

УДК 342.8

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/3/13-21>

МЕЖДУНАРОДНЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ  
ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ ПРОТИВ «ГРЯЗНЫХ ДЕНЕГ»  
В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

С. Н. Шевердяев

*Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова*

Поступила в редакцию 26 августа 2022 г.

**Аннотация:** *рассматривается попытка международного сообщества сформировать антикоррупционные стандарты, препятствующие влиянию на выборные механизмы коррупционных капиталов. Основной гарантией для этого служит тотальная прозрачность частного финансирования избирательных кампаний и политических партий. Однако достигнутый прогресс национального законодательства в части имплементации соответствующих положений Конвенции ООН против коррупции 2003 г. оказывается явно недостаточным.*

**Ключевые слова:** *выборы, избирательное право, избирательный процесс, «грязные деньги», электоральная коррупция, политическая коррупция, международные антикоррупционные стандарты.*

**Abstract:** *this article discusses the attempts of the international community to form anti-corruption standards that prevent the influence of corrupt capital on electoral mechanisms. The main guarantee for this is the total transparency of private financing of election campaigns and political parties. However, the progress made by the national legislation regarding the implementation of the relevant provisions of the UN Convention against Corruption of 2003 is clearly insufficient.*

**Key words:** *elections; electoral law; electoral process; "dirty money"; electoral corruption; political corruption; international anti-corruption standards.*

Проблема противодействия легализации (или «отмыванию») криминального капитала является давним направлением международного сотрудничества и урегулировано в ряде крупных международных соглашений. Дополнительный импульс его развитию придает тот факт, что практика рассмотрения данного вопроса сформировалась в тесной связи с финансированием терроризма, который воспринимается как одна из приоритетных угроз международному правопорядку<sup>1</sup>.

---

13

---

<sup>1</sup> Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (CETS № 198) [рус., англ.] : заключена в г. Варшаве 16.05.2005 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 8. Ст. 1091 ; Договор государств – участников Содружества Независимых Государств о противодействии легализации (отмыванию)

Однако легализация преступно нажитых активов хорошо известна и международному антикоррупционному движению. Во-первых, преступные синдикаты для отмывания своих криминальных капиталов, полученных по некоррупционным деяниям (незаконная торговля оружием, наркоторговля и т. п.), могут прибегать к коррупционным механизмам, например путем подкупа проверяющих органов. Во-вторых, собственно совершившие коррупционные деяния лица (коррупционеры) могут использовать механизмы отмывания незаконных, коррупционных активов, например, многократно меняя их правовой статус или перевода в зарубежные оффшорные юрисдикции.

Поэтому проблема подтверждения законности происхождения коррупционных активов (в том числе выявление «конечного бенефициара» имущества) стала одним из ключевых пунктов в развитии международной антикоррупционной повестки. Конвенция ООН против коррупции 2003 г. закрепила основные параметры противодействия отмыванию коррупционных капиталов (ст. 14, 23, 52)<sup>2</sup>. Не без сложностей, но продолжает развиваться интересная британская практика вынесения так называемых «постановлений о необъяснимом благосостоянии» (Unexplained wealth order), которая позволяет замораживать активы иностранцев и блокировать их крупные приобретения в Великобритании, если у компетентных органов возникают сомнения в законности происхождения соответствующих финансовых средств.

Оставаясь крупным направлением общей антикоррупционной повестки, проблема криминального происхождения активов имеет свое вполне осязаемое выражение и в рамках специальной проблематики антикоррупционных стандартов избирательного процесса. Они сформировались не в одночасье. Например, один из лейтмотивов Уотергейтского скандала в США 1972–1974 гг. – это финансирование избирательных кампаний крупными американскими транснациональными корпорациями, которые активно использовали подкуп иностранных должностных лиц для получения выгодных контрактов, не брезговали при попустительстве или даже поддержке американских властей менять политический ландшафт отдельных стран третьего мира к своей коммерческой выгоде, используя самые «грязные технологии» из репертуара политической преступности.

