

Влияние антикоррупционных институтов российской административной реформы на развитие конституционного законодательства



С.Н. Шевердяев

доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, директор научно-образовательного центра конституционализма и местного самоуправления юридического факультета МГУ, кандидат юридических наук. Адрес: 119991, Российская Федерация, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13. E-mail: snshev@gmail.com



Аннотация

В статье выделены основные направления влияния на российское конституционное законодательство антикоррупционных институтов и явлений, происходящих из других областей знания и политико-правовой активности, которую конституционное право обычно не контролирует. Прежде всего современное конституционное право испытывает воздействие общемировой политической теории. За последние десятилетия она накопила такой убедительный научный потенциал понимания коррупционных процессов, что его игнорирование наносит ущерб конституционно-правовой науке. Не менее важное направление влияния антикоррупционной повестки на конституционное право и законодательство связано с принятием универсальных и региональных антикоррупционных конвенций, которые через контрольные механизмы их исполнения постепенно трансформируют привычную регулятивную логику нормативных актов отечественного законодательства. В решениях таких институтов Совета Европы, как Европейский суд по правам человека и Венецианская комиссия, прослеживаются черты использования аргументации и терминологии, свойственной теории политической коррупции. Особое внимание в статье уделено примерам, когда антикоррупционные нормы проникают в конституционное законодательство ввиду влияния правовых институтов российской административной реформы. Считается, что наиболее важная ее фаза приходится на 2000-е годы, когда были заложены основные параметры новой, современной российской системы государственного управления. Для традиционно консервативной отечественной правовой теории такое направление воздействия антикоррупционных механизмов на конституционное право может оказаться наиболее выразительным. Это влияние, отражающееся в масштабных корректировках конституционного законодательства, является настолько понятным и очевидным, чтобы можно было его не замечать. В рамках конституционного законодательства появляются действующие институты, связанные с конфликтом интересов, декларированием активов, обеспечением прозрачности деятельности органов власти и др. Важно, что становясь конституционно-правовыми нормами и институтами, они начинают выполнять задачи предотвращения развития коррупции, которая является одной из ключевых проблем российской политической жизни.



Ключевые слова

коррупция, политическая коррупция, конституционное законодательство, антикоррупционная реформа, современный конституционализм, наука конституционного права.

Библиографическое описание: Шeverдьяев С.Н. Влияние антикоррупционных институтов российской административной реформы на развитие конституционного законодательства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 1. С. 20–31.

JEL: K1; УДК: 342

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.1.20.31

Вслед за другими отраслями правовой науки российская конституционно-правовая доктрина проявляет все больший интерес к проблемам противодействия коррупции¹, который в последние годы существенно возрос². Воспринимавшаяся некогда как чуждый государствоведению вопрос, борьба с коррупцией оказывается актуальной темой конституционно-правовых изысканий по целому ряду причин, из которых можно выделить три главных: развитие современной социологии, принятие международных антикоррупционных конвенций и, наконец, многочисленные факты трансформации конституционно-правового законодательства под спудом разрастающихся антикоррупционных институтов российской административной реформы.

Итак, во-первых, к вниманию конституционного права к коррупционной проблематике нас обязывает развитие современной социологии, которая выступает материнской наукой для всех областей социального знания, в том числе и правового. Политическая социология за последние десятилетия накопила солидное наследие в понимании коррупционных процессов и обосновала феномен политической коррупции в качестве самостоятельного объекта исследований со спецификой и законами развития³.

