

FREE
RUSSIA



НЕКОТОРЫЕ СПЕЦИФИЧЕСКИЕ
ОСОБЕННОСТИ
ПСЕВДОДЕМОКРАТИЧЕСКИХ
(ИМИТАЦИОННЫХ АВТОРИТАРНЫХ)
РЕЖИМОВ

ЧАСТЬ II

Елена Лукьянова

Сергей Тимофеев

ФОНД «СВОБОДНАЯ РОССИЯ»



НЕКОТОРЫЕ СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ПСЕВДОДЕМОКРАТИЧЕСКИХ (ИМИТАЦИОННЫХ АВТОРИТАРНЫХ) РЕЖИМОВ

ЧАСТЬ II

Елена Лукьянова – российский общественный деятель, адвокат, ученый. Доктор юридических наук, профессор Свободного Университета. В прошлом профессор юридического ф-та МГУ им. М.В.Ломоносова и НИУ ВШЭ. Автор более 140 научных публикаций общим объемом около 180 печатных листов. В том числе монографии: «Закон как источник советского государственного права»; «Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993)», «Конституционные риски», «Авторитаризм и демократия». Лауреат премии Ленинского комсомола 1989 г., Лауреат премии Московской Хельсинской группы.

Сергей Тимофеев – журналист.

ФОНД «СВОБОДНАЯ РОССИЯ»

2021

СОДЕРЖАНИЕ

ИМИТАЦИОННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ И КОРРУПЦИЯ	4
КОРРУПЦИЯ – ВЛАСТЬ - ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ	5
ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОРРУПЦИЯ	11
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ТРАНСФОРМАЦИИ В СТРАНАХ СНГ В СВЕТЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ	15
КОРРУПЦИОННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ И ЦЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЭЛИТ	18

Одним из самых ярких маркеров определения имитационного характера псевдодемократических авторитарных режимов является состояние коррупции в странах, в которых такие режимы действуют. Например, под внешне провозглашенными демократическими ценностями скрываются совершенно иные цели и задачи государства, обеспечивающие элитам неограниченный и практически неконтролируемый доступ к собственности, ресурсам и к бюджету. Реализация этих целей осуществляется через имитацию демократических институтов и процедур. Наличие таких институтов и процедур затрудняет идентификацию подобных режимов. Поэтому важно понимать, как это происходит на самом деле.

ИМИТАЦИОННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ И КОРРУПЦИЯ

Этот анализ можно начать с двух, казалось бы, парадоксальных утверждений, а потом попытаться доказать их право на существование. Первое утверждение состоит в том, что уравнение коррупции, выведенное классиком антикоррупционных исследований американским экономистом профессором Робертом Клитгаардом «Коррупция = Монополия + Свобода действий – Подотчетность»¹ есть формула авторитарной власти.

Второе утверждение заключается в том, что конституционные трансформации многих стран – бывших республик СССР могут быть охарактеризованы как имеющие заведомо коррупционный характер. Попробуем разобраться.

Российский ученый-государствовед Станислав Шевердяев в своей работе «Конституционное право и коррупция: введение в проблему» констатирует, что вплоть до последнего времени вопросы противодействия коррупции и проблемы конституционного права изучались изолированно друг от друга. Хотя в последние годы был накоплен огромный массив знаний, позволяющих выявлять глубинные причины коррупционной болезни, которые, как выясняется, во многом лежат в недостатках государственного строительства². «Несмотря на то, что современные политологические и экономические исследования о проблемах коррупции, а также общий курс международной антикоррупционной повестки явно указывают на необходимость анализа глубинных причин коррупции, которые могут скрываться в особенностях государственной организации разных стран, – пишет он, – конституционно-правовая наука до последнего времени стояла в стороне от этой проблематики».

К сожалению, все обстоит именно так. Не только в России, но и в других странах юристы при проверке своих выводов практически не

1 Klitgaard R. Controlling Corruption. – University of California Press, 1988, 230 С.

2 См.: Шевердяев С.Н. Конституционное право и коррупция: введение в проблему. В кн.: Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие). – М.: Юстицинформ, 2016. С.13, 39.

используют тот огромный багаж знаний, который накоплен за последние полвека в области борьбы с коррупцией. Хотя, похоже, что именно антикоррупционный взгляд на многие правовые вопросы является самой лучшей оптикой, позволяющей государствоведению разглядеть неувиденное и понять непознанное. В свою очередь выводы юристов, сделанные с учетом антикоррупционной теории, тоже могли бы усилить и уточнить ее. Невероятно ценны антикоррупционные знания для процесса познания сути и смыслов современных политических режимов. И особенно режимов имитационных. Примененный в этом процессе инструментарий и угол зрения антикоррупционных исследований можно, пожалуй, сравнить с техникой последнего штриха резца мастера, после которого глыба мрамора превращается в законченное и выпукло-цельное произведение – в Пиету. Это прекрасно видно на примере анализа современных конституционных трансформаций ряда постсоветских государств.

КОРРУПЦИЯ – ВЛАСТЬ - ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ

Коррупция как явление сопровождает развитие человеческой цивилизации с древнейших времен. Изначально латинский термин *corruptio* (греческое – «грязь»), имел больше десятка значений – от повреждения желудка плохой пищей, расточения состояния, упадка нравов и истощения источника до ущемления свободы и обольщения женщин и др. Это слово касалось самых разных сторон жизни, но всегда имело негативно-разрушительную коннотацию. Позже в римском праве образовался самостоятельный термин, который предполагал участие в противоправной деятельности нескольких лиц, целью которых являлась порча или повреждение нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества, а также подкуп судьи (претора)³. То есть понятие коррупции как грязи стало ассоциироваться именно с государством. Таким оно дошло до наших дней. Но вопрос о том, является ли феномен коррупции онтологически присущим всякой публичной власти, продолжает будоражить ученые умы. Действительно ли «власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно»? Верна ли эта максима английского историка лорда Дж. Актона?

