

ПРОЕКТИРОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССАХ

Аннотация. В статье раскрываются понятие электоральной коррупции; создаваемые ею угрозы и риски; ее влияние на развитие системной коррупции, которая охватывает и постепенно разрушает все стороны государственного и общественного устройства. Автор рассматривает факторы, влияющие на выбор конституционно-правовых механизмов противодействия коррупции в избирательных процессах; выделяет модели конституционно-правового отражения проблем электоральной коррупции; проводит сравнительно-правовой анализ существующих конституционных решений по предупреждению и пресечению электоральных коррупционных деяний, оценивает потенциал и практику их совершенствования.

Ключевые слова: выборы, избирательный процесс, выборные должностные лица, электоральные органы, конституция, конституционно-правовые механизмы, коррупция, взяточничество, электоральные коррупционные деяния.

DESIGNING CONSTITUTIONAL LAW MEANS OF COUNTERACTING CORRUPTION IN THE ELECTORAL PROCESSES

Abstract. The article reveals the notion of electoral corruption; the threats and risks caused by it; its impact on the development of system corruption which embraces and gradually destroys all sides of state and social organization. The author analyses the factors that influence the selection of constitutional law mechanisms of counteraction corruption in the electoral processes; highlights the models of constitutional law reflection of the problems of electoral corruption; conducts a comparative law analysis of the existing constitutional decisions preventing and suppressing the electoral corruption acts and assesses the potential and practice of their improvement.

Keywords: elections, electoral process, voting, elected officials, electoral organs, constitution, constitutional law mechanisms, corruption, bribery, electoral corruption practices.

В 2003 году была принята Конвенция ООН против коррупции. Этот документ закрепляет стандарты противодействия коррупции, которые должны

использоваться на разных уровнях правового регулирования, в том числе конституционном. Основные законы создают «фундамент» — принципы борьбы с коррупцией, определяющие содержание традиционных правовых механизмов криминализации коррупционных деяний, конфискации активов, полученных незаконным путем, и т.д.

В частности, статья 7 Конвенции указывает, что государства-участники должны создавать и применять такие стандарты, которые обеспечивают прозрачность и отсутствие конфликта интересов в избирательном процессе, а также при приеме на работу гражданских служащих и должностных лиц. Указанные положения непосредственно касаются сферы конституционного права, что дает основание к выводу о том, что международное сообщество видит необходимость в формировании и внедрении конституционно-правовых антикоррупционных стандартов. Такой подход неслучаен, поскольку коррупция расшатывает основы конституционного строя, извращая цель и содержание избирательных процессов, которые обеспечивают жизнедеятельность, подконтрольность и обновление механизмов государственной власти.

Электоральная коррупция — коррупционные деяния, совершаемые на разных стадиях и с участием разных субъектов избирательных процессов, — является одним из основных факторов (источников) системной коррупции, охватывающей и постепенно разрушающей все стороны государственного и общественного устройства. В отечественной научной литературе хорошо обоснована доктринальная позиция, что конституционные принципы перестают работать, когда коррупция становится системным явлением [1, с. 188].

Системная коррупция вытесняет из государственных органов представителей политических партий, иных общественных объединений, которые не приемлют ее правила. Она признает свободу и предоставляет возможность предпринимательской деятельности только для тех физических и юридических лиц, которые встраиваются в ее коррупционные схемы. Она препятствует социальному развитию, обрекая значительную часть общества на нищенское существование. При системной коррупции не действуют правозащитные механизмы. При попытках пострадавших защитить свои права суды отказывают им в защите, подтверждая неправомерные решения административных органов, искажая букву закона и закрывая глаза на фактические обстоятельства дел.

В избирательных процессах нарушения прав могут состоять в отстранении кандидатов по надуманным основаниям от участия в выборах; в фабрикации уголовных дел против потенциальных кандидатов, что на долгое время исключает их из политической жизни; в ликвидации реального, а не «бумажного» многообразия политических партий; в иных нарушениях принципа народовластия. Фальсификации результатов голосования, политический патронаж, использование административного ресурса, подкуп избирателей и сотрудников электоральных органов превращают выборы в нелегитимную

процедуру. Поэтому создание конституционно-правовых механизмов защиты избирательных процессов от коррупционных посягательств становится одной из первостепенных задач антикоррупционной политики. К такому же выводу приходят И.Г. Тимошенко и Ф.А. Лещенков на основе исследования механизмов противодействия коррупции в публичной сфере [2, с. 580].

