдущей категории тем, что они являются открытыми урбанизированными центрами, основанными на дифференцированной экономике. Традиционные привязанности здесь в большей степени заменяются расчетом, предопределены оценками выгоды и основаны на экономическом или социальном обмене. Наконец, в-четвертых, А. Хайденхаймер

---

<sup>12</sup> Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ / И.В. Аверкиев, Д.Г. Галицкий, Г.В. Калягин и др. М., 2005. — С. 66.



выделяет систему, основанную на отношениях гражданской культуры. Она превалирует в средних городах и пригородах Западной Европы и США в условиях развитого гражданского общества. В рамках данного культурного типа граждане более не ощущают потребности в поиске патрона, влиятельного защитника, поскольку перемещения в социальной иерархии регулируются устойчивыми и надежными формальными правилами. Грубые коррупционные проявления наподобие взяток возникают очень редко. Если и имеет место установление обязательств, основанное на техниках экономического обмена, то оно проходит в рафинированных, респектабельных формах вроде благодарственных обедов, гонораров юристам, контрактов с консультантами, взносов в избирательные фонды и т.д.<sup>13</sup>

Довольно интересной является так называемая «географическая» классификация коррупции, которая обобщает наблюдения исследователей о характерных особенностях коррупционных практик в различных регионах мира. Так, 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 и экономическим явлением, связанным с историей, традициями, обуславливавшими функционирование государства. К примерам относят практику бакшиша в Средней Азии или гуанкси в Китае, т.е. традицию выстраивания долгосрочных деловых и политических отношений, базирующуюся на обмене дружескими связями. В «латиноамериканской» модели правительство попустительствует коррупции, что дает возможность теневым секторам экономики достигнуть могущества, близкого к государственному. В результате власть оказывается втянутой в длительное противостояние с мафией, а экономическое благополучие становится задачей не только недостижимой, но даже

---

<sup>13</sup> См.: Антикоррупционная политика... / под ред. Г.А. Сатарова. — С. 77–78.

второстепенной на фоне других проблем. При этом считается, что постоянная политическая нестабильность увеличивает шансы установления диктатуры на волне борьбы с коррупцией, а вслед за этим возрастает вероятность перехода к «африканской» модели. Наконец, «африканская» модель характерна тем, что власть покупается группой основных экономических кланов либо сливается с ними и политическими средствами обеспечивает надежность их существования. Демократические процедуры в этой модели используются в качестве камуфляжа, а экономика примитивизируется, удовлетворяя только самые основные потребности населения во избежание социальных потрясений и обеспечивая интересы узкой олигархической группы<sup>14</sup>.

**Представления о причинах и признаках коррупции: «уравнение коррупции», «коррупциогенные» сферы отношений, «этические сигналы коррумпированности»**

К числу наиболее важных знаний современной антикоррупционной теории, которые проливают свет на феноменологию коррупции, относится серия разработок, связанных с анализом объективных причин и признаков, способствующих ее обнаружению. Одной из влиятельных концепций такого рода, которая получила большую известность благодаря своей точности и символизму, можно считать так называемую «формулу коррупции» или «уравнение коррупции». Данную идею сформулировал еще один классик антикоррупционных исследований Роберт Клитгаард. Согласно его позиции, осмысление основных причин, порождающих коррупцию в обществе, дает возможность сформулировать следующее уравнение: «Коррупция = Монополия + Свобода действий – Подотчетность»<sup>15</sup>. Данная «формула коррупции» означает, что коррупция всегда возникает при сочетании следующих условий: 1) решение, которое хотел бы «купить» коррупционер к своей выгоде, принимается только одним субъектом (мо-

---

<sup>14</sup> См. подробнее: Там же — С. 78–80.

<sup>15</sup> См., например: Бондаренко С.В. Коррумпированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростгиздат», 2002. — С. 40.

нополия), 2) не установлено достаточно четких полномочий такого субъекта, как не существует ясной процедуры и критериев вынесения решения (свобода действий), 3) не предусматривается действенных инструментов контроля за качеством выносимых решений (подотчетность).

Соответственно с противодействием данным элементам этого коррупционного «уравнения» можно связывать успешную борьбу с коррупцией. И действительно, установление четкого и закрытого перечня полномочий, сокращение пространства для административного усмотрения, создание жестких регламентов и процедур деятельности органов власти и должностных лиц, обеспечение прозрачности их работы для граждан, учреждение механизмов внешнего контроля со стороны руководящих органов, средств массовой информации и других институтов гражданского общества и другие подобные шаги повсеместно считаются ключевыми задачами антикоррупционной реформы.

Следующий термин, широко используемый в исследованиях причин коррупции, — «коррупциогенные» сферы отношений. Под ними понимаются такие типовые ситуации, часто возникающие отношения, в которых коррупционные практики возникают значительно чаще остальных. Например, к числу коррупциогенных сфер отношений относятся процедуры государственных закупок, государственное распределение льгот, дефицитных товаров (квартир, лекарств) и ресурсов (квот на добычу природных ресурсов), выдача лицензий и регистрация предпринимательской деятельности, выдача различных свидетельств и справок для граждан, принятие решений о назначении на должности или приеме на работу, применение санкций в отношении нарушителей и т.п.

Все эти случаи объединены рядом характерных факторов. Во-первых, решения, которые принимаются в ходе этих процедур, имеют большую экономическую ценность. Это обстоятельство провоцирует коррупционную практику как со стороны принимающего решение лица, который ставится перед искушением начать торговать своим положением, так и для реципиента решения, для которого коррупционная сделка

может быть частью рациональной экономической стратегии. Размер взятки может быть существенно меньше стоимости распределяемого дефицитного ресурса, поэтому в отсутствие существенного риска быть привлеченным к ответственности коррупция превращается в инструмент инвестиционной стратегии. Во-вторых, процедуры распределения ресурсов и принятия других подобных решений очень часто настолько многофакторны, что предусмотреть исчерпывающее регулирование процесса принятия решений часто не представляется возможным. По этой причине конкретизация регламента работы и устранения дискреционных полномочий должностных лиц хотя и является актуальной задачей современного государственного администрирования, не превращается в панацею. В-третьих, плодородной почвой для расцвета коррупционной практики является ситуация, когда субъект оказывается один на один с должностным лицом, который имеет власть принять или не принять во внимания те или иные фактические обстоятельства, отразив их в официальном делопроизводстве. Особенно ситуации подобного рода распространены в рамках бытовой коррупции (оформление протоколов правонарушений на месте их совершения, прием экзаменов в вузах, прохождение медицинской комиссии в военкомате и т.п.).

Как не сложно заметить, все эти ситуации весьма созвучны различным элементам приведенного выше «уравнения коррупции». Смысл выделения «коррупциогенных» сфер отношений состоит в экономии усилий по регулированию и контролю. Коррупция относится к высоколатентным правонарушениям, поскольку очень часто она оказывается выгодной обеим сторонам коррупционной сделки. И раз коррупционные акты могут проявляться в любых областях деятельности, то антикоррупционные усилия ради достижения внятного эффекта должны сосредотачиваться на тех областях отношений, которые способны приносить наибольший вред государству и обществу.

Наконец, еще один полезный термин, встречающийся в антикоррупционной литературе, — «этические сигналы коррумпированности». Он передает представление о неких косвен-

ных признаках коррупции, которые могут свидетельствовать о ее наличии. Считается, что в широкую антикоррупционную литературу термин вошел благодаря деятельности Австралийской Независимой комиссии по борьбе с коррупцией, которая в 1994 г. провела исследование среди государственных и муниципальных служащих, целью которого было выяснение признаков поведения, указывающих на возможное наличие коррупционных отношений.

К числу этических сигналов о возможной коррумпированности представителя органа власти могут быть отнесены следующие:

- систематический прием мелких подарков от просителей;
- частные зарубежные командировки, прямо не связанные со служебной деятельностью;
- систематические ходатайства о приеме на государственную или муниципальную службу других лиц;
- частое приобретение предметов роскоши;
- пользование очень дорогим автомобилем, стоимость которого несопоставима с обычными размерами доходов и имущества для определенной категории чиновника;
- отдых на наиболее дорогих и престижных курортах;
- проживание в отдельном доме или апартаментах, приобретенных за наличные деньги;
- систематическое присутствие на банкетах или пользование не запрещенными законом услугами организаций и отдельных лиц, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию данного лица;
- опубликование книг, работа над которыми не является служебной обязанностью;
- утаивание от коллег и общественности названных обстоятельств или введение в заблуждение относительно таких обстоятельств<sup>16</sup>.

Может сложиться впечатление, что эти признаки коррумпированности весьма поверхностны и не имеют никакого

---

<sup>16</sup> См. в книге: Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / науч. ред. С.В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000.

познавательного значения. Однако это не совсем так. Дело в том, что коррупционные правонарушения всегда имеют корыстный мотив или мотив «иной личной заинтересованности» (в терминах российской уголовной доктрины), т.е. цели, связанные с приобретением собственности или других выгод для себя. Соответственно, для коррупционера нет большого смысла подвергать себя риску вступать в коррупционные сделки, если не пользоваться их результатами, что бывает связано с необычным улучшением материального благосостояния или стремительным карьерным ростом. Поэтому данное исследование об этических сигналах, хотя, возможно, и не способно объяснить глубинных закономерностей коррупционной практики или быть надежным свидетельством коррупции, все же учит нас тому, что коррупция всегда оставляет характерные следы<sup>17</sup>.

## **§ 2. Коррупция и государство: как коррупция становится объектом конституционно-правового рассмотрения**

### **Агентская модель в социологии коррупции**

В зарубежной литературе в исследованиях феномена коррупции весьма популярной стала так называемая «агентская модель». Для нас она особенно интересна тем, что является хорошим примером последовательности суждений, которые позволяют оценить коррупцию и государство как два взаи-

---

<sup>17</sup> Весьма похожая логика используется в практике американского ФБР по борьбе с коррупцией. Например, Томас Паркер выделяет двенадцать основных, «очень простых и легко узнаваемых признаков коррумпированности должностных лиц». Наличие одного или двух признаков не обязательно свидетельствует о коррупции, однако если этих признаков много, то это должно вызывать пристальное внимание правоохранительных органов. См.: Паркер Т. Фактор безразличия // 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. 494 – 495.

мосвязанных общественных явления в единой логике, образно объясняя базовые институциональные причины и источники возникновения коррупции в структуре государственно-властной деятельности. Одним из преимуществ агентской модели, что особенно важно для настоящего издания является то, что она весьма знакома и интуитивно понятна для всех интересующихся проблемами политико-правового развития государств.

Образ агентской модели был рожден в социологии и экономической теории и сегодня широко и активно используется в антикоррупционной литературе как шаблон для описания коррупционных ситуаций. Общий смысл агентской модели в социологии коррупции знаком юристам по агентскому договору в ГК РФ<sup>18</sup> и в целом созвучен мотивам теории договорного происхождения государства.

Одно из лучших описаний агентской модели, правда с акцентами, характерными для экономической теории, можно встретить в знаменитом учебнике по антикоррупционной политике, написанном под эгидой общественного фонда Индем<sup>19</sup>. Так, согласно авторам издания, в рамках агентской модели действуют две стороны — принципал и агент. В общем рассмотрении можно представить в виде принципала народ, а в виде агента — государственный аппарат. Считается, что принципал располагает определенными ресурсами (власть, деньги, пространство и т.п.) и намерен действовать для достижения определенных целей. Для этого он нанимает второе лицо — агента. Согласно заключаемому сторонами контракту принципал: формулирует цели, которые должен реализовывать агент; передает часть своих ресурсов для достижения указанных целей; назначает вознаграждение за работу агента по достижению своих целей; назначает санкции за нарушение агентом контракта. Агент по данному контракту обязуется: работать на достижение целей принципала, использовать переданные ему и принадлежащие принципалу ресурсы исключительно для достижения установленных принципалом целей.

---

<sup>18</sup> Глава 52 (Агентирование) Гражданского кодекса РФ. Часть 2 // Собрание законодательства РФ. 29.01.1996. № 5. Ст. 410.

<sup>19</sup> См.: Антикоррупционная политика... / под ред. Г.А. Сатарова.

Однако в коррупционной ситуации в эту идеальную модель отношений вмешивается третий субъект — «клиент» (по собственной инициативе или по инициативе агента). Клиент представляет собой лицо (а равно группу, организацию, фирму), которое вступает в тайный сговор с агентом (государственный орган, должностное лицо), чтобы обменять свой частный ресурс (деньги) на ресурс, которым распоряжается агент (власть). Такой сговор становится возможным в связи с несовершенством системы контроля за осуществлением агентского договора, что особенно легко представить в ситуации, когда сторонами «договора» являются народ и государственный аппарат.

Объяснению принципиальной коррупционной уязвимости агентского договора способствует ряд специальных понятий. Одно из них — «агентские издержки принципала» (agency costs), которые по существу являются производственными издержками и представляют собой стоимость содержания государственного аппарата для народа. Кроме этого принципал должен осуществлять и другие траты, прежде всего, затраты на контроль за действиями агента. В связи с этим возникло понятие «остаточные потери принципала» (residual loss), которое означает возможные потери принципала, которые могут возникнуть ввиду неоптимальности решений агента, вызванные, например, неточностью постановки задачи принципалом, неэффективностью или умыслом агента. В число остаточных потерь принципала входит и весь коррупционный рынок, сопоставление объема которого с объемом агентских издержек принципала дает возможность оценить эффективность государственного аппарата и степень его пораженности коррупцией. Еще одно важное понятие — «асимметрия информации». Речь идет о том, что в сравнении с принципалом агент всегда располагает большей информацией о способах решения поставленных перед ним задач, иначе не было бы смысла в заключении агентского договора. Степень разрыва в объеме информации зависит от затрат принципала на контроль: чем выше затраты, тем меньше разрыв. Однако стремление сравняться с агентом мо-



жет привести к таким затратам, что они не будут оправдывать существование агента, поэтому асимметрия сохраняется, что является основой для коррупционных манипуляций со стороны недобросовестного агента<sup>20</sup>.

Надо признать, что данная модель объяснения коррупционных ситуаций выглядит достаточно органично для западной литературы, что, очевидно, связано с влиянием мотивов договорной теории происхождения государства на американское и западноевропейское политико-правовое мировоззрение. В российских исследованиях, по всей видимости, пока еще преждевременно основывать убедительность выводов на подобной логике. Тем не менее простота и образность агентской модели позволяют адаптировать целый ряд полезных постановок проблем и для российской антикоррупционной дискуссии.

### **Борьба с коррупцией — задача зрелой государственности**

Интерес к коррупционным проблемам должен быть прямо пропорционален уровню обеспокоенности руководителей государства, правоохранителей или ученых качеством и эффективностью работы государственного механизма. Поскольку до времени появления первых конституционных режимов большинство стран пребывало в рамках аграрной системы хозяйствования, организованной в оптимальной для этого государственной форме абсолютизма, борьба с коррупцией была для монархов во многом личным делом. С одной стороны, это не должно было касаться «общественности», пространство для деятельности которой в целом была весьма ограниченным. С другой стороны, казнокрадство и взяточничество чиновников помимо того, что наносили ущерб репутации власти, т.е. вредили ее авторитету, еще и посягали на имущество короны, что должно было выглядеть как личное оскорбление. Этим, по меньшей мере, можно объяснить жестокость наказаний для взяточников (вроде заливания в горло расплавленного «презренного» металла или колесования), которая долгое время

---

<sup>20</sup> Там же.

казалась единственным надежным средством справиться с коррупцией.

Действительно, системные причины, связанные не с личными преступными склонностями отдельно взятых злоумышленников, а с характером функционирования государственного механизма стали доступны для понимания значительно позже. Кроме того, не стоит сбрасывать со счетов и то, что взяточничество слишком хорошо вписывалось в логику феодализма. Разница между сбором «законно установленных» налогов и волюнтаристским обиранием крестьянства на подчиненной вассалам территории была не особенно заметна налогоплательщикам. Между тем как власть сюзерена базировалась не на угодности народу, а на личной верности ему вассалов и их способности контролировать ресурсы своих уделов для пользы короны. Поэтому торговля привилегиями, в том числе привилегией эксплуатировать крестьян, была значимым ресурсом власти самих феодальных монархов.

Более того, в ряде стран, включая, долгое время на законном основании существовала система оплаты труда государственных людей, основанная не на централизованно получаемой и фиксированной заработной плате, а на «кормлении» с мест, где представления о «зарплате» формировались на основе текущих политических обычаев, определяющих правила брать «по чину». Петру Великому не удалось избавиться от традиций системы кормления, что, вероятно, объясняет скидка на эпоху. Однако исторические свидетельства красноречиво говорят о том, что и в рамках системы государственной бюрократии XIX в. жалование не вытеснило старые российские обычаи кормления.

Многие специальные исследования описывают довольно нелицеприятную картину, показывающую, что для абсолютистских государств и прочих режимов личной власти, которые не базируются на доверии народа и демократических механизмах воспроизводства политической власти, коррупция является ресурсом для покупки лояльности подчиненных, обеспечивающих работу различных звеньев машины власти и

насилия<sup>21</sup>. При этом коррупция является не только ресурсом для оплаты услуг лояльности, выступая в роли «пряника», но и средством контроля лояльных коррупционеров с помощью страха, поскольку однажды согласившиеся «вписаться в схему» обрекают себя на бессрочный риск быть привлеченными к ответственности за коррупционные преступления или пострадать от этого иным образом. Так коррупционеры превращаются в хорошо оплачиваемых заложников системы личной и политической лояльности.

### **Эволюция международной антикоррупционной повестки**

Проблемы поиска новых способов демократизации государств, в том числе с целью сокращения коррупции, из XIX в. мягко переходят в начало XX-го. В это время мировая политическая наука переживает важнейший этап, связанный с тестированием новых моделей устройства государственного механизма в странах, основанных на промышленном производстве. Великий социолог Макс Вебер формулирует и обосновывает систему идеалов бюрократии нового типа, рациональной бюрократии, основанной на принципах профессионализма, должностной иерархии, субординации, принципах жесткой регламентации полномочий, использования системы заслуг (меритократии), отделения публичных дел от частных и т.д.<sup>22</sup>

Однако далеко не всем государствам удалось обуздать энергию этой модернистской эпохи. Если в США поклонник европейской политической науки, единомышленник М. Вебера и

---

<sup>21</sup> «Наш соотечественник, живший в начале XX века ученый П.А. Берлин, писал: “В стране с отсталым политическим строем, с отсталым законодательством взятка сплошь и рядом выступала в «конституционной» роли“, кроме того, Берлин описывал явление социального контракта между политической властью и бюрократией: “Стремясь привязать к себе чиновничество крепкими узами, ...правительство сквозь пальцы смотрело на обогащение с помощью взяток и обмана казны. Оно знало, что если чиновники-взяточники и обманывают, и разоряют казну, то, с другой стороны, в политическом отношении они всегда являются наиболее угодливым элементом“». См.: Там же. — С. 6 – 7.

<sup>22</sup> См., например: Классики теории государственного управления: американская школа. Джей Шафритц, Альберт Хайд. М.: Издательство Моск. университета, 2003. 800 с.

в последующем президент страны Вудро Вильсон формирует основы новой управленческой культуры, открывая дорогу поступательным реформам, в Европе, в особенности в России и Германии, создаются условия для безграничного иррационального политического творчества, которые выливаются в Русскую революцию и Вторую мировую войну соответственно. Мировая повестка на ближайшие полвека оказывается занятой более неотложными делами, нежели проблемы коррупции. Однако начиная с середины XX в. в обновленном после мировой войны международном сообществе очень медленно, но все же начинают вставать более рутинные вопросы организации повседневной жизни, в том числе и вопросы противодействия коррупции.

Согласно позиции авторов специализированного сборника о проблемах имплементации антикоррупционных конвенций, изданного под редакцией профессора О.И. Тиунова, в становлении международно-правового механизма противодействия коррупции выделяется четыре следующих 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 финансовых 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., характеризуется 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» (резолуции, 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 по мнению авторов периодизации обобщает ранее проведенную правотворческую работу<sup>23</sup>.

Однако эта формальная периодизация не очень хорошо высвечивает тот момент, когда коррупционные проблемы стали существенной и явной частью международной политической повестки. В настоящее время в зарубежной литературе превалирует точка зрения, что этот переломный момент имел место в середине 1990-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.

