

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Оренбургский государственный университет»

И.С. Черепова

# **ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ**

**Монография**

Рекомендовано к изданию ученым советом федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Оренбургский государственный университет»

Оренбург  
2018

УДК 347.6 (075.8)  
ББК 67.404.53я73  
Ч 46

Рецензент – доктор политических наук О.Н. Максимова

**Черепова И.С.**  
Ч46 Противодействие коррупции в избирательном праве: монография /  
И.С. Черепова, Оренбургский гос. ун-т. - Оренбург: ОГУ, 2018. -  
101 с.  
.....УДП"; 9: /7/9632/4235/7

Настоящее научное издание посвящено конституционно-правовым аспектам противодействия коррупции в избирательном праве. Несмотря на появление немалого числа публицистических и научных работ, посвященных коррупции, ее предотвращению, противодействию, борьбе с нею, коррупция в избирательном праве остается очень серьезным политическим, экономическим и социальным явлением.

Монография состоит из трех глав. Первая глава раскрывает конституционно - правовую природу коррупции. Вторая глава посвящена антикоррупционной политико-правовой стратегии российского государства и ее реализации. В третьей главе автор предлагает основные средства и меры противодействия коррупции на выборах.

Научное издание предназначено для студентов факультета гуманитарных и социальных наук, обучающихся по направлению подготовки 41.03.06 Публичная политика и социальные науки.

УДК 347.6 (075.8)  
ББК 67.404. 53я73

© Черепова И.С., 2018  
© ОГУ, 2018

## Содержание

Введение .....	4
1 Конституционно-правовая природа коррупции .....	7
1.1 Концептуализация правового понятия коррупции .....	7
1.2 Международные нормы противодействия коррупции, их имплементация в законодательстве зарубежных стран и российском правовом поле.....	16
2 Антикоррупционная политико-правовая стратегия российского государства и ее реализация.....	29
2.1 Нормативные правовые акты Российской Федерации в области противодействия коррупции.....	29
2.2 Система органов координации, контроля, взаимодействия власти и общества по противодействию коррупции .....	36
2.3 Организационно-правовые меры и практика реализации политики государства по противодействию коррупции.....	45
3 Конституционно-правовые меры противодействия коррупции на выборах.....	54
3.1 Правовые практики противодействия коррупции на выборах .....	54
3.2 Меры противодействия коррупции на разных стадиях выборов .....	62
3.3 Антикоррупционный конституционно-правовой аспект финансирования выборов и политических партий.....	66
3.4 Выводы и предложения по созданию системы эффективных мер конституционно-правового противодействия коррупции на выборах в России .	83
Заключение .....	90
Список использованных источников.....	94

## Введение

Федеральным законом о противодействии коррупции дано определение коррупции, как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение деяний, указанных в подпункте "а" п.1 Федерального закона о противодействии коррупции, от имени или в интересах юридического лица.

Таким образом, проблема коррупции в избирательном праве – это широкомасштабная и актуальная проблема современной России. Коррупция угрожает национальной безопасности страны, и существует реальная необходимость решения данной проблемы на государственном уровне.

В ч. 1 ст. 3 Конституции РФ написано, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Однако многонациональный народ должен являться не только единственным источником власти, но и одним из основных «контролеров» за деятельностью органов государственной власти. В ст. 1 Конституции РФ написано, что наша страна является демократическим правовым государством. Поэтому становится очевидным, что власть должна контролироваться именно народом.

Актуализация проблемы противодействия коррупции в Российской Федерации подтверждается индексом ее восприятия. В 2016 году, по мнению международных экспертов, Россия заняла сто тридцать первое место из ста семидесяти шести стран, принявших участие в аудите. Вследствие этого более двух третей подвергнутых исследованию международной организацией Transparency International стран (74,4%) опережают Россию в эффективности мер противодействия коррупции.

Неблагоприятные тенденции развития коррупции подтверждаются увеличением на 1,4 % в 2016 году общей численности зарегистрированных преступлений коррупционной направленности по сравнению с предыдущим годом (с 32 455 до 32 924). Соответственно, увеличению подлежал до 1,52% в 2016 году относительный показатель зарегистрированных преступлений коррупционной направленности. Удельный вес нанесенного в 2016 году преступлениями коррупционной направленности материального ущерба составил 7,8 % от общей суммы причиненного ущерба совершенными преступлениями в целом [45, с. 143].

В январе – феврале 2017 г. сократилось число преступлений экономической направленности на 12,3% по сравнению с январем – февралем 2016 года. Всего было выявлено свыше 23 тыс. таких преступлений. В целом,

можно сказать, что эффективность противодействия коррупции возросла. Но останавливаться на достигнутом нельзя. Уровень преступления коррупционной направленности по-прежнему растет.

Наметившаяся в условиях глобализации международной жизни трансформация коррупции как социально-правового явления неизбежно детерминировала характер и виды преступлений коррупционной направленности. Вследствие этого особую значимость при определении мер уголовно-правовой политики в сфере противодействия коррупции приобретает осмысление теоретико-методологических основ данного явления, прежде всего в части разработки единообразных подходов к дефиниции коррупции. Сложность установления границы между указанными коррупционными деяниями предопределяется различным значением используемых дефиниций в международном и национальном праве. Плюрализм различных национальных правовых систем обусловил неоднозначные подходы к законодательному определению коррупции, коррупционной преступности, преступлений коррупционной направленности и т.д.

Проблема изначально заключается в том, что международное сообщество руководствуется таким обобщающим коррупцию термином, как коррупционное правонарушение. Коррупцию образуют коррупционные деяния, влекущие дисциплинарную, гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность. В РФ коррупция в соответствии с Федеральным законом "О противодействии коррупции" рассматривается преимущественно в аспекте наиболее распространенных преступлений коррупционной направленности: 1) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп и т.д.; 2) совершение перечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Целью исследования является комплексный анализ конституционно-правового механизма противодействию коррупции в избирательном праве. Для достижения поставленной цели, автором были поставлены следующие задачи:

- определение понятия и природа коррупции, характеристика коррупции как основной угрозы национальной безопасности;
- анализ международного законодательства о борьбе с коррупцией и определение возможности имплементации международных норм в российское законодательство;
- изучение национального законодательства по предупреждению коррупции в избирательном праве и борьбе с ней;
- рассмотрение мер противодействия коррупции на разных стадиях выборов;
- характеристика административно-правовых мер и практики реализации политики государства по противодействию коррупции в избирательном праве;
- изложение выводов и предложений по созданию системы эффективных мер конституционно-правового противодействия коррупции на выборах в России.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе противодействия коррупции органами

государственной власти, обществом и гражданами России, а также механизм такого противодействия и снижения уровня коррупции.

Предметом исследования выступают нормы международного, зарубежного и отечественного права, в их развитии, регулирующие сферу функционирования конституционно-правового механизма государства по противодействию и снижению уровня коррупции.

Нормативно–правовую основу исследования составили международные нормативные документы, являющиеся концептуальной основой борьбы с коррупцией, Конституция Российской Федерации, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, нормы Уголовного кодекса РФ, ведомственные и межведомственные правовые акты, постановления и разъяснения Верховного Суда Российской Федерации.

Структура работы обусловлена целью и задачами проведенного исследования. Монография состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников.

# 1 Конституционно-правовая природа коррупции

## 1.1 Концептуализация правового понятия коррупции

Юридической наукой коррупция (от лат. *corruptio* - подкуп) квалифицируется как общественно-опасное противоправное деяние, характеризующееся подкупом, продажностью должностных лиц при корыстном использовании ими своих должностных полномочий.

Впервые термин «коррупция» в отечественной юридической литературе был употреблен А. Я. Эстриным в 1913 году в статье «Взяточничество в доктрине и законодательстве» [80, с. 27]. Ученые криминологи А.И. Долгова и В.А. Серебрякова под коррупцией понимают подкуп и продажность, когда должностное лицо, наделенное определенными полномочиями, подкупается другим лицом ради того, чтобы соответствующие служебное положение и полномочия были использованы в интересах подкупающего [59, с. 39]. Н.Ф. Кузнецова сущность коррупции также усматривает в подкупе одних лиц другими [60, с. 133]. Аналогичных взглядов придерживается и Н.А. Лопашенко, утверждая, что суть коррупции кроется только в подкупе. Именно подкуп, по его мнению, является стержнем коррупции, присутствует в ней всегда, в обязательном порядке [62, с. 73].

А.Я. Сухарев и В.Е. Крутских, толкуют термин «коррупция» как общественно опасное явление в сфере политики или государственного управления, выражающееся в умышленном использовании представителями власти своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно подкуп этих лиц. Авторы указывают на многоаспектность и собирательный характер данного явления, включающего в себя различные правонарушения [62, с. 73].

По мнению В.В. Лунеева, коррупция не сводится к взяточничеству. Она охватывает любые злоупотребления должностных лиц, совершенные с корыстной целью. Л.М. Колодкин рассматривает коррупцию как общественное (социальное) явление, выражающееся в использовании работниками государственных органов своего служебного положения в целях получения неправомερных, личных выгод материального или имущественного характера [67, с. 73].

Изучив точки зрения различных ученых относительно понятия «коррупция», мы приходим к выводу о том, что некоторыми из них не разграничиваются понятия «коррупция» и «коррупционное поведение». К примеру А.М. Рахимжанов при рассмотрении классификаций коррупции обращает внимание читателей на существование большого количества различных классификаций коррупционного поведения, но при этом выделяет несколько типов коррупции: взятку чиновников в сфере торговли, кумовство и дружбу, кризисную коррупцию, «белую», «серую» и «черную» коррупцию

[70, с. 85]. Г.Н. Горшенков предлагает объяснить такое «уравнение разноуровневых» понятий, аналогией понятий «преступление» и «преступное поведение» [49, с. 59]. По мнению О.В. Старкова, сторонники отождествления указанных понятий «шагают назад, ибо идентифицируют преступность, представляющую собой общесоциальное явление, и преступное поведение, являющееся, хотя и массовым, так как его носителем является масса преступников, но все же личностно-микросредовым явлением [56, с. 73]. В этом просматривается социально-психологическая сторона преступности. В аналогичную схему, по мнению Г.Н. Горшенкова, вписывается «коррупция» и «коррупционное поведение».

Ю. М. Антонян убежден в том, что коррупционное поведение полимотивировано. Оно порождено двумя ведущими мотивами: внешним (корысть, стремление обеспечить себя материальными благами, в том числе непомерных материальных потребностей и амбиций) и глубинным, смысловым, игровым [43, с. 64]. Он сравнивает многих коррупционеров с игроками, которым участие в игре приносит огромное психологическое удовлетворение. Они не представляют себя вне игры с судьбой, опасностью, законом. Для них приемлемы сложные, эмоционально насыщенные ситуации. В коррупционном поведении игровые мотивы, переплетаясь с корыстными, по мнению Ю.М. Антоняна, мощно детерминируют друг друга.

Мотив выступает одним из центральных элементов коррупционного поведения. В основном материальные потребности мотивируют коррупционное поведение. В. Н. Кудрявцев выделяет четыре основные степени материальных потребностей: а) жизненно необходимые потребности; б) нормальный стандарт потребностей, характерный для данного общества или основной его части; в) завышенный объем потребностей, удовлетворение которого не является общественной нормой; г) извращенные потребности, удовлетворение которых объективно противоречит развитию личности и интересам общества. Для того чтобы породить мотив поведения, в том числе и коррупционный, человеческая потребность должна актуализироваться, т. е. принять явную, активную форму [67, с. 73].

Актуализация потребности, по мнению В.Н. Кудрявцева, происходит в результате взаимодействия личности с объективной социальной средой – ситуацией, в которой она оказалась и в которой ей предстоит действовать. В этот момент формируется «механизм планирования и совершения поступка», способствующего удовлетворению определенной потребности, не смотря на имеющиеся препятствия. Между потребностью и поступком человека чаще всего стоит интерес, который по убеждению ученого включает осознание не только потребности, но и того пути, который необходимо пройти до стадии ее удовлетворения.

Наряду с потребностями и интересами человека сильная мотивирующая роль принадлежит влечениям и эмоциям (чувствам). Для того чтобы те или иные потребности, интересы, влечения или эмоции сформировали мотив поведения, личность психологически должна преодолеть так называемый внутренний «барьер» – систему ценностных ориентаций, включающую и правосознание



личности.

Определяя линию своего поведения, каждый человек опирается на систему собственных ценностных представлений, в которой одни ценности преобладают над другими, оказывают влияние на мотивацию поступка, выбор целей, средств их достижения. При этом, по мнению В.Н. Кудрявцева, ценности могут, как стимулировать складывающийся мотив поведения и укреплять антиобщественные намерения субъекта, так и тормозить подобные намерения и блокировать формирование мотива преступления.

Так, по мнению В.Н. Кудрявцева, от человека с жизненной позицией, характеризующейся индивидуализмом, стремлением к личной выгоде, авторитарному подавлению окружающих, трудно ожидать положительного отношения к правовым и нравственным нормам и принципам. Поэтому для людей с антиобщественной ориентацией характерно проявление правового нигилизма и непринятия правовых предписаний, хотя они хорошо понимают их необходимость [60, с. 25].

Результаты проведенного нами анализа отечественной научной литературы относительно определения категории «коррупция» позволяют прийти к выводу о том, что в научном сообществе существует два различных подхода к толкованию этого термина. Одни ученые считают, что коррупция – это подкуп, взяточничество, обосновывая свою точку зрения тем, что латинское слово «corruptio» в переводе означает «подкуп, разложение, порча». Сторонники другого подхода шире определяют этот термин, исходя из того, что коррупция – это любое корыстное злоупотребление своим служебным положением. Она не может сводиться только к взяточничеству.

Разделяя коррупцию и коррупционное поведение, исследовательский интерес обращается не на преступления как результат коррупционного поведения, а на причинные механизмы, детерминирующие коррупционное поведение и обеспечивающие самодетерминацию коррупции. Это, в свою очередь, является важным шагом на пути создания условий к поэтапному формированию антикоррупционного поведения граждан.

Помимо научного, имеется нормативное определение коррупции. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [8] определяет коррупцию как «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица».

Правовой симбиоз норм международного и национального права позволяет рассматривать коррупцию как многогранное социально-правовое явление, подразумевает линию поведения должностного лица, руководителя коммерческой или иной организации, сопряженную с совершением

дисциплинарного проступка, гражданско-правового деликта, административного правонарушения или преступления. На основании этого представляется, что содержание и сущность коррупции составляют взяточничество, криминальный лоббизм в органах государственной власти, органах самоуправления, коммерческих и иных организациях, незаконное участие государственных и муниципальных служащих в предпринимательской деятельности вопреки интересам службы, предоставление третьим лицам в нарушение интересов государственной и муниципальной службы, интересов частных коммерческих и иных лиц определенных прав, льгот, преимуществ и т.п.

Наиболее краткое и емкое определение коррупции приводится в документах ООН и Совета Европы, в которых коррупция понимается как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп. Однако именно относительно выгоды как основного интереса коррупционного поведения существует, по мнению А. Б. Артемьева, ряд обстоятельств, осложняющих выявление фактов коррупционных действий, а именно: «1) выгода, как цель коррупционных действий, может носить и нематериальный характер; 2) материальный характер выгоды может не быть ярко выражен; 3) получение выгоды может иметь существенный разрыв во времени (вплоть до нескольких лет) с моментом совершения действий, направленных на ее получение; 4) выгода может предоставляться на вполне законных основаниях» [60, с. 25].

Определенная часть юристов, занимающихся коррупцией, отмечают, что коррупционер может использовать свое служебное положение с целью установления, поддержания или расширения дружеских либо родственных связей, создания разного рода преимуществ нематериального характера без цели получения материальной выгоды для знакомых, друзей и родственников (например, обеспечение их приема чиновниками вне очереди). Распространенным является тот факт, что коррупция, в том числе, может проявляться в оказании помощи в трудоустройстве знакомым, друзьям и родственникам, при продвижении по служебной лестнице лично преданных сотрудников коррупционера и т. д. Продолжают существовать такие явления, как «коррупция по умолчанию» или «услуга за услугу». Нельзя забывать и о легальных способах извлечения прибыли в качестве коррупционной составляющей.

В соответствии с российским законодательством государственные гражданские служащие имеют право заниматься преподавательской деятельностью, в том числе и по программам профессиональной подготовки, на курсах повышения квалификации, где зачастую проходят обучение сотрудники подведомственных организаций и занятые в мелком и среднем бизнесе, «курируемые» тем или иным чиновником. Наиболее известным в данной сфере является передача руководством Фонда «Сколково» бывшему депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации И. Пономареву 750 тыс. долларов [68, с. 99].

Таким образом, необходимо внести дополнения в п. 1 ст. 1 ФЗ № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», закрепив понятие коррупции в следующей

редакции «коррупция – это противозаконная деятельность в сфере государственного управления, политики, экономике и социальной сфере, совершаемая лицами облеченными властью, в силу их должностного или служебного положения, направленная на получение личной нематериальной выгоды или материального поощрения, за такую деятельность».

Механизм противодействия коррупции предполагает разработку и осуществление законодательных, организационно-исполнительных, правоохранительных мер в рамках как собственного, национального государства, так и в области международного сотрудничества.

Понятие механизма противодействия коррупции также отсутствует и в законодательстве РФ и правовой доктрине.

Следовательно, необходимо законодательно закрепить понятие механизма противодействия коррупции, в связи с чем внести изменения в п. 2 ст. 1 ФЗ № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» закрепив понятие механизма противодействия коррупции в следующей редакции «механизм противодействия коррупции – это совокупность приемов, средств и методов направленных на по выявление, предупреждение, пресечение любых проявлений коррупции, применяемых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами в пределах их полномочий».

Коррупция существенным образом также негативно влияет на уровень национальной безопасности.

В сфере экономики: потеря финансовых рычагов управления экономикой и нарушение конкурентных рычагов рынка; неэффективное использование бюджетных средств; повышение цен товаров и услуг за счет «коррупционных накладных расходов на ведение дела»; расширяются масштабы коррупции на частных фирмах и в общественных организациях; зарубежные партнеры и инвесторы перестают доверять администрации в установлении и соблюдении честных правил международных экономических отношений.

В социальной сфере: отвлекаются колоссальные средства от решения задач общественного развития; увеличивается имущественное неравенство; право теряет свое значение инструмента регулирования в обществе; коррумпированность правоохранительных органов обуславливает укрепление организованной преступности, которая сращивается с чиновниками и предпринимателями; социальная напряженность угрожает экономической и политической стабильности.

В сфере политики: политические цели смещаются от общих интересов в сторону обеспечения властвования группировок, уменьшается доверие к власти и растет ее отчуждение от общества; падает престиж на международной арене, и возникает угроза экономической и политической изоляции.

Коррупция на политическом уровне имеет, куда большие последствия, чем, например, подкупы в образовательной сфере. Важным аспектом общественной опасности политической коррупции является ее латентность, распространенность и безнаказанность. Свободные выборы являются основой

конституционного строя любой демократической страны, не исключение и Российская Федерация.

Ни одна политическая партия или политический лидер не может влиять на человека посредством физического, психического воздействия и тем более посредством материального поощрения, так как Конституция любого демократического государства не просто не позволяет таких действий, но и справедливо наказывает нарушителей.

Российское государство проводит политику, направленную на защиту общества от коррупции, включая принятие соответствующего законодательства и профилактических мер, подчеркивая, что коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает принципы надлежащего государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества.

Особенность политической коррупции заключается в том, что она представляет собой верхний, главенствующий тип коррупции, значительно отличающийся от уровня низового по своей масштабности и влиятельности.

Она может быть направлена на определенный круг лиц, либо же на общество отдельного региона в целом, если речь идет о избирательной кампании.

К причинам политической коррупции можем отнести такие факторы: зависимость стандартов и принципов, лежащих в основе работы бюрократического аппарата, от политики правящей элиты; профессиональная некомпетентность бюрократии; кумовство и политическое покровительство, которые приводят к формированию тайных соглашений, ослабляющих механизмы контроля над коррупцией; отсутствие единства в системе исполнительной власти; низкий уровень участия граждан в контроле над государством.

Политическая коррупция страшна своей иерархичностью. Начиная действовать с верхов, она касается и низших категорий подчинения.

Парадокс политической коррупции состоит в том, что этот разрушающий с позиции закона феномен превращается в оригинальную деталь управления подвластными структурами. Большой проблемой является тот факт, что коррупция на государственном уровне перерастает в международную коррупцию. Политическое и экономическое сотрудничество превращает коррупцию в интернациональную проблему. Многие исследователи уже давно доказали, что воздействие глобализации на страны привело к формированию некоторых каналов международной коррупции.

Для пропаганды знаний о коррупции Генеральная Ассамблея ООН специально учредила Международный день борьбы с коррупцией (отмечается 9 декабря начиная с 2004 года) и разработала Конвенцию ООН против коррупции.

Таким образом, правительство большинства существующих стран признают политическую коррупцию серьезной проблемой национальной безопасности, угрожающей как внутренней, так и внешней деятельности государств. Существование политической коррупции чревато для всех сфер

общественных отношений, а кроме того, еще и представляет угрозу нормальному функционированию ветвей власти.

Одним из проявлений политической коррупции является электоральная коррупция и коррупционный лоббизм.

«Электоральную коррупцию» необходимо рассматривать как часть политической коррупции, направленной на искажение результатов выборов, обеспечение незаконными способами победы для одних претендентов (условно «своих») на властные посты и создание препятствий для других («чужих») претендентов [60, с. 25].

В последние годы и в общественном мнении, и среди экспертного сообщества преобладают достаточно критичные оценки электорального процесса в России. Как правило, выборы характеризуются такими негативными признаками как предсказуемость, неконкурентность, фальсификации, коррумпированность, использование административного ресурса и т.п.

Согласно пункту 1 статьи 3 Конституции РФ, «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» [4]. Таким образом, избиратель как представитель народа РФ в принципе в момент осуществления своего права на участие в принятии решения о формировании персонального состава того или иного органа государственной власти или местного самоуправления может быть признан «должностным лицом». Следовательно, получение избирателями от кандидатов «денег, ценных бумаг, иного имущества» и т.д. «за совершение действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц» (ст. 290. п. 1 УК РФ) теоретически может рассматриваться как «получение взятки» и караться соответствующим образом. Тем не менее практический эффект от таких карающих действий для политической системы и общества в целом представляется по меньшей мере спорным.

Итак, электоральная коррупция содержательно более точно фиксируется не через административный ресурс, который связан с действиями определенной категории акторов («правительственных»), а через способы воздействия акторов-участников выборов на избирателей. Однозначно коррупцией, на мой взгляд, являются лишь те действия в рамках избирательного процесса, которые так или иначе включают в себя принуждение как способ воздействия на избирателей (при возможном поощрении других сторон). Следует подчеркнуть, что хотя для принуждения достаточно часто используется «административный ресурс», очевидно, что этот способ воздействия не связан жестко с категорией акторов. Принуждать могут и те, кто является «оппозицией», и в этом смысле электоральная коррупция отнюдь не привязана к властным акторам.

В основе «электоральной коррупции» лежит подкуп лиц, задействованных в рамках избирательного процесса и наделенных определенным «электоральным статусом», с целью оказать влияние на конечный результат выборов в интересах инициатора коррупционной сделки, обеспечить избрание на властные посты «нужных» кандидатов или воспрепятствовать избранию «ненужных». Другим аспектом коррупции является возможность незаконного использования своего официального статуса. Под этим зачастую понимается исключительно статус

должностных лиц и служащих [57, с. 51].

Специфика избирательного процесса заключается в том, что с момента объявления выборов, с одной стороны, некоторые его участники приобретают дополнительные права, возможности и гарантии своей деятельности (например сами избиратели, а также кандидаты и политические партии. С другой стороны, на ряд других участников накладываются дополнительные ограничения (например на СМИ по размещению агитационных материалов). В любом случае у весьма значительной категории лиц появляется возможность на незаконное обогащение, то есть в нарушение норм избирательного и иного законодательства в обмен на использование своего «электорального статуса» получение материальных или нематериальных благ со стороны кандидатов или других лиц, заинтересованных в конечном результате выборов.

Помимо самих кандидатов и избирателей, к таким лицам, обладающим «коррупционным потенциалом» в рамках избирательного процесса, в частности могут быть отнесены члены ИК разного уровня, принимающие решения в рамках той или иной стадии выборов; руководство и представители СМИ, освещающие ход выборов; сотрудники правоохранительных органов, задействованные в обеспечении порядка в предвыборный период и в день голосования; доверенные лица и уполномоченные представители кандидатов и партий; наблюдатели на избирательных участках; государственные и муниципальные служащие, незаконно использующие свое должностное положение в интересах определенных политических акторов; судьи, рассматривающие избирательные споры; руководство политических партий и их региональных отделений, формирующее списки партийных кандидатов на проходящих выборах; лица, участвующие в финансировании избирательных кампаний кандидатов и партий.

Смысл коррупционного воздействия на любых участников избирательного процесса заключается в том, что они, получая некие блага, меняют логику поведения, предписываемую им законодательством или социальными нормами и ожиданиями. При этом стимулирование наблюдателя с целью его более активного поведения на избирательном участке в день голосования, осуществления более жесткого контроля над членами комиссии, даже выходящего за нормативные рамки, вряд ли может рассматриваться как проявление коррупции. Но в том случае, если наблюдателю за вознаграждение предлагается закрыть глаза на явные нарушения избирательных процедур, не подавать по этому поводу жалобы или отказаться от них, то такие действия уже носят коррупционный характер, особенно если осуществляются лицом, наделенным должностным статусом. Речь в данном случае идет о «купле-продаже» некоторых властных полномочий, обеспеченных «электоральным статусом», с целью побудить участников избирательного процесса к совершению действий, не предусмотренных или запрещенных избирательным и иным законодательством.

Помимо непосредственного влияния на итоги выборов негативные последствия электоральной коррупции заключаются в том, что она искажает реальное соотношение политических сил в обществе, реальную политическую

конкуренцию, нарушает социальное, групповое, идеологическое представительство избираемых органов власти, в конечном счете их легитимность, отрывает формальный результат выборов от реального волеизъявления избирателей.

Взаимодействие таких понятий, как «лоббизм» и «коррупция», представляет собой дискуссионное поле. Отдельные авторы полагают, что лоббизм в зависимости от трактовки обладает как «световым», так и «теневым» смыслом. Так, по мнению Е. И. Спектор, «лоббизм, будучи посредническо-политико-правовой технологией между влиятельными заинтересованными группами (консолидированным бизнесом, общественными объединениями, профессиональными союзами, корпорациями и т. п.) и властью, предоставляет реальную возможность первым продвигать и отстаивать собственные права и законные интересы с использованием не запрещенных законом форм и методов. К таковым можно отнести: проведение консультаций между представителями власти и бизнеса (общественных институтов); функционирование экспертных советов при органах государственной власти; участие в проведении оценки регулирующего воздействия, общественных экспертиз, публичных слушаний, функционирование в компаниях департаментов по GR (специальные отделы по связям с органами государственной власти и их представителями) и т.п.» [57, с. 51]. Другие категорично высказываются о практически идентичном восприятии коррупции и современного лоббизма в России. Так, конфликт интересов интерпретируется как коррупция, поэтому и лоббизм представляется как форма ее проявления.