Дальнейшее игнорирование проблематики политической коррупции в рамках отрасли права, ответственной за выстраивание отношений по поводу политической власти, без использования богатейшего массива теоретических и эмпирических данных вряд ли можно обосновывать консерватизмом юридической науки или национальным характером права. Сегодня это особенно ясно, поскольку помимо зарубежной социологии проблемы политической коррупции стали общим местом и у российских поли-

¹ Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 18–20; Кондрашев А.А. Конституционно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в РФ: варианты законодательных решений // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и терроризмом в России на современном этапе. Красноярск, 2009. С. 32–36; Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. 688 с.; Ливеровский А.А. Коррупция как свойство государственной власти / Публичная политика-2010 / под ред. М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. СПб., 2011. С. 80–85; Пиджаков А.Ю. Государственно-правовое регулирование противодействия коррупции (международно- и национально-правовые аспекты). Т. 2. СПб., 2010. 582 с.; Шайо А. Коррупция, клиентелизм и будущее конституционного государства в Восточной Европе // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 4. С. 2–11.

² Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: монография / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2016. 512 с.; Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебное пособие / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2016. 568 с.; Конституционное право и проблемы коррупции: видение молодых ученых / отв. ред. С.Н. Шeverдьяев. М., 2016. 452 с.

³ Nye J.S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis // American Political Science Review. 1997. Vol. 61. P. 417–427; Amundsen I. Political Corruption: An Introduction to the Issues. Chr. Michelsen Institute. WP, 1999: 7; Political Corruption: Concepts and Contexts / A. Heidenheimer and M. Johnston, eds. 2007; Heidenheimer A. (ed.). Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. N.Y., 1970; Johnston M. Syndromes of Corruption / Wealth, Power, and Democracy. Cambridge, 2010; Rose-Ackerman S. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. N.Y., 1999; Поуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М., 2010. 356 с.; Klitgaard R. Controlling Corruption. Berkeley, 1988; Klitgaard R., MacLea-Abroa R. and Parris H. Corrupt Cities. Washington, 2006.

тологов⁴. Более того, как общетеоретические, так и отдельные аспекты политической коррупции (такие, например, как электоральная коррупция) активно разрабатываются под сенью российского криминологического знания исследователями, осваивающими государствоведческий материал методами науки уголовного права⁵.

Во-вторых, за последние 20 лет международное сообщество, наконец, выработало единое понимание исключительной важности противодействия коррупции для решения многих ключевых проблем как экономического, так и политического свойства на национальном, региональном и глобальном уровнях. Это выразилось в принятии ряда авторитетных антикоррупционных конвенций, которые помимо привычных проблем борьбы с коррупцией все более отчетливо уделяют внимание внутривнутриполитическим истокам коррупционного разложения отдельных государственно организованных сообществ.

Так, Конвенция ООН против коррупции (2003) в п. 2 и 3 ст. 7 определяет контуры базовых стандартов законодательства о выборах и политических партиях стран-участников⁶, что является совершенно типичной темой в проблематике политической коррупции. Антикоррупционная резолюция Большой восьмерки (2006) с недвусмысленным названием «Борьба с коррупцией на высоком уровне» приковывает внимание к проблеме поиска механизмов противодействия коррупции в верхах государственного аппарата, т.е. на политическом уровне⁷.

⁴ Гельман В.Я. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатримониализма. СПб., 2015; Квон Д.А. Политическая преступность: проблема концептуализации и актуальные практики: дис. ... канд. полит. наук. М., 2008; Лазарев Е.А. Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива // Полития. 2011. № 1(60). С. 57; Нисневич Ю.А. Современный авторитаризм и коррупция // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 1. С. 108–120; Семинин А.С. Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза (опыт Финляндии и Эстонии): дис. ... канд. полит. наук. Казань, 2009 и др.

⁵ Волженкин Б.В. Коррупция в России / Криминология — XX век / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. СПб., 2000; Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение. Нижнекамск, 2004; Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы (тезисы доклада) // Государство и право. 2000. № 4; Мизерий А.И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000.

⁶ «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». См.: Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Нью-Йорк, 31.10.2003) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780. При подготовке статьи использовалась справочная правовая система Консультант Плюс.