Принято считать, что исходное начало данному подходу к восприятию коррупционных проблем положила инициатива США, связанная с принятием Закона о коррупции за рубежом 1977 г. (*Foreign Corrupt Practices Act*). Расследование Уотергейтского дела 1972 г. выявило не только широкую практику прослушивания переговоров политических оппонентов действовавшей тогда Администрации Никсона, но и участие крупных компаний в подкупе иностранных должностных лиц

---

<sup>23</sup> См. подробнее об этих этапах: Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012. — С. 9 – 11.

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 сумма которых оценивается в 45 млрд долл. только в 1995 году, так как Закон о коррупции за рубежом запрещал им давать взятки за рубежом»<sup>24</sup>.

По этой причине упомянутый Закон действовал крайне неэффективно. Например, согласно 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

---

<sup>24</sup> Основные понятия и концепции антикоррупционной деятельности: учеб. пособие. 1-е изд. Совет Европы, июль 2015 г. [Электронный ресурс] URL: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual\\_RU\\_Final\\_2015.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual_RU_Final_2015.pdf) (дата обращения: 01.07.2016). — С. 122.

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.

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

— Свободная международная торговля привела к росту конкуренции между транснациональными корпорациями и, возможно, к росту «потребности» в коррупции в целях обеспечения некоторого конкурентного преимущества»<sup>25</sup>.

Таким образом, начиная с середины 1990-х гг., когда к мировой общественности с идеями о международном противодействии коррупции обращается председатель Всемирного банка Дж. Вульфенсон (1996 г.)<sup>26</sup>, принимаются 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., проблематика коррупции, понимаемая в тесной взаимосвязи со стандартами качества государственного управления и политического режима, становится одним из приоритетных вопросов международного развития в целом.

---

<sup>25</sup> См. там же. — С. 122 – 123.

<sup>26</sup> См. об этом также: Уонлесс Меган. Борьба Всемирного банка с коррупцией: «Ничего не вижу, ничего не слышу, ничего никому не скажу» «Гефтер», журнал об исторической науке и обществе 19.09.2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://gefeter.ru/archive/13068>.

### **Актуализация антикоррупционной проблематики в российской конституционно-правовой науке**

Несмотря на то, что современные политологические и экономические исследования о проблемах коррупции, а также общий курс международной антикоррупционной повестки явно указывают на необходимость анализа глубинных причин коррупции, которые могут скрываться в особенностях государственной организации разных стран, конституционно-правовая наука до последнего времени стояла в стороне от этой проблематики. Не является исключением и отечественная научная дискуссия, которая ввиду традиционных нормативистских установок в большей степени склонна наблюдать ретроспективно за развитием норм текущего конституционного законодательства, нежели исследовать новые грани в развитии властеотношений для формирования перспективных моделей правового регулирования.

Между тем в последние годы начала формироваться критическая масса факторов, обуславливающих неизбежность овладения российской конституционно-правовой наукой антикоррупционной проблематикой. К числу основных обстоятельств можно отнести то, что вслед за зарубежной политологией, которая успешно развивает исследования на стыке проблем политики и коррупции в течение последних десятилетий (А. Хайденхаймер, Р. Клитгаард, С. Роуз-Аккерман и др.), российская политологическая наука также начинает включаться в детальный анализ этих вопросов (В.Я. Гельман, Д.А. Квон, Е.А. Лазарев, А.В. Леденева, Ю.А. Нисневич, С.А. Пархоменко, Г.А. Сатаров, А.С. Семьнин и др.).

Однако политологией совершенно не исчерпывается интерес российской науки к проблемам общегосударственной антикоррупционной политики. Теоретико-правовая специальность создает основу для наиболее цельного анализа проблем коррупции в универсуме проблем государства и права. Поэтому закономерно, что в последние годы мы видим повышение внимания к этим проблемам (в том числе. диссертационного) со стороны теоретиков права (А.З. Нурутдинов, Н.В. Селихов, О.И. Хамазина и др.).



В связи с потребностями административной реформы, которая активно развивается в России с начала 2000-х гг. существенный всплеск в своем развитии переживает российское административное право на nive разработки огромного количества актуальнейших проблем оптимизации современного государственного администрирования, таких как разрешение конфликта интересов, декларирование активов государственных служащих, прозрачность деятельности органов власти, антикоррупционная экспертиза нормативных актов, сокращение коррупции в системе государственных закупок и т.д. (М.В. Костенников, А.В. Кудашкин, А.В. Куракин, А.В. Оболонский, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров, С.Е. Чаннов, В.Н. Южаков и др.).

Разумеется, российская уголовно-правовая наука традиционно поддерживает направление исследований, связанных с вопросами квалификации преступлений против государственной службы (Б.В. Волженкин, Г.С. Гончаренко, А.Г. Горшенков, А.И. Долгова, Н.Ф. Кузнецова, Н.А. Лопашенко, В.В. Лунеев, В.А. Номоконов, П.С. Яни и др.). Однако интересующий нас более широкий взгляд на коррупцию как социальное явление, корни которого могут лежать в недостатках государственной организации, исследуется пениалистами в большей степени в рамках криминологической науки (П.А. Кабанов, С.В. Максимов и др.<sup>27</sup>).

Следующий блок обстоятельств, подводящий российскую конституционно-правовую науку к необходимости разработки проблем коррупции, связан с более привычным стимулом. Примерно с середины 2000-х гг. разрозненные нормативные акты, связанные с противодействием коррупции, начинают приобретать черты комплексной отрасли российского законодательства, формировать новые связи правовых институтов

---

<sup>27</sup> Более полное представление о современной русскоязычной правовой литературе по проблемам коррупции можно сложить при ознакомлении с библиографическими сборниками и исследованиями. См., например: Противодействие коррупции в Российской Федерации: Указатель литературы на русском языке. 1991 – 2012 гг. / сост.: Е.А. Панфилова, М.И. Савинцева; под ред. Ю.А. Нисневича. М., 2013. 206 с.

различных отраслей российского права, прежде всего, конечно, административного, но в некоторой степени и других, в том числе уголовного права и процесса, трудового права и т.д. Рост нормативного массива антикоррупционного законодательства не мог не затронуть и проблематики конституционного права. Например, серия нормативных актов, изначально посвященных, казалось бы, узким вопросам организации государственной службы, вроде новых правил несовместимости должностей, механизмов предотвращения конфликта интересов и обязательств по декларированию активов<sup>28</sup>, начала влиять на законы о статусе судей<sup>29</sup>, о статусе федеральных<sup>30</sup> и региональных парламентариев<sup>31</sup>, которые не могут относиться к государственной службе хотя бы в силу базового принципа разделения властей.

Кроме того, в этот период отмечается принятие особых актов антикоррупционного звучания, которые имеют в значительной степени конституционно-правовое содержание. К их числу, несомненно, можно отнести законы, гарантирующие обеспечение доступа граждан к правительственной инфор-

---

<sup>28</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 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. При подготовке настоящего материала была использована справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> См., например, ст. 8.1 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 03.07.2016) «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

<sup>30</sup> См., например, ст. 10 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

<sup>31</sup> Федеральный закон 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.

мации<sup>32</sup>. То есть наряду с тем, что такие нормативные акты регламентируют применение одного из самых действенных антикоррупционных инструментов, обеспечивающих прозрачность деятельности органов власти, они также не просто касаются конституционного права граждан на получение информации, но детально регулируют порядок его реализации.

Далее. Как отмечалось ранее, на озабоченность современной конституционно-правовой науки проблемами коррупции влияют международные соглашения. На первый взгляд, по своему наименованию и по своему характеру они далеки от привычной конституционно-правовой проблематики, однако это не так. К примеру, наиболее известное и авторитетное на сегодняшний день международное антикоррупционное соглашение, Конвенция ООН против коррупции 2003 г. содержит ст. 7, которая в п. 2 и 3 по существу вводит для государств-членов общие стандарты законодательства о выборах и политических партиях стран-членов<sup>33</sup>.

Если требования к государствам по Конвенции ООН против коррупции 2003 г. носят довольно абстрактный характер, то антикоррупционные обязательства России в связи с участием в Совете Европы более определены. В частности, каче-

---

<sup>32</sup> Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

<sup>33</sup> «2. Каждое Государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы установить критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности. 3. Каждое Государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий» (Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Заключена в г. Нью-Йорке 31.10.2003) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780).

ство российского конституционного законодательства в связи с не иначе как антикоррупционными нуждами было оценено ввиду необходимости соблюдения Рекомендации Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» 2003 г.<sup>34</sup> Соответствующий анализ в рамках очередного раунда оценки российского законодательства был проведен под эгидой Группы государств по борьбе с коррупцией (далее — ГРЕКО), специально созданной в 1999 г. организации для наблюдения за порядком исполнения международных антикоррупционных обязательств участниками Совета Европы. В результате в связи с учетом рекомендаций данного Оценочного доклада ГРЕКО по вопросам прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации (20 – 23 марта 2012 г.) в 2014 г. в российский Федеральный закон о политических партиях 2001 г. были внесены значительные изменения<sup>35</sup>.

Процесс синхронизации российского конституционного законодательства с общеевропейскими антикоррупционными стандартами совершенно не исчерпывается исполнением рекомендации ГРЕКО или документов Парламентской ассамблеи и Комитета министров Совета Европы, в названии которых присутствует термин «коррупция». Это было бы весьма устаревшим представлением о сущности коррупционной проблематики и сильно обедняло бы возможности современной конституционно-правовой науки. В ряде решений этих и других общеевропейских органов, внешне вроде бы касающихся сугубо «традиционных» конституционно-правовых вопросов, например, защиты избирательных прав граждан или политической конкуренции в широком смысле, прослеживается влияние современной антикоррупционной политико-правовой

---

<sup>34</sup> Рекомендация N Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (принята 08.04.2003 на 835-м заседании представителей министров) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>35</sup> См.: Митин Г.Н. Новеллы Федерального закона «О политических партиях» 2014 г. и динамика финансирования политических партий в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. — С. 18 – 23.

доктрины. К числу примеров можно отнести и заключения Венецианской комиссии по законодательству о выборах и политических партиях<sup>36</sup>, целую серию решений Европейского Суда по правам человека<sup>37</sup> и многие другие.

Наконец, в силу укоренившихся в российской политико-правовой литературе традиций было бы целесообразно вспомнить еще об одном направлении посылок, которые питают полезную исследовательскую активность в российской конституционно-правовой науке. Речь идет о позиции лидеров российского государства, которые зачастую ставят проблему коррупции в ранг наиболее опасных угроз национальной безопасности, угроз российской государственности<sup>38</sup>. С подобными

---

<sup>36</sup> См. например: Заключение о законе о политических партиях РФ № 658/2011. Одобрено Советом по Демократическим Выборам на 4-м заседании (Венеция, 15.03. 2012) и Венецианской комиссией на 9-м Пленарном Заседании (Венеция, 16-17.03.2012). Страсбург, 20.03.2012 CDL-AD(2012)003 // См., например, на сайте Венецианской комиссии: URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282012%29003-e> (дата обращения: 07.06.2016)

<sup>37</sup> Например, дело «Краснов и Скуратов (Krasnov and Skuratov) против Российской Федерации» (жалобы 17864/04 и 21396/04) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2008. № 4. — С. 115–132.

<sup>38</sup> См., например, из послания Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию 2012 г.: «Мы продолжим наступление, безусловно, на коррупцию, которая уничтожает ресурс национального развития. При этом хочу подчеркнуть: ни одна бизнес-структура не должна пользоваться привилегиями от близости к исполнительной, законодательной или судебной власти, причем любого уровня... Настоящей питательной зоной для коррупции стали госзакупки. Прошу парламент ускорить принятие закона о федеральной контрактной системе. Причем важнейшее значение имеет аудит эффективности и целесообразности бюджетных расходов, закупок государства и госкомпаний, а также публичная отчетность о ходе и результатах исполнения госконтрактов». (Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012. // Российская газета. № 287, 13.12.2012). А также см. из послания Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию 2011 г.: «С 2010 года все государственные служащие, военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов декларируют доходы и имущество. Сведения, содержащиеся в декларациях, проверяются, а результаты таких проверок рассматриваются специальными комиссиями. По итогам этой работы только за первую половину текущего года более трех тысяч чиновников привлечено к ответственности. Хотел бы подчеркнуть, конечно, такая масштабная и системная борьба с коррупцией только началась, и мы будем ее вести решительно, системно и последовательно» // (Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011) // Российская газета. № 290 23.12.2011.

оценками сложно не согласиться, их необходимо принимать в расчет, выстраивая в том числе планы исследовательской работы на длительную перспективу. Проблемы коррупции не могут потерять актуальность ни в одном государстве, озабоченном качеством организации государственно-властной деятельности, оптимизацией работы государственного аппарата и различных элементов политической системы.

В итоге можно засвидетельствовать, что совокупность упомянутых выше и прочих факторов приводит российскую конституционно-правовую науку к необходимости пристального изучения антикоррупционной проблематики с точки зрения своего предмета. И в последние годы мы встречаем все больше работ как известных российских и зарубежных государствоведов (В.Д. Зорькин<sup>39</sup>, В.И. Илюхин<sup>40</sup>, А.А. Кондрашев<sup>41</sup>, И. Крастев<sup>42</sup>, А.А. Ливеровский<sup>43</sup>, М. Мендрас<sup>44</sup>, Т.Я. Хабриева<sup>45</sup>, А. Шайо<sup>46</sup> и др.), так и молодых, перспективных ученых.

Согласно позиции авторов одной из наиболее фундаментальных российских работ последнего времени по проблемам системного противодействия коррупции, «важнейшими

---

<sup>39</sup> Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. 2012. № 7. — С. 18 – 20.

<sup>40</sup> Илюхин В.И. О государственном устройстве и противодействии коррупции // Следователь. 2010. № 4. — С. 114 – 132.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> Крастев И. Круговерть в борьбе с коррупцией // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. № 4 (25); 1999. №1 (26). — С. 12 – 14.

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Мендрас М. Обогащение и клиентелизм в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. № 2 (23). — С. 115 – 124.

<sup>45</sup> Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. — С. 5 – 17.

<sup>46</sup> Шайо А. Коррупция, клиентелизм и будущее конституционного государства в Восточной Европе // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. № 1.

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 политических прав и свобод; общая демократизация общества, которая предполагает свободу распространения информации, общественный контроль за публичным и частным сектором, политическую культуру, просвещение широких слоев населения и различных социальных групп»<sup>47</sup>. Круг указанных вопросов не оставляет сомнений, что существенная часть наиболее значимых научных задач, связанных с преодолением коррупции, является сферой ответственности конституционно-правовой науки.

### **§ 3. Систематика конституционно-правового противодействия коррупции**

#### **Конституционное право и антикоррупционные стратегии: пересечение предметного поля**

Для того чтобы лучше сориентироваться в антикоррупционном потенциале и многообразии соответствующих задач конституционно-правовой науки и законодательства, было бы логично обратиться к наиболее обобщенным взглядам на оптимальный дизайн национальных стратегий противодействия коррупции. Наложение структуры комплексной стратегии антикоррупционных реформ на структуру традиционного конституционного права способно дать наглядное представление о широте области их взаимного пересечения.

Представление о структуре конституционного права должно быть хорошо знакомо государствоведческой дискуссии и

---

<sup>47</sup> Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. — С. 580.

является более или менее стабильным результатом конвенции в данной области юридической науки. Разумеется, в разных правовых порядках в силу единства базовых проблем властеотнoшений большинство вопросов этой структуры если не идентичны, то во многом сходны. По крайней мере это с уверенностью можно сказать о странах, принадлежащих одной правовой семье. Сравнение структуры национальных моделей конституционного права стран, относящихся к разным правовым семьям, показывает большие различия в формулировках и логике, последовательности и соотношении, а также актуальности различных правовых институтов. Между тем и эта особенность нигде не оставляет за бортом конституционного права различных по своему правовому строю государств классические проблемы властеотнoшений, которые оказываются в поле зрения юридических оценок.

В этой связи очевидно, что такое же отсутствие идентичности структуры антикоррупционных стратегий в разных странах никак не может говорить об отсутствии единства и цельности современного антикоррупционного знания. Несомненно, оно неполно, но так же, как неполно любое другое знание. Степень же его неполноты находится в зависимости от многих параметров, например, от текущих задач, которые ставятся перед наукой, количества вовлеченных в изучение проблемы научных школ, времени, прошедшего от начала диалога по данной теме, и т.д. Поэтому если постановка вопроса в зарубежной социологии о возможности построения некоей системной государственной антикоррупционной стратегии насчитывает от силы несколько десятков лет, да и то с большой долей условности, было бы неоправданно предъявление претензий к подвижности структуры антикоррупционного знания при сравнении его развития в разных странах.

Тем не менее и в этой сравнительно молодой комплексной области знаний начинает выкристаллизовываться определенный фронт проблем, набор которых можно считать если не классическим, то, по меньшей мере, стандартным. Например, нас совершенно не должно вводить в заблуждение, что в стра-



нах с развитыми демократически институтами вопросы политической коррупции занимают сегодня весьма узкое место, как правило, — в связи с проблемами финансирования выборов и предотвращения незаконных лоббистских практик. Ключевое слово здесь — «сегодня». Абсолютное большинство проблем политической коррупции вроде патронажа или nepотизма, характерных в настоящее время для авторитарных государств, были более чем знакомы демократическим странам в относительно недавнем прошлом. Вот что по этому поводу замечает Джеймс Скотт: «...следует отметить, что еще в середине 19 века для большей части Европы было характерно восприятие государственной должности как частной собственности... Их (*государственные посты*. — С.Ш.) можно было закладывать, давать в приданое и продавать на аукционе по высокой цене... Таким образом, еще сто лет назад европейские практики как дома, так и за границей не отличались от туземных практик в колониях настолько, чтобы у приезжего европейца возникли серьезные проблемы с усвоением местных порядков»<sup>48</sup>.

Да и сегодня вряд ли можно сказать, что политическая коррупция в странах западной демократии перестала быть актуальной проблемой. Несомненно, что коррупция здесь сильно эволюционировала за полтора века, частью приобретая респектабельные формы гонораров юристов или сложной интеракции депутатов со своими предвыборными спонсорами<sup>49</sup>, а частью мигрировав в бизнес-среду, где неолиберальная экономика продолжает давать массу возможностей развивать деловые практики, которые на государственной службе являлись бы преступными. Следовательно, актуальность различных антикоррупционных проблем для их отражения в текущем законодательстве, действительно, может сильно ва-

---

<sup>48</sup> Скотт Дж. Анализ коррупции в развивающихся странах. Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции / сост. и отв. ред. И.Б. Олимпиева, О.В. Паченков. СПб.: Алетейя, 2007. — С. 19.

<sup>49</sup> См.: Антикоррупционная политика... / под ред. Г.А. Сатарова. — С. 79.

рироваться в различных странах в зависимости от степени укорененности там демократических институтов, экономического развития и т.д. В текущем антикоррупционном дискурсе на поверхности могут лежать разные вопросы, однако структура комплексного современного научного знания о базовых проблемах противодействия коррупции все больше приобретает черты стабильности и цельности.

Далее. Поскольку мы задались целью определить область пересечения со структурой конституционного права антикоррупционных проблем, необходимо избрать для них некую объединяющую категорию, которая была бы не только информативна, но принципиально сравнима с отраслью права, отраслью законодательства, отраслью правового знания или учебной дисциплиной, так как конституционное право может являться нам во всех этих ипостасях, раскрывая особенности своей структуры.

В какой же форме может быть выражено это обобщенное видение систематики противодействия коррупции, если антикоррупционное законодательство разных стран не может дать нам об этом адекватного представления в силу существенных различий, а наука о противодействии коррупции носит междисциплинарный характер? В таких условиях наиболее релевантным способом определить структуру «стандартного», «традиционного» антикоррупционного материала, который бы не слишком зависел от национальных особенностей разных правопорядков, было бы обращение к универсальным антикоррупционным стратегиям, которые разрабатывались в разное время под эгидой международных правительственных и неправительственных организаций для выполнения своих уставных задач.