Теневая составляющая лоббизма ассоциируется не только с коррупцией, но и с блатом, протекционизмом и тому подобными негативными явлениями. По мнению Н. М. Колосовой, своевременно не только ввести в научный оборот понятие «коррупционный лоббизм», но и закрепить его законодательно. В этом случае законодатель разведет коррупционный лоббизм и лоббизм без коррупционной составляющей как инструмент демократических преобразований. Нами разделяется научная позиция Н. М. Колосовой, которая предлагает понимать под коррупционным лоббизмом «использование уголовно и административно наказуемых методов давления на органы государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц для отстаивания незаконных интересов» [56, с. 54].

Основными причинами коррупционного лоббизма являются социально-экономические и политико-правовые факторы жизни российского общества. Современные авторы, оценивая социально-экономические факторы коррупционности российской жизни, указывают на «наличие широкомасштабной теневой экономики, состоящей в том числе из незаконных доходов, которые курсируют между представителями бизнеса и чиновничьего аппарата с целью решения вопросов в обход интересов государства и общества в целом». К их числу, по мнению С. С. Босхолова [57, с. 52], можно отнести «отсутствие цивилизованной рыночной экономики и нормальной конкуренции между ее субъектами, что позволяет с помощью коррупции монополизировать экономику, а также низкую оплату труда государственных и муниципальных

служащих, в особенности в среднем, самом массовом секторе обслуживания, провоцирующую их на поиск и создание дополнительных незаконных источников дохода». Одним из главных экономических факторов, порождающих коррупцию и коррупционный лоббизм, является значительный разрыв между доходами большинства граждан страны и немногочисленной финансово-политической элитой.

К политическим причинам коорупциогенности следует отнести изменение формы государственного режима в сторону усиления президентской власти и установления авторитарного режима, не способного принимать конкретные меры для уничтожения коррупции. Следует согласиться с мнением о том, что происходит необоснованное и некомпенсированное разрушение прежней системы негосударственного контроля деятельности государственных органов и должностных лиц. При этом, на наш взгляд, основополагающей можно считать невозможность решать возникающие социальные и экономические проблемы легитимным способом в законодательной и правоприменительной формах деятельности. Именно поэтому коррупционный лоббизм в любом из своих проявлений представляет существенную угрозу национальной безопасности.

Вывод. Проблема коррупции и коррупционного лоббизма представляет собой угрозу национальной безопасности, влияющую на все процессы государственно-правового развития России. Поэтому в Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы предлагается, в частности, организовать мониторинг реализации лицами, замещающими должности, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Правительством Российской Федерации, обязанности принимать меры по предотвращению конфликта интересов; принять необходимые меры по совершенствованию механизмов урегулирования конфликта интересов; продолжить работу по подготовке с участием экспертного, научного сообщества и институтов гражданского общества предложений о совершенствовании этических основ государственной и муниципальной службы в части, касающейся соблюдения государственными и муниципальными служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, а также об обеспечении повседневного контроля за соблюдением этических норм и правил; продолжить работу по проведению анализа исполнения установленных законодательством Российской Федерации ограничений, касающихся получения подарков отдельными категориями лиц и другие мероприятия.

## **1.2 Международные нормы противодействия коррупции, их имплементация в законодательстве зарубежных стран и российском правовом поле**

Мировое сообщество давно осознало всю опасность коррупции. В предисловии к Глобальной программе против коррупции (Global Program against



Corruption), принятой ООН в 1999 г., отмечается, что "в настоящее время на международном уровне признано, что коррупция является важнейшей социальной проблемой, которая угрожает стабильности и безопасности государств, их социальному, экономическому и политическому развитию, подрывает ценности демократии и морали".

В 1996 году Комитет министров Совета Европы принял Программу действий по борьбе с коррупцией, в рамках которой были подготовлены Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.) и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 г.). В 1999 г. Межпарламентской Ассамблеей государств - участников Содружества Независимых Государств был принят Модельный закон о борьбе с коррупцией.

Вопросам правового регулирования борьбы с коррупцией уделяют внимание не только региональные международные организации - Совет Европы, СНГ, но и влиятельнейшая организация, представляющая интересы всего мирового сообщества, - Организация Объединенных Наций. В последние годы в рамках ООН были приняты две универсальные конвенции, имеющие значение для борьбы с коррупцией: Конвенция против транснациональной организованной преступности (2000 г.) и Конвенция против коррупции (2003 г.) [1]. Данные международные документы содержат ряд эффективных правовых инструментов, направленных на предупреждение и борьбу с коррупцией, которые должны и могут быть восприняты российским законодателем.

Для Российской Федерации необходимость решительных шагов по борьбе с коррупцией и подчинения государственной политики антикоррупционным задачам, поставленным международным сообществом, диктуется остротой проблемы коррупции в нашей стране. Характерной особенностью нынешнего времени для Российского государства является формирование системного подхода в сфере противодействия коррупции. Об этой тенденции свидетельствует ратификация в 2006 г. [7] двух основополагающих международных конвенций по борьбе с коррупцией: Конвенции ООН против коррупции (2003 г.) и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.); вступление нашей страны в группу государств против коррупции (ГРЕКО); учреждение специальной Межведомственной рабочей группы по разработке законодательных предложений с целью эффективного противодействия коррупции, что служит дополнительным свидетельством готовности России к эффективной борьбе с коррупцией.

Следует согласиться с мнением, что для России последствия присоединения к такому важному международному документу, как Конвенция ООН против коррупции 2003 г., заключаются не столько в облегчении решения каких-либо конкретных законодательных коллизий, сколько в восприятии международных антикоррупционных стандартов в целом. Положения Конвенции прямо призывают каждое государство к осуществлению и проведению эффективной и скоординированной политики противодействия коррупции, способствующей участию общества и отражающей принципы правопорядка, "надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности прозрачности и ответственности" (ст.

5).

В соответствии с международными принципами и правилами, антикоррупционная политика Российского государства должна включать мероприятия, направленные на осуществление разносторонних и последовательных усилий государства и общества по устранению причин и условий, способствующих коррупции на всех уровнях, созданию атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях.

Отмечу и то, что Россия, ратифицировав в 2006 г. Конвенцию ООН о противодействии коррупции, отказалась от имплементации в свою систему права, а именно в национальное уголовное законодательство, положений ст. 20 Конвенции о признании уголовно наказуемым незаконного обогащения. Статья 20 не внедрена в законодательство РФ, так как она не соответствует Конституции РФ, а именно статье 49 – принципу презумпции невиновности. Существует явное противоречие. Но, на наш взгляд, преодолеть эту проблему можно, если установить, что презумпция невиновности начнет действовать только с момента возбуждения уголовного дела. Что же это значит? А это значит, что чиновник до заведения уголовного дела должен объяснить, откуда у него это имущество, которое явно не соответствует его доходам. Он обязан объяснить внезапное увеличение своих активов не на уровне уголовного преследования, а на уровне отношений государственной или иной публичной службы. И если он не сможет выполнить это обязательство, то можно возбудить уголовное дело по статье «незаконное обогащение». И вот после этого начинает действовать презумпция невиновности и специально уполномоченные органы должны доказать наличие в действиях должностного лица состава преступления. Сам обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

Однако, как верно заметил Г.А. Сатаров, "коррупция не является проблемой сама по себе, она возникает в первую очередь как следствие проблем и пробелов законодательства, неэффективности его отдельных норм" [74, с. 115]. Следовательно, осознавая себя частью мирового сообщества, России необходимо признать имплементацию норм международного права в качестве одного из стратегических направлений антикоррупционной политики.

Ратификация антикоррупционных конвенций неизбежно должна повлечь за собой глубокую реформу российского законодательства, в первую очередь уголовного, поскольку, несмотря на внешнее совпадение международного и российского уголовно-правовых подходов к определению форм уголовно наказуемой коррупции, их различия весьма существенны.

Коррупция может быть применена по факту, но в первую очередь, концепция Конвенции требует профилактики.

Целая глава Конвенции посвящена профилактике, с мерами, направленными, как в государственные, так и частные сектора. К ним относятся модели превентивной политики, такие, как создание органов по борьбе с коррупцией и повышения прозрачности в финансировании избирательных кампаний и политических партий. Государства должны стремиться к тому, чтобы их общественные услуги обеспечивали гарантии, которые способствуют повышению эффективности, прозрачности и подбора персонала на основе

заслуг.

Статья 5 Конвенции обязывает каждое государство-участника устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции.

Конвенция требует от стран установить уголовную и другую ответственность, чтобы охватить широкий круг коррупционных деяний, если они еще не определены в качестве преступлений, предусмотренных внутренним законодательством. В некоторых случаях государства обязаны по закону устанавливать перечень правонарушений.

Конвенция выходит за рамки предыдущих документов такого рода, устанавливающих уголовную ответственность не только на основные формы коррупции, такие как взяточничество и хищение государственных средств, но и на торговлю влиянием, сокрытие и отмыwanie доходов от коррупции. Преступления, совершенные в поддержку коррупции, включая отмыwanie денег и препятствование правосудию, также рассматриваются как преступление. Конвенция также затрагивает проблемные области коррупции в частном секторе.

Страны договорились сотрудничать друг с другом на каждом этапе борьбы с коррупцией, в том числе в ходе предупреждения, расследования и преследования нарушителей. Страны-участники Конвенции, обязаны оказывать конкретные виды взаимной правовой помощи в сборе и передаче доказательств для использования в суде, экстрадировать преступников. Страны также обязаны принимать меры, которые будут поддерживать отслеживание, замораживание, арест и конфискацию доходов от коррупции.

Большим прорывом можно считать то, что страны договорились о регулировании вопроса возвращения активов, которое заявлено в качестве одного из основополагающих принципов Конвенции. Это является особенно важным вопросом для многих развивающихся стран, где коррупция на высоком уровне ограбила национальные богатства, и где ресурсы крайне необходимы для восстановления и реабилитации обществ с новыми правительствами. Достижению согласия по этому вопросу предшествовали интенсивные переговоры по согласованию правовых и процессуальных гарантий стран, у которых запрашивается помощь со странами, нуждающимися в таковой помощи.

Несколько положений определяет, как будут осуществлены сотрудничество и помощь. В частности, в случае хищения государственных средств, конфискованное имущество будет возвращено государству по его запросу; в случае доходов от любого другого преступления, охватываемых Конвенцией, имущество будет возвращено при условии доказательства владения или признания ущерба, нанесенного запрашивающему государству. Во всех остальных случаях, первоочередное внимание будет уделяться возвращению конфискованного имущества, запрашивающему государству, при возвращении такого имущества предыдущим законным собственником или для компенсации жертвам. Эффективное использование этих положений будут поддерживать

усилия стран по исправлению наихудших последствий коррупции, в том числе против коррумпированных чиновников и сокрытие их незаконных активов.

Соответственно, статья 51 Конвенции предусматривает возвращение активов в страны происхождения в качестве одного из основополагающих принципов данной Конвенции. Статья 43 обязывает государства максимально расширить широкое сотрудничество друг с другом в расследовании и судебном преследовании преступлений, определенных в Конвенции.

Еще одним не решенным в Российской Федерации вопросом является установление уголовной ответственности юридических лиц. Согласно ст. 26 Конвенции ООН против коррупции "каждое государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией" [1]. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию [3] содержит аналогичные положения.

В отечественной правовой системе предусмотрена только гражданско-правовая или административная ответственность юридических лиц. Однако в последнее время среди ученых-юристов, исследующих проблемы уголовного права (Б.В. Волженкин, П.П. Иванцов, А.В. Наумов и др.), все чаще говорится о необходимости установления уголовной ответственности юридических лиц. Так, П.П. Иванцов, анализируя взгляды ученых по данной проблематике, выделяет в качестве основной причины введения корпоративной уголовной ответственности "размер ущерба, причиняемого деятельностью корпораций, который во много раз превышает вред, причиняемый отдельными физическими лицами. В то время как санкции, применяемые в рамках гражданского и административного законодательства, являются неадекватными" [51, с. 87].

Таким образом, в перспективе представляется целесообразным проработать концепцию уголовной ответственности юридических лиц и сформулировать на ее основе предложения по расширению круга субъектов уголовной ответственности за коррупцию.

В международных документах термин "коррупция" стал использоваться с 50-х гг. XX в. В настоящее время в документах ООН и региональных международных организаций, в том числе Совета Европы, коррупция определяется как злоупотребление властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц и групп.

Остановлюсь на нормах законодательства некоторых зарубежных стран, закрепляющих определение коррупции и регламентирующих методы и принципы борьбы с ней.

Начнем со стран, в которых наиболее развиты коррупционные проявления, Испании и Италии.

В испанском законодательстве нет закрепленного понятия коррупции, но проблема, с ней связанная, тем не менее стоит очень остро, и в настоящее время развернуты активные меры по борьбе с ней. Испанское правительство профинансировало исследование, проведенное учеными из университета Ла-Лагуна, с целью выявления регионов страны, которые наиболее подвержены

коррупции. В результате выявлено, что в большой части муниципалитетов страны местные чиновники были уличены в коррумпированности. По мнению большинства специалистов, наиболее коррумпированными стали Андалусия и Валенсия, при этом Мурсия занимает первое место по числу нарушений, далее следуют Канарские и Балеарские острова, а также Астурия [74, с. 33].

Однако общая для европейских стран проблема, связанная с коррупцией, это не обязательно взятка наличными или иным способом некому чиновнику за то, что он примет то или иное решение. Главное в испанской и в целом в европейской коррупции - непрозрачность отношений между бизнесом и общественными деятелями, а одна из проблем - отсутствие правил при пожертвованиях политическим партиям. Считается, что в демократических странах нежелательно, чтобы такие пожертвования были анонимными и неограниченными, а также должен существовать "потолок" для таких пожертвований и, прежде всего, "прозрачность отношений", чтобы избежать конфликтов экономических интересов, а впоследствии - "отдача долга", который народные избранники возвращают тем, кто поддерживал их финансами, причем необязательно в денежном эквиваленте.

Еще одна проблема, связанная с коррупцией, - отсутствие "прозрачности лоббирования". Понятно, что само по себе лоббирование - непротивозаконно и непротивозаконно, но возникает проблема, когда граждане демократической страны лишены возможности получения информации - кого при принятии решений выслушали руководители общественных структур и к кому прислушивались парламентарии, принимая тот или иной закон. В данном случае возникает конфликт экономических интересов - отсутствие или недостаток "прозрачности" в связях между, например, промышленником и депутатом, к которому он обратится в момент принятия закона, который данному промышленнику очень нужен.

В Испании 70 % мэров, попавших под следствие за коррупцию, были переизбраны на новый срок земляками несмотря на то, что большинство коррупционеров наживаются не за счет государства, а за счет сограждан. Ведь взятки они получают, как правило, от строительных компаний - за предоставление участков под строительство, а деньги идут от спекуляции - слишком высоких цен на жилье, за которое вынуждено платить население.

В современной Испании, в отличие от других западноевропейских стран со значительно более низким уровнем коррупции, к ответственности никогда не привлекался ни один видный политик, ни один министр - ни действующий, ни отставной - и почти всем крупным коррупционерам, как правило, удается избежать ответственности. По данным консалтингового агентства Ernst & Young, 65% [74, с. 38] испанцев полагают, что коррупция и взяточничество являются обязательными составляющими ведения успешного бизнеса в стране. В среднем по странам - членам Евросоюза думающих так же значительно меньше - всего 39%.

Итальянское законодательство не содержит какого-либо общего определения коррупции, итальянские юристы считают, что дать его практически невозможно. УК Италии также не содержит специальной главы, посвященной

коррупционным преступлениям, и не дает какого-либо общего его определения, хотя термин "коррупция" в законодательстве широко используется. Тем не менее анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что можно выделить несколько категорий коррупционных преступлений [74, с. 39]. В первую очередь это коррупционные преступления в сфере государственной администрации, которые являются более опасными с точки зрения итальянского законодателя и которые, в свою очередь, подразделяются в аспекте противодействия коррупции в той или иной затронутой ветви власти, например действия, связанные с осуществлением должностных полномочий; с коррупцией в суде и коррупцией в органах местного самоуправления. Следующий вид коррупционных преступлений - отмывание денег, затем - коррупция в частном секторе (нормы об уголовной ответственности за этот вид преступления, введенной в 2002 г. и усиленной в 2012 г., включены в Гражданский кодекс).

Как и во многих других европейских государствах, в Италии коррупцией пронизаны практически все сферы общественной жизни, особенно когда речь идет о госзаказах. Так, в марте 2014 г. за взяточничество и вымогательство был арестован капитан второго ранга ВМФ Италии Р. Ла Джойя, занимавшийся распределением подрядов военно-морского ведомства. Причем взятка в размере 2000 евро была всего лишь задатком 150-тысячной взятки за содействие в гарантированной передаче подрядов заинтересованному предпринимателю. На первом же допросе офицер рассказал о широко распространенных явлениях в среде военно-морских офицеров, а именно о взяточничестве и вымогательстве у частных предпринимателей. Ввиду военного характера подрядов, к которым применяется секретность, суть переданных за взятки подрядов не разглашается, однако база ВМФ Италии в Таранто - единственная структура в Италии, где размещаются атомные военные подлодки

Месяцем раньше итальянская прокуратура начала расследование в отношении руководителя Итальянского космического агентства Э. Саджезе и шести его подчиненных. По предварительным данным, чиновников подозревают в вымогательстве взятки. По мнению правоохранительных органов, возможна причастность к этому делу сотрудников компании Finmeccanica, занимающей лидирующие позиции в области вооружений и космических технологий. Итальянское космическое агентство известно своими разработками в области создания герметичных модулей для МКС и НАСА. В числе прочего итальянские специалисты работали над созданием модулей снабжения "Леонардо", "Рафаэль" и "Донателло", а также американской космической лаборатории SpaceLab [74, с. 40].

Обсуждая в феврале 2014 г. проблему коррупции в Европе, Комиссия ЕС в Брюсселе указала на Италию как на страну, в которой больше всего процветает взяточничество, уклонение от налогов и организованная преступность, Итальянской Республике принадлежит половина всего ущерба от европейской коррупции (4% ВВП Италии). Комиссар по внутренней политике С. Мальмстрем убедительно попросила представителей Итальянской Республики предпринять более эффективные попытки для борьбы с этим явлением - ввести строгие кодексы поведения госслужащих или увеличить полномочия представителей

служб по борьбе с коррупцией, сделать более открытой работу местных властей.

Согласно последнему докладу экологической организации "Легамбиенте", ежегодно коррупция "съедает" у ВВП Италии 10 млрд. евро, появился новый вид коррупции - экологическая, что пагубно отражается на окружающей среде Апеннин и нередко приводит к человеческим жертвам. В документе говорится о том, что за короткое время "экологическому спруту" удалось распространиться на 15 регионов Италии, подчинив себе не только север и центр, но и юг страны. Меньше чем за два года (с 1 января 2010 г. по 30 сентября 2012 г.) было зафиксировано 78 коррупционных дел, нанесших урон природному ландшафту Италии и ее культурному наследию. Преобладающее большинство этих расследований касались несоблюдения установленных законом механизмов получения разрешений на строительство сооружений для производства энергии ветра и солнца, а также нарушения цикла переработки мусора (незаконный сбор и транспортировка) и цемента, который затем использовался в градостроительстве. Докладчики не исключают, что на совести "экологических коррупционеров" могут быть также жертвы землетрясений, в том числе последнего, в Эмилии-Романьи, унесшего жизни 28 человек. По их мнению, этих потерь можно было избежать при соблюдении всех мер безопасности при строительстве объектов. Практически нет сомнений в том, что новый вид коррупции тесно связан с мафией. Среди арестованных по обвинению в нанесении урона окружающей среде лидируют жители Калабрии (224 человека), на территории которой орудует одна из самых могущественных преступных группировок Италии "Ндрангета" [74, с. 46].

Франция не представляет в этом плане исключения, "занимая с 6,3 балла двадцать пятое место от конца среди 102 стран, где проводились опросы по международному десятибалльному индексу восприятия коррупции представителями деловых кругов".

Во французском законодательстве, в том числе и в Уголовном кодексе, отсутствует понятие коррупции. Считается, что его, как и понятие терроризма, сложно дать, ибо коррупция может приобретать со временем новые формы.

Французский законодатель, как и в случае с определением терроризма, ограничивается тем, что в УК перечисляет действия, при выполнении которых определенное лицо признается виновным в совершении коррупционного преступления. Такими действиями являются предложения, обещания, дары, подарки или какие-либо льготы, которые принимает должностное лицо, член правительства или депутат [74, с. 46].

В коррупции помимо названных выше лиц могут обвиняться и лица, которые делают подобные предложения, подарки, обещания и т.д. Ими, как правило, являются простые граждане, не наделенные государственными полномочиями. Кроме того, коррупционными признаются действия, совершаемые лицом, злоупотребляющим своей властью или влиянием (как реальным, так и мнимым) с целью добиться для себя или других лиц наград, должностей, подрядов или любого благоприятного решения от лица, являющегося представителем государственной власти, осуществляющего

публичную деятельность или наделенного избирательным мандатом международной общественной организации.

Своеобразную попытку дать определение коррупции сделала французская Центральная служба по борьбе с коррупцией. Согласно ее ежегодному докладу, оно может быть озвучено следующим образом: "Коррупция - это действия, путем которых лицо, облеченное определенными функциональными обязанностями как публичного, так и частного характера, добивается или соглашается на дарение, предложение или обещание с целью совершения, отсрочки совершения или несовершения действия, прямо или косвенно входящего в его обязанности".

Попытки дать определение коррупции предпринимаются и в трудах французских ученых. Так, например, отмечается, что "можно согласиться с общим определением: коррупция - это любое действие, направленное на достижение или получение каких-либо льгот, привилегий или выгод путем нелегальных сговоров и взяток".

Таким образом, можно сделать вывод, что коррупция, как правило, подразумевает нарушение виновным лицом своих должностных обязанностей. Это еще раз доказывает, что попытки дать юридическое определение социальному явлению, каковым является коррупция, обречены на неудачу и сводятся к перечислению составов взяточничества в Уголовном кодексе.

Во Франции с конца 1980-х гг. происходят различные политико-финансовые скандалы, в которых замешаны как левые, так и правые политики, что повлекло за собой рост недоверия среди французов в отношении политиков и государственных институтов. Так, например, 60 % французов заявили, что их депутаты и политические лидеры - люди, скорее всего, коррумпированные.

Миттеран-младший обвинялся в том, что он, будучи советником своего отца по африканским вопросам, использовал свои контакты для того, чтобы заключить сделку по продаже Анголе оружия на общую сумму в 500 млн. долларов. После того как сделка состоялась, Миттеран присвоил около 2 млн. долларов, полученных от фирмы "Фальконе". В связи с этим Швейцария по просьбе правоохранительных органов Франции заморозила его вклады в швейцарских банках в качестве первоначальной предварительной меры в процессе привлечения виновного к уголовной ответственности. Последним крупным делом о коррупции можно считать скандал, связанный с бывшим президентом Ж. Шираком. Его обвиняли в том, что во время его пребывания на посту мэра г. Парижа в 1990 г. в ходе финансирования его партии производились приписки "мертвых душ".

В отчете Центральной службы по предотвращению коррупции 2012 г. также отмечено три судебных решения по преступлениям данного вида.

Судебным решением 11-й палаты суда большой инстанции от 5 сентября 2012 г. осуждено французское общество, выпускавшее по договору бланки документов, удостоверяющих личность в странах Африки, к штрафу в 500 тыс. евро. Уголовная ответственность юридического лица была доказана.

Судебным решением от 15 ноября 2012 г. к штрафу в 20 тыс. евро был приговорен топ-менеджер банка за подкуп иностранного государственного



служащего [74, с. 46].

Судебным решением от 30 января 2013 г. был осужден коммерческий директор и генеральный директор по торговле и проектам группы, работающей в газовой отрасли, к штрафу в 10 тыс. и 5000 евро соответственно за подкуп иностранного государственного служащего. В США эта французская группа вынуждена была выплатить 240 млн. долларов штрафа Министерству юстиции и 98 млн. долларов Службе по финансовым рынкам, чтобы прекратить уголовное преследование против себя.

Следует отметить, что размер коррупции во Франции за последние годы составил около 15 % (20 млрд. евро) от общего числа заключенных государством и органами местного самоуправления контрактов. Большинство коррупционных дел, как правило, связано с деятельностью ассоциаций по созданию и использованию фиктивных рабочих мест, с различными расходами и личным обогащением.

Кроме того, согласно Народному досье судимости, в 2009 г. суды Франции вынесли 162 приговора, из них по делам о коррупции в строгом смысле слова - 65, по делам о "торговле влиянием" - 36 и по делам о "фаворитизме" - 20. Однако это неполные данные по делам "о нарушениях честности": здесь не учтены дела, повлекшие лишь дисциплинарную ответственность, а также дела о конфликте интересов.

В законодательстве Великобритании содержание термина "коррупция" не раскрывается, хотя он ранее применялся в законодательстве. Так, он использовался в названиях законов 1906 и 1916 гг., кроме того, законы 1889 и 1906 гг. содержали термин "коррупционно" (*corruptly*), однако какого-либо определения этому термину также не давалось. Споры о том, что же представляет собой содержание этих понятий, не утихают до сих пор, поскольку в ряде законов (например, избирательных) их продолжают использовать.

Сложившаяся судебная практика позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время существует два основных конкурирующих подхода к толкованию этого термина. В одних случаях суды в приговорах указывают, что это слово описывает действие (акт), которое запрещено законом как ведущее к подкупу, в других - нечестное намерение, ослабляющее верность агента своему принципалу. Так, вынося решение по делу *Cooper v. Slade*, большинство членов Палаты лордов высказали мнение, что под термином "коррупционно" подразумевается "совершение определенных действий, которые закон запрещает как тенденцию к коррумпированности и подкупу избирателей". В решении первой инстанции по данному делу было указано, что использованный термин означает, что лицо, предлагающее взятку, делает это свободно и с намерением вовлечь лицо, которому она адресована, в коррупционное соглашение; при этом мотивы, которыми руководствовался обвиняемый, значения не имеют.

Аналогичный подход продемонстрировал также Апелляционный суд в решении по делу *R v. Wellburn, Nurdin and Randel* (1979 г.), в котором речь шла о нарушении Закона 1906 г. Суд, рассматривавший уголовное дело, отказался толковать термин "коррупционно", указав лишь на то, что "этот термин не тождественен слову "нечестно", он означает умышленное совершение действия,

которое закон запрещает как ведущее к подкупу". Апелляционный суд подтвердил обжалованное решение.

В решении по делу R v. Harvey Апелляционный суд, указав, что термин "коррупционно" не является элементом бесчестности, подтвердил приговор суда, в котором было постановлено, что "совершение действия коррупционно" означает совершение его лицом умышленно и обдуманно в тех случаях, когда оно совершает действия (получает и дает согласие на получение денег), которые запрещены законом как ведущие к подкупу" [74, с. 53].