Безусловно одно – в коррупционном взаимодействии стороной всегда должен быть некто располагающий публичным статусом и возможностями распоряжаться вверенной ему властью. Причем возможности этого статуса используются им не по прямому назначению, не в связи с достижением задач, ради которых данная публичная позиция была создана, а в соответствии с собственными интересами или личными представлениями⁴. То есть все-таки именно власть (властное полномочие) является основой и лучшей питатель-

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

4 Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие). – М.: Юстицинформ, 2016. С.19

ной средой для коррупции. Но не только государственная власть и не всякая государственная власть.

Поэтому из всех определений коррупции наиболее точным является то, в соответствии с которым коррупцией признается злоупотребление возложенными на должностное лицо полномочиями с целью личного обогащения⁵. Это определение, используемое международной организацией Transparency International, шире и точнее, нежели определение ООН⁶, в котором речь идет о злоупотреблении только государственной властью. Ограничение понимания коррупции исключительно государством выводит за рамки антикоррупционной дискуссии проблемы коррупции в органах местного самоуправления, в общественных организациях и в коммерческих структурах. Понимая это, здесь мы все же будем говорить о коррупции, связанной именно с властью, поскольку трансформация политических режимов происходит при ее непосредственном целеполагании и участии.

Анализируя условия возникновения коррупционных отношений американский экономист Роберт Клитгаард вывел так называемое уравнение коррупции. Это то самое уравнение, о котором мы говорили в начале этой главы: «Коррупция = Монополия + Свобода действий – Подотчетность». Данная формула означает, что коррупция всегда возникает при сочетании следующих условий: 1) решение, которое хотел бы «купить» коррупционер для своей выгоды, принимается только одним субъектом (монополия); 2) границы полномочий субъекта-монополиста размыты (не вполне определены), отсутствуют критерии и четкая процедура вынесения решения (свобода действий); 3) не предусматриваются действенных инструментов контроля за качеством выносимых решений (подотчетность). Соответственно, это уравнение является и уравнением антикоррупции. То есть, если власть является регулярно сменяемой (отсутствие монополии), если установлен четкий и закрытый перечень полномочий, минимизированы условия для административного усмотрения (правовая определенность), созданы жесткие регламенты и процедуры деятельности органов власти и должностных лиц (отсутствие свободы) и учреждены механизмы внешнего контроля со стороны других (специальных и/или руководящих) органов, СМИ и институтов гражданского общества (подотчетность), то пространство для коррупционного поведения сужается или исчезает совсем⁷.

Переведенное на юридический язык уравнение антикоррупции будет выглядеть примерно так: «регулярная сменяемость власти + власть, ограниченная правом + система сдержек и противовесов». Некоторые ученые

5 См.: Основные понятия и концепции антикоррупционной деятельности: учеб. пособие. 1-е изд. совет Европы, июль 2015 г. [Электронный ресурс] url http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual_ru_final_2015.pdf (дата обращения: 01.07.2016). — С. 12.

6 В Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией 1995 г. Коррупция понимается как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях». См.: Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный секретариатом ООН. A/CoNF. 169/14. 1995. 13 Apr.

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

включают в содержание этого уравнения принципы разделения власти, народовластия и верховенства права⁸.

Получается, что совокупность антикоррупционных требований составляет формулу демократического правового государства, функционирующего в условиях приоритета прав человека и соблюдения принципа верховенства права. И наоборот, «коррупционное» уравнение Клитгаарда в том же юридическом переводе составляет формулу авторитарного политического режима: «монополия и несменяемость власти + концентрация и размытость полномочий при отсутствии процедур + отсутствие сдержек и противовесов, подавление оппозиции, уничтожение независимых СМИ и контрольных институтов гражданского общества». Отсюда предварительный вывод – коррупция онтологически в меньшей степени присуща демократической власти, потому что ее политические институты сами по себе более эффективны. Да и по своей мотивации такая власть отрицательно-коррупционна и в ее конструкции присутствует институциональный потенциал для сужения пространства коррупционного поведения. Демократия обеспечивает существование сильного гражданского общества, которое обеспечивает заслон коррупционному поведению. А авторитарной власти коррупция присуща онтологически. Эта власть изначально коррупционно патогенна и ее институциональная конструкция идеально предназначена для реализации и воспроизводства коррупционных практик.

Поэтому вполне закономерно, что развитие представлений о коррупции и о способах борьбы с ней по времени и по смыслу непосредственно связано с идеями о надлежащем порядке управления общими делами, чему коррупция всегда препятствует. И чем большее внимание уделяется справедливому демократическому устройству государства и общества, тем больше требований предъявляется к освобождению этого устройства от коррупционных практик и тем больше сужается пространство для коррупционного поведения. Если раньше коррупция традиционно связывалась лишь с индивидуальными противоправными актами отдельно взятых морально неустойчивых коррупционеров, то современные исследования убедительно показывают, что в основе коррупции лежат не просто корыстные мотивы плохо воспитанных семьей и школой злоумышленников, а негодное устройство системы взаимодействия по поводу власти и собственности, которая не только не препятствует, но прямо способствует развитию коррупции.

