

ПЕРЕВОДНЫЕ СТАТЬИ / TRANSLATED ARTICLES

Ответственные за подбор: Дж. Шаббар, П. А. Кабанов /
Persons in charge of selection: J. Shabbar, P. A. Kabanov

УДК 328.185:340.13:343.35(73)

DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/2782-2923.2021.3.573-602>

Научная статья

М. Дж. МОРГАН¹

¹ Школа права Фордемского университета, г. Нью-Йорк, США

ЗАПОЛНИТЬ ПРОБЕЛЫ: ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПОСЛЕ ДЕЛА KELLY V. UNITED STATES

Майкл Дж. Морган, степень кандидата права, 2022 г., Школа права Фордемского университета; степень бакалавра искусств получена в 2019 г. в Университете Пенсильвании

Цель: выявление пробелов и противоречий в федеральном антикоррупционном законодательстве Соединенных Штатов Америки, а также выработка способов их разрешения и восполнения.

Методы: диалектический подход к познанию социальных явлений с использованием основанных на нем общен научных (анализ, синтез, индукция) и частнонаучных (формально-юридический, системный, сравнительно-правовой, социологический) методов познания.

Результаты: в последние годы политическая коррупция становится все более распространенным явлением в США. Средства массовой информации постоянно сообщают о коррупционных скандалах с участием официальных лиц. Однако федеральное правительство чаще всего не может привлечь государственных служащих к ответственности. Верховный суд Соединенных Штатов Америки неоднократно отменял обвинительные решения федеральных судов по коррупционным делам в отношении государственных служащих. Причина этого не только в отсутствии состава преступления или доказательств, сколько в отсутствии законов, которые бы адекватно оценивали коррупционное поведение. В результате этого коррупционные деяния, получившие огласку и общественное осуждение в средствах массовой информации, оказываются оправданными в системе правосудия. В данной статье представлены недавние коррупционные дела и анализируются обоснования решений по ним, в том числе громкое уголовное дело Келли против Соединенных Штатов Америки.

Впервые статья опубликована на английском языке в журнале Fordham Law Review. По вопросам коммерческого использования обратитесь в редакцию данного издания.

Цитирование оригинала статьи на английском: Michael J. Morgan, Bridging the Gap: Assessing the State of Federal Corruption Law After Kelly v. United States, 89 Fordham L. Rev. 2339 (2021).

URL публикации: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol89/iss5/20/>

Морган М. Дж. Заполнить пробелы: оценка состояния федерального антикоррупционного законодательства после дела Kelly v. United States
Morgan M. J. Bridging the gap: assessing the state of federal corruption law after Kelly v. United States



Научная новизна: в работе сделан вывод о том, что в деле Келли суд заявляет Конгрессу Соединенных Штатов Америки о необходимости реформирования антикоррупционного законодательства в части более четкого определения признаков коррупционного поведения. В связи с этим в работе на основе анализа дела Келли и других преступлений коррупционной направленности предлагаются поправки в части определения понятия «добросовестная служба» в законодательстве Соединенных Штатов Америки. Представляется, что данная поправка позволит обеспечить федеральных обвинителей адекватным законодательством для борьбы с коррупцией.

Практическая значимость: основные положения и выводы статьи могут быть использованы в научной, педагогической и правоприменительной деятельности при рассмотрении вопросов, связанных с предупреждением и пресечением правонарушений.

Ключевые слова: пробелы; противоречия; коррупция; противодействие коррупции; добросовестная служба; Kelly v. United States

Благодарность: автор благодарит своих родителей Джона и Ким и бабушек Милли и Джеки за их безграничную поддержку и одобрение. Также хотелось бы поблагодарить профессора Джеда Шугермана, Стивена Стилла, редакторов и сотрудников журнала Fordham Law Review за их работу и ценные советы.

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Статья находится в открытом доступе в соответствии с Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), предусматривающем некоммерческое использование, распространение и воспроизведение на любом носителе при условии упоминания оригинала статьи.

Как цитировать русскоязычную версию статьи: Морган М. Дж. Заполнить пробелы: оценка состояния федерального антикоррупционного законодательства после дела Kelly v. United States // Russian Journal of Economics and Law. 2021. Т. 15, № 3. С. 573–602. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/2782-2923.2021.3.573-602>

The scientific article

M. J. MORGAN¹

¹ Fordham University School of Law, New York, USA

BRIDGING THE GAP: ASSESSING THE STATE OF FEDERAL CORRUPTION LAW AFTER KELLY V. UNITED STATES

Morgan, Michael J., J. D. Candidate, 2022, Fordham University School of Law; B. A., 2019, University of Pennsylvania

Objective: to reveal the gaps and contradictions in the US federal anti-corruption law, to elaborate the means of solving the contradictions and bridging the gaps.

Methods: dialectical approach to cognition of social phenomena using the general scientific (analysis, synthesis, induction) and specific scientific (formal-legal, systemic, comparative-legal, sociological) research methods.

Results: Political corruption in the United States has become more and more prevalent in recent years. These days it seems difficult to turn on the news without hearing accusations of a public official caught in a scandal. Despite the frequency of the corrupt acts, however, the federal government remains largely unable to hold state actors accountable. The U.S. Supreme Court has consistently overturned federal convictions of state officials charged with committing corrupt acts. The issue in

The article was first published in English language by Fordham Law Review. Regarding the commercial use, contact the editorial office of this outlet.

For original publication: Michael J. Morgan, Bridging the Gap: Assessing the State of Federal Corruption Law After Kelly v. United States, 89 Fordham L. Rev. 2339 (2021).

Publication URL: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol89/iss5/20/>

Морган М. Дж. Заполнить пробелы: оценка состояния федерального антикоррупционного законодательства после дела Kelly v. United States
Morgan M. J. Bridging the gap: assessing the state of federal corruption law after Kelly v. United States

these cases is not the lack of corruption or proof of the acts but rather, the lack of laws that adequately criminalize the corrupt conduct. As a result, the same corrupt actions being publicly denounced in the news are being excused in the justice system. This paper examines the Court's recent corruption cases and analyzes the rationales behind them, including *Kelly v. United States*, the most recent case in the federal corruption saga.

Scientific novelty: the author concludes that in *Kelly V. United States* the Court is sending a clear message to the US Congress: amend the corruption laws to properly cover the conduct. In this regard, the author proposes an amended version of the current law that takes into account the analysis of Kelly and other federal corruption cases. It is proposed to define "honest services" in the federal law, which would provide federal prosecutors a viable statute to combat corruption.

Practical significance: the main provisions and conclusions of the article can be used in scientific, pedagogical and law enforcement activities when considering the issues related to prevention and control of law breaches.

Keywords: Gaps; Contradictions; Corruption; Corruption counteraction; Honest services; *Kelly v. United States*

Acknowledgements: Thank you to my parents, John and Kim, and my grandmothers, Millie and Jackie, for their unabridged support and encouragement. I would also like to thank Professor Jed Shugerman, Steven Still, and the editors and staff of the Fordham Law Review for all their efforts and guidance.

The article is in Open Access in compliance with Creative Commons Attribution NonCommercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), stipulating non-commercial use, distribution and reproduction on any media, on condition of mentioning the article original.