Следует отметить, что в Законе 2010 г. законодатель термины "коррупция", "коррупционный" и "коррупционно" использовать не стал, а употребил понятие "взятка" (bribe). Предполагается, что отказ от этих терминов должен привести к тому, что их толкование, вызывавшее постоянные споры не только у присяжных, но и у профессионалов, впредь не будет вызывать сложностей в работе правоприменительных органов. Принятие отдельного законодательного акта о коррупции отложено на неопределенный период, хотя работа именно над этим законопроектом велась в британском парламенте практически в течение 10 лет.

Вместе с тем в избирательном законодательстве по-прежнему используется термин "коррупционная практика", под которой понимается взяточничество, персонация (выдача себя за другое лицо для участия в голосовании), незаконное угощение избирателей.

Отсутствие законодательного определения коррупции с лихвой восполняется правоприменительной практикой. Самое подробное объяснение, что такое коррупция по-британски, дано на сайте Службы по борьбе с серьезным мошенническим обманом (The Serious Fraud Office - SFO), к ведению которой относится расследование дел о коррупционных преступлениях.

К коррупции относятся: взяточничество (bribery), т.е. дача или получение чего-либо ценного с целью влияния на сделку; незаконное вознаграждение (illegal gratuity), т.е. дача или получение чего-либо ценного после завершения сделки в знак благодарности за определенное влияние, оказанное на сделку.

Как отмечают специалисты SFO, по своей природе коррупция такова, что ее трудно обнаружить, поскольку обычно в нее вовлечены два или более лица, заключившие тайное соглашение. Это может быть договоренность о финансовых выплатах должностному лицу взамен обеспечения с его стороны определенной благосклонности; случаи зарубежной коррупции могут проявиться, например, в даче взятки зарубежному публичному должностному лицу в целях получения контракта британской компанией. Такого рода действия часто осуществляются через третьих лиц, широко известных как агенты или консультанты, которые затем передают взятки государственным должностным лицам или непосредственно в компанию в Великобритании для публичных должностных лиц.

SFO отмечает, что хотя тайный характер таких соглашений обеспечивается самым узким кругом осведомленных лиц, тем не менее существуют определенные показатели коррупции (или спорные практики), которые в определенной степени могут свидетельствовать о наличии

коррупционного элемента.

К показателям (индикаторам) коррупции (список которых, по мнению SFO, не является исчерпывающим, поскольку изобретательность коррупционеров не знает границ) относятся: чрезмерно большие денежные выплаты; множество платежей, осуществляемых срочно или досрочно; платежи, которые проводятся через третьи страны, например, за партии товаров или услуги, поставляемые в страну А, платежи осуществляются, как правило, подставной компанией в стране В; злоупотребление процессом принятия решений или делегирование полномочий в конкретных случаях; согласование договоров, неблагоприятных для организации из-за их условий или периода времени; необъяснимые льготы в отношении некоторых подрядчиков в ходе проведения конкурса; попытки избежать независимых проверок во время торгов или договорных процедур; недостатки документов или записей, касающихся проведения совещаний или принятия решения; несоблюдение процедуры или руководящих принципов компании; выплаты или выделение средств в целях компенсации значительных расходов, оплаты обучения и тому подобного от имени других лиц.

Вывод. В настоящее время в документах ООН и региональных международных организаций, в том числе Совета Европы, коррупция определяется как злоупотребление властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц и групп. На национальном же уровне подходы к определению коррупции и коррупционным правонарушениям различаются. Так, например, во Франции понятие коррупции раскрывается через составы отдельных правонарушений, куда входят совокупность примерно двадцати составов уголовных преступлений. В Великобритании закон не дает подробного описания коррупции, а использует термин "коррупционно направленное действие". В законодательстве Испании помимо формально-юридических критериев в него включаются этические критерии честности, независимости, открытости, служения общественным интересам. В Дании и Финляндии законодательство это понятие не использует вовсе. Тем не менее коррупция постоянно эволюционирует в зависимости от предпринимаемых мер противодействия, которых зачастую бывает недостаточно. Коррупция вышла на новый транснациональный уровень, что обуславливает необходимость принятия глобальных международно-правовых норм.

В данных формулировках и определениях преимущественно приводится перечень коррупционных правонарушений, часть из которых подлежат криминализации, т.е. в них находит свое определение не содержание, а объем соответствующего понятия. Меры противодействия в основном сводятся именно к установлению уголовной или иной ответственности за те или иные деяния, т.е. существующая международно-правовая основа противодействия коррупции находится лишь в стадии становления и неизбежно продолжит свое развитие, направленное на повышение эффективности международного сотрудничества в данной сфере.

В основу концепции борьбы с преступлениями коррупционной направленности против интересов службы должны быть заложены постулаты

международного права и последовательная имплементация конвенционных норм, ратифицированных Россией, в национальное антикоррупционное законодательство. Исходя из положений Конвенции ООН против коррупции 2003 года и необходимости совершенствования правовых норм:

- дополнить статью 1 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» пунктом 5, изложив понятие незаконного обогащения. Закрепить в данном Законе положение о необходимости обязательного требования в рамках ежегодных деклараций объяснения с должностных лиц, связанные с установлением источников приобретения активов, имущества, исходя из их реальной (рыночной) стоимости, и предусмотреть механизм привлечения их к юридической ответственности за незаконное обогащение, в том числе уголовной при наличии оснований.

- дополнить подпункт «а» пункта 1 статьи 1 указанного Закона словами «..а также в целях получения выгоды в виде услуг неимущественного характера».

В заключении данного параграфа отмечу, что при совершенствовании российского законодательства целесообразно не прибегать к полному заимствованию соответствующих положений международных нормативных правовых актов, а учитывать уже существующие нормы национальных законов, прежде всего устоявшиеся в нашем государстве принципы правового регулирования.

## **2 Анतिकоррупционная политико-правовая стратегия российского государства и ее реализация**

### **2.1 Нормативные правовые акты Российской Федерации в области противодействия коррупции**

Одним из направлений механизма противодействия коррупции является создание эффективной законодательной базы. Она должна создаваться таким образом, чтобы служить надежным заслоном для проявлений коррупции. В этих целях необходимо формулировать такие законодательные нормы, которые были бы способны препятствовать налаживанию коррупционных связей при вступлении в должность чиновников. Полномочия государственных и административных служащих необходимо формулировать таким образом, чтобы не создавались разного рода возможности для произвольных действий чиновников и лоббирования чьих-либо интересов в государственных интересах. Нормы законодательства не должны создавать питательную среду для вымогательства, взяточничества, других форм проявления коррупции.

Российскую нормативно-правовую базу в сфере противодействия коррупции на настоящий момент нельзя назвать скудной, основными правовыми актами в данной сфере являются: Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ [5], Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ [6], Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" [8], Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", Федеральный закон от 17.06.2009 г. № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", Указ Президента РФ от 08.07.2013 г. № 613 "Вопросы противодействия коррупции", Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 года № 310 "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам", Указ Президента Российской Федерации от 19.05.2008 "О мерах по противодействию коррупции", Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" и др.

Правовую основу противодействия коррупции помимо Закона о противодействии коррупции и упомянутых Указов Президента РФ составляют также другие федеральные законы, например Федеральный Закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [30], от 06.12.2011 г. № 39-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с ведением ротации на государственной гражданской службе», от 17.05.2013 г. № 79-ФЗ «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» [14]; международные договоры РФ - Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, подписанная от имени РФ 27 января 1999 года в г. Страсбурге; нормативные правовые акты Правительства РФ и иных федеральных органов государственной власти; нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ и муниципальные правовые акты.

Более подробно остановимся на анализе положений закона о противодействии коррупции, в п. 1 ст. 1 которого дано понятие коррупции - «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами».

В свою очередь, противодействие коррупции - это «деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений» (п. 2 ст.1 Закона о противодействии коррупции).

Закон оказался весьма несовершенным и в значительной мере отличающимся от ряда нормативных правовых норм, которые содержатся в ратифицированных Российской Федерацией международных конвенциях.

Во-первых, в вводной части (преамбуле) Закона не дана общая характеристика коррупции как негативного социального и нравственно-правового явления, тенденций его развития и отрицательного воздействия на все основные процессы, обеспечивающие социальный прогресс и элементарный порядок, не показана ее тесная связь с организованной, экономической и некоторыми другими опасными видами преступности.

Нет в нем и того положения, которое содержится в ч. 1 ст. 13 Конвенции ООН и касается рекомендации государствам-участникам принимать надлежащие меры "для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора. В предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз".

Во-вторых, в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. понятие коррупции ассоциируется с деяниями, а не с явлением, которое лишь

обнаруживает свою сущность в тех или иных деяниях, вследствие чего законодателю не удалось дать надлежащую оценку этому исторически изменчивому негативному социально-правовому явлению.

В-третьих, законодатель неудачно, на наш взгляд, отражает юридическую природу коррупционного поведения, что не позволяет правильно оценить всю систему коррупционно значимых действий (бездействия).

Так, давая определение коррупции в п. "а" ч. 1 ст. 1 Закона, он начинает это определение с перечисления неких деяний, носящих названия конкретных видов преступлений, а заканчивает указанием на иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения, т.е. на деяния, юридическая природа которых представляется не совсем ясной. Вследствие этого вопрос о соотношении понятий "коррупция" и "коррупционные правонарушения", "коррупция" и "коррупционная преступность" остался нерешенным.

В-четвертых, деяния, на которые указывает законодатель, раскрывая понятие коррупции, следовало бы подразделить на две группы, неравноценные по своей нравственно-правовой природе и роли в определении сущности этого общественно опасного явления.

На мой взгляд, первую группу должны составлять различные виды незаконного использования физическим лицом своего должностного (служебного) положения в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо в интересах юридического лица.

Во вторую группу должны входить деяния, представляющие собой незаконное предоставление таких выгод и преимуществ указанному лицу другими физическими лицами. Это, видимо, те деяния, которые законодатель называет правонарушениями, создающими условия для совершения коррупционных правонарушений (ч. 1 ст. 14 Закона).

Полагаю, что именно преступления первой группы (злоупотребление служебным (должностным) положением, получение взятки и т.п.) раскрывают сущность и нравственно-правовую природу коррупции как специфической деятельности субъектов, использующих свои права и возможности, связанные с их службой (должностью), для получения благ и преимуществ в личных или групповых интересах.

Во исполнение Федерального закона от 25 ноября 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" был принят ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", которым обязанность проведения государственной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов возложена на Министерство юстиции Российской Федерации. В ст. 1 Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" закреплена перечень коррупциогенных факторов, которые должны подвергаться анализу с целью устранения положений, которые могут способствовать коррупционным проявлениям. Согласно ст. 1 Закона коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов и их проектов, "устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения; или возможность необоснованного применения

исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции".

Поэтому часть 2 ст. 1 Закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" следует изменить, дополнив положениями: 1) "необоснованное предоставление конкурентных преимуществ на рынках товаров и услуг и при проведении тендеров на государственные и муниципальные закупки"; 2) "неправомерное наделение коммерческих организаций властно-распорядительными полномочиями".

3 декабря 2012 г. был принят Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Исходя из названия, он вполне мог бы повлиять на снижение уровня коррупции в России, однако его текст заставляет усомниться в этом.

Дело в том, что никакого общественного и независимого от органов государственной власти гласного контроля данный Закон не предусматривает. Нормативный правовой акт устанавливает выборочный внутренний контроль в органах государственной власти. То есть одни коррупционеры должны контролировать других. Более того, всю информацию, собранную в результате такого контроля, сам Закон относит к информации ограниченного доступа. В результате общество вообще исключается из сферы контроля за органами государственной власти. Последние в этих условиях получают неограниченные возможности к произволу в данной сфере общественных отношений. Следует отметить и тот факт, что до настоящего времени (за два года) никакой практики применения указанного Закона озвучено не было. Из этого можно сделать вывод о том, что он носит фиктивный характер и никоим образом не препятствует коррупции.

В ч. 6 ст.11 Закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» устанавливается обязанность государственного (муниципального) служащего в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление. Непонятно, каким образом эта мера может быть полезна в ограничении коррупции, поскольку сам государственный (муниципальный) служащий знает, ценные бумаги, акции, доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах каких организаций ему принадлежат. И ничто не может ему помешать действовать в интересах определенного субъекта предпринимательской деятельности, легально не управляя указанным имуществом, что и имеет место в современной коррупционной практике. Наоборот, данная мера развязывает ему руки, поскольку упрекнуть его в коррупции будет невозможно в силу фактической легализации коррупционного явления.

Статья 12 рассматриваемого Закона устанавливает, что гражданин, уволившийся с государственной (муниципальной) службы, в течение двух лет с момента увольнения может трудоустроиться в ранее подведомственные ему



организации только с согласия Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов. Согласно Положению о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденному Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821, в состав комиссии входят:

«а) заместитель руководителя государственного органа (председатель комиссии), руководитель подразделения кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностное лицо кадровой службы государственного органа, ответственное за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений (секретарь комиссии), государственные служащие из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения, других подразделений государственного органа, определяемые его руководителем;

б) представитель Управления Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров или соответствующего подразделения Аппарата Правительства РФ;

в) представитель (представители) научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой.

Руководитель государственного органа может принять решение о включении в состав комиссии:

а) представителя общественного совета, образованного при федеральном органе исполнительной власти...

б) представителя общественной организации ветеранов, созданной в государственном органе;

в) представителя профсоюзной организации, действующей в установленном порядке в государственном органе.

Число членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии».

Таким образом, комиссия в подавляющем большинстве состоит из тех же чиновников, в том числе бывших. Нельзя забывать и о том, что большинство из них подчиняются руководителю государственного органа, при котором комиссия создана, либо имеют с ним деловые и иные связи. Фактически решение принимает именно руководитель, а комиссия лишь утверждает его, что создает еще большие возможности для коррумпированности должности руководителя.

Для беспристрастной работы подобной комиссии необходимо, чтобы ее члены не имели никакого отношения к государственной или муниципальной службе, в противном случае они фактически будут рассматривать вопросы в отношении самих себя.

Завершают текст Закона статьи 13 и 14, провозглашающие

ответственность за совершение коррупционных правонарушений. В соответствии со здравым смыслом в данном Законе речь должна была бы идти об ответственности государственных (муниципальных) служащих, конечно, если бы Закон был действительно направлен на борьбу с коррупцией. Однако в них речь идет об ответственности граждан Российской Федерации, иностранцев, лиц без гражданства и организаций за совершение ими коррупционных правонарушений, каковых они совершить не могут, поскольку коррупционные правонарушения может совершить лишь лицо, обладающее властными полномочиями. Дача взятки, хотя и является уголовным преступлением, не может считаться коррупционным правонарушением, несмотря на то, что в современной правовой мысли укоренилось именно такое представление.

Следует отметить, что проект рассматриваемого закона № 105369-5, внесенный Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, предусматривал ряд действенных мер, направленных на ограничение коррупции. В частности, в ст. 7 проекта предлагалось сократить количество категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-розыскных мероприятий, устранить необоснованные запреты и ограничения, особенно в области экономической деятельности, сузить сферу теневой экономики, сократить численность государственных и муниципальных служащих. Однако в ходе доработки законопроекта эти положения были из него исключены.

После введения рассматриваемого Закона в действие в него был внесен ряд несущественных изменений и дополнений, на одно из которых хотелось бы обратить внимание. Федеральным законом от 03.12.2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в Федеральный закон «О противодействии коррупции» была введена ст. 13, которая обязала все организации независимо от вида, сферы деятельности и форм собственности разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. В данном случае законодатель фактически вышел за рамки правового регулирования. С таким же успехом можно было бы обязать все организации принимать меры по предупреждению преступности, войн, эпидемий, стихийных бедствий и много чего еще. Можно было бы не только организации, но и граждан обязать принимать меры по предупреждению коррупции. Этой статьей государство перекладывает свою обязанность борьбы с коррупцией на организации, чего допускать нельзя.

Вывод. Анализ действующего законодательства о противодействии коррупции показывает, что его содержание и реальное применение отвечает не всем параметрам антикоррупционной правовой политики. В нем много формальных положений, которые оставляют граждан, физических и юридических лиц безразличными к коррупционным проявлениям. Подтверждением служит то, что Закон о борьбе с коррупцией не снял остроту этого социального явления.

Так, за годы действия Закона и дополнений к нему, действия соответствующих законов в субъектах РФ, других нормативно-правовых актов раскрыто много коррупционных дел, в том числе имеющих резонансный характер: Оборонсервис (Е. Васильева, А. Сердюков), ФСИН (руководитель А. Реймер), банки Восточно-Европейской финансовой корпорации с участием российского и иностранных государств, банковско-финансовое лобби и др.).

Кроме того, 15 ноября 2016 г. стало известно о задержании министра экономического развития Алексея Улюкаева. Чиновника задержали с поличным при получении двух миллионов долларов. Следствие считает, что эти деньги были платой за выдачу министерством документа, позволившего «Роснефти» купить половину «Башнефти». Главу управления «Т» антикоррупционного главка МВД России, полковника Дмитрия Захарченко задержали с поличным во время получения взятки в особо крупном размере – 7 млн рублей (информационное письмо Следственного комитета РФ о выявлении фактов коррупции за 2016 год // Официальный сайт Следственного комитета РФ).

Большинство фактов становится достоянием общественности. Однако, не все органы региональной, муниципальной и федеральной власти до конца осознали необходимость борьбы с коррупционными проявлениями. В результате в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления на системном уровне не занимаются реализацией антикоррупционной правовой политики. Осложняет борьбу с коррупцией закрытость многих коррупционных дел от общественного контроля. Между тем, в коррупционных схемах участвуют высокопоставленные чиновники: министры, губернаторы (например, Александр Хорошавин - губернатор Сахалина), вице-губернаторы, мэры городов, федеральные, региональные и муниципальные служащие. Многие факты «спускаются на тормозах», резонанс стихает, а ответственность не наступает.

Многие чиновники: губернаторы, мэры, президенты республик, находясь на ключевых политических должностях в регионе, чтобы остаться у власти стремятся использовать на выборах свой административный ресурс, что позволяет отменять практически все претензии оппонентов, в том числе и федеральной власти (например, следственных органов).

В этом контексте эффективность антикоррупционной правовой политики состоит в том, что она не только определяет приоритеты, касающиеся вопросов правового регулирования государственного и муниципального управления, но и ориентирует на общегосударственные стандарты, существующие в виде федерального законодательства. Для достижения её целей целесообразно в комплексе использовать научные методы и принципы, а также организационные, воспитательные, культурно-просветительские, экономические, правовые и другие механизмы. При этом законодательные средства, методы и основы служат условием и залогом успешной и долговременной реализации других мер.

Таким образом, поскольку коррупция в современной России, распространившаяся по горизонтали и вертикали, стремилась и по сей день тайно стремится к захвату новых сфер влияния, то актуальность политической

воли борьбы с ней многократно возрастает, и, должна быть четко и принципиально выражена в специально разработанной долговременной антикоррупционной законодательной политике государства, которая определяется как особая разновидность правовой политики, занимающая достойное место в обществе. Как показывает практика, большим минусом для любого государства является отсутствие долговременных стратегических целей, концептуальных идей и приоритетов развития общества. Это может свидетельствовать об отсутствии полноценной правовой политики в целом и антикоррупционной правовой политики, в частности. Последнее - есть не столько криминальная, сколько конституционно-правовая проблема общества и государства.

## **2.2 Система органов координации, контроля, взаимодействия власти и общества по противодействию коррупции**

Антикоррупционная государственная политика и противокоррупционное законодательство имеют исключительное значение для борьбы с коррупцией. Без их эффективного действия противостоять коррупции невозможно. Однако социальный контекст функционирования норм законодательства и осуществления антикоррупционной политики в реалии не всегда приводит к предполагаемым результатам.

Количество властных субъектов, которые призваны заниматься противодействием коррупции, исчислению не поддается. На Совете при Президенте РФ по противодействию коррупции 26 января 2016 г. руководитель Администрации Президента Российской Федерации С.Б. Иванов заявил, что одним из важнейших достигнутых результатов в противодействии коррупции является «формирование в органах власти всех уровней системы антикоррупционных подразделений. Их насчитывается на сегодняшний день уже более 2,5 тысячи». Это, не считая, правоохранительных структур, близких к органам власти общественных организаций, разнообразных советов, совещаний и собственно самих органов государственной власти и местного самоуправления, которые тоже противодействуют коррупции в меру своих сил, желания и полномочий.

Систему органов по координации, контролю и взаимодействию власти и общества по борьбе с коррупцией возглавляет Президент РФ как глава государства и как гарант Конституции РФ.

Стоит отметить, что особый статус главы российского государства предполагает, что все его действия направлены на координирование, взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной власти с целью поддержания эффективности системы сдержек и противовесов, а также на урегулирование между ними возникающих разногласий. Этим он обеспечивает необходимое единство государственной власти, не состоя в прямых отношениях власти - подчинения с органами государственной власти, но обладая при этом колоссальным количеством полномочий и функций. Конституция РФ и

федеральные законы не ограничивают полномочия Президента РФ и могут дополняться по политическому усмотрению самим главой государства путем издания соответствующих указов.

Именно посредством указов Президент взаимодействует в системе органов противодействующих коррупции.

Деятельность Президента РФ в борьбе с коррупцией началась 25 лет назад, когда 4 апреля 1992 года, был издан указ президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Он был первым антикоррупционным нормативно-правовым документом. С этого момента чиновники подверглись запрету на ведение предпринимательской деятельности и должны были предоставлять информацию о доходах, вкладах, ценных бумагах и имеющихся кредитах при назначении на руководящую должность.

24 ноября 2003 года Указом Президента РФ (О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией: указ Президента РФ от 24.11.2003 г. № 1384 (утратил юрид. силу)) был создан Совет при президенте РФ по борьбе с коррупцией, в который вошли представители правительства, Совета Федерации, Государственной думы, а также председатели Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов РФ. Основной задачей данного совета являлось оказание содействия президенту страны в определении приоритетных направлений государственной политики в сфере борьбы с коррупцией и ее реализации.

В 2013 году глава государства заявил: «Мы и дальше будем самым серьезным образом, повторяю еще раз, вне зависимости от должности и партийной принадлежности, с корнем вырывать эту заразу. Пусть все об этом знают».

Были приняты Национальные планы по противодействию коррупции 2012–2013, 2014–2015 и 2016–2017 годов. В конце 2015-го Указом Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 [27] утверждена Стратегия национальной безопасности, в которой было отмечено, что коррупция является препятствием к устойчивому развитию страны и реализации ее стратегических национальных приоритетов. Последний из планов, действующий на текущий период, отличает подготовка правительством и Генеральной прокуратурой методических указаний для чиновников по рассмотрению и выявлению ситуаций, связанных с конфликтом интересов. Помимо этого также предполагается компьютеризация этой работы и использование практики конфискации незаконных доходов.

С ноября 2003 г. по февраль 2007 г. в РФ осуществлял деятельность по разработке и реализации национальной антикоррупционной стратегии Совет при Президенте РФ по борьбе с коррупцией. Основной задачей Совета являлось оказание содействия Президенту РФ в определении приоритетных направлений государственной политики в сфере борьбы с коррупцией и ее реализации. В состав этого органа входили глава государства, председатели обеих палат Федерального Собрания РФ, Председатель Правительства РФ, Генеральный прокурор РФ, а также руководители трех высших судов РФ – Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного.

После ратификации РФ в марте 2006 г. Конвенции ООН против коррупции

от 31 октября 2003 г. и в июле 2006 г. Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., вместо Совета при Президенте РФ по борьбе с коррупцией в 2007 г. была создана специальная Межведомственная рабочая группа, главной задачей которой стала подготовка предложений по внесению в законодательство РФ изменений, необходимых для реализации положений Конвенций, в том числе по определению (созданию) специализированного органа, уполномоченного осуществлять координацию работы по борьбе с коррупцией.

В качестве субъекта системы противодействия коррупции создана и действует специальная комиссия Государственной Думы РФ по противодействию коррупции. В качестве приоритетных задач Комиссия считает приведение российского антикоррупционного законодательства в соответствие с международными нормами, а также экспертизу действующего и вновь принимаемого законодательства на предмет наличия норм, прямо или косвенно порождающих коррупцию. Комиссия ГД РФ инициировала создание межведомственной рабочей группы, которая занимается разработкой изменений в Уголовном и Уголовно-процессуальном кодексах РФ, призванных обеспечить более эффективные меры в борьбе с мошенничеством и коррупцией.

Субъектом системы противодействия коррупции, ответственным за борьбу с ее проявлениями, выступает Генеральная прокуратура РФ. В структуре Генеральной прокуратуры РФ функционирует специальный департамент, ответственный за координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Генеральная прокуратура РФ осуществляет целенаправленную деятельность по расследованию случаев коррупции и мошенничества и осуждению чиновников, признанных виновными в этих преступлениях.

Особый уровень субъектов, который можно назвать ведомственным, системы противодействия коррупции представлен Министерством внутренних дел РФ, Федеральной службой безопасности РФ, Министерством юстиции РФ, Федеральной службой РФ по финансовому мониторингу, Федеральной таможенной службой РФ, Федеральной службой РФ по контролю за оборотом наркотиков, другими правоохранительными органами и органами исполнительной власти.

К субъектам системы противодействия коррупции следует отнести и суды РФ. В соответствии с действующим законодательством они имеют достаточно правовых возможностей для наказания лиц, которым предъявлены обвинения в коррупции. Конституционный суд РФ и Верховный суд РФ осуществляют постоянную работу по систематизации и анализу судебной практики для подготовки предложений по совершенствованию деятельности судебной системы, в том числе, в сфере наказания за коррупционные преступления.

Среди субъектов системы противодействия коррупции значительную роль играет Счетная палата РФ как постоянно действующий контрольный орган с особым конституционным статусом, который подотчетен российскому парламенту, а через механизмы народовластия – всем налогоплательщикам. В соответствии с п. 9 ст. 5 Федерального закона РФ от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ

«О Счетной палате Российской Федерации» одной из задач Счетной палаты РФ является «...9) обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции».

Счетная палата РФ наделена полномочиями контролировать законность и эффективность расходования бюджетных средств, выявлять нарушения принципов добросовестного управления и защищать права граждан, передавая правоохранительным органам дела о мошенничестве и коррупции.

В п. 1 ст. 14 данного Федерального закона такие полномочия даны в редакции: «Счетная палата обладает следующими полномочиями: ...2) направляет по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий соответственно представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения, информационные письма, а также при выявлении данных, указывающих на признаки составов преступлений, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы».

Счетная палата РФ в вопросах борьбы с коррупцией осуществляет деятельность, направленную на выявление и пресечение финансовых нарушений, связанных с использованием средств федерального бюджета в проверяемых государственных органах и организациях.

Мероприятиями Счетной палаты РФ по противодействию коррупции поставлена задача:

- обеспечить дальнейшее участие Счетной палаты в деятельности международной организации «Группы государств по борьбе с коррупцией» (ГРЕКО) (в части компетенции Счетной палаты);

- информировать членов Коллегии о деятельности Счетной палаты в Рабочей группе ИНТОСАИ по борьбе с международным отмыванием денег и коррупцией, а заинтересованным подразделениям принимать активное участие в подготовке материалов, связанных с выполнением обязательств в рамках деятельности группы. В планах работы Счетной палаты на календарный год предусматривается участие представителей Счетной палаты в ежегодных заседаниях указанной Рабочей группы.