Не менее закономерно и то, что начало научного исследования коррупции как явления совпадает по времени со сменой абсолютных монархий на демократические формы правления государств (ограниченные монархии или республики). До этого в феодальной абсолютистской Европе

⁸ Швердяев С.Н. Конституционно-правовые подходы к разработке антикоррупционной проблематики: основные маршруты // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4. С. 77; Троицкая А.А. Современные международные правовые и этические антикоррупционные стандарты и российское конституционное законодательство. В кн.: Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие). — М.: Юстицинформ, 2016. С. 493, 496, 500.

многие действия, которые сегодня относятся к коррупционным, считались совершенно нормальной практикой ведения дел. И иначе быть не могло. В абсолютистских государствах различий между публичными и частными интересами носителей власти не существовало. Государства были личным уделом и наследуемой собственностью монарших фамилий, а, значит, постановка вопроса об использовании публичного статуса для частной выгоды была по меньшей мере лишена смысла. Этот смысл появился только тогда, когда государство стало рассматриваться как оплачиваемая налогоплательщиками услуга, качество которой они вправе оценивать. То есть с высоты сегодняшних представлений и знаний вся абсолютная монархическая власть была по своей природе политически коррупционной. И, наверное, самым коррупционным в силу своих особенностей было российское самодержавие. Но современники его таковым не считали. Идея о необходимости познания феномена коррупции и борьбы с ним стала востребована только тогда, когда в общественном сознании была проведена жесткая разделительная черта между публичными и частными интересами представителей власти и изменились критерии оценки их деятельности.

В постиндустриальном мире большинство людей стали воспринимать институт государства не как некую данную им свыше сакральную сущность, а как добровольную политическую ассоциацию, основанную на договоре. В силу этого договора люди передают часть своей свободы и власти государству. В договорном государстве источником власти являются только его граждане. И именно они определяют границы участия государства в регулировании общественных отношений и пределы полномочий публичной власти по принципу «мы ваши работодатели». Именно граждане наделяют государственные органы необходимыми для этого правами и обязанностями, контролируя качество государственных услуг. Коррупция же, наоборот, исходит из позитивистского принципа «принято – извольте исполнять». Поэтому любая внеконституционная поправка текущего законодательства в условиях действия этого принципа разрушает правила функционирования договорного государства. Именно поэтому государственная коррупция стала восприниматься людьми как проявление социальной несправедливости и угроза не только государству, но и лично каждому из граждан.

Возникшая в середине XX века международная антикоррупционная повестка ознаменовала собой период массового осознания новой роли и значения государства. 1 октября 1996 года, когда на ежегодном собрании Всемирного банка его президент Джеймс Вулфенсон открыто назвал коррупцию «раковой опухолью» и барьером на пути развития, эта повестка достигла своего пика и обозначила начало современного этапа транснациональной антикоррупционной мысли. Именно с середины 90-х годов прошлого века после окончания холодной войны и прекращения финансирования коррупционных режимов для образования блоков коррупция и борьба с ней стали восприниматься как мировая, общая для всех государств проблема, требующая пристального внимания и всесторонних исследований⁹.

⁹ Нисневич Ю.А. Коррупция в исторической ретроспективе с уточнениями и дополнениями // Общественные науки и современность. 2015. № 3. С. 95

Да, конечно, массовая трансформация общественного сознания, приведшая к постановке вопроса о необходимости объединения усилий разных стран для противодействия коррупции произошла только тогда, когда в мире резко уменьшилось число абсолютистских государств. Но изменение формы правления вовсе не означает автоматического перехода к демократическому политическому режиму. Республика и ограниченная монархия, безусловно, предоставляют больше возможностей для его установления. Но так, увы, бывает не всегда. Даже конституционно провозглашенный и институционально легитимированный демократический режим может быть изменен на противоположный, поскольку политические режимы в процессе жизнедеятельности государств по самым разным причинам трансформируются от авторитарных к демократическим и наоборот. Например, в 1984 году около половины всех стран в мире были автократическими, и только около четверти демократическими. Через 20 лет – в 2004 году ученые зафиксировали уже совсем другую ситуацию – половина стран в этот период была демократической и только 15% автократическими¹⁰. Еще через десять лет демократия в ряде стран вновь качнулась в сторону авторитаризма. И вместе с этими трансформациями режимов колебались уровни коррупции, поскольку, как уже говорилось, высокий уровень коррупции прямо пропорционален высокому уровню авторитаризма и обратно пропорционален высокому уровню демократии.

Высокий и очень высокий уровни коррупции характерны практически для всех государств с правящими тоталитарными и авторитарными режимами личной власти или корпоративного типа. Исключение составляет остров-государство Сингапур, публичную власть которого с 1959 по 1990 годы возглавлял и до самой своей смерти в 2015 году контролировал уникальный политик Ли Куан Ю, мотивированный с момента прихода к власти исключительно служением делу искоренения коррупции и экономического развития своей страны. В решении этих задач Сингапур под руководством Ли Куан Ю добился впечатляющих успехов. По результатам исследований Трансперенси Интернешнл¹¹ и Всемирного банка¹² он уже на протяжении многих лет входит в группу государств с низким уровнем коррупции и лидирующих по темпам экономического развития.

Еще одно исключение – военный авторитарный режим Пиночета в Чили. Важнейшим фактором его экономического успеха было последовательно проведенное *разделение власти и собственности*. Государство полностью, за исключением добычи меди, ушло из экономики. У государственных институтов и отдельных чиновников не было собственных

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

11 (Transparency International) Corruption Perceptions Index. – Transparency International. URL: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview> (accessed 08.06.2014).

