

**Материалы к семинару научно-учебной группы
«Правовой анализ и моделирование политической конкуренции»,
25 сентября 2012 г.**

Политическая конкуренция и политическая коррупция

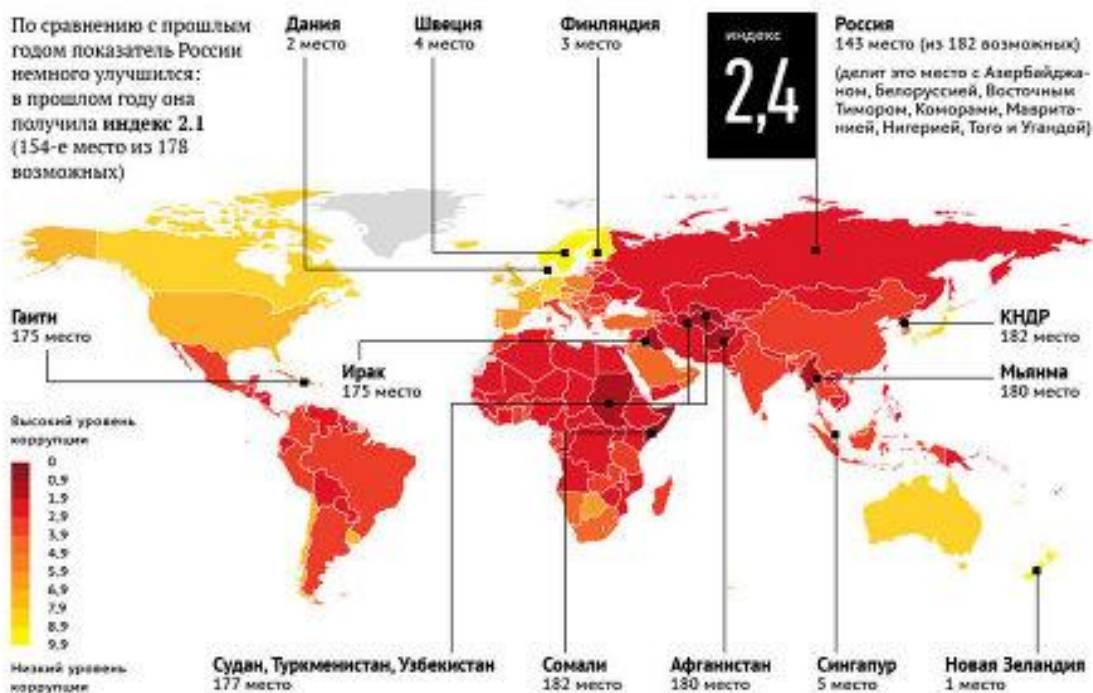
Центр антикоррупционных исследований и инициатив (Трансперенси Интернешнл Россия) <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/ivk-2011> (Дата обращения: 15.09.2012 г.)

В Индексе восприятия коррупции в 2011 году (ИВК-2011) Россия набрала 2,4 балла и заняла 143 место из 183 возможных. Ежегодный ИВК, составляемый международным движением по противодействию коррупции Transparency International, измеряет уровень восприятия коррупции в государственном секторе той или иной страны и является составным индексом, основанном на данных опросов, проведённых среди экспертов и в деловых кругах. ИВК за 2011 год ранжирует 183 страны мира (в 2010 году ИВК рассчитывался для 178 стран) по шкале от 0 до 10 баллов, причём ноль означает самый высокий уровень восприятия коррупции, а десять – наименьший.

Если сравнивать Индекс России в 2011 году с данными 2010 года (индекс 2,1, 154 место из 178), то можно отметить небольшую позитивную динамику. Данные изменения объясняются принятием Россией комплекса актов антикоррупционного законодательства, определяющих основные правовые параметры предотвращения коррупции в публичном секторе и вводящих, в том числе, ответственность за дачу взятки публичным должностным лицам иностранных государств, что позволило заявить о готовности Российской Федерации присоединиться к Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством.

Индекс восприятия коррупции – 2011

Индекс отражает уровень коррупции в государственном секторе. Большее значение соответствует меньшему уровню коррупции в стране



Райкова Г.И. Коррупция и антикоррупционная политика: Терминологический словарь / Под общ. ред. Г.И. Райкова, П.А. Кабанова, Д.К. Чиркова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 42.

