

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Шевурдяев Станислав Николаевич

**Закрепление антикоррупционной проблематики
в современном российском конституционном праве**

12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва – 2020

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный консультант – *Авакьян Сурен Адилбекович,*
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты – *Андриченко Людмила Васильевна,*
доктор юридических наук, профессор,
ФГНИУ Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации,
заведующая Центром публично-правовых
исследований.

Барциц Игорь Нязбеевич,
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ, Директор
Института государственной службы и
управления.

Невинский Валерий Валентинович,
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра
конституционного и муниципального
права, профессор.

Защита диссертации состоится «08» октября 2020 г. в 16 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.12.06 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д.1, стр. 13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд. 536а.

E-mail: dissovet@law.msu.ru

С диссертацией, а также со сведениями о регистрации участия в удаленном интерактивном режиме в защите можно ознакомиться на сайте ИАС «ИСТИНА»: <http://istina.msu.ru/dissertations/278887342/>

Автореферат разослан «___» июля 2020 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

А.А. Троицкая

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Ориентируясь на вызовы времени, российское законодательство последних двадцати лет пережило впечатляющий скачок в области формирования юридического аппарата противодействия коррупции. Обрели влияние новые теоретические понятия, появились оригинальные источники законодательства, возникли принципиально новые или постепенно обрели силу некоторые ранее второстепенные правовые проблемы. Современное антикоррупционное законодательство пронизывает все сферы правовой организации общественной жизни, затрагивает в той или иной степени предмет всех отраслей национального права. Разумеется, что российское конституционное законодательство не избежало этого влияния.

Изучение накопленных в отечественной и зарубежной политико-правовой науке знаний о противодействии коррупции показывает, что антикоррупционная проблематика отнюдь не является некой внешней, чуждой проблемой для конституционного права. Совсем, наоборот, она очень органична традиционным задачам государственного управления. Как отмечают авторитетные исследователи, идея противодействия коррупции всегда присутствовала, предполагалась в текстах национальных конституций.

Но конституционному праву, как прикладной юридической науке, нацеленной на совершенствование профильного законодательства, в организации масштабных процессов осуществления публичной власти в обществе необходимо, в известной мере, опираться на прочные теоретические основания, хорошо концептуализированные понятия других юридических наук и проверенные практикой отраслевые механизмы упорядочения отношений. Сегодня сфера противодействия коррупции стала хорошо различимой для обобщающего и системного юридического анализа с позиции конституционного права.

К настоящему времени из некогда абстрактной идеи, скрытой в недрах имплицитных смыслов базовых конституционных идеалов, проблема противодействия коррупции в обществе стала осязаемым предметом для совершенно конкретной правотворческой работы по совершенствованию источников конституционного законодательства. Значительная их часть не просто нуждается в соответствующем учете достижений современного знания в области противодействия коррупции в будущем, а уже стала включать характерные для антикоррупционного законодательства правовые нормы. Причем это относится к базовым российским федеральным законам, которые определяют порядок формирования высших органов власти, порядок их функционирования и порядок осуществления полномочий их должностными лицами.

Иными словами, на стыке российского конституционного и антикоррупционного законодательства формируются новые стандарты

организации системы осуществления публичной власти в обществе. Таким образом, включение науки конституционного права в общую антикоррупционную дискуссию представляет собой не факультативное или некое побочное ответвление в развитии государствоведческой доктрины, а является жизненно важным этапом в совершенствовании представлений о предмете современного конституционного права.

Степень научной разработанности темы. Конституционно-правовая литература, анализирующая стратегию российских антикоррупционных реформ, примеряющая на систему властеотношений антикоррупционные задачи, анализирующая антикоррупционные новеллы конституционного законодательства, пока еще не является особенно богатой.

Между тем, к настоящему времени сформирована обширная международная междисциплинарная научная дискуссия, которая активно осваивает проблематику коррупции в системе властеотношений. Ее основу в значительной мере составляет западная политэкономия и сравнительная политология (например, Р. Клитгаард, С. Левицки, Г. Мюрдаль, Дж. Най, Г. О'Доннэл, С. Роуз-Аккерман, Дж. Скотт, Г. Таллок, Р. Уэйд, С. Хантингтон, Г. Хелмке, Ф. Шмиттер, С. Эйзенштадт и др.), которая рассматривает дефекты экономического и политического развития разных стран с использованием описания коррупционных практик.

В России также проблема широкого распространения коррупции в общественно-политической системе вызывает интерес у многих наук. В рассматриваемой области в настоящее время активно оперируют, в первую очередь, следующие научные дисциплины: политическая социология (В.Я. Гельман, Д.А. Квон, Е.А. Лазарев, А.В. Леденева, А.Ю. Мельвиль, Ю.А. Нисневич, Г.А. Сатаров, А.С. Семьнин, А.А. Фисун и др.); экономическая теория (А.А. Аузан, С.М. Гуриев, Я.И. Кузьминов М.И. Левин, В.А. Мау, В.В. Радаев и др.); уголовное право и криминология (В.В. Астанин, В.Б. Волженкин, Г.С. Гончаренко, А.Г. Горшенков, А.И. Долгова, П.А. Кабанов, И.Н. Клюковская, Н.Ф. Кузнецова, Н.А. Лопашенко, В.В. Лунеев, С.В. Максимов, А.И. Мизерий, Г.К. Мишин, В.А. Номоконов, Д.А. Шестаков, П.С. Яни и др.); наука административного права и наука государственного и муниципального управления (А.В. Конов, М.В. Костенников, А.В. Кудашкин, А.В. Куракин, В.И. Михайлов, А.В. Оболонский, Р.М. Психоматов, Э.В. Талапина, А.М. Цирин, С.Е. Чаннов, В.Н. Южаков и др.); общая теория государства и права (А.З. Нурутдинов, Н.В. Селихов, В.В. Субочев, О.И. Хамазина, Г.В. Хорольский, С.Н. Шишкарев и др.).

Собственно в российской конституционно-правовой теории выделяется два типа публикаций, которые накапливают научный потенциал для перехода исследований в этой области в новое качество.

Во-первых, речь идет о работах крупнейших российских государствоведов, которые упоминают проблему коррупции в связи с фундаментальными задачами отечественной науки конституционного права

(С.А. Авакьян, В.Д. Зорькин, В.И. Илюхин, Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин, С.М. Шахрай и др.).

Во-вторых, это работы известных российских ученых-конституционалистов, посвященные привычным конституционно-правовым проблемам, которые в то же время принято включать в структуру антикоррупционного знания. При этом исследуются эти проблемы государствоведами в основном без использования антикоррупционной терминологии, вне контекста антикоррупционного целеполагания.

Это касается, например, следующих конституционно-правовых проблем: финансирование избирательных кампаний и политических партий, использование административного ресурса на выборах и т.д. (А.Ю. Бузин, В.В. Вискулова, И.А. Дамм, М.М. Какителашвили, Н.М. Касаткина, Е.И. Колюшин, В.В. Красинский, А.Е. Любарев, А.Г. Шин и др.); гарантии соблюдения должностных требований государственными и муниципальными должностными лицами вопросы ответственности (В.Г. Громов, С.В. Нарутто, А.А. Кондрашев, Д.С. Рымарев, и др.); гарантии прозрачности деятельности органов власти и открытости процесса принятия ими решений (С.В. Васильева, Н.М. Колосова, А.П. Любимов, И.Г. Шаблинский и др.); конституционные основы государственной и муниципальной службы и реализация конституционного права на участие в управлении делами государства (С.В. Качушкин, С.Ю. Фабричный и др.).

Между тем, помимо этих двух типов российских государствоведческих исследований можно выделить еще один класс научных разработок, которые, с одной стороны, поддерживаются известными учеными-конституционалистами по своей научной специальности, с другой стороны, активно используют собственно антикоррупционную терминологию и ставят на обсуждение различные проблемы противодействия коррупции в системе властеотношений, исследуют проблему коррупции в обществе с позиции конституционного права (А.С. Автономов, Л.В. Андриченко, И.Н. Барциц, О.В. Брежнев, М.А. Краснов, В.И. Лафитский, Е.А. Лукьянова, В.В. Невинский, А.Ф. Ноздрачев, А.С. Осетров, Л.А. Тхабисимова, Т.Я. Хабриева, и др.). Примечательно, что и молодые ученые-конституционалисты пытаются проводить исследования в этом проблемном поле, справедливо считая эту тему перспективной для науки, и успешно защищают диссертации (например, И.Е. Охотский, П.Ю. Гуцев, П.И. Коннова, Е.В. Ромашина и др.).

Однако, существующие в рамках конституционного права исследования не позволяют целно и системно оценить истинный потенциал конституционно-правовой науки в разработке антикоррупционной проблематики. Для этого необходимо осуществление последовательного научного синтеза с учетом значимых для конституционного права наработок различных областей знания, которые затрагивают проблемы противодействия коррупции в системе властеотношений.

Цель настоящего исследования состоит в том, чтобы концептуализировать противодействие коррупции в российской

конституционно-правовой науке в качестве проблемы, которую конституционное право могло бы однозначно интерпретировать в контексте базовых конституционно-правовых принципов и категорий.

Для понимания научно-практического потенциала этого научного направления важно также проиллюстрировать особенности преломления целей текущей антикоррупционной реформы в российском конституционном законодательстве.