12 (The World Bank) The Worldwide Governance Indicators (WGI) project. – The World Bank. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (accessed 08.06.2014).

экономических интересов, и они не контролировали собственника через механизмы прямой и завуалированной коррупции. По данным «Transparency International» Чили – наименее коррумпированная из всех латиноамериканских стран, далеко оторвавшаяся по этому показателю от их основного массива¹³.

Несколько лучше, чем в других странах с правящими тоталитарными и авторитарными режимами, обстоят дела с коррупцией еще в десяти небольших по численности населения и территории государств Персидского залива с монархической формой правления и авторитарными режимами личной власти (в частности, Катар и ОАЭ). Обусловлена такая ситуация тем, что правители этих государств выступают в роли “стационарного бандита” – являясь главными бенефициарами национальной экономики. Эти правители рассматривают коррупцию должностных лиц государственного аппарата среднего и нижнего уровня как угрозу их личным интересам и потому нещадно ее искореняют.

Во всех остальных государствах с тоталитарными и авторитарными режимами, которые составляют порядка одной трети от всех суверенных государств современного мира, коррупция по результатам исследований Трансперенси Интернешнл и Всемирного банка находится, как уже говорилось, на высоком и очень высоком уровнях. В том числе даже там, где против коррупционеров применяются жесткие карательные меры вплоть до смертной казни, как, например, в Китае¹⁴. Такое положение более, чем закономерно. Вероятность того, что авторитарный режим избежит коррупционной участи очень-очень мала, поскольку лежит исключительно в плоскости целеполагания своего лидера.

Справедливости ради надо отметить, что и демократия не является абсолютной панацеей от коррупционной болезни. Даже стабильные демократические государства иногда оказываются достаточно высоко коррупционными. Из 194 суверенных государств – членов ООН только 22–23 государства побороли эту болезнь и живут с низким уровнем коррупции. Но одно безусловно – все эти государства, кроме Сингапура, являются устойчивыми демократиями¹⁵. В любом случае уровень коррупции в недемократических режимах кратно выше, нежели в демократических. Потому что как бы не приспособивался и не мутировал коррупционный вирус, борьба с ним вручную и поинститутно в демократических государствах дает гораздо более быстрый результат, нежели при системно-коррупционных авторитарных режимах.

13 См.: Ворожейкина Т. Авторитарные режимы XX века и современная Россия: сходства и отличия. Вестник общественного мнения. 2009. № 4. С. 65. http://www.levada.ru/sites/default/files/vom_2009.4_102.pdf

14 См.: Нисневич Ю.А. Публичная власть и коррупция: социально-антропологический подход // Полис. Политические исследования. 2014. № 6. С. 39.

15 Нисневич Ю.А. Демократия и коррупция // <http://www.liberal.ru/articles/cat/6273>

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОРРУПЦИЯ

Австрийский писатель и публицист Карл Краус сравнил коррупцию с первой древнейшей профессией. «Коррупция хуже проституции, – написал он, – проституция ставит под угрозу нравственность одного человека, коррупция ставит под угрозу нравственность целой страны»¹⁶. Но коррупция бывает разная. Учеными выявлено большое число различных видов коррупции¹⁷. Из всех этих видов самой опасной является коррупция политическая, потому что поставить под угрозу нравственность целой страны может только она. Наверное, именно поэтому только о ней идет речь в определении ООН. В отличие от всех других видов только политическая коррупция не является эпизодической, а носит всеобъемлющий системный характер и использует для достижения коррупционных целей инфраструктуру всего политического процесса, а не отдельного ведомства или отдельной публичной должности (в том числе для незаконного удержания власти, укрепления политического статуса, накопления богатства и т.д.). Особая ее опасность состоит также в том, что в условиях республиканского правления она осуществляется субъектами политики, уполномоченными принимать решения от имени народа. Поэтому такая власть как правило не афиширует своих коррупционных целей и вынуждена имитировать демократические процессы, подменяя их на деле авторитарными практиками.

Подобную политическую коррупцию называют экстрактивной институциональной. Под этим термином понимается синтез административной и политической коррупции, когда политическая элита или класс используют аппарат государства в качестве инструмента для извлечения ресурсов из общества, при котором распространение коррупции достигает таких масштабов и уровня структурированности, что государственно-властные решения принимаются не в интересах общества и даже не в интересах частного бизнеса, а исключительно в интересах коррумпированных бюрократических структур. Институциональная экстрактивная коррупция не является побочным продуктом развития социально-политической системы, а целенаправленно выступает в качестве главного стержневого механизма, обеспечивающего повышение управляемости коррумпированной государственной системой перед риском потери нитей управления для

¹⁶ Многоликая коррупция. Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления. Под ред. Д. Кампоса и С. Прадхана. – М., Альпина Паблишерз, 2010. С. 31.

¹⁷ В зависимости от уровня социальной иерархии коррупцию разделяют на «верхушечную» и «низовую» (либо элитарную и массовую), на государственную (парламентскую, административную, судебную) и коррупцию в негосударственных организациях (коммерческих и некоммерческих). В зависимости от возможности привлечения виновных к уголовной ответственности коррупцию подразделяют на криминализованную и некриминализованную («мягкую» коррупцию) и др. В последнее время получила распространение классификация коррупции в зависимости от наличия или отсутствия вовлеченности субъектов коррупции в политический процесс, где выделяют, соответственно, политическую и административную коррупцию (или «большую» и «малую», либо «серьезную» и «незначительную») и др. См.: Аверкиев И.В., Галицкий Д.Г., Калягин Г.В. и др. Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ. – М., 2005. С. 66; Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие). – М.: Юстицинформ, 2016. С.15–28, 90–126.