Предваряя сомнения некоторых наблюдателей о том, что советы таких организаций бывают порой тенденциозными и часто служат орудием в руках отдельных международных союзов, стран или даже корпораций в их конкурентной борьбе, укажем, что, несмотря на наличие определенных оснований

так полагать<sup>50</sup>, ничто не мешает нам относиться к результатам таких исследований со скепсисом, принимать или не принимать их во внимание, а также отсеивать идеологию и субъективные оценки и толкования полевых данных от достоверных научных доказательств. Кроме того, мы вполне можем сделать набор источников информации в достаточной степени репрезентативным, а их подбор вызывающим доверие, чтобы улавливать тенденции. В нашем случае этой тенденцией будет представление о примерной структуре современной антикоррупционной стратегии, которая была бы универсальной (т.е. пригодной для разных стран) и комплексной (т.е. включающей все наиболее полезные для этого институциональные инструменты).

---

<sup>50</sup> Эти сомнения как не стоит сбрасывать со счетов, так и переоценивать. Доминирующий сегодня во многих частях света ультраконсерватизм и даже фундаментализм в политическом видении часто заслоняет существо проблемы. Кроме того, даже такие вызывающие подозрение в глазах развивающихся стран международные институты, как, например, Мировой банк, с течением времени меняют свои взгляды на механизмы стимулирования продуктивных реформ. Это довольно важный момент: есть основания полагать, что после десятилетия неудачных попыток насильственного свержения авторитарических режимов в 90-х гг. XX в., «цветных революций», «арабской весны» и т.п. меняется стилистика международного общения. В частности, некоторые ученые утверждают, что неопатримониальным государствам больше не угрожает какая-либо внешняя агрессия (если только они сами не угрожают системе международной безопасности). Ставка сегодня делается преимущественно на ценностную эволюцию. Более того, даже радикальные экономические реформы, которые приводят к слому авторитарных государственных институтов, начинают восприниматься с недоверием. Поэтому стратегии государственного развития, стимулируемые различными наднациональными образованиями, становятся более осторожными и пытаются «не выплеснуть с водой ребенка». См. например, об этом в работе Инге Амундсен: «One of the most simplistic and implacable measures proposed and sometimes undertaken to curb corruption, was to do away with the corrupted politicians and bureaucrats altogether, through the downsizing of the state» and «privatisation». This was the policy recommended by the World Bank, the IMF and other Western lenders and donors in the late 1980s and early 1990s, in particular for the over-sized and inefficient neo-patrimonial African regimes. However, as this is not only interfering in internal relations, it possibly «throws the baby out with the bath». Economic liberalisation, privatisations and more power to the market has not given the prescribed effects, and even the World Bank now propagates a lean but strong, efficient and democratic developmentalist state». — Amundsen Inge. Political Corruption: An Introduction to the Issues. WP 1999: 7. — P. 21 – 22.

### **Место задач конституционно-правового характера в универсальных антикоррупционных стратегиях**

Итак, среди более или менее хорошо формализованных универсальных антикоррупционных стратегий, которые оказали и продолжают оказывать наибольшее влияние на представления национальных правительств о подходах к составлению программ антикоррупционных реформ, можно выделить инициативы Всемирного банка и международной неправительственной организации «Трансперенси Интернешнл». 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.<sup>51</sup> 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 «Трансперенси Интернешнл», 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 антикоррупционных разработок, 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.

---

<sup>51</sup> См.: Основные понятия и концепции антикоррупционной деятельности. учебное пособие. 1-е изд. Совет Европы, июль 2015 г. [Электронный ресурс] URL: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual\\_RU\\_Final\\_2015.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual_RU_Final_2015.pdf) (дата обращения: 01.07.2016). — С. 11 – 12.

Говоря об инициативах Всемирного банка, можно привести пример видения основных направлений «Единой многоцелевой 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: гарантирование 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 произвольно предоставлять налоговые льготы, упрощение налоговой администрации<sup>52</sup>.

Специфика антикоррупционной программы «Трансперенси Интернешнл» 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

---

<sup>52</sup> Здесь цитируется по: Антикоррупционная политика... / под ред. Г.А. Сатарова. — С. 193 – 194.

фронтам<sup>53</sup>. Еще одна особенность универсальной национальной стратегии борьбы с коррупцией этой организации имеет методологическое свойство. Данная стратегия не навязывает и не задает конкретные меры, которые необходимо провести в жизнь, а указывает скорее на развернутый перечень вопросов для самооценки, стандартов чистоты, наличие, частичное наличие или отсутствие которых в действующей практике 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 тринадцати следующих институциональных «столпов»: 1) законодательная ветвь власти, 2) исполнительная ветвь власти, 3) судебная ветвь власти, 4) публичный сектор, 5) система органов правопорядка, 6) избирательные комиссии, 7) уполномоченный по правам человека, 8) счетная палата, 9) антикоррупционные агентства, 10) политические партии, 11) СМИ, 12) гражданское общество, 13) бизнес<sup>54</sup>.

Каждое из этих направлений содержит детальные индикаторы оценки законодательства и практики, которые позволяют установить уровень развития антикоррупционных гарантий и оценить общую и конкретную восприимчивость данного государства к антикоррупционным стандартам, а также определить наиболее сильные и слабые стороны в практической реализации антикоррупционной программы<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> См., например: Pope J. *Confronting corruption: The elements of a National Integrity System*. The TI Source Book. 2000.

<sup>54</sup> Более подробно о National Integrity System см. на официальном сайте «Трансперенси Интернешнл»: URL: <http://www.transparency.org/whatwedo/nis> а также: URL: [http://www.transparency.org/files/content/nis/NIS\\_Background\\_Methodology\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/files/content/nis/NIS_Background_Methodology_EN.pdf)

<sup>55</sup> Более подробные индикаторы по каждому направлению см.: URL: [http://www.transparency.org/files/content/nis/NISIndicatorsFoundations\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/files/content/nis/NISIndicatorsFoundations_EN.pdf)

Аналогичные способы оценки качества антикоррупционной готовности имеют в своем распоряжении и другие организации, которые ставят своей целью борьбу за снижение уровня коррупции. К примеру, весьма похожую методику разработала организация «Global Integrity» (название этой организации не нужно путать с названием антикоррупционной программы «Трансперенси Интернешнл», которая упомянута выше). Данная методика была применена организацией в недавнем масштабном сравнительном антикоррупционном исследовании штатов в США<sup>56</sup>. Она также выделяет тринадцать 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 данные исследования вполне можно использовать для того, чтобы составить представление о возможной структуре итоговой комплексной антикоррупционной стратегии. К числу можно отнести, например, «Индекс непрозрачности» (The Opacity Index)<sup>57</sup> от PriceWaterhouseCoopers, «Индикаторы всемирного управ-

---

<sup>56</sup> Kusnetze Nicholas. How we investigated State Integrity. All about our scoring methodology. November 9, 2015. URL: <https://www.publicintegrity.org/2015/10/14/18316/how-we-investigated-state-integrity>

<sup>57</sup> См., например: URL: <http://people.stern.nyu.edu/adamodar/pdfiles/articles/opacity.pdf>

ления» (The Worldwide Governance Indicators)<sup>58</sup> Всемирного Банка, «Индекс кумовства в бизнесе» (The crony-capitalism index)<sup>59</sup> журнала The Economist, «Барометр коррупции» (Global Corruption Barometer)<sup>60</sup> «Трансперенси Интернешнл» и многие другие.

Рассматривая различные варианты антикоррупционных стратегий, не стоит забывать, что в нашей литературе существуют довольно прикладные и детализированные исследования, посвященные антикоррупционной программе. Можно сказать, что до принятия Федерального закона о противодействии коррупции<sup>61</sup> и утвержденного Президентом РФ Национального плана противодействия коррупции<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup> На его основе впоследствии возникали и другие аналитические разработки, представляющие собой систематизированный каталог основных шагов, которые необходимо провести в жизнь для успешного преодоления системной коррупции в России. Среди прочего можно упомянуть, например, работу проф.

<sup>58</sup> См., например: URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

<sup>59</sup> Comparing crony capitalism around the world. May 5th 2016. The Economist. URL: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/05/daily-chart-2>

<sup>60</sup> См. страничку Индекса на официальном сайте «Трансперенси Интернешнл»: URL <http://www.transparency.org/gcb2013>

<sup>61</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>62</sup> Национальный план противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы / (утв. Президентом РФ от 31.07.2008 № Пр-1568) (ред. от 14.01.2011) // Российская газета. № 164), 05.08.2008. В настоящее время документ утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 13.03.2012 № 297 (ред. от 19.03.2013) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.

<sup>63</sup> Россия и коррупция: кто кого? Аналитический доклад. Москва, Индем, 1998. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.indem.ru/corrupt/whoww/> (дата обращения: 01.07.2016)



М.А. Краснова<sup>64</sup>, сформированную под эгидой Национального антикоррупционного комитета.

Таким образом, подводя итог рассмотрению различных комплексных подходов к антикоррупционным стратегиям, разработанным наиболее авторитетными международными организациями, можно сделать следующий принципиальный вывод: чем масштабнее и глубже взгляд исследователей и разработчиков антикоррупционных программ на проблемы коррупции, тем большее внимание уделяется развитию и совершенствованию институтов, которые имеют фундаментальное значение для политико-правовой организации общества в целом. 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.). Следовательно, все эти проблемы непосредственно входят в зону ответственности науки конституционного права, это предмет конституционно-правового регулирования.

### **Проблема соединения антикоррупционного и конституционно-правового знания**

Итак, большинство основных структурных элементов современных универсальных международных антикоррупционных стратегий имеет конституционно-правовой характер. Это означает, что наложение структуры антикоррупционных стратегий на структуру конституционного права дает в результате весьма значительную область предметного пересечения. Разумеется, они перекрываются не полностью, но встречаются в части наиболее ключевых вопросов, ключевых как для антикоррупционной политики, так и для конституционного права. Такое положение вещей говорит о том, насколько может быть

---

<sup>64</sup> См., например: Основные направления антикоррупционной политики России // Независимая газета. 06.02.2001 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ng.ru/document/2001-02-06/0\\_anticorrupt.html](http://www.ng.ru/document/2001-02-06/0_anticorrupt.html)

велик потенциал конституционно-правового регулирования противодействия коррупции.

Но если сейчас это настолько очевидно, что же мешало раньше рассматривать проблемы противодействия коррупции через призму конституционно-правового регулирования? Ответы относительно просты.

Во-первых, сама по себе постановка вопроса о возможности системного противодействия коррупции с охватом ее политического уровня, как ни странно, является очень молодой как для нашей, так и для зарубежной науки. Ранее конституционное право имело отношение к крайне зауженному пониманию политической коррупции, как весьма узкого участка политико-правовой практики, в основном связанного с выборами и незаконным лоббизмом. Однако и к таким вопросам конституционное право скорее именно имело отношение, чем занималось ими серьезно. Между тем, поскольку электоральная коррупция не может не попадать в сферу внимания государствоведов в силу предмета, она отмечалась в числе многих других видов нарушений в ходе избирательного процесса в качестве разновидности конституционно-правовой ответственности, а затем было принято быстро передавать этот вопрос пеналистам или административистам в зависимости от следовавшего дальше вида юридической ответственности.

До некоторых пор такая тактика государствоведческого подхода не вызвала особых возражений. Однако, когда в ходе избирательного процесса в разных странах обнаруживаются признаки системной манипуляции выборными процедурами с участием различных государственных органов разной функциональной принадлежности, уголовное, административное право часто оказываются не в состоянии в силу ограничения своих отраслевых задач эту систему распознать, проанализировать и дать адекватный теоретический ответ. Поскольку коррупционное взаимодействие такого рода развивается не как совокупность отдельных случаев, а как система, оно не всегда улавливается методологическими возможностями уголовного права. Правда, познавательный инструментарий близкой уголовному праву криминологии значительно шире, и такие

процессы становятся заметны, но через уголовно-правовое законодательство подобная практика не может быть пресечена в силу чрезмерно точечного, хирургического характера уголовно-правового воздействия. Также и административно-правовая наука, обязанная в силу предмета анализировать систему функционирования исполнительных органов власти, не способна оценить в полной мере деятельность кандидатов и партий, избирательных комиссий, судов и других участников избирательных правоотношений в их взаимодействии, в том числе противозаконном, коррупционном взаимодействии. Из всех отраслевых юридических наук именно конституционно-правовая наука, не имеющая ограничений для анализа властеотношений по уровню и типу государственных органов и любых других их участников, способна увидеть цельную картину и дать ей надлежащую правовую оценку.

Во-вторых, характерными признаками юридической науки являются обеспечение сохранности предметных границ отраслевых знаний и относительная замкнутость узкопрофессиональных дискуссий. Во многом это связано с характером юридического знания как такового, поскольку оно обязывает к предельной точности во владении законодательным и практическим материалом, объем и многообразие которого поражают воображение. Такая точность и глубина знания пропорционально сужают пространственные предметные границы профессионализма правоведов и делают отрасли более автономными. По этой причине и государственное устройство далеко не сразу обращается к открытиям в смежных областях, в том числе из сферы социологии как материнской общественной науки. Между тем отраслевые юридические науки могут и должны получать подпитку не только из практики, но и из теории, причем не обязательно только через узкое горлышко теории государства и права (так уголовное право в паре с криминологией демонстрирует традиционно впечатляющие результаты в анализе причин преступности). В рамках социологии, политологии, экономической теории в зарубежной науке за последние десятилетия накоплен значительный теоретический и

сравнительный материал, который в связи с проблематикой коррупции расширяет понимание политических процессов, особенностей отношений по поводу власти, в том числе тех, которые доступны правовому регулированию. Включение новых продуктивных знаний в оборот конституционно-правовой науки — это вопрос времени. Поэтому государствоведение должно быть готово к восприятию антикоррупционных знаний, поступающих из смежных областей гуманитарной науки.

Как мы видели выше, область пересечения структуры конституционного права и универсальных антикоррупционных стратегий очень велика. Обе указанные сферы знания в значительной степени действуют в одной предметной зоне, но пребывают пока на разных ее уровнях. Для того чтобы эти области знания приносили друг другу пользу, они должны быть соединены. Конституционно-правовому знанию такое соединение выгодно тем, что тогда государствоведение способно будет найти объяснение многим процессам в развитии властеотношений, которые пока скрыты для него туманом неопределенности и реагировать на которые можно будет не только ретроспективно, получив очередную проблему властеотношений для объяснения и встраивания в официозную науку, но и предугадывая, предваряя возникновение негодной, порочной практики. Антикоррупционным стратегиям взаимодействие с конституционным правом способно дать еще больше — инструмент для предсказуемой, программируемой в нормативных актах конституционно-правового законодательства корректировки практики властеотношений.

Посредством каких инструментов можно установить такие связи? Во-первых, необходимо обозначить соответствующую концептуальную задачу. Это базовое условие. Отсутствие постановки вопроса о необходимости соединения различных областей знания не приведет к научной активности, появлению исследований и началу научной дискуссии. Во-вторых, требуется развитие методологической базы научного поиска. Для конституционно-правовой доктрины обращение только

к отраслевым методам юридических наук не даст особенно много нового материала. Поскольку постановка вопроса о возможности противодействия коррупции на уровне устройства механизмов политической системы поставлена сравнительно недавно, еще не успел сформироваться нормативный массив, эволюцию которого можно было бы изучать через призму историко-правового метода, сравнивать посредством компаративистского метода и оценивать недостатки нормативной структуры источников с помощью формально-юридического метода. Следовательно, конституционно-правовой науке необходимо обращаться в большей степени к общенаучным и в известной мере к общефилософским методам познания. В-третьих, в пространственных областях конституционно-правового и антикоррупционного знания возможно обнаружение определенных точек (или общих вопросов), где они оказываются особенно близки к соприкосновению. Об этом мы и поговорим далее.

### **Элементы системы конституционно-правового противодействия коррупции**

Поскольку конкретные точки соприкосновения конституционного права с антикоррупционным материалом могут находиться в зависимости от специфики индивидуальных проблем политико-правового развития отдельных стран, целесообразно разобрать российский пример. Какие же вопросы в области конституционного права могут служить местом прочного скрепления его с антикоррупционным знанием?

В первую очередь, разумеется, мы должны сказать о том блоке проблем явно коррупционного спектра, которые существуют в российском конституционном праве в полузамороженном состоянии, это *электоральная коррупция* и *лоббизм*. Обе темы, как мы уже знаем, традиционно относятся к спектру вопросов политической коррупции.

1. Проблематика электоральной коррупции встречается в конституционно-правовой литературе отдельными всплывками, прежде всего, в связи с обсуждением практических проблем организации избирательного процесса, а также в разговоре о

разновидностях конституционно-правовой ответственности. Однако в данных исследованиях авторы часто удовлетворяются поверхностным и крайне узким толкованием понятия коррупции, трактуя ее как использование преимуществ должностного положения ради корыстной выгоды (читай «материальной выгоды»). Действительно, примеры такого грубого взяточничества, связанного с передачей денег должностному лицу, которое, например, обязалось оказать отдельному кандидату односторонние предпочтения в ходе избирательного процесса, крайне редки. Эта одна из основных причин, по которой государственоведы быстро теряют интерес к проблеме и передают эстафету пеналистам.

Однако даже для уголовного права с его точечным воздействием такое узкое понимание субъективной стороны коррупционных правонарушений не прижилось. Помимо корыстных мотивов уголовное право рассматривает понятие «иной личной заинтересованности» должностных лиц, которая может выражаться, среди прочего, в стремлении к карьерному росту. Последнее может выражаться в виде нежелания конфликтовать с начальством, вовлечении в систему взаимных неформальных обязательств с другими должностными лицами и т.д.<sup>65</sup> А поскольку такая практика для системы организации избирательных правоотношений, очевидно, гораздо более востребована, необходимо, наконец, и государственоведам немного вникнуть в понятийный аппарат и развить понимание существа и разновидностей коррупционных практик в системе властеотношений.

2. Что касается проблемы лоббизма, то российское конституционное право, по-видимому, все же справедливо избегало

---

<sup>65</sup> «Иная личная заинтересованность» понимается сегодня Верховным Судом РФ как «стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.» — См. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12, декабрь.

легализации этого института. Наша отечественная правовая доктрина с ощутимыми руссоистскими нотками весьма негативно воспринимает вклинивание в процесс формирования общей воли в ходе работы механизмов народовластия каких-то параллельных включений. Лоббистские практики по существу означают, что помимо воли избирателей на решения народных представительств могут оказывать влияние различные группы интересов. Также и в системе исполнительных органов власти вместо того, чтобы реализовывать выраженную в законе как акте народного представительства волю народа, они могут идти на поводу у различных частных лоббистов. С точки зрения схематического восприятия модели взаимодействия субъектов в этой системе отношений, не сложно догадаться, что перед нами красноречивое свидетельство действия коррупционного механизма. Причем его масштаб таков, что подтверждает не просто наличие политической коррупции, но он угрожает самим основам демократии (см., например, рассмотренную выше агентскую модель в социологии коррупции). Между тем интересно, что в ряде развитых правопорядков, например, в США, такая ситуация не представляет собой неразрешимой теоретической проблемы, поскольку считается, что частные лоббисты, действуя на основе принципа политического плюрализма, свободы союзов и в особенности свободы петиций, уравновешивают друг друга, нивелируя свои недостатки, и помогают формировать общенародную волю наряду с другими механизмами народовластия, такими как выборы.

Так или иначе отсутствие в отечественной правовой системе регулирования вопросов лоббизма не только не легализует эту практику, но также и не препятствует ей, поэтому фактический лоббизм процветает, а конституционное право оказывается в стороне от глубокого анализа этой проблемы.

Однако и это лишь часть вопроса. Современные исследования особенностей развития практики системной коррупции показывают, что запрет лоббистской деятельности в форме закона об этом не будет иметь ожидаемых последствий, такая

модель решения проблемы сегодня безнадежно устарела<sup>66</sup>. А все потому, что коррупция не стоит на месте, 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. Соответственно, конституционно-правовая наука должна серьезно переосмыслить эту проблему, чтобы ее наработки коррелировали с реальностью. Один из наиболее продуктивных путей для этого — объединение усилий государственного управления с современным антикоррупционным знанием (подробнее соответствующие вопросы анализируются в следующей главе данной работы).

Еще одно место продуктивного соприкосновения конституционно-правовой науки и антикоррупционных разработок связано с проблемой 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 «лица, замещающие государственные должности Российской Федерации», «лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации»<sup>67</sup>, «федеральные государственные служащие» и «государственные гражданские служащие субъекта Россий-

---

<sup>66</sup> Проект Федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатами Государственной Думы В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым, А.В. Чуевым в 1997 г. и снят с рассмотрения в 2004 г.) // СПС «КонсультантПлюс»; 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 «КонсультантПлюс».