Поставленная цель реализуется в настоящей работе посредством решения следующих основных **задач**:

- проведение синтеза научных знаний в сфере политико-правовой теории, рассматривающей проблему коррупции как комплексную проблему устройства властеотношений;
- разбор обширной междисциплинарной научной литературы, посвящённой проблемам коррупции в российском обществе, с выделением наиболее ценных наблюдений, которые могут оказаться полезными для построения системных исследований в сфере конституционного права;
- установление перспективных подходов по освоению антикоррупционной проблематики, начала которых в российском конституционном праве формируются в настоящее время;
- определение основных сфер утверждения в российском конституционно-правовом законодательстве современных антикоррупционных правовых стандартов, в рамках которых российская конституционно-правовая наука может продуктивно осваивать антикоррупционную материю, оставаясь в границах своего предмета;
- определение системообразующих категорий и подробный разбор концептуальных проблем в той области действующего конституционно-правового законодательства, которая будучи затронутой влиянием антикоррупционного регулирования в настоящий период порождает комплекс наиболее серьезных проблем для развития практики и ставит перед наукой вопросы, которые в российской конституционно-правовой литературе разработаны в наименьшей степени.

Объектом диссертационного исследования является современное законодательство, распространяющее антикоррупционное регулирование на систему властеотношений.

Предмет исследования составляют:

- закономерности развития антикоррупционных знаний, которые позволяют упорядочить представления о возможностях противодействия коррупционным практикам в сфере властеотношений средствами конституционного права;
- особенности развития одного из методологически выделенных направлений российского конституционно-правового законодательства, которое является объектом наиболее интенсивного воздействия со стороны текущей российской антикоррупционной реформы.

Методология диссертационного исследования базируется на использовании общенаучных методов познания (анализ, синтез, обобщение, классификация, сравнение и т.д.), а также основных методов юридических наук. Так, в исследовании генезиса отдельных правовых институтов (например, системообразующего института конфликта интересов) за основу взят историко-правовой метод. В вопросе о формировании современных антикоррупционных правовых стандартов в зарубежных конституциях активно используется компаративистский метод. Формально-юридический метод эксплуатируется в тех фрагментах исследования, где разбору подвергаются тексты актов специализированного российского антикоррупционного и конституционного законодательства.

Теоретическую основу исследования составляют труды отечественных и зарубежных ученых и специалистов, изучавших влияние коррупции на политико-правовую систему различных государств, а также формировавших комплексное научное видение способов противодействия коррупции в системе властеотношений. Фундаментальный характер исследования потребовал изучения и обобщения научных идей и предложений, выраженных не только в конституционно-правовой литературе, но и в работах по философии, социологии, политической теории, государственному управлению и иным отраслям науки.

Нормативная база исследования включает в первую очередь Конституцию Российской Федерации и акты российского конституционного законодательства, конституции ряда зарубежных государств, международно-правовые акты универсального и регионального характера, а также различные комплексные и межотраслевые источники антикоррупционного законодательства России и зарубежных стран.

Эмпирическая основа исследования включает в себя данные антикоррупционных социологических измерений (опросов, индексов), полевых исследований и аналитических отчетов о коррупционных практиках в России и за рубежом, сформированных отечественными и международными организациями, решения органов конституционной юстиции, в особенности о конституционности антикоррупционных ограничений, вводимых новым законодательством в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, и другие источники сведений о практике общественных отношений в рассматриваемой области.

Научная новизна исследования определяется как постановкой основной исследовательской проблемы, сформулированной в его наименовании, так и совокупностью решенных в работе задач, которые приводят к формированию контуров оригинальной научной концепции, связанной с обоснованием значительных предметных пересечений антикоррупционного законодательства с конституционным правом.

В настоящем исследовании впервые в российской науке в единой логике рассмотрены такие базовые вопросы, как генезис теории в сфере

противодействия коррупции в системе властеотношений; основные концептуальные подходы российской конституционно-правовой науки к исследованию противодействия коррупции; формирование системы основных тематических направлений изучения антикоррупционных проблем в рамках отрасли конституционного права; а также последовательно разобраны ключевые теоретические вопросы антикоррупционных элементов статуса высших государственных кадров, которые в настоящий период находятся в фокусе российской антикоррупционной реформы в части ее взаимодействия с конституционным законодательством.

Положения, выносимые на защиту:

1. Международная антикоррупционная политико-правовая научная дискуссия последних десятилетий серьезно продвинулась в представлениях о способах противодействия коррупции, трактуемой как комплексное социальное явление, связанное со злоупотреблением вверенной публичной властью ради частной выгоды. Прямая зависимость коррупции от качества устройства политико-правовых институтов из положения общего тезиса социально-философской критики общественного развития переходит в ранг конкретной проблемы для прикладного анализа в той области юридического знания, которая несет ответственность за правовую организацию отношений в сфере публичной власти. Иными словами, коррупция – это не чуждая, а органичная проблема для конституционно-правовой науки.

2. Для общетеоретического осмысления антикоррупционной проблематики в политико-правовой сфере российской конституционно-правовой науке, формирующей юридический образ отношений по поводу власти в государстве, которое находится в поиске новой сбалансированной модели демократического развития, за основу целесообразно принять следующие концептуальные подходы: а) фидуциарная политическая теория, которая предлагает путь к «переизобретению» в современном конституционном праве проблемы народного суверенитета путем актуализации повестки повышения доверия к власти как важнейшей содержательной проблемы антикоррупционных реформ; б) теория неформальных политических практик, которая является способом систематизации нечетко соотносимых с писанным правом политических обычаев, открывая возможность организованного анализа поля неурегулированных конституционным правом общественных отношений; в) теория политической коррупции, которая позволяет вовлечь в область конституционно-правовых исследований различные обобщения о стратегиях преобразования политико-правовой системы, по существу формируя представления об особенностях конституционной реформы в государствах, переживающих сложный переходный этап своего институционального строительства.

3. Наибольший научно-практический потенциал исследования проблем противодействия коррупции собственно в предметных границах российского конституционного права в настоящий период развития науки и

практики имеют подходы, названные «академическим», «нормативистским» и «имплементационным», которые не являются взаимоисключающими и дополняют друг друга. «Академический» подход позволяет сформировать представление о месте и роли противодействия коррупции в системе конституционных приоритетов. На текущем этапе развития российской конституционно-правовой науки деятельность по противодействию коррупции в обществе целесообразно рассматривать в качестве элемента содержательной характеристики народовластия как фундаментальной основы конституционного строя. «Нормативистский» подход наилучшим образом обеспечивает систематизацию норм российского межотраслевого антикоррупционного законодательства благодаря методологии конституционного права как ведущей отрасли российского права и способен корректно определить значимость и классифицировать различные элементы национальной антикоррупционной стратегии. «Имплементационный» подход позволяет оптимизировать механизмы адаптации положительных нормативных новаций в сфере противодействия коррупции в системе властеотношений, которые продолжительное время складываются на наднациональном уровне в многообразных форматах международного общения и объективируются в различных формах, доступных правовому анализу.

4. Крупнейшие международные антикоррупционные документы содержат несколько тематических блоков норм, имеющих в своем содержании конституционно-правовой компонент. В действующем российском конституционном законодательстве в наибольшей степени различимы признаки отражения международных антикоррупционных стандартов в сфере: а) формирования органов власти, б) функционирования органов власти, в) поведения представителей власти.

Наиболее актуальным в последние годы направлением антикоррупционных изменений российского конституционного законодательства является направление, охватывающее новые антикоррупционные требования к представителям власти, из которых в наибольшей степени внимание конституционного права обращено к такой категории субъектов как лица, замещающие государственные и муниципальные должности.

5. В центре объяснения происхождения, разнообразия и способов предотвращения коррупционных проявлений в деятельности представителей власти целесообразно расположить концепцию конфликта интересов. Генезис категории конфликта интересов показывает, что ее законодательная конкретизация представляет собой не локальный механизм оптимизации государственного администрирования, а глобальную тенденцию развития отношений по поводу власти в обществе, ее качества, границ, форм осуществления, механизмов контроля.

6. Наиболее практичная систематизация антикоррупционных механизмов действующего российского законодательства в указанном

направлении строится в зависимости от роли, которую они выполняют применительно к решению проблемы конфликта интересов. А именно: во-первых, антикоррупционные ограничения и запреты как исходные условия занятия публичной должности и последующего осуществления полномочий, связанные с воздержанием от определенных действий, которые могут привести к риску возникновения конфликта интересов; во-вторых, антикоррупционные обязанности должностных лиц, связанные с активными действиями с их стороны, стимулирующими целенаправленную профилактику конфликта интересов; в-третьих, механизмы урегулирования конфликта интересов, связанные с поиском выхода из этой ситуации; в-четвертых, механизмы ответственности за неурегулирование конфликта интересов.

7. Различия в особенностях контроля соблюдения антикоррупционных ограничений и запретов для государственных и муниципальных служащих и для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, имеют значение, они объективны и связаны с особой ролью последних в системе публичной власти. Не меньше отличий подобного рода объективно существует и между разными типами замещающих государственные должности лиц в связи с характером их государственно-властной деятельности и уникальной позицией в национальной системе сдержек и противовесов. Поэтому при систематизации запретов и ограничений для представителей власти в российском антикоррупционном законодательстве необходимо учитывать границу между общим и специальным регулированием, которая в действующем законодательстве проведена нечетко и нуждается в корректировках.

8. Меры активной профилактики конфликта интересов в деятельности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, воплощенные в законодательстве в виде новых антикоррупционных обязанностей, необходимо развить и более четко структурировать. К числу базовых мер целесообразно отнести следующие: а) декларирование доходов и расходов, б) инициативную пропаганду антикоррупционной этики в подведомственных структурах, в) сообщение о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, г) уведомление об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Их правовое урегулирование в отношении данной категории лиц в российском законодательстве остается недопустимо дискретным.