извлечения ренты и для контроля власти и богатства под угрозами любого давления. В результате она может трансформироваться в коррумпированную государственную систему и даже в мафиозное государство¹⁸.

Но для того, чтобы использовать ресурсы публичной власти в целях личного или группового материального обогащения, эту власть сначала нужно завоевать, а потом удерживать в своих руках, создав соответствующий политический режим. Инструментами решения этой задачи служат различные виды политической коррупции. Это, в первую очередь, электоральная и законодательная коррупция. Потому что только с помощью электоральной коррупции как центрального элемента политической коррупции возможен захват представительной власти, через которую путем законодательной коррупции происходит формально-правовое обеспечение деятельности коррупционного режима. Далее для удержания власти и достижения коррупционных целей могут использоваться другие виды политической коррупции.

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

- 1) электоральная коррупция (включая использование административного ресурса, мошенничество с подсчетом голосов, вбросы избирательных бюллетеней, покупку голосов и др.) — для обеспечения определенного состава органов народного представительства;
- 2) непотизм (кумовство, включая политический патронаж) и покупка должностей для занятия невыборных государственных постов;
- 3) законодательная коррупция (в том числе противозаконный лоббизм) в форме технологии «приватизации государства» для «покупки» или обеспечения потенциально-коррупционных государственно-властных решений;
- 4) присвоение публичных фондов с использованием политических процедур или для достижения политических целей (в том числе посредством методов «бюрократического» рэкета) — для приобретения имущества в личных целях или для решения групповых коррупционных задач;
- 5) злоупотребление полномочиями в политических целях (в том числе в обход законно установленных демократических процедур) — для укрепления личной или групповой власти, обеспечения поддержки высокого должностного статуса¹⁹.

Профессор Нисневич разделяет формы политической коррупции по стадиям процесса взаимодействия политических акторов с публичной властью

18 Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер с англ. О.А. Алякринского. М.: Логос, 2003. С. 149–150; 175–179; Amundsen Inge. Political Corruption: An Introduction to the Issues. Wp. 1999: 7. P. 3, 7; Лазарев Е.А. Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива // Политика. 2011. № 1 (60). С. 57.

19 См. подробнее: Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие). — М.: Юстицинформ, 2016. С. 101–102.

на завоевание/удержание публичной власти и ее использование.

При завоевании/удержании власти посредством института выборов выделяется электоральная коррупция, определяемая как создание преимуществ представителям правящих политических сил и групп, подавление их политических конкурентов и искажение свободного волеизъявления граждан посредством противоправного использования структур публичной власти, полномочий должностных лиц и в целом властных управленческих ресурсов. Если электоральная коррупция вовремя не пресекается, она нарастает от одного избирательного цикла к другому и в итоге полностью деформирует избирательный процесс, превращая его в имитацию выборов. С формальной точки зрения можно говорить о политической коррупции и в случае захвата власти в результате государственного переворота, когда одна часть правящих сил и групп отбирает власть у другой их части, так как при этом, как правило, используются структуры публичной власти и их ресурсы (вооруженные силы, правоохранительные органы или другие “силовые” структуры).

Политическая коррупция на стадии использования публичной власти пришедшими во власть политическими акторами называется приватизацией власти. Ю.А. Нисневич определяет приватизацию власти как присвоение лицами, занимающими публичные политические должности, всех властно-принудительных полномочий и прав публичной власти, полное устранение политической оппозиции посредством законодательного и иного нормативного формирования политических порядков и правил, а также кадровых назначений в структуре публичной власти²⁰.

То есть среди факторов питательной среды коррупции авторитарный политический режим не всегда первичен. В ряде случаев специально под определенные коррупционные цели с помощью политической коррупции он создается искусственно. Поэтому профессор В.В. Лунеев определяет политическую коррупцию как форму политической борьбы за власть²¹. Д. Аджемоглу с соавторами пошли дальше – посредством формального моделирования они проанализировали соотношение коррупции и политического процесса и провели аналогию между клептократическими режимами и режимами личной власти как ориентированными на использование власти в целях извлечения прибыли²². То есть взгляд на проблему в том числе имитационных политических режимов может быть совершенно иным в зависимости от целеполагания политических элит. Их имитационный характер может быть обусловлен совершенно иными причинами – целью извлечения политической, а, в конечном счете, экономической выгоды.

20 См. подробнее: Нисневич Ю.А. Коррупция: инструментальная концептуализация. Социологические исследования. 2016. №5, С. 61—68.

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

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

Именно механизмы политической коррупции являются наиболее надежным и весьма популярным средством для нивелирования конституционализма. Исследования показывают, что в этом случае политическая коррупция является еще и средством универсальным. В нестабильных государствах она выступает в виде «премии за риск» (парламентариям, судьям, сотрудникам правоохранительных органов) при создании определенной, отличной от конституционной модели правопонимания и правоприменения. В стабильных авторитарных режимах коррупция является инструментом контроля над бюрократией, бизнесом и другими «системно значимыми» группами для обеспечения их политической лояльности. Контроль над бюрократией и бизнесом достигается через так называемый «механизм заложников». Все вовлеченные в коррупционный рынок получают определенную прибыль, но при этом попадают в зависимость от карательных органов. Тем самым коррупция создает основу для политики «кнута и пряника». «Кнут» применяется ко всем, кто выступает против режима, и примеры многочисленных избирательных антикоррупционных дел против оппозиционеров лучшее тому подтверждение. Пряником же является выгода от участия в коррупции, распределяемая индивидуально-вручную за лояльность режиму²³.