⁷ «Мы признаем существование взаимосвязи между коррупцией и неэффективным государственным управлением. Мы подтверждаем наше обязательство преследовать акты коррупции в судебном порядке и не допускать того, чтобы коррумпированные чиновники пользовались плодами своей преступной деятельности в рамках наших финансовых систем. Масштабная коррупция среди руководящих работников высокого уровня в исполнительной, судебной и законодательной ветвях власти может оказывать разрушительное влияние на демократию, принципы верховенства закона и социально-экономическое развитие... Мы обязались принимать необходимые меры в соответствии с национальными законами, с тем, чтобы отказывать в выдаче разрешений на въезд и предоставлении убежища чиновни-

Еще более убедительно движение к противодействию политической коррупции на уровне Совета Европы. В 2003 г. Комитет министров Совета принял документ по вопросам конституционно-правового спектра — рекомендацию «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний»⁸. Согласно контрольному механизму ГРЕКО (Группа государств против коррупции), созданному для обеспечения соблюдения европейских антикоррупционных конвенций, в 2014 г. в России была проведена масштабная реформа конституционного законодательства, связанная с выполнением рекомендаций, изложенных в Оценочном докладе ГРЕКО по вопросам финансирования партий⁹.

В рамках Совета Европы хорошо различимо влияние на конституционное право государств-членов Венецианской комиссии, которая начинает вводить в конституционно-правовую доктрину терминологию теории политической коррупции. В качестве примера приведем ее сравнительный доклад 2013 г. «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов»¹⁰. Применение административного ресурса на выборах — это хорошо известная зарубежной доктрине разновидность политической коррупции в форме политического патронажа.

Не меньшее влияние на конституционно-правовую доктрину оказывает практика Европейского суда по правам человека, сформировавшего массив прецедентов, в которых национальное конституционное законодательство начинает оцениваться в терминах противодействия коррупции. В первую очередь это касается дел, связанных с нарушением конституционных прав граждан, проявляющимся, например, в устранении с политической арены оппозиционных партий и кандидатов, в преследовании оппозиционеров, в препятствовании их публичных мероприятий, создании для них иных неблагоприятных условий существования посредством организационных и юридических приемов¹¹.

В-третьих, пожалуй, наиболее явно коррупционная проблематика заставляет обратить на себя внимание конституционно-правовой науки посредством многочисленных корректировок конституционного законодательства. Даже не увлеченные междисци-

кам, виновным в коррупции, строго следить за соблюдением нашего законодательства в сфере борьбы с взяточничеством и ввести в действие процедуры и контрольные механизмы для более строгого применения принципа должной осмотрительности в отношении счетов «политически значимых персон» [Электронный ресурс]: // URL: http://sartracc.ru/i.php?oper=read_file&filename=Press/corrupt-8.htm (дата обращения: 30.01.2017)

⁸ Рекомендация № 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (принята 08.04.2003) / СПС КонсультантПлюс

⁹ 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.

¹⁰ Доклад Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов» Страсбург. 16. 12. 2013. CDL-AD(2013)033 [Электронный ресурс]: // URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-rus) (дата обращения: 30.01.2017)

¹¹ Только среди «российских» дел см., например, дело Краснова и Скуратова 2007 г., дело Республиканской партии 2011 г., дело Захарова 2015 г., дело «Каспаров и другие против России» 2013 г. и т.д. Подробнее см.: Ковлер А.И. Европейский публичный порядок и проблемы недобросовестной политической конкуренции: практика Европейского Суда по правам человека и Заключение Венецианской комиссии Совета Европы / Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. ред. Авакьян С.А. М., 2016. С. 340 и сл.

плинарными исследованиями или современными тенденциями в области международного права наблюдатели не могут не отметить появления в российском конституционном законодательстве, особенно за последние десять лет, целого массива норм и отдельных источников права, которые проистекают из логики, а иногда и непосредственно из положений нормативных актов российской административной реформы и прямо касаются задач противодействия коррупции.