For citation of Russian version: Morgan M. J. Bridging the gap: assessing the state of federal corruption law after *Kelly v. United States*, *Russian Journal of Economics and Law*, 2021, Vol. 15, No. 3, pp. 573–602. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/2782-2923.2021.3.573-602>

Введение

9 сентября 2013 г. высокопоставленные чиновники из Нью-Джерси приказали сотрудникам портовых властей Нью-Йорка и Нью-Джерси (Портнадзору) закрыть две полосы моста Джорджа Вашингтона [1]. Три оживленные полосы, которые десятилетиями обслуживали движение из Форта Ли в Нью-Джерси, неожиданно превратились в одну полосу¹. Портнадзор возражал, но чиновники штата ответили, что проводят анализ трафика и нет необходимости предупреждать власти Форта Ли и полицию [1].

Внезапное закрытие этого самого оживленного в мире моста вызвало катастрофу в сфере общественной безопасности. Автомобили, едущие в Манхэттен, полностью перекрыли Форт Ли [2]. Все улицы были забиты машинами, и это в ту неделю, на которую пришлись первый день учебного года, Йом-кипур и годовщина теракта 11 сентября [1]. Скорая помощь не смогла добраться до человека с сердечным приступом², школьные автобусы часами стояли в проб-

ках [1]. Получасовая дорога до работы превратилась в четырехчасовой кошмар [1].

В попытке справиться с хаосом мэр Форт Ли Марк Соколич связался с заместителем исполнительного директора Портнадзора Биллом Барони и попросил о помощи [1]. В одном из множества голосовых сообщений, так и оставшихся без ответа, он задал простой, но полный отчаяния вопрос: «Кто имеет зуб на меня?» [3].

Зуб на него имела Бриджет Энн Келли, заместитель руководителя аппарата тогдашнего губернатора Нью-Джерси Криса Кристи³. То, что они называли «анализом трафика», было на самом деле результатом многоступенчатого злоупотребления полномочиями, чтобы наказать мэра Форта Ли, принадлежащего к демократической партии. Позже это событие получит название «Бриджгейт»⁴.

Соколич отказался поддержать Криса Кристи на перевыборах, и Келли обратилась к Барони с планом мести⁵. Они запланировали намеренно перекрыть до-

¹ См. *Kelly v. United States*, 140 S. Ct. 1565, 1568 (2020).

² См. *Kelly*, 140 S. Ct. at 1570.

³ См. *Kelly*, 140 S. Ct. P. 1570.

⁴ См. там же. P. 1569.

⁵ См. там же.

рогу на Форт Ли, чтобы «создать пробки и наказать мэра Соколича»⁶. В результате дороги были перекрыты четыре дня, пока исполнительный директор Портнадзора не обнаружил «коррупционное решение» Келли и Барони и не отменил его⁷.

Федеральные прокуроры обвинили Барони и Келли в мошенничестве с использованием электронных средств коммуникации по ст. 18 U.S.C. § 1343 и 666 (a) (1) (A)⁸. Присяжные признали их виновными по всем пунктам⁹. Третья выездная сессия суда подтвердила это решение, отклонив возражение Барони и Келли о недостаточности свидетельств их вины¹⁰. Выездной суд постановил, что Келли и Барони как минимум нарушили Закон о мошенничестве с использованием электронных средств коммуникации, лишив Портнадзора возможности пользоваться услугами госслужащих¹¹. Верховный суд США не согласился с этим решением. В мае 2020 г. он отменил решение Третьей выездной сессии в постановлении по делу *Kelly v. United States*¹². Суд постановил, что план с закрытием моста с целью наказать политического противника не нарушил федеральных антикоррупционных законов¹³.

Дело *Kelly* – лишь последнее из множества дел, демонстрирующих приверженность Верховного суда к узкой интерпретации федеральных антикоррупционных законов¹⁴. Сценарий типичен: политические деятели совершают что-то, что признается всеми неправильным и коррупционным¹⁵. Их привлекают к ответственности за злоупотребление служебным положением в личных целях, так как своими действиями они нанесли ущерб тому самому обществу, которое представляют. Однако по существующим

федеральным законам их деяния не являются преступными, поскольку этими законами такие действия не предусмотрены.

Причина упорного нежелания Верховного суда поддерживать обвинения в коррупции на федеральном уровне может быть в том, что суд считает такое положение нормальной практикой в современном мире – что поведение даже коррумпированных чиновников нельзя регулировать федеральными законами [4]. Если дело в этом, то Верховный суд закрепляет коррупцию и взяточничество в политической системе¹⁶. Однако дело может быть и в том, что суд указывает законодателям на недостатки федерального антикоррупционного законодательства. Дело Келли представляется одной из попыток в этом направлении.

В данной статье автор ставит своей целью прояснить подход, который федеральное правительство должно применять к антикоррупционному законодательству. В ч. I рассмотрены значимые антикоррупционные дела федерального уровня и варианты интерпретации судом неоднозначного антикоррупционного законодательства, принятого Конгрессом. В ч. II обсуждаются различные концепции и обоснования решений Верховного суда. В ч. III эти обоснования применены к делу Келли и даны рекомендации Конгрессу по доработке Закона о добросовестной службе, 18 U.S.C. § 1346, а именно о формулировании определения «добросовестная служба» с учетом законодательства штатов.

I. Основные положения:

предпосылки и юридический контекст

В этой части обсуждается необходимая базовая информация об антикоррупционном законодательстве в Соединенных Штатах. В разд. I.A дается краткое описание понятия коррупции. В разд. I.B представлен обзор истории федерального антикоррупционного законодательства и значимые судебные дела в этой области. В разд. I.C обсуждаются попытки Конгресса решить проблему коррупции на федеральном уровне. Наконец, в разд. I.D описан опыт штатов по криминализации коррупции.

⁶ Там же (цитируется Общее приложение (т. I из II), р. 254, *Kelly*, 140 S. Ct. 1565 (No. 18-1059)).

⁷ Там же. Р. 1570.

⁸ Там же. Рр. 1568, 1571.

⁹ Там же.

¹⁰ См. *United States v. Baroni*, 909 F.3d 550, 562 (3d Cir. 2018), rev'd and remanded sub nom. *Kelly v. United States*, 140 S. Ct. 1565.

¹¹ См. там же.

¹² 140 S. Ct. 1565 (2020).

¹³ См. там же. Р. 1569.

¹⁴ См. ниже разд. I.B (обсуждаются дела, послужившие основой для узкой интерпретации в деле Келли).

¹⁵ См., например, *McDonnell v. United States*, 136 S. Ct. 2355 (2016); *United States v. Blagojevich*, 794 F.3d 729, 735 (7th Cir. 2015).

¹⁶ См. [5] («Мнение профессора Zephyr Teachout приводится потому, что решение по делу [McDonnell] поощряет взяточничество в нашей политической системе» (курсив в оригинале) (цитируется [6]).

A. Что такое коррупция?

Когда Бенджамин Франклин принял от французского короля Людовика XVI инкрустированную алмазами табакерку, американцы осознали, что роскошные подарки могут повлиять на исполнение Франклином его обязанностей по отношению к Соединенным Штатам¹⁷. Еще в 1785 г. общественность опасалась, что Франклин будет подкуплен подарком короля и начнет ставить его интересы выше интересов своей страны¹⁸. Эти опасения привели к созданию *Emoluments Clause of the Constitution* – положения Конституции США, запрещающего госслужащим получать материальную выгоду из посторонних источников, которое до сих пор используется для контроля иностранных подарков государственным чиновникам¹⁹.