Поэтому большинство основных элементов современных универсальных международных антикоррупционных стратегий имеют конституционно-правовой характер. Современное антикоррупционное знание достигло такой степени системности и точности, что на его основе вполне можно определять, как будут меняться коррупционные практики в зависимости от специфической коррекции властеотношений. В этой связи системное исследование состояния конституционной трансформации России могло бы стать благодатным предметом для анализа антикоррупционной науки. Но российский опыт не уникален. С точки зрения теории политической коррупции не менее интересным является сравнительно-правовой анализ конституционных трансформаций в странах СНГ, которые вполне могут быть охарактеризованы (по Нисневичу) как политически коррупционные на стадии удержания власти.

23 Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие). — М.: Юстицинформ, 2016. С. 81–83.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ТРАНСФОРМАЦИИ В СТРАНАХ СНГ В СВЕТЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Анализируя постсоветские авторитарные режимы, мы уже говорили о том, что в начале 1990-х годов во всех странах СНГ были приняты конституции, устанавливающие определённый срок нахождения в должности президента (обычно 5 лет или 4 года) и лимит на занятие президентской должности одним лицом (не более 2 сроков подряд). В ряде стран имелось также ограничение на возраст кандидата в президенты. Однако очень быстро во многих странах возникли инициативы, а, затем, и практика продления президентских полномочий, в результате чего находившиеся в должности президенты получили право баллотироваться на третий или даже последующие сроки, либо просто существенно эти сроки продлевали.

При этом использовались схожие конституционные и внеконституционные механизмы. А именно:

- признание первого срока «нулевым», так как он начался до принятия действующей конституции, и разрешение баллотироваться на третий срок как на второй (Леонид Кучма – Украина²⁴, Ислам Каримов – Узбекистан, Эмомали Рахмон – Таджикистан, Аскар Акаев – Кыргызстан);

- устранение путём референдума поправки к Конституции об ограничении на последовательные сроки (Александр Лукашенко – Белоруссия, Нурсултан Назарбаев – Казахстан, Ильхам Алиев – Азербайджан);

- личное пожизненное президентство – в виде исключения – без внесения поправок в Конституцию (Сапармурат Ниязов – Туркмения);

- увеличение президентского срока посредством внесения поправок в Конституцию с автоматическим продлением полномочий действующего президента (Назарбаев – Казахстан, Каримов – Узбекистан). При принятии белорусской конституции 1996 года полномочия Лукашенко, избранного в 1994 году, были «обнулены» и продлены на два года согласно переходным положениям. В России в 2008 году сроки конституционных полномочий Президента и Государственной Думы были увеличены до 6 и 5 лет соответственно»;

- снятие верхнего ограничения на возраст кандидата в президенты (Борис Ельцин – Россия, Назарбаев – Казахстан, Рахмон – Таджикистан).

Использовались также различные сочетания этих методов (например, Ниязов сначала отсрочил применение положения о двух сроках президентских полномочий, а потом был объявлен пожизненным президентом.

²⁴ Леонид Кучма не воспользовался решением Конституционного суда, которым ему предоставлялось право избираться на третий срок.

В результате такого искусственного продления полномочий некоторые президенты получили право находиться у власти более 20 лет, считая со времен СССР (Назарбаев и Каримов). В России с учетом возможности «тандема» с председателем правительства один и тот же президент теоретически может находиться у власти бесконечно. То есть налицо конституционные трансформации с целью удержания власти. Таким образом, в конституционные трансформации многих стран – бывших республик СССР вполне могут быть охарактеризованы как имеющие заведомо коррупционный характер. Закономерно, что в результате такого похожего «завоевания власти» режимы этих стран по признаку нераздельности власти и собственности очень быстро стали похожи на другие авторитарные политические режимы. Только скорость, с которой властные группировки в странах СНГ прибрали к рукам все наиболее прибыльные экономические активы, существенно превышает ту, с которой, например, получили свои страны в собственность традиционалистские авторитарные режимы в Центральной Америке²⁵.

Эти режимы постоянно имитировали демократические институты и тоталитарную риторику, без объяснения меняли пропагандистские модели, в отношении потенциальных оппонентов сочетали точечные репрессии и точечную же кооптацию, заменяли политическую конкуренцию соревнованием бюрократических кланов, а конституционную систему сдержек и противовесов – организацией административной биржи, где торгуют ресурсами, полномочиями, угрозами и обещаниями. Тем не менее, экономическим фундаментом этого барочного палатцо являлась и является покупка лояльности за деньги: как правящий класс, так и граждане наделяются своей долей распределенных доходов, а взамен от первых ожидается участие, а от вторых – пассивность²⁶.

Во взаимосвязи с проблематикой политической коррупции на основе подобных конституционных трансформаций Е. А. Лазарев выделил типологию постсоветских режимов и разделил все постсоветские страны на несколько групп. Первая группа – демократическое равновесие, к этому типу режимов он отнес страны Балтии)²⁷. Вторая группа – демократическое неравновесие – на момент выхода его статьи в 2010 году к этому типу режимов он относил Украину, Молдову, Армению и Грузию. Третья, четвертая и пятая группы – режимы разной степени авторитарности: авторитарное неравновесие (Киргизия); авторитарное равновесие (Россия, Казахстан и Азербайджан) и закрытый авторитарный режим (Беларусь, Таджикистан, Узбекистан и Туркменистан)²⁸.