9. Для оптимизации организационной системы урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные должности, и формирования корректной и устойчивой практики на всех уровнях власти, развития культуры общественного доверия к институтам власти ключевое значение имеет вопрос о трансформации правового статуса Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции в направлении создания самостоятельного независимого государственного органа, который мог бы

осуществлять функции общего контроля за исполнением антикоррупционных обязанностей лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации.

10. Отсутствие в российском антикоррупционном законодательстве четких юридических критериев и механизмов привлечения к ответственности за неурегулирование конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, придает соответствующим мерам реагирования черты политической ответственности. Данные пробелы недопустимы в источниках конституционного законодательства, устанавливающих статус высших органов власти и их должностных лиц, и нуждаются в устранении.

Теоретическая значимость работы проявляется в выводах и обобщениях, сформированных по ее итогам. Фундаментальный и синтетический характер общей части исследования позволяет как конкретизировать и развивать отдельные его фрагменты в российской конституционно-правовой науке, так и использовать в рамках комплексных и междисциплинарных изысканий, совершенствуя единую взаимоувязанную российскую научную доктрину в вопросах противодействия коррупции.

Практическая значимость исследования заключается в том, что выработанные в нем предложения, могут быть использованы для совершенствования как конкретных источников российского конституционного и антикоррупционного законодательства, так и концепции их развития, а также при оптимизации долгосрочной государственной стратегии и планов противодействия коррупции. Материалы данного исследования могут быть использованы в преподавании по целому ряду учебных курсов, затрагивающих проблематику противодействия коррупции.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту результаты получены лично автором; вклад автора в результаты, опубликованные в совместных работах, является определяющим.

Достоверность результатов исследования обеспечивается использованием в работе набора оправдавших себя в юридических науках методов научного поиска, гарантирующих научную обоснованность выводов, использованием широкого спектра источников, включая данные зарубежной и сравнительной научной дискуссии, а также проведением анализа значительного числа нормативных актов, судебных решений, международных актов.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, изложены автором в научных работах, в том числе статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности (включая научные издания, индексируемые в базах данных Scopus и RSCI).

Многие аспекты затронутой в исследовании проблематики нашли отражение в многолетнем авторском спецкурсе для студентов юридического

факультета МГУ «Конституционные основы антикоррупционной деятельности».

Отдельные вопросы диссертационного исследования были представлены автором в форме докладов и сообщений на различных научных мероприятиях, включая конференции и круглые столы, организуемые на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова. Со специальными докладами автор выступал на других крупнейших российских научных форумах, в том числе с докладом «Влияние антикоррупционных институтов на развитие российского конституционного права» на XX-й Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества (НИУ «Высшая школа экономики», 10 апреля 2019 г.); с докладом «Потенциал средств массовой информации как института общественного антикоррупционного контроля» на Шестом Евразийском антикоррупционном форуме (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 26 апреля 2017 г.); и т.д.

Ряд выдвинутых в исследовании предложений прошли также апробацию в ходе работы автора в качестве международного эксперта ОБСЕ (проект по развитию принципов открытого правительства в Казахстане, 2017 г.) и национального эксперта Совета Европы (проект ПРЕКОП-II по защите прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне, 2017 - 2018 гг.).

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Структура диссертационного исследования предопределена его целью и задачами и состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** к работе кратко обосновывается актуальность избранной темы, характеризуется степень ее научной разработанности, указывается цель и основные задачи исследования, определяются объект и предмет исследования, раскрывается его научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, методология исследования, а также формулируются положения, выносимые на защиту, указываются степень достоверности и данные об апробации результатов.

Глава 1 «Развитие научного знания о противодействии коррупции в системе властеотношений и его отражение в российском конституционном праве» определяет исследовательское пространство в вопросах противодействия коррупции, доступное для науки конституционного права, а также структурирует и характеризует современные подходы к осмыслению эффективных средств противодействия

коррупции на нескольких уровнях научного знания.

В параграфе 1.1. «Осмысление коррупции как комплексного социального феномена в современной политико-правовой теории» рассмотрение проблематики упорядочено в три основных блока: во-первых, характеризуются предметно-тематические ограничения и методологические установки, позволяющие сделать исследование столь широкого феномена коррупции более адекватным целям конституционно-правового анализа; во-вторых, рассматриваются некоторые базовые черты современной политико-правовой научной дискуссии о коррупции как социальном явлении, производном от качества институтов публичной власти, в-третьих, анализируется ряд интересных теоретических подходов к исследованию коррупции как общественного феномена в современной политико-правовой теории, важных для определения контекста последующего конституционно-правового рассмотрения.

В первом блоке вопросов оговариваются некоторые предметно-тематические ограничения и методологические установки, которые влияют на характер и построение последовательности рассуждений по заданной теме исследования. Потребность в исходных установках вызвана крайним разнообразием антикоррупционных знаний. Коррупция как явление комплексное, которое может проявлять себя в любых социальных структурах, где могут быть разграничены общие цели сообщества (коллектива, группы) и частные цели его членов, изучается разными науками. Но для конституционного права интерес к этой области проблем предопределен предметом данной науки, связанным с правовым урегулированием общественных отношений по поводу формирования и осуществления публичной власти в обществе. Поэтому наука конституционного права оценивает антикоррупционную проблематику главным образом лишь в том сегменте коррупционных проблем, которые имеют место при функционировании принятой модели публичной власти, как в целом, так и в отдельных ее фрагментах.

Конституционно-правовая наука среди больших отраслевых юридических наук начинает обращаться к системному исследованию проблем противодействия коррупционным практикам одной из последних. Это дает возможность государственведческой доктрине развивать свои наработки с использованием богатейшего и качественного материала российской науки уголовного права и криминологии, административного права и науки государственного управления, а также других юридических и родственных им наук, где оттачивается важное для правовой оценки понимание коррупции и разнообразия его проявлений.

В рамках второго блока вопросов данного параграфа проанализированы некоторые базовые черты современной политико-правовой научной дискуссии о коррупции как социальном явлении, производном от качества институтов публичной власти. В частности, охарактеризовано наиболее распространенное в антикоррупционных

исследованиях определение понятия коррупции как злоупотребления публичной властью ради частной выгоды.

Описано два основных типа политико-правовой зарубежной антикоррупционной литературы, где первый формулирует проблему коррупции и использует этот термин более или менее определенно, а второй затрагивает общие проблемы общественного развития и качества государственных механизмов, которые начинают приобретать новые черты и обрести новыми характеристиками после активизации международного антикоррупционного движения.

Дана характеристика научного освоения антикоррупционной проблематики в русскоязычной правовой литературе как в период ее раннего развития, на рубеже 19 – 20-го веков, когда начали формироваться теоретические обобщения о коррупционном разложении взятого в целом государственного механизма, так и в период после начала 1990-х гг., когда плеяда выдающихся отечественных криминологов, видных представителей российской экономической и политической науки формируют пласт углубленных исследований о проявлениях коррупции в политической жизни.

Наконец, отмечено, что одной из важнейших черт российской научной дискуссии в отношении антикоррупционной проблематики является то, что понятие коррупции в 2008 г. было закреплено в системообразующем для источников антикоррупционного законодательства нормативном акте, что неизбежно задает вполне определенные рамки антикоррупционных исследований.

Третий блок выделенных в данном параграфе вопросов, посвящен описанию теоретических подходов, которые дают возможность сориентироваться в контексте современной социальной науки, изучающей коррупцию как комплексное общественное явление, производное от некачественного устройства институтов публичной власти. Понимание этого научного контекста важно для оценки доминантных постановок вопросов современной общей теории в сфере противодействия коррупции, ее языка, методологического инструментария.

На основе ряда критериев для анализа выделены три следующих подхода: фидуциарная политическая теория (как часть общей теории фидуциарных отношений); теория неформальных политических институтов (как часть политической теории о неких широко используемых в системе властеотношений неформальных практиках); теория политической коррупции (в качестве раздела современной междисциплинарной политической теории).

Фидуциарная политическая теория рассматривается главным образом на базе работ ряда англоязычных авторов, которые поднимают проблематику доверия к власти, возвращая публично-правовую дискуссию к договорной теории происхождения государства и сочленив ее таким образом с масштабной западно-европейской политэкономической дискуссией последних десятилетий, где коррупция представлена в виде системного

дефекта агентской модели отношений между народом и органами власти. Польза данного взгляда для науки конституционного права в том, что, ставя в центр внимания проблематику условного общественного договора в современных условиях политико-правового развития, по существу данная теория актуализует в новом ключе вопрос о народовласти как основе конституционного строя государства.

Разговор о гарантиях современного демократического уклада в рамках этой теории ведется через постановку вопроса о доверии общества к власти, которое обеспечивается использованием набора совершенно конкретных управленческих техник и механизмов антикоррупционного характера, которые (в отличие, например, от выборов в разных странах) становятся более адекватным индикатором общественного доверия.

В анализе следующей теории, теории неформальных политических институтов указывается на ее особую методологическую ценность, которая обуславливается неполнотой и нерелевантностью данных, получаемых при исследовании только формальных институтов. Коррупция видится приверженцам этого подхода в современной политической теории разновидностью неформальных институтов (т.е. по существу устойчивых неформальных практик, некоторые из которых оказываются сопоставимы по своему фактическому значению с формально установленными институтами).

Устанавливается корреляция между подобными исследованиями в современной западной и российской политической социологии и взглядами многих видных представителей российской правовой теории, которые акцентируют в нашей науке внимание на проблемах юридического фетишизма и фиктивности нормативных построений в конституционном праве, призывают более энергично в российской правовой науке развивать социологические подходы.

Наконец, анализируется и система современных научных представлений о политической коррупции. Описана проблема постепенного движения зарубежных и российских исследований в сфере политологии, криминологии и других наук к некоему единому и цельному сегменту знаний в этой сфере. Рассмотрен вопрос о разнообразии определений политической коррупции, а также проанализированы различные варианты классификации политической коррупции.