Коррупция – это широкое понятие, которое можно охарактеризовать несколькими способами [10]. Обычно она подразумевает нарушение какого-либо правила, связанное с личной или политической выгодой [11]. Одно из определений коррупции – злоупотребление политической властью лицами, имеющими к ней исключительный доступ, и их действия, выходящие за пределы обычно приемлемого поведения [12]. Такое поведение часто влечет за собой изменение политических результатов под влиянием благосостояния или подарков²⁰. При этом не всегда возникает ситуация «услуга за услугу», но суть коррупции стоит в проведении тайных сделок в обход систем политической подотчетности [13. Р. 122]. По-видимому, единственным обязательным фактором коррупции является ущерб, причиняемый гражданам, которые доверили свое благополучие избранным чиновникам [12. Рр. 1666–1667].

В данной статье не ставится задача дать универсальное определение коррупции. Многие годы суды и законодательные учреждения обходятся без опреде-

ления этого понятия²¹. Но как бы его ни определяли в 1785 или в 2021 г., общество понимает, что коррупция вредит демократическому процессу и должна быть взята под контроль.

B. История федерального коррупционного законодательства

Закон о мошенничестве с использованием почты был впервые принят в 1872 г. для борьбы с продажей контрафактной валюты через почту [14]; с тех пор он стал одним из самых широко используемых инструментов федерального правительства, направленных против коррумпированных чиновников²². В 1901 г. Конгресс внес в этот закон поправки, запрещающие «любые схемы и махинации с целью мошенничества или получения денег или имущества посредством ложных или мошеннических притязаний, утверждений или обещаний»²³. В 1940-е гг. в различных окружных судах термин «схемы и махинации с целью мошенничества» начал пониматься как лишение не только денег или имущества, но и «нематериальных прав»²⁴.

«Доктрина нематериальных прав» криминализировала схемы, приводившие к мошенническому лишению государственных и частных предприятий их «нематериальных прав», таких как лояльность и фидuciарное обслуживание государственных чиновников [17]. К 1980-м гг. теория нематериальных прав принималась всеми апелляционными судами в делах о государственной коррупции и мошеннических схемах в отношении частных лиц [17. Рр. 747–748].

В делах по обвинениям в коррупции обнаружилось значительное препятствие в 1987 г., когда Верховный суд строго ограничил использование Закона о мошенничестве с использованием почты в деле *McNally*

¹⁷ См. [7]. Изображение алмазной табакерки см. [8].

¹⁸ См. [7. Рр. 2–3].

¹⁹ См. U.S. Const. art. I, § 9, cl. 8; [7, p. 27; 9].

²⁰ См. [13]. Хотя дело *Citizens United v. FEC*, 558 U.S. 310 (2010) играет важную роль в истории борьбы с коррупцией на федеральном уровне, здесь мы не рассматриваем это дело и применение Первой поправки в федеральном антикоррупционном законодательстве. Рамки данного исследования ограничены интерпретациями законодательных актов и обоснованиями недавних решений Верховного суда с использованием Закона о добросовестной службе.

²¹ См. ниже разд. I.B (обсуждается неспособность Верховного суда и Конгресса дать официальное определение коррупции).

²² См. в целом [15].

²³ *Skilling v. United States*, 561 U.S. 358, 399 (2010).

²⁴ См. в целом [16]; см. также *Shushan v. United States*, 117 F.2^d 110, 115 (5th Cir. 1941) («Ни одно доверенное лицо не обладает более священными обязанностями, чем государственный чиновник, и любая схема, направленная на получение преимущества через коррупцию чиновников, должна расцениваться федеральным законодательством как мошенническая»), частично отклонено в деле *U.S. v. Cruz*, 478 F.2^d 408 (5th Cir. 1973).

v. *United States*²⁵. Суд отказал в распространении действия этого закона на государственного чиновника, который брал комиссию за предоставление страховым компаниям права управлять планами страхования в штате Кентукки²⁶. В 1970-х гг. председатель Демократической партии штата Кентукки Говард «Санни» Хант фактически контролировал страховой бизнес в этом штате²⁷. Хант заключил сделку со страховой компанией *Wombwell Insurance Company*, согласно которой та получала право работать на территории штата в обмен на перевод комиссий в указанные Хантом компании²⁸. Всего компания перечислила 200 тысяч долларов в подконтрольную Ханту компанию, владельцем которой был истец Чарльз МакНелли²⁹.

Против Чарльза МакНелли и Ханта было выдвинуто федеральное обвинение по Закону о мошенничестве с использованием почты 18 U.S.C. § 1341³⁰, поскольку одна из страховых компаний послала чек на сумму комиссии компании *Wombwell* по почте³¹. Схема была по сути мошеннической, однако суд счел, что истцы не совершали мошенничества с использованием почты, поскольку их действия не совпадают с тем, что описано в законе³².

Позиция суда состояла в том, что данный уголовный закон следует применять в полной мере только тогда, когда Конгресс «выразился ясно и определенно»³³. Если бы обвинители доказали, что имущественные права были нарушены с помощью нечестных методов или схем, тогда Верховный суд мог применить Закон о мошенничестве с использовани-

ем почты³⁴. Однако суд отказался интерпретировать каждый законодательный акт «таким образом, что его границы становятся неоднозначными», поскольку федеральные чиновники не должны устанавливать «стандарты раскрытия информации и надлежащего управления для чиновников местного уровня и уровня штата»³⁵. Чтобы Верховный суд мог оставить обвинение в силе, Конгрессу нужно было указать конкретно, что именно криминализирует данный закон³⁶.

Конгресс не заставил себя ждать. Уже на следующий год был принят закон 18 U.S.C. § 1346, устанавливающий «нематериальное право на добросовестную службу», на который суды низших инстанций опирались до дела МакНелли³⁷. А именно Закон о добросовестной службе по-новому определял термин «схемы и махинации с целью мошенничества», который стал включать в себя «схемы и махинации с целью мошенничества для лишения другого лица нематериального права на добросовестную службу»³⁸.

Короткая, но однозначная история принятия § 1346 закона совершенно проясняет намерения Конгресса. Данная поправка была создана для того, чтобы «вооружить федеральных обвинителей юрисдикционными и следственными инструментами, необходимыми для борьбы с мошенничеством и коррупцией – инструментами, которые были отменены делом МакНелли»³⁹. Стояла задача восстановить полномочия федеральных прокуроров в сфере преследования «коррумпированных чиновников, преступников в белых воротничках и тех, кто покупает голоса избирателей»⁴⁰. Целью Конгресса было вернуть толкование законодательства к состоянию до дела МакНелли в том, что касается Закона о мошенничестве с использованием почты и теории нематериальных прав⁴¹.

²⁵ 483 U.S. 350 (1987).

²⁶ Там же. Рр. 356, 361.

²⁷ Там же. Р. 352.

²⁸ Там же.

²⁹ Там же. Р. 353.

³⁰ В момент вынесения постановления U.S.C. § 1341 гласил: «Если лицо, разработав или намереваясь разработать какую-либо схему или махинацию с целью мошенничества или получения денег или имущества посредством ложных или мошеннических притязаний, утверждений или обещаний... с целью осуществления такой схемы или махинации или попытки сделать это [использует почту или способствует ее использованию], оно подвергается штрафу в размере не более 1 тысячи долларов или тюремному заключению на срок не более пяти лет, или обоим наказаниям вместе». *McNally*, 483 U.S., p. 352, n. 1.

³¹ Там же. Р. 353.

³² Там же. Р. 361.

³³ Там же. Рр. 359–360.

³⁴ *Carpenter v. United States*, 484 U.S. 19, 27 (1987).