В вопросах противодействия коррупции, Счетная палата осуществляет международное сотрудничество с Высшими органами финансового контроля (ВОФК) зарубежных государств. Широкое использование международного опыта, полученного в ходе взаимодействия с контрольными органами зарубежных стран, в практической деятельности Счетной палаты, в частности, в разработке ревизионных стандартов, в совершенствовании планирования работы, методологии контроля и организации переподготовки кадров.

Счетная палата постоянно участвует в мероприятиях, проводимых в странах, успешно реализующих программы по борьбе с коррупцией. Приняты необходимые меры по финансированию участия в семинарах по тематике борьбы с коррупцией. Разработаны и реализуются совместные программы по подготовке и повышению квалификации кадров в области борьбы с коррупцией.

В рамках решения задачи по обеспечению в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции разработана и утверждена Коллегией Счетной палаты 13 сентября 2013 года Методика осуществления Счетной

палатой Российской Федерации контроля эффективности реализации антикоррупционных мер.

Профилактике коррупции внутри Счетной палаты РФ в определенной степени способствуют и те мероприятия, которые проводятся по совершенствованию порядка прохождения государственной службы ее сотрудниками и стимулированию добросовестного исполнения своих обязанностей в соответствии с требованиями изданных соответствующих Указов Президента.

Принятие Указа Президента Российской Федерации от 15.06.2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» было направлено на обеспечение единства государственной антикоррупционной политики на федеральном и региональном уровнях.

Меры, предусмотренные вышеуказанным документом, являются серьезным шагом в повышении эффективности деятельности региональных органов по противодействию коррупции.

Одной из основных задач комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации является обеспечение исполнения решений Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и его президиума. Сходное положение адресовано и органам субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Таким образом, предлагается работа в единой системе координат сразу на всей территории России с учетом региональной специфики.

Многие субъекты федерации приняли во исполнение Указа подзаконные нормативные акты различной юридической силы. В подавляющем большинстве регионов созданы органы по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо функции таких органов возложены на уже существующие структуры. Так, новые органы созданы в Амурской области, Камчатском крае, Кемеровской области, Красноярском крае, Новосибирской области, Омской области, Республике Адыгея, Республике Алтай, Ставропольском крае. Чаще же всего в качестве рассматриваемых органов определены уже существующие различные структурные подразделения (управления, отделы, секторы) аппаратов или администраций глав либо правительств субъектов Российской Федерации.

Единообразия в наименовании и структурной подчиненности таких органов не наблюдается.

В процессе изучения формирования подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений выявлена проблема отсутствия установленных требований к компетенциям их сотрудников, критериев эффективности деятельности названных подразделений.

При подборе кандидатов на соответствующие должности в антикоррупционном органе необходимо учитывать наличие у них высшего образования по направлениям: юриспруденция, правоохранительная деятельность, государственное и муниципальное управление; по возможности, ученой степени; опыта государственной гражданской (муниципальной) службы:



опыта кадровой работы и деятельности в сфере противодействия коррупции.

В связи с этим в отдельных субъектах федерации наблюдаются затруднения в определении персонального состава рассматриваемых подразделений. Остро встает вопрос о получении этими сотрудниками дополнительного профессионального образования по вопросам противодействия коррупции. Выявлена также важность прокурорского надзора за деятельностью вновь созданных структур, поскольку в ходе их создания и работы могут быть допущены ошибки.

В подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации созданы комиссии по координации работы по противодействию коррупции. В отдельных субъектах в структуре комиссий функционируют президиумы или подкомиссии, выполняющие функции комиссий по соблюдению требований к поведению и урегулированию конфликта интересов лиц, замещающих государственные должности (Владимирская область, Пензенская область, Республика Башкортостан и др.). Такое решение дискуссионное, поскольку на подразделение органа возлагается полномочие, относящееся к компетенции органа в целом, по принятию не рекомендательного, а обязательного к исполнению решения. Кроме того, в рамках указанного подхода не решена также проблема обжалования решений указанных президиумов (подкомиссий) перед полным составом комиссий.

Однако, возникли вопросы к составу комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации. Не сформулированы единые требования, которые закрепляли бы, кто должен входить в состав таких комиссий, кроме того не закреплена обязанность включения в состав комиссий членов правозащитных общественных организации и независимых экспертов, что повлияет на открытость и независимость работы таких комиссий. Отсутствие такой обязанности может создать риск выборочного отношения к формированию персонального состава комиссий, а также привлечения в них лиц, которые не обладают необходимыми для соответствующей деятельности опытом и знаниями.

Комиссии в обязательном порядке должны состоять из руководителей исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, которые выполняют «внешние» антикоррупционные функции, такие как организация и осуществление антикоррупционной экспертизы, антикоррупционного мониторинга, антикоррупционного образования, антикоррупционного просвещения, антикоррупционного аудита, антикоррупционной пропаганды, антикоррупционного планирования, кроме того в обязательном порядке такие комиссии в свое составе должны иметь в качестве членов представителей правозащитных общественных организаций.

Кроме того, требует обсуждения обоснованность включения в состав комиссии руководителей судебных органов, так как некоторые решения комиссии могут быть обжалованы в судебном порядке.

В ряде регионов в число руководителей комиссий в статусе заместителей председателей включены представители федеральных органов государственной власти: главные федеральные инспекторы по субъектам Российской Федерации

аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, а также представители правоохранительных органов. Необходимо обратить внимание на то, что полномочия этих лиц, закрепленных в положении о комиссии, могут противоречить их правовому статусу, закрепленному федеральным законодательством.

В связи с этим встает вопрос о необходимости более специализированного подбора кандидатов в состав комиссий.

Исследование организационно - правовых документов субъектов Российской Федерации по персональному составу комиссий показало, что число представителей институтов гражданского общества, в уставные задачи которых входит противодействие коррупции, невелико.

Правительством РФ должен быть принят порядок формирования и работы комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах РФ, в котором необходимо отразить основные положения создания и функционирования таких комиссий.

Указанный порядок должен закрепить, что при формировании комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах РФ необходимо учитывать следующее:

- 1) определить критерии отбора кандидатов в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, а также для работы в органах субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

- 2) увеличить число членов комиссии представителей правозащитных общественных организаций и независимых экспертов в области противодействия коррупции.

В качестве субъектов системы противодействия коррупции, осуществляющих научно-исследовательскую и экспертную деятельность. К их числу следует отнести Российскую академию государственной службы при Президенте РФ, Академию народного хозяйства при Правительстве РФ, Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, Академию Федеральной службы безопасности РФ, Академию управления Министерства внутренних дел РФ, Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты РФ и др.

Следует отметить, что в России на практике действенный общественный контроль, особенно в сфере противодействия коррупции, реализуется в основном общественными объединениями, средствами массовой информации и отдельными инициативными гражданами. Не случайно в литературе высказываются разумные предложения предоставить государственную поддержку некоммерческим организациям, ведущим деятельность в сфере противодействия коррупции, внести соответствующие изменения в ст. 31.1 Закона о некоммерческих организациях.

Так, исследователи Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в 2013 г. достаточно подробно охарактеризовали деятельность АНО "Центр антикоррупционных исследований

и инициатив "Трансперенси Интернешнл-Р", направленную "на формирование антикоррупционного мировоззрения и правосознания граждан, институциализации прозрачности" и предотвращение коррупции "через обеспечение действенности антикоррупционных механизмов", в том числе посредством независимых антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов, в частности так называемого закона об "иностранцах агентах". В этой связи показательно, что "Трансперенси Интернешнл-Р" в апреле 2015 г. сама оказалась в списке "иностранцев агентов", что пока не мешает ей активно участвовать в антикоррупционных проектах, проводить антикоррупционные исследования и экспертизы. Доводы "Трансперенси Интернешнл-Р" о том, что ее деятельность не может рассматриваться как политическая, поскольку направлена не на изменение государственной политики, а исключительно на ее реализацию, были отклонены судами [72, с. 87].

Большой вклад в развитие антикоррупционной деятельности вносит Общероссийский народный фронт (далее-ОНФ), который был создан по инициативе Владимира Путина. Предложение о его создании прозвучало 6 мая 2011 г. на межрегиональной конференции партии «Единая Россия» в Волгограде. На базе ОНФ создан антикоррупционный комитет, который признан координировать региональные отделения фонда в противодействии коррупции. Основным методом антикоррупционной работы ОНФ является общественный контроль. Необходимо «систематизировать информационную работу для того, чтобы деятельность властей по противодействию коррупции освещалась регулярно, чтобы эти сведения находились в открытом доступе. В борьбе с коррупцией открытость и прозрачность являются неотъемлемыми условиями. Кроме того, к этой работе необходимо активнее привлекать общественников, некоммерческие организации. Надо предоставлять гражданам и общественным объединениям возможность участвовать в контроле за реализацией региональной антикоррупционной программы. Нужно вовлекать как можно больше людей в этот процесс. Чем больше будет передаваться на общественный контроль, тем эффективнее будет эта работа».

Вывод. Анализ системы органов по координации, контролю и взаимодействию власти и общества по борьбе с коррупцией, необходимо отметить, что количество этих органов не всегда соразмерно с качеством их работы, часто полномочия и функции одних дублируются другими органами. В России давно назрела необходимость создания специализированного органа по борьбе с коррупцией, сочетающего в себе полномочия всех существующих на данный момент органов власти и общества.

Исходя из международного опыта, но учитывая специфику России, предложим свое видение специализированного антикоррупционного органа.

Создание специализированного органа по борьбе с коррупцией необходимо законодательно, дополнив изложив п. 5 ст. 5 ФЗ «О противодействии коррупции» в следующей редакции «в целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области

противодействия коррупции указом Президента РФ создается Совет по антикоррупционной политике. Порядок создания, функции и полномочия Совета по антикоррупционной политике регулируются Указом Президента РФ».

В целях обеспечения максимально возможной независимости данного органа предполагается формировать его путем квотного принципа, т.е. назначать его членов путем делегирования от разных органов государственной власти (Президента РФ, Совета Федерации РФ, Государственной Думы РФ и Правительства РФ) и общественных организаций. При этом члены антикоррупционного органа должны назначаться без права их отзыва. Досрочное прекращение их полномочий будет возможно лишь при наступлении четко оговоренных в законе условий, что должно дополнительно гарантировать их независимость. Таким образом, антикоррупционный орган будет находиться в системе государственной власти, но вне определенной ее ветви (наподобие Центробанка РФ, ЦИК РФ или Прокуратуры РФ). Предлагается назвать будущий орган словом, которое не применяется сегодня ни к одному из публично-властных институтов в России, – Совет по антикоррупционной политике при Президенте РФ. Целесообразно поставить этот орган в определенном смысле над прокуратурой с тем, чтобы у него была возможность указывать на коррупционные проявления в ее деятельности.

Основными задачами специализированного органа должны быть следующие:

- разработка либо организация разработки направлений, форм и методов государственной антикоррупционной политики;
- контроль и организация общественного контроля за реализацией государственной антикоррупционной политики;
- координация государственных органов и организаций по проведению государственной антикоррупционной политики;
- поддержка общественных объединений, чья деятельность направлена на борьбу с коррупцией; помощь в организации антикоррупционного фронта;
- разработка либо организация разработки проектов антикоррупционных программ федерального значения и примерных антикоррупционных программ;
- публичное вынесение оценки решений и действий лиц, занимающих государственные должности в системе федеральной государственной службы, с точки зрения этики государственной службы с целью выявления и пресечения коррупционных проявлений;
- контроль за динамикой имущественного положения лиц, занимающих государственные должности в системе федеральной государственной службы;
- организация мониторинга и проведение мониторинга коррупции в Российской Федерации;
- организация антикоррупционного просвещения граждан.

Таким образом, антикоррупционный орган берет под свой контроль наиболее важные точки в деятельности государственного аппарата, где возможны коррупционные проявления, и при этом постоянно информирует общество о результатах своей деятельности.

## 2.3 Организационно-правовые меры и практика реализации политики государства по противодействию коррупции

В Российской Федерации государственная политика противодействия коррупции выражает неприятие коррупции и состоит в разработке и реализации целей, задач и форм деятельности государственных (муниципальных) органов и институтов гражданского общества по предупреждению (профилактике) коррупции, борьбе с ней и минимизации (ликвидации) негативных последствий.

Ведущая роль государства в определении и реализации антикоррупционной политики и системы мер социального контроля обусловлена наличием у него функции нормативного регулирования, опирающегося на принуждение. Составными элементами государственной антикоррупционной политики являются:

- система субъектов реализации государственной антикоррупционной политики;
- система принципов, оценок состояния и уровня коррупции в обществе в целом, в отдельных регионах страны и социальных группах;
- система воззрений на цели, задачи и формы противодействия коррупции;
- цели и задачи, которые необходимо решить в течение определенного временного периода;
- система мер организационного, экономического, правового, научного, информационного, пропагандистского и кадрового характера, показывающих негативное отношение государства к коррупции и направленных на искоренение ее причин.

Закрепленный в законодательстве Российской Федерации и применяемый на практике механизм противодействия коррупции представляет собой систему включающую при взаимоувязанных и в то же время относительно самостоятельных элементах: предупреждение (профилактика) коррупции, уголовное преследование лиц, совершивших коррупционные преступления (борьба), минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных деяний.

Совокупность мер социального контроля, предусмотренных антикоррупционным законодательством, своей целью имеет создание на государственной и муниципальной службе и в целом в российском обществе атмосферы «неприличности» и «невыгодности» коррупционного поведения.

Атмосфера «неприличности» и «невыгодности» коррупционного поведения формируется путем установления запретов, ограничений и обязанностей, обеспечения их исполнения, а также деятельности соответствующих организационных структур по социальному контролю за их исполнением, в том числе путем применения мер юридической ответственности.

Социальная обстановка внутри страны определяет необходимость постоянного совершенствования вопросов государственного управления в области противодействия коррупции, а также унификации прав и обязанностей, ограничений и запретов, установленных для государственных и муниципальных

служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности.

Итак, обязанности антикоррупционного характера, закрепленные в статье 15 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [45], являются одной из важнейших мер предупреждения коррупции:

«1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

3) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

4) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

5) соблюдать служебный распорядок государственного органа;

6) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

7) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

8) беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

9) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи;

10) сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства;

11) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

12) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта».

За несоблюдение или ненадлежащее соблюдение антикоррупционных обязанностей должностные лица привлекаются к ответственности. Практика применения ФЗ "О противодействии коррупции" и ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» свидетельствует о наиболее частом привлечении у ответственности государственных служащих за несоблюдение ограничений и

запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

В соответствии с Федеральным законом от 05.10.2015 г. № 285-ФЗ существенному изменению подверглась ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», закрепляющая понятия конфликта интересов и личной заинтересованности. Солидарен с позицией А. Ф. Ноздрачева, что понятие «конфликт интересов» кажется ясным до такой степени, что его нормативное определение может показаться бесполезным, поскольку слова «интерес» и «конфликт» понятны всем. Но в действительности никто не может точно сказать, что означает все выражение в целом. На самом деле оказывается, что «конфликт интересов» - одно из наиболее сложных и многозначных понятий, которое встречается в международном, зарубежном и нашем отечественном законодательстве о государственной (муниципальной) службе, законодательстве о противодействии коррупции и в нормативных правовых актах, относящихся к разным сферам государственного управления и корпоративной деятельности.

Следует отметить, что законодатель учел замечания, высказываемые учеными и правоприменителями и трансформировал понятие конфликта интересов таким образом, что оно более не распространяется только на государственную и муниципальную службу, а распространяется на лиц, замещающих должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

В то же время анализ нового определения позволяет сделать вывод о том, что последнее, по каким-то причинам ограничивает круг лиц, на которых распространяется обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов (в отличие от предыдущей редакции эта обязанность распространяется не на всех государственных и муниципальных служащих, а только на тех, которые замещают должности, замещение которых предусматривает соответствующую обязанность). Фактически понятие конфликта интересов напрямую поставлено законодателем в зависимость от соответствующей должности. Существенным недостатком, не позволяющим говорить об эффективном применении рассматриваемой дефиниции является отсутствие механизма определения перечня должностей, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Как справедливо отмечает И.В. Бараненкова, трудно представить должность государственной или муниципальной службы, на которой не может возникнуть ситуация конфликта интересов [72, с. 87]. Субъекты, которые будут определять такой перечень, должны обладать не только прозорливостью, предугадав все бесконечное многообразие ситуаций, в которые потенциально может попасть государственный или муниципальный служащий на соответствующей должности, но и достаточной смелостью, взяв на себя такую ответственность. Можно лишь предположить, что вопрос будет решен путем внесения указанной обязанности в соответствующие должностные регламенты (инструкции)

Приведем пример из судебной практики, М. назначен на государственную гражданскую должность ведущего специалиста-эксперта отдела правовой и кадровой работы Министерства лесного хозяйства Республики Башкортостан. 23 февраля 2017 г. с М. был прекращён служебный контракт о прохождении им государственной гражданской службы и он уволен в связи с утратой доверия на основании п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О Государственной гражданской службе РФ» в связи с несоблюдением ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом и Федеральным законом № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Полагая увольнение незаконным М. обратился в суд с иском о признании незаконным приказа о его увольнении, восстановлении на работе, взыскании заработка за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда. В обоснование своих требований истец указал на то, что оснований для увольнения не имелось, поскольку он не нарушал требований, предъявляемых к государственному гражданскому служащему, а потому у работодателя не было оснований для утраты к нему доверия. Кроме того, работодатель в нарушение п. 3 ч. 8 ст. 59 ФЗ «О государственной гражданской службе» не ознакомил его с результатами проведённой в его отношении служебной проверки.

В судебном заседании истец свой иск поддержал, пояснил, что лишь после увольнения ему стала известна причина его увольнения с государственной гражданской службы за утрату доверия приказом, заключающаяся в том, что он в качестве представителя истца, - Министерства лесного хозяйства РБ, принимал участие в судебном заседании Арбитражного Суда РБ, в котором интересы ответчика, - ООО «Радэн-С», представлял директор этого Общества, К., с которым у него (истца) были договорные отношения: гражданин К. взял у М. в долг деньги, которые до сего дня не вернул. Об этих взаимоотношениях с К. М. ни в день судебного заседания, ни позднее не сообщил работодателю, как не сообщил и о личной встрече с К., которую ему (истцу) назначил сам К., не сообщив при этом о причине этой встречи, указав только о том, что у него К. есть какие-то вопросы к М. Встреча происходила в автомашине истца, они с К. разговаривали около часа, всё это время К. жаловался на жизнь, говорил, что видимо будет расставаться с бизнесом. И уже в конце встречи К. достал из сумки пачку денег, отдал их М. и тут же вышел из автомашины истца. М. решил, что К. вернул ему часть долга по договору займа, признав при этом, что К. при передаче этих денег не говорил, что это возврат части долга и не просил у него (истца) написать расписку о погашении части денежного долга.

Представитель ответчика, исковых требований истца не признал, пояснил, что М. совершенно правомерно уволен с государственной гражданской службы за утрату доверия, поскольку он М., имея договорные отношения с директором ООО «Радэн-С», К., а именно передав ему в долг денежные средства, принял участие в судебном заседании Арбитражного Суда РБ в качестве представителя истца Министерства лесного хозяйства РБ по делу к ответчику ООО «Радэн-С», директором которого является К., который и представлял интересы ответчика в



судебном заседании. М. не уведомил руководство Министерства лесного хозяйства РБ об имеющихся договорных отношениях с К., о возможности возникновения конфликта интересов и об отстранении его от участия по данному делу в Арбитражном Суде РБ. Указанные обстоятельства стали известны руководству Министерства лесного хозяйства РБ при производстве выемке сотрудниками УФСБ по РБ документов, касающихся М., в том числе приказов о назначении его на должность, всех доверенностей, выданных на его имя, его личное дело. В связи с чем по приказу министра была назначена проверка по факту незаконного использования служащего своего должностного положения, нарушения законодательства о противодействии коррупции. В ходе проведённой проверки комиссией было установлено, что ведущим специалистом-экспертом отдела правовой и кадровой работы, М., являющимся стороной конфликта интересов, не принято мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, о чем комиссией был составлен доклад, на основании которого К. и был уволен за утрату доверия.

Решением суда в иске отказано, увольнение М. признано законным [81, с. 31]. Остановлюсь на изменениях законодательства, касающиеся лиц, замещающих муниципальные должности, и, в частности, депутатов представительных органов муниципальных образований.

Ранее, до принятия Федерального закона № 303-ФЗ от 03.11.2015, запреты, ограничения и обязанности для депутатов представительных органов муниципальных образований отличались в зависимости от того, осуществляют ли они свои полномочия на постоянной основе или же нет, и в муниципальном образовании какого уровня они выполняют свои полномочия и замещают ли должности в представительных органах. После внесенных изменений антикоррупционные стандарты распространились на более широкий круг депутатов представительных органов муниципальных образований.

Анализ Федерального законодательства позволяет сделать вывод о введении в сферу реализации антикоррупционных мероприятий и депутатов, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе. Если ранее депутаты, работавшие на непостоянной основе, практически не имели никаких запретов, ограничений и обязанностей, то теперь такие обязанности появились и у них.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» лица, замещающие муниципальные должности, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей. Ранее такая обязанность распространялась только на депутатов, работающих на постоянной основе.

Теперь это общая обязанность всех депутатов представительных органов муниципальных образований. Также, в свете последних изменений, внесенных в законодательство в сфере противодействия коррупции, общей для всех депутатов в независимости от того, в муниципальном образовании какого уровня он работает и осуществляет свои полномочия на постоянной

профессиональной основе или на непостоянной основе, является обязанность представлять сведения о расходах.

Также теперь на всех депутатов распространяется и существующая еще с 12 ноября 2011 года более конкретизированная обязанность, а именно - в случае, если владение лицом, замещающим муниципальную должность, ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, указанное лицо обязано передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Рассмотрю пример привлечения муниципального служащего к ответственности за несоблюдения вышеназванного требования, прокурор Асекеевского района Оренбургской области обратился в суд с иском к Б. в котором просил обязать ответчика в месячный срок со дня вступления решения в законную силу передать имеющиеся у него в собственности акции в доверительное управление, поскольку прокуратурой Асекеевского района была проведена проверка исполнения лицами, замещающими муниципальные должности органов местного самоуправления сельских поселений, законодательства о противодействии коррупции в части исполнения возложенных на них обязанностей, по результатам которой было установлено, что решением Совета депутатов муниципального образования Б. избран главой муниципального образования.

На основании Закона Оренбургской области «О муниципальной службе в Оренбургской области» принят на муниципальную службу и в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальных служащих должность отнесена к группе должностей по Реестру: к главной должности категории «А».

В соответствии с п.п. 1 ч. 1 ст. 2 закона Оренбургской области от 10.10.2007 г. № 1599/344-1У-ОЭ «О едином реестре муниципальных должностей и должностей муниципальной службы в Оренбургской области» к муниципальным должностям, устанавливаемым уставом муниципального образования, отнесена должность главы муниципального образования.

На основании ч. 1 ст. 26 и ч. 1 ст. 30 Устава муниципального образования «Рязановский сельсовет» глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования, возглавляет администрацию сельсовета и руководит ею на принципах единоначалия. Таким образом, глава муниципального образования Б. данные изъяты замещает муниципальную должность.

Проверкой установлено, что в собственности у Брусилова данные изъяты имеются акции данные изъяты», которые он в установленном законом порядке в доверительное управление иным лицам не передал. В соответствии со ст. 12.3 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в случае, если владение лицом, замещающим муниципальную должность ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, указанное лицо обязано передать принадлежащие ему

ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Суд принял решение исковое заявление прокурора Асекеевского района Оренбургской области удовлетворить. Обязать главу муниципального образования Б. в месячный срок со дня вступления решения в законную силу передать имеющиеся у него в собственности акции данные изъяты в доверительное управление [81, с. 31].

В заключении анализа административно-правовых мер противодействия коррупции в сфере государственной и муниципальной службы остановимся на еще одном нововведении законодательства.

С 1 января 2018 года сведения о коррупционерах, уволенных с государственной службы в связи с утратой доверия, будут включаться в специальный реестр. 01 июля 2017 года был принят федеральный закон № 132-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений".

Федеральный закон "О противодействии коррупции" дополнен новой статьей 15 "Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия", которая устанавливает, что сведения о применении к лицу взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, подлежат включению в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Указанный реестр подлежит размещению в государственной информационной системе в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет". Порядок включения сведений в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, порядок исключения сведений из указанного реестра, порядок его ведения и размещения в государственной информационной системе в области государственной службы будет определяться Правительством РФ.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о постоянно проводимой работе по совершенствованию законодательства в сфере противодействия коррупции в сфере государственной и муниципальной службе. И несмотря на важность и необходимость этой деятельности, следует констатировать, что наряду с позитивными изменениями и дополнениями существующих норм, позволяющих более эффективно противодействовать проявлениям коррупции, законодатель предлагает новеллы, которые не в полной мере отвечают потребностям теории и практики.

Мероприятия по повышению эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд перечислены в Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы.

В этой связи предлагается рассмотреть основные механизмы противодействия коррупции, содержащиеся в Законе о контрактной системе, в частности направленные на недопущение конфликта интересов при осуществлении закупок.

В целях обобщения практики рассмотрения арбитражными судами дел, связанных с возникновением конфликта интересов при осуществлении закупок 28 сентября 2016 года Президиумом Верховного Суда Российской Федерации утвержден Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе.

Представляется целесообразным обратить внимание на следующие правовые позиции суда. Первая заключается в том, что наличие декларации об отсутствии конфликта интересов между участником закупки и заказчиком является обязательным. Общество, принимавшее участие в конкурсе на право заключения контракта на выполнение подрядных работ, не задекларировало во второй части заявки на участие в электронном аукционе отсутствие между ним как участником закупки и государственным заказчиком конфликта интересов, посчитав такое декларирование необязательным ввиду отсутствия между ним и заказчиком такого конфликта.

По результатам рассмотрения второй части заявки общества на участие в электронном аукционе аукционная комиссия уполномоченного органа признала ее не соответствующей требованиям пункта 9 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе.

Антимонопольный орган в рамках рассмотрения дела о нарушении законодательства о государственных закупках пришел к выводу о наличии в действиях аукционной комиссии нарушения Закона о контрактной системе.

Не согласившись с принятым решением и предписанием антимонопольного органа, уполномоченный орган обратился в арбитражный суд. Суд первой инстанции, удовлетворяя заявленные требования, указал, что Закон о контрактной системе устанавливает единое требование к участникам закупки об отсутствии между ними и заказчиком конфликта интересов, предусматривая случаи, при которых конфликт интересов имеет место [81, с. 31]. Подтверждение соответствия данному требованию осуществляется, в частности, посредством подачи декларации в виде отдельного документа.

В этой связи следует отметить следующее. Согласно статье 39 Закона о контрактной системе, для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) заказчик создает комиссию по осуществлению закупок.