<sup>67</sup> Ст. 1 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.



ской Федерации»<sup>68</sup>, «гражданские служащие»<sup>69</sup> и «муниципальные служащие»<sup>70</sup>. Уголовному праву и законодательству об административной ответственности известно понятие «должностного лица»<sup>71</sup>. Однако указанные понятия не охватывают всех представителей органов власти.

Конституционное право до последнего времени и вовсе не испытывало необходимости в продвижении в этом направлении, поскольку концентрировалось на вопросах статуса глав государств и правительств, парламентариев и судей высших судов, причем рассматривая эти вопросы изолированно. Однако в настоящее время бурная административная реформа 2000-х гг. выявила ряд сквозных аспектов статуса, которые весьма сходным образом меняют регулирование правового положения представителей всех ветвей власти и всех уровней власти. И эти аспекты носят ярко выраженный антикоррупционный характер. Это, в частности, тема конфликта интересов и декларирования активов. А поскольку речь идет о представителях всех ветвей власти, то встает вопрос о том, чтобы законодательство располагало единой инструментальной научной категорией, которая бы включала всех представителей власти, несущих соответствующие особые антикоррупционные обязанности. Отрасль права, которая способна в силу своего предмета и метода охватить проблему такого масштаба, — это конституционное право. Поэтому государственное устройство должно проявить внимание к вопросу формиро-

---

<sup>68</sup> Ст. 10 того же Закона.

<sup>69</sup> Ст. 13 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>70</sup> Ст. 10 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

<sup>71</sup> См. Примечание 1 к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; Примечание к ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

вания единых черт статуса представителей власти, значительная часть которых имеет антикоррупционный смысл.

Конституционное право может рассматривать антикоррупционные проблемы через призму вопросов ответственности за акты политической коррупции. Так, 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, поскольку у правоохранительных органов недостаточно для этого 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 с системой назначения руководителей судебных органов. Также довольно много литературы в рамках антикоррупционной дискуссии посвящено вопросу об учреждении специального независимого органа, имеющего особый политический статус, который был бы в силах поставить вопрос о том, чтобы «замахнуться» на министра или другую высокую фигуру<sup>72</sup>. Суть проблемы, как легко представить, заключается вовсе не в том, чтобы грамотно расследовать коррупционные правонарушения. Уровня компетентности действующих органов вполне для этого достаточно. Проблема лишь в том, чтобы поставить как таковой вопрос о привлечении к ответственности персонажей подобного рода и довести дело до справедливого приговора, невзирая на лица, связи и политическую конъюнктуру. Должна ли это быть какая-то разновидность государственного трибунала, который в некоторых странах венчает систему административной юстиции или существует в качестве самостоятельного органа? Будет ли этот орган сам выносить окончательные ре-

---

<sup>72</sup> См., например, гл. 14 «Независимые учреждения по борьбе с коррупцией» в книге: Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / науч. ред. С.В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000. — С. 186.

шения 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 близкий 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 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.

Вопросы защиты конституционных прав и свобод также часто преломляются в свете 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 культурных прав (права на образование, на медицинскую помощь, на жилище и т.д.)<sup>73</sup>, а также при осуществлении

---

<sup>73</sup> Баскакова В.Е. Борьба с коррупцией в сфере образования // Актуальные проблемы юридических наук: материалы научной конференции. Йошкар-Ола, 2011. — С. 82 – 84; Клейменов М.П., Комаров А.А. Коррупция в отечественной медицине // Следователь. 2010. № 4. — С. 45 – 48; Корякин В.М. Коррупция

конституционных обязанностей, например, обязанности уплаты налогов или несения военной службы<sup>74</sup>.

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. К примеру, одно из них — так называемое «право на информацию» в узком смысле («право знать», право на доступ к правительственной информации)<sup>75</sup>. Коррупционные практики 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.

Общепризнанно, что одним из основных условий, благоприятствующих развитию коррупции, является отсутствие на-

---

в сфере жилищного обеспечения военнослужащих: теоретико-правовые проблемы // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 10. — С. 53 – 59; Краснов М.А. Коррупция на дорогах // Регион. обществ. фонд «Информатика для демократии». М.: ИНДЕМ, 2004. 69 с.; Пожитков А.Н. Коррупция в здравоохранении // Актуальные проблемы противодействия коррупции: Аналитический вестник. 2008. № 6. — С. 34 – 38.; Пуляева Е.В. Правовые проблемы борьбы с коррупцией в сфере оказания образовательных услуг // Журнал российского права. 2012. №11. — С. 81 – 88; Рерихт А.А. Совершенствование медицинского законодательства: путь к преодолению коррупции // Современное медицинское право: сборник научных трудов. М.: Изд-во ИНИОН РАН, 2003. — С. 53 – 76; Руденко В.А. Институционализация коррупции в российской системе образования // Закон и право. 2007. № 3. — С. 14 – 17; Филоненко Т.В. Коррупция в сфере образования // Власть и коррупция: сборник научных трудов. Владивосток, 2006. — С. 111 – 114.

<sup>74</sup> См., например: Щукин А.В. Противодействие коррупции в Вооруженных Силах РФ — задача общая // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 4. — С. 2 – 5; Юлин Б.А. К вопросу о коррупции в федеральных органах налоговой полиции // Вестник Академии налоговой полиции. М., 2003. Вып. 3. — С. 360 – 362.

<sup>75</sup> Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

дежных механизмов подотчетности органов власти. В этой теме у российской и советской государственно-правовой литературы весьма большой опыт и 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. На более серьезном уровне можно было бы обсудить вопрос о расширении применения опросов населения и других подобных консультативных форм непосредственной демократии и прочих аналогичных механизмов общественного контроля, использование которых может быть многократно удешевлено благодаря информационным технологиям и имеет сегодня скорее чисто организационные, бюрократические препятствия.

Не стоило бы сбрасывать со счетов огромную по своему значению 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, сослужили бы на ниве совершенствования механизмов подотчетности достойную службу развитию антикоррупционной проблематики в конституционном праве.

Проблематика государства в экономике отражает еще один вопрос соприкосновения конституционного права с проблемами коррупции. Известно, что момент встречи власти и денег является принципиальной основой для коррупции, а встреча большой власти и больших денег — это часто вопрос политической коррупции. Поэтому вполне закономерно, что можно выделить в этой теме множество проблем, где конституционное право могло бы себя проявить.

Например, очевидно, что принципиальное устройство государственной распределительной системы является достаточ-

но 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.

Кроме того, в контексте проблемы оптимизации 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 государств<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Например, ст. 217 Конституции ЮАР 1996 г. устанавливает основополагающие принципы системы государственных закупок: честность, равенство, открытость, конкурентность, экономическая эффективность. Интересно, что статья также содержит необычные для данной процедуры механизмы позитивной дискриминации, в рамках которых указанные принципы не действуют в отношении поставщика, который входит в категорию граждан, подвергшихся дискриминации. См.: Пономарева О.В. Государственные закупки как инструмент торговой политики в развивающихся странах // Российский внешнеэкономический вестник. 2014. № 9. — С. 107; Текст статьи Конституции ЮАР в действующей редакции см., например: URL: <http://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996-chapter-13-finance#217> (дата обращения: 07.06.2016).

Еще одна интересная постановка вопроса может быть связана с оценкой меры возможностей государства как субъекта экономической деятельности и вопросом о государственном бизнесе, который по сей день остается нетривиальным для конституционного права, как и российского права в целом. В частности, имеет место проблема оценки правовой природы госкорпораций, госкомпаний и компаний с различным государственным участием, имеющих некий переходный статус, который сложно объяснить как с точки зрения частного, так и публичного права. Между тем подобные структуры оказываются часто вовлеченными в разрешение вопросов как внутренней, так и внешней политики (например, инфраструктурные проекты, так называемые «газовые войны» и т.п.). Насколько убедительным является правовое основание такого участия, насколько прозрачны процедуры принятия решений об этом, что эти компании получают взамен, не препятствует ли само существование таких правовых образований принципам конституционной экономики?

Обобщая этот перечень, можно указать, что перед нами лишь наиболее очевидные точки соприкосновения конституционно-правового и антикоррупционного знания. Даже взятые отдельно, они открывают богатейшее поле для научного поиска. Потенциал же дальнейшей разработки вопросов системы и структуры конституционно-правового противодействия коррупции скрывает в себе еще больше захватывающих перспектив.

#### **§ 4. Политическая коррупция как основная мишень для механизмов конституционно-правового противодействия коррупции. Понятие неопатримониального государства**

##### **Понятие политической коррупции**

В настоящее время мы видим, что области исследований конституционного права, изучающего особенности правового регулирования властеотношений, и современные междисци-

плинарные научные разработки, которые находят системные причины коррупции в специфике политико-правовой организации государства, практически полностью пересекаются. Однако, несмотря на предметное единство, две эти области знаний продолжают развиваться относительно автономно. Главная причина этого состоит в различии их традиционных узких задач. Эта проблема хорошо известна российской науке как проблема различия объекта и предмета исследований, которая базируется на объективно-материалистических подходах к эпистемологии и методологии научного познания<sup>77</sup>.

Хотя объект исследований в значительной степени тот же, до последнего времени различались интересующие ученых закономерности в развитии властеотношений как объекта познания. Однако на уровне теоретических обобщений и междисциплинарного научного синтеза как в конституционно-правовых, так и в антикоррупционных исследованиях начинают ставиться либо близкие, либо и вовсе идентичные цели, формироваться очень сходные выводы. Более того, современное антикоррупционное знание достигло такой степени системности и точности, что может прогнозировать изменение коррупционных практик в общегосударственном масштабе в результате правовой коррекции властеотношений. По этой причине политологи, криминологи, административисты и специалисты других отраслей политико-правового знания начинают формулировать предложения относительно развития текущего конституционного законодательства и конституционного права в целом. Разумеется, в таких условиях конституционно-правовая наука должна проявлять к проблемам противодействия коррупции в системе властеотношений повышенное внимание.

В этой связи крайне интересно было бы познакомиться с понятием политической коррупции, которая позволит связать проблемы противодействия коррупции и конституционного права наиболее тесно. Этот концепт развивается в зарубежной социальной науке относительно давно и весьма успеш-

---

<sup>77</sup> См., например: Глухарева Л.И. Объект и предмет юридического исследования // История государства и права. 2009. № 15. — С. 40 – 43.



но. К настоящему времени и в отечественной науке наблюдается развитие определенного вкуса к использованию данного термина. В исследовании особенностей определения понятия политической коррупции, проведенном профессором П.А. Кабановым<sup>78</sup>, можно увидеть, что в определениях зачастую ставятся разные акценты.

Во-первых, в ряде определений делается упор на использовании коррупционных механизмов в политических целях. К примеру, согласно профессору В.В. Лунееву, политическая коррупция представляет собой коррупционные (или связанные с коррупцией) формы политической борьбы правящих или оппозиционных элит, партий, групп и отдельных лиц за власть<sup>79</sup>.

Во-вторых, политическая коррупция рассматривается как разновидность более общего явления властно-элитной преступности, т.е. в характеристике делается акцент на субъектный состав (Н.Ф. Кузнецова). «Такой подход к определению сущности и особенностей проявления коррупции... с учетом достаточно высокого общественного положения субъектов коррупции, поддерживает и профессор В.Б. Волженкин, полагая, что она (коррупция в высших эшелонах власти) может быть охарактеризована как элитно-властная преступность»<sup>80</sup>.

В-третьих, в ряде определений приводится перечень форм политической коррупции. Так, согласно А.И. Мизерию политическая коррупция — это деяния политиков, претендентов или лиц, связанных с ними, во время подготовки и проведения выборов; назначение или утверждение определенной государственной должности, а также проведение иных политических мероприятий, направленных на получение или сохранение

---

<sup>78</sup> Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение: монография. Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ, 2004. — С. 31.

<sup>79</sup> Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы (тезисы доклада) // Государство и право. 2000. № 4. — С. 102.

<sup>80</sup> Волженкин В.В. Коррупция в России // Криминология — XX век / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. СПб., 2000. — С. 365. Цит. по: Кабанов П.А. Указ. соч.

определенной должности или статуса как для себя, так и для других лиц, совершенные путем использования должностных полномочий — как своих, так и иных лиц, использования своих или чужих материальных ресурсов, вопреки интересам государства, общества и других лиц, в целях получения политической выгоды, личного обогащения, а также в пользу узкогрупповых интересов и политических партий<sup>81</sup>.

### **Базовые ориентиры теории политической коррупции**

Интересно, что начало исследований политической коррупции в зарубежной науке ведется со времени, когда на смену абсолютистским государствам приходят демократические. Считается, что в государствах абсолютистских еще не созрела характерная для понятия коррупции постановка вопроса об использовании публичного статуса для частной выгоды. В ситуации, когда государства были личным делом, наследуемой собственностью монарших фамилий, такая постановка вопроса была лишена смысла, поскольку различий между публичными и частными интересами носителей власти не существовало, т.е. вся власть была коррупционна по своей природе. По мнению С.В. Бондаренко, политическая коррупция в современном ее понимании появляется в первых демократических государствах, Великобритании и США только в XIX в. в связи с широким использованием подкупа в электоральном процессе<sup>82</sup>. Иными словами, политическая коррупция изначально воспринимается как проблема общего контекста демократизации политической организации государств.

С точки зрения современных западных исследований важно разграничивать политическую и административную (бюрократическую) коррупцию («grand» and «petty»). Первая отличается использованием инфраструктуры политического процесса для достижения коррупционных целей (в том числе незаконного

---

<sup>81</sup> Мизерий А.И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти: дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000. — С. 23.

<sup>82</sup> Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002. — С. 162.

удержания власти, укрепления политического статуса, накопления богатства и т.д.), а также тем, что используется эта инфраструктура субъектами политики, т.е. в первую очередь теми, кто наделен властью принимать решения от имени народа<sup>83</sup>. Бюрократическая же коррупция означает злоупотребление служебным положением ради своей частной выгоды в системе главным образом исполнительных органов власти невысокого уровня<sup>84</sup>.

Среди важных разновидностей политической коррупции, которые можно встретить в литературе, стоит выделить так называемую редистрибутивную и экстрактивную коррупцию (или, соответственно, коррупцию «снизу» и коррупцию «сверху»). Проще говоря, механизмы политической коррупции подразделяются здесь на два базовых типа в зависимости от вектора, по которому коррупционерами высасываются ресурсы. В случае с редистрибутивной коррупцией государство воспринимается как слабая сторона, ресурсы которой распределяют между собой сильные частные лоббисты, которые таким образом децентрализуют, феодализируют и приватизируют государство. В рамках теории экстрактивной коррупции, наоборот, в паре «государство — общество» государство воспринимается как более сильная сторона. При этой схеме коррупционных отношений «политическая элита или класс использует аппарат государства как инструмент для извлечения ресурсов из общества»<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Amundsen Inge. Political Corruption: An Introduction to the Issues. WP 1999: 7. — P. 3.

<sup>84</sup> По всей видимости, граница между политической и административной коррупцией в разных странах может быть различной, поскольку возможность участия органов власти с различным местом в бюрократической иерархии и в системе политических отношений сильно зависит от формы государства, политического режима и других обстоятельств. В России, например, эта образная граница между политической и административной коррупцией может пролегать по аналогии с различием между конституционным и административным правом, которые отвечают за определение статуса соответствующих субъектов, видимо, по уровню министерств федерального правительства.

<sup>85</sup> Amundsen Inge. Political Corruption: An Introduction to the Issues. WP 1999: 7. — P. 7.

Данная классификация политической коррупции весьма близка более известной в российской литературе классификации коррупции по стратегиям группового поведения, где выделяется стратегия «захвата государства» (state capture), означающая практику бизнеса по системному теневому лоббизму, и стратегия «захвата бизнеса» (business capture), под которой понимается «совокупность стратегий и тактик власти, с помощью которых власть в лице своих представителей или даже организаций стремится обеспечить теневой контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты»<sup>86</sup>.

Со стратегией захвата бизнеса много сходных черт имеет важное для понимания особенностей развития практик политической коррупции в различных государствах понятие институциональной коррупции. Данный термин означает синтез административной и политической коррупции, при котором ее распространение достигает таких масштабов и уровня структурированности, что государственно-властные решения принимаются не в интересах общества и даже не в интересах частного бизнеса, а в интересах коррумпированных бюрократических структур<sup>87</sup>.

В теории политической коррупции выделяется также ряд любопытных типологий государств в зависимости от доминирующих коррупционных практик. Например, профессор С. Роуз-Аккерман выделяет четыре типа коррумпированных государственных систем, распределяя государства по двум критериям: а) многочисленность взяточдателей и б) в низшем или высшем эшелоне власти имеет место коррупция. Так ею выделяются клептократия, конкурентное взяточничество, двусторонняя монополия и мафиозное государство. Первые два типа коррумпированных государств отличаются многочисленностью взяточников, а для первого и третьего характерно наличие коррупции в высших эшелонах власти<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Антикоррупционная политика... / под ред. Г.А. Сатарова. — С. 81.

<sup>87</sup> Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ / И.В. Аверкиев, Д.Г. Галицкий, Г.В. Калягин и др. М., 2005. — С. 66.

<sup>88</sup> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер с англ. О.А. Алякринского. М.: Логос, 2003. — С. 149 – 150.

### **Эволюция западной теории политической коррупции**

В российской научной дискуссии проблематика политической коррупции начала формироваться в 90-е гг. XX в. в рамках уголовно-правовой и криминологической доктрины в связи с анализом неприглядной практики экономических реформ 90-х гг. (Н.Ф. Кузнецова, С.В. Максимов и др.), а впоследствии была вписана в систему политической преступности в качестве одного из ее элементов (Д.А. Шестаков, П.А. Кабанов и др.). Уже к началу 2000-х гг. начинают формироваться систематические исследования коррупции в еще более широком социальном контексте (Л.М. Тимофеев, С.В. Бондаренко и др.), а впоследствии и российская политология и экономическая наука, усваивая зарубежные научные разработки, превращает проблему политической коррупции в более или менее традиционный для себя сюжет.

Зарубежные исследования проблем политической коррупции в своем широком политологическом контексте ведут свое начало с 60-х гг. XX в. Один из наиболее влиятельных американских политологов Сэмюэл Хантингтон в это время выступает с серией публикаций, прочно обосновавших взаимосвязь степени распространения коррупции и проблемы политической стабильности государств. Среди прочего он известен и весьма небесспорным утверждением о положительной роли коррупции, когда, «смазывая бюрократические колеса», она способствует модернизации<sup>89</sup>. Оппонент С. Хантингтона экономист Гуннар Мюрдаль на материале восточноазиатских стран доказывает противоположный тезис о том, что коррупция лежит в основе порочного круга нищеты в развивающихся странах<sup>90</sup>. Гарвардский политолог Джозеф Най, оценивая негативные влияния коррупционных практик на политическое развитие, дает стоимостной анализ коррупции, а также предлагает одно из классических определений коррупции как использования преимуществ публичного статуса ради частной выгоды<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М. 2004. // Huntington S. Political Order in Changing Societies. New Haven. 1968.

<sup>90</sup> Myrdal G. Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. N.Y. 1968.

<sup>91</sup> Nye J. S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, American Political Science Review, 1967. 61 (2). — P. 417 – 427.

Существенный вклад в разработку проблемы коррупции внесли А. Шлейфер и Р. Вишни<sup>92</sup>, «показавшие, что слабые, неустойчивые правительства сильнее подвержены коррупции, которая, в свою очередь, негативно отражается на экономическом росте». П. Мауро<sup>93</sup> раскрыл эту тему более детально, продемонстрировав, что коррупция негативно влияет на экономический рост через снижение инвестиционной привлекательности<sup>94</sup>.

В это же время появляются работы Сьюзан Роуз-Аккерман по политической экономии коррупции, где она широко эксплуатирует агентскую модель коррупции. Несколько позже Роберт Клитгаард выступает с весьма цитируемым и сегодня исследованием причин коррупции<sup>95</sup>, вводит в оборот свое знаменитое «уравнение коррупции». В течение длительного времени с целым рядом систематических работ о теории политической коррупции выступают Арнольд Хайденхаймер<sup>96</sup> и Майкл Джонстон<sup>97</sup>.