³⁵ *McNally*, 483 U.S. P. 360.

³⁶ Там же.

³⁷ *Skilling v. United States*, 561 U.S. 358, 402 (2010).

³⁸ 18 U.S.C. § 1346.

³⁹ См. 134 Cong. Rec. 32, 639 (1988) (заявление сенатора Митчелла МакКоннелла).

⁴⁰ Там же.

⁴¹ См. 134 Cong. Rec. S17, 360 (daily ed. Nov. 10, 1998) (заявление сенатора Джозефа Байдена) («Задача состояла в том, чтобы восстановить без изменений все precedents, существовавшие до дела МакНелли, относящиеся к законам о мошенничестве с использованием почты и электронных средств коммуникации»).

Более двадцати лет федеральные прокуроры с энтузиазмом пользовались этими полномочиями, данными им Конгрессом. Несмотря на критику § 1346 закона, связанную с его неопределенностью и неконституционным нарушением принципов федерализма [18], окружные суды поддерживали конституционность этого закона и применение теории нематериальных прав⁴². Их толкование поведения, подпадающего под Закон о добросовестной службе, было крайне широким⁴³. Хотя большинство судов по-прежнему требовали, чтобы предполагаемые преступные действия направляемую лишили общество какого-либо из прав, правительство считало, что элемент «добросовестной службы» присутствует, если официальное лицо участвовало в «схеме, задуманной с намерением обманом лишить» общество его права на «добросовестную службу»⁴⁴.

В 2010 г. Верховный суд снова вернулся к рассмотрению понятия добросовестной службы в законе § 1346⁴⁵. И снова этот закон был интерпретирован таким образом, чтобы ограничить возможности федерального правительства предъявлять иски за коррупцию⁴⁶. В деле *Skilling v. United States*⁴⁷ Департамент юстиции США вскрыл сложную незаконную

⁴² См., например, *United States v. Walker*, 490 F.3d 1282, 1297 (11th Cir. 2007); *United States v. Lopez-Lukis*, 102 F.3d 1164, 1169 (11th Cir. 1997) (суд постановил, что, если «официальное лицо использует свое положение для личной выгоды, оно лишает своих избирателей их права на исполнение им своих официальных обязанностей в их интересах»); *United States v. Catalfo*, 64 F.3d 1070, 1077 (7th Cir. 1995) (суд постановил, что мошенническое лишение права контролировать риски убытков обладает существенной осязаемой стоимостью).

⁴³ См., например, *Walker*, 490 F.3^d, p. 1297; *United States v. Potter*, 463 F.3^d 9, 18 (1st Cir. 2006) (предприниматель был осужден за попытку заплатить члену законодательного органа); *United States v. Hasner*, 340 F.3^d 1261, 1271 (11th Cir. 2003) (по решению суда) (суд оставил в силе обвинительный приговор местному чиновнику в сфере жилищно-коммунального хозяйства, не раскрывшему конфликт интересов); *United States v. Rybicki*, 354 F.3^d 124, 142 (2^d Cir. 2003) (суд оставил в силе обвинительный приговор юристам, которые заплатили страховому оценщику за обработку требований их клиентов); *United States v. Frost*, 125 F.3^d 346, 369 (6th Cir. 1997) (суд оставил в силе обвинительный приговор студентам, которые вместе с преподавателем занимались плагиатом).

⁴⁴ *Walker*, 490 F.3^d, P. 1297.

⁴⁵ См. в целом *Skilling v. United States*, 560 U.S. 358 (2010).

⁴⁶ См. в целом там же.

⁴⁷ 561 U.S. 358 (2010).

схему, созданную главой компании «Энрон» Джейфри Скиллингом, – путем фальсификации экономических показателей этой энергетической компании текущий курс акций «Энрон» был завышен⁴⁸. Федеральные прокуроры обвинили Скиллинга в заговоре с целью совершения мошенничества с ценными бумагами и мошенничества с использованием электронных средств коммуникации, указав, что путем введения в заблуждение общественных инвесторов относительно состояния дел в компании Скиллинг стремился «лишить „Энрон“ и его акционеров их нематериального права на [его] добросовестную службу»⁴⁹.

Следуя более узкому толкованию, как в деле МакНелли, Верховный суд отменил приговор суда присяжных Скиллингу и постановил, что понятие добросовестной службы, прописанное в законе, направлено против мошенничества с использованием почты, а не против мошеннических схем в целом⁵⁰. Хотя суд признал, что Конгресс быстро среагировал при изменении закона в деле МакНелли, он согласился с аргументом Скиллинга, что формулировки Конгресса были недостаточно определенными⁵¹. Суд предпочел не отменять принятый Конгрессом закон как слишком неопределенный с точки зрения Конституции, а принять свою собственную формулировку этого закона, ограничив его применение лишь делами о взяточничестве и откатах⁵².

В 2016 г. Верховный суд укрепил узкое толкование, использованное в деле Скиллинга, отменив приговор бывшему губернатору штата Вирджиния Роберту МакДоннеллу⁵³. Его обвиняли в сговоре с главой компании по производству пищевых добавок с целью использования исследовательских ресурсов государственных университетов Вирджинии в обмен на подарки⁵⁴. Среди подарков предлагались перелеты на частных самолетах во время предвыборной кампании⁵⁵, покупка наряда для инаугурации⁵⁶, часы

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Там же. P. 369 (цитируется Joint Appendix pp. 318a, 87, *Skilling*, 560 U.S. 358 (No. 08-1394)).

⁵⁰ См. *Kelly v. United States*, 140 S. Ct. 1565, 1572 (2020).

⁵¹ *Skilling*, 561 U.S. P. 404.

⁵² Там же. P. 408.

⁵³ См. *McDonnell v. United States*, 136 S. Ct. 2355 (2016).

⁵⁴ Там же. Pp. 2361–2362.

⁵⁵ Там же. P. 2362.

⁵⁶ Там же.

«Ролекс»⁵⁷, прокат феррари⁵⁸ и другие займы и подарки на общую сумму более 150 тысяч долларов⁵⁹.

МакДоннелл обвинили в нарушении принципов добросовестной службы по Закону 18 U.S.C. § 1343 и 1349⁶⁰. Обвинение основывалось на том, что МакДоннелл принимал взятки, поэтому стороны судебного процесса согласились определять «мошенничество в сфере добросовестной службы» со ссылкой на федеральный Закон о взяточничестве⁶¹. Согласно Закону 18 U.S.C. § 201, официальное лицо не может принимать ценности в обмен на «влияние при исполнении официального акта»⁶². Далее § 201 определяет «официальный акт» как «любое решение или действие в отношении любого вопроса, проблемы, причины, иска, процедуры или конфликта», предпринятые в качестве официального лица⁶³.

Суд принял решение единогласно, а председатель суда Робертс пояснил, что встречи для обсуждения проблемы, например, по поводу проведения исследований в университете, не являются «официальным актом» согласно § 201⁶⁴. Официальный акт состоит в «принятии решения или совершении действия в отношении «любого вопроса, проблемы, причины, иска, процедуры или конфликта», либо согласии сделать это со стороны официального лица»⁶⁵. Договоренность о встрече с целью обсуждения проведения мероприятий не составляет преступления, даже если один из участников встречи дарил роскошные подарки официальному лицу⁶⁶. Таким образом, обвинители неверно информировали присяжных о том, что встреча была официальным актом, поэтому суд отменил обвинительный приговор⁶⁷.