Проблема политической коррупции берется в окружении близких явлений, таких как клановая политика, клиентелизм, неопатримониализм, которые характеризуются отдельно; рассмотрены также используемые в литературе понятия системной и институциональной коррупции. Отдельно прослеживается вопрос об актуализации исследований политической коррупции в поставторитарных странах, где отказ от использования коррупционных механизмов в системе властеотношений представляет собой особую проблему. В результате теория политической коррупции дает возможность взглянуть на специфику развития институтов власти в странах с авторитарным прошлым. Политические институты таких государств не

функционируют по конституционным заповедям старых европейских демократий, но это не значит, что это развитие лишено закономерностей. Оценка последних оказывается весьма убедительной, если вести ее с точки зрения логики, которая закладывается в основу национальных антикоррупционных реформ. И российская наука конституционного права имеет все необходимые возможности, чтобы принимать во внимание данное исследовательское поле.

В параграфе 1.2. «Базовые подходы российской конституционно-правовой науки к исследованию противодействия коррупции» ставится вопрос о том, по каким направлениям собственно российская конституционно-правовая наука может наиболее продуктивно осваивать антикоррупционную проблематику.

В характеристике общего состояния российской конституционно-правовой литературы, затрагивающей так или иначе вопросы противодействия коррупции, выделено три ее основных сегмента. К первому типу литературы относятся конституционно-правовые исследования, где коррупция рассматривается как общее следствие дисбаланса конституционного правопорядка, как важный индикатор неких фундаментальных сбоев в организации российской государственности. При этом в своих публикациях российские конституционалисты не разбирают досконально коррупционные явления как таковые, коррупция рассматривается обычно как данность, с которой общество справится естественным образом при общей конституционной санации системы функционирования государственных органов.

Ко второму типу можно отнести большое количество разнородных исследований, где в русле рассмотрения традиционных конституционно-правовых проблем изучаются аспекты, которые сегодня междисциплинарной антикоррупционной научной дискуссией включены в число важнейших проблем противодействия коррупции. При этом часто авторы могут не использовать понятия современного антикоррупционного лексикона, не формулировать какие-либо логические связи с проблемами коррупции. К их числу относятся, например, исследования по таким проблемам как: проявления коррупции в избирательном процессе, нарушения в ходе частного финансирования избирательных кампаний, злоупотребление административным ресурсом на выборах; гарантии прозрачности деятельности и открытости процесса принятия решений органами государственной власти, воспрепятствование противоправному лоббизму в законодательных и других высших органах государственной власти, и другие вопросы, связанные с обеспечением открытости принятия государственно-властных решений как важнейшего условия успешного противодействия коррупции при организации деятельности органов власти; применение мер конституционно-правовой ответственности в связи с совершением правонарушений, несоблюдением требований или нарушением представителями власти запретов по должности, которые были включены в

источники конституционного права в связи с текущей антикоррупционной реформой; и др.

Наконец, научные разработки третьего типа, поддерживаемые известными учеными-конституционалистами, гораздо более осмысленно, целенаправленно и активно используют собственно антикоррупционную терминологию и ставят на обсуждение различные проблемы противодействия коррупции в системе властеотношений, исследуют проблему коррупции в обществе с позиции конституционного права. Этот сегмент научных исследований получает в последние годы все больше оснований для развития благодаря растущему общественному запросу, находящему отчетливое отражение в государственных стратегиях и официальных программах антикоррупционной модернизации системы российской власти, и получающей развитие, в свою очередь, в активно меняющемся российском конституционном законодательстве.

Аналізу именно этой области исследований посвящена основная часть этого параграфа. Выделено три основных подхода, посредством которых российская конституционно-правовая наука способна оценить основные плоды современной междисциплинарной международной антикоррупционной научной дискуссии и применить их для своих целей.

Во-первых, на наиболее абстрактном, академическом уровне в пределах конституционного права происходит проработка коррупции как научной категории, ее концептуализация, встраивание в конституционно-правовую теорию как рабочего инструмента. Одним из сравнительно новых направлений для российской конституционно-правовой литературы этого рода стали работы по проблеме становления в системе конституционно-правового регулирования особого конституционного принципа противодействия коррупции (антикоррупционного конституционного принципа). Выводы здесь в основном ограничиваются пределами науки, они влияют на конституционно-правовую идеологию, корректируют модуляции восприятия конституционно-правовых институтов у ученых, конституционных юристов, способны повлиять на толкование конституционных положений или решений по казуальным конституционно-правовым проблемам в конституционных судах и т.д. Данный подход можно назвать академическим или доктринальным.

Прослежены основные черты развития этого подхода в зарубежной литературе, оценены аргументы российских авторов, которые открыли его для отечественной конституционно-правовой дискуссии, а также приводится критика его основных положений, уравнивающих, например, конституционный принцип противодействия коррупции с принципами федерализма или разделения властей. Более убедительной характеристикой идеи противодействия коррупции с точки зрения российской конституционно-правовой доктрины в настоящее время является скорее не обозначение ее в качестве некоего отдельного имплицитного конституционного принципа, эквивалентного указанным конституционным

принципам, а его определение в качестве части содержания принципа народного суверенитета, в связи с тем, что коррупция как злоупотребление вверенной народом властью ради личной выгоды концептуально представляет собой механизм подрыва фундаментального постулата о принадлежности власти народу. Данный подход крайне важен для конституционно-правового осмысления проблем коррупции в системе власти, поскольку содействует теоретической рефлексии в отношении истинного высокого места проблемы борьбы с коррупцией в структуре конституционных приоритетов.

Во-вторых, активное формирование нового, межотраслевого антикоррупционного российского законодательства и появление нормативного выражения национальной антикоррупционной стратегии и национальных планов противодействия коррупции сделали востребованной задачу их научного упорядочения и обоснования. Поэтому в ответ появились работы, связанные с определением конституционно-правовых основ антикоррупционного законодательства. В рамках этого подхода начинает формироваться представление о том, какие нормы Конституции РФ (в их буквальном значении) этого касаются, какие конституционно-правовые институты (при более глубоком анализе) имеют отношение к противодействию коррупции в современном ее понимании. Кроме того, при этом подходе становится наиболее доступной системная оценка антикоррупционных новаций в конституционном законодательстве. В силу очевидности этого взгляда на проблему, он наиболее представлен в российской конституционно-правовой литературе о коррупции. Данный подход можно назвать нормативистским или связанным с формированием конституционно-правовых основ антикоррупционной стратегии и системы антикоррупционного законодательства.

В работе отмечены характерные черты и приемы этого подхода, классифицирована соответствующая ему российская конституционно-правовая литература. Наиболее убедительными для укрепления его позиций в российской конституционно-правовой доктрине являются иллюстрации многочисленных конституционных новелл в основных законах зарубежных государств, по меньшей мере, последних тридцати лет. Приводится анализ специализированных сравнительных конституционно-правовых исследований, который указывает на вполне определенную закономерность актуализации и повышения роли антикоррупционных задач государства и общества для современного конституционализма. Данный подход также имеет как свои недостатки, так и преимущества. К числу критических моментов можно, к примеру, отнести то, что зачастую конституционно-правовые исследования в рамках этого подхода оказываются ведомыми задачами иного отраслевого происхождения. Однако его относительная методологическая простота, традиционность и очевидная востребованность на практике характеризуют его значительный потенциал.

В-третьих, еще один подход связан с тем, что для научной оценки современного антикоррупционного регулирования в системе властеотношений, требуется понимание особенностей его синхронизации с общемировым уровнем требований, современными международными антикоррупционными стандартами. Активное международное общение делает принципиально важной задачу максимального сокращения отставания в формировании и практическом воплощении современных стандартов эффективности деятельности органов власти, которые сегодня несовместимы с широким распространением коррупции. Поэтому подписание международных антикоррупционных документов и принятие на себя страной обязательств по совершенствованию качества различных публичных институтов – закономерное следствие этого направления развития. В той мере, в которой международные договоры и общепризнанные принципы международного права являются частью национальной правовой системы, российское конституционное право определяет механизм имплементации международных антикоррупционных стандартов.

Однако этим не стоит исчерпывать разговор, поскольку в числе параметров, которым государства обеспечивают свое соответствие, есть и довольно широкий фронт стандартов, касающихся особенностей организации властеотношений. Поэтому российская конституционно-правовая наука не только обслуживает механизм внедрения международных антикоррупционных стандартов, но и содержательно преобразует конституционно-правовое законодательство в соответствии с теми из них, которые затрагивают властеотношения. Данный подход может быть назван имплементационным.

Его значение для конституционного права проиллюстрировано на базе характеристики эволюции международных антикоррупционных стандартов, где с течением времени выкристаллизовывается особая группа норм, затрагивающих качественные характеристики властеотношений. В концентрированной форме они сосредоточены сегодня в наиболее авторитетной универсальной международной конвенции, Конвенции ООН против коррупции 2003 г., где можно выделить три основных типа норм с конституционно-правовым компонентом: антикоррупционные стандарты формирования органов власти, антикоррупционные стандарты функционирования органов власти и антикоррупционные стандарты поведения представителей власти. Существует определенный теоретический потенциал в признании и некоторых других типов стандартов (например, в сфере организации закупок для публичных нужд), однако для нынешней модели российского конституционного регулирования, объективированного в нормах действующей Конституции РФ и конституционного законодательства, их пока проблематично определить как имеющие конституционно-правовой компонент, хотя для целого ряда зарубежных государств такая постановка вопроса вполне приемлема в связи с несколько иной структурой конституционного регулирования. Критически оценивая

данный подход, можно обратить внимание на то, что формальные каналы для заимствования современных международных антикоррупционных правовых стандартов властеотношений оказываются на практике крайне ограниченными и ригидными. Однако ввиду бесспорности необходимости учета международного опыта для совершенствования механизмов функционирования системы властеотношений передовые антикоррупционные стандарты неизбежно усваиваются посредством как формальных, специально предназначенных для этого каналов, так и с помощью других способов, которые конституционно-правовая наука имеет возможность изучать и оптимизировать.