Однако на уровне крупнейших международных документов ООН и региональных межгосударственных союзов установление правового стандарта, отчетливо направленного на предотвращение перетекания «грязных денег» в политику через избирательный процесс, приходится на начало 2000-х гг. Так, в Конвенции Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней от 1 июля 2003 г. для этого сформули-

---

преступных доходов и финансированию терроризма : подписан в г. Душанбе 05.10.2007 // Там же. 2010. № 24. Ст. 2940.

<sup>2</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции : принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.

рован прямой запрет в ст. 10: «Каждое государство должно принять законодательные или иные меры, запрещающие... использование в целях финансирования политических партий таких средств, которые получены незаконным и коррупционным способом»<sup>3</sup>.

Наиболее авторитетный международный антикоррупционный документ – Конвенция ООН против коррупции 2003 г., которая ратифицирована и Российской Федерацией<sup>4</sup>, также включает на этот счет важные ориентиры. Известно, что при ее разработке текст исходной статьи, посвященной политическим партиям, предусматривал, подобно Африканской конвенции, прямой запрет на использование для пополнения партийных фондов коррупционных капиталов<sup>5</sup>. Однако финальная версия нормы, локализованной в ч. 3 ст. 7 Конвенции ООН против коррупции предусматривает более общую формулировку универсального антикоррупционного стандарта для избирательного процесса: «Каждое государство-участник рассматривает также возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий». Иными словами, центральной идеей правового регулирования политических финансов с позиции базовой антикоррупционной конвенции ООН является прозрачность.

Между тем среди исследователей распространено представление, что данная формулировка не исключает, а, напротив, предполагает, что государства в своем национальном избирательном законодательстве разовьют гарантии, препятствующие появлению «грязных денег» на выборах. Наиболее распространенным вариантом реагирования на это обязательство со стороны национального права является закрепление так называемого «криминального ценза», т. е. прямого запрета для лиц, осужденных за совершение ряда преступлений, участвовать лично в качестве кандидата на выборные должности<sup>6</sup>. Действительно, существует обоснованное сомнение, что уголовный преступник до момента официального признания его исправления привнесет в избирательный процесс чистые помыслы и привлечет чистые деньги для своей избирательной кампании.

Можно предположить, что для государств, которые имеют ограниченные возможности по правовому урегулированию политического фи-

---

<sup>3</sup> URL: <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption> (дата обращения: 01.06.2022).

<sup>4</sup> О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции : федер. закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12. Ст. 1231.

<sup>5</sup> Подготовительные материалы. Переговоры о разработке Конвенции ООН против коррупции. Управление ООН по наркотикам и преступности, Вена ; Нью-Йорк, 2010. С. 96.

<sup>6</sup> The United Nations Convention Against Corruption: A Commentary. Edited by Cecily Rose, Michael Kubiciel, Oliver Landwehr. 2019. P. 74.

нансирования, в связи с распространением на него защиты свободы самовыражения (как это имеет место, например, в США<sup>7</sup>), доступ криминального капитала к финансированию выборов более целесообразно строить по линии ограничения принципа всеобщности избирательного права, совершенствуя в законодательстве нюансы криминального ценза. Однако когда таких доктринальных ограничений в конституционном законодательстве государства нет, то более простая и ясная логика правовых установлений, четко вытекающая из задачи недопуска криминального капитала в политику, представляется более предпочтительной.

Едва ли можно считать понятие «грязные деньги» претендующим на то, чтобы стать правовым. Оно используется в околоюридической литературе скорее в качестве броского образа, чтобы определить примерную область проблем для общего разграничения с другими подобными проблемами исследуемой области. Для этих же целей данный термин используется и в настоящем тексте. При этом если под «грязными деньгами» понимать любые активы, которые появились в избирательных фондах с нарушением закона, то это чрезмерно расширяет проблему и поглощает многие другие актуальные вопросы темы. Менее широкое понимание данного термина можно связать с теми активами, которые получены партиями с различными нарушениями финансового, налогового и прочего подобного законодательства. Но всё же, как правило, понятие «грязные деньги» воспринимается в еще более узком значении – как финансовые активы, которые возникают в результате преступной деятельности, связанной с совершением тяжких преступлений против личности, общественной безопасности и им подобных, которые далеки от беловоротничковой финансовой преступности (например, подразумевающие убийства, терроризм, бандитизм, наркоторговлю, работоторговлю, торговлю оружием и т. п.).