Исследователем В. Танци «на большом объеме эмпирического материала проверяются гипотезы относительно влияния различных факторов на уровень коррупции. Определяющим фактором ученый считает степень государственного вмешательства в экономику, уточняя, что решающее значение имеют регулирование, налогообложение, государственные расходы, качество бюрократии и уровень институционального

---

<sup>92</sup> Shleifer A., Vishny R.W. Corruption // *The Quarterly Journal of Economics*. 1993. Vol. 107. № 3.

<sup>93</sup> Mauro P. 1995. Corruption and Growth // *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 110. № 3; Mauro P. The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth // *IMF Staff Papers*. 2004. Vol. 51. № 1.

<sup>94</sup> Лазарев Е.А. Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива // *Полития*. № 1 (60). 2011. — С. 52 – 53.

<sup>95</sup> Klitgaard Robert. *Controlling Corruption*, Berkeley CA: University of California Press, 1988.

<sup>96</sup> *Political Corruption: concepts and contexts* / Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, editors. 3rd ed. 2007; Heidenheimer Arnold J. (ed.). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

<sup>97</sup> Johnston Michael. *Syndromes of Corruption. Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge, 2010.

контроля»<sup>98</sup>. Д. Асемоглу с соавторами открыли новую страницу в анализе соотношения коррупции и политического процесса, посредством формального моделирования показав, что клептократические режимы, то есть режимы личной власти, ориентированные на использование ее в целях извлечения прибыли, могут поддерживать свое существование, покупая лояльность возможных оппонентов<sup>99</sup>.

В работах Мансура Олсона об эффективности общественных институтов рождается популярная сегодня в экономической теории метафора «кочующего» и «оседлого бандита». В слабых и неустойчивых государствах политические элиты предстают в роли «кочующего бандита», который просто грабит население, но в институционально стабильных государствах он превращается в «оседлого бандита», которому более выгодно использовать свою монополию на насилие, извлекая прибыль в долговременной перспективе и обеспечивая своим «подданным» определенный уровень защиты, повышающий стабильность. «Однако, как показывает Олсон, если „оседлый бандит“ чувствует угрозу своей монополии, его временной горизонт сужается, и он начинает вести себя „хищнически“, id est подобно „кочующему бандиту“. Иначе говоря, уровень неопределенности является ключевым фактором, влияющим на выбор стратегии доминирующим актором. Коррупция — одно из самых наглядных выражений стратегии “хищнической политики“, хотя существуют и более сложные формы, такие как налогообложение и регулирование»<sup>100</sup>.

Таким образом, отечественная наука начинает развивать проблематику политической коррупции с некоторым опозда-

---

<sup>98</sup> Tanzi V. Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures // Abed G., Gupta S. (eds.) Government, Corruption and Economic Performance. Washington. 2002.

<sup>99</sup> Acemoglu D. Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment, and Politics // Journal of Comparative Economics. 2003. Vol. 31. № 4; Acemoglu D., Robinson J. Economic Origins of Dictatorship and Democracy. 2006. — L. Acemoglu D., Robinson J., Verdier T. Kleptocracy and Divide and Rule // Journal of the European Economic Association. 2004. Vol. 2. № 2 – 3; см. об этом также: Лазарев Е.А. Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива // Полития. № 1 (60). 2011. — С. 53 – 54.

<sup>100</sup> Лазарев Е.А. Указ. соч. — С. 54.

нием. Дискуссия о политической коррупции покидает рамки узкопрофессионального криминологического разговора и с начала 2000-х гг. включает обширные антикоррупционные знания главным образом из области западной экономической теории и политологии.

### **Проблема взаимосвязи коррупции и политической модернизации общества**

Среди многочисленных тем, которые развиваются зарубежной наукой в плоскости проблематики политической коррупции, одной из основных проблем является взаимосвязь коррупции и политической модернизации (или «демократического транзита» в других прочтениях). Все крупнейшие имена в этом предметном сегменте социальных наук связаны с дискуссией по данной проблеме (С. Хантингтон, С. Роуз-Аккерман, Р. Клитгаард, А. Хайденхаймер, М. Джонстон и др.).

С тех пор как С. Хантингтон в своем общемировом обзоре зафиксировал «третью волну демократизации»<sup>101</sup> (середина 1970 — начало 90-х гг.), уже прошло достаточно много времени, чтобы судить о ее результатах скептически. Оказалось, что несмотря на глобализацию экономики, культурное давление внешней среды или развитие технологий общения в нашем мире недемократические режимы не рассыпаются в прах перед мощью очевидных преимуществ демократизации. Более того, появляются особые полу-демократии, которые оказываются весьма устойчивыми, стабильными политическими образованиями. Ф. Шмиттер называет их «гибридными режимами», которые сочетают в себе элементы автократии и демократии. Интересно, что их появление характерно для стран, которые не смогли преодолеть свое социалистическое наследие и не довели до конца полный цикл политической трансформации<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века: пер. с англ. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2003. 368 с.

<sup>102</sup> См., например: Шмиттер Ф.К. Угрозы и дилеммы демократии [Электронный ресурс]. URL: // <http://www.politnauka.org/library/dem/schmitter.php>



Так, «в 1984 около половины всех стран в мире были автократическими, и около четверти демократическими. В 2004 мы наблюдаем обратную ситуацию, половина стран демократические и только 15% автократические. Эти цифры отражают очевидный прогресс в государственном управлении во многих частях мира, но некоторые эмпирические аспекты, подразумевающие „третью волну демократизации“ (Huntington 1991), приводят в замешательство. Доля полу-демократических стран возросла с 24% до 37%, несмотря на то что этот политический режим по своей сути нестабилен (Gates et al. 2006; Sanhueza 1999; Epstein et al. 2006). Похоже, полу-демократии стали более стабильными за этот период»<sup>103</sup>.

Считается, что основой для успехов полудемократических режимов является успешное оседлание местными политическими элитами механизмов управления системой политической коррупции. К последним могут относиться манипуляции с выборными институтами, периодическая «чистка» рядов вменяемой оппозиции, превалирование неформальных практик политического общения над конституционными, безусловный контроль армии и правоохранительной системы за счет материальных стимулов и символически хорошо различаемой системы поощрений за лояльность. Могут использоваться и многие другие механизмы, набор которых, последовательность и приоритетность использования сильно зависят от местного политического ландшафта, правовой культуры, исторического наследия, прочности общественных институтов и т.д.

Один из выводов современных исследований на этот счет состоит в том, что такие гибридные режимы являются столь же стабильными, как и демократии, преодолевшие определен-

---

<sup>103</sup> Фьелде Ханне, Хегре Хавард. Политическая коррупция и институциональная стабильность. Перевод статьи см. на сайте ГУ ВШЭ. [Электронный ресурс]: URL: <https://lap.hse.ru/announcements/119002565.html> (Hanne Fjelde, Havard Hegre. Political Corruption and Institutional Stability): [Электронный ресурс]: Оригинал статьи см. на сайте Института исследования проблем мира (Осло): URL: <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=5156>

ный порог благосостояния<sup>104</sup>, поскольку при умелом управлении ресурсом политической коррупции в потенциале они могут воспроизводиться бесконечно в условиях современного мирового политического уклада. Важно понимать, что политическая коррупция в полу-демократиях является не побочным продуктом развития социально-политической системы, а стержневым механизмом, обеспечивающим сплавивание поддержки и повышение управляемости перед риском потери нитей управления за извлечением ренты, контроля власти и богатства, будь то под угрозами внешнего давления, внутренней культурной эволюции и т.д.<sup>105</sup>

Данный срез исследований, описывающих взаимную связь проблем коррупции и политической модернизации, можно признать довольно плодородной почвой для формирования весьма убедительных научных наблюдений. Механизмы политической коррупции в настоящее время предстают наиболее надежным и весьма популярным средством для нивелирования конституционализма. Более того, сравнительные исследования показывают, что она является еще и средством универсальным. Это верно для нестабильных государств, где

---

<sup>104</sup> К примеру, по мнению Ф. Фукуямы, у демократий мало шансов вернуться в лоно авторитарного устройства при ВВП более 6000 долл. на душу населения: «...хотя переход к демократии осуществляется с одинаковой частотой при любом уровне развития, поворот в обратную сторону гораздо более вероятен, если страна не достигла уровня развития, при котором доход на душу населения при исчислении ВВП составляет приблизительно 6000 долл.». См.: Фукуяма Ф. Америка на распутье: Демократия, власть и неоконсервативное наследие: пер. с англ. М.: АСТ Москва, 2008. — С. 170 – 171.

<sup>105</sup> «Our argument and the results shed new light on the third wave of democratization. The remarkable increase in the number of democracies during the time-frame of our analysis has been accompanied by an increase in the number of semi-democracies and possibly an increase in corruption levels as measured here. According to our argument, this is not an anomaly, but a deliberate adaption from powerful elites under international pressure to democratize. The third wave of democratization may be less strong than it appears from studying increases in average levels of formally democratic institutions. The results have implications for studies of the effects of democracy on a variety of outcomes that do not take the informal «institutions» into account.» — Hanne Fjelde, Havard Hegre. Political Corruption and Institutional Stability. URL: <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=5156>. — P. 26.

«кочующий бандит» Олсона не освоил навыки централизованного управления коррупционным ресурсом и не смог стабилизировать государство к своей выгоде. Здесь коррупция выступает в виде «премии за риск». Но также это верно и в стабильных авторитарных государствах, где коррупция является инструментом контроля над бюрократией, бизнесом и другими «системно значимыми» группами для обеспечения политической лояльности. «Контроль над бюрократией и бизнесом достигается через так называемый «механизм заложников». Все вовлеченные в коррупционный рынок получают определенную прибыль, но при этом попадают в зависимость от карательных органов. Тем самым коррупция создает основу для политики «кнута и пряника». «Кнут» может быть применен ко всем, кто решится выступить против режима, и примеры многочисленных избирательных антикоррупционных дел против оппозиционеров лучшее тому подтверждение. Выгода же от участия в коррупции образует «пряник»<sup>106</sup>.

Весьма примечательное исследование Е.А. Лазарева проливает свет на политико-правовые причины стабильности государств СНГ. «Парадокс устойчивости» в странах, не всегда близких к характеристикам демократических, объясняется целой группой характерных институциональных черт, которые позволяют формироваться коррупционным сетям в государствах региона. Это: «(1) ориентация элит на извлечение ренты; (2) президенциализм; (3) низкий уровень институционализации политических партий; (4) зависимость СМИ от органов государственной власти; (5) политизация антикоррупционных программ»<sup>107</sup>.

Во взаимосвязи с проблематикой политической коррупции ученый выделяет также оригинальную типологию постсоветских режимов, подразделяя их на такие группы: 1) демократическое равновесие (к этому типу режимов относятся страны Балтии); 2) демократическое неравновесие (на момент

---

<sup>106</sup> Лазарев Е.А. Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива // Полития. № 1 (60). 2011. — С. 57.

<sup>107</sup> Лазарев Е.А. Политическая коррупция: объясняя природу постсоветских трансформаций // Полис. Политические исследования. 2010. № 2. — С. 120.

выхода его статьи в 2010 г. это: Украина, Молдова, Армения и Грузия); 3) авторитарное неравновесие (Киргизия); 4) авторитарное равновесие (Россия, Казахстан и Азербайджан) и 5) закрытый авторитарный режим (Белоруссия, Таджикистан, Узбекистан и Туркменистан)<sup>108</sup>.

### **Понятие неопатримониального государства**

В связи с проблемой политической коррупции современные сравнительные политико-правовые исследования часто используют термин «неопатримониальное государство». Данное понятие начинает активно использоваться в литературе по меньшей мере с начала 90-х гг.<sup>109</sup> В основной своей части данные научные разработки касаются стран, которые пытаются перестроиться на демократические рельсы, или, как их еще именуют, стран демократического транзита. Неопатримониальное государство — это развивающееся государство с авторитарным типом политического режима, при котором политическая элита консолидирует поддержку своей власти за счет системного управления механизмами политического патронажа, препятствуя либерализации и демократизации политического устройства. Изначально характеристика неопатримониального государства эксплуатировалась применительно к блоку режимов, объединяемых ранее понятием «страны третьего мира» (например, Гаити, Филиппины, Кот-д'Ивуар и другие государства Азии, Африки и Латинской Америки<sup>110</sup>). Однако с течением времени, после первых смутных лет, последовавших за развалом биполярной системы, западная политическая аналитика начала определяться и с характеристиками бывших социалистических стран. И ряд тех государств, которые вместо обеспечения устойчивости реформирования демократических институтов обратились к выстраиванию неформальной системы политического патронажа, также стали

---

<sup>108</sup> Там же. — С. 117 – 119.

<sup>109</sup> Bratton Michael and Nicolas Van de Walle. 1994. «Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa». *World Politics* 46(July): 453–489.

<sup>110</sup> Hanne Fjelde, Havard Hegre. *Political Corruption and Institutional Stability*. URL: <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=5156>

рассматриваться в контексте проблематики неопатримониального государства.

Считается, что этот термин происходит от концепта патримониального государства М. Вебера, который снова стал актуален для объяснения особенностей политического развития государств на рубеже XX–XXI в. Патримониальный режим (от лат. *patrimonium* — вотчина, отчина) означает особый тип политического господства, которое основано на центральном положении фигуры политического лидера. Классическое веберовское прочтение патримониального государства предполагает наличие следующих признаков устройства системы власти: 1) большее доверие личной лояльности, чем приверженность институтам, 2) эксплуатация практик клиентелизма и непотизма вместо формальных правовых установлений, 3) отсутствие различий между публичным и частным сектором, поскольку публичные дела являются личным делом «патриарха», так или иначе относятся к его вотчине.

Неопатримониальные государства — прямой наследник патримониальных устоев. «Что делает неопатримониальную систему отличной от патримониальной, так это то, что неопатримониальные режимы поддерживают фасад модернизации, легитимности, рациональности и профессиональных бюрократических структур»<sup>111</sup>.

Процесс реформирования неопатримониальных государств наталкивается на ряд «институциональных ловушек». Их успешное преодоление в конечном итоге связывается с отказом от системы личной власти, поэтому серьезные эволюционные реформы возможны только в случае, когда «патриарх» со своими приближенными достигают определенного консенсуса на этот счет.

Современные исследования выделяют две основные стратегии, которые в отсутствие указанной «политической воли» оказываются малоуспешными и существуют в большей степени для поддержания демократического фасада. Это стратегия заимствования институтов и стратегия выращивания инсти-

---

<sup>111</sup> Amundsen Inge. Political Corruption: An Introduction to the Issues. WP 1999: 7. — P. 8.

тутов<sup>112</sup>. «„Заимствование,, предполагает перенос на почву постсоветских стран тех норм, правил и механизмов государственного управления, которые успешно зарекомендовали себя в политических и институциональных условиях иных стран и могут быть адаптированы для решения задач экономического роста и развития (параллельно с существующим неопатримониальным „ядром,,). „Выращивание,, же основано на том, что новые нормы, правила и механизмы создаются в тех или иных сферах управления сперва на узких участках и в особых экспериментальных условиях и позднее распространяются „вширь,, и „вглубь,, на более широкие сферы. Хотя теоретически обе эти стратегии выглядят осмысленными и всячески продвигаются международными экспертами в ряде стран, на деле в условиях постсоветского неопатримониализма обе они демонстрируют неустрашимые изъяны, ставящие под вопрос их релевантность»<sup>113</sup>.

Успешной работе заимствованных, имплантированных институтов препятствует их выхолащивание, поскольку они созданы для работы в несколько другой системе ценностей. Поэтому, развиваясь ради достижения изначально редуцированных или вовсе иных задач, они, конечно, имеют какой-то результат, но с точки зрения эффективности работы всегда оказываются вне возможности адекватного сравнения с их аналогами из тех правопорядков, откуда они позаимствованы.

Стратегию «выращивания» институтов, развивающуюся на основе собственных спонтанно возникших норм и практик, также подстерегает опасность потерять свой потенциал как только соответствующий институт начинает касаться «ядра» устоявшейся системы отношений и посягать на то, чтобы изменить некие тонкие балансы сил. Поэтому данные институты могут «выращиваться» в отдельных теплицах, где будут

---

<sup>112</sup> Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. Институты: от заимствования — к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики. 2005. № 5. — С. 5 – 27.

<sup>113</sup> Гельман В.Я. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатримониализма / Владимир Гельман: Препринт М-41/15. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2015. — С. 27 – 28.

иметь локальный эффект. В литературе для таких проектов, курируемых отдельными влиятельными политиками из верхушки политической иерархии (pet projects), используется термин «карманы эффективности»<sup>114</sup>.

Несмотря на то, что полудемократические, гибридные режимы демонстрируют в настоящий период развития политических процессов в мире завидную стабильность, уступая в этом качестве лишь демократиям с высоким уровнем жизни<sup>115</sup>, неопатримониальная их разновидность представляется наиболее уязвимой и содержит в себе риск быстрого коллапса всей политической системы, поскольку основана на единственной фигуре верховного политического лидера.

В настоящее время высказываются различные идеи в отношении оптимальных способов выхода из неопатримониального режима. Успех стратегии замены одного политического лидера на его преемника с тем, чтобы система отношений власти сохранилась в неприкосновенности, кажется маловероятной, поскольку качества, обеспечившие лидерство прежнего «патриарха», и его личные отношения с центрами сил, которые он уравнивал прежде, невозможно унаследовать. Вероятно, ради сохранения влияния элиты будут способны на компромисс в отсутствие прежнего лидера, но эта система ручного управления неизбежно придет в движение по законам неопатримониального уклада, поскольку он основан на личных связях, качествах, талантах, амбициях и пристрастиях, которые привносит собой личность лидера.

Между тем, поскольку смена лидера неизбежна, хотя бы в силу естественных причин, очевидные потребности сохранения политической стабильности требуют выстраивания более надежных опор государственности, чем вера представителей элиты в то, что новый лидер будет отличаться от прежнего не очень сильно. Проще говоря, необходимы политико-правовые институты, заимствованные или выращенные, которые

---

<sup>114</sup> Geddes B. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press, 1994.

<sup>115</sup> Hanne Fjelde, Havard Hegre. *Political Corruption and Institutional Stability*. URL: <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=5156>

на основе элитарного консенсуса будут поступательно, но неуклонно<sup>116</sup> допускаться к выстраиванию отношений «ядра» неопатримониальной системы при действующем верховном правителе и под его авторитетным контролем. Таким образом, поступательная реформа по укреплению разнообразия и взаимодействия политических институтов, рассчитанная на среднесрочную перспективу и проводимая на основе консенсуса элит, выглядит наиболее сбалансированным способом выхода из неопатримониального типа государственности с более или менее предсказуемым позитивным результатом.

### **Препятствия реформам в неопатримониальных системах**

В современной литературе по этому поводу высказан целый ряд весьма ценных наблюдений, к которым нам имеет смысл обратиться. Они показывают, что достижению консенсуса элит и формированию политической воли как приводного ремня институциональных реформ могут помешать некоторые обстоятельства и условия, по поводу которых у реформаторов не должно быть иллюзий.

Во-первых, необходимо отдавать отчет в том, что коллапс политической системы, которая не реформируется своевременно, экономический спад, гражданская война и прочие вероятные его следствия для многих представителей политической элиты могут не восприниматься как трагедия. В лучшем случае — как потеря хорошего источника дохода, вполне предсказуемая, впрочем, а потому включенная в персональную стратегию пребывания во власти. Очевидно, что в неопатримониальном государстве, где личная лояльность обычно стоит выше профессионализма или личного достоинства, а работа на государственной службе в значительной степени является рентоориентированной, пестуются такие личные качества, которые не способствуют развитию государственного мышления. Иначе говоря, коллапс государства для некоторой

---

<sup>116</sup> Причем, принимая во внимание, что лидеры неопатримониальных режимов по определению как правило довольно возрастные, очевидно это должно иметь место в среднесрочной перспективе (5 – 10 лет), т.е. максимум в течение двух стандартных избирательных циклов.



части политической элиты неопатримониальной политической системы выступает не убедительным аргументом к началу реформ, а вопросом верной оценки времени, когда необходимо капитализировать свои активы и вывести в тихую гавань за пределы страны.