25 См. подробнее: Ворожейкина Т. Авторитарные режимы XX века и современная Россия: сходства и отличия. Вестник общественного мнения. 2009. № 4. С. 50–68

26 Екатерина Шульман. Верховенство права: Зима близко. Ведомости. № 3904. 27 августа 2015 г. // https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/08/26/606392-zima-606392-blizko?utm_source=facebook&utm_campaign=share&utm_medium=social&utm_content=-zima-blizko

27 Подробнее см.: Caroline Taube. Constitutionalism in Estonia, Latvia & Lithuania: A Study in Comparative Constitutional Law. // Skrifter Fran Juridiska Fakulteten Uppsala. 2001.

28 Лазарев Е.А. Политическая коррупция: объясняя природу постсоветских трансформаций // Полис. Политические исследования. 2010. № 2. С. 117–120.

Правда по поводу равного демократического равновесия в странах Балтии есть серьезные сомнения. Например, А. Рябов и Е. Мишина полагают, что единственным успешным проектом создания постсоветского национального государства, которое завершило посткоммунистический транзит и, несмотря на проблему русскоязычного меньшинства, никакого отношения к постсоветскому пространству не имеет, является Эстония (unique case по совокупности показателей экономики, реформы полиции и судебной системы)²⁹. В то же время двухобщинная парламентская Латвийская республика, в которой значительная часть населения лишена избирательных прав, а национальные политические партии коалиционным путем осуществили захват парламента и удерживают его на протяжении четверти века, вряд ли может быть отнесена к демократически-равновесному типу политического режима. По мнению К. Таубе, позиция по вопросу гражданства, которую заняла Латвия, вызывает целый ряд вопросов с точки зрения демократии и политической стабилизации. Установление прямой и жесткой связи гражданства и свободного владения государственным языком превратилось в символ возрождения Латвии и одновременно с этим в инструмент политического воздействия, использовавшийся для исключения части населения страны из демократических процессов³⁰.

Тем не менее, исследование Е.А. Лазарева само по себе крайне интересно, потому что анализ идет «от обратного». Если мы доказываем, что авторитарные и демократические режимы различаются своей потенциальной коррупционностью, то Лазарев, наоборот, выводит тип политического режима на основе антикоррупционных данных. И его типология практически полностью совпадает с данными международной организации «Всемирная конференция по конституционному правосудию» (см. главу об имитационных режимах как новой политико-правовой реальности).

29 Андрей Рябов. Постсоветские государства: дефицит развития на фоне политико-экономического многообразия // Вестник Института Кеннана в России. 2013. Вып. 23. С. 7–17;

30 Мишина Е. А. Длинные тени советского прошлого. – М., Фонд «Либеральная Миссия», 2014. С. 98.

КОРРУПЦИОННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ И ЦЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЭЛИТ

Один из самых влиятельных философов XX века Карл Поппер утверждал, что политические институты – как крепости: их надо не только хорошо спроектировать, но и правильно заселить³¹. И он совершенно прав. В дискуссии о том, является ли феномен коррупции онтологически присущим всякой публичной власти, недостаточно исследовать только лишь институциональное состояние режима (проектирование крепости). Очень многое зависит от личностей носителей власти (населения крепости). То есть у коррупции есть две важнейшие составляющие – институциональная возможность бесконтрольного и безнаказанного недолжного использования своих полномочий и система личных ценностей людей, принимающих решения, которая вступает или не вступает в противоречие с коррупционным поведением.

В поисках ответа на вопрос, верна ли максима лорда Дж. Актона о том, что «власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно», Арнольд Рогоу и Генри Лассуэлл методом анализа конкретных ситуаций (*case-study*) исследовали в исторической ретроспективе политические карьеры тридцати политиков, которые доминировали в системе публичной власти США в конце XIX – начале XX веков. По результатам исследований они пришли к выводу, что максиму лорда Дж. Актона нельзя признать фундаментальной аксиомой и сформулировали следующий вывод: «Честность не расходится с властью. Власть не обязательно ведет к коррупции или, наоборот, не всегда облагораживает»³². В этом с ними солидарен профессор Ю.А. Нисневич³³, который считает, что, хотя структура и способна в значительной степени предопределять возможности и ресурсы политических акторов, но власть не существует помимо воли субъекта. Субъект является не пассивным носителем роли, а активным агентом. И только его личные действия/бездействия влияют на результат власти.

В этом смысле показательна оценка состояния российской правоохранительной системы, данная ей бывшим сотрудником МВД правозащитником Виталием Черкасовым в интервью агентству «Росбалт». Он так оценил внутреннюю мотивацию современных российских полицейских: «В органы внутренних дел приходят люди, которые не считают, что в их задачу входит защищать людей и поддерживать законность. Система совершенно не настроена на то, чтобы обеспечивать нашу безопасность и порядок на улицах городов. По большому счету, на службу в органы идут люди потому, что там

31 Popper K.R. *The Open Society And Its Enemies*. (Russ. ed.: Popper K.R. *Otkrytoe obshchestvo i ego vragi*. Moscow: Phoenix: International Fund "The Cultural Initiative. 1992. P. 448.