Очевидно, что подобного рода проблема будет актуальной не в связи с деятельностью преступников-одиночек, которые после совершения тяжкого преступления задумываются о политической карьере. В первую очередь, речь идет о преступных кланах, которые в силу неразвитости правоохранительной системы государства пускают глубокие корни в местный социум, стабилизируют извлечение из него преступного дохода, формируют и укрепляют устойчивость своей криминальной экономической модели. Находясь вне общественных взаимодействий политических субъектов, такие преступные кланы приносят обществу вред, главным образом оставаясь в рамках своей ниши. Однако желание со временем получить постоянную защиту нажитых капиталов, а также придать своему образу жизни респектабельности и очистить репутацию влечет представителей верхушки криминального мира в политику. Опасность «грязных денег» заключается в том, что правила жизни узкой криминальной ниши через

---

<sup>7</sup> См., например: Дэвид Я. Демократия, власть и Верховный суд : сравнительный анализ реформ финансирования избирательных кампаний // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 3 (56). С. 167.

посредство избирательного процесса и прихода во власть криминалитета становится общим правилом для всех жителей местного сообщества.

Такая стратегия выживания криминальных кланов была прежде характерна для некоторых стран Южной Европы, свидетельством чему служит хрестоматийный пример итальянской мафии второй половины XX в. Однако после проведения знаменитой полицейской операции «Чистые руки» в 1990-е гг. существенно изменился политический ландшафт Италии, на смену старых партий, сложившихся еще после Б. Муссолини, приходят новые политические силы, включая партию С. Берлускони<sup>8</sup>. Едва ли можно утверждать, что к нашему времени политический процесс Италии полностью очищен от коррупции, однако путь «грязных денег» в политику стал гораздо более трудным.

Некоторые страны Латинской Америки за долгое время функционирования на их территории влиятельных наркокартелей также превратились в лубочный пример заражения политического механизма «грязными деньгами». Некоторой особенностью таких стран является относительная развитость частного сектора, что в нашем вопросе важно, поскольку именно бизнес оказывается способен продуцировать частные пожертвования для политических партий. Но в то же время уровень политической свободы, а также масштабы коррупции в известных общемировых социологических замерах отправляют эти страны в список аутсайдеров. При всей условности подобных рейтингов, тем более условности сравнений этих рейтингов, можно привести в пример Мексику, где по Индексу уровня экономической свободы 2022 г. от Heritage Foundation она стоит на 67-м месте из 177<sup>9</sup>, но по Индексу «Состояние свободы в мире» (т. е. по уровню политических и гражданских свобод) 2022 г. от Freedom House она занимает уже 103-е место из 209<sup>10</sup>, а вот по Индексу восприятия коррупции 2021 г. от Transparency International Мексика стоит и вовсе на 124-м месте из 180 охваченных обзором стран<sup>11</sup>.

В известной для антикоррупционной литературы географической классификации коррупции выделяется даже особый, латиноамериканский тип коррупции (наряду с западноевропейским, азиатским и африканским). Ему свойственны следующие черты: «Попустительство правительства коррупции дает возможность теневым и криминализованным секторам экономики достигнуть могущества, соизмеримого с государственным. Спихавшаяся власть оказывается на десятилетия втянутой в жесткое прямое противостояние с мафией, ставшей государством в государстве. Экономическое благополучие становится задачей не

---

<sup>8</sup> См., например: *Бернетт С. Х., Мантовани Л.* Итальянская гильотина. Операция «Чистые руки» и свержение Первой итальянской Республики / пер. с англ. Г. И. Григорьевой ; отв. ред. С. Росси, В. П. Кашепов. М., 1999.