Несмотря на то, что Законом о контрактной системе предусмотрена обязанность заказчика исключить из комиссии лиц, прямо или косвенно заинтересованных в результатах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), полностью исключить возможность включения в комиссии лиц, на которых способны оказывать влияние участники закупок, невозможно. Как было сказано выше, участники закупки, в силу Закона о контрактной системе, обязаны продекларировать отсутствие конфликта интересов с комиссией по осуществлению закупок. При этом законодательно и технически не предусмотрена обязанность заказчика публиковать состав комиссии по

осуществлению закупок в единой информационной системе. Таким образом, участники, по сути, «вслепую» декларируют отсутствие конфликта интересов с комиссией по осуществлению закупок, не обладая информацией о ее составе, и норму пункта 9 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе можно назвать «мертвой». В целях устранения данного противоречия представляется возможным внести в Закон о контрактной системе положение, обязывающее заказчиков публиковать приказ о создании комиссии по осуществлению закупок вместе с документацией о закупке в единой информационной системе в сфере закупок, что обеспечит недопущение конфликта интересов и прозрачность при осуществлении закупок.

Е.А. Свининих отмечает, что конфликт интересов может проявляться на различных стадиях закупочной деятельности. Так, на стадии отбора победителя в качестве еще одного механизма предотвращения конфликта интересов можно предложить следующее. Для реализации прозрачности и гласности в контрактной системе информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок в РФ введена и функционирует единая информационная система, с помощью которой участникам контрактной системы предоставляются соответствующие данные, осуществляется подача заявок на участие в определении поставщика в форме электронного документа.

На стадии заключения контракта конфликт интересов может выразиться в необоснованном изменении при заключении контракта его условий, при приемке товара (работ, услуг) – в приемке товара (работ, услуг) и подписании акта приемки и их оплате, которые в действительности не поставлены (не выполнены, не оказаны) либо не соответствуют требованиям контракта.

Возникновение конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, происходит во время проведения процедур закупок товаров для государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не содержит такого основания для отклонения заявки участника как «аффилированность» юридических лиц. Установление такой «аффилированности», возможно путем проверки выписки из Единого Государственного Реестра Юридических Лиц (ЕГРЮЛ), а также предоставления заказчику технической возможности определять на электронной площадке с какого IP-адреса подана соответствующая заявка. Установление такого основания для отклонения заявки участника как установление аукционной комиссией «аффилированности» юридических лиц, от которых поданы соответствующие заявки, и факта подачи заявок участников с одного IP-адреса позволит устранить признаки коррупции на стадии отбора победителя закупки.

Таким образом, в практике государственных закупок могут иметь место самые разнообразные формы проявления конфликта интересов. Совершенствование механизмов недопущения возникновения конфликта интересов при осуществлении закупок и его своевременного пресечения – неотъемлемый элемент антикоррупционной деятельности в рассматриваемой сфере.

### **3 Конституционно-правовые меры противодействия коррупции на выборах**

#### **3.1 Правовые практики противодействия коррупции на выборах**

Уровень коррупции на выборах в России, равно как и в других странах, не имеет не только точных, но даже приблизительных оценок. Явление это глубоко латентно. Периодически всплывают отдельные более или менее громкие эпизоды коррупционных проявлений.

Наиболее громкой была история с выносом в Москве 19 июня 1996 г. из здания, в котором тогда размещалось Правительство РФ, крупной суммы наличных долларов США, предназначенных на финансирование избирательной кампании одного из кандидатов на должность Президента РФ [45, с. 121]. 19 июня 1996 г. Службой безопасности Президента РФ были задержаны гражданин и сопровождавший его сотрудник аппарата Правительства РФ при попытке вынести из здания коробку с надписью Херох. На просьбу охраны предъявить документы на вынос материальных ценностей и показать содержимое коробки они ответили отказом, поэтому были задержаны. Коробка была вскрыта. В ней обнаружили 50 банковских упаковок долларов США в купюрах достоинством по 100 долларов каждая. Задержанные заявили, что валюта им не принадлежит. Валюта была изъята.

Получены объяснения задержанных и других лиц. Из объяснений задержанных следовало, что они не знали, что выносили, а деньги, вероятно, предназначались для оплаты услуг артистов на выборах. Из других объяснений следовало, что к этим деньгам был причастен один из коммерческих банков и заместитель Министра финансов РФ. С помощью последнего сотрудник коммерческого банка взял из сейфа в Минфине РФ 538 000 долларов США, перевез их в здание Правительства РФ, упаковал 500 000 долларов в коробку, а 38 000 долларов США положил в конверт. Коробку под расписку он передал молодому человеку, которого в дальнейшем и задержали при выносе денег из здания. 38 000 долларов США он должен был передать другому адресату, но не успел это сделать до появления сотрудников службы безопасности.

Следственная группа управления Службы безопасности по Москве и Московской области начала проверку по данному факту, чтобы установить основания для возбуждения уголовного дела.

События эти происходили в период между первым (16 июня 1996 г.) и вторым (3 июля 1996 г.) турами выборов Президента РФ. Правовой оценки они не только не получили, но с позиции свободных выборов, антикоррупционной борьбы дали обратный эффект. В ходе закулисных интриг разных групп влияния на Президента РФ политически действия специальных служб были квалифицированы как очередная попытка государственного переворота, путча, попытка срыва второго тура избирательной кампании Президента РФ. Последовали молниеносные серьезные кадровые отставки и новые назначения в этих службах. В итоге лица, которые все-таки пытались выявить коррупционные

проявления в избирательной кампании, были отстранены от государственной власти и возможности влияния на второй тур выборов, а исполнители и организаторы коррупционных действий получили новые высокие должности в государственном аппарате.

И через 20 лет после описанных событий выражение "коробка из под ксерокса" имеет более весомое по сравнению с буквальным значение символа коррупции на выборах. В 2010 г. дочь первого Президента РФ Т. Юмашева раскрыла на своем сайте некоторые тайны этого дела. Она пишет: "Коржаков (он был руководителем охраны Президента РФ и снят с должности 20 июня 1996 г. - Е.К.) по поручению папы отвечал за контроль над всеми финансами предвыборной кампании. Поэтому он в течение всей предвыборной кампании внимательно наблюдал, как Лисовский, а также многие другие десятки раз получали деньги в коробках из под ксерокса, в коробках из под писчей бумаги, в других коробках, в кейсах, в том, в чем было удобно деньги донести и заплатить. Ничего другого не произошло и в этот раз. Лисовский получил деньги. В присутствии Евстафьева. Должен был на другой день заплатить их артистам. Под отчет. А потом сдать этот отчет в штаб. Как было всегда до этого. Коржаков дал команду их арестовать. Вся история" [45, с.123].

Юмашева пишет также и о том, что уволенный Коржаков пошел на выборы в Государственную Думу. Артисты пели и плясали в его поддержку, носили коробки с деньгами. Ельцину об этом доложили и предложили снять с выборов, но "папа брезгливо вернул эти документы... Документы эти где-то лежат".

Благодарность победившего в 1996 г. на выборах Президента РФ главы государства имела значительные коррупционные черты. После этих выборов проведены т.н. залоговые аукционы. На них были выставлены крупные объекты государственной собственности, которые в итоге за символические суммы перешли в частную собственность главных спонсоров избирательной кампании. Манипуляции посредством залоговых аукционов нанесли также и большой репутационный вред идее приватизации государственной собственности.

Коррупционные нарушения законодательства на выборах чаще всего всплывают вследствие внутривыборных конфликтов. Так, в сентябре 2011 г. в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы председатель политической партии "Правое дело" миллиардер М. Прохоров был исключен из партии после трехмесячного пребывания на посту ее председателя. И.о. председателя партии А. Дунаев заявил: "На практике было банальное воровство. На один эффективно вложенный рубль три расходились неэффективно. Мы постоянно заявляли о фактах хищения. Докладывали Прохорову об этом, но никаких действий он почему-то не предпринимал" <256>. В свою очередь поверженный экс-лидер партии заявил, что главной причиной партийного конфликта были процессы вокруг 800 млн рублей, собранных на партийные нужды, обвинив новое руководство в желании получить контроль над партийной кассой [45, с. 124].

Неудачная попытка руководства ЛДПР уговорить выдвинутого по списку партии в Государственную Думу шестого созыва кандидата отказаться от

получения депутатского мандата перешла в конфликт. Вследствие чего депутат Ч. была исключена из партии и из депутатской фракции и обвинена руководством партии в присвоении 150 тыс. рублей, которые она должна была передать наблюдателям за работу в день голосования. Проведенной правоохранительными органами проверкой установлено наличие в действиях Ч. признаков состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 159 УК РФ (мошенничество), но отказано в возбуждении уголовного дела в связи с истечением срока давности. В ходе этого скандала руководство ЛДПР пыталось обвинить Ч. в присвоении средств через фиктивные договоры на друзей и родственников, но судебной перспективы эти обвинения не получили [45, с. 126].

В январе - марте 2010 г. В.Ф., будучи кандидатом в депутаты Нововоронежской городской Думы, незаконно, минуя избирательный фонд, использовал на выборах 8 млн рублей, финансируя собственную избирательную кампанию и избирательные кампании других кандидатов. После избрания В.Ф. заключил с депутатами договоры, согласно которым они обязывались лоббировать его интересы. В январе 2011 г. за нарушение порядка финансирования избирательной кампании суд приговорил В.Ф. к году лишения свободы условно и лишил права занимать должности в органах государственной и муниципальной власти сроком на два года.

В связи с уголовным расследованием деятельности бывшего главы Республики Коми по сообщению Интерфакса от 1 июля 2016 г. возбуждено уголовное дело в отношении бывшего председателя республиканской избирательной комиссии Е.Ш. По данным следствия, с января 2007 г. по август 2015 г. она систематически получала через посредников от арестованного по другому делу бывшего заместителя главы республики денежные средства за общее покровительство и попустительство по службе. Подозреваемой, которая дала признательные показания, получено за этот период не менее 6 млн рублей. В отношении Е.Ш. возбуждено уголовное дело по ч. 6 ст. 290 УК РФ (получение взятки в особо крупном размере).

Избирательное и смежное с ним законодательство имеет определенный антикоррупционный потенциал. Среди важных положений такой направленности целесообразно назвать следующие.

Введение выплат из федерального бюджета политическим партиям за успешное выступление на федеральных выборах. Действующая в настоящее время модель прямого государственного финансирования нормативно получила закрепление в Федеральном законе от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ "О политических партиях". В первой редакции данного Федерального закона общий объем средств федерального бюджета, выделяемых для государственного финансирования политических партий, не мог быть менее 0,005 минимального размера оплаты труда, установленного на 1 марта года, предшествующего году выделения средств, и умноженного на число избирателей, включенных в списки избирателей на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы РФ либо выборах Президента РФ. Изначально величина прямого государственного финансирования была привязана к размеру минимального



размера оплаты труда и должна была увеличиваться по мере роста МРОТа. Однако в действительности она не увеличивалась, застыв на уровне 0,5 рубля за один голос избирателя отданный списку партии на выборах депутатов Государственной Думы. С 1 января 2006 г. объем государственного финансирования был увеличен в 10 раз - до 5 рублей за один голос избирателя, в 2009 г. доведен до 20 рублей, а с 2014 г. увеличен до 110 рублей. Подобная методика применяется и по результатам выборов Президента РФ, но выплаты партиям производятся не ежегодно, а один раз после выборов.

Введено право политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, для целей своей избирательной кампании использовать без оплаты из средств своего избирательного фонда недвижимое и движимое имущество (за исключением ценных бумаг, печатной продукции и расходных материалов), находящееся в ее пользовании на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

Освобождение от обязанности сбора подписей в поддержку выдвинутых политическими партиями списков кандидатов и кандидатов в одномандатных округах распространяется на все уровни выборов для партий, федеральные списки кандидатов которых получили на выборах депутатов Государственной Думы не менее 3% действительных голосов избирателей. Другие политические партии освобождаются от сбора подписей в поддержку выдвижения своих кандидатов на конкретных выборах при условии достижения того или иного установленного в законе результата на предыдущих выборах этого же или другого уровня. Так, например, на выборах депутатов Государственной Думы в 2016 г. были освобождены от сбора подписей в поддержку выдвинутых ими кандидатов 9 политических партий по результатам выборов депутатов законодательных органов субъектов РФ. Однако на выборах более низкого уровня в большинстве случаев эти 9 партий должны были собирать подписи избирателей в поддержку выдвинутых ими кандидатов.

Понижение заградительного барьера в пропорциональных избирательных системах до максимально допустимой величины в 5 %, введение смешанных избирательных систем на ряде выборов, ведение с 2017 г. финансового аудита для политических партий, расширение круга сведений о партийных финансах, финансах кандидатов, которые подлежат опубликованию, запрет удаления наблюдателей из помещения для голосования и отстранения от работы членов избирательных комиссий без решения суда следует рассматривать как позитивные меры в контексте борьбы с коррупцией на выборах.

Как частично уже упомянуто в данной работе (глава 2), Россия стремится выполнять рекомендации ГРЕКО. Так обозначается Группа стран по борьбе с коррупцией, или ГРЕКО (Group of States against Corruption, GRECO), которая была создана в 1999 г. для мониторинга антикоррупционных стандартов Совета Европы в странах, вступивших в эту организацию. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. (ETS 173), вступившая в силу 1 июля 2002 г., действует в Российской Федерации с 1 февраля 2007 г.

Однако до настоящего времени не ратифицированы Россией многие акты.

Среди них: Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕТS № 174, действует с 1 ноября 2011 г.), 20 Руководящих принципов по борьбе с коррупцией (приняты 6 ноября 1997 г. Комитетом министров), Рекомендации Совета Европы № 7R(2000) о кодексах поведения для государственных служащих (приняты Комитетом министров Совета Европы 11 мая 2000 г. вместе с приложением - Модельным кодексом поведения для государственного служащего), Рекомендации (2003) Комитета министров государствам-членам "Об общих правилах против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний" (приняты 8 апреля 2003 г. Комитетом министров).

ГРЕКО поручено наблюдать за выполнением Рекомендаций. В этой связи ГРЕКО периодически проводит раунды оценок антикоррупционной работы в разных странах. В частности, оценивалась прозрачность партийного финансирования в России. ГРЕКО считает, что Россией не были приняты достаточные меры для того, чтобы регулирование финансирования политических партий не подрывалось злоупотреблением служебными полномочиями. Финансирование незарегистрированных общественных объединений и заинтересованных групп, целью которых является финансовая поддержка политических партий, в том числе во время избирательной кампании, не стало прозрачным. ГРЕКО выступает за более полный и эффективный мониторинг финансовой отчетности на выборах в России, охватывающий как общее финансирование политических партий, так и финансирование предвыборной кампании, а санкции за нарушение правил финансирования политических партий должны быть соразмерными и оказывающими сдерживающее воздействие.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. "О противодействии коррупции", определяя содержание коррупции, как перечисляет ряд противоправных действий, которые по УК РФ образуют составы преступлений (дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп, злоупотребление полномочиями, злоупотребление должностными полномочиями), так и дает основания для отнесения к этому явлению не только преступлений, но и других деяний. Статья 1 названного Федерального закона относит к коррупции также иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. Эти же деяния от имени или в интересах юридического лица также образуют коррупцию. Однако УК РФ не знает коррупции юридического лица.

Действующее избирательное законодательство России также не знает такого понятия, как "коррупция". До настоящего времени при принятии и реализации избирательного законодательства о борьбе с коррупционной составляющей выборов вспоминают только после очередного конфликта. К факторам, которые либо не способствуют борьбе с электоральной коррупцией, либо имеют непосредственно коррупционный характер, следует отнести, в

частности, следующие.

Нестабильность избирательного законодательства. Так, за двадцать лет было принято пять федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ (1995, 1999, 2002, 2005 и 2014 годы). Каждый из ныне утративших силу четырех законов многократно изменялся в процессе применения. Даже в действующий Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. до его применения на выборах 2016 г. были внесены изменения восемью федеральными законами.

Длительное время на федеральных и ряде других выборах законодательно закреплялась обязанность кандидатов и избирательных объединений представлять три финансовых отчета о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Первый финансовый отчет был одним из необходимых условий регистрации кандидата, списка кандидатов, второй отчет необходимо было представить в разгар предвыборной агитации, а третий, итоговый - после дня голосования. Такая система финансовых отчетов была ориентирована на выявление финансовых нарушений уже в ходе избирательной кампании. Однако в силу ряда причин практически избирательные комиссии и государственные органы не реализовали потенциальные возможности использования таких отчетов в антикоррупционных целях. Вместо совершенствования системы отчетности законодатель под давлением и избирательных комиссий, и политических партий практически упразднил ее, сохранив только итоговый финансовый отчет после дня голосования.

Резкое понижение минимального количества членов политической партии с 50 тыс. человек до 500 человек привело к более чем десятикратному росту количества партий: с 7 до 75. Многие из новых партий превратились в бизнес-проекты. В популярной литературе называют имена политтехнологов, которые занимаются созданием политических партий по таким же лекалам, по которым создаются многочисленные мелкие коммерческие структуры, их продажей и перепродажей. Так, в 2016 г. политическая партия "Правое дело" была переименована в "Партию роста". В прессе расценили эту трансформацию как покупку предпринимателем некоего актива на рынке [45, с. 128]. В первом квартале 2016 г. основным доходом "Патриотов России" стал заем в 6,6 млн рублей. В 2015 г. у этой партии заемные средства составили 45,1 млн рублей, т.е. 70 % всех годовых доходов. Почти все займы идут от руководителя партии. Такая же картина у политической партии "Коммунисты России". В 2015 г. заемные средства партийного лидера и руководителя одного из региональных отделений в сумме 16,5 млн рублей составили 90% всех доходов. При этом легальные доходы самого этого партийного лидера за 2015 год едва перевалили за 700 тыс. рублей.

Действующее законодательство разрешает такие манипуляции. Думается, что с помощью займов происходит своеобразная приватизация политических партий и/или их региональных отделений. Такая методика была, например, использована для раскола КПРФ в 2004 г. Когда попытка проведения параллельного съезда КПРФ не удалась, то заимодатель предъявил КПРФ финансовые претензии по возврату займов.

Отмена избирательного залога в 2009 г. в принципе не способствует антикоррупционной борьбе на выборах. Избирательный залог формировался из средств избирательного фонда. Можно было проверить законность или незаконность этих средств. Избирательный залог расширял каналы доступа к регистрации на выборах в качестве кандидатов. В целом механизм избирательного залога следует признать более открытым для контроля со стороны избирательных комиссий и общественности, чем механизм сбора подписей в поддержку того или иного кандидата, политической партии на выборах. Законодателю следовало бы остановить безудержный рост размеров избирательного залога, вследствие чего он фактически превратился в имущественный ценз. Вместо этого он был упразднен вообще.

Постоянное расширение и круга документов, которые необходимо представить в избирательные комиссии для выдвижения и регистрации списков кандидатов, кандидатов, и количества содержащихся в них сведений, обязанность дублирования одного и того же документа и в машиночитаемом виде, и на бумажном носителе порождают неэффективный рост расходов на оформление документов и различные коррупционные схемы.

Отнесение того или иного материала к числу либо информационных, либо агитационных не обусловлено какими-либо объективными критериями. Оно зависит от субъективного усмотрения должностных лиц избирательной комиссии. Между тем та или иная квалификация материала не только влечет за собой обязанность оплаты его из избирательного фонда кандидата, партии либо отсутствие таковой, но и соответственно распространение или нераспространение на него тех условий и требований, которые установлены избирательным законодательством. Один и тот же материал в зависимости от отнесения его к числу агитационных или информационных соответственно должен или не должен оплачиваться из избирательного фонда.

На федеральных выборах 2016 г. законодатель открыл новые возможности для сильного фактического влияния на формирование воли избирателей за пределами легальной предвыборной агитации. Дальнейшее размывание грани между предвыборной агитацией и информированием о выборах имеет серьезную коррупционную составляющую. Действующий Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы в ч. 3 ст. 58 отнес к числу информационных те материалы и сообщения в СМИ, сетевых изданиях (передачи с участием кандидатов, интервью с кандидатами, совместные мероприятия кандидатов), которые ранее считались агитационными. Таким образом, фактически оказывающие воздействие на избирателей такие сообщения и материалы в СМИ не только не должны оплачиваться из избирательного фонда, но и не считаются агитационными.

Разрешенное действующим законодательством финансирование политических партий, избирательных кампаний кандидатов, политических партий профсоюзами и иными некоммерческими организациями в действительности трудно согласуется с уставными целями и задачами таких организаций. Кроме того, нередко придумываются схемы, которые позволяют через такие организации рекламировать правящую партию за счет бюджетных

средств. Так, в Нижегородской области в 2011 г. Фонд помощи нуждающимся "Благочестие", финансируемый из областного бюджета, предоставлял организациям пожертвования. Они имели целевое назначение, предназначались на реализацию социально значимых проектов. По договору с организациями такие пожертвования нельзя было использовать для покрытия расходов, связанных с избирательными кампаниями. Однако в таких договорах записывалось обязательство получателя пожертвования: размещать логотипы политической партии "Единая Россия" и правительства области на выпущенной в рамках проекта полиграфической, аудио- и видеопродукции (буклеты, брошюры, календари, диски и т.д.), а также включать в информационные сообщения о проекте упоминание: "При поддержке Правительства Нижегородской области и партии "Единая Россия". Договоры действовали до 11 марта 2011 г.

Система СПАРК содержит информацию о 154 юридических лицах, в чьи названия до недавнего времени входило словосочетание "Фонд поддержки политической партии "Единая Россия". В связи с изменением законодательства название политической партии в настоящее время не может использоваться в наименовании фонда, поэтому многие из созданных в начале 2000-х годов переименовались в фонды регионального сотрудничества и развития без изменения состава учредителей. Среди последних много депутатов Государственной Думы, выдвинутых партией, членов Совета Федерации, глав регионов. Учредители и владельцы фондов как предприниматели занимаются бизнесом в области строительства и сдачи в аренду торговых площадей, производства продуктов питания и алкоголя, медицины, владеют банками, ломбардами и микрофинансовыми организациями. Следует заметить, что в последние годы значение таких фондов в финансировании партии снижается.

Есть в законодательстве запрет финансирования выборов со стороны нерезидентов, организаций с иностранным участием, а также запрет финансирования избирательных кампаний со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, их учреждений и предприятий, а также российских юридических лиц с государственным или муниципальным участием. Так, согласно п. 6 ст. 3 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" иностранные граждане, за некоторым исключением, лица без гражданства и иностранные юридические лица не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, достижению определенного результата на выборах. Дополнительно законом (п. 6 ст. 58 Федерального закона "Об основных гарантиях...") установлены ограничения на внесение пожертвований в избирательные фонды политических партий, кандидатов со стороны иностранных государств, иностранных организаций и граждан, лиц без гражданства, российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 %, международным организациям и международным общественным движениям. Однако в 2003 г. на выборах депутатов

Государственной Думы три коммерческие организации (ЗАО "Юкос-М", "Тюменская нефтяная компания" и ОАО "Волга") перечислили в общей сложности 90 млн рублей на счета пяти некоммерческих организаций: Национальный фонд региональной политики, Фонд социальной поддержки гражданского общества, Фонд демократических инициатив, Фонд общественных программ, Фонд содействия реформам, которые в свою очередь перечислили каждый по максимально допустимой тогда сумме (8,75 млн рублей) в избирательный фонд политической партии Союз правых сил, а также направили средства на счета еще десяти НКО для внесения добровольных пожертвований в избирательный фонд СПС. При этом ОАО "ТНК" и ОАО "Волга" имели в своих уставных капиталах более 90 % участия иностранного капитала. НКО были единственным источником финансовой поддержки СПС на выборах. 117 500 000 рублей в избирательный фонд этой партии внесли 15 фондов: 10 фондов внесли предельно допустимые суммы по 8,75 млн рублей каждый, 5 фондов - по 6 млн рублей каждый. При этом многие из них были зарегистрированы в 2002 г., т.е. незадолго до начала избирательной кампании.

НКО могут служить инструментом отмывания средств для финансирования избирательной кампании. Так, согласно уставным документам во всех названных НКО главным бухгалтером являлось одно и то же физическое лицо, а учредителями выступали руководители политической партии, которая получила пожертвования.

### **3.2 Меры противодействия коррупции на разных стадиях выборов**

Длительное время велось следствие по ряду уголовных дел в связи с финансированием избирательной кампании Союза правых сил на выборах депутатов Государственной Думы в 2007 г. Так, в Саратовской области с мая 2007 г. постоянно находились политтехнологи этой партии, которые создавали действующие структуры по принципу сетевого маркетинга. Правоохранительные органы до дня голосования выявили и установили личности 68 бригадиров и более 500 рядовых членов из числа избирателей Саратовской области, с помощью которых планировалось в декабре 2007 г. докупить необходимый процент голосов. Одна из технологий состояла в следующем: агитатор должен был договориться с избирателем, который придет голосовать, о том, что избиратель вносит свои фамилию и имя в заранее подписанное лидером партии удостоверение сторонника СПС, получив за голосование 100 - 200 рублей в зависимости от важности участка. При выходе с участка избиратель, который доказал свой выбор в пользу СПС, получал дополнительные деньги в обмен на сдаваемое удостоверение. Изъято несколько пачек таких удостоверений весом до 35 кг. Если учесть, что одно удостоверение весит меньше 0,2 грамма, то в этих пачках находилось более 175 тысяч удостоверений [45, с. 128]. К сожалению, какого-то завершения в виде осуждения по ст. 141 УК РФ дело не получило.

По жалобе банкира П.Ш. прокуратура Смоленской области признала в

2016 г. незаконным финансированием избирательной кампании перечисление пожертвований на счета ЛДПР подставными лицами в 2013 г., что охватывается составом административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.20 КоАП РФ. Такие пожертвования организовал сам банкир в обмен на включение в список кандидатов в депутаты областной Думы от ЛДПР. После конфликта с партией, исключения из списка кандидатов банкир потребовал от ЛДПР возврата денег в сумме 7 млн рублей [39, с. 5-6]. Однако ничего не получил.

Распространена практика создания налоговых преференций в обмен на политическую лояльность, предполагающую поддержку на выборах. Так, в июле 2011 г. менее чем за год до выборов президента в марте 2012 г. предприятие "Акрон" в Новгородской области, на котором занято 3 800 человек, вступило в Общероссийский народный фронт. Через месяц оно получило налоговые льготы от области. Депутаты областной Думы провели внеочередное заседание и снизили налог на прибыль с этого налогоплательщика с 18% до минимально возможных 13,5 %. Исполнительный директор этого предприятия был председателем комитета облдумы по бюджету, финансам и налогам. В итоге бюджет недополучил 600 млн рублей. Администрация области для покрытия огромного бюджетного дефицита взяла кредит. При этом чистая прибыль холдинга в 2010 г. превысила 6 млрд рублей, 75% этой прибыли было распределено в виде дивидендов [45, с. 131].

В Алтайском крае перед выборами губернатора в 2014 г. была проведена в СМИ кампания "Успех Алтая". Изначально она подавалась как социальная, оплачивалась из краевого бюджета, а затем все ее визуальные и графические элементы перекочевали в предвыборную кампанию действующего губернатора, который был избран. Губернатор Калининградской области в 2015 г. накануне собственной избирательной кампании оказал социальную поддержку из областного бюджета в сумме 9,9 млн рублей, организовав принятие соответствующего постановления правительством области. В августе 2015 г. перед днем голосования в сентябре каждый полицейский получил премию в размере 45 тыс. рублей. Прокуратура опротестовала постановление правительства как незаконное, сославшись на то, что полиция финансируется из федерального бюджета, а региональный бюджет не может оказывать полицейским социальную поддержку. Протест был проигнорирован правительством, а в суд прокуратура не обращалась [45, с. 131].