Решение по делу МакДоннелла значительно сужило юридическое толкование антикоррупционной деятельности. Суд постановил, что вопрос или конфликт, упоминаемый в законе, должен быть «более

конкретным и специфичным, а не представлять собой широкую политическую цель»⁶⁸. Без сомнения, действия МакДоннелла были «неприятными», но «все эти пошлые истории про феррари, ролексы и наряды» не имеют отношения к суду⁶⁹. Вместо этого суд сосредоточился на установлении границ применения федерального Закона о взяточничестве федеральным правительством⁷⁰.

Решение 2020 г. по делу Келли показало, что Верховный суд продолжает придерживаться этих ограничений. Решение суда было единогласным, а судья Каган пояснил, что, хотя «обман, коррупция и злоупотребление властью» были явно подтверждены свидетельствами, но федеральные законы не описывают закрытие дорог как акт политической мести⁷¹. Согласно § 1343, преступными являются «любые схемы и махинации с целью мошенничества или получения денег или имущества посредством ложных или мошеннических притязаний, утверждений или обещаний»⁷². Следовательно, федеральные прокуроры должны были доказать мошенничество в отношении имущества⁷³. В делах, рассматривавшихся Верховным судом ранее⁷⁴, подчеркивалось, что обвинители должны были не только показать участие Келли и Барони в обмане, но и то, что объектом их мошенничества были деньги или имущество⁷⁵. Поскольку их схема была направлена на политическую месть и ни одно лицо не получило финансовой выгоды, их действия не подпадают под § 1343⁷⁶.

C. Меры, предпринятые Конгрессом

Конгресс не всегда оставался в стороне, когда коррупционеры избегали правосудия. После дела Скиллинга и Палата представителей, и Сенат рассматривали проекты законов, которые должны были расширить юрисдикцию федерального антикорруп-

⁵⁷ Там же. Р. 2363.

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ Там же. Рр. 2362–2364.

⁶⁰ Там же. Р. 2365.

⁶¹ Там же.

⁶² Там же (цитируется 18 U.S.C. § 201(b) (2)).

⁶³ 18 U.S.C. § 201(a) (3).

⁶⁴ McDonnell, 136 S. Ct., p. 2371.

⁶⁵ Там же. Р. 2372 (цитируется 18 U.S.C. § 201).

⁶⁶ Там же.

⁶⁷ Там же. Р. 2375.

⁶⁸ Там же. Р. 2374.

⁶⁹ Там же. Р. 2375.

⁷⁰ Там же.

⁷¹ См. Kelly v. United States, 140 S. Ct. 1565, 1568 (2020).

⁷² 18 U.S.C. § 1343.

⁷³ См. Kelly, 140 S. Ct., p. 1568.

⁷⁴ См., например, Skilling v. United States, 561 U.S. 358, 408–10 (2010); McNally v. United States, 483 U.S. 350, 358 (1987).

⁷⁵ См. Kelly, 140 S. Ct., p. 1571.

⁷⁶ Там же. Рр. 1568–1569.

ционного законодательства⁷⁷. Так, в 2012 г. в Палату представителей был внесен законопроект, в котором предлагалось расширить определение «официального акта», включив в него обязанности государственного служащего и увеличить максимальный срок тюремного заключения за нарушение закона⁷⁸. В то же время в Сенат был внесен и принят Закон STOCK (*Stop Trading on Congressional Knowledge* – «остановить торговлю информацией в Конгрессе»)⁷⁹, который запрещает членам Конгресса использовать для личной выгоды информацию и влияние, предоставленные ими положением. Хотя в § 18 обсуждаются «официальные акты», в основном этот закон направлен против государственных чиновников, использующих конфиденциальную информацию на фондовых биржах⁸⁰.

Разумеется, ни одна из этих мер не помешала Верховному суду отменить обвинительный приговор губернатору МакДоннеллу и оставить Конгресс с необходимостью заполнить этот пробел. В 2018 г. сенатор Элизабет Уоррен внесла в Сенат проект закона о противодействии коррупции и общественном контроле (*the Anti-Corruption and Public Integrity Act*)⁸¹. В нем предлагался целый ряд антикоррупционных мер, ограничивающих возможности лоббистов влиять на «официальные акты» членов Конгресса и возможности членам Конгресса получать вознаграждение от лоббистов⁸². Позже Уоррен признала, что хотела расширить определение «официального акта», чтобы заполнить «огромный пробел» после дела МакДоннелла [21]. В конечном итоге законопроект был похоронен в Сенате, контролируемом республиканцами⁸³.

Хотя этот проект так и не стал законом, политики, кажется, услышали призыв Уоррен о необходимости

усовершенствовать антикоррупционное законодательство. При выдвижении кандидатов в президенты от Демократической партии в 2019 г. несколько кандидатов, включая мэра города Саут-Бенд (Индиана) Пита Буттиджича и сенатора Эми Клобучар, заявили о своем намерении провести антикоррупционные законы немедленно после избрания⁸⁴. В 2019 г. в Палате представителей обсуждался законопроект *For the People Act*, который должен был ограничить оборот крупных денежных сумм в политической сфере и установить более строгие этические правила для федеральных чиновников⁸⁵. Однако лидер большинства Митч МакКоннелл назвал этот законопроект «законом о защите политиков-демократов», и он не прошел в Сенате [23].

Вскоре после дела Келли Исследовательское управление Конгресса опубликовало отчет по поводу мошенничества в сфере добросовестной службы и определяющих его дел⁸⁶. В отчете сделан вывод, что Конгрессу следует пересмотреть данный вопрос и обратить внимание на проблемы федерализма и неопределенности, которые ранее препятствовали его решению⁸⁷.

D. Антикоррупционные законы штатов

Ограничительное толкование, используемое Верховным судом, привело к тому, что регулирование коррупции в государственной сфере остается во многом в ведении отдельных штатов⁸⁸. В деле Келли судья Каган отметил, что в штате Нью-Джерси есть свой закон о злоупотреблениях служебным положением, который запрещает неправомерное использование официальных функций⁸⁹. Многие штаты имеют подобные законы, направленные против злоупотребления служебным положением и коррупции в госу-

⁷⁷ См. [19]; [20] (кодифицировано с поправками в различных разделах Свода законов США); см. также H.R. 2572, 112th Cong. (2011).

⁷⁸ H.R. 2572, § 5–8.

⁷⁹ Pub. L. No. 112–105, 126 Stat. 291 (кодифицировано с поправками в различных разделах Свода законов США).

⁸⁰ См. в целом там же.

⁸¹ См. S. 3357, 115th Cong. (2017).

⁸² См. там же, § 105(c)(1)(B), § 208 (запрет лоббистам делать подарки членам законодательных органов).

⁸³ См. S. 3357–115th Congress: Anti-corruption and Public Integrity Act, GOVTRACK. URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/115/s3357> [<https://perma.cc/3MWV-GQ3X>] (дата обращения: 16.03.2021).

⁸⁴ См. [22]. К сожалению, президент Джо Байден не входил в число этих кандидатов.

⁸⁵ См. [23]; см. также H.R. 1, 116th Cong. (2019).

⁸⁶ См. в целом [19].

⁸⁷ См. там же. Р. 24.

⁸⁸ См. Kelly v. United States, 140 S. Ct. 1565, 1571 (2020) («Выход состоит в том, что федеральное законодательство о мошенничестве оставляет проблему борьбы с коррупцией в государственной сфере в ведении отдельных штатов (или их электоратов)»).