Важно понимать, что в ходе избирательного процесса на государственных должностях оказываются лица, от честности и порядочности которых зависит не только финансовое благосостояние государства, но и судьба конкретных людей. Незаконное финансирование избирательных кампаний и применение административного ресурса с целью поддержки отдельных кандидатов и партий, ущемление прав других участников электоральных процессов являются первым звеном коррупционной цепи, разрушающей государство. Вслед за ним неминуемо появятся новые звенья в виде неэффективного расходования бюджетных средств, лоббирования законопроектов с коррупционной составляющей и иных нарушений. Напротив, свободные и честные выборы становятся основой для укрепления государственной власти и повышения эффективности реализуемых правительственных программ. Конкурентные электоральные процессы позволяют государственной власти проводить самодиагностику и «очищать» себя от коррумпированных чиновников, а также избирать либо назначать на государственные должности лиц, заслуживших доверие граждан.

* * *

Современные подходы к пониманию коррупции требуют учитывать при разработке антикоррупционной стратегии особенности государственного и политического устройства и создавать гармонично сочетающиеся с ними конституционно-правовые механизмы защиты от коррупционных угроз. Одним из таких механизмов является оспаривание результатов голосования в случае выявления коррупционных деяний. В частности, Конституция *Мальты* 1964 года обязывает избирательную комиссию отменить проведение выборов по всем либо по отдельным округам, если она обоснованно полагает, что были совершены противоправные или коррупционные деяния, связанные с выборами, а их масштаб дает основание ожидать, что они могут повлиять на результаты голосования (ч. 3 ст. 56). В случае, если такая обязанность не исполнена, любое лицо, имеющее право участвовать в таких выборах, может в течение 3 дней после объявления результатов голосования обратиться в Конституционный суд с ходатайством об их отмене (ч. 5 ст. 56).

Примерно такой же круг вопросов охватывает Конституция *Пакистана* 1973 года, указывая, что парламент может, принимая закон, регулировать отношения, связанные с коррупционными практиками и другими правонарушениями на выборах (п. «е» ст. 222), а также обязывая избирательную комиссию «организовать и проводить выборы, предпринимая такие меры, которые необходимы, чтобы выборы проходили честно, справедливо, пра-

вильно, в соответствии с законом они были защищены от коррупционных практик» (ч. 3 ст. 218).

Конституция *Бразилии* 1988 года устанавливает, что удостоверения (мандаты) на занятие выборных должностей могут быть оспорены в судах по электоральным спорам в течение 15 дней после объявления результатов выборов, если представлены обоснованные заявления с доказательствами злоупотреблений экономической властью, коррупционных деяний либо мошенничества (пар. 10 ст. 14).

Аналогичную норму закрепляет Конституция *Фиджи* 2013 года, но с оговоркой, что оспаривание в суде результатов выборов на основании электоральных коррупционных деяний допускается только по тем искам, которые поданы в течение 21 дня со дня оглашения результатов голосования (ст. 66).

Конституция *Мексики* 1917 года обязывает генерального прокурора создать специализированное агентство по расследованию электоральных преступлений (ч. 6 ст. 102), состав которых, а также соответствующие санкции, устанавливаются конституциями и законодательством о выборах отдельных штатов (п. «о» ч. 4 ст. 116). Такой административный или административно-судебный путь противодействия коррупции не лишен эффективности при условии реальной независимости органов, создаваемых для целей противодействия коррупции. Такие органы наделяются полномочиями проводить расследования действий коррупционной направленности, требовать у следственных органов возбуждения уголовных дел или самостоятельно инициировать рассмотрение дел в суде либо выступать в нем в роли обвинителя.

Отдельные основные законы устанавливают нормы, предусматривающую ответственность за электоральную коррупцию. В частности, Конституция *Барбадоса* 1966 года требует лишения депутатских мандатов тех лиц, которые признаны виновными в совершении на выборах каких-либо коррупционных или иных противоправных деяний (пп. «h» ст. 38.1; пп. «a» ч. 3 ст. 39.1).