Назначение **параграфа 1.3. «Текущие приоритеты антикоррупционных изменений российского конституционного законодательства»** как заключительного параграфа общей части работы обусловлено необходимостью концептуального упорядочения фактически происходящих в действующем российском конституционном законодательстве изменений, которые прямо связываются с решением различных антикоррупционных задач. Вслед за методологической установкой данной работы выделяются те конкретные изменения конституционного законодательства, которые не просто могут способствовать так или иначе решению проблемы коррупции, но которые непосредственно в своем тексте декларируют решение таких задач, активно используют антикоррупционную терминологию, прямо соотносятся с правовыми механизмами противодействия коррупции, которые возникли в связи с глобальной антикоррупционной повесткой последних десятилетий и получили отражение в авторитетных международных антикоррупционных документах.

В параграфе рассматриваются следующие основные вопросы:

а) систематизированное описание фактически происходящих в отечественном конституционном законодательстве последнего времени изменений, связанных с задачами противодействия коррупции;

б) выбор направления антикоррупционных изменений, которое можно признать наиболее актуальным для детальной проработки в российской конституционно-правовой науке в настоящее время;

в) определение концептуальной правовой категории, которая способна стать основой теоретической интерпретации всего многообразия антикоррупционных изменений в избранном сегменте конституционного законодательства;

г) построение базовой структуры прикладного анализа соответствующего конституционного законодательства, который будет развернут во второй главе исследования.

За основу логической организации материала, иллюстрирующего проявление в российском конституционном законодательстве специальных антикоррупционных стандартов, взята тематическая классификация норм с конституционно-правовым компонентом, выделенная при анализе

Конвенции ООН против коррупции 2003 г. как наиболее авторитетного формального выражения современной антикоррупционной юридической культуры. Сообразно этой установке выделено три группы норм: антикоррупционные стандарты формирования органов власти; антикоррупционные стандарты функционирования органов власти; антикоррупционные требования к представителям власти и порядку осуществления ими полномочий.

Базовые универсальные антикоррупционные стандарты в первой области заданы в Конвенции ООН против коррупции от 31.10.2003 г. в пунктах 2 и 3 ст. 7 в виде обязательств государств: а) отразить во внутреннем законодательстве антикоррупционные «критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности», а также б) «усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий».

Соответственно рассмотрена динамика развития российского избирательного законодательства в части декларирования доходов кандидатами на выборные должности, а также некоторые иные специальные гарантии антикоррупционной направленности. Также и в вопросе об усилении прозрачности финансирования политических партий и избирательных кампаний рассмотрены примеры реформирования российского избирательного законодательства и законодательства о политических партиях.

Следующий тип проявления антикоррупционных норм в российском конституционном законодательстве связан с современными антикоррупционными стандартами функционирования органов власти. Конвенция ООН против коррупции 2003 г. к универсальным правилам такого рода относит различные гарантии доступа граждан к информации, находящейся в распоряжении органов власти, механизмы подотчетности органов власти гражданам, требования прозрачности принятия государственно-властных решений и вовлечения общественности в этот процесс.

В этой связи рассмотрено появление в российском законодательстве специальных нормативных конструкций, гарантирующих реализацию указанных антикоррупционных стандартов. К источникам такого рода отнесены в первую очередь Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; Федеральный закон от 07.05.2013 № 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» (в той части, где его задачи связываются с концептуализацией проблемы лоббизма); Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов

нормативных правовых актов» (в части, где он затрагивает федеральный законодательный процесс); и др.

Наконец, еще одна группа правовых стандартов противодействия коррупции связывается с проявлением в конституционном законодательстве антикоррупционных требований к представителям власти. Рассмотрено появление в источниках российского конституционного законодательства института конфликта интересов, института декларирования доходов и некоторых других концептов, поступающих в пределы конституционно-правового регулирования из российского антикоррупционного законодательства.

Поскольку полноценный конституционно-правовой анализ всех выделенных вопросов не представляется возможным уложить в принятые рамки объема диссертационного исследования, для дальнейшего разбора определяется тот их сегмент, который является наиболее актуальным для российской конституционно-правовой науки в настоящее время.

С точки зрения нынешнего состояния теории российского конституционного права анализ в науке первого сегмента проблем (антикоррупционные гарантии при формировании органов власти) выглядит вполне посильной задачей: базовых проблем количественно не так много, и они хорошо известны нашей литературе, хоть зачастую и осваиваются без активного использования терминологии антикоррупционного законодательства. Второй сегмент проблем (антикоррупционные гарантии функционирования органов власти) имеет глубокие корни в конституционно-правовой литературе в вопросах об открытости власти, лоббизме, законодательной технике и целом ряде других. Однако третий сегмент проблем, связанный с антикоррупционными требованиями к представителям власти, в конституционно-правовой литературе остается практически неосвоенным.

Большинство изменений антикоррупционного содержания в источниках конституционного законодательства с момента принятия базового российского антикоррупционного закона 2008 г. и начала последующей активной фазы антикоррупционного нормотворчества касаются именно проблематики новых антикоррупционных требований к представителям власти. Но степень погружения науки конституционного права в этот материал остается недостаточной, отчего страдает и уровень научной критики, которая уступает в этом вопросе уровню развития доктрины в смежных юридических науках. Очевидно, что многообразие вопросов совершенствования антикоррупционных элементов статуса представителей власти и их высокая детализация, свойственная административно-правовой сфере, из которой вышло большинство соответствующих антикоррупционных стандартов данного сегмента, обязывают конституционно-правовую науку профилировать и конкретизировать свои собственные отраслевые разработки.

Разумеется, конституционное право, конкретизируя рассмотрение

вопроса о статусе представителей власти, в первую очередь обращает свое внимание не на самую многочисленную их категорию – государственных служащих, регулирование статуса которых входит в предмет административного права, а на категорию лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. В отличие от государственных служащих, чей статус регулируется законодательством о государственной службе, статус данных должностных лиц регулируется источниками конституционного права, в первую очередь Конституцией РФ. Данное разграничение двух типов должностей («должностей государственной службы» и «государственных должностей») в российском законодательстве традиционно и закреплено нормативно, а о перечне лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности, которые образуют особый круг субъектов антикоррупционных обязательств по базовому российскому антикоррупционному закону от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст. 12.1), можно судить по специальным нормативным актам. Поэтому в данной работе как выполненной по конституционно-правовой специальности в первую очередь разбираются вопросы антикоррупционных ограничений и обязанностей лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Далее в данном параграфе рассмотрен вопрос о том, какие концептуальные правовые категории способны стать основой теоретической интерпретации всего многообразия антикоррупционных изменений в избранном сегменте конституционного законодательства. Для этого в совокупности юридических механизмов, сопровождающих развитие антикоррупционного законодательства, требуется выделить некую идею, которая может претендовать на то, чтобы являться основой идеологии антикоррупционных изменений, объяснять их, систематизировать, руководить их развитием.

Коррупция, как известно, представляет собой использование должностного положения в некой публичной иерархии в личных интересах. Иными словами, это довольно общее понятие, объединяющее большое количество разнообразных девиаций, характерных для организации публичной деятельности. Однако современные теоретические разработки о противодействии коррупции оперируют категорией, для которой оказывается возможным уложить понятие коррупции в более общее рассмотрение, речь идет о категории конфликта интересов.

В научных исследованиях и международном антикоррупционном законодательстве конфликт интересов в последние десятилетия из малозаметной и плохо формализованной идеи вырос до масштабов объемной концепции, которая позволяет объяснять место и систематизировать различные должностные обязанности, став одним из ключевых элементов разговора о статусе представителей власти. В общем смысле назначение института конфликта интересов состоит в гарантировании лояльности

представителя власти целям служения обществу, стойкой приверженности публичным интересам и беспристрастности при осуществлении своих обязанностей по службе. Под конфликтом интересов в его специальном значении понимают коллизию должностных обязанностей и личных интересов должностного лица, которая может причинить вред общественным интересам в силу того, что оно предпочтет личное общественному.

В работе комплексно рассмотрена теория конфликта интересов, место этого института и его соотношение со смежными понятиями современного правового знания (в т.ч. «интересы», «институциональный конфликт интересов», «институциональный конфликт» и т.д.). Анализируется эволюция идеи наложения ограничений на публичных должностных лиц для гарантирования их беспристрастности и служения общим интересам, проходящая через несколько исторических этапов, где собственно понятие конфликта интересов концептуализируется в мировой научной литературе сравнительно недавно. Рассматривается становление систематики правового урегулирования ситуации конфликта интересов в зарубежном законодательстве, основные законодательные модели, его постепенная адаптация в отечественном законодательстве различного отраслевого происхождения, развитие, уточнение и становление закрепившейся сегодня трактовки института конфликта интересов в базовом российском антикоррупционном законодательстве.