⁸⁹ См. там же; см. также N.J. Stat. Ann. § 2C:30-2 (West 2021).

дарственной сфере⁹⁰. Такие законы устанавливают противоправность получения «выгоды» путем злоупотребления официальными функциями, тем самым задавая более широкие стандарты в этой области, чем федеральный закон⁹¹.

Суды не пришли к согласию относительно того, должны ли федеральные иски о нарушении добросовестной службы основываться на положениях законов штатов⁹². Некоторые суды считают, что в Законе о добросовестной службе говорится о нарушении официальным лицом штата закона штата, а не о федеральном определении приемлемого поведения⁹³. В других судах отмечалось, что штаты не осуществляют эксклюзивный контроль над этикой официальных действий⁹⁴. В итоге Верховный суд отказался ответить на этот вопрос, вместо этого включив понятия взяточничества и откатов в определение добросовестной службы⁹⁵.

II. Преодолеть трудности: неопределенность, федерализм и криминализация политики

Единогласное решение в делах МакДоннелла и Келли, по-видимому, укрепило мнение о том, что Верховный суд придерживается узкого толкования законов, направленных против коррупции в политической сфере. Принципы неопределенности и федерализма часто выдвигаются в качестве обоснования этих решений. Влияние этих принципов можно проследить

во всем прецедентном праве⁹⁶. Во многих отношениях это две стороны одной медали: эти принципы выдвигают на первый план конституционные ценности, ограничивающие возможности федерального правительства в борьбе с преступностью. Однако совместное использование принципов неопределенности и федерализма привело также к выделению определенной группы политиков, которые, по мнению некоторых, «критикуют криминализацию политического процесса» [5. Р. 37].

Способность Конгресса бороться с коррупцией напрямую зависит от понимания того, какую концептуальную позицию в этом отношении занял Верховный суд в деле Келли. В данной главе мы рассмотрим аргументы обеих сторон относительно указанных принципов и приложение этих аргументов судами к вышеупомянутым федеральным коррупционным делам. Раздел II.A описывает принципы федерализма и процесс защиты Верховным судом права штатов на самоуправление. В разделе II.B обсуждается использование доктрины неопределенности в коррупционных делах, включая «правило снисходительности» и ограничения дискреционных полномочий стороны обвинения. Наконец, в разделе II.C анализируется концепция «криминализация политического процесса» и утверждение, что Верховный суд защищает коррумпированных чиновников от преследования.

A. Федерализм: баланс сил между федеральным центром и штатами

Если вас удивляет, почему к коррупционным делам, таким как дело Келли и МакДоннелла, применяются невнятные законы о мошенничестве с использованием почты и мошенничестве с имуществом, то вы не одиноки [1]. Зачастую это единственная возможность для федерального правительства начать дело о коррупции. В Конституции предусмотрены меры борьбы с коррупцией в федеральном правительстве, но нет мер, напрямую регулирующих коррупцию на уровне штата, кроме ограниченных полномочий, предоставляемых Конгрессом [25]. Ни одно из таких полномочий не дает федеральному правительству специальной возможности бороться с коррупцией среди

⁹⁰ См., например Colo. Rev. Stat. Ann. § 18-8-404 (2021) (незаконные действия официального лица первой степени определяются как «незаконное исполнение официальных функций [должностного лица]» с «намерением получить выгоду» для себя или причинить вред другому лицу); N.Y. Penal Law § 195.00 (McKinney 2021) (госслужащему запрещается получать выгоду от «незаконного исполнения своих официальных функций»); Tenn. Code Ann. § 39-16-402 (2021) (запрещается «незаконное исполнение официальных полномочий» с целью получить выгоду или причинить вред другому лицу); Wash. Rev. Code § 9A.80.010 (2021). Таблицу с перечислением законов различных штатов о злоупотреблении служебным положением и этических нарушениях см. в [24].

⁹¹ См., например, N.Y. Penal Law § 195.00 (госслужащему запрещается получать выгоду от «незаконного исполнения своих официальных функций»).

⁹² См. Skilling v. United States, 561 U.S. 358, 403 n. 36 (2010).

⁹³ См. United States v. Brumley, 116 F.3^d 728, 734 (5th Cir. 1997).

⁹⁴ См. United States v. Weyhrauch, 548 F.3^d 1237, 1244-45 (9th Cir. 2008), vacated, 561 U.S. 476 (2010).

⁹⁵ См. Skilling, 561 U.S. P. 404.

⁹⁶ См. ниже разд. II (обсуждается влияние доктрины неопределенности и федерализма в федеральных делах о коррупции).

чиновников штата [25]. Поэтому Конгресс вынужден пользоваться теми полномочиями, которые имеет, для принятия законов, направленных против коррупции. Таким образом, право контролировать почтовую службу⁹⁷, право регулировать торговлю⁹⁸, право облагать налогами и тратить налоговые поступления⁹⁹ стали основными источниками полномочий для федерального антикоррупционного законодательства [5. Р. 6].

В этом контексте федерализм означает конституционный баланс федеральных полномочий и полномочий штата, который гарантирует и защищает фундаментальные свободы штата¹⁰⁰. Возможности вмешательства федерального правительства в дела штатов и местные дела строго ограничены. Особенно сильно это проявляется в уголовном праве [26]. Согласно федеральной системе, «штаты обладают основными полномочиями устанавливать и осуществлять уголовное право»¹⁰¹. Поэтому все попытки расширенно толковать уголовное законодательство, включив в него действия вне делегированных полномочий Конгресса, будут с большой вероятностью пресечены в пользу более узкого толкования¹⁰².

Одна из основных претензий к федеральным обвинителям по коррупционным делам состоит в том, что они узурпируют власть штатов и относятся к ним как к нижестоящим [5. Р. 7]. Критики доказывают, что здоровый баланс власти, обещанный федералистской системой, поддерживается только в том случае, когда штатам принадлежит право осуществлять общую охрану правопорядка, что гарантируется Конституцией [27]. Этот конституционный баланс нарушается, когда растет число федеральных преступлений, особенно связанных с делами отдельного штата [27].

Аргументы защитников по таким делам обычно опираются на те же принципы федерализма. В целом истцы доказывают, что, согласно принципам федера-

лизма, следует уважать права штатов на управление собственными чиновниками¹⁰³. Они заявляют, что Верховный суд должен с осторожностью интерпретировать любой закон, затрагивающий баланс сил между штатом и федеральным центром, и делать это только в том случае, если Конгресс ясно выразил свое намерение¹⁰⁴. По мысли защитников, если какое-либо действие не подпадает под федеральное законодательство, то законы штатов и общественное мнение являются достаточно мощными факторами для сдерживания коррупционного поведения¹⁰⁵. Все штаты имеют собственные антикоррупционные законы [5. Пр. 7–8], многие из которых лучше приспособлены для борьбы с коррупцией в конкретном штате¹⁰⁶. Истцы и их сторонники доказывают, что штаты должны отвечать за работу с собственными чиновниками¹⁰⁷.

Напротив, правительство выдвигает аргумент, что принципы федерализма не имеют прямого отношения к федеральным делам о коррупции¹⁰⁸. Проблемы в отношении федерализма возникают, когда Конгресс не может ясно обозначить свои намерения¹⁰⁹. Как отметил Верховный суд в деле МакНелли, если Конгресс намерен бороться с коррупцией, то он должен был выразить это открыто¹¹⁰. Правительство ответило, что Конгресс сделал это, приняв Закон о добросовестной службе специально, чтобы перекрыть прецедент дела МакНелли¹¹¹.