Поскольку изменение системы мотивации в неопатримониальной политической системе даже при наличии реформистского консенсуса не является задачей, разрешимой в среднесрочной перспективе, здоровой части политической элиты таких стран необходимо позаботиться о том, чтобы механизм вывода активов из-под национальной юрисдикции был по меньшей мере не простым и лишил уверенности коррупционеров в том, что они или их наследники могут ими воспользоваться. В развитых правовых системах в настоящее время уже существует развитое законодательство, во-первых, связанное с фактическим учетом динамики благосостояния чиновников через механизм декларирования активов, во-вторых, направленное на борьбу с отмыванием доходов. Между тем стоит признать, что если успех в развитии первого направления целиком зависит от национальных властей, то второе направление станет эффективным лишь в случае, когда будет окончательно сформирована система международных соглашений, обеспечивающих прозрачность мировой финансовой системы, препятствующих созданию оффшоров, формирующих реальную практически работающую систему выявления и возврата активов.

Во-вторых, в антикоррупционной литературе сегодня общим местом является утверждение, что значительная база природных ресурсов стабилизирует любой авторитарный режим, в том числе и неопатримониальный. Связано это в общем смысле с тем, что, извлекая ренту из монополизированного рынка по добыче ископаемых, политические элиты не зависят от подавляющей части налогоплательщиков и, соответственно, избирателей, и лишены поэтому необходимости идти на компромиссы с ними по поводу, например, сбора налогов и любых других вопросов<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> См., например: Ахметова Г.Р. Коррупция в нефтедобывающих странах: учебное пособие. Алматы: Издательство «Кульжахан», 2002. 150 с.

Так называемое «нефтяное проклятие», которое позволяет законсервировать политическую элиту, является не худшим из следствий. В ряде случаев зависимость от цен на углеводороды заводит национальную экономику в более опасную институциональную ловушку, которая получила 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 перекося экономики страны и социальное напряжение»<sup>118</sup>.

Иными словами, в случае монополизации политической элитой для извлечения ренты рынка природных ресурсов сохраняется возможность при наличии реформистского консенсуса диверсифицировать экономику, создав большее число собственников, которых персоналистская неопатримониальная система не сможет контролировать, создавая таким образом спрос на законность и расширяя потенциал политического разнообразия. Однако в случае развития «голландской болезни» диверсификация экономики становится не просто вопросом обеспечения конкуренции и снижения административных барьеров. Развитие экспортных отраслей хозяйства, помимо торговли нефтью, перестает быть прибыльным. Поэтому выйти из сложившейся системы оказывается непомерно сложнее, например, опираясь на развитие внутреннего рынка, который мог атрофироваться за годы простоя, либо привлекая иностранные инвестиции, что может быть связано с сокращением издержек за счет местных трудовых ресурсов, льготным налогообложением, а также формированием благоприятного делового климата, очищенного от коррупционных практик. Таким образом, для того чтобы окончательно не за-

---

<sup>118</sup> Макферсон Ч., Максиррей С. Коррупция в нефтяном секторе // Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана: пер. с англ. М.: Альпина Паблшерз, 2010. — С. 249.

вязнуть в этой ловушке, что означало бы верный выход на сценарий коллапсирования неопатримониальной политической системы, необходимы энергичные шаги по диверсификации национальной экономики.

Между тем не стоило бы переоценивать значимость экономических факторов для излечения от коррупционных практик. В современной профильной науке можно считать доказанным факт, что коррупция мешает развитию бизнеса только когда издержки от нее слишком высоки для образования приемлемой нормы прибыли. Однако для предпринимателей необходимость платить взятки — это одна из статей расходов, естественная для ведения бизнеса на развивающихся рынках. Более того, благодаря неформальным договоренностям коррупция помогает избавиться от конкурентов или выиграть в тендере, что для малоответственного бизнеса не представляет большой проблемы. Международные инициативы, связанные с развитием антикоррупционного комплаенс-контроля и поддержанием усилий по предотвращению взяточничества в международных коммерческих операциях, только начинают формировать современный стиль международного бизнеса. Однако вопрос не об этом. Важно понимать, что экономические аргументы не всегда являются наиболее убедительными в поиске мотивов для предотвращения коррупционных практик, в том числе практики политической коррупции в системе неопатримониального государства. Антикоррупционные реформы — это вопрос не экономии или достатка, это вопрос идеалов.

В-третьих, среди нюансов, которые необходимо иметь в виду, размышляя о возможных направлениях эволюции неопатримониальных режимов, необходимо упомянуть о стереотипах отношения к власти и привычках. Хотелось бы оставить без комментариев распространенную установку о том, что отдельные народы питают склонность к сильной руке и плохо переваривают плюрализм в решении общих вопросов. Как представляется, это обстоятельство совершенно не связано с какими-то национальными чертами, а является производным от некачественного воспитания и образования и отсутствия соответствующей практики во взаимодействии с органа-

ми власти, которой нет, разумеется, не потому, что обывателю это не нужно, а потому что авторитарная государственная машина, не испытывая потребности оперировать в отношениях определенного типа, не организует там институтов и не создает правовых норм.

Соответственно, не о чертах национальной культуры здесь речь, а о стереотипах поведения, которые обыватели не оценивают в терминах этики или права, но эксплуатируют на практике, потому что «так принято». Во-первых, относительно развивающихся государств, которые прежде были колониями европейских метрополий, есть мнение, что коррупционные традиции там насаждались завоевателями, а не являются выражением их традиционных представлений о надлежащих нормах политического общения. Во-вторых, применительно к постсоветским государствам довольно убедительной является позиция, что коррупционные практики стали распространяться здесь в своеобразной системной неопатримониальной форме в связи с остаточной памятью об устройстве советской политической системы с ее такими характерными чертами, как сочетание внешней формальной структуры власти в лице государственных органов, наличием внутренней, реальной системы отношений по принятию политических и экономических решений и контролю власти в виде аппарата коммунистических партий, как существование партийной номенклатуры, которая жила автономно от остального народа и др. «Коррупция в посткоммунистической Европе — не следствие возврата к предпринимательству и появления крупной наличности. Она вызвана сохранением организационных и управленческих структур коммунистической эпохи при отсутствии каких-либо институтов обеспечения подотчетности, которые исчезли вместе с падением диктаторских режимов»<sup>119</sup>.

Можно привести еще одну, довольно оригинальную позицию, которая имеет отношение к нашему разговору о наследии и стереотипах восприятия власти и высказывалась в западной литературе применительно к объяснению особенностей

---

<sup>119</sup> Мунгиу-Пиппиди А. Коррупция: проблема культуры или неподконтрольности чиновников обществу? // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 2 (43). — С. 26 – 27.

устройства советского общества: «Причина стабильности режима — новый „общественный договор“, неизвестный ранее истории, — граждане отдают государству свободу в обмен на контролируемое государством право на злоупотребление. Государство при этом гарантирует минимальные условия существования» (М. Геллер, А. Некрич). «Децентрализация управленческого аппарата советской системы с ее терпимостью к расхлябанности, воровству и взяточничеству, возможно, и является причиной, почему советские граждане не проявляют революционных настроений» (М. Монтмас, С. Роуз-Аккерман)<sup>120</sup>.

Справиться с установками такого рода значительно сложнее, чем обуздать наиболее беспринципную космополитическую часть политической элиты или создать условия для диверсификации национального хозяйства, избавившись от «ресурсного проклятия», поскольку они имеют отношение к устоявшимся привычкам людей и особенно образу их мыслей. Между тем, что касается привычек, то они могут быть изменены более или менее оперативно с помощью верных настроек системы правового регулирования и должного, последовательного контроля за соблюдением установленных норм. Сложнее обстоит дело со стереотипами мышления и ментальными образами, которые могут быть преодолены в результате долговременной, целенаправленной и осмысленной культурно-идеологической реформы в области общественно-политических знаний и навыков, которая может дать результат посредством народного просвещения и открытого диалога в свободных средствах массовой информации.

## **§ 5. Типология политической коррупции. Электоральная коррупция**

### **Особенности постановки вопроса о политической коррупции в конституционно-правовой науке**

Современная политико-правовая наука обнаруживает новые подходы к анализу причин распространения коррупции

---

<sup>120</sup> Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция. М., 2000. — С. 80.

на политический уровень и открывает новые особенности функционирования целого ряда государств авторитарного типа с опорой на системную эксплуатацию коррупционных практик. Глубокие теоретические и сравнительные исследования выглядят в достаточной степени убедительными для того, чтобы подвергнуть их пристальному разбору в связи с изучением проблем развития властеотношений в рамках традиционного конституционно-правового знания.

Между тем этому посылу существует ряд препятствий, которые осложняют свободный научный поиск в этом проблемном поле. В первую очередь настороженность исследователей в отношении указанного массива данных современной западной политологии вызывает то, что довольно много параллелей с устройством неопатримониального государства мы обнаруживаем в текущей отечественной практике властеотношений. Поэтому наблюдения и выводы современной мировой политологической теории, которые в неприглядном свете выставляют некоторый черты развивающейся отечественной демократии, субъективно могут восприниматься как чересчур прямолинейные, а то и вовсе безапелляционные.

Однако надо признать, что за исключением работ ряда российских политологов, которые публикуются как на русском, так и на иностранных языках, Россия не часто попадает в фокус исследований неопатримониального государства, в особенности если говорить о крупнейших и наиболее влиятельных исследованиях. С точки зрения политологической науки, каких-то совершенно уникальных процессов политического развития, которые не были бы характерны или не встречались бы в других странах демократического транзита в других частях света, в нашей стране не наблюдается. Не случайно понятие неопатримониального использовалось в политологии 90-х гг. XX в. применительно к исследованию перипетий политического развития в отдельных странах Африки, Азии, Латинской Америки, и лишь спустя десятилетие сходные черты ученые начали встречать в анализе строительства политических систем европейских и централь-

ноазиатских государств бывшего соцлагеря, которым по различным причинам не повезло с условиями для сохранения устойчивости вектора не развитие демократических институтов. Поэтому вряд ли можно рассматривать проблематику неопатримониальных государств как производное некой идеологической работы западных правительственных институтов. Проблема политической коррупции, которая сегодня в качестве одной из ветвей политологии, развивавшейся с 60-х гг. прошлого века, стала касаться интересных для нас процессов внутреннего развития, не имеет никакого отношения к задачам такого рода.

Иными словами, принимая во внимание, что эти знания добыты в результате глубоких сравнительных исследований в течение последних нескольких десятилетий, что позволяет в полной мере оценить их убедительность и полноту, самое неверное решение, которые можно было бы принять — это отрицать их достоверность, игнорировать наработки современной политологии и исключать их из научной дискуссии по вопросам развития властеотношений. Разумеется, не в последнюю очередь это касается и конституционно-правовой доктрины. Исключение себя из международной дискуссии на этот счет чревато тем, что российская наука упустит время по освоению результатов работы огромного научного конвейера, что способно будет сделать национальную науку более слабой, местечковой и неспособной управляться с технологиями политической организации современного общества.

Вместе с тем, учитывая некоторый идеологический перегрев, который коснулся в том числе и научных дискуссий, близких к анализу политических процессов, было бы полезно преодолеть возможное отторжение итогов соответствующих исследований посредством более гибкого научного языка. Как представляется, у современной науки конституционного права имеется достаточно большой потенциал для этого, поскольку она располагает, как и любая другая отраслевая юридическая наука, своим профессиональным тезаурусом (и чего часто оказывается лишена отечественная по-

литология, которая использует общий словарь с зарубежной политологией). Поэтому массив продуктивных знаний современной политологии, возникающих на стыке представлений об устройстве функционирования политической системы и анализа коррупционных процессов, может быть переведен на язык, привычный для отечественного конституционного законодательства без навязчивых аналогий, которые отвлекают исследователей от сути вопроса.

### **О месте проблемы политической коррупции в системе конституционно-правового противодействия коррупции**

При рассмотрении области пересечения структуры конституционного права и структуры современных антикоррупционных стратегий мы увидели довольно много точек близкого соприкосновения этих областей знаний (нарушения в ходе избирательного процесса, лоббизм, конституционно-правовой статус должностных лиц, механизмы конституционно-правовой ответственности политически значимых фигур, антикоррупционные по своему характеру права вроде права на доступ к информации, проблемы устройства государственной распределительной системы и пр.). Все они, коль скоро речь о конституционно-правовых проблемах, имеют отношение к предмету конституционного права, т.е. властеотношениям. Однако среди них явно различимы вопросы, которые составляют содержательную сторону властеотношений, и вопросы, выражающие особенности функционирования сложившейся системы властеотношений. Если первые имеют отношение непосредственно к моменту формирования совокупной политической воли, формирования механизмов власти, отражают процесс конструирования системы народовластия, то вторые связаны с многочисленными и разного калибра вариантами осуществления принадлежащей народу власти, будь то соблюдение прав граждан, гарантирование интересов институтов гражданского общества, оптимизация различных управленческих процессов в системе органов власти, выстраивание механизмов контроля



и т.д.<sup>121</sup> Именно таково соотношение политической коррупции и других вопросов противодействия коррупции в конституционном праве.

Как мы видели ранее, вопросы, объединяемые темой политической коррупции, появляются в пределах конституционно-правового рассмотрения чуть ли не с момента возникновения самого конституционного права как самостоятельной отрасли знания, поскольку, например, проблемы политического патронажа или подкупа избирателей в ходе предвыборных кампаний не могли не рассматриваться как девиация, которая должна быть преодолена в демократическом государстве. Однако в течение долгого периода электоральная коррупция не претендовала на то, чтобы каким-то образом повлиять на признание государства недемократическим в связи с несоответствием стандартам соответствующего времени. Современная же западная политико-правовая наука, тщательно исследовав собственный опыт строительства демократической государственности, разработала инструментарий, позволяющий определять черты несущественных и спорадических фактов электоральной коррупции от тех, которые подрывают основы демократии в связи со своим системным характером, охватом и распространенностью. В результате оказывается, что практика системного политического патронажа в электоральном процессе как встречалась в западных странах, но в XIX в., так встречается в развивающихся странах, где политическая культура переживает аналогичное развитие, но уже в наши дни. Разумеется, если соотносить практику системной электоральной коррупции с самыми современными и передовыми

---

<sup>121</sup> Похожим образом ставит вопрос Д.А. Зарандия: «Необходимо различать политический аспект коррупции и политическую коррупцию, что иногда в научной работе отождествляется. Политический аспект коррупции характеризует определенную сторону, сюжет политики, представленный в неполитических видах коррупции. Политическая коррупция как явление характеризуется политической целостностью, системностью и содержательностью, в которых субъекты и объекты коррупционного отношения политичны по природе, целям, задачам и мотивациям». См.: Зарандия Д.А. Политическая коррупция как форма теневой власти: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Дону, 2012. — С. 9 – 10.

стандартами либеральной демократии, западные государства образца XIX в. и сегодняшние страны демократического транзита довольно далеки от идеала. Если смотреть на вещи прямо, то перед нами не проблема двойных стандартов, а вопрос определенной этапности в развитии политической культуры и демократических институтов отдельных стран.

В числе вопросов, относящихся к ядру проблемы политической коррупции, можно отнести не только коррупцию в избирательном процессе, т.е. при формировании народных представительств, но и при формировании органов исполнительной власти и других государственных органов, где используются не выборы, а процедуры назначения на должность, эксплуатирующие оценку профессионализма, деловых навыков, опыта работы, возраста и т.д. В этой системе отношений коррупция, как правило, приобретает форму nepотизма (кумовства), при котором в систему формальных профессиональных оценок кандидата на должность вмешиваются факторы субъективного свойства (родственные, земляческие, дружеские и прочие связи с лицом, принимающим решение о назначении).

К кругу проблем политической коррупции nepотизм может относиться в двух основных случаях: во-первых, если такая практика имеет отношение к должностям, которые в данном правовом порядке считаются политическими или политически значимыми, во-вторых, если при назначении доминируют не просто некие субъективные привязанности, а мотивы политической лояльности кандидата к соответствующему должностному лицу. В широком смысле эта тема может быть известна классическому конституционному праву через постановку вопроса о праве на равный доступ к государственной службе, что определенно составляет проблему для многих современных государств, где политический истеблишмент традиционно пытается выдерживать дистанцию по отношению к остальному обществу. И речь не только о проявлениях трайбализма в политической практике некоторых слаборазвитых многонациональных африканских государств или о номенклатуре, которая задержалась у власти после развала соцлагеря в отдельных странах среднеазиатского региона, проблема равенства возможностей волнует и многие

развитые современные демократии вроде Великобритании, сохраняющие отдельные черты классовых обществ.

Еще один вопрос, традиционно относящийся к проблематике политической коррупции, — это лоббизм. Его особенность заключается в том, что лоббистские практики в случае их определенной формализации (официальная регистрация в качестве лоббиста и раскрытие информации о лоббистской деятельности) в конституционной доктрине ряда государств не относятся к противоправной деятельности и потому не могут считаться коррупционными. Например, это относится к США, где законодательство о лоббизме развивается со второй половины XIX в. и опирается на конституционные права граждан, гарантирующие свободу союзов и свободу петиций, о чем мы уже говорили несколько выше.

Для государств, в которых традиционно сильна классическая правовая доктрина народного суверенитета (например, Франция) проблема правового регулирования лоббизма представляет собой не совсем корректную постановку вопроса. Однако и в таких странах, несмотря на то, что с теоретической точки зрения правовое регулирование лоббизма может означать недопустимое согласие на вплетение некоего частного интереса в процесс выработки общенародной политической воли, отказ от регулирования лоббизма является не лучшим выходом. Такой вариант решения не предотвращает фактического лоббизма и не позволяет разграничить случаи действительно коррупционного по характеру влияния на государственно-властные решения от случаев, например, информационной или экспертной работы гражданских и предпринимательских объединений с органами власти, которые позволяют последним принять более взвешенное решение в общенародных интересах.

### **Типология политической коррупции**

Принимая во внимание, что современное общее антикоррупционное знание имеет междисциплинарный характер и далеко от своей завершенной формы и четкой структуры, разнообразие видов политической коррупции в подавляющем числе случаев формализуется при помощи приема типологизации.

Это позволяет на основе изучения сравнительного опыта и практических обобщений индуцировать новые сгустки нашей осведомленности об основных видах коррупционных явлений, отвоевывая пространство у неопределенности. Прием классификации, который, как принято полагать, требует более четкого представления о границах изучаемого объекта, встречается обычно в отношении строго формального знания. В юридической науке так, например, классифицируются виды коррупционных преступлений сообразно уголовным кодексам. Однако в отношении такого вида коррупции, как политическая, даже уголовно-правовая наука и криминология не имеют таких комфортных условий, поэтому работы о политической коррупции, которые встречаются в этой сфере юридического знания, также представляют собой типологию, нежели классификацию.

Согласно К. Джибсону и Д.Роуворту случаи политической коррупции можно объединить в следующие виды:

а) политический патронаж — опека политиков над избранными нижестоящими структурами, создание для них наиболее благоприятных условий в обмен на личную преданность и политическую поддержку;

б) «покупка голосов» — осуществляется в ходе избирательных кампаний, применяется в отношении фиксированных групп избирателей (подарки, алкогольные напитки, другие материальные ценности);

в) «общественная кормушка» («*poor barrel*») — буквально «бочка с салом» (деньги и средства, выделяемые из казны местным властям для общественных нужд в целях завоевания симпатий избирателей);

Кроме того, выделяются виды политической коррупции из числа преступлений, т.е. случаи уголовно-наказуемой политической коррупции, к которым авторы относят следующее:

г) взятка как разовый акт (*bribery*);

д) подкуп, «покупка политического деятеля на длительный срок», буквально «прививка» («*graft*»)<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> См.: Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002. — С. 170.

По мнению П.А. Кабанова политическая коррупция заключается в деятельности субъектов политики вопреки своим обязанностям и правам других лиц и, как правило, проявляется:

- в лоббировании при принятии нормативных актов в интересах заинтересованных (финансовых, промышленных и т.д.) групп или транснациональных корпораций;
- в бюрократическом «рэкете», выраженном в вымогательстве материальных средств у коммерческих структур для их «переброски» в иные предпринимательские организации, политические партии, общественные фонды и к другим адресатам (не связанным с прямой личной выгодой);
- в участии должностных лиц и государственных служащих в коммерческой деятельности в целях финансирования необходимого уровня жизни для данной категории лиц и членов их семей;
- в предоставлении государственных финансовых и материальных ресурсов в избирательные фонды отдельных претендентов на выборные государственные должности в органах власти и местного самоуправления и др.<sup>123</sup>

Генеральный секретарь ООН в своем докладе «Поощрение и поддержание правопорядка и надлежащего управления: борьба с коррупцией» к актам коррупции в социально-политической сфере жизни общества относит:

- покупку и обеспечение голосов избирателей;
- незаконные взносы на политические нужды;
- неправомерное использование государственных средств и ресурсов для нужд политической партии<sup>124</sup>.