Важно заметить, что действующее законодательство резко ограничивает права избирателей на ведение предвыборной агитации по сравнению с правами кандидатов, политических партий. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16 июня 2006 года № 7-П [83] указал, что при осуществлении нормативного регулирования, направленного на разрешение правовых коллизий между правом на свободные выборы, с одной стороны, и свободой слова и выражения мнений - с другой, федеральный законодатель обязан соблюдать баланс указанных конституционно защищаемых ценностей, исходя из необходимости гарантирования конституционных прав граждан как избирателей и установления таких условий и порядка информационного обеспечения выборов, в том числе ведения предвыборной агитации и ее финансирования, которые надлежащим

образом гарантировали бы проведение свободных выборов на основе демократических стандартов. В этом же Постановлении Конституционный Суд РФ подчеркнул различие статуса кандидата, политической партии и граждан, не являющихся кандидатами, их представителями, представителями политических партий [84] и указал, что введение федеральным законодателем различных условий реализации права на предвыборную агитацию для граждан как участников избирательного процесса, с одной стороны, и кандидатов (политических партий) - с другой, направлено на достижение конституционных целей, связанных с обеспечением прозрачности выборов, равенства кандидатов перед законом вне зависимости от материального положения, и на предотвращение злоупотреблений, не может рассматриваться как несовместимое с конституционными принципами и нормами. Тем самым Конституционный Суд РФ признал не противоречащим Конституции РФ запрет на самостоятельное, то есть помимо избирательных фондов, финансирование предвыборной агитации. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что граждане могут "проводить предвыборную агитацию в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат: они могут организовывать агитационные публичные мероприятия и участвовать в них, осуществлять устную агитацию, агитировать иными способами".

Бесплатное эфирное время на выборах депутатов Государственной Думы по закону должно предоставляться в прайм-тайм. По данным официального телеизмерителя российских телеканалов это время определяется в интервале с 19 часов до 23 часов. Однако стало уже обычной практикой предоставление безвозмездного эфирного времени в другие временные периоды. Суды не учитывают позицию официального телеизмерителя, полагая, что п. 2 ст. 51 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав предоставляет самой организации телерадиовещания право определять период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию. В итоге, например, на выборах депутатов Государственной Думы в 2016 г. только ОАО "Первый канал" и АНО "Общественное телевидение России" предоставляли безвозмездно телеэфир для политических партий в прайм-тайм. Телеканалы Россия-1, Россия-24, ТВ-Центр игнорировали указанный официальным телеизмерителем период. Так, например, время с 10 часов 30 минут до 11 часов с понедельника до пятницы очевидно не может быть отнесено к прайм-тайм. Коррупционная составляющая такого применения избирательного закона в том, что телеканалы с государственным участием получают огромные бюджетные средства, ссылаясь на якобы убытки, которые они несут, исполняя возложенную на них государством обязанность предоставления эфирного времени партиям и кандидатам безвозмездно.

Между тем следует сделать достоянием общественности те сотни миллионов рублей, которые телерадиокомпании официально получают от политических партий и кандидатов на выборах. Например, в 2016 году объявленная стоимость услуг по размещению предвыборных агитационных материалов на Первом канале телевидения в расчете на 30 секунд колебалась в зависимости от недели (с 20 августа по 16 сентября) и временного интервала от



143 900 рублей до 1 482 600 рублей в будни и от 59 000 рублей до 979 900 рублей в выходные дни. ТВ-Центр Москва продавало эфирное время для агитации за 120 000 - 340 000 рублей за 1 минуту, а в сетевом издании размещение агитационных материалов предлагалось соответственно за 700 000 рублей (статья до 3 000 знаков с видеороликом до 3 минут), 500 000 рублей (статья до 3 000 знаков), 50 000 рублей (баннер 426 на 200 пикселей). Такие расценки практически отрезают многие партии от возможности ведения полноценной агитационной кампании на телевидении. Думается, необходимо умерить аппетиты телекомпаний, введя разумное правовое регулирование расценок на размещение агитационных материалов в телевизионном эфире.

Президент РФ в Послании Федеральному Собранию 2009 года указал: "...внедрение электронных средств подсчета голосов и обработки информации на избирательных участках будет способствовать борьбе со злоупотреблениями в ходе избирательных кампаний". Во исполнение этого положения была разработана Программа ускоренного технического переоснащения избирательной системы РФ. Предполагалось, что общий объем финансирования из федерального бюджета составит от 7,3 до 10,5 млрд рублей. После согласования с органами исполнительной власти Программа, рассчитанная на период с 2010 г. по 2015 г., была утверждена ЦИК РФ 25 мая 2011 г. Она предполагала формирование в стране информационно-коммуникационной инфраструктуры на основе использования в избирательном процессе современных технологий. За эти годы предусматривалось достижение следующих целевых индикаторов и показателей:

- оснащение автоматизированными рабочими местами 60 059 участковых избирательных комиссий (62,16 % от всех комиссий);
- использование комплексов обработки избирательных бюллетеней (КоИБов) на 59 059 избирательных участках (61,2 % УИКов);
- внедрение в 1 000 УИКов (1%) комплексов для электронного голосования (КЭГов), на которых избиратели голосуют без использования бюллетеней на бумажных носителях;
- введение на 9 660 избирательных участках (10% УИКов) в сельской местности средств системы обеспечения прозрачности, контроля за соблюдением законности и предупреждения злоупотреблений в ходе голосования на основе вэб-технологий и вэб-камер и оснащения программно-техническими средствами на основе ГЛОНАСС для контроля перемещения переносных ящиков для голосования и избирательной документации от участковых в территориальные избирательные комиссии, использование при передаче протоколов об итогах голосования новых информационных технологий, предполагающих наличие 120 118 обладателей электронно-цифровой подписи (ЭЦП).

Общий объем финансирования на 2011 - 2015 годы должен был составить от 12,6 до 15,7 млрд рублей в ценах 2010 г. На 2011 г. предусматривались в федеральном бюджете средства на Программу, но они не были освоены. Постановлением ЦИК РФ от 22.11.2013 утверждена новая редакция Программы. Почти все показатели были уменьшены в 10 и более раз (так, количество

КОИБов уменьшено с 59 059 до 5 720), предусматривался весьма странный общий объем финансирования на 2011 - 2015 годы: от 3 259 894,5 тыс. рублей. Фактически программа и в новом варианте не была реализована. Даже первоначально выделенные средства не были освоены и возвращены ЦИКом в федеральный бюджет. Причина формально в том, что возникли опасения отказа техники при считывании информации с чрезмерно длинных избирательных бюллетеней в связи с взрывным ростом количества политических партий, которые вправе участвовать в выборах. Фактически следовало бы признать, что Программа предполагала использование технологически заведомо далеко не передовой техники. КОИБы в состоянии автоматически считывать информацию, содержащуюся в избирательных бюллетенях, подсчитывать распределение голосов. Они могут обрабатывать и другую информацию, но только после того, как она заложена вручную. Речь идет об информации, которая должна содержаться в так называемой верхней части протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования, а именно: адрес помещения для голосования, число избирателей, число бюллетеней полученных, выданных, погашенных и т.д. В итоге получается, что после окончания времени голосования КОИБ не может распечатать протокол об итогах голосования на избирательном участке без применения весьма значительного ручного труда. Поэтому большие финансовые, организационные и технические затраты на изготовление, использование и хранение КОИБов в межвыборный период существенно не повышают доверие к выборам в глазах избирателей.

Необходимо в перспективе использовать на выборах современные интернет-технологии и соответствующую этому уровню технику. Однако в настоящее время даже технически не решена проблема обеспечения тайны персонального голосования с использованием Интернета. Если безупречные технические решения и финансовые средства будут найдены, то потребуются достаточно большое время, чтобы у избирателей доверие к такой технике выросло до уровня, позволяющего повсеместное ее использование на выборах.

### **3.3 Антикоррупционный конституционно-правовой аспект финансирования выборов и политических партий**

Движение "Голос" подготовило доклад о финансировании избирательных кампаний в 2013 - 2015 гг. [45, с. 131]. Из него следует, что финансирование выборов не обходится без иностранного финансирования. В докладе говорится, что кандидату в губернаторы Омской области В.Н. ООО "Краснодарводоканал" пожертвовало 3 млн рублей. Организация на 100 % контролируется ООО "РВК-Инвест", учредителями которого являются компании, зарегистрированные на Кипре и Британских Виргинских островах, т.е. в офшорах.

На избирательную кампанию А.О. в Смоленской области пожертвовала 500 тыс. рублей коммерческая организация "Регент", более 99 % капитала которой принадлежит ООО "Смоленск Диамондс", зарегистрированному в

Объединенных Арабских Эмиратах. Кандидат в губернаторы Ростовской области В.Г. получил в избирательный фонд 1 млн рублей от ООО "Торговый дом РИФ", который, в свою очередь, учрежден зарегистрированными в зарубежных офшорах компаниями.

На выборах главы Республики Саха (Якутия) в 2014 г. перечисленное 05.08.2014 г. пожертвование от ООО "ГТМ Верхнее Менкече" в сумме 4 млн рублей в избирательный фонд победившего на выборах кандидата Б. в период избирательной кампании было признано правомерным. Однако спустя почти два года после выборов обнаружилось, что жертвователем является российское юридическое лицо, которое учреждено двумя иностранными фирмами и поэтому не имело права вносить пожертвования в избирательный фонд кандидата.

Политическая партия "Свободная Россия" (в 2007 г. сменила название на "Гражданская сила") представила в ЦИК РФ сводный финансовый отчет о поступлении и расходовании средств за 2006 год. Единственной статьей расходов - 14,7 млн руб. значатся расходы на содержание руководящих органов партии. Между тем в ноябре 2006 г. партия проводила VI съезд. В сведениях о поступлении и расходовании средств названной партии за 1 квартал 2007 г. отсутствовали расходы на проведение VII съезда партии 27 марта 2007 г., который проводился в дорогом президент-отеле в Москве. По смыслу статей 28 - 31 Федерального закона о политических партиях партия должна проводить уставные мероприятия только за счет собственных средств и имущества. Однако какой-либо ответственности партия не понесла.

По оценкам ряда исследователей [45, с. 135] в период 1999 - 2004 годов региональные выборы коммерческие организации финансировали на \$2,5 млн, что в целом по стране дает более \$200 млн "Компании, которые заносили черный нал на выборы, получали в год, следующий за выборами, дополнительных контрактов на государственные закупки на сумму более \$700 млн". Авторы указанного исследования изучили 129 выборов губернаторов в 1999 - 2004 годах. Оказалось, что в периоды, включающие в себя четыре недели до и после дня голосования, организации, которые получали и не получали государственные заказы ведут себя по-разному. Те компании, которые зависят от госзакупок (доход от них составляет не менее 5% выручки), значительно увеличивают выплаты фирмам-однодневкам, которые затем финансируют выборы через черную кассу. Какова величина этой кассы? "Самая консервативная оценка издержек избирательной кампании в 2011 г. составит \$675 млн. В среднем предприятие, потратившее \$30 800, получает дополнительный доход в 100 000 долл. от государственных контрактов. Другими словами, на каждый потраченный доллар компания получает более трех долларов дохода. Даже если учесть расходы на выполнение госзаказа, финансирование выборов - это, пожалуй, один из самых рентабельных видов бизнеса в России; конечно, если компания входит в число приближенных к кормушке 7 000 предприятий (81 предприятие в каждом из 85 регионов)".

При этом госконтракты достаются менее производительным компаниям. "И чем выше уровень коррупции в регионе, тем более неэффективны те

предприятия, которые получают госконтракты" [45, с. 136].

Коррупционные затраты на выборы депутатов Государственной Думы в 2011 г. авторы исследования оценили в 700 млн долл., а дополнительные доходы компаний финансирующих выборы - в 2 млрд долл. На выборах 4 декабря 2011 г. каждый потенциальный избиратель подарит 200 рублей черной кассы и 600 рублей госзакупок, т.е. 800 рублей.

Бывшего губернатора Сахалинской области Х. обвиняют, в частности, в получении взяток от кандидатов в депутаты городской думы за покровительство на выборах 2014 года. Бывший мэр Южно-Сахалинска, который скрывается от уголовного преследования в США, откровенно рассказал об этих выборах. По его словам, предвыборный штаб "Единой России" возглавил лично губернатор области. Он поставил задачу - собрать 120 млн рублей. Каждый кандидат заплатил от 3 до 10 млн рублей. Эти деньги пошли на избирательную кампанию [45, с. 136].

В политологической литературе и СМИ много рассуждений о расходах на проведение избирательной кампании в одномандатном избирательной округе на выборах депутатов Государственной Думы. "Даже начинающие политтехнологи знают: "белый" фонд кандидата или партии - это верхушка айсберга, которого едва хватает на покрытие 20 % предвыборных расходов. Остальные 80% расходов приходятся на подводную часть айсберга, то есть на "серые" бюджеты, которые в официальных документах не упоминаются никак". Политтехнологи оценивают расходы на выборы депутата Государственной Думы в одномандатном округе в диапазоне от 100 до 150 млн рублей [45, с. 136]. Называют и более высокие цифры.

Следует учитывать, что рассуждения о таких затратах основываются как на завышенной самооценке политтехнологов, которые предлагают себя кандидатам в качестве консультантов или организаторов избирательных кампаний, так и на признании существования заведомо двойной бухгалтерии при учете затраченных на выборы средств. Однако такая бухгалтерия в ее нелегальной части ни разу не была предметом уголовных разбирательств. В настоящее время закон не позволяет тратить в одномандатном округе больше 40 млн рублей. При этом лимит расходов с 15 млн рублей до 40 млн рублей, т.е. почти в три раза, был повышен накануне федеральных выборов.

Понятие "финансирование выборов" в России носит достаточно общий характер. Де-юре и де-факто под финансированием выборов могут подразумеваться весьма различающиеся по своему содержанию явления. Во-первых, речь может идти о финансировании организации и проведении выборов со стороны государства и/или муниципалитетов. Официально таковое осуществляется только за счет средств соответствующего бюджета (федерального, регионального или муниципального). В содержание названного понятия могут включаться, наряду с указанными, также другие расходы. Во-вторых, финансирование выборов может означать финансирование избирательной кампании конкретной политической партии, конкретного кандидата. Надо иметь в виду, что и то и другое финансирование как входят в понятие финансирование выборов, так и достаточно существенно различаются.

Так, избирательное законодательство различает финансирование организации и проведения выборов и финансирование избирательной кампании кандидата, политической партии (избирательного объединения). Первое осуществляется за счет бюджетных средств, а второе - за счет частных и партийных средств. В то же время и на организацию выборов, и на избирательные кампании кандидатов, партий косвенно могут направляться соответственно частные и бюджетные средства. Поэтому в антикоррупционном аспекте следует наполнять правовым и фактическим содержанием самое широкое понимание как рассматриваемого явления в целом, так и обеих его проявлений.

Если речь идет о финансировании организации и проведения выборов, то в него должны включаться не только прямые бюджетные расходы на соответствующие выборы, но и также расходы на содержание действующих на постоянной основе избирательных комиссий, эксплуатацию и развитие системы ГАС "Выборы", выплаты политическим партиям по итогам федеральных выборов, налоговые льготы получателям средств из избирательных фондов, средства, возвращенные в федеральный бюджет политическими партиями, не набравшими определенную минимальную долю голосов по результатам выборов (в настоящее время такая обязанность не действует), расходы организаций, которые обязаны оказывать содействие избирательным комиссиям.

Так, в помощь участковым и территориальным избирательным комиссиям выделяются сотрудники местных администраций. Такая помощь де-юре оформляется как оказание содействия избирательным комиссиям, но нередко она превращается в контроль за комиссиями. Российским законодательством запрещается государственным органам и учреждениям осуществлять поддержку на выборах каким-либо партиям, однако, как и в советское время, нередко главы регионов оказывают благосклонность определенной партии. Как и прежде, на избирательные участки привлекают избирателей товарами и продуктами по заниженным ценам и т.д. [45, с. 138]. Избирательное законодательство обязывает государственные органы и организации с государственным (муниципальным) участием оказывать содействие избирательным комиссиям, в том числе и безвозмездно. Так, в силу пункта 16 статьи 20 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для хранения избирательной документации до передачи указанной документации в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, установленных законом, обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанной документации, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование. Последующие нормы этой статьи Федерального закона (пункты 17 - 19) накладывают и другие имеющие финансовую составляющую обременения на государственные и муниципальные органы, организации всех форм собственности. Так, организации, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов

Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности предоставлять транспортные средства, средства связи, техническое оборудование, помещения.

Государственные и муниципальные организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны безвозмездно предоставлять комиссиям эфирное время для информирования избирателей и печатную площадь для опубликования решений комиссий и размещения иной информации. При этом указанные расходы названных организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий относятся по избирательному законодательству на результаты деятельности этих организаций и печатных изданий. Государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации всех форм собственности, в том числе организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание (далее - организации телерадиовещания), редакции периодических печатных изданий, а также должностные лица указанных органов и организаций обязаны безвозмездно предоставлять комиссиям необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения комиссий.

Нормы эти, прежде всего применительно к муниципальным органам и организациям, СМИ, другим негосударственным организациям, вызывают вопросы и порождают проблемы при реализации. Во-первых, в трех из четырех указанных пунктов Федерального закона речь идет о безвозмездном содействии избирательным комиссиям. Однако ясно, что в силу законодательства о местном самоуправлении содействие организации и проведению федеральных выборов не относится ни к вопросам местного значения, ни к иным полномочиям, если речь не идет об отдельных государственных полномочиях. Последними можно наделять органы местного самоуправления только законом и только при одновременном финансировании их реализации. Ни одно, ни другое условие не соблюдается на федеральных выборах. Во-вторых, круг адресатов обременения в каждом из четырех указанных пунктов свой, но при этом используются разные критерии их выделения, вследствие чего, например, упомянутые в п. 18 государственные организации, СМИ могут подпадать и под действие п. 16, предусматривающего безвозмездное предоставление помещений. Пункт 17 не имеет практического значения, так как содействие в предоставлении избирательным комиссиям помещений, транспорта, средств связи, технического оборудования безвозмездно со стороны организаций с государственным (муниципальным) участием, превышающим 30% уставного капитала, не влечет обязанности предоставления помещений, транспорта и оборудования, а возмездное получение в пользование такого имущества допустимо только на конкурсной основе с участием организаций всех форм собственности. В-третьих, норма об отнесении при содействии избирательным комиссиям расходов на результаты текущей деятельности организации не освобождает эти расходы от налогообложения. В-четвертых, указание в п. 19 на организации всех форм

собственности влечет апелляцию к собственнику, который далеко не всегда известен. В итоге применение указанных норм чаще всего возможно только с использованием административного ресурса и во многих случаях влечет нарушение организациями финансовой дисциплины.

Работа комиссий финансируется в соответствии со сметами. Проект сметы расходов составляется избирательной комиссией самостоятельно по формам, утвержденным Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Сметы расходов избирательной комиссии по представлению заинтересованной комиссии утверждаются руководителем вышестоящей избирательной комиссии. Такой порядок утверждения смет расходов избирательных комиссий противоречит принципу коллегиальности. Абсолютное большинство членов избирательных комиссий не только не участвуют в работе по подготовке и утверждению смет расходов на федеральные выборы, но и не обладают информацией о содержании этих смет, в том числе не знают и о размере той оплаты за работу в избирательной комиссии, на которую они могут рассчитывать.

Финансирование многих избирательных комиссий из двух бюджетов одновременно порождает деление их на бедные и богатые в зависимости от экономического положения того или иного субъекта РФ. Между тем федеральные гарантии избирательных прав граждан едва ли должны колебаться в зависимости от уровня экономического развития и благополучия субъекта РФ.

Механизм определения величины и распределения средств на выборы внутри системы избирательных комиссий не имеет критериев расчета средств в зависимости от численности избирателей, размеров территории, числа избирательных комиссий на ней. Вопрос о критериях и нормативах распределения средств между избирательными комиссиями как со стороны Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, так и со стороны избирательных комиссий субъектов Российской Федерации не нашел правового решения. В итоге, например, при средних бюджетных расходах в размере 1 100 рублей на 1 избирателя на федеральных выборах 2016 г. избирательным комиссиям субъектов РФ на подготовку и проведение выборов выделяются в соответствии с Постановлением ЦИК России № 13/105-7 от 22 июня 2016 г., как следует из приводимой ниже таблицы, весьма различные суммы средств в расчете на 1 избирателя.

Наименование субъекта Российской Федерации	Сумма денежных средств, выделенных ЦИК России на подготовку и проведение выборов депутатов ГД ФС РФ седьмого	Сумма денежных средств, выделенных ЦИК России на подготовку и проведение выборов депутатов ГД ФС РФ седьмого созыва из расчета на одного избирателя в субъекте Российской Федерации (руб.)	Количество избирателей в субъекте Российской Федерации
--	--	--	--

	<b>созыва на каждый субъект Российской Федерации (руб.)</b>		
Москва	488 232 100	66,57	7 334 634
Московская область	355 436 300	63,55	5 592 670
Санкт-Петербург	232 936 400	61,53	3 786 001
Ленинградская область	92 325 200	70,27	1 313 925
Чукотский автономный округ	41 870 400	1 218,93	34 350
Ивановская область	67 934 200	80,79	840 822
Ненецкий автономный округ	25 008 500	757,12	33 031
Кемеровская область	201 063 500	97,84	2 055 090
Сахалинская область	80 864 900	210,87	383 483
Республика Саха (Якутия)	245 841 300	394,94	622 470
Республика Дагестан	150 142 800	91,72	1 636 959
Чеченская Республика	58 100 200	87,29	665 572

Разумеется, численность избирателей не может быть единственным критерием при определении объема финансирования на организацию и проведение выборов. В качестве дополнительных критериев могли бы быть учтены размеры территории, количество избирательных комиссий, количество штатных работников аппарата избирательных комиссий, районные коэффициенты. До настоящего времени эти параметры не нашли правового закрепления, что влечет субъективизм в распределении средств федерального бюджета.

Учитывая, что речь идет о бюджетных средствах, следовало бы установить



тарифы на услуги, оказываемые в связи с организацией и проведением выборов.

В избирательных комиссиях всех уровней в субъектах Российской Федерации наиболее крупные затраты связаны с оплатой труда членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, работников аппаратов этих комиссий и граждан, привлеченных к работе в комиссиях по гражданско-правовым договорам (с соответствующими начислениями на оплату труда). Остальные расходы избирательной комиссии субъекта Российской Федерации финансируются из бюджета субъекта Российской Федерации. В настоящее время среди них наиболее значительны расходы на выплату разницы между установленным субъектом РФ и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации содержанием членов комиссий и работников аппарата.

Члены, включая председателя, заместителя председателя и секретаря территориальных и участковых избирательных комиссий, работают на непостоянной основе. Избирательное законодательство предусмотрело возможность создания территориальных избирательных комиссий, работающих на постоянной основе. Однако неопределенность с финансированием таких комиссий приводит на практике к тому, что наличие их штатных членов является большим исключением.

Наиболее острыми являются проблемы финансирования участковых избирательных комиссий. В настоящее время нет нормативов времени освобождения от работы членов указанных комиссий. Федеральное законодательство по-разному регулировало вопрос оплаты работодателем труда члена избирательной комиссии. Сейчас работодатель не обязан выплачивать такому члену комиссии средний заработок по месту основной работы. Действующие избирательное законодательство и Трудовой кодекс РФ закрепляют правило, в соответствии с которым члену избирательной комиссии с правом решающего голоса, освобожденному на период подготовки и проведения выборов от основной работы, оплата труда производится за счет средств, выделенных на проведение выборов. Государство, таким образом, встало на сторону работодателей. Поскольку размеры такой оплаты законом не регулируются, то это влечет дискриминационно низкие выплаты за работу в участковых избирательных комиссиях. Следует вернуться к обременению работодателя обязанностью оплаты среднего заработка за работу в избирательных комиссиях. При этом государство должно возмещать работодателю эти расходы. Думается, такой вариант решения вопроса в большей мере соответствует обеспечению публичных интересов.

Необходимо ввести счета для участковых избирательных комиссий, нормативы занятости члена участковой избирательной комиссии, обязательность утверждения смет расходов избирательных комиссий на заседаниях вышестоящих комиссий, обременить работодателя обязанностью выплачивать среднюю заработную плату члену избирательной комиссии за период работы в ней при последующей компенсации этой суммы со стороны государства.

Анализ конституционно-правового механизма организации и проведения выборов позволяет обратить внимание на необходимость финансового

обеспечения гарантий самостоятельности избирательных комиссий во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления.

Монопольное государственное бюджетное финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий обладает многими положительными чертами. Оно действительно создает равные финансовые возможности партиям и кандидатам для ведения предвыборной агитации, не позволяет субъектам, реализующим пассивное избирательное право, оказаться в политическом долгу перед богатыми частными донорами. Однако полное государственное финансирование выборов имеет слабые стороны. Чаще всего его не получают новые партии, оно влечет увеличение нагрузки на бюджет, отрицает признание в числе избирательных прав права на финансирование выборов.

Длительное время для российского избирательного законодательства был характерен такой вариант смешанной системы финансирования избирательных кампаний кандидатов, политических партий, при котором средства на ведение предвыборной кампании им предоставлялись из бюджета после регистрации на выборах. Так, на парламентских выборах 1995 г. каждое из 43 объединений получило 115 млн рублей на ведение избирательной кампании, а каждый из 2 729 кандидатов в депутаты по одномандатным округам получил по 400 тысяч рублей бюджетных средств. Избирательные объединения и блоки, которые не получали установленного законом числа голосов избирателей (как правило, на уровне 2 %), обязаны были возратить СМИ денежные средства за полученные на выборах бесплатно печатные площади и эфирное время. На федеральных выборах такие суммы исчислялись десятками миллионов рублей для одной партии. Практически партии-неудачницы на выборах средства не возвращали. Для СМИ они превращались в плохие долги, которые числились на бухгалтерских балансах. Попытки взыскания таких средств в судебном порядке также не давали реального результата. По этим причинам законодатель упразднил названную обязанность избирательных объединений.

Институт прямого государственного финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, при котором денежные средства перечислялись избирательными комиссиями на счет кандидата, избирательного объединения, также прекратил свое существование.

Государственное финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий в настоящее время является косвенным (предоставление печатных, теле- и радио СМИ и т.п.) и последующим (после федеральных выборов).

В настоящее время официальное финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий осуществляется через избирательные фонды. Это правило имеет небольшие исключения, касающиеся муниципальных выборов.

Введение законодателем обязанности по созданию избирательного фонда неоднократно было предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ [85]. Он определил, что законодатель, устанавливая порядок проведения выборов в

органы публичной власти, вправе предусмотреть специальные предварительные условия для регистрации списков кандидатов, в частности требование о создании избирательных фондов. Эти условия, не затрагивающие существо и содержание избирательных прав, относятся к порядку их реализации и в равной мере распространяются на всех кандидатов, а потому не ущемляют их равноправие.

Финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий должно осуществляться из их избирательных фондов. Для создания таких фондов в соответствии с п. 11 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации открываются специальные избирательные счета. С момента открытия такого счета фонд считается созданным. Содержание конкретных положений договора специального избирательного счета в основном регулируется внутренними документами Сбербанка России, которые не опубликованы. Политические партии, кандидаты, их представители по финансовым вопросам заключают договоры банковского счета, не зная внутриведомственных документов Сбербанка России.

Статус специального избирательного счета должен предопределяться публично-правовой природой избирательного фонда в отличие от обычного расчетного счета. Избирательный фонд - это временное публично-правовое формирование в виде аккумулируемых на специальном избирательном счете и расходуемых с него денежных средств в рублях, предназначенных для финансового покрытия избирательных действий кандидата, политической партии.

Российское избирательное законодательство закрепляет следующие источники формирования избирательных фондов на выборах Президента РФ:

- собственные средства политических партий и кандидатов в Президенты РФ;
- добровольные пожертвования граждан и юридических лиц;
- средства, выделяемые кандидату в Президенты РФ выдвинувшей его политической партией.

Аналогичные правила действуют и на других федеральных выборах - депутатов Государственной Думы.

Выборы в современной России показывают, что пожертвования составляют наибольшую или весьма значительную часть средств избирательных фондов. Институт пожертвований в избирательном праве заимствован из гражданского права. При этом нормы ГК РФ на него не распространяются. В соответствии со ст. 582 Гражданского кодекса Российской Федерации пожертвованием признается дарение вещи или права в общеполезных целях. Гражданское законодательство рассматривает пожертвование как один из видов договора дарения. Другими словами, пожертвование в частном праве - это сделка, которая влечет возникновение взаимных гражданских прав и обязанностей и дарителя, и одаряемого. Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав граждан предусматривает собственное определение пожертвования, используемое в правоотношениях в сфере выборов:

"добровольное пожертвование гражданина - безвозмездное внесение гражданином Российской Федерации собственных денежных средств на специальный избирательный счет..."; "добровольное пожертвование юридического лица - безвозмездное перечисление юридическим лицом денежных средств со своего расчетного счета на специальный избирательный счет...". Таким образом, пожертвование в избирательном праве - это банковская операция по перечислению денежных средств на специальный избирательный счет, которая не обуславливает возникновения взаимных или односторонних прав и обязанностей между жертвователем и кандидатом, политической партией. Операции по внесению пожертвований регулируются постановлениями ЦИК России, принимаемыми по согласованию с Центральным банком Российской Федерации.

Существенным условием пожертвования ГК РФ считает наличие "общепользуемой цели", содержание которой не раскрыто и носит оценочный характер. Думается, что и пожертвование в избирательном праве должно обслуживать подобную цель. Предметом пожертвования по гражданскому праву могут быть вещи или права. Законодательство не содержит специальных ограничений по видам имущества, которое может быть пожертвовано (за исключением имущества, которое изъято из оборота или ограничено в обороте). Избирательное законодательство ограничивает предмет пожертвования в избирательный фонд только денежными средствами. Деятельность по оказанию финансовой поддержки политическим партиям и кандидатам внешне имеет схожие черты с благотворительной деятельностью. Однако законодатель обоснованно установил невозможность применения к пожертвованиям в избирательные фонды законодательства о благотворительной деятельности.

Целесообразно позитивно закрепить в избирательном праве рассмотренные признаки пожертвования в избирательный фонд.

Практика финансирования избирательных кампаний свидетельствует о незначительной или небольшой (до 20 %) доле пожертвований граждан в избирательные фонды! Как для граждан, так и для юридических лиц избирательное законодательство устанавливает обязанность указания в платежных документах значительно большего числа реквизитов по сравнению с документами для других платежей. В случае неуказания или неточного указания каких-либо реквизитов кандидат, политическая партия обязаны вернуть пожертвование либо перечислить его в доход соответствующего бюджета. Нередко даже незначительная недостоверность (неточность) в указании сведений о жертвователе может быть поводом для обвинения кандидата, партии в уклонении от возврата пожертвования или перечисления его в бюджет как анонимного. Избирательное законодательство до настоящего времени не признает какие-либо варианты недостоверности (неточности) сведений, которые представляются в избирательные комиссии. Различают сведения достоверные (точные) и недостоверные (неточные). Какие-либо полутона отсутствуют. Думается, что применительно к взносам и пожертвованиям в избирательные фонды необходимо ввести категорию несущественной неточности сведений, которая не препятствует идентификации жертвователя без дополнительной

проверки. Такая неточность (недостоверность) не может служить основанием ни для возврата пожертвования, ни для признания такого жертвователя анонимным.

Основными источниками средств избирательных фондов на выборах являются собственные средства политических партий (средства выдвинувших кандидатов политических партий) и пожертвования юридических лиц. Нередко достаточно заручиться поддержкой одной или нескольких крупных коммерческих организаций или их групп, которые с точки зрения антимонопольного законодательства будут составлять одну группу лиц и представлять интересы очень ограниченного круга конечных бенефициаров. Однако избирательное законодательство не знает таких групп. Так, на выборах депутатов Государственной Думы 2011 г. 5 млн рублей (18,88 % от общего числа пожертвований) в избирательный фонд партии "Гражданская сила" поступили от группы компаний "Дэнас" (ООО "Дэнас-М", ООО "Дэнас", ООО "Дэнас И" и филиал ОАО "Дэнас МС" в г. Новосибирске), которая в то же время являлась аффилированной по отношению к одному из кандидатов в депутаты от указанной партии.

В итоге возникает зависимость кандидата, политической партии от коммерческих организаций, угроза заключения негласных "инвестиционных" соглашений с ними, порождающих обязанности кандидатов, политических партий совершить определенные действия (бездействия), лоббировать интересы коммерческих структур. В целях ограничения таких злоупотреблений предлагается закрепить на законодательном уровне распространение ограничений на внесение пожертвований на всю группу лиц (согласно определению группы лиц, данному в ст. 9 Федерального закона "О защите конкуренции"), признание недействительными любых соглашений, обязывающих партии, кандидатов совершить в случае избрания определенные действия (бездействия), включая, обещания предоставить государственную должность, за оказание финансовой поддержки.

Возникает вопрос: насколько обоснованы пожертвования со стороны юридических лиц с конституционной точки зрения? Такого понятия, как "юридическое лицо", Конституция РФ вообще не знает. Тем более не предусмотрено ни активное, ни пассивное избирательное право юридических лиц. Согласно ст. 50 ГК РФ коммерческая организация - это организация, преследующая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Соответственно, надо полагать, что любая сопутствующая деятельность коммерческих организаций не может не учитывать этого обстоятельства. Если отбросить в сторону нередко выдвигаемые на первый план внешне далекие от извлечения прибыли факторы, то ясно, что пожертвования коммерческой организации в избирательный фонд в конечном итоге не должны противоречить интересам конкретного юридического лица. Заинтересованность же организации в результатах выборов объясняется только с точки зрения возможности получить дополнительную прибыль (или не потерпеть убытков). Данный факт заставляет партии, кандидатов использовать административные ресурсы для получения пожертвований, а юридическим лицам дает возможность оказывать финансовое давление на политические партии, кандидатов или

использовать пожертвования как инструмент инвестирования. Велика угроза того, что политические партии, кандидаты будут действовать не в интересах своих избирателей, а в интересах финансирующих их лиц. В настоящее время основное финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий происходит со стороны субъектов, которые не являются источником власти, не могут избирать и быть избранными в органы власти, а целью их деятельности является получение прибыли. По Конституции РФ (ст. 32) только граждане имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В итоге логичен вывод о том, что "поскольку правом голоса обладают только физические лица, то партии должны финансироваться за счет их пожертвований, а не за счет предприятий и организаций".

Думается, в перспективе необходим отказ от пожертвований со стороны юридических лиц, а в качестве одного из шагов в этом направлении следовало бы значительно снизить (до 10 - 15%) доли и государственного, и иностранного капитала, допустимого для организаций-жертвователей.

Избирательное законодательство в принципе направлено против участия иностранного капитала в финансировании выборов. Принципиальные установки для их реализации нуждаются в надежном организационно-правовом механизме, однако правовое регулирование запрета на привлечение иностранного капитала при финансировании избирательной кампании непоследовательно, что дает на практике возможности привлечения иностранного капитала.

Так, законодатель установил для финансирования выборов допустимый предел иностранного участия в тридцать процентов. Возможны аргументы, как в сторону повышения этой цифры, так и в сторону ее понижения. Например, исходя из критериев компетенции общих собраний акционеров (участников), установленных для самых распространенных организационно-правовых форм юридических лиц в России - акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью - данная доля владения не позволяет решающим образом оказывать влияние на решения, принимаемые обществом, а лишь дает возможность в некоторых случаях блокировать принятие определенных решений по наиболее важным вопросам жизнедеятельности общества, к коим не относятся вопросы оказания финансовой поддержки при проведении избирательных кампаний. В связи с этим, думается, допустимый предел иностранного участия в 30 % установлен лишь с той целью, чтобы наиболее крупные российские компании, имеющие в своих капиталах миноритарные доли иностранных инвестиций, могли оказывать финансовую поддержку кандидатам и политическим партиям, чтобы в то же самое время не допустить значительного вливания иностранного капитала.

С другой стороны, установленные избирательным законодательством пределы иностранного участия в капитале организации могут рассматриваться и как необоснованно высокие, потому что фактически влекут легализацию иностранного финансирования выборов. С точки зрения Федерального закона "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" (ст. 4) российская коммерческая организация получает статус коммерческой организации с

иностранными инвестициями со дня вхождения в состав ее участников иностранного инвестора. Таким образом, избирательное законодательство и юридически, и фактически допускает участие иностранных денежных средств в финансировании выборов через российские организации с иностранными инвестициями.

Видимо, в конечном счете только запрет на пожертвования со стороны не только организаций-нерезидентов, но и российских организаций с иностранными инвестициями позволит существенно ослабить этот канал участия иностранного капитала в финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий.

Вызывает возражение отсутствие в законодательстве запрета на финансовую поддержку выборов со стороны российских организаций, которые являются дочерними или подконтрольными по какому-либо иному основанию (например, в силу соглашения, позволяющего определять решения, принимаемые российской организацией) по отношению к другому российскому юридическому лицу, которое, в свою очередь, контролируется иностранным лицом или государством. Так, в соответствии со сведениями о поступлении средств на специальные избирательные счета политических партий и расходовании этих средств на выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва открытое акционерное общество "Липецкцемент" пожертвовало восемь миллионов рублей в избирательный фонд "Всероссийской политической партии "Единая Россия". С 2002 года ОАО "Липецкцемент" входит в группу "Евроцемент групп", которая, в свою очередь, принадлежит компании "Евроцемент Холдинг А.Г." (EUROCEMENT Holding A.G.), учрежденной в соответствии с законодательством Швейцарии. Таким образом, действующее законодательство позволяет нерезидентам, которые косвенно контролируют российские организации и имеют по отношению к ним права, позволяющие определять условия осуществления деятельности, участвовать в финансировании избирательных кампаний, что противоречит п. 6 ст. 3 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан [45, с. 149].

Для ограничения таких возможностей по финансированию избирательных кампаний целесообразно введение в избирательное законодательство понятия российской организации, подконтрольной иностранному инвестору в том смысле, который придан этому понятию ст. 2 Федерального закона "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" и другими законами.

Избирательный фонд имеет целевой характер. Можно выделить два аспекта целевого назначения избирательных фондов.

Во-первых, избирательные фонды создаются только для целей финансирования избирательной кампании кандидата, политической партии. Закон указывает, на что могут быть потрачены средства избирательного фонда: согласно Федеральному закону об основных гарантиях избирательных прав граждан средства избирательного фонда могут быть использованы только:

- на финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения

кандидата, списка кандидатов, в том числе на оплату труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей;

- предвыборную агитацию, а также на оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера;

- оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) гражданами или юридическими лицами, а также на покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, избирательными объединениями своей избирательной кампании.

Во-вторых, избирательная кампания может финансироваться только из средств избирательного фонда кандидата, политической партии.

До 9 февраля 2009 г. средства избирательного фонда могли использоваться на внесение избирательного залога. Избирательный залог - это установленный законом добровольный денежный взнос, являющийся одним из условий регистрации в качестве кандидата, списка кандидатов. Для внесения залога могли использоваться любые правомерно находящиеся в избирательном фонде средства. Политические партии не вправе были использовать средства, внесенные для целей залога на другие цели, связанные с избирательной кампанией, что давало пожертвованиям на внесение залога "привилегированный" статус. Законодательство исходило из презумпции невозврата избирательного залога, то есть залог возвращался только в случае, когда это прямо предусмотрено избирательным законом. Речь главным образом шла о случаях избрания кандидата, допуска списка кандидатов к распределению мандатов либо получения ими определенного числа голосов.

Избирательный залог нередко отождествляют с имущественным цензом, само существование которого несовместимо с принципом всеобщего избирательного права. Однако если учесть, что залог был одним из возможных оснований для регистрации в качестве кандидата на выборах, вводился как дополнительная страховка от произвола со стороны избирательных комиссий при регистрации кандидатов по подписным листам, то он не может считаться имущественным цензом. К сожалению, практика пошла по пути чрезмерного увеличения размеров избирательного залога на выборах разного уровня, что фактически действительно превратило его в имущественный ценз и в конечном счете привело к его отмене на всех выборах.

К числу имеющих коррупционную составляющую проблем целевого использованием средств избирательного фонда следует отнести отсутствие закрепленного перечня имущества, которое можно приобретать на средства фонда, а также судьбу такого имущества после выборов. Ограничения по приобретаемому имуществу и оплачиваемым работам (услугам) предопределяются только целевым назначением средств избирательного фонда. Данный факт не всегда позволяет четко определить, когда произошло нецелевое расходование средств. Следовало бы законодательно закрепить примерный перечень видов имущества и работ, услуг, которые могут быть оплачены из средств избирательного фонда.

Также возникает вопрос по поводу статуса имущества, приобретенного на средства избирательного фонда, после окончания избирательной кампании.



Предположим, политическая партия, зарегистрированная для участия в выборах, приобрела за счет своего избирательного фонда какое-либо имущество, позволяющее использовать его в течение длительного времени (транспортные средства, персональные компьютеры и т.п.). Данное имущество действительно использовалось для целей кампании. Ликвидация избирательного фонда и прекращение кампании не повлечет за собой утраты прав на имущество. То есть движимое и недвижимое имущество, приобретенное в ходе избирательной кампании и для ее целей, по окончании кампании остается в собственности политической партии, кандидата и может быть использовано в дальнейшем без целевых ограничений.

Даже без использования незаконных схем оставление кандидатом, политической партией в собственности имущества, приобретенного на средства фонда, является коррупционным, так как денежные средства перечислялись исключительно для целей поддержки конкретного кандидата или партии на конкретных выборах. Представляется, что такое имущество должно подлежать распродаже на торгах в форме открытого аукциона, а полученные средства перечисляться гражданам и юридическим лицам, осуществившим пожертвования либо перечисления в избирательные фонды, пропорционально вложенным средствам.

Нормирование предельных размеров расходов из избирательных фондов направлено, во-первых, на создание, в той или иной степени, равных условий и возможностей для партий и кандидатов - участников избирательной кампании; во-вторых, на создание барьера для постоянно разрастающихся расходов на избирательные кампании; и, в-третьих, на ограничение возможностей "приватизации" избирательных кампаний кандидатов и политических партий. Подходы к предельному размеру расходов избирательного фонда претерпели принципиальные изменения. Действующее законодательство о выборах в Государственную Думу предусматривает не только ограничение расходов общефедерального избирательного фонда, но и расходов избирательных фондов региональных отделений партий.

Временный характер избирательного фонда в условиях партизации выборов представляется неоправданным, поэтому для политической партии целесообразно придать ему статус постоянного. Денежные средства в такие фонды могли бы поступать не только во время проведения избирательной кампании, но и в межвыборный период, т.е. без каких-либо временных ограничений. Главное преимущество такого выделения и создания постоянно действующего фонда видится в значительном упрощении контроля за внесением и расходованием денежных средств, как со стороны государства, так и со стороны конкурирующих политических партий. Ряд исследователей не без основания считает, что главной целью введения института избирательных фондов является публичный контроль за частными источниками финансирования предвыборной агитации. Как показывает практика, большая часть споров, связанных с финансированием выборов, возникает по поводу внесения денежных средств в избирательный фонд с нарушением закона или финансированием избирательной кампании в обход избирательного фонда.

Создание института обособленного фонда позволит собирать средства до начала избирательной кампании, уменьшит поток неправомερных поступлений в фонды и повысит эффективность контроля за финансовыми потоками.

Избирательный фонд может формироваться только за счет денежных средств. При этом ст. 59 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан (п. 5) предусматривает возможность оказания материальной поддержки политической партии, кандидату в целях оказания воздействия на результат выборов. Однако такая поддержка в обязательном порядке должна быть компенсирована за счет средств избирательного фонда. Применительно к политическим партиям практика идет по пути игнорирования этой нормы. Дело в том, что следующий пункт указанной статьи разрешает партиям использовать на выборах без оплаты из избирательного фонда движимое и недвижимое имущество, находящееся в их пользовании на день официального опубликования решения о назначении выборов. Перечень такого имущества практически неограничен. Из него исключены только ценные бумаги, печатная продукция и расходные материалы. На практике политическая партия, намеревающаяся участвовать в выборах, до дня официального начала избирательной кампании приобретает такое имущество в собственность или арендует за символическую плату, вследствие чего на режим использования имущества на выборах требования избирательного законодательства не распространяются.

Необходимо разработать и принять Федеральный закон о финансировании политических партий и федеральных выборов. Это могло бы значительно укрепить правовую базу финансирования выборов и позволило отказаться от значительной части нормотворчества ЦИК России в этой сфере. В настоящее время порядок открытия, ведения и закрытия специального избирательного счета кандидатов, политической партии в основном регулируется постановлениями ЦИК России и избирательных комиссий субъектов РФ.

Кредитная организация, в которой открыт специальный избирательный счет, по требованию соответствующей комиссии, кандидата, политической партии обязана периодически предоставлять им информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на избирательном счете данных кандидата, политической партии.

В соответствии с п. 8 ст. 59 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан комиссия, соответствующая уровню выборов, до дня голосования на выборах периодически направляет в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов.

Избирательное законодательство запрещает расходовать средства на выборы, минуя избирательный фонд. Однако практике известно так называемое теневое финансирование. По оценкам некоторых консалтинговых компаний, реальные расходы каждой политической партии на выборах депутатов Государственной Думы составили примерно 1 млрд 300 млн рублей в 2003 году при максимально разрешенном размере расходов в 250 млн рублей, и 1 млрд рублей на выборах 2007 г. при максимально разрешенном размере расходов в

400 млн. рублей (без учета предельной суммы расходов из средств избирательного фонда региональных отделений политической партии).

Периодически высказывается мнение, что для борьбы с теневым финансированием необходимо применением таких мер, как увеличение или отмена пределов расходования средств избирательных фондов. Основные причины установления предельных размеров расходования средств на избирательные кампании обусловлены как стремлением ограничить экономически неэффективные расходы, так и обеспечением приоритета публичных интересов над частными путем разумного ограничения влияния денег на ход и результаты выборов. Как показывает практика федеральных выборов, ни политические партии, ни кандидаты, как правило, не доходят до разрешенных пределов расходования средств. Тем не менее эти пределы постоянно растут. Темпы их роста опережают не только уровень инфляции в стране, но и темпы роста стоимости жизни. Например, в марте 2016 г. предельная сумма расходов кандидата в депутаты Государственной Думы была увеличена без каких-либо разумных обоснований с 15 до 40 млн рублей. Сама по себе эта тенденция имеет коррупционную составляющую.

Необходимо упорядочить порядок расчетов кандидатов и политических партий с контрагентами. Договоры на выполнение работ, оказание услуг, заключаемые в целях избирательной кампании кандидата, политической партии, должны быть только в письменной форме. Расчеты между кандидатом, политической партией и юридическими лицами за выполнение работ (оказание услуг), а также за поставку товаров на сумму свыше 1 000 рублей должны осуществляться только в безналичном порядке.

Практика выборов свидетельствует о необходимости расширения круга мер конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства об избирательных фондах. К новым мерам можно было бы отнести: закрытие специальных избирательных счетов региональных отделений политических партий, приостановление на определенный срок операций по счету, введение конституционно-правовых штрафов в денежной форме, принудительное списание средств со специального избирательного счета, принудительное списание средств со счета политической партии.

### **3.4 Выводы и предложения по созданию системы эффективных мер конституционно-правового противодействия коррупции на выборах в России**

Выборы - часть жизни общества и государства. Поэтому при любом уровне коррупции в обществе и государстве это явление не может не проявиться на выборах. Теоретически можно предположить наличие прямой пропорции между этими уровнями коррупции: в странах с высоким уровнем коррупции, видимо, и уровень коррупции на выборах будет соответственно выше, чем в странах, где уровень коррупции ниже. В то же время это предположение может

не соответствовать практике конкретных выборов в конкретной стране. Коррупционное воздействие может учитывать, что формируемый путем выборов государственный или муниципальный орган, избираемое должностное лицо обладают различной реальной властью. И даже при незначительности этой власти целью коррупционного воздействия может быть удовлетворение интересов, прямо не затрагиваемых на выборах. Примером этого могут быть случаи незаконного завышения на территории явки избирателей на выборы с целью невыпадения из уровня показателей по другим территориям, чтобы соответствующий руководитель не был наказан за низкую явку избирателей. Так, например, если явку избирателей увеличить по сравнению с реальной на 10 %, то только за счет этой манипуляции распределяется 41 мандат депутата Государственной Думы.

Действующие избирательное законодательство, законодательство о политических партиях, организационно-правовые способы его реализации не способствуют эффективной борьбе с коррупцией на выборах и в самих партиях. Первостепенное значение придается гипертрофированной форме в ущерб реальной работе по предотвращению коррупционной составляющей. Постоянные реформы и контрреформы в этой сфере не позволяют сложиться стабильным некоррупционным институтам, которые пользуются доверием избирателей.

Целесообразно обратить внимание на решение, прежде всего, следующих вопросов.

1 Принцип свободных выборов должен быть не только фасадом российской демократии, но в первую очередь играть роль реального каркаса выборов и избирательного права. Важным его элементом является антикоррупционная составляющая. Коррупция должна быть объявлена главным врагом свободных выборов.

Свободные выборы - одно из немногих проявлений прямого народовластия, посредством которого формируется значительное число институтов публичной власти. Они проводятся по правилам публичного права, которые даже в рамках демократии, значительно различаются в зависимости от принадлежности страны к той или иной системе права, уровня ее экономического развития, структуры ее политической системы и особенностей политического режима, исторических традиций и многих других факторов. Так, получившие распространение в США первичные выборы (праймериз), с помощью которых происходит отбор кандидатов в кандидаты на выборные должности, - нетипичное явление даже для стран с англосаксонской системой права. Первый опыт копирования этого института "Единой Россией" в масштабах нашей страны в 2016 г. сопровождался использованием значительных государственных, муниципальных материальных и административных ресурсов в интересах только одной политической партии, что дает основания сомневаться в жизнеспособности праймериз в России.

Механизмы функционирования народовластия и рыночной экономики существенно различаются. Если в первых весьма серьезную роль играют свободные демократические выборы, основанные на равноправии избирателей

независимо от имущественных цензов, то в рыночной экономике игроки стратифицированы прежде всего по имущественному положению. Поэтому конкуренция между миллиардером и мелким предпринимателем заведомо невозможна. Вместе с тем народовластие и рыночная экономика тесно взаимосвязаны. Различные формы народовластия, либеральное и социальное государства по-разному воздействуют на экономику и испытывают на себе обратное воздействие.

2 Коррупция на выборах (электоральная коррупция) является составной частью политической коррупции, поэтому антикоррупционное регулирование на выборах может дать позитивный результат только при том условии, что оно будет находиться в общем русле борьбы с политической коррупцией. Поэтому законодательство и практика должны идти по пути синхронного противодействия этим явлениям не только на выборах, но и в межвыборные периоды, т.е. постоянно.

Необходимо введение в избирательное законодательство и законодательство о политических партиях понятия "коррупция". Речь должна идти не только о взятках, подкупе, т.е. о нескольких составах преступлений и/или административных правонарушений, но и о сложных цепочках получения выгоды в обмен на финансовую, информационную, интеллектуальную и организационную поддержку партии, кандидата. Назрела необходимость в разработке и принятии Федерального закона о финансировании политических партий и выборов.

3 Объективные процессы партизации выборов обострили проблемы защиты принципа коллегиальности в деятельности комиссий, который на практике имеет тенденцию к деградации. При отборе вопросов, выносимых на заседания избирательных комиссий, наблюдается стремление к их минимизации. Нормы действующего законодательства, в частности, п. 9, п. 13 ст. 28 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, интерпретируются следующим образом: они закрепляют минимум вопросов, которые обязательно надо рассматривать и решать на заседаниях комиссий, а по всем другим вопросам компетенции избирательной комиссии возможны иные формы их решения, прежде всего единолично председателем комиссии или по его поручению членом комиссии, рабочей группой, членом рабочей группы и др. Указанный минимум вопросов невелик. Он включает в себя решение следующих вопросов: о назначении выборов в случаях бездействия органа или должностного лица, который обязан назначать выборы по закону, о назначении на должность и освобождении от должности председателя, заместителя председателя и секретаря комиссии, о регистрации кандидатов, списков кандидатов, об обращении в суд с заявлением об отмене такой регистрации, об итогах голосования, о результатах выборов, о признании выборов несостоявшимися или недействительными, о проведении повторного голосования или повторных выборов, об отмене решения нижестоящей комиссии, о финансовом обеспечении подготовки и проведения выборов. Последний вопрос можно было бы понимать широко, передав на коллегиальное рассмотрение решение всех финансовых вопросов, но на практике этого не

происходит. На заседания избирательных комиссий выносятся только вопросы о распределении бюджетных средств по статьям расходов. Все остальные финансовые вопросы организации и проведения выборов решаются председателем комиссии или по его поручению другим членом комиссии единолично. Подобное понимание коллегиальности в деятельности избирательных комиссий не способствует борьбе с коррупцией на выборах. Целесообразно перевернуть такую пирамиду в сторону коллегиальности, закрепив общее положение о том, что все вопросы компетенции избирательной комиссии подлежат коллегиальному рассмотрению и решению, а также предусмотреть исключения из этого правила в виде перечня вопросов, подлежащих единоличному решению.

Ослабление защиты трудовых прав членов избирательных комиссий, работающих в них на непостоянной основе, в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ не способствует укреплению самостоятельности комиссий. В Определении от 16 января 2007 г. № 160-О-П Конституционный Суд РФ не согласился с приданием абсолютного характера предусмотренному избирательным законодательством запрету на увольнение работника - члена избирательной комиссии по инициативе работодателя. Конституционный Суд РФ истолковал п. 19 статьи 29 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав как запрет только на увольнение в результате преследования лица за исполнение возложенных на него публично-значимых функций. В итоге судебная практика сложилась таким образом, что уволенный за грубое нарушение трудовых обязанностей работник - член избирательной комиссии для восстановления на работе должен доказать в суде факт преследования его на самом деле не за нарушение трудовых обязанностей, а за работу в избирательной комиссии. Между тем сама работа такого члена в избирательной комиссии в рабочее время может оцениваться работодателем как прогул, т.е. грубое нарушение трудовых обязанностей.