В заключительной части данного параграфа для целей логической организации последующего более детального анализа, осуществляемого комплексно в следующей главе работы, выделяется четыре основных пласта нормативного антикоррупционного материала, составляющих область проблематики конфликта интересов. Они выделяются в зависимости от роли, которую играют по отношению к этой концептуальной проблеме:

- во-первых, это ограничения и запреты, устанавливаемые в законодательстве в связи с занятием публичной должности (например, запрет занимать иные должности, получать не предусмотренные законом подарки и вознаграждения, заниматься иной оплачиваемой деятельностью и проч.). Они формируют систему мер, требующих от должностных лиц воздерживаться от определенных видов деятельности, которые в представлении общества могут бросить тень на объективность осуществления ими полномочий. Конечной целью таких мер является формирование особого образа жизни человека, посвящающего себя общественному служению на публичных должностях;

- во-вторых, это особые обязанности должностных лиц, связанные с различными активными действиями, которые призваны поддерживать их неуклонное следование публичным интересам и перманентную рефлексию о своей этической и профессиональной пригодности, соответствии занимаемой должности (декларирование доходов, расходов и иных интересов, сообщение о ставших им известными актах коррупции, проявление инициативы в утверждении антикоррупционной культуры и ценностей служения обществу и проч.);

- в-третьих, это механизмы урегулирования конфликта интересов. Они представляют собой набор специальных процедур, которые связаны с поиском выхода из ситуации конфликта интересов, когда он стал действительным, реальным или может стать таковым, перерастая из потенциального конфликта интересов (самоотвод, временный перевод на другую должность, отказ от выгоды, передача имущества в доверительное управление и т.д.);

- в-четвертых, это механизмы ответственности за неурегулирование конфликта интересов, которые являются защитной реакцией государства в связи с пренебрежением отдельными должностными лицами своими публичными обязанностями по устранению конфликта интересов и пресечением дальнейшего нанесения такими действиями ущерба репутации публичной власти (предупреждение, освобождение от должности, досрочное прекращение полномочий и т.д.).

Текущие проблемы российской конституционно-правовой науки, связанные с адаптацией антикоррупционной проблематики в выделенном наиболее актуальном сегодня тематическом сегменте антикоррупционных стандартов, систематизированы и проанализированы в работе в **главе 2 «Антикоррупционные новеллы российского конституционного законодательства о лицах, замещающих государственные и муниципальные должности»**. Данная глава методологически структурирована в зависимости от роли, которую эти новеллы выполняют в решении фундаментальной проблемы в деятельности представителей власти, рассматриваемой под антикоррупционным углом зрения, – проблемы конфликта интересов.

Первый упомянутый срез вопросов раскрывается в **параграфе 2.1. «Антикоррупционные запреты и ограничения для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности»**, которые связываются с формированием условий для предотвращения конфликта интересов. Имеется в виду совокупность мер, полноценная реализация которых исключит или минимизирует вероятность возникновения конфликта интересов как такового.

Данный параграф разбит на две смысловые части. В первой обсуждены общие аспекты проблемы. С учетом позиций Конституционного Суда РФ рассмотрена базовая научная аргументация о конституционности должностных антикоррупционных ограничений. Анализируется система основных антикоррупционных запретов для представителей власти: дана их распространенная классификация, принятая в международных аналитических и справочных документах, выделены основные источники российского антикоррупционного и конституционного законодательства, которые их содержат, а также предложена их систематизация, удобная для дальнейшего более детального рассмотрения (запреты на ведение различной несовместимой с публичной должностью деятельности; различные запреты, связанные с получением не предусмотренных должностным порядком вознаграждений, благодарностей или знаков внимания; запреты использовать

ресурсы по должности в неслужебных целях; запрет 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). Оценена особенность этой системы запретов и специфика их отражения в действующем российском законодательстве.

Отдельно рассматриваются признаки различия антикоррупционных ограничений государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, а также проводится последовательное изучение специфики антикоррупционных ограничений замещающих государственные должности лиц, представляющих разные ветви власти (парламентариев, представителей высшей исполнительной власти и судей).

Вторая смысловая часть данного параграфа посвящена анализу отдельных наиболее актуальных для российского законодательства антикоррупционных запретов и ограничений лиц, замещающих государственные должности, оценке их содержания и особенностей отражения в российском конституционном законодательстве.

Оценивается запрет совмещения государственной должности с осуществлением некой иной деятельности: установлена его связь с предыдущим историческим этапом развития правовых гарантий беспристрастности представителей власти; выделена проблема разграничения «абсолютного» (“absolute”) и «относительного» (“relative”) конфликта интересов; выделены формы запрета совмещения должностей; дана оценка степени коррупционного риска по каждой форме совместительства; рассмотрены особенности стилистической формы отражения норм о данном запрете в базовом российском антикоррупционном Законе о противодействии коррупции 2008 г.; с точки зрения этого запрета оценивается правомерность участия разных типов должностных лиц в политической жизни; и др.

Отдельно рассмотрен также и другой принятый законодательством стилистический вариант решения проблемы несовместимости занятия государственной должности с какой-либо иной нежелательной активностью, а именно в связи с запретом заниматься другой оплачиваемой деятельностью: проанализирована степень строгости данного ограничения для лиц, замещающих государственные должности разных категорий и уровней публичной власти, разобраны имеющиеся в связи с этим на практике и в научной доктрине вопросы.

Следующий тип антикоррупционных запретов, связан с недопустимостью получения не предусмотренных законом вознаграждений, благодарностей или знаков внимания. Оценивается разнообразие его нормативных форм; приводится оценка научной критики в отношении качества действующего российского законодательства относительно категории подарков, в т.ч. так называемых «незначительных» подарков, «протокольных» подарков, подарков связанных и не связанных с

осуществлением должностных полномочий и т.д.

Рассмотрена проблема отсутствия четкого регулирования ограничений для замещающих государственные должности лиц (в отличие от государственных служащих), связанных трудоустройством после оставления государственной должности (“postpublic employment”). Оцениваются доводы, способствующие сохранению такой позиции действующего законодательства.

Кроме того в контексте решения проблемы конфликта интересов приведены суждения в отношении отдельно урегулированного в российском законодательстве запрета иметь счета в зарубежных банках, значимость которого в последние годы только повышается.

В параграфе 2.2. «Антикоррупционные обязанности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности» рассмотрены меры активной профилактики конфликта интересов, при которой должностные лица выступают в качестве инициативных субъектов. Профилактика конфликта интересов со стороны должностных лиц здесь, как и в предыдущем параграфе, также состоит в недопущении его появления, однако средства для этого избираются иные: должностные лица не просто должны выдержать начальные требования, необходимые для занятия должности, и пассивно соблюдать должностной режим в дальнейшем, но своими активными действиями они обязаны предпринимать особые усилия к тому, чтобы постоянно поддерживать в своей работе соответствующий антикоррупционный настрой, который является повседневным спутником должностной деятельности в современных государствах.

Среди новых, оригинальных, собственно антикоррупционных обязанностей, которые появились в последние десятилетия в практике и не были свойственны в качестве юридических обязанностей публичной службе России и зарубежных стран середины прошлого века можно назвать следующие: а) декларирование доходов, б) инициативная пропаганда антикоррупционной этики в среде своих подчиненных и других представителей власти, в) сообщение о возникновении личной заинтересованности, г) уведомление об обращениях к должностным лицам в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений.

Подавляющий объем действующего нормативного регулирования в рамках этого логического блока антикоррупционных новелл в настоящее время касается обязанности по декларированию доходов. Сообразно данному обстоятельству наибольшее внимание в этом параграфе также уделено данной обязанности. Рассмотрено ее назначение и содержание в зарубежной теории государственного управления, где она сформировалась, оценена взаимосвязь с концепцией конфликта интересов, прослежен генезис ее законодательного закрепления и распространения культуры декларирования доходов, оценены преимущества и недостатки практического действия декларирования доходов, по различным критериям классифицированы разновидности декларирования.

Среди основных российских проблем правового регулирования

имущественного декларирования оцениваются следующие: обеспечение доступности данных декларирования для общественности (в т.ч. их объем, степень полноты, детализации, круг родственников, активы которых подлежат раскрытию, гарантии сохранения тайны частной жизни должностного лица и членов его семьи, проблема изъятий и исключений в отношении отдельных должностных лиц ради обеспечения охраняемой законом тайны и т.д.); проблема контроля за достоверностью деклараций (назначение ответственных органов и процедуры контроля, определение соразмерных мер ответственности за недостоверное декларирование и др.); декларирование расходов (особенности специального Закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; соотношение с задачами ст. 20 Конвенции ООН против коррупции; практика Конституционного Суда РФ в части оспаривания правомерности решений и действий, связанных с изъятием имущества лиц, замещающих государственные и муниципальные должности и т.д.).

Следующая за декларированием разновидность антикоррупционной обязанности сформулирована как инициативная пропаганда антикоррупционной этики должностными лицами в среде своих подчиненных и в более широком кругу субъектов. В прямую противоположность обязанности декларирования она не урегулирована в российском законодательстве как таковая. Между тем, демонстрация приверженности публичных руководителей антикоррупционным ценностям (“leadership commitment”), их нацеленности на преломление высоких идеалов служебной этики в деятельности подведомственной им структуры, вовлечение в антикоррупционные практики («проактивная этика») подчиненных, коллег, партнеров и компаний, сотрудничающих с органом власти или выполняющих государственные заказы, является важным аспектом современной антикоррупционной культуры. Данный профиль работы должностных лиц сильно недооценен в российской антикоррупционной стратегии. Принимая во внимание, что в отечественной бюрократической традиции подчиненные склонны ориентироваться не только на определенные должностным регламентом формальные юридические предписания, но и на моральные установки и устные указания своих непосредственных и высших руководителей, у данной обязанности есть серьезный практический потенциал.