Обозначенные некогда в стратегических документах (например, в Концепции административной реформы 2005 г.¹²) антикоррупционные механизмы отражаются в текущем (в основном административном) законодательстве и продолжают торжественное шествие в других областях российской правовой системы, в том числе и в рамках конституционного законодательства. Причины такой неочевидной нормативной эволюции — задача другого исследования¹³, а ниже имеет смысл говорить о наиболее красочных иллюстрациях нормативного дрейфа из антикоррупционного законодательства к собственно конституционному.

Из российского законодательства о государственной гражданской службе в конституционное и другие области российского законодательства начинают проникать регулятивные механизмы, которые ранее или не существовали вовсе, или присутствовали в довольно редуцированном виде. Это в полной мере касается института конфликта интересов. Данный термин был известен еще российскому гражданскому законодательству середины 1990-х гг. и применялся в отношении профессиональных субъектов рынка для дополнительного гарантирования прав их клиентов (в том числе в связи с характеристикой так называемых «сделок с заинтересованностью»)¹⁴. Однако в законодательство, регулирующее деятельность представителей государства, он проник главным образом благодаря Закону о государственной гражданской службе 2004 г., где закрепляется состоящая из восьми пунктов специальная ст. 19. Впоследствии центральный для антикоррупционного законодательства Закон о противодействии коррупции 2008 г.¹⁵ и его многочисленные редакции распространяют положения о конфликте интересов на гораздо более широкий круг субъектов, в том числе на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов, муниципальные должности¹⁶.

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

¹³ Об этом см., напр.: Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы... С. 177; *Шевурдяев С.Н.* Развитие понятия использования преимуществ должностного или служебного положения в российском избирательном законодательстве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2015. № 4. С. 53; и др.

¹⁴ См., напр., исходные редакции 1996 г. ст. 27 Закона о некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145 или положения Закона о рынке ценных бумаг: Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

¹⁵ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

¹⁶ См. п. 4.1. ст. 12.1. Закона о противодействии коррупции, введенный в текст в 2015 г. — Федеральный закон от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // СЗ РФ. 2015. № 41 (часть II). Ст. 5639.

Так мы начинаем встречать положения о предотвращении конфликта интересов в конституционном законодательстве, в том числе в Конституционном законе о Правительстве Российской Федерации, Законе о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, Законе о статусе судей и др.¹⁷ Иными словами, антикоррупционные механизмы административно-правового происхождения начинают проникать в конституционное законодательство, формируя тем самым блок антикоррупционных норм конституционно-правового значения. Коль скоро конституционное право регулирует властотношения, то очевидно, что эти нормы конституционного законодательства касаются проблемы противодействия политической коррупции как формы коррупционной проблематики в конституционном праве.

В целом аналогичная судьба проникновения в конституционное законодательство у института декларирования доходов. Правда, первое терминологическое заимствование из административного законодательства в конституционное произошло более чем десятилетием ранее: президентский Указ 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» в п. 3 зафиксировал соответствующую обязанность государственных служащих¹⁸. Вслед за этим в исходной версии Закона о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы 1994 г. в ст. 10 мы видим аналогичное требование в отношении федеральных парламентариев. Однако своего развития долгое время не имели ни норма упомянутого Указа, ни норма Закона.

Вторую жизнь институт декларирования доходов обрел в связи с антикоррупционной реформой 2000-х гг. При принятии Закона о государственной гражданской службе в 2004 г. увидела свет ст. 20 о представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. После этого аналогичные требования были с помощью Закона о противодействии коррупции 2008 г. (ст. 8) отражены в редакциях сообщающихся с ним актов конституционного законодательства. Однако развитие института декларирования доходов, как известно, пережило дальнейшую эволюцию. С 2012 г. действует федеральный закон, обязывающий уже знакомый нам по Закону о противодействии коррупции 2008 г. круг лиц декларировать также и расходы, а также создающий контрольный механизм, позволяющий устанавливать корреляцию между доходами и расходами¹⁹.