¹⁰³ См. экспертное заключение в поддержку истца, р. 22, McDonnell v. United States, 136 S. Ct. 2355 (2016) (No. 15-474), 2016 WL 825553. Р. *22.

¹⁰⁴ См. там же. Пр. 23–24.

¹⁰⁵ См. ответное экспертное заключение в поддержку истца, р. 25, Skilling v. United States, 561 U.S. 358 (2010) (No. 08-1394), 2010 WL 636023. Р. *25.

¹⁰⁶ См., например, N.J. Stat. Ann. § 2C:30-2 (West 2021).

¹⁰⁷ См. экспертное заключение консультантов – профессоров права штата Вирджиния в поддержку истца, р. 1, McDonnell, 136 S. Ct. 2355 (No. 15-474), 2016 WL 946987, р. *1 [далее – заключение профессоров права штата Вирджиния] («Согласно принципам федерализма, федеральные обвинения во взяточничестве в адрес госслужащих штата должны рассматриваться сначала в соответствии с применимыми антикоррупционными законами штата...»).

¹⁰⁸ См. экспертное заключение в поддержку Соединенных Штатов, р. 36, McDonnell, 136 S. Ct. 2355 (No. 15-474), 2016 WL 1358962. Р. *36.

¹⁰⁹ См. там же.

¹¹⁰ См. там же. Пр. 36–37 (цитируется McNally v. United States, 483 U.S. 350, 360 (1987)).

¹¹¹ См. там же. Р. 37; см. также 134 Cong. Rec. S17, 360-02 (daily ed. Nov. 10, 1988) (заявление сенатора Джозефа Байдена).

⁹⁷ U.S. Const. art. I, § 8, cl. 7.

⁹⁸ Там же, cl. 3.

⁹⁹ Там же, cl. 1.

¹⁰⁰ См. Gregory v. Ashcroft, 501 U.S. 452, 458 (1991).

¹⁰¹ Brecht v. Abrahamson, 507 U.S. 619, 635 (1993).

¹⁰² См. United States v. Lopez, 514 U.S. 549, 561 (1995) («Раздел 922 (q) – это уголовный закон, положения которого не имеют ничего общего с „коммерцией“ или любыми экономическими предприятиями в любой, какой угодно широкой интерпретации этих терминов... Следовательно, этот аргумент не может быть принят» (постстраничная ссылка опущена)).

Даже сторонники аргументов защиты признают, что ограничение возможностей федерального правительства привлекать к ответственности чиновников штатов не будет иметь значения, если штат не имеет антикоррупционного законодательства¹¹². Но что если штат имеет такое законодательство, но не применяет его? В результате может произойти что-то подобное скандалу Бриджгейт, когда назначенные Кристи обвинители на уровне штата и округа отказались выдвигать иски против Кристи и его сотрудников¹¹³, хотя антикоррупционное законодательство штата Нью-Джерси криминализирует их действия¹¹⁴.

Это серьезный аргумент против защиты федERALизма. Давно признанным фактом является нежелание прокуроров уровня штатов и местного уровня выдвигать обвинения в коррупции, которые так интересуют федеральное правительство¹¹⁵. Это нежелание может стать еще более явным, когда речь идет о других госслужащих. Коротко говоря, друзей не обвиняют. Правительства штатов отказываются выдвигать иски против чиновников своего штата, особенно если они принадлежат той же политической партии¹¹⁶. Возьмем, например, федеральное обвинение против Роберта Со-

рича, бывшего члена муниципального правительства Чикаго, который был осужден по Закону о добросовестной службе за предоставление тысячам лиц государственных постов на основе политического покровительства и кумовства¹¹⁷. Очевидно, что местный прокурор сталкивается с конфликтом интересов, обвиняя того самого чиновника, который назначил его на должность. В таких случаях вмешательство федеральных органов было бы необходимым для обеспечения целостности на всех уровнях руководства, в чем заинтересовано федеральное правительство [25. P. 102]. Гарантия того, что чиновники на уровне штата и на местном уровне исполняют свои обязанности в интересах своих избирателей, а не для своей личной выгоды, – это само по себе является фундаментальным федералистским принципом, который Верховный суд обязан защищать¹¹⁸.

Согласно постановлению Верховного суда, указанные принципы федерализма должны применяться к неясным федеральным законам¹¹⁹. Несомненно, дело МакНелли создало мощный прецедент, когда суд постановил, что федеральное правительство не должно задавать «стандарты раскрытия информации и надлежащего управления для чиновников местного уровня и уровня штата»¹²⁰. Большинство последующих решений твердо следовали этому принципу.

В деле МакДоннелл Верховный суд согласился с защитой в том, что позиция правительства вызывает «серьезную озабоченность с точки зрения принципов федерализма»¹²¹. Штат имеет право независимо определять характер своих отношений со своими госслужащими¹²². Это право включает возможность самостоятельно регулировать допустимые формы взаимодействия чиновников со своими доверителями¹²³. Следуя принципу, заданному в деле МакНелли,

¹¹² См. заключение профессоров права штата Вирджиния (выше сноска 107, pp. 12–13).

¹¹³ В 2016 г. судья Верховного суда штата Нью-Джерси подписал приказ о явке в суд для участия в уголовном процессе Кристи, постановив, что имеется достаточное основание для обвинения его в злоупотреблении служебным положением. См. [28]. Генеральный прокурор штата Кристофер Поррино объявил самоотвод незадолго до вынесения этого постановления. См. [29]. На следующий день после сообщения о постановлении прокурор округа Берген штата Нью-Джерси Гурбир Грэваль, назначенный Кристи, также вышел из дела и иск не был предъявлен. Там же.

¹¹⁴ См. N.J. Stat. Ann. § 2C:30–2 (West 2021) (запрещается получать выгоду от «незаконного исполнения своих официальных функций»).

¹¹⁵ См. S. Rep. No. 98–225. P. 369 (1983) («На самом деле постоянная проблема в этой области (так же как и близкая проблема взяточничества среди администраторов таких фондов) состоит в том, что прокуроры уровня штата и местного уровня зачастую не желают тратить свои ограниченные ресурсы на обвинения по таким хищениям, поскольку основным пострадавшим являются Соединенные Штаты в целом»).

¹¹⁶ См. [30] («Вероятно, прокуроры штатов являются частью этой тесно спаянной правящей элиты, а значит, либо имеют прямую выгоду от коррупции, либо опасаются осуждения друзей и коллег, если будут преследовать коррумпированных членов той же элиты»).

¹¹⁷ См. United States v. Sorich, 523 F.3d 702 (7th Cir. 2008).

¹¹⁸ См. экспертное заключение «Центра Бреннана в поддержку справедливости» при Школе права Нью-Йоркского университета в качестве консультантов в поддержку ответчика, р. 10, McDonnell v. United States, 136 S. Ct. 2355 (2016) (No. 15474), 2016 WL 1388255. P. *10.

¹¹⁹ См. Bond v. United States, 572 U.S. 844, 859 (2014).

¹²⁰ McNally v. United States, 483 U.S. 350, 360 (1987).

¹²¹ McDonnell, 136 S. Ct. P. 2373.

¹²² См. там же (цитируется Gregory v. Ashcroft, 501 U.S. 452, 460 (1991)).

¹²³ Там же.

Верховный суд в деле МакДоннелл придерживался узкого толкования «официального акта» с целью защитить права штатов устанавливать собственные стандарты управления¹²⁴.