Конституция *Бурунди* 2018 года предусматривает право муниципальных советов отрешать от должности избранных из числа советников администраторов муниципальных образований в случае совершения ими коррупционных деяний (ст. 273).

* * *

Постепенно формируются и конституционно-правовые механизмы противодействия электоральной коррупции, в том числе посредством парламентского контроля. Так, например, Конституция *Белиза* 1981 года наделяет сенат правом инициировать и проводить парламентские расследования коррупционных деяний, совершенных лицами, входящими в состав правительства и руководящих органов и иных учрежденных законом государственных органов (п. «d» ч. 2 ст. 61A).

Конституция *Албании* 1998 года предусматривает создание специализированных судов, наделенных полномочиями по рассмотрению коррупционных деяний президента, членов правительства, судей, а также глав центральных или независимых государственных учреждений (ч. 2 ст. 135). К числу последних относится и центральная избирательная комиссия.

Конституция *Кении* 2010 года не только устанавливает в числе принципов свободных и честных выборов недопустимость «ненадлежащего воздействия или коррупции» (пп. «ii» п. «е» ст. 81), но и предусматривает прямой запрет политическим партиям участвовать в каких-либо формах коррупционных деяний (ч. 2 ст. 91).

Особая модель конституционно-правового регулирования реализована в Конституции *Новой Зеландии* 1852 года, которая инкорпорирует ряд законодательных актов, в том числе Закон «О выборах» 1993 года, устанавливающий более 20 составов электоральных коррупционных деяний, в том числе: разглашение данных о результатах голосования до их официального опубликования (ст. 174G); опубликование, иное распространение в день голосования ложных данных с целью оказать воздействие на избирателей (ст. 199A); подделка либо мошенническое уничтожение избирательных бюллетеней (ст. 201); нарушение тайны голосования (ст. 204); незаконное финансирование расходов кандидатов на избирательную кампанию лицами, не уполномоченными на это законом (ст. 205B); превышение допустимых пределов финансирования расходов на избирательную кампанию (ст. 206D); составление недостоверных отчетов политических партий о финансировании избирательных кампаний (ст. 206N); запрещенные законодательством расходы на избирательные кампании (ст. 206U); анонимные пожертвования кандидатам в сумме, превышающей 1 500 новозеландских долларов (ст. 207J); пожертвования, направленные из-за рубежа кандидатам в сумме, превышающей 1 500 новозеландских долларов (ст. 207K); голосование за других лиц либо голосование под своим именем многократно либо на нескольких избирательных участках (ст. 215); взяточничество — предоставление или получение денежных средств, должностей, подарков в обмен за голосование либо отказ от голосования (ст. 216); предоставление иных благ (напитков, еды, развлечений) избирателям с целью воздействия на их голосование (ст. 217); иные формы ненадлежащего влияния на избирателей (ст. 218) и т.д. Осужденные за коррупционные деяния включаются на 3-летний срок в списки коррупционных практик (Corruption Practices Lists) соответствующих избирательных округов, что лишает их права на участие в выборах, если указанный срок не будет сокращен по решению Высокого суда (ст. 100).

* * *

Значительная часть основных законов содержит нормы об ограничении в праве быть избранным на государственные должности тех лиц, которые были осуждены за коррупционные деяния.

В частности, Конституция *Турции* 1982 года запрещает избрание в парламент лиц, осужденных к лишению свободы на срок более одного года за такие преступные деяния, как растрата публичных средств, коррупция, взяточничество, хищения, мошенничество и др. (ст. 76)

Конституция *Гамбии* 1996 года отказывает в праве быть избранным президентом либо депутатом Национального Собрания тем лицам, которые, находясь на государственной службе, были привлечены к ответственности за коррупционные деяния (ст. 62 и 90).

Отдельные основные законы допускают ограничение активного избирательного права. По Конституции *Индии* 1949 года законы отдельных штатов могут устанавливать нормы, допускающие отказ в регистрации избирателей по выборам в национальный парламент на том основании, что они привлекались к ответственности за коррупционные деяния (ст. 326).