Политическая коррупция – совокупность правонарушений, в том числе и преступлений, совершённых должностными лицами органов государственной власти и органов местного управления или претендентами на эти должности либо по их поручению другими лицами с использованием своего служебного, имущественного или иного положения вопреки интересам других лиц и общества в целях занятия, сохранения, распределения или утраты соответствующей государственной должности в определённом государстве (или регионе) за определённый период времени.

Ханин Д.И. Феномен политической коррупции в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 38-41.

... серьёзную роль в публичном контроле над деятельностью государственной власти могут играть политические партии. Чтобы избежать коррупции, партии сами должны стать прозрачными, т.е. открыть всю свою финансовую деятельность и организовывать широкие общественно-политические дискуссии по борьбе с коррупцией. Основная роль в организации гражданского контроля над деятельностью государственной власти для политических партий – во время избирательных кампаний. Именно в этот период деятельности на выборах, как правило, возникает проблема коррупции власти. И на сегодняшний день роль партий в избирательном процессе возрастает, а соответственно, необходимо искоренить феномен коррупции самих выборов. Честные выборы – основа ответственности, подконтрольности и эффективности власти.

Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Монография в 2-х томах. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008. 464 с.

Идейная коррупция – обусловленная корыстной или иной личной заинтересованностью подмена общих (общественных, в том числе государственных) интересов частными (ведомственными, корпоративными, клановыми, семейными, индивидуальными).

Электоральная коррупция (коррупция в сфере избирательного процесса) – явление, включающее подкуп избирателей и участников референдумов, членов избирательных комиссий, торговлю местами в партийных списках.

Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. С.104-105.

Недопустимость злоупотребления правом лежит в основании ограничения политической деятельности государственных служащих США (Закон Хэтча, принятый Конгрессом в 1939 г.). Законом им запрещено участвовать в любом качестве в избирательных кампаниях, включая сбор пожертвований и пропаганду, а также использовать служебное положение для действий в пользу какой-либо политической партии. В основе Закона лежали антитоталитарные по своей природе опасения, что политически ангажированные государственные служащие могут использовать своё служебное положение для создания гигантской, сращенной с государством политической машины, а также стремление запретить использование публичного статуса в частных целях. Непосредственным стимулом для принятия Закона было желание сбалансировать предпринятое президентом Ф. Рузвельтом в рамках «нового курса» расширение полномочий федеральной исполнительной власти. Но в более широком историческом контексте этот Закон продолжал линию Закона Пендлтона на ограничение негативных последствий джексоновской spoils system. Задачей было заблокировать возможность

злоупотребления служебным положением в партийных либо личных интересах и максимально ограничить возможность влиять на голоса избирателей через правительство, а также взять под контроль коррупцию. Закон Хэтча неоднократно подвергался критике, а конституционность устанавливаемых им ограничений прав служащих дважды оспаривалась в Верховном суде. В 1966 г. в ответ на жалобы служащих на несправедливость установленных Законом ограничений была образована специальная комиссия Конгресса. Комиссия пришла к выводу, что Закон пытается примирить две стороны объективно существующего в демократическом обществе противоречия: с одной стороны, судьба демократии зависит от участия граждан в политическом процессе, включая свободу слова и ассоциаций; с другой – обществу для нормальной жизни необходима гражданская служба, в которой на постоянной основе работают люди, отобранные не по принципу политического фаворитизма, а по профессиональным качествам. Комиссия также отметила расплывчатость ряда положений Закона. Тем не менее за прошедшие с тех пор полвека Закон не отменён, хотя появились новые основания для его критики. В частности, говорят, что той угрозы, которую опасался и пытался заблокировать Хэтч, – доминирование сильного президента с подвластной ему партийной машиной и «своим» большинством в Конгрессе – давно уже не существует.