Следующая обязанность сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, рассматривается своеобразным дополнением комплексного механизма декларирования доходов и расходов, родственным нерегулярному декларированию «иных интересов». Но, в отличие от ежегодного декларирования, назначение которого состоит в формировании долгосрочной и системной информационной картины, иллюстрирующей публике отсутствие какой-либо зависимости должностного лица, которая бы

отвращала его от долга общественного служения, задача сообщения о личной заинтересованности заключается в том, чтобы решить конкретную проблему, связанную с фактом возникновения у должностного лица личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов. При этом о наличии данной проблемы ставится в известность руководитель или специальный орган, уполномоченный принимать решения по итогам рассмотрения каждой подобной ситуации. Проанализированы особенности закрепления данной обязанности в российском законодательстве в случае, когда она распространяется на лиц, замещающих государственные должности, и охарактеризованы правовые основы соответствующей процедуры.

Обязанность уведомления об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений также охарактеризована применительно к особой категории рассматриваемых в данной работе представителей власти, то есть лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. В этой связи в отличие от процедуры ее исполнения государственными и муниципальными служащими, едва ли ее можно считать урегулированной в законодательстве должным образом. Представлены доводы, обосновывающие такое положение дел; характеризуется институт «внепроцессуальных обращений», действующий в рамках системы российского судопроизводства; также приводится анализ рассматриваемого в этом же проблемном поле института защиты заявителей о правонарушениях (“whistleblowers protection”), который получил большое распространение в зарубежном законодательстве, но в российском остается отраженным крайне не полно, что обусловлено отсутствием однозначной официальной позиции как по поводу приемлемости самой концепции этого института, так и относительно вероятной траектории ее дальнейшего развития в отечественном праве.

Параграф 2.3. «Механизмы урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности» посвящен вопросам выхода рассматриваемой категории должностных лиц из ситуации конфликта интересов, когда, несмотря на системные профилактические меры (как антикоррупционные запреты и ограничения, так и обязанности по недопущению конфликта интересов), его все же не удалось предотвратить.

Исследовано разнообразие способов урегулирования конфликта интересов, предлагаемых в современной зарубежной и российской литературе, затрагивается вопрос о выборе способа урегулирования. Разбирается вопрос о том, как механизмы урегулирования конфликта интересов, рассматриваемые базовым российским антикоррупционным законом в качестве основных, проявляют себя в отношении наиболее интересных для конституционного права типов высших должностных лиц, замещающих государственные должности, таких как Президент РФ, федеральные парламентарии, федеральные министры, федеральные судьи, и

другие.

Сопоставление организовано путем выделения двух типов средств урегулирования конфликта интересов. Первые условно названы «должностными» (они так или иначе связаны с корректировкой порядка осуществления полномочий), это отвод или самоотвод, а также изменение должностного положения в различных вариантах, вплоть до отставки. Вторые названы «имущественными» (они связаны не с изменениями по должности, а с мерами, устраняющими корреляцию личных интересов занимающего публичную должность лица с его имущественной выгодой), к ним относятся, прежде всего, отказ от выгоды и передача имущества в доверительное управление.

Допустимость применения «должностных» мер урегулирования конфликта интересов поставлена в зависимость от способа замещения должности, то есть избрания или назначения, и обосновывается, что в системе конституционно-правовых отношений применение «должностных» способов проблематично. Рассмотрены отдельные проблемы правового регулирования «имущественных» способов урегулирования конфликта интересов замещающих государственные и муниципальные должности лиц, предложены варианты восполнения существующих в российском законодательстве пробелов.

Отдельному детальному разбору подвергается проблематика формирования организационных основ урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, как должностных лиц особого рода и участников конституционно-правовых отношений. Рассмотрены, в частности, основные модели организации так называемых специализированных антикоррупционных агентств, которые эксплуатируются в разных странах мира.

Проанализирована с разных сторон российская организационная модель урегулирования конфликта интересов в системе государственной и муниципальной службы, и указано не ее принципиальную неприменимость в системе конституционно-правовых отношений, где высшие органы власти находятся в более сложной, политической взаимосвязи, и выражают конституционный баланс системы сдержек и противовесов.

В изучении организационных основ формирования комиссий по урегулированию конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, выделено два вопроса: собственно вопрос о построении организационного механизма урегулирования их конфликта интересов и вопрос о внешнем контроле за итогами этой работы.

Отдельно рассмотрены проблемы организационной схемы урегулирования конфликта интересов в высшем российском законодательном органе, в российской судебной системе, а также системы, действующей в отношении иных лиц замещающих государственные должности Российской Федерации (т.е. за исключением федеральных парламентариев и судей), где российская антикоррупционная реформа

предложила единый организационный подход по урегулированию конфликта интересов силами главным образом Президента РФ, а также профильного для этого вопроса Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции и Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции. Последнюю сверхцентрализованную модель в известной мере можно считать оправданной практически. Однако конституционно-правовая научная оценка обнаруживает в ней серьезные концептуальные изъяны, подтверждающие необходимость поиска вариантов ее трансформации.

В завершающей части параграфа охарактеризованы базовые организационные подходы, которые федеральный законодатель сформировал для урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, и лиц, замещающих муниципальные должности. В последнем случае отмечена существенная пробельность и противоречивость законодательной модели урегулирования конфликта интересов.

Параграф 2.4. «Особенности ответственности за неурегулирование конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности» посвящен последствиям неурегулирования конфликта интересов, когда предшествующие меры пассивной и активной профилактики не дали результатов, а предусмотренные законодательством механизмы урегулирования конфликта интересов были проигнорированы.

Композиция рассмотрения данного среза проблем в этом параграфе учитывает, что вопрос об ответственности за неурегулирование конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, еще не прочно встроен в конституционно-правовую теорию. Поэтому в первую очередь рассмотрены те аспекты данной проблемы, которые способны обеспечить ее включение в российскую конституционно-правовую дискуссию на текущем этапе ее развития.

Среди этих аспектов для более детального разбора выделены следующие: вопрос концептуальной взаимосвязи проблематики новых антикоррупционных требований к представителям власти с проблемой позитивной конституционно-правовой ответственности; разнообразие форм ответственности за неурегулирование конфликта интересов в системе конституционно-правовых отношений; совершенствование законодательства в отношении наиболее строгой санкции, применяемой сегодня в российской практике в связи с неурегулированием конфликта интересов, в виде увольнения (освобождения от должности, досрочного прекращения полномочий, отставки и т.д.) должностных лиц, в особенности в результате такого основания как утрата доверия.

При характеристике первого аспекта констатируется вполне определенная корреляция вопроса о позитивной конституционно-правовой ответственности и вопроса об антикоррупционных обязанностях лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, как об определенном направлении современного понимания их «должного»,

«ответственного» поведения. При этом указывается, что более точно о месте антикоррупционных элементов статуса представителей власти в системе конституционно-правового знания можно будет судить лишь после того, как антикоррупционная проблематика прочно войдет в конституционно-правовую дискуссию и даст осязаемые практические результаты.

Второй выделенный для рассмотрения аспект проблемы – разнообразие форм ответственности за неурегулирование конфликта интересов в системе конституционно-правовых отношений. Этот вопрос рассматривается с позиции эволюции российского законодательства о конфликте интересов, то есть через призму поступательной юридизации изначально этических принципов служебного поведения, их конкретизации, уточнения, развития и, наконец, распространения на деятельность лиц, замещающих государственные должности как субъектов конституционно-правовых отношений. С позиций конституционно-правового анализа рассмотрены противоречия в развитии существующего российского антикоррупционного законодательства.

Подробно в работе оценен наиболее проблемный аспект ответственности за неурегулирование конфликта интересов, связанный с институтом утраты доверия как основания для применения санкций в отношении должностных лиц. Проанализировано происхождение и генезис данного концепта в российском законодательстве, особенности его развития и формирования нынешней системной модели его применения, закрепленной в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, в базовом Законе о противодействии коррупции 2008 г. Недостаточно четкая формализация оснований применения такого рода ответственности к должностным лицам данной категории, как и непрозрачность и редуцированный характер механизма ее использования, которые усугубляются пассивностью в совершенствовании источников конституционного законодательства, требует скорейшего переосмысления сложившейся практики.

В завершении параграфа дается анализ особенных случаев применения мер ответственности за неурегулирование конфликта интересов, которые в российском законодательстве прямо не вписаны в централизованную схему утраты доверия, а именно в связи с наложением ответственности за это нарушение на судей, а также парламентариев разных территориальных уровней: рассмотрены соответствующие закрепленные сегодня в действующем законодательстве принципиальные организационные модели, приведена их критика и оценены перспективы совершенствования.

В **Заключении** диссертационного исследования подводятся его итоги, формулируются наиболее обобщенные выводы, касающиеся направлений актуализации изучения антикоррупционной проблематики в современной российской науке конституционного права, а также вытекающие из этого предложения по совершенствованию концепции развития российского конституционного законодательства.

ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Работы, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности:

1. Шевердяев С.Н. Концептуальные пробелы в системе российского антикоррупционного законодательства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. №1. С. 121-131 (1,0 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,333);
2. Шевердяев С.Н. Освоение феномена политической коррупции в правовой науке: теоретические начала, опорные понятия и классификации // Юридическое образование и наука. 2019. №11. С. 21-28 (1,0 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,502);
3. Sheverdyayev S.N., Shenfeldt A.A. Evolution of the Concept of Political Corruption in Western and Russian Political Science and Law // Russian Law Journal. Vol 7. No 2. 2019. P. 53-80 (2,2 п.л.), (Scopus: CiteScore 2018 – 0,13; SJR 2018 – 0,164; SNIP 2018 – 0,517).
4. Шевердяев С.Н. Совершенствование правовых гарантий равенства прав кандидатов в российском избирательном законодательстве // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2019. №3. С. 20-29 (0,7 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,317);
5. Шевердяев С.Н. Институт конфликта интересов как инструмент контроля качества государственно-властной элиты: конституционно-правовая актуализация вопроса // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 44-50 (0,9 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 1,108);
6. Шевердяев С.Н. Предложения по корректировке российского избирательного законодательства в вопросе финансирования выборов // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 50-54 (0,6 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 1,108);
7. Шевердяев С.Н. Формы утверждения современных антикоррупционных стандартов в российском конституционном праве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2019. №3. С. 86-109 (1,6 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,239);
8. Шевердяев С.Н. Типология локальной деловой коррупции (К проекту Совета Европы о защите предпринимателей от коррупционных практик, ПРЕКОП) // Право и экономика. 2019. №5. С. 5-13 (0,8 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,432);

9. Шевердяев С.Н., Лаер Е.Л. Эволюция концепции открытого правительства в зарубежной правовой доктрине и законодательстве // Информационное право. 2019. №1. С. 9-12 (0,5 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,808);

10. Шевердяев С.Н. Рекомендации Четвертого оценочного раунда ГРЕКО: потенциал перенастройки российского конституционно-правового законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2019. №2. С. 42-51 (1,6 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 1,108);

11. Шевердяев С.Н. Особенности теоретической концепции и практики обеспечения открытости власти в российском законодательстве // Законодательство. 2018 №6. С. 28-37 (1,0 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,220);

12. Шевердяев С.Н. Актуальные направления разработки проблематики электоральной коррупции в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2017. №12. С. 18-23 (0,8 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 1,073);

13. Шевердяев С.Н. Проблемы противодействия муниципальной коррупции, затрагивающей предпринимателей // Право и экономика. 2017. №10. С. 5-14 (0,6 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,476);

14. Шевердяев С.Н. Потенциал средств массовой информации как института общественного антикоррупционного контроля // Журнал российского права. 2017. №9. С. 142-150 (0,8 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 1,592);

15. Шевердяев С.Н. Реализация стратегии «открытого правительства» в Казахстане: институциональный и законодательный контекст // Конституционное и муниципальное право. 2017. №7. С. 73-80 (1,0 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 1,073);

16. Шевердяев С.Н. Влияние антикоррупционных институтов российской административной реформы на развитие конституционного законодательства // «Право. Журнал Высшей школы экономики». 2017. № 1. С. 20-31 (0,9 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ отсутствует);

17. Шевердяев С.Н. Конституционно-правовые подходы к разработке антикоррупционной проблематики: основные маршруты // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. №4. С.73-91 (2,1 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,629);

18. Шевердяев С.Н. Системная коррупция как проблема науки конституционного права: обсуждение вопроса на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова // Конституционное и муниципальное право. 2016. №9. С. 10-16. (1,0 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 1,108);

19. Шевердяев С.Н. Правовые проблемы предвыборного отпуска и института неизбираемости // Государство и право. 2015. № 12. С. 55-62 (1,0 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,843);

20. Шевурдяев С.Н. Развитие понятия использования преимуществ должностного или служебного положения в российском избирательном законодательстве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2015. №4. С. 42-59 (1,2 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,235);
21. Шевурдяев С.Н. Допустимые отступления от принципа равенства пассивного избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2015. №8. С. 20-28 (1,5 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,941);
22. Шевурдяев С.Н. Концепция российского законодательства о доступе к правительственной информации в контексте посторонних законодательных влияний // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С.13-17 (0,8 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,785);
23. Шевурдяев С.Н. Некоторые новые аспекты в развитии российского конституционного и муниципального законодательства // Право и экономика. 2010. №4. С. 70-72 (0,3 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,249);
24. Шевурдяев С.Н. (в соавт. с Краснощекиным Р.А.) Вопросы организации преподавания антикоррупционной проблематики в российских вузах // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2010. №1. С. 121-129 (0,5 п.л.), (2-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,269);
25. Шевурдяев С.Н. Некоторые актуальные аспекты современной антикоррупционной реформы в России // Право и экономика. 2010. №3. С. 58-60 (0,3 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,249);
26. Шевурдяев С.Н. Формирование основ правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных актов и вопросы совершенствования официальной методики ее проведения // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20. С. 5-11 (0,9 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,494);
27. Шевурдяев С.Н. Преимущества и недостатки Федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 20-23 (0,5 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,494);
28. Шевурдяев С.Н. Возможности дальнейшего совершенствования президентского пакета антикоррупционных законов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10. С. 18-22 (0,6 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,494);
29. Шевурдяев С.Н. Перспективные направления развития категории гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2007. №16. С. 2-10 (1,3 п.л.), (5-летний импакт-фактор отсутствует);
30. Шевурдяев С.Н. Конституционно-правовой режим информации ограниченного доступа // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 21-27 (1,0 п.л.), (5-летний импакт-фактор отсутствует).

Монографии:

31. Шeverдяев С.Н. Отражение современной антикоррупционной культуры в российском конституционном праве. М.: Юстицинформ, 2020. (20 п.л.);
32. Шeverдяев С.Н. Конституционно-правовое противодействие коррупции: определение места и значения в системе антикоррупционной политики / Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / Под ред. С.А. Авакьяна. — М.: Юстицинформ, 2016. С. 76-207 (7,0 / 32 п.л.);
33. Шeverдяев С.Н. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма / Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. — М.: Юстицинформ, 2015. С. 270-405 (6,9 / 40,6 п.л.);
34. Шeverдяев С.Н. Программа учебного курса «Государство против коррупции: теория, законодательство, практика» / Конституционное право и проблемы коррупции: видение молодых ученых: коллективная монография / Отв. ред. канд. юр. наук. С.Н. Шeverдяев — М.: Юстицинформ, 2016. С. 270-294 (1,1 / 28,25 п.л.);
35. Шeverдяев С.Н. Теоретические основания моделирования системы государственной власти и особенности их конституционно-правового выражения / Современные проблемы организации публичной власти. Коллективная монография. / Под. ред. Проф. С.А. Авакьяна. М., 2014. С. 9-57 (2,6 / 11 п.л.);
36. Шeverдяев С.Н. (в соавт. с Монаховым В.Н., Панфиловой Е.А. и Фабричным С.Ю.) Гражданин имеет право знать: Как создавался закон «О порядке предоставления информации органам государственной власти и местного самоуправления Новгородской области» / Под ред. Е.А. Панфиловой. Великий Новгород, НП РИЦ «РОСАН», 2004. С. 27-55 (4 п.л.);
37. Шeverдяев С.Н. (в соавт. с Панфиловой Е.А.) Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М.: ДеНово, 2005 г. (6,5 п.л.);
38. Шeverдяев С. (в соавт. с Савинцевой М., Чуклиновым А., Чирковой Е.) Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 г. / Под ред. Е.А. Панфиловой, К. Рида.— М.: Правиздат, 2004 (11 п.л.);
39. Шeverдяев С.Н. Правовая модель обеспечения открытости власти (Разработка, принятие и двухлетняя практика реализации калининградского закона о доступе к информации. — М.: Правиздат, 2004 (4,6 п.л.).

Учебные (учебно-методические) пособия:

40. Шeverдяев С.Н. Конституционное право и коррупция: введение в проблему / Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие) / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. — М.: Юстицинформ, 2016. С. 13-211 (5,6 / 35,5 п.л.);

41. Шeverдяев С.Н. Организация государственной власти и разделение властей во Франции / Организация государственной власти в России и зарубежных странах. Учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А.- М.: Юстицинформ, 2014. С. 352-385 (1,5 / 14,9 п.л.);

42. Шeverдяев С.Н. Организация государственной власти в Китае / Организация государственной власти в России и зарубежных странах. Учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А.- М.: Юстицинформ, 2014. С. 487-514 (1,4 / 14,9 п.л.).

Иные публикации:

43. Шeverдяев С.Н. К вопросу о роли лидерства в укреплении антикоррупционной культуры / В сб. Право против коррупции: миссия и новые тренды: материалы Восьмого Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 20 марта 2019 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИД «Юриспруденция», 2020. С. 177-182 (0,3 п.л.);

44. Шeverдяев С.Н. Конституционное законодательство о противодействии политической коррупции: система и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. №1. С. 45-52 (0,8 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,485);

45. Шeverдяев С.Н. Научный проект по исследованию правовых возможностей гарантирования качества политической элиты // Конституционное право: итоги развития, проблемы и перспективы: сборник материалов международной научной конференции. М, 2017. С. 89–93 (0,2 п.л.);

46. Шeverдяев С.Н. Конституционное право в окружении политических традиций и политических амбиций / Конституционное право и правовая культура Японии и России: вопросы развития: Сборник докладов участников российско-японской научно-практической конференции. М., 2014 г. С. 161-166 (0,2 п.л.);

47. Шeverдяев С.Н. О новой редакции принципов служебного поведения государственных служащих // Право и политика. 2010. № 1 (121). С. 18-19 (0,2 / 6,4 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ отсутствует);

48. Шевердяев С.Н. Конституционные гарантии самобытности и конкурентоспособности России в идеологической сфере / Открытый конкурс работ молодых ученых. М.: МГОФ «Знание», 2009. Ч. I. С. 268-317 (3,0);

49. Шевердяев С.Н. Право на доступ к информации в России: проблемы теории и законодательства // Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации. – М.: Институт проблем информационного права, 2004. С. 217-270 (2,7 п.л.);

50. Шевердяев С. (в соавт. с Филипповым И.) Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2001. №3. С. 124-134 (0,8 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ отсутствует);

51. Шевердяев С.Н. Право на информацию: к вопросу о конституционно-правовой сущности // Право и политика. 2001. № 10. С. 91-100 (0,9 п.л.), (5-летний импакт-фактор РИНЦ отсутствует).