3. Также из законодательства о государственной службе и далее через специальное антикоррупционное законодательство в акты конституционного права проникают де-

¹⁷ См. ст. 11.1 от 2015 г. Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; п. 2.1. и 2.2. ст. 6 от 2008 и 2015 гг. Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74; абзацы 2 и 3 п. 2 ст. 3 от 2008 г. Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) // Российская газета. 1992. № 170.

¹⁸ «3. Установить для государственных служащих обязательное представление при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также обязательствах финансового характера. Непредоставление таких сведений или умышленное представление неполной, недостоверной или искаженной информации является основанием для отказа в назначении на должность». Указ Президента Российской Федерации от 04.04.1992 № 361 (с изм. от 16.11.1992) «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Российская газета. 1992. № 80.

¹⁹ 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» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6953.

тализованные нормы о запретах и ограничениях «по службе». Так, к примеру, в Законе о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы расширяются положения п. 2 ст. 6 (условия осуществления полномочий членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы), в соответствии с которыми федеральные парламентарии теперь не вправе, например, «г) участвовать в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией, в том числе входить в состав таких органов управления коммерческой организации... д) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений», а также «е) получать в связи с осуществлением соответствующих полномочий не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения... ж) выезжать в связи с осуществлением соответствующих полномочий за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок... з) использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности... и) разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением соответствующих полномочий»²⁰ и т.д.

4. Еще один пример воздействия норм специализированного антикоррупционного законодательства на развитие актов конституционного права связан с любопытным механизмом ответственности — увольнением в связи с утратой доверия. Корни этого института можно найти еще в советском трудовом праве. Так, согласно ст. 254 Кодекса законов о труде (КЗоТ) в его первоначальном варианте 1971 г., «трудовой договор некоторых категорий работников может быть прекращен в случаях... 2) совершения виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны администрации»²¹.

Данная норма была оживлена в Законе о государственной гражданской службе, где в первоначальной редакции 2004 г. содержалось только одно упоминание об этом, которое практически дублировало норму КЗоТ. Согласно ст. 37 (расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя), «служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае... 4) совершения виновных действий гражданским служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему представителя нанимателя».

Однако впоследствии институт расторжения служебного контракта в связи с утратой доверия в Законе о государственной гражданской службе существенно разросся, вплоть до того, что в 2011 г. в него была включена отдельная ст. 59.2 (увольнение в связи

²⁰ Федеральный закон от 25.12.2008 № 274-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229.

²¹ Кодекс законов о труде Российской Федерации (утв. ВС РСФСР 09.12.1971) (ред. от 17.03.1997) // Свод законов РСФСР. Т. 2. С. 123.

с утратой доверия)²². Этим же законом 2011 г. в Закон о противодействии коррупции 2008 г. была включена ст. 13.1. (увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, в связи с утратой доверия).

Почему институт утраты доверия заслужил упоминание среди иллюстраций перетекания антикоррупционных норм из по сути административного в конституционное законодательство? Дело в том, что институт оказался весьма востребованным и проявил себя при выстраивании отношений Москвы с российскими регионами. Так, в 2004 г. в Закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ²³ была введена новая редакция пункта «г» ст. 19, устанавливающей основания досрочного прекращения высшего должностного лица субъекта РФ²⁴. До поправки глава субъекта РФ прекращал полномочия в случае «отрешения его от должности Президентом Российской Федерации», после поправки — в случае «отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом». Впоследствии пункт «г» ст. 19 в серии редакций 2012, 2013 и 2015 гг. еще больше разросся, более того, приобрел также и прямую отсылку к Закону о противодействии коррупции 2008 г. Аналогичное положение о досрочном прекращении полномочий главы муниципального района или главы городского округа в связи с утратой доверия Президента (ст. 6.1.) в 2013 г.²⁵ было введено в Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г.²⁶

5. Несколько иные нюансы существуют в последовательности перетекания в конституционное законодательство ряда других норм антикоррупционного характера. Так, в соответствии с актом, известном как Закон о запрете использования иностранных финансовых инструментов, все тот же перечень представителей государства обязан воздерживаться от того, чтобы «открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»²⁷.

²² Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции». СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

²³ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 19.06.2004) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

²⁴ Федеральный закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

²⁵ Федеральный закон от 07.05.2013 № 102-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

²⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁷ Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностр-

Логику принятия этого акта (как, впрочем, и его отраслевую принадлежность) можно назвать комбинированной. Она связана не только с антикоррупционными задачами (хотя и с точки зрения противодействия легализации коррупционных доходов упомянутый закон выполняет весьма важную роль), сколько с так называемой задачей «национализации элит». Так, предусмотренные Законом запретительные меры принимаются «в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, упорядочения лоббистской деятельности, расширения инвестирования средств в национальную экономику и повышения эффективности противодействия коррупции» (ст. 1).

Среди актов конституционного законодательства об этом запрете напоминает, например, Закон об основных гарантиях избирательных прав 2002 г., который среди условий выдвижения кандидатов в п. 3.3 ст. 33 формулирует требование, чтобы «при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов кандидат обязан к моменту представления документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов»²⁸.

6. Еще одно примечательное направление в развитии антикоррупционных норм в конституционном законодательстве за счет импульсов административной реформы — это появление новых правовых источников, гарантирующих прозрачность деятельности органов власти. Речь идет о законах «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»²⁹ и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»³⁰. Логично предположить, что оба закона имеют прямое отношение к реализации механизмов конституционного права граждан на информацию, а точнее — права на доступ к информации, находящейся в распоряжении органов власти («право знать»), и как будто не должны проистекать из административного права или другой отрасли. Это предположение верно по существу, но не соответствует фактической динамике развития российского законодательства.

Российская конституционно-правовая доктрина в 1990-х и 2000-х гг., несмотря на создание целого ряда исследований конституционного права граждан на доступ к информации³¹, не смогла привести декларативные нормы о гласности и открытости деятельности органов власти, которые было принято упоминать в актах об их статусе и принципах деятельности, к закономерной законодательной эволюции (по меньшей мере, на федеральном уровне³²). Как известно, вопрос общения государственных органов с

ранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

²⁸ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

²⁹ 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» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

³⁰ Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

³¹ См., например, диссертации В.Н. Монахова, И.Ю. Павлова, М.И. Савинцевой, С.Н. Швердяева и др.

³² Первый закон, регулирующий механизмы доступа граждан к информации, находящейся в распоряжении органов власти, который был основан на конституционно-правовой логике, увидел свет

гражданами до принятия законов 2008–2009 гг. рассматривался либо через призму законодательства об информатизации и формирования системы государственных информационных ресурсов (которое с середины 1990-х гг. так и не смогло создать действующего механизма получения информации)³³, либо через законодательство о СМИ, поскольку наличие журналистов как профессиональных информационных посредников между властью и обществом считалось вполне достаточным, чтобы граждане имели всю необходимую информацию.

Именно благодаря антикоррупционному законодательству, развивавшемуся для поддержки административной реформы³⁴, упомянутые законы о доступе к информации, наконец, были приняты. Это пример того, как антикоррупционное законодательство, для которого прозрачность деятельности органов власти является неотъемлемой частью, помогает формированию конституционно-правовых институтов.

7. Можно выделить и другие направления влияния антикоррупционного законодательства, обеспечивающего российскую административную реформу, на конституционное право. Среди таких направлений следует обратить внимание на законодательство об антикоррупционной экспертизе нормативных актов и их проектов³⁵. К примеру, конституционная процедура федерального законодательного процесса затрагивается теперь, среди прочего, обязанностью Министерства юстиции при правовой экспертизе законопроектов, разработанных федеральными органами исполнительной власти, проводить также и их антикоррупционную экспертизу³⁶. Сопоставление современного административного и конституционного законодательств дает возможность проследить и другие проявления интереса к коррупционным проблемам в рамках системы властеотношений.