В Резолюции 1407 (2004) «О новых концепциях оценки состояния демократического развития» Ассамблея Совета Европы отметила, что параметры оценки демократического развития каждой конкретной страны должны в дополнение к традиционным стандартам Совета Европы, включать следующие показатели: открытость принятия процесса политических решений; уровень политической активности общественности за пределами парламента и её влияния на функционирование парламента как форума для демократического обсуждения и принятия решений; степень, в которой структуры и организации гражданского общества свободны от контроля государства и при этом не выступают в роли скрытых оппозиционных партий, лишённых демократической легитимности; меры по защите демократии от недемократических инициатив (п. 9). Для развития представительной демократии государствам следует содействовать формированию культуры урегулирования конфликтов, которая позволяет разрешать разногласия и конфликты интересов при помощи соответствующих демократических средств и процессов, а также предоставлять общественности более широкие возможности для выражения несогласия либо от своего имени в порядке реализации личной свободы, либо в отношении решений, принимаемых на местном, региональном и национальном уровнях, в рамках консультативных и представительных процессов. Политические партии и организации должны стремиться привлекать членов, которые отражают различия в обществе и способны формулировать политические идеи и пропагандировать их среди широкой общественности, они должны стать более транспарентными и открытыми для гражданского общества и его различных секторов (п. 11).

В Резолюции 1546 (2007) «Кодекс поведения политических партий» Ассамблея Совета Европы отметила, что именно политические партии обязаны улучшить репутацию политической системы: восстановить индивидуальные контакты с гражданами и сфокусировать внимание на их ожиданиях и проблемах; повысить свою ответственность перед избирателями (в том числе отчитываться о результатах деятельности и информировать о выполнении предвыборных обещаний); повысить роль каждого избранного представителя; отбирать кандидатов и вносить их в избирательные списки на основе прозрачности и равенства возможностей; усиливать и поддерживать профилактические и репрессивные меры по борьбе с коррупцией прежде всего внутрипартийной; содействовать достижению равенства в органах управления партии и укреплять связи между руководством партии и региональными и местными отделениями;

предусматривать во внутренних правилах механизмы проведения консультаций с членами партии относительно принятий важных решений, таких как создание предвыборных коалиций или заключение соглашений при работе правительства (пп. 8, 13).

Рекомендация R (99)15 государствам-членам относительно мер, связанных с освещением средствами массовой информации избирательных компаний (принята 9 сентября 1999 г. на 678-м заседании на уровне представителей министров).

Государства-члены должны принять меры, посредством которых издания печатных СМИ, владельцами которых являются представители власти, когда они освещают избирательные кампании, должны делать это справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом, без дискриминации или поддержки какой-либо определённой политической партии или кандидата. Если такие издания размещают оплаченную политическую рекламу, им следует обеспечить условия, при которых обращения всех политических соперников и партий с вопросом о покупке рекламного места рассматривались бы одинаковым и недискриминационным образом (п. 2 ч. 1).

Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Приложение к Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 51/59 «Борьба с коррупцией» от 12 декабря 1996 г.): государственные должностные лица никогда не оказывают какое бы то ни было неправомерное предпочтение какой-либо группе лиц или отдельному лицу, не допускают дискриминации по отношению к какой-либо группе лиц или отдельному лицу или не злоупотребляют иным образом предоставленными им полномочиями и властью (п. 3). В соответствии с п. 6 рассматриваемого Приложения к Резолюции государственные должностные лица никогда не пользуются не должным образом государственными денежными средствами, собственностью, услугами или информацией, полученной ими при исполнении или в результате исполнения ими своих служебных обязанностей, для осуществления деятельности, не связанной с выполнением ими официальных функций. В п. 11 устанавливается, что государственные должностные лица участвуют в политической или иной деятельности вне рамок их официальных обязанностей в соответствии с законами и административными положениями таким образом, чтобы не подрывать веру общественности в беспристрастное выполнение ими своих функций и обязанностей.

В соответствии с п. 3 ст. 7 Конвенции ООН против коррупции (Резолюция «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции» (пятьдесят восьмая сессия Генеральной Ассамблеи ООН, 21 ноября 2003 г.) каждое государство-участник рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем, чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий. Это положение имеет важное значение, если административный ресурс как злоупотребление правом приводит к неправомерной трате средств налогоплательщиков на избирательные кампании кандидатов.

Материалы подготовили:

*Гульшат Аминова
Светлана Васильева
Александр Горский*