Аналогичная норма установлена в Конституции *Шри Ланки* 1978 года, которая лишает избирателей права участвовать в выборах президента и членов парламента в течение семи лет после обвинения в коррупционных деяниях при проведении общенациональных выборов или референдумов (п. «е» ст. 89). При нарушении законодательства о местных выборах лишение прав быть избранным в местные органы сокращается до пяти лет (п. «f» ст. 89).

Иная модель установлена Конституцией *Таиланда* 2017 года, которая допускает отстранение от участия в местных выборах как избирателей, так и кандидатов на выборные должности (ст. 252), но не указывает коррупционные деяния как основание для лишения избирательных прав, охватывая их более общими формулами противоправных действий. В частности, права быть избранным в палату представителей национального парламента лишаются лица, признанные по суду виновными в совершении «нечестных деяний на выборах» (п. 11 ст. 98). По решению избирательной комиссии допускается временное (до 1 года) отстранение от участия в выборах в качестве кандидатов лиц, «совершивших бесчестные поступки, которые препятствуют проведению честных и справедливых процедур выдвижения кандидатов и голосования на выборах» (п. 4 ст. 224).

* * *

Большое внимание в конституциях уделяется повышению уровня открытости и прозрачности публичной власти. Приверженность данному принципу существенно снижает уровень коррупции не только в ходе избирательного процесса, но и в государственной системе в целом. Необходимо отметить, что в литературе развитие данного механизма признается основным вектором противодействия коррупции.

В уже упомянутой Конституции *Мексики* закрепляется принцип свободы средств массовой информации и обязательность прозрачности публичной власти, в соответствии с которым вся информация, имеющаяся у государственных органов власти, является публичной, если иное не установлено

законом (ст. 6). Для обеспечения выполнения государственными органами указанных обязанностей было создано специализированное учреждение — «Автономное агентство по вопросам прозрачности».

Другой пример — *Великобритания*, где Акт «О свободе информации» 2000 года, имеющий статус документа конституционного значения, устанавливает право граждан и организаций на доступ к информации, находящейся в органах, выполняющих публичные функции (ст. 1). Исключения из указанного правила допускаются в отношении информации, принадлежащей службам безопасности (ст. 23); конфиденциальной информации (ст. 41); информации, которая находится в парламенте и раскрытие которой нанесет ущерб эффективному ведению государственных дел (ст. 36) и прочее.

Необходимость создания таких конституционно-правовых механизмов противодействия электоральной коррупции подчеркивали многие авторы основных законов. В частности, в очерках, опубликованных в 1787–1788 годах в ряде нью-йоркских газет и впоследствии изданных в виде двух книг под названием «Записки федералиста» (или «Федералист»), авторы Конституции США А. Гамильтон, Дж. Джей и Дж. Мэдисон неоднократно указывали на угрозы, которые создают электоральные коррупционные практики [3].

Так, Дж. Мэдисон доказывал, что новый конституционный строй США полностью исключает политическую практику Великобритании, в которой, как он считал, большая часть Палаты общин избиралась «незначительным числом коррумпированных избирателей» в малонаселенных избирательных округах и в которой «члены Палаты общин, в свою очередь, коррумпировались королевской властью».

Обосновывая эти тезисы, Дж. Мэдисон и А. Гамильтон утверждали, что Конституция США создает эффективные средства противодействия коррупции, устанавливая нормы, которые обеспечивают частое проведение выборов и разделение властей и тем самым препятствуют коррупционному разложению сперва Сената Конгресса США, затем законодательных собраний отдельных штатов, потом Палаты представителей Конгресса США и, наконец, народа Соединенных Штатов в целом.

Аналогичные опасения, суждения высказывались в ходе работы над конституциями многих других государств. Например, на Конституционной ассамблее *Индии* (1946–1949) председатель консультативного комитета по вопросам национальных меньшинств и фундаментальных прав Сардар В. Пател, выступая в поддержку предложения об ограничении избирательных прав граждан, осужденных за коррупционные деяния, указал, что они создают опасность коррупционного разложения общественной жизни в целом¹. Еще один участник Конституционной ассамблеи, Махбуб Али Бахадур утверждал, что «семена коррупции рассеиваются» теми конститу-

¹ См.: Стенограмма пленарного заседания от 23 апреля 1947 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.goodgovernanceindia.com/pdf/Constituent-Assembly-Debates.pdf>. (дата обращения: 10.07.2020).