Таким образом, в российской правовой доктрине и законодательстве начинает формироваться относительно самостоятельный сегмент проблем, связанных с противодействием политической коррупции. Основным местом для этих правовых норм закономерно становится конституционно-правовое законодательство.



Библиография

Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. 2012. № 7 / СПС КонсультантПлюс

в 2002 г. в Калининградской области благодаря экспертной поддержке «Трансперенси Интернешнл — Россия». См.: Закон Калининградской области от 06.07.2002 № 164 (ред. от 10.12.2014) «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области» (принят Калининградской областной Думой 27.06.2002) // Российская газета (Запад России). 2002. № 153.

³³ Несмотря на декларирование права на доступ граждан к информации в тексте ст. 8 действующего Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

³⁴ См. абз. 16 введения к Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, утвержденной Распоряжением Правительства России от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

³⁵ П. 3 ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

³⁶ Маркина В.С. Проблемы проведения Министерством юстиции РФ антикоррупционной экспертизы нормативных актов // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 68–70.

Конституционное право и проблемы коррупции: видение молодых ученых: коллективная монография / отв. ред. С.Н. Шевердяев. М.: Юстицинформ, 2016. 452 с.

Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебное пособие / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 568 с.

Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2012. 688 с.

Лазарев Е.А. Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива // Политика. 2011. № 1(60). С. 50–68.

Нисневич Ю.А. Современный авторитаризм и коррупция // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 1. С. 108–120.

Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ, 2016. 512 с.

Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М.: Логос, 2010. 356 с.

Amundsen I. Political Corruption: Introduction to the Issues. Bergen, 1999. 34 p.

Johnston M. Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy. N.Y.: Cambridge University Press, 2005. 267 p.

Klitgaard R., MacLea-Abroa R., Parris H. Corrupt Cities. Washington, 2006. 162 p.

Klitgaard R. Controlling Corruption. Berkeley, 1988. 230 p.

Nye J. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis // American Political Science Review. 1967. Vol. 61. P. 417 — 427.

Political Corruption: Concepts and Contexts / A. Heidenheimer and M. Johnston, eds. New Brunswick (N. J.), 2007. 967 p.

Rose-Ackerman S. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. N.Y.: Cambridge University Press, 1999. 282 p.

Impact of Anti-Corruption Institutions of the Russian Administrative Reform on the Development of Constitutional Legislation



Stanislav N. Sheverdyayev

Associate Professor, Constitutional and Municipal Law Department, Director, Center of Constitutionalism, Law Faculty, Moscow State University (MGU), Candidate of Juridical Sciences. Address: 13 Leninskie Gory, Moscow 119991, Russian Federation. E-mail: snshev@gmail.com



Abstract

The article highlights the main areas of impact of anti-corruption institutions and phenomena on the Russian constitutional law. First, the modern constitutional law is affected by the global political theory. Over the past decades, it has gained a strong academic potential to understand the processes of corruption. Nowadays, its negligence harms the constitutional legal science. The next important area of influence of the anti-corruption agenda on constitutional law and relevant legislation associates with the adoption of universal and regional anti-corruption conventions. Through their controlling mechanisms, they have gradually transformed domestic legislation. Furthermore, among European institutions we must mention the European Court of Human Rights and the Venice Commission which are beginning to use the terminology and characteristics of the theory of political corruption. However, special attention is paid to the cases when anti-corruption standards go through constitutional law from the Russian administrative reform. For the traditional and rather conservative domestic legal theory, this influence could be the most evident and convincing one. The examples of such influence are the institutions related to conflict of interest, declaration of assets, ensuring transparency of authorities and others. And the most important that, transforming to the constitutional legal norms and institutions, they begin to prevent political corruption, which is one of the key problems of the Russian Federation constitutional order.