<sup>9</sup> URL: <https://www.heritage.org/index/ranking> (дата обращения: 01.06.2022).

<sup>10</sup> URL: <https://gtmarket.ru/ratings/freedom-in-the-world> (дата обращения: 01.06.2022).

<sup>11</sup> URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/mex> (дата обращения: 01.06.2022).

только недостижимой, но даже второстепенной на фоне других проблем. Постоянная политическая нестабильность увеличивает шансы установления диктатуры на волне борьбы с коррупцией...»<sup>12</sup>.

Таким образом, государства с относительно развитой экономикой, но слабыми политическими институтами и правоохранительной системой оказываются в наибольшей степени уязвимы перед «грязными деньгами».

Отечественная конституционно-правовая литература также не лишена интереса к рассматриваемой проблематике «грязных денег» в избирательном процессе и вопросам их «отмывания» с использованием процедур финансирования политических партий и избирательных кампаний. К примеру, В. В. Красинский приводит любопытную классификацию способов отмывания денежных средств в избирательном процессе: «В ходе выборов денежные средства могут отмываться через различные структуры:

– специально создаваемые политические партии или избирательные блоки, обладающие правом выдвижения кандидатов в депутаты, с помощью продажи «проходных» мест в партийных списках;

– кредитные организации путем сговора отдельных кандидатов, избирательных блоков с руководством банков для размещения незаконно полученных доходов на счетах руководимых ими банков (филиалов) и дальнейшего использования на нужды избирательных кампаний;

– организации, оказывающие рекламные услуги (организации политических консультантов-технологов, PR-агентства), с использованием завышенных расценок на социологические опросы, а также эксклюзивного обслуживания отдельных кандидатов, избирательных объединений указанными структурами, принадлежащими финансово-промышленным группам;

– учрежденные кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками организации телерадиовещания, периодические печатные издания;

– службы безопасности кандидатов, избирательных объединений (частные охранные предприятия, действующие в интересах кандидатов, избирательных объединений);

– предприятия, организации, учреждения сферы услуг»<sup>13</sup>.

Укажем на еще один интересный момент, способный повлиять на концепцию развития избирательного законодательства в части финансирования выборов. Заслуживающей внимания выглядит критика той позиции, что существенное повышение или даже снятие лимитов на электоральные расходы якобы способно решить проблему использования

<sup>12</sup> Антикоррупционная политика : учеб. пособие / под ред. Г. А. Сатарова. М., 2004. С. 79–80.

<sup>13</sup> Красинский В. В. Борьба с отмыванием денежных средств в ходе выборов : проблема и возможные пути ее разрешения // Право и политика. 2003. № 6. С. 54–63.

для этого средств, неучтенных в избирательных фондах. Однако сущность «грязных денег», связанная со сложностью прямой демонстрации их использования, ясно показывает, что установление в законе более высоких лимитов расходов при наличии налаженной схемы позволит при необходимости отмыть лишь еще больше криминальных доходов. Кроме того, повышение или снятие лимитов не способно сдержать теневые расходы, поскольку они могут такими субъектами использоваться для не совсем законных целей ради обеспечения своей победы над оппонентами по избирательной кампании (например, «черный пиар», подкуп избирательных или правоохранительных органов, подкуп другого кандидата и пр.)<sup>14</sup>.

В части рекомендаций, касающихся организации контроля за законностью происхождения средств, поступающих на избирательные счета кандидатов и политических партий, интересным выглядит мнение о целесообразности возложения обязанности по такой проверке на банковские учреждения, в которых открываются соответствующие счета. При этом предлагается уведомлять о проверке как кандидатов (партии), так и избирательные органы<sup>15</sup>. В этом есть определенный смысл, особенно в странах, которые испытывают проблемы с обеспечением полноценного государственного контроля за законностью происхождения пожертвований, учитывая, что проверяющие органы часто недофинансируются или сами находятся в политической зависимости, а банки в этой части в последние годы стали гораздо щепетильнее и профессиональнее ввиду развития новых международных антикоррупционных правил ведения банковского учета.