Права и обязанности избирательных комиссий организовывать и проводить выборы не защищены от вмешательства со стороны государственных органов и должностных лиц, прежде всего, под благовидными предложениями обеспечения материальных условий и безопасности деятельности. С другой стороны, расширение пределов дискреционных полномочий реализуемых по усмотрению должностных лиц избирательных комиссий, не способствует борьбе с коррупцией.

4 Избирательное законодательство и законодательство о политических партиях нуждается в серьезной антикоррупционной экспертизе. Избирательные действия обросли множеством бюрократических коррупционных препон, с помощью которых в значительной мере вымывается смысл и содержание права граждан на объединение в политические партии и избирательных прав граждан, возводятся искусственные барьеры на пути участия граждан в управлении делами государства. На всех стадиях избирательного процесса существуют коррупционные барьеры, которые необходимо ликвидировать.

Целесообразно значительно упростить процедуры выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов, резко сократить перечень

документов, которые необходимы для регистрации кандидата, списка кандидатов, восстановить институт избирательного залога, не превращая его в имущественный ценз.

Вызывает озабоченность как увеличение количества подписей, необходимые для регистрации кандидатов, списков кандидатов, так и высокий уровень субъективных оценок при проверке достоверности и действительности этих подписей. Назрела необходимость значительного сокращения числа необходимых для регистрации подписей, отказа от сбора подписей на муниципальных выборах, наполнения института самовыдвижения кандидатов тем содержанием, которое бы соответствовало его названию.

5 Практика показывает отсутствие реальных границ между информированием о выборах и предвыборной агитацией, вследствие чего под видом информирования о выборах осуществляется массивное воздействие на формирование воли избирателей вне легальных рамок агитации и обязанности соблюдения финансовых требований к ней, нарушается равный доступ к СМИ кандидатов, политических партий и в конечном счете - свобода выборов. Фактически затраченные финансовые ресурсы на подобного рода информирование о выборах непрозрачны, не поддаются учету, не существует никакой отчетности по ним.

Законодательство должно снять указанное искусственное деление, считая предвыборной агитацией любую информацию о выборах и кандидатах в СМИ за месяц до дня голосования, укрепив одновременно гарантии равного доступа кандидатов и партий к СМИ и ответственность за нарушение таких гарантий.

Нуждаются в оценке на предмет соответствия Конституции РФ нормы избирательных законов и практика их применения в части запрета критики оппонентов в агитационных выступлениях на телевидении.

Чрезмерно завышенные расценки за предоставление кандидатам, избирательным объединениям эфирного времени в агитационные целях, прежде всего на государственных телеканалах, фактически свидетельствуют о приоритете корпоративных интересов теле- и радиокomпаний над публичными интересами, которые должны превалировать в организации и проведении выборов. Целесообразно ввести государственное регулирование предельных размеров таких расценок с учетом разумных расходов на избирательные кампании.

6 Избирательные фонды кандидатов, политических партий, несмотря на неоправданно резкое увеличение предельных размеров расходов из них, не имеют механизмов, которые бы перекрывали как каналы поступления средств из зарубежных источников, так и расходы, минуя официальные фонды.

Законодательство не учитывает на выборах взаимосвязь между финансированием выборов и получением государственных, муниципальных заказов, вхождением организации-жертвователя в аффилированные с другими организациями группы, зависимость от других коммерческих структур. Отсутствие запрета на внесение пожертвований политическим партиям и на выборы со стороны коммерческих организаций, которые получают весьма солидные государственные и муниципальные заказы создает питательную среду

для коррупционного бизнеса с помощью выборов. В перспективе необходимо вести дело к полному отказу от участия юридических лиц в финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий. В качестве первого шага в этом направлении следует значительно (с 30 до 10 - 15%) снизить долю иностранного и государственного капитала в организациях, имеющих право вносить пожертвования в избирательные фонды и финансировать политические партии.

Необходимо отказаться от временных специальных избирательных счетов политических партий и избирательных объединений, которые открываются и действуют только в период избирательной кампании, перейдя к режиму регулирования поступления и учета средств не только во время соответствующей избирательной кампании, но и в межвыборный период.

Государственно-общественный контроль финансирования выборов должен получить дальнейшее развитие. Формы этого контроля различны. Так, органы регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства, органы исполнительной власти, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц либо уполномоченные в сфере регистрации некоммерческих организаций, обязаны на безвозмездной основе проверять сведения, указанные гражданами и юридическими лицами при внесении или перечислении пожертвований в избирательные фонды и сообщать о результатах проверки в соответствующую избирательную комиссию. Согласно Федеральному закону об основных гарантиях избирательных прав граждан, кандидат, политическая партия обязаны предоставить в соответствующую избирательную комиссию финансовые отчеты о размерах своего избирательного фонда, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств соответствующего фонда.

В настоящее время наблюдается тенденция к сокращению такого контроля. Вместо трех финансовых отчетов, кандидаты, политические партии, как правило, обязаны сдавать только один - итоговый. Введение в КоАП нормы об ответственности за вмешательство в деятельность избирательных комиссий. Неоправданно серьезные различия имеются в установлении размеров пожертвований, сведения о которых должны публиковаться в СМИ. Например, на выборах губернатора Еврейской автономной области в 2015 г. публиковались данные о пожертвованиях от юридических лиц в размере 500 тыс. рублей и выше, граждан - от 100 тыс. рублей. В 2014 г. публиковались сведения о пожертвованиях в фонды кандидатов на должность главы Орловской области свыше 1 млн рублей, в Волгоградской, Курганской и Липецкой областях - от 500 тыс. рублей, что в разы превышает уровни, установленные на федеральных выборах. Нередко публикуется только общая сумма пожертвований.

7 Судебная защита избирательных прав граждан неэффективна, а практика противоречива. Колебание судебной практики между формальным пониманием норм часто меняющегося избирательного законодательства и поиском смысла закона не позволяет обеспечить единство такой практики по делам, возникающим из избирательных правоотношений, имеющих коррупционную составляющую.



Значительное число коррупционных правонарушений на выборах вообще не становятся предметом судебных оценок по мотивам их якобы неподсудности из-за отсутствия нарушений избирательных прав заявителя. Если, например, избирателю предлагают проголосовать за деньги, то заявление такого избирателя о нарушении его избирательных прав не будет рассматриваться судом по мотивам отсутствия нарушения его избирательных прав. В итоге избирательное законодательство необоснованно снижает пределы защиты избирательных прав граждан в судебном порядке, ограничивает доступ к правосудию. Следует факт нарушения избирательного законодательства с возможной коррупционной составляющей считать достаточным основанием для реализации и политической партией, и гражданином права на судебную защиту избирательных прав граждан.

8 Законодателю и судам нужно признать наличие конституционно-правовой ответственности, в том числе и за коррупционные правонарушения на выборах с необходимостью установления вины правонарушителя. Круг мер такой ответственности нуждается в значительном увеличении. При этом законодатель не должен отягощать практику необходимостью решения заведомо не решаемой задачи, а именно необходимостью определения количества голосов, полученных кандидатом, партией на выборах за счет незаконного финансирования их избирательной кампании.

С другой стороны, применение таких мер ответственности, как отказ в регистрации, отмена регистрации кандидата, списка кандидатов, должно быть допустимо только за коррупционные нарушения избирательного законодательства. Целесообразно отказаться от применения мер конституционно-правовой ответственности за формальные правонарушения, закрепив позитивно в избирательном праве в соответствии с правовой позицией Европейского суда по правам человека принцип пропорциональности ответственности установленным законом целям, соответствия ответственности содеянному.

## Заключение

Проведенное исследование в соответствии с его целями и задачами позволило сформулировать научно обоснованные выводы, предложения и рекомендации по совершенствованию правовых мер и предупреждению преступлений коррупционной направленности в избирательном праве. Их суть заключается в следующем.

1 В российской доктрине и законодательстве Российской Федерации отсутствует четкое законодательное определение понятий «коррупция» и «механизм противодействия коррупции». В связи с чем, необходимо внести дополнения в п. 1 ст. 1 ФЗ № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», закрепив понятие коррупции в следующей редакции «коррупция – это «противозаконная деятельность в сфере государственного управления, политики, экономике и социальной сфере, совершаемая лицами облеченными властью, в силу их должностного или служебного положения, направленная на получение личной нематериальной выгоды или материального поощрения, за такую деятельность».

Необходимо внести изменения в п. 2 ст. 1 ФЗ № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» закрепив понятие механизма противодействия коррупции в следующей редакции «механизм противодействия коррупции – это совокупность приемов, средств и методов направленных на по выявление, предупреждение, пресечение любых проявлений коррупции, применяемых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами в пределах их полномочий».

Наибольшую угрозу национальной безопасности представляют явления коррупции в высших органах власти РФ, корни которой зарождаются еще на стадии их формирования. Именно поэтому разработка механизма борьбы с электоральной коррупцией и лоббизмом имеет приоритетное значение.

2 Основу механизма борьбы с преступлениями коррупционной направленности против интересов службы должны быть заложены постулаты международного права и последовательная имплементация конвенционных норм, ратифицированных Россией, в национальное антикоррупционное законодательство, прежде всего в Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Исходя из положений Конвенции ООН против коррупции 2003 года и необходимости совершенствования правовых норм:

- дополнить статью 1 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» пунктом 5, изложив понятие незаконного обогащения;

- подпункт «а» п. 1 ст. 1 Закона о противодействии коррупции словами «...а также в целях получения выгоды в виде услуг неимущественного характера».

3 В ст. 1 Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" закреплен перечень коррупциогенных факторов, которые должны подвергаться

анализу с целью устранения положений, которые могут способствовать коррупционным проявлениям. Часть 2 ст. 1 Закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" следует изменить, исключив "размытые" формулировки и дополнив положениями: 1) "необоснованное предоставление конкурентных преимуществ на рынках товаров и услуг и при проведении тендеров на государственные и муниципальные закупки"; 2) "неправомерное наделение коммерческих организаций властно-распорядительными полномочиями".

4 В целях обеспечения максимально возможной независимости данного органа предполагается формировать его путем квотного принципа, т.е. назначать его членов путем делегирования от разных органов государственной власти (Президента РФ, Совета Федерации РФ, Государственной Думы РФ и Правительства РФ) и общественных организаций. При этом члены антикоррупционного органа должны назначаться без права их отзыва. Досрочное прекращение их полномочий будет возможно лишь при наступлении четко оговоренных в законе условий, что должно дополнительно гарантировать их независимость. Таким образом, антикоррупционный орган будет находиться в системе государственной власти, но вне определенной ее ветви (наподобие Центробанка РФ, ЦИК РФ или Прокуратуры РФ). Предлагаю назвать будущий орган словом, которое не применяется сегодня ни к одному из публично-властных институтов в России, – Совет по антикоррупционной политике при Президенте РФ). Целесообразно поставить этот орган в определенном смысле над прокуратурой с тем, чтобы у него была возможность указывать на коррупционные проявления в ее деятельности.

Создание специализированного органа по борьбе с коррупцией необходимо законодательно, дополнив изложив п. 5 ст. 5 ФЗ «О противодействии коррупции» в следующей редакции «в целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции указом Президента РФ создается Совет по антикоррупционной политике. Порядок создания, функции и полномочия Совета по антикоррупционной политике регулируются Указом Президента РФ».

Таким образом, антикоррупционный орган берет под свой контроль наиболее важные точки в деятельности государственного аппарата, где возможны коррупционные проявления, и при этом постоянно информирует общество о результатах своей деятельности.

5 Правительством РФ должен быть принят порядок формирования и работы комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах РФ, в котором необходимо отразить основные положения создания и функционирования таких комиссий.

Указанный порядок должен закрепить, что при формировании комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах РФ необходимо учитывать следующее:

- определить критерии отбора кандидатов в состав комиссий по

координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, а также для работы в органах субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

- увеличить число членов комиссии представителей правозащитных общественных организаций и независимых экспертов в области противодействия коррупции.

6 Недостаточно четко разработан механизм контроля возникновения конфликта интересов в качестве одного из элементов такого механизма, является закрепление в должностных инструкциях (регламентах) обязанности сообщать о возникшем конфликте интересов непосредственному руководителю.

Возникновение конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, происходит во время проведения процедур закупок товаров для государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не содержит такого основания для отклонения заявки участника как «аффилированность» юридических лиц. Установление такой «аффилированности», возможно путем проверки выписки из Единого Государственного Реестра Юридических Лиц (ЕГРЮЛ), а также предоставления заказчику технической возможности определять на электронной площадке с какого IP-адреса подана соответствующая заявка. Установление такого основания для отклонения заявки участника как установление аукционной комиссией «аффилированности» юридических лиц, от которых поданы соответствующие заявки, и факта подачи заявок участников с одного IP-адреса позволит устранить признаки коррупции на стадии отбора победителя закупки.

Положительным моментом борьбы с коррупцией является постоянное совершенствование законодательства в этой сфере. С 1 января 2018 года сведения о коррупционерах, уволенных с государственной службы в связи с утратой доверия, будут включаться в специальный реестр. Федеральный закон "О противодействии коррупции" дополнен новой статьей 15 "Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия", которая устанавливает, что сведения о применении к лицу взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, подлежат включению в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Таким образом, коррупция и по сей день является угрозой национальной безопасности страны. Однако, ее можно свести лишь к минимуму, но не искоренить полностью. Однако с этим явлением можно и нужно бороться на конституционном уровне, то есть правовой основе. Однако возникают определенные трудности, которые нуждаются в более тщательном изучении. Коррупция как мы выяснили, угрожает всему конституционному строю Российской Федерации. Именно в Конституции определены основные объекты, которые требуют защиты от коррупционных отношений. Поэтому Конституция как основной закон РФ и главный источник национального права должна стать правовой основой борьбы с коррупцией.

Проблема коррупции уже набила оскомину в научной литературе и особенно в публицистике. Если почитать Федеральный закон 2008 года "О противодействии коррупции", то в нем все ясно - что есть коррупция, как должны помочь в борьбе с этим злом разные меры - подбор кадров, декларация доходов и расходов, государственный и общественный контроль, применение мер ответственности, включая санкции, и др.

Но ситуация, чем-то сходна с медициной, когда борются преимущественно с течением болезни, в то время как необходимо - наряду с этим и в первую очередь - искать причины явления.

Отсюда, требуется поиск фундаментальных предпосылок коррупции как совокупности факторов конституционно-государственного, социального, общественного и психологического характера. И в первую очередь причины коррупции надо искать в конституционно-политической системе любой страны, включая и Россию.

## Список использованных источников

### Нормативные и правовые акты

1 Конвенция ООН против коррупции: принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2006. - № 26. - Ст. 2780.

2 Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 года // Бюллетень международных договоров. - 1997. - № 12. - С. 54.

3 Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. Заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 // Бюллетень международных договоров. - 2009. - № 9. - С. 15-29.

4 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

5 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 20.12.2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2001. - № 1. - Ст. 1.

6 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 20.12.2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1996. - № 25. - Ст. 2954.

7 О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: федеральной закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2006. - № 12. - Ст. 1231.

8 О противодействии коррупции: федеральной закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6228.

9 О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральной закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 31. - Ст. 3215.

10 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральной закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 05.12.2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

11 О присоединении РФ к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок: федеральной закон от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2012. - № 6. - Ст. 622.

12 Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативно-правовых актов: федеральной закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2009. - № 29. - Ст. 3609.

13 О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с введением ротации на государственной гражданской службе: федеральный закон от 06.12.2011 г. № 395-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2011. - № 50. - Ст. 7337.

14 О запрете отдельным категориям лиц открывать ими счета (вклады), хранить наличные денежные средства в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: федеральный закон от 07.05.2013 г. № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2013. - № 19. - Ст. 2306.

15 О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: федеральный закон от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 03.11.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2012. - № 50. - Ст. 6953.

16 О парламентском контроле: федеральный закон от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ (ред. от 28.03.2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2013. - № 19. - Ст. 2304.

17 Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 30 (ч. I). - Ст. 4213.

18 О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (ред. 26.07.2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - № 10. - Ст. 1152.

19 О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.07.2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.

20 О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 29.07.2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2013. - № 14. - Ст. 1652.

21 Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 (ред. от 16.05.2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 33. - Ст. 3254.

22 Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента Рос. Федерации от 07 мая 2012 г. № 601 // Собрание законодательства Рос. Федерации. - 2012. - № 19. - Ст. 2338.

23 О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы: указ Президента Рос. Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2010. - № 16. - Ст. 1875.

24 Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: указ Президента Рос. Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 (ред. от 16.07.2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 33. - Ст. 3196.

25 О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017

годы: указ Президента Рос. Федерации от 01 апреля 2016 г. № 147 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2016. - № 14. - Ст. 1985.

26 О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции: указ Президента Рос. Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2015. - № 29 (ч.2). - Ст. 4471.

27 О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 31.12.2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2016. - № 1. - Ст. 212.

28 О подписании Соглашения о Евразийской группе по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 29 октября 2010 г. № 1900-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2010. - № 4. - Ст. 5890.

29 Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 5. - Ст. 547.

30 Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (вместе с "Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", "Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"): постановление Правительства Рос. Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2010. - № 10. - Ст. 1084.

31 Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению на 2014–2016 годы: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 14 мая 2014 г. № 816-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 21. - Ст. 2721.

32 Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы»: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 20 сентября 2012 № 1735-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2012. - № 40. - Ст. 5474

33 О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30.12.2015 г. № 2776-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2016. - № 2 (часть II). - Ст. 458.

34 Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2011. - № 35. - Ст. 5081.

35 Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной службы финансово-бюджетного надзора: приказ Росфиннадзора от 30 июля 2010 г. № 401 // Российская газета. - 2010. - № 219.

36 Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными



подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации: приказ Минюста России от 04 октября 2013 г. № 187 // Российская газета. - 2013. - № 235.

37 Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства по рыболовству: приказ Росрыболовства от 13 апреля 2010 г. № 332 // Российская газета. - 2010. - № 109.

### Научная и учебная литература

38 Аллак, Ж. Коррупцированные школы, коррупцированные университеты: Что можно сделать? / Ж. Аллак. - Париж: Международный Институт планирования образования ЮНЕСКО, 2014. - 165 с.

39 Асадчий, А. Пожертвования ЛДПР не вернут смоленскому банкиру / А. Асадчий, Т. Бекбулатова // Коммерсант. - 2016. - № 12. - С. 5-6.

40 Антикоррупционное законодательство и стандарты антикоррупционного поведения: сборник нормативных актов / сост. О. Н. Коршунова, Н. В. Кулик, Д. М. Плугарь. - М.: Проспект, 2016. - 511 с.

41 Аксакова, Н. Е. Влияние коррупции на экономику России / Н. Е. Аксакова // Экономическая безопасность: стратегические риски и угрозы. - 2016. - № 7. - С. 36-42.

42 Акунченко, Е.А. К вопросу об организационно-правовых основах антикоррупционного просвещения в сфере образования / Е. А. Акунченко // Наука и школа. - 2017. - № 1. - С. 20-25.

43 Антонян, Ю. М. Типология коррупции и коррупционного поведения / Ю. М. Антонян // Гуманитарные науки. - 2017. - № 3. - С. 41-46.

44 Ахметова, Н. Международный опыт противодействия коррупции / Н. Ахметова // Власть. - 2009. - № 12. - С. 12-20.

45 Авакьян, С.А. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. редактор и руководитель авторского коллектива доктор юридических наук, профессор С.А. Авакьян. - М.: Юстицинформ, 2016. - 510 с.

46 Ванновская, О. В. Обоснование концепции коррупционного поведения госслужащих / О. В. Ванновская // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «Психологические науки». - 2011. - № 3. - С. 130-136.

47 Воронцов, С. А. Об использовании в противодействии коррупции в России основных принципов зарубежных антикоррупционных технологий, показавших высокую эффективность / С. А. Воронцов // Юристъ-Правоведъ. - 2011. - № 1. - С. 88-92.

48 Григорьев, В. В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (постатейный) / В. В. Григорьев. - М.: Юристинформ, 2015. - 229 с.

49 Гончаренко, Г. С. Коррупция как социально негативное системное явление / Г. С. Гончаренко // Российский следователь. - 2012. - № 5. - С. 33-39.

- 50 Глухова, А. А. Об опыте предупреждения коррупции за рубежом на современном этапе / А. А. Глухова, О. Г. Красикова, Д. А. Шпилев // Актуальные проблемы экономики и права. - 2015. - № 3. - С. 195-201.
- 51 Иванов, Э. А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС: монография / Э. А. Иванов. - М.: Юриспруденция, 2015. - 336 с.
- 52 Идрисов, Э. З. Средства массовой информации в системе антикоррупционной политики современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Э. З. Идрисов. - Пятигорск, 2013. - 31 с.
- 53 Изотов, М. О. Генезис понятия коррупции в социально-философской мысли / М. О. Изотов // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: философия, социология, право. - 2011. - № 2. - С. 272-280.
- 54 Каменская, Е. В. Независимая антикоррупционная экспертиза: науч.-практ. пособие / Е. В. Каменская, А. А. Рождествина. - М.: БЕК, 2012. - 472 с.
- 55 Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учеб. пособие / отв. ред. С. А. Авакьян. - М.: Юстицинформ, 2016. - 465 с.
- 56 Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т. Я. Хабриева. - М.: Юристь, 2012. - 373 с.
- 57 Кабанов, П. А. Антикоррупционное просвещение как средство противодействия коррупции: понятие и содержание / П. А. Кабанов // Актуальные проблемы экономики и права. - 2014. - № 4. - С. 51-60.
- 58 Казаченкова, О. В. Административно-правовые аспекты конфликта интересов в сфере государственного и муниципального управления / О. В. Казаченкова // Полицейская деятельность. - 2011. - № 5. - С. 104-108.
- 59 Камнева, Е. В. Психологические аспекты феномена коррупции / Е. В. Камнева, П. В. Анненкова // Гуманитарные науки. - 2013. - № 4. - С. 67-69.
- 60 Кудрявцев, В. Н. Борьба мотивов в преступном поведении: монография / В. Н. Кудрявцев. - М.: Норма, 2016. - 156 с.
- 61 Лафитский, В. И. Коррупция в Евразийском экономическом союзе: общее наследие, противодействие и новые вызовы / В. И. Лафитский // Законодательство и экономика. - 2016. - № 8. - С. 9-15.
- 62 Лопашенко, Н. А. Противодействие российской коррупции: обоснованность и достаточность уголовно-правовых мер / Н. А. Лопашенко // Экономический терроризм. - 2017. - № 8. - С. 73-77.
- 63 Лопатин, В. Н. О системном подходе в антикоррупционной политике / В. Н. Лопатин // Государство и право. - 2001. - № 7. - С. 24-30.
- 64 Номоконов, В. А. Проблемы формирования антикоррупционной политики в России / под ред. А. Н. Сухаренко. - Владивосток: ДВГУ, 2007. - 298 с.
- 65 Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций / отв. ред. О.И. Тиунов. - М.: Юрайт, 2013. - 249 с.
- 66 Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" / под общ. ред. М. А. Федотова. - М.: Статут, 2017. - 208 с.

67 Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / под ред. Т. Я. Хабриевой. - М.: Юрайт, 2014. - 365 с.

68 Попова, А. В. Лоббизм и коррупционный лоббизм: разграничение понятий / А. В. Попова // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. - 2017. - № 2. - С. 99-102.

69 Рыбаков, О. Ю. Антикоррупционная правовая политика: понятие и структура / О. Ю. Рыбаков // Мониторинг правоприменения. - 2016. - № 1. - С. 11-19.

70 Рахимжанов, А. М. Классификация коррупции и методы ее изучения / А. М. Рахимжанов // Вестник КазНУ. - 2009. - № 7. - С. 85-90.

71 Рябов, С. Золото партий / С. Рябов // Business Week Россия. - 2007. - № 4. - С. 67-69.

72 Сухаренко, А. Бизнес без коррупции / А. Сухаренко // ЭЖ-Юрист. - 2014. - № 18. - С. 3-9.

73 Тогонидзе, Н. В. Политическая коррупция в России (материалы «круглого стола») / Н. В. Тогонидзе // Государство и право. - 2003. - № 3. - С. 105-116.

74 Уголовно-правовые меры по противодействию коррупции за рубежом: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. И. С. Власов. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2014. - 332 с.

75 Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. - М.: ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013. - 287 с.

76 Швец, Е. В. Некоторые аспекты международно-правового сотрудничества государств-членов Совета Европы в области борьбы с коррупцией / Е. В. Швец // Журнал российского права. - 2000. - № 7. - С. 52-58.

77 Шуралева, С. В. Систематизация этических правил поведения государственных гражданских служащих в российском и международном праве / С. В. Шуралева, А. В. Ваньков // Вестник Перм. ун-та. Юридические науки. - 2012. - № 1. - С. 25-28.

78 Шишкина, А. А. Этика государственной службы на современном этапе развития России: автореф. дис. ... канд. фил. наук / А. А. Шишкина. - Шуя, 2010. - 27 с.

79 Хабриева, Т. Я. Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: аналитический доклад / Т. Я. Хабриева. - М.: Центр Пресс, 2012. - 97 с.

80 Эстрин, А. Я. Взятничество в доктрине и законодательстве / А. Я. Эстрин // Труды кружка уголовного права при Санкт-Петербургском университете. - СПб., 1913. - С. 27-30.

## Судебная практика

81 Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 28 сентября 2016 года // Администратор образования. - 2016. - № 21. - 55 с.

82 Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 г.) // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. - 2014. - № 12. - 81 с.

83 По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 16 июня 2006 г. № 7-П // Система ГАРАНТ. Энциклопедия Российского законодательства / Центр информац. технологий Моск. гос. ун-та. – Москва: ГАРАНТ-СЕРВИС, 2017. – Спец. вып. для студентов, аспирантов и преподавателей : Весенний семестр 2017. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

84 По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации" [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 14.11.2005 г. № 10-П // Система ГАРАНТ. Энциклопедия Российского законодательства / Центр информац. технологий Моск. гос. ун-та. – Москва: ГАРАНТ-СЕРВИС, 2017. – Спец. вып. для студентов, аспирантов и преподавателей : Весенний семестр 2017. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

85 Определение от 24 мая 2005 г. № 253-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области о проверке конституционности положений подпункта "ж" пункта 23 статьи 38 и пункта 1 статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"; Определение от 1 октября 1998 г. по жалобе гражданина В.В. Тетельмина на нарушение его избирательных прав рядом положений Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"; Постановление от 17 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и др. [Электронный ресурс] // Система ГАРАНТ. Энциклопедия Российского законодательства / Центр информац. технологий Моск. гос. ун-та. – Москва: ГАРАНТ-СЕРВИС, 2017. –

Спец. вып. для студентов, аспирантов и преподавателей : Весенний семестр 2017. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

Монография

**Ирина Сергеевна Черепова**

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ  
В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ**

ISBN 978-5-7410-2013-5



9 785741 020135