ционными нормами, которые не предусматривают отзыв коррумпированных политиков по воле избирателей². Итог этих дебатов подвел председатель редакционного комитета по проекту Конституции Индии доктор Бхимрао Рамджи Амbedkar, который публично признавал необходимость создания специальных конституционно-правовых механизмов противодействия коррупции в сфере проведения выборов и иных избирательных процессов.

* * *

В последние годы вопросы предупреждения электоральной коррупции все чаще становятся предметом конституционных поправок. Так, обосновывая в Парламенте *Шри Ланки* принятие 19-й поправки к Конституции, министр финансов Рави Карунаннайак в выступлении от 27 апреля 2015 года утверждал что невозможно «создание Конституции народом и для народа, через сердца и через сознание народа», если не будет установлена защита государства от коррупционных рисков, начиная с его высших органов: «Если на вершине чисто, чистота сохраняется и внизу, но если появляется проблема наверху, эта проблема тут же разрушительным потоком устремляется вниз, заражая коррупцией всю систему» [4, с. 145].

В настоящее время на рассмотрении Парламента Шри Ланки находится пакет конституционных поправок, которые закрепляют дополнительные механизмы противодействия коррупции в избирательном процессе, в том числе с участием Комиссии по расследованию обвинений во взяточничестве или коррупции, учрежденной 19-й поправкой к Конституции.

С инициативой конституционных реформ, направленных на противодействие электоральной коррупции, выступают и представители общественных объединений и научного сообщества. В США в 2012 году группой экспертов-конституционалистов под руководством бывшего председателя Федеральной избирательной комиссии Тревор Поттера был разработан модельный нормативный правовой акт — «Американский антикоррупционный акт»³, предлагавший дополнение федеральных законов, конституций штатов, уставов муниципальных образований, иных нормативных правовых актов положениями, направленными на пресечение коррупционных схем, использование лоббистами в избирательных процессах, в том числе посредством повышения транспарентности пожертвований на избирательные кампании и иные политические цели; прекращения практики джерримандеринга — искусственной раскройки избирательных округов в целях обеспечения преимуществ на выборах отдельным политическим партиям или кандидатам; ужесточения контроля за точностью подсчета голосов избирателей; расширения полномочий органов по расследованию коррупционных деяний и т.д. Многие положения Американского антикоррупционного акта нашли

² Стенограмма пленарного заседания от 8 ноября 1948 г. // Там же.

³ См.: The American Anti-Corruption Act (Американский антикоррупционный акт) [Электронный ресурс] // URL: <https://anticorruptionact.org> (дата обращения: 10.07.2020).

отражение в конституции штата Вирджиния и законодательстве штата Южная Дакота, в уставах и нормативных актах городов Таллахасси (штат Флорида), Сан Франциско (штат Калифорния) и Сиэтл (штат Вашингтон).

В заключение следует отметить следующее. Как бы ни были эффективны механизмы (методы) противодействия коррупции, они не будут работать отдельно друг от друга. Полноценными они становятся только при комплексном и системном подходе, который задействует все имеющиеся ресурсы и силы. К аналогичным выводам приходит профессор В.И. Лафитский, говоря о необходимости сбалансированного сочетания специализированных средств противодействия коррупции с общими механизмами повышения качества организационных и функциональных основ публичной власти [4, с. 106].

Можно заключить, что за системным подходом в антикоррупционной политике в первую очередь стоят конституционные механизмы и стандарты, которые позволяют, с одной стороны, снизить уровень монополизации в сфере принятия решений, устранить неясность (широту) полномочий, а с другой, — увеличить подотчетность, открытость публичной власти.

Список литературы

1. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / С.А. Авакьян, И.П. Кененова, А.С. Ковлер и др.; отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 512 с.
2. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. 688 с.
3. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. / Под общ. ред., с предисл. Н.Н. Яковлева, коммент. О.Л. Степановой. М.: Издательская группа «Прогресс» — «Литера», 1994. 592 с.
4. Лафитский В.И. Конституционный принцип противодействия коррупции: монография. М.: Проспект, 2019. 200 с.