Таким образом, можно заключить, что международное сообщество через антикоррупционные конвенции подталкивает национальные правительства к тому, чтобы более активно бороться с криминальным капиталом в избирательном процессе. Традиционных мер в отношении развития «криминального ценза» становится недостаточно. На базе международных антикоррупционных стандартов необходимо разрабатывать специальные механизмы, гарантирующие тотальную прозрачность частного финансирования избирательных кампаний и политических партий.

### Библиографический список

Антикоррупционная политика : учеб. пособие / под ред. Г. А. Сатарова. М. : СПАС, 2004.

*Бернетт С. Х., Мантовани Л.* Итальянская гильотина. Операция «Чистые руки» и свержение Первой итальянской Республики / пер. с англ.

---

<sup>14</sup> См.: *Помазанский А. Е.* Ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании в законодательстве о выборах // Журнал российского права. 2007. № 2.

<sup>15</sup> См.: *Шапошников А. В.* Правовые основы финансирования и финансового контроля избирательных кампаний и деятельности избирательных комиссий : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 91.

Г. И. Григорьевой ; отв. ред. С. Росси, В. П. Кашепов. М. : Юстицинформ, 1999.

*Дэвуд Я.* Демократия, власть и Верховный суд : сравнительный анализ реформ финансирования избирательных кампаний // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 3 (56).

*Красинский В. В.* Борьба с отмыванием денежных средств в ходе выборов : проблема и возможные пути ее разрешения // Право и политика. 2003. № 6. С. 54–63.

*Помазанский А. Е.* Ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании в законодательстве о выборах // Журнал российского права. 2007. № 2.

*Шапошников А. В.* Правовые основы финансирования и финансового контроля избирательных кампаний и деятельности избирательных комиссий : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

The United Nations Convention Against Corruption: A Commentary. Edited by Cecily Rose, Michael Kubiciel, Oliver Landwehr. 2019.

### References

Anti-corruption policy : Study guide / Edited by G. A. Satarov. М. : SPAS, 2004.

*Burnett S. H., Mantovani L.* The Italian Guillotine. Operation “Clean Hands” and the overthrow of the First Italian Republic / Translated from the English by G. I. Grigorieva; Ed.: Sergio Rossi, V.P. Kashepov. М. : Justicinform, 1999.

*Davud Ya.* Democracy, Power and the Supreme Court: a comparative analysis of election campaign finance reforms // Comparative Constitutional Review. 2006. № 3 (56).

*Krasinsky V. V.* Combating money laundering during elections: the problem and possible ways to resolve it // Law and politics. 2003. № 6. P. 54–63.

*Pomazansky A. E.* Responsibility for violation of the procedure for financing the election campaign in the legislation on elections // Journal of Russian Law. 2007. № 2.

*Shaposhnikov A. V.* Legal foundations of financing and financial control of election campaigns and the activities of election commissions : dis. ... cand. jurid. sciences. М., 2003.

The United Nations Convention Against Corruption: A Commentary. Edited by Cecily Rose, Michael Kubiciel, Oliver Landwehr. 2019.

### Для цитирования:

*Шевердяев С. Н.* Международные антикоррупционные правовые стандарты против «грязных денег» в избирательном процессе // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 3 (50). С. 13–21. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/3/13-21>

### Recommended citation:

*Sheverdyayev S. N.* International anti-corruption legal standards against “dirty money” in the electoral process // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 3 (50). P. 13–21. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/3/13-21>

*Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова*

*Шевердяев С. Н., доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, исполнительный директор Научно-образовательного центра конституционализма и местного самоуправления юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова*

*E-mail: snshev@gmail.com*

*Lomonosov Moscow State University*

*Sheverdyayev S. N., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department, Executive Director of the Scientific and Educational Center for Constitutionalism and Local Self-Government of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University*

*E-mail: snshev@gmail.com*