Keywords

corruption, political corruption, constitutional legislation, anti-corruption reform, modern constitutionalism, science of constitutional law.

Citation: Sheverdyayev S.N. (2017) Impact of Anti-Corruption Institutions of Russian Administrative Reform on the Development of Constitutional Legislation. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 1, pp. 20–31 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.1.20.31



References

Johnston M. (2005) *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. N.Y.: Cambridge University Press, 267 p.

Kabanov P.A. (2004) *Politicheskaya korruptsiya v Rossii: ponyatiye, sushchnost', prichiny, preduprezhdeniye*. [Political Corruption in Russia: Concept, Essence, Causes, Prevention]. Nizhnekamsk: MGEL Press, 110 pp. (in Russian)

Klitgaard R., MacLea-Abroa R., Parris H. (2006) *Corrupt Cities*. Washington: World Bank, 162 p.

Kondrashev A.A. (2009) *Konstitutsionno-pravovyye aspekty bor'by s korruptsiyey v RF: varianty zakonodatel'nykh resheniy* [Constitutional Legal Aspects of the Fight against Corruption in Russia: Options for Legislative Solutions]. Aktual'nyye problemy bor'by s korruptsiyey i terrorizmom v Rossii na sovremennom etape. Krasnoyarsk: University, 129 pp. (in Russian)

Konstitutsionnoye pravo i problemy korruptsii: videniye molodykh uchenykh (2016) [Constitutional Law and the Issue of Corruption: Vision of Young Researches]. S.N. Sheverdyayev, ed. Moscow: Yustitsinform, 452 pp. (in Russian)

Konstitutsionno-pravovyye osnovy antikorrupcionnykh reform v Rossii i za rubezhom. Uchebnoye posobiye (2016) [Constitutional and Legal Basics of Anti-Corruption Reforms in Russia and Abroad (manual)]. S.A. Avak'yan, ed. Moscow: Yustitsinform, 568 pp. (in Russian)

Korruptsiya: priroda, proyavleniya, protivodeystviye (2012) [Corruption: Nature, Manifestations, Counteractions]. T.Khabriyeva, ed. Moscow: Yurisprudentsiya, 688 pp. (in Russian)

Lazarev Y.A. (2011) *Korruptsiya i politicheskaya stabil'nost': institutsional'naya perspektiva* [Corruption and Political Stability: Institutional Perspective]. *Politiya*, no 1, pp. 50–68

Mizeriy A.I. (2000) *Ugolovno-pravovyye i kriminologicheskiye aspekty bor'by s korruptsiyey v organakh vlasti: diss ...cand.yurid.nauk* [Criminal Legal and Criminological Aspects of the Fight against Corruption in Governmental Bodies. Candidate of Juridical Sciences Thesis]. N. Novgorod, 155 pp. (in Russian)

Nisnevich Y.A. (2017) *Sovremennyy avtoritarizm i korruptsiya* [Modern Authoritarianism and Corruption]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*, no 1, pp. 108–120.

Political Corruption: Concepts and Contexts (2007). A. Heidenheimer and M. Johnston, eds. New Brunswick (N.J.): Transactions Publishers, 967 p.

Protivodeystviye korruptsii: konstitutsionno-pravovyye podkhody (2016) [Anti-Corruption Activity: Constitutional and Legal Approaches]. S.A. Avak'yan, ed. Moscow: Yustitsinform, 512 pp. (in Russian)

Rose-Ackerman S. (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. N.Y.: Cambridge Univ. Press, 282 p.

Rose-Ackerman S. (2010) *Korruptsiya i gosudarstvo [Corruption and State]*. Moscow: Logos, 356 p. (in Russian)

Zor'kin V.D. (2012) *Korruptsiya kak ugroza stabil'nomu razvitiyu obshchestva* [Corruption as Threat to the Sustainable Development of Society]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 7. SPS ConsultantPlyus