32 Рогоу А. А. Власть, коррупция и честность. Сер. Антология зарубежной и отечественной мысли. – М., Изд-во РАГС, 2005. С. 55–77.

33 См.: Нисневич Ю.А. Публичная власть и коррупция: социально-антропологический подход // Полис. Политические исследования. – 2014. № 6. С. 32–51.

есть стабильный заработок, есть какие-то льготы и есть еще дополнительная возможность что-то урвать в зависимости от своих способностей и в меру должностных возможностей, которые имеются. В этом они в первую очередь ориентируются на своих начальников, которые и подают такой пример»³⁴.

То есть мы вновь возвращаемся к зависимости общественно политических явлений от уровня освоения элитами конституционных и иных общечеловеческих ценностей. Мы уже говорили о том, что в любом коррупционном взаимодействии некто, располагающий публичным статусом и возможностями распоряжаться вверенной ему властью, использует возможности этого статуса не по прямому назначению, не в связи с достижением задач, ради которых данная публичная позиция была создана, а в соответствии с собственными интересами или личными представлениями. Но если его личные представления и интересы совпадают с прямым назначением публичной должности, то шансы его участия в коррупционном взаимодействии будут минимальны.

За исключением ситуаций, когда политическая и экономическая коррупция практически полностью поражают публичную власть, становятся главным целеполаганием и основой функционирования государства. В этом случае, как утверждает профессор Нисневич, пришедшие в публичную власть ради наживы существенно более склонны вступать в коррупционные отношения и проще адаптируются в пронизанной такими отношениями профессиональной среде, чем мотивированные жаждой признания. При этом те, чьи представления и интересы совпадают с прямым назначением публичной должности (жажда признания), коррумпированной средой чаще всего отторгаются по принципу «если ты такой умный – почему такой бедный?» Более того, мотивированные жаждой наживы не способны переориентироваться на жажду признания, не считая ситуации, когда подъем по карьерной лестнице служит инструментом для наживы. Хотя обратный процесс переориентации с жажды признания на жажду наживы, к сожалению, возможен и на практике встречается в пораженных пандемией коррупции обществах. То есть от жажды признания можно скатиться к жажде наживы, корыстолюбию и алчности, но нельзя подняться от стремления к наживе к служению делу и альтруистической мотивации. Иначе этот процесс еще называют кругом порока.

Склонность к коррупции лиц, мотивированных жаждой наживы обусловлена прежде всего тем, что для таких соискателей должностей публичной власти принцип «цель оправдывает средства» если и не является главным, то, во всяком случае, рассматривается как вполне приемлемый. Причем первоначальный смысл, заложенный иезуитами в этот принцип, трансформируется: «цель оправдывает любые средства». Поэтому для личной выгоды и обогащения допустимо и возможно использовать должностные полномочия и права, распределять подконтрольные ресурсы в обход любых

34 Правозащитник: в правоохранители идут за заработком, а не для защиты граждан и закона // <http://www.rosbalt.ru/russia/2017/09/22/1648084.html>

установленных правил³⁵. Под эту цель возможно перекраивать конституционные принципы, менять их смыслы, ломать и коверкать государственные институты, обманывать, жульничать, беспредельничать и даже убивать, создавать любыми способами специальные институциональные коррупционные механизмы.

Итак, на состояние коррупции в сфере публичной власти огромное влияние оказывает внутренняя мотивация тех, кто приходит занять публичные должности. Такая мотивация определяется уровнем развития личности и характером ее ценностных ориентаций (население крепости). Да, она, безусловно, важна. Без нее не случится коррупционного взаимодействия. И все же Карл Поппер прав – хорошо спроектированные крепостные стены (институциональная составляющая) будут серьезно препятствовать коррупционному поведению. Если крепость спроектирована хорошо, то тогда для реализации коррупционных целей возможно только два варианта – либо сломать крепость и построить другую, либо снести все внутренние перегородки, оставив фасад сооружения. Это, собственно, и есть тот самый образ имитационного политического режима, если его истинной целью является обогащение и нажива.

В итоге получается, что коррупционные государства и авторитарные политические режимы имеют одинаковые причины и институциональные основы. Развитие коррупционных и авторитарных государств в подавляющем большинстве случаев происходит по одному сценарию. Задачей псевдodemократической имитации авторитаризма может являться попытка сокрытия истинных коррупционных целей и задач власти. В такой ситуации конституционализм становится безусловной жертвой коррупции, поскольку является серьезной преградой на ее пути, которую коррупционному режиму необходимо устранить. И не только конституционализм. Мы все становимся жертвами. 60 лет назад известная американская писательница Айн Рэнд очень точно, практически пророчески охарактеризовала эту ситуацию: «Когда вы видите, что торговля ведется не по согласию, а по принуждению, когда для того, чтобы производить, вы должны получить разрешение у тех людей, кто ничего не производит, когда деньги уплывают к дельцам не за товары, а за преимущества, когда вы видите, то люди становятся богаче из-за взятки или по протекции, а не из-за работы, когда ваши законы защищают не вас от них, а их от вас, когда коррупция приносит доход, а честность становится самопожертвованием – знайте, что ваше общество обречено». История и практика мировой государственности подтверждают ее правоту, а полувековая международная борьба с коррупцией свидетельствует о том, что не только Айн Рэнд осознала эту опасность.

35 См.: Нисневич Ю.А. Публичная власть и коррупция: социально-антропологический подход // Полис. Политические исследования. 2014. № 6. С. 37–38.

**FREE
RUSSIA**



www.4freerussia.org
info@4freerussia.org