Согласно позиции Е.А. Лазарева «административная коррупция, клиентелизм и электоральная коррупция проявляются на микроуровне политического процесса. В свою очередь, макрополитическое изменение определяется соотношением

---

<sup>123</sup> См.: Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение: монография. Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ, 2004. — С. 49 – 50.

<sup>124</sup> Кабанов П.А. Указ. соч.

тенденций «захвата государства» и «захвата бизнеса», которые отражают стратегии двух конкурирующих акторов — политической бюрократии и экономических групп интересов»<sup>125</sup>.

По мнению Ч. Макферсона и С. Максиррея, «цель политической коррупции — оказание воздействия на политику [...], а также принятие законов и режимов налогообложения, которые приносят политическую или личную выгоду в ущерб интересам общества. Покровительственная внешняя политика, налоговые льготы, контроль цен, предоставление исключительных прав, введение специальных процедур бухгалтерского учета и масса специальных отраслевых и региональных поблажек, характерных для нефтяной отрасли, — все это вполне можно отнести к категории политической коррупции. Откровенно противозаконные действия вроде предложения взятки в этой сфере встречаются не всегда. Более важную роль здесь играет так называемая законодательная коррупция. Она возникает в сфере принятия решений относительно политики в результате заботливо культивируемых близких взаимоотношений между политиками или законодателями и определенными группами заинтересованных лиц. Лоббизм — лишь один из аспектов законодательной коррупции. В обмен на нужные действия или поддержку политики могут после отхода от дел получить теплое место в группе интересов, например, кресло в совете директоров или другую руководящую должность. В советах директоров нефтяных компаний очень часто оказываются бывшие высокопоставленные политики, входящие в высшие политические круги. Понятно, что спектр действий в этой сфере может быть очень широким, от законного лоббирования до криминального подкупа»<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> Лазарев Е. А. Политическая коррупция: объясняя природу постсоветских трансформаций // Полис. Политические исследования. 2010. № 2. — С. 111.

<sup>126</sup> Макферсон Ч., Максиррей С. Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; пер. с англ. М.: Альпина Паблицерз, 2010. — С. 256.

Встречаются и другие варианты типологии политической коррупции<sup>127</sup>. Разнообразие представлений о видах политической коррупции довольно велико, поэтому зачастую попытки предложить некую исчерпывающую классификацию в особенности при отсутствии комментариев, как мы говорили выше, не выглядят убедительно. Тем не менее мы можем заметить, что современные ученые говорят о вполне определенной области коррупционных практик и выделяют основные типы политической коррупции во многом очень сходно.

Если попробовать максимально компактно изложить типологию политической коррупции в зависимости от основных сфер ее приложения в сочетании с характерными используемыми коррупционными методиками и объединив их по основным целям, которые коррупционеры пытаются достигать, то вариант может быть следующим:

1) электоральная коррупция (включая использование административного ресурса, мошенничество с подсчетом голосов, вбросы избирательных бюллетеней, покупку голосов и др.) — для обеспечения места (мест) в народном представительстве;

2) nepотизм (кумовство) (включая политический патронаж) и покупка должностей — для занятия государственных постов, где решения принимаются в результате назначения, а не выборов;

3) противозаконный лоббизм (в том числе в форме технологии «приватизации государства» («захвата государства») — для «покупки» государственно-властных решений;

4) присвоение публичных фондов с использованием политических процедур или для достижения политических целей (в том числе посредством методов «бюрократического» рэкета) — для приобретения имущества в личных целях или для решения групповых задач;

5) злоупотребление полномочиями в политических целях (в том числе в обход законно установленных демократических

---

<sup>127</sup> 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. 237 – 238.

процедур) — для укрепления личной или групповой власти, обеспечения поддержки высокого должностного статуса.

Поскольку в данном случае имеет место типология, а не классификация, выделение этих видов политической коррупции по нескольким основаниям вполне приемлемо, тем более что результат оказывается довольно наглядным. Последнего качества часто бывают лишены типологии политической коррупции в зависимости от технологии противоправной активности или в зависимости от составов правонарушений<sup>128</sup>, которые не могут раскрыть, в каких областях политической жизни и для каких политических целей применяются соответствующие приемы.

### **Вопрос о разновидностях политической коррупции в неопатримониальных государствах**

Согласно представлениям современной политико-правовой науки об этом типе авторитарных государств, неопатримониальные государства не просто допускают широкую практику политической коррупции, но основывают на ней свою политическую стабильность. Это означает, что мельчить со взяточничеством или вымогательством при попытке типологизации политической коррупции здесь не приходится. За любыми ключевыми политическими или экономическими решениями в стране стоят могущественные политические кланы, которые могут договариваться между собой, терять или приобретать поддержку верховного патрона или его ближайших приближенных, перестраивать свои коалиции.

В зависимости от специфики формирования государственности в разных регионах мира основные черты политической коррупции или наиболее популярные способы извлечения коррупционных преимуществ могут отличаться. Об этом хотя бы свидетельствует «географическая» классификация корруп-

---

<sup>128</sup> В российском УК к ним можно отнести в первую очередь такие составы преступлений, традиционно относящиеся к коррупционным: дача и получение взятки (подкуп), злоупотребление полномочиями, превышение полномочий, присвоение полномочий, присвоение или растраты, вымогательство, мошенничество, незаконное участие в предпринимательской деятельности и др.



ции, которую мы рассматривали в начале этой главы. К примеру, для стран Латинской Америки характерно формирование могущественных мафиозных картелей, в африканских странах часто складывается шаткий баланс олигархических кланов во власти, в странах Азии механизмы политической коррупции являются традиционной формой обеспечения лояльности вышестоящего начальства<sup>129</sup>.

Однако неопатримониальные государства интересны для научного разбора не своими особыми наборами коррупционных техник, поскольку этим они отличаются от других авторитарных или демократических стран не особенно существенно. Неопатримониальные государства объединяет системность использования демократических процедур для прикрытия фактических неформальных взаимодействий, поэтому значительно важнее обращать внимание на то, каким образом осуществляются манипуляции с формальным демократическим фасадом и какая именно система неформальных отношений за ним скрывается.

Поскольку легитимность политической системы неопатримониальных государств основывается на фигуре патриарха, политическая стабильность находится в зависимости от поддержания и укрепления этого стержня. Среди основных способов решения данной задачи обычно называют:

- использование административного ресурса для получения гарантированного результата на выборах главных политических органов власти;
- обеспечение контроля за ходом публичной дискуссии в средствах массовой информации, назначение тем и программирование результатов обсуждений;
- гарантирование лояльности представителей силовых ведомств через продуманную кадровую политику в силовых и правоохранительных ведомствах, а также через систему льгот и материальных поощрений;
- периодическую «чистку» оппозиции путем показательных процессов в отношении ее лидеров;

---

<sup>129</sup> Анतिकоррупционная политика... / под ред. Г.А. Сатарова. — С. 78.

- обескровливание независимого или несистемного бизнеса, а также институтов гражданского общества за счет административных барьеров, силовых акций, формирования некомфортных для их деятельности законодательных рамок;
- формирование системы «ручного управления» при принятии экономических решений для примирения разных сегментов политической элиты, которые оказываются зависимы от позиции патриарха;
- выработку и объективирование через символические акты и действия лидера системы неформальных правил и установок в отношении требуемого или приемлемого поведения представителей разных социальных слоев.

Все это, как и многие другие способы обеспечения легитимности данной модели политической системы, сводится в конечном итоге к фирменной для неопатримониального государства коррупционной технологии патронажа. Так, доведенная до совершенства стратегия «захвата бизнеса»<sup>130</sup> позволяет сравнительно небольшой части политической элиты контролировать процессы развития любой значимой части политической системы, обеспечивать лояльность основных держателей ресурсов власти, собственности или силы и поддерживать определенное согласие в обществе, или, иными словами, успешно «приватизировать» государство<sup>131</sup>.

### **Электоральная коррупция как центральный элемент проблематики политической коррупции**

При рассмотрении всевозможных вариаций политической коррупции для конституционно-правового анализа наиболее важным вопросом оказывается противодействие электораль-

---

<sup>130</sup> Там же. — С. 81.

<sup>131</sup> Приватизацией государства называют «действия отдельных лиц, групп или фирм в государственном или частном секторе с целью формирования выгодных для себя законов, правил, постановлений и политики». См.: 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. 31.

ной коррупции. Это утверждение базируется на верховном положении идеи народовластия в системе идеалов конституционализма. Сомнение в том, что власть в данном государстве действительно принадлежит народу, лишает соответствующую модель политической системы легитимности, любых серьезных претензий считаться демократической.

Существует огромное количество признаков, которые могут свидетельствовать о том, что народ не является или перестал быть источником власти. Но в наиболее ярком и концентрированном виде это становится понятно в результате анализа выборного процесса в таком государстве. Выборы в сжатой и хорошо организованной процедурной форме являются способом составления совокупной политической воли народа, которая находит свое отражение, во-первых, в фигурах народных представителей, составляющих верховные органы власти, принимающие наиболее важные для этого государства решения, во-вторых, в идеях, задачах и требованиях, которые эти народные представители перед избирателями обязуются провести в жизнь. Соответственно, если на пути свободного формирования воли и передачи своей части народного суверенитета (волеизъявления) гражданами встает препятствие, то возникает угроза главному и наиболее ценному с точки зрения конституционного права качеству демократического правления — принадлежности власти народу, народовластию.

Подтверждением центрального значения темы электоральной коррупции среди прочих разновидностей политической коррупции для конституционного права является и то, что это старейшая тема в профильной отраслевой литературе, которая исследуется с XIX в., т.е. после того как в результате слома абсолютистских государств выборы входят в политический обиход западных стран. Важно отметить, что данная проблема появилась задолго до того, как в политической науке сформировалось более или менее определенное представление о феномене политической коррупции как таковой.

Соответственно, сегодня эту тему отличает то, что для противодействия электоральной коррупции в рамках нацио-

нальных правопорядков существует развитое законодательство в составе избирательного права как подотрасли конституционного права. Традиционное повышенное внимание со стороны конституционно-правовой науки, политической аналитики, обывательского интереса гарантирует значительно более качественное и детальное правовое регулирование, чем в отношении любой другой формы политической коррупции. Российские специалисты, студенты и просто наблюдатели легко могут оценить это по объему даже основных источников отечественного избирательного права<sup>132</sup>. Совершенно очевидно, что в этом нормативном массиве присутствуют нормы, препятствующие развитию коррупционных практик.

Более того, как уже отмечалось ранее, к настоящему времени можно отметить весьма примечательную тенденцию, связанную с формированием наднациональных норм конституционно-правового характера, касающихся противодействия электоральной коррупции. Речь в данном случае идет совсем не о примерах противодействия коррупции в регулировании процесса формирования неких наднациональных представительств вроде Европарламента в Европейском Союзе. В настоящее время на глобальном уровне под эгидой ООН принята Конвенция ООН против коррупции 2003 г., где мы обнаруживаем общие антикоррупционные стандарты законодательства о выборах и политических партиях современных государств<sup>133</sup>. На уровне региональных межгосударственных объединений мы встречаем еще более предметные, определенные и кон-

---

<sup>132</sup> Федеральный закон 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; Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171; Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

<sup>133</sup> См. п. 2 и 3 ст. 7 Конвенции / Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Заклучена в г. Нью-Йорке 31.10.2003) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

кретные акты, устанавливающие для процесса выборов современные антикоррупционные нормативы<sup>134</sup>.

### **Классификация электоральной коррупции**

Применение коррупционных механизмов в избирательном процессе направлено на приобретение власти посредством намеренного искажения процесса волеизъявления избирателей к выгоде коррупционеров. При этом выгода может быть как корыстной, так и иметь признаки так называемой «иной личной заинтересованности», как мы говорили выше, включая личные карьерные соображения или обеспечение лояльности избранного народного представителя по отношению к курирующему выборы патрону. То есть по своему существу электоральная коррупция представляет собой завоевание власти коррупционером (или его протеже) вопреки воле избирателей.

Имеет место большая вариативность способов классификации электоральной коррупции. Всякий раз мы должны отличать электоральную коррупцию как от нарушений любого другого типа, так и от непротивоправного поведения кандидатов. К числу первых можно отнести, например, прием пожертвования в избирательный фонд кандидата от ненадлежащего донора или формирование участковой избирательной комиссии с нарушением требований избирательного законодательства по числу представителей партий или государственных и муниципальных служащих. Примером непротивоправного поведения может служить популизм кандидатов и неисполнение обещаний избранным политиком в связи с его непрофессионализмом, недостатком ресурсов или нечестностью, поскольку в отсутствие прочих признаков

---

<sup>134</sup> Например, непосредственно проблемам такого рода целиком посвящена Рекомендация Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» 2003 г., которая регламентирует вопросы источников средств для финансирования избирательных кампаний, прозрачности пожертвований в фонды политических партий, их налогообложения и контроля / Рекомендация N Res (2003) 4 Комитета министров Совета Европы (принята 08.04.2003 на 835-м заседании представителей министров).

это будет и вовсе проявлением морального, политического, но не правового порядка.

Для наглядности можно предложить следующую классификацию электоральной коррупции.

Во-первых, можно выделить разнообразные варианты подкупа различных субъектов избирательного процесса.

а) В первую очередь это может касаться подкупа избирателей, которые «продают» свой избирательный бюллетень или свой голос (обещание проголосовать за определенного кандидата или партию) за деньги или другое имущество<sup>135</sup>.

б) Подкуп может применяться в отношении других участников избирательных отношений, например, подкуп членов избирательных комиссий, судей в связи с вынесением ими соответствующих решений, журналистов, участвующих в освещении избирательной кампании, наблюдателей, для того, чтобы те закрывали глаза на нарушения на избирательных участках и т.д.

в) Может иметь место также подкуп конкурентов по предвыборной гонке, чтобы те сняли свои кандидатуры<sup>136</sup>.

Во-вторых, можно выделить группу случаев, относящихся к электоральной коррупции, когда коррупционный контакт имеет более замысловатую структуру и предполагает вовлечение не двух физических лиц («продавца» и «покупателя») в разовую коррупционную сделку, а участие в цепочке дого-

---

<sup>135</sup> Исследователи выделяют, например, такие популярные технологии подкупа избирателей, как «прикормка», «договор», «карусель», «автобус», «демпинг». См.: Вишневский Б.Л. Пять технологий подкупа избирателей // Выборы в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции 16 – 17 марта 2002 г. / под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2002. — С. 251 – 253.

<sup>136</sup> «Так, по данным российского журналиста В. Скосырева, при выборах в Парламент Британии кандидат в депутаты М. Сарвар передал взятку в сумме 5.000 фунтов своему политическому сопернику (конкуренту), чтобы тот не очень усердствовал во время предвыборной компании». Цит. по: Кабанов П.А. Политическая коррупция в России // 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. 240.

воренностей большего числа лиц в заключении долгосрочных коррупционных контрактов.

а) Один из самых распространенных и в то же время сложных для доказывания случаев электоральной коррупции связан с внесением пожертвований в фонды кандидатов и партий в обмен на обещание будущих преференций и защиты.

б) Близкий, но более определенный случай — «покупка» места в партийной иерархии и в партийном списке на пропорциональных выборах.

в) Оригинальный прием, который применяется в качестве технологии коррупционного манипулирования волей избирателей и который также не просто отделить от законных случаев политической борьбы, — это создание и привлечение избирателей к поддержке политической партии с целью последующей «продажи» перед выборами своей малой партии другой партии в обмен на слияние и призыв избирателей голосовать за новую составную партию.

г) Финансирование избирательной кампании в обход избирательных фондов или с превышением лимитов избирательных фондов также является коррупционным нарушением. Здесь также используются механизмы политического процесса (выборов) для извлечения личной или групповой выгоды (в форме карьерного роста) путем создания себе больших преимуществ, чем положено по закону, что приводит к искажению воли избирателей.

Перечень форм электоральной коррупции этого типа весьма обширен. Здесь были упомянуты лишь наиболее распространенные или памятные случаи. По существу очень многие избирательные технологии, которые находятся на грани законного и незаконного можно изучать на предмет наличия признаков электоральной коррупции. И это самый сложный и вместе с тем увлекательный момент для внимательного исследования. «Важно разделять политическую коррупцию и политическое давление (политический торг). В современном обществе политический торг лежит в основе всех политикоэкономических изменений и составляет суть полити-

ки как таковой, поэтому его нельзя классифицировать как коррупцию»<sup>137</sup>.

В-третьих, особо интересным для анализа избирательной практики в странах строящейся демократии может быть классификация способов злоупотребления так называемым административным ресурсом. Речь идет об особом типе электоральной коррупции, который можно выделять и в ряду других видов, но в государствах неопатримониального типа он оказывается или доминирующим, или вовсе единственным на выборах в высшие органы власти, поскольку ни один вменяемый кандидат не решится бросить вызов машине управления выборами, используя другие коррупционные практики.

Сам по себе термин «административный ресурс» характеризует применение обычно наделенными широкими полномочиями представителями исполнительной власти (или от ее имени) своего фактического влияния в обход формальных процедур для ускорения принятия нужного «наверху» решения проблемы в других звеньях государственного аппарата, в системе государственных органов или в политическом процессе<sup>138</sup>.

В рамках предвыборной кампании злоупотребление административным ресурсом обычно проявляется в фаворитизме со стороны власти в отношении отдельных кандидатов и партий, но формы его весьма многообразны. Выделяют, например, такие виды административного ресурса, как медийный,

---

<sup>137</sup> И далее: «Примером политического давления могут служить события, произошедшие в Перу во время первого срока правления президента Фухимори, когда ресурсы по оказанию услуг были выведены из Лимы и городских территорий в сельские территории с целью создания базы для поддержки администрации и устранения исторически сложившегося неравенства в распределении ресурсов». См.: 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; Klitgaard R., R. Maclean-Abaroa, and H. Lindsey Parris. 2000. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Washington, DC: World Bank and Institute for Contemporary Studies.

<sup>138</sup> Подробнее см. нашу отдельную публикацию на этот счет: Шeverдяев С.Н. Развитие понятия использования преимуществ должностного или служебного положения в российском избирательном законодательстве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2015. № 4. — С. 53.



институциональный, финансовый, силовой, регуляторный и законодательный ресурс.

Так, медийный (информационный) административный ресурс представляет собой использование средств массовой информации в целях односторонней агитации в пользу проправительственных политических сил. Среди примеров его применения, о которых сообщалось в рамках различных избирательных кампаний, выделяют такие, как прямая или косвенная цензура новостей о ходе избирательной кампании; отказ в предоставлении равного эфирного времени или печатной площади; неравное и тенденциозное информационное освещение за рамками официально выделенного для агитации эфирного времени или печатной площади.

Институциональный (или организационный) административный ресурс предполагает использование труда подчиненных в органах власти, т.е. лиц, находящихся в служебной зависимости, для поддержки политических целей, которые разделяет их руководство. Сюда же относится использование государственного имущества в целях избирательной кампании отдельных кандидатов и партий. К практическим примерам относят привлечение государственных служащих к избирательным мероприятиям для сбора подписей, работы в избирательных штабах, распространения агитационных материалов; использование помещений органов власти и государственных учреждений для размещения штабов кандидатов и партий, проведения предвыборных мероприятий и т.д.; использование офисной инфраструктуры органов власти, госучреждений и предприятий (телефонные линии, офисные материалы и оборудование).

Финансовый (или бюджетный) административный ресурс предполагает использование для предвыборных целей доминирующих политических сил бюджетных средств или средств публичных внебюджетных фондов. На практике могут встречаться такие случаи, как осуществление временных социальных выплат за счет бюджетных средств с агитационными целями (повышение зарплат в бюджетных организациях, повышение пенсий и пособий, а также установление скидок

на транспортные услуги, услуги ЖКХ и т.д.); расходование бюджетных средств в предвыборный период на программы и мероприятия, которые тяжело оценить или проверить (например, «долгосрочное развитие инвестиционной привлекательности региона» и т.д.) для неофициального расходования этих средств на нужды избирательной кампании отдельных кандидатов и партий.

Силовой административный ресурс понимается как использование в политических целях правоохранительных и иных органов, наделенных полномочиями по принуждению. Силовой ресурс может использоваться в целях запугивания, преследования, препятствования деятельности и даже ликвидации политических противников. К примерам относят проведение внесистемных налоговых, пожарных, санитарных и прочих проверок партий и избирательных штабов, а также партийных спонсоров; арест активистов оппозиционных партий органами внутренних дел; арест тиражей печатных материалов; силовое препятствование оппозиционным кандидатам и партиям в проведении организации предвыборных митингов (разгон как незаконных и т.д.).

Регуляторный административный ресурс предполагает манипулирование толкованием и применением законодательства, использование властных полномочий по принятию управленческих решений, которые прямо или косвенно направлены на продвижение конкретных политических интересов. Примеры: злоупотребление полномочиями избирательной комиссии в целях отказа в регистрации неудобного кандидата; влияние на формирование состава избирательных комиссий различного уровня путем включения нужных членов комиссий; отказ в согласовании проведения различных избирательных мероприятий и т.д.

Выделяют также особую разновидность регуляторного ресурса — законодательный ресурс. Он связывается с использованием доминирующими политическими силами своих возможностей по участию в законодательном процессе с целью принятия законов, способствующих созданию условий для продвижения их политических интересов. По сути, это при-

меры отнюдь не административного ресурса, т.е. имеющего отношение к исполнительным органам власти, да и не всегда здесь может иметь место злоупотребление полномочиями. С формальной точки зрения продвижение подобных тенденциозных или односторонних законов является естественным для нормального законодательного процесса. К примерам применения законодательного ресурса относят создание законодательных барьеров, затрудняющих участие альтернативных кандидатов и партий в выборах; создание системы формирования избирательных комиссий, в которых доминируют представители зависимой бюрократии и т.д.<sup>139</sup> Существуют также и другие варианты классификации видов административного ресурса<sup>140</sup>.

### **Конституционно-правовое противодействие электоральной коррупции: основные направления анализа**

Здесь допустимо выделять условно три главных блока проблем, вокруг которых может складываться относительно автономная и цельная конституционно-правовая дискуссия по поводу преодоления или противодействия электоральной коррупции.

Во-первых, поскольку современные выборы в большинстве стран предполагают совместное государственное и частное финансирование (в первом случае — финансирование работы избирательных комиссий, подготовки тиражей избирательных бюллетеней и т.д., во втором — избирательные фонды кандидатов и партий), сегодня избирательный процесс представляет

---

<sup>139</sup> Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 г. / под ред. Е.А. Панфиловой, К. Рида. М., 2004. — С. 22; Панфилова Е.А., Швердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М., 2005. — С. 10.

<sup>140</sup> Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М., 2007. — С. 67 – 68; Михайлова О.В. СМИ и наблюдатели о ходе избирательной кампании 2004 года // Проект «Информатика для демократии — 2000+»: докл.; тез.; предложения участников / 4-я науч.-практ. конф. «Выборы 2004». М., 2004. — С. 44; и др.

собой момент сочленения власти и денег. С точки зрения основ антикоррупционных знаний эта гремучая смесь является наиболее плодотворной средой для развития коррупции. Однако поскольку эта проблема в связи внутренними вопросами организации выборов достаточно давно беспокоит западные страны, которые привыкли находить выход в формальной правовой плоскости, в рамках этого направления конституционно-правовой дискуссии может быть поднят широкий фронт сравнительных данных<sup>141</sup>.

Интересно отметить также, что помимо внутригосударственного законодательства и судебной практики могут быть не менее любопытны и наднациональные стандарты противодействия электоральной коррупции, которые распространяются на государства, являющиеся членами соответствующих межгосударственных союзов и международных правительственных организаций. Поэтому решения, принятые под эгидой Совета Европы (будь то рекомендации Комитета министров, заключения Венецианской комиссии или решения Европейского Суда по правам человека), либо модельное законодательство, подготовленное под эгидой Межпарламентской ассамблеи СНГ<sup>142</sup>, которое затрагивает механизмы противодействия электоральной коррупции, равно как и решения

---

<sup>141</sup> К примеру, тема политической коррупции была темой основного ежегодного доклада наиболее известной международной антикоррупционной организации «Трансперенси Интернешнл» в 2004 г., см.: Global Corruption Report focuses: political corruption, 2004. См. в том числе на сайте организации: [Электронный ресурс]. URL [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/global\\_corruption\\_report\\_2004\\_political\\_corruption](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2004_political_corruption)

<sup>142</sup> См.: 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; 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.

других подобных организаций, имеют весьма большое значение для развития многосторонней и насыщенной конституционно-правовой дискуссии. Не менее важно и то, что в некоторых случаях международные стандарты начинают иметь не просто некоторое идеологическое значение на развитие отечественной науки, но и влиять на внутренне конституционное законодательство<sup>143</sup>.

Во-вторых, отдельным относительно автономным направлением конституционно-правового анализа, связанного с противодействием электоральной коррупции, является проблематика злоупотребления административным ресурсом на выборах.

Как мы уже выяснили, это по существу новая форма жизни хорошо известной техники политического патронажа. Данный механизм особенно интересен тем, что он является системообразующим для государств неопатримониального толка. Именно таким образом приобретенная когда-то власть, причем, возможно, на основе вполне демократических процедур, в дальнейшем укрепляется, наращивает все новые оборонительные рубежи, лишает силы вероятных конкурентов. Интересно, что растянутая во времени, эта деятельность, даже имея понятный почерк и будучи в целом предсказуемой, становится плохо различимой для ежедневного отслеживания точечных нарушений. Оцениваемые в краткосрочной динамике и тем более локально, текущие изменения политической системы не кажутся критически значимыми, претендуя скорее на роль

---

<sup>143</sup> К примеру, в 2014 году значительные изменения в российский закон о политических партиях были внесены в связи с реализацией рекомендаций ГРЕКО, которые были изложены в Оценочном докладе этой организации по вопросам прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации (20 – 23 марта 2012 г.). Данная организация создана в рамках Совета Европы для контроля соблюдения странами, присоединившимися к общеевропейским антикоррупционным конвенциям, своих обязательств, и теперь практика показывает, что и российским государствоведам необходимо быть по меньшей мере в курсе ее работы. 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.

неких особенностей, вытекающих из местных культурных традиций. Это ощущение особенно усиливается, поскольку, приобретая с течением времени все больше новых возможностей (силовых, медийных и других), машина воспроизводства и укрепления лояльности вплетает в каждый новый конфликт оригинальные сюжеты, отвлекающие внимание от существа проблемы или высвечивающие ситуацию с совершенно другой стороны (например, тема пятой колонны или скелетов в шкафу лидеров оппозиции), попутно постепенно сдвигая таким образом систему ценностных координат в обществе. Лишь в многолетней динамике и в ретроспективном обзоре оказывается окончательно понятной пройденная государством тропа к новой политической реальности.

Крайне важно обратить внимание на то, что, охватывая все новые и новые институциональные пространства, система политического патронажа при достижении своего равновесного состояния воспроизводства собственной власти оказывается в значительно более комфортной ситуации, чем в начале пути. В развитом неопатримониальном государстве «внесистемная» оппозиция или независимые СМИ, которые могли бы влиять на понимание ситуации значительной части общества, уже не способны поколебать уверенность в своих силах политической элиты, контролирующей социально-политическое развитие страны в собственных интересах.

В отношении нашего разговора об электоральной коррупции это означает, что грубые формы злоупотребления административным ресурсом вроде силового или отчетливо видимые вроде медийного могут быть актуальны для сравнительно молодого неопатримониального государства. Однако при налаженной системе политических отношений, отсутствии сильной оппозиции и потому предсказуемом в целом результате выборов нет большого смысла использовать столь грубые или массовые формы административного ресурса. В период развитого неопатримониального государства большая часть техник патронажа уходит в тень, а на поверхности остаются лишь такие, которые могут свидетельствовать о существующей системе

отношений косвенно. В отсутствие других возможностей для профессиональной оценки происходящего для юридического анализа в таких условиях становится интересным объектом изучения применения законодательного ресурса. В условиях абсолютной уверенности в своих силах политическая элита может себе позволить даже соблюдать избирательное законодательство. Поэтому ради поддержания легитимности, поддержки в широком кругу избирателей может быть отдано поручение на сокращение пропасти между законодательством и практикой. А это не самая худшая перспектива, поскольку если доминирующая политическая сила снова приучит к соблюдению закона остальные звенья политической системы, опять можно будет полагаться на закон как на инструмент предсказуемого институционального строительства в политической области. Таким образом, если политическое развитие покинет туманную область случайных политических обычаев, ручного управления и временных клановых балансов, снова перейдя в пространство четких правовых ориентиров, это будет неплохим наследием для будущего.

Подходить к изучению динамики, следствий и перспектив трансформации неопатримониальных государств по ходу их созревания можно с двух сторон. Описанный выше в известной мере холистский подход и разработки, основанные на дедуктивном анализе, помогают государствоведам видеть картину в целом, что позволяет откалибровать задачи текущих конституционно-правовых исследований, дает принципиально важную возможность всерьез держать в поле зрения конституционные идеалы. С другой стороны, при сохранении этой тенденции развития зрелого неопатримониального государства хорошую перспективу будут иметь исследования избирательной практики, основанные на индуктивных техниках научного поиска. В особенности это касается случаев использования должностными лицами в период выборов преимуществ своего должностного и служебного положения, практики, показывающей возможности проявления фаворитизма в период выборов, фактов нарушения равен-

ства кандидатов и партий<sup>144</sup>. Это привычное поле работы для конституционного права позволит составить четкую картину требуемых изменений избирательного законодательства. В конечном итоге указанные два направления исследований электоральной коррупции сойдутся в единое, цельное, систематизированное и убедительное знание.

В-третьих, самостоятельным направлением конституционно-правовой дискуссии является общий контекст демократических преобразований, в связи с которым могут формулироваться новые правовые механизмы эффективного противодействия политической коррупции в целом и электоральной коррупции в особенности. Конституционный идеал народовластия не будет воплощен на практике даже при устранении грубых форм политического патронажа в ходе избирательного процесса, отсутствия манипуляций с подсчетом голосов и, вероятно, даже при обеспечении равенства агитационных, финансовых и прочих условий ведения предвыборной борьбы разными кандидатами и партиями.

Все дело в том, что принципы конституционализма действуют не изолированно друг от друга. Реализуемый в данном случае на выборах принцип народовластия не сводится только к дню голосования, к агитационному периоду, к периоду предвыборной кампании, как и вообще только лишь к избирательному процессу, поскольку народовластие может работать только в условиях, когда и в «межвыборное» время оно не подвергается ущемлению, оно функционально только в такой среде, где реализуются другие ключевые конституционные принципы, прежде всего, такие как политический плюрализм и разделение властей.

---

<sup>144</sup> См. например, работу автора: Шeverдяев С.Н. Гарантии обеспечения принципа равноправия кандидатов (партий) в российском избирательном праве // Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы: учебно-методический комплекс / под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ, 2015. — С. 53 – 160. Текст работы доступен, например, на следующей веб-странице: [Электронный ресурс]. URL: <http://law.msu.ru/node/32765>; Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.



Как мы уже говорили, в зрелых неопатримониальных государствах зачастую в применении административного ресурса на выборах нет особого смысла, поскольку результат запрограммирован заранее посредством конструирования избирательного законодательства с казуистическими запретами и «фильтрами» под нужды проправительственных партий, обескровливания оппозиции как с помощью «индивидуальной работы», так и через давление на бизнес, который осмеливается оказывать оппозиции финансовую поддержку, через систему квазисвободных СМИ, которые имеют перспективу сохранить свой бизнес, только если хорошо выучили правила внутренней цензуры и т.д.

Поэтому для понимания существа и разнообразия электроальной коррупции и способов противодействия ей, как ни странно, нам необходимо исследовать далеко не только избирательное законодательство и избирательную практику. Это оказывается слишком зауженным, техническим вопросом. Такой подход оправдан для практиков, сотрудников избирательных комиссий, партийных юристов и т.д., но для конституционно-правовых исследований необходим более основательный взгляд на проблему.

Поддержанию идеала народовластия в период выборов способствуют не только узкие принципы избирательного права (всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании), но фундаментальные демократические принципы, которые совершенно не приостанавливают своего действия в период избирательной кампании (принцип разделения властей, принципы федерализма, отделения органов местного самоуправления от органов государственной власти, принцип политического плюрализма, свобода союзов и собраний, свобода мысли и слова и многие другие). Также и действие принципа народовластия не ограничено сроками избирательной кампании, его соблюдение далеко выходит за ее рамки, вернее вовсе не имеет временных рамок, поэтому должно отслеживаться в контексте всего политического процесса и в единстве с другими демократическими принципами.

Рассматривая вопрос о том, каким образом можно сократить электоральную коррупцию, интересно обратить внимание на то, что большинство рекомендаций, если подходить к ним в указанном контексте, сильно пересекаются с основными конструктивными особенностями неопатримониальных государственных машин. Это еще раз подтверждает центральное значение электоральной коррупции как ключевой проблемы политической коррупции. Так, среди наиболее действенных рецептов скрывания и обезвреживания коррупции на выборах как стержневой части системы механизмов политической коррупции обычно выделяют:

- восстановление независимости суда как арбитра избирательных конфликтов;
- совершенствование механизмов гарантирования равенства партий (кандидатов) на выборах;
- замену административных схем работы избирательных комиссий на общественные;
- исключение из законодательства формальных стимулов для административного управления выборным процессом, злоупотребления должностным положением;
- установление более определенного регулирования «предвыборного отпуска», переосмысление возможности перехода на выборные посты представителей исполнительной власти;
- деbüroкратизацию избирательного законодательства, снятие «фильтров» и барьеров для допуска в избирательный процесс несистемных, свежих общественных сил;
- упрощение стиля и повышение определенности избирательного законодательства для устранения манипуляций с его толкованиями в процессе избирательного правоприменения;
- последовательное воплощение принципа законности в оценке избирательных правонарушений невзирая на лица и партийную принадлежность нарушителей;
- стимулирование негосударственного финансирования институтов гражданского общества, в том числе за счет неассоциированного с представителями власти бизнеса;

- устранение практики запугивания бизнеса по политическим причинам, в особенности доноров оппозиционных политических партий;
- либерализацию медиабизнеса, решение проблемы его высокой концентрации, устранение системы ручного управления темами и результатами обсуждений в СМИ;
- закрепление модели публично-правового (общественного) телерадиовещания для общественно-политических СМИ; и многие другие.

Надежным ориентиром для восстановления более сбалансированной модели политической системы по этим направлениям могут и должны служить нормы конституции соответствующего государства<sup>145</sup> и современные международные правовые стандарты избирательного процесса<sup>146</sup>.

## **Заключение**

Настоящая глава позволяет ответить на ряд принципиальных вопросов.

Во-первых, конституционное право и проблемы коррупции могут быть соединены в одном исследовании, что вплоть до последнего времени было некоторым откровением.

Во-вторых, предметное поле конституционного права и общегосударственных антикоррупционных стратегий значительно пересекается. С одной стороны, это означает, что без помощи конституционного права системное противодействие коррупции не станет успешным предприятием. С другой стороны, учитывая навязчивую актуальность проблемы коррупции, отстраненность от нее конституционного права становится все менее обоснованной.

---

<sup>145</sup> См., например: Авакьян С.А. Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М., 2010; Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008.

<sup>146</sup> Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Журнал российского права. 2005. № 10.

---

В-третьих, в современной науке возрастающими темпами неизбежно наращивается массив социального и, в частности, конституционно-правового знания в сфере противодействия системной коррупции. В особенности это актуально для государств, проходящих фазу активного формирования демократических институтов после длительного времени социально-политического застоя. Пребывание в стороне от этого процесса наращивания знаний, их адаптации для текущего государствоведческого диалога, не идет на пользу конкурентоспособности национальной конституционно-правовой науке.

В-четвертых, имеет место целый ряд понятий, через призму которых мировая политико-правовая наука изучает проблемы распространения коррупционных практик (причем уже несколько десятилетий), вроде понятия политической коррупции, неопатримониального государства, политического патронажа и др. Включение их в стандартный тезаурус отечественного государствоведения смогло бы существенно обогатить наши представления о различных проблемах властеотношений. А возвращение в научный оборот полузабытых вопросов лоббизма, предвыборного отпуска, злоупотребления административным ресурсом на выборах и подобных поспособствует развитию свежего взгляда на проблемы, которые так и не были решены прежде.

В-пятых, обычно конституционное право развитых демократий интересуется проблемами политической коррупции в очень узком аспекте финансирования выборов и финансовой поддержки политической деятельности негосударственных институтов. Но в правовых порядках, переживающих в настоящее время важнейший этап выстраивания фундамента демократических институтов после длительного перерыва или, что называется, «с нуля», проблема политической коррупции практически эквивалентна проблеме обеспечения гарантий народовластия и других ключевых конституционных идеалов. Именно в таких государствах конституционно-правовая доктрина ставит в связи с проблемами противодействия коррупции задачи невиданной важности. Но среди них не так много стран, которые имеют достаточный интеллектуальный

капитал, чтобы сказать новое слово в правовой культуре, и достаточное влияние в мире, чтобы обратить общее внимание на перспективы новых правовых моделей. Российское конституционное право в настоящее время только начинает открывать для себя данный сегмент знаний, а имея в своем распоряжении указанные активы, оно содержит практически бескрайний потенциал для дальнейших актуальных исследований в этом направлении.

### **Контрольные вопросы**

1. Приведите понятие коррупции и наиболее известные классификации коррупции.
2. Каково значение агентской модели в описании коррупции?
3. Опишите основные этапы эволюции международной антикоррупционной повестки.
4. Каково место задач конституционно-правового характера в универсальных антикоррупционных стратегиях? Дайте пояснения и объясните причины.
5. Раскройте особенности политической коррупции.
6. Укажите специфические черты неопатримониального государства.
7. Приведите примеры классификации политической коррупции.
8. Каковы разновидности электоральной коррупции?

### **Задания**

1. Основываясь на общих и сравнительных конституционно-правовых знаниях, дайте свою оценку характеру распространения неопатримониальной модели государственности в наше время. Какие можно выделить тенденции и перспективы?
2. Составьте примерную стратегию поведения руководителя новой непарламентской политической партии

в избирательном процессе в условиях, когда вероятно применение административного ресурса.

3. Сформируйте план законодательной работы для парламента, который намерен преодолеть политическую коррупцию в государстве в среднесрочной перспективе. Какие законодательные инициативы вы предложили бы в числе первоочередных?

### Список литературы

1. 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.
2. Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002.
3. Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции / сост. и отв. ред. И.Б. Олимпиева, О.В. Паченков. СПб.: Алетейя, 2007.
4. Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М., 2007.
5. Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. 2012. № 7.
6. Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение: монография. Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ, 2004.
7. Классики теории государственного управления: американская школа. Джей Шафритц, Альберт Хайд. М.: Издательство Московского университета, 2003.
8. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.
9. Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012.

10. Лазарев Е.А. Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива // Полития. 2011. № 1 (60).
11. 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.
12. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / науч. ред. С.В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000.
13. Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М., 2005.
14. Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012.
15. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер с англ. О.А. Алякринского. М.: Логос, 2003.
16. Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция. М., 2000.
17. Шайо А. Коррупция, клиентелизм и будущее конституционного государства в Восточной Европе // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. № 1.
18. Шевердяев С.Н. Развитие понятия использования преимуществ должностного или служебного положения в российском избирательном законодательстве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2015. № 4.
19. Amundsen Inge. Political Corruption: An Introduction to the Issues. WP 1999: 7.
20. Johnston Michael. Syndromes of Corruption. Wealth, Power, and Democracy. Cambridge, 2010.
21. Hanne Fjelde, Havard Hegre. Political Corruption and Institutional Stability. WP. 2011.
22. Klitgaard Robert. Controlling Corruption, Berkeley CA: University of California Press, 1988.
23. Political Corruption: concepts and contexts Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (eds). 3rd ed. 2007.