В. Надлежащее судопроизводство и доктрина неопределенности

Большая часть решений в федеральных делах о коррупции базируется на использовании неясных формулировок в законах о мошенничестве. Как правило, в доктрину неопределенности включают два основных принципа, служащих целям конкретизации формулировок в уголовном законодательстве: принцип справедливого уведомления и принцип ограничительного дискриминирующего взыскания¹²⁵.

1. Принцип справедливого уведомления и «правило снимаемости»

В целом доктрина неопределенности гласит, что уголовный закон должен достаточным образом определять правонарушение, так чтобы обычный человек мог легко понять, какие именно действия являются наказуемыми¹²⁶. Основываясь на пунктах о надлежащей правовой процедуре Пятой и Четырнадцатой поправок, эта доктрина требует законодательного установления четких рамок для осуществления правоприменения¹²⁷.

Надлежащая правовая процедура часто связывается с принципом справедливого уведомления. Стандарт справедливого уведомления требует, чтобы закон «давал обычному гражданину справедливое уведомление о том, что запрещено»¹²⁸. Если обычный гражданин не знает, чего требует закон, суды могут отменить действие этого закона¹²⁹. Таким образом,

¹²⁴ Там же.

¹²⁵ См. там же (цитируется Kolender v. Lawson, 461 U.S. 352, 358 (1983)).

¹²⁶ См. Kolender v. Lawson, 461 U.S. 352, 357 (1983).

¹²⁷ Там же. Рр. 353–354, 358; см. также [31] («В настоящее время основой для отмены доктрины неопределенности является пункт о надлежащей правовой процедуре Пятой поправки и его приложения к законодательству штатов через Четырнадцатую поправку»).

¹²⁸ United States v. Williams, 553 U.S. 285, 304 (2008).

¹²⁹ См., например, FCC v. Fox Television Stations, Inc., 567 U.S. 239, 253 (2012) (цитируется Connally v. Gen. Constr. Co., 269 U.S. 385, 391 (1926)); Karem v. Trump, 960 F.3d 656, 664 (D.C. Cir. 2020).

доктрина неопределенности гарантирует, что обычные люди могут с достаточной степенью уверенности определить, какие действия будут незаконными [31. Рр. 271–272].

Элементы надлежащего судопроизводства в доктрине неопределенности, и в особенности требование справедливого уведомления, являются основой по-всеместной приверженности Верховного суда правилу снимаемости. В тех случаях, когда неопределенность уголовного закона создает возможность для более чем одного рационального толкования, суд должен выбрать вариант, более благоприятный для ответчика¹³⁰. Верховный суд использует правило снимаемости для обеспечения справедливого уведомления, интерпретируя законы таким образом, чтобы криминализировать только четко описанные в законе действия¹³¹. Принципы надлежащей правовой процедуры не позволяют Верховному суду применять такие интерпретации законов, которые не соответствуют явно выраженной позиции Конгресса¹³².

Аргументы ответчиков в делах о коррупции во многом основываются на precedентах. Они заявляют, что соответствующие законы недостаточно ясны и такие лица, как МакДоннелл и Скиллинг, не имели справедливого уведомления о том, что они совершают серьезное правонарушение¹³³. Утверждается также, что они вынуждены были догадываться, какие действия подпадают под федеральный закон, что существенно нарушает принципы надлежащей правовой процедуры в уголовном процессе¹³⁴. Как заявил МакДоннелл, ответчики «не должны консультироваться с Ноstradamusом о том, что запрещает федеральный закон»¹³⁵.

Неоднозначность может относиться не только к области формулировок. Одним из обоснований широкой интерпретации Закона о добросовестной службе судами является то, что быстрая реакция Конгресса на дело МакНелли свидетельствует о его намерении

¹³⁰ См. McNally v. United States, 483 U.S. 350, 359–360 (1987); United States v. Bass, 404 U.S. 336, 347 (1971); United States v. Phifer, 909 F.3d 372, 383–384 (11th Cir. 2018).

¹³¹ См. United States v. Lanier, 520 U.S. 259, 266 (1997).

¹³² См. там же.

¹³³ См. экспертное заключение в поддержку истца (см. выше сноску 103, р. 60).

¹³⁴ См. там же. Рр. 20–21.

¹³⁵ См. там же. Р. 60.

вернуть ситуацию с прецедентами к состоянию до этого дела¹³⁶. Однако ответчики считают, что простой ссылки на состояние законодательства до дела МакНелли недостаточно, поскольку прецеденты до этого дела представляли собой набор неконкретных решений¹³⁷. Они утверждают, что «беспорядочная куча разрозненных дел», ранее определявшая Закон о добросовестной службе, часто приводила к непоследовательным и противоречивым результатам, что порождало самые разные толкования¹³⁸. Отсутствие четко сформулированного закона и двусмысленность прецедентов до дела МакНелли привели к сумятице в федеральном антикоррупционном законодательстве, при которой не может идти речи о справедливом уведомлении¹³⁹.

Когда неясные формулировки не позволяют разграничить законные и незаконные действия, можно сослаться на правило снисходительности¹⁴⁰. Экспертные заключения в поддержку ответчиков по этим делам отмечают, что суды низших инстанций игнорируют эту распространенную норму толкования¹⁴¹. Истцы утверждают, что «сумятица дел» по состоянию до дела МакНелли и толкования законов после этого дела свидетельствуют о неспособности Конгресса четко определить незаконные действия¹⁴². Эта непоследовательность приводит к появлению

множества толкований, самым опасным из которых является «арест невиновного»¹⁴³. В таких случаях, по утверждениям истцов, правило снисходительности вынуждает Конгресс принимать сторону ответчиков и отменять приговор¹⁴⁴.

В деле Скиллинга Верховный суд согласился с ответчиком, что использованное толкование Закона о добросовестной службе содержало ряд существенных проблем с неопределенностью¹⁴⁵. Не возникало сомнения, что Конгресс намеревался вернуть действие положений о нематериальных правах при мошенничестве, как это было до дела МакНелли¹⁴⁶. Однако суд постановил, что и до дела МакНелли законодательство не было ни ясным, ни последовательным¹⁴⁷. Хотя в решениях до дела МакНелли Закон о мошенничестве регулярно использовался против схем с откатами и взяточничеством, опыт его применения в связи с нематериальными правами отсутствовал¹⁴⁸. Суд отметил, что «Конгресс задумывал § 1346 для борьбы как минимум со взятками и откатами», но расширение спектра его действия вызвало бы проблемы с надлежащей правовой процедурой¹⁴⁹. Попытки дать формулировки в этом законе, опираясь на состояние до дела МакНелли, приводили к неадекватности в области справедливого уведомления¹⁵⁰. Поскольку в самом законе нет достаточных указаний на существование дела вне контекста «до МакНелли», суд постановил, что применяемое государством широкое толкование придает этому закону недопустимую неопределенность¹⁵¹.

В деле МакДоннелл Верховный суд также признал, что применяемое государством толкование данного закона вызывает проблемы с надлежащей правовой

¹³⁶ См. выше сноски 39–41 и соответствующий текст.

¹³⁷ См. экспертное заключение в поддержку истца, р. 39, *Skilling v. United States*, 561 U.S. 358 (2010) (No. 081394), 2009 WL 4818500. Р. *39.

¹³⁸ См. экспертное заключение консультантов Национальной ассоциации юристов по уголовным делам в поддержку истца с требованием отмены приговора, р. 2, *Skilling*, 561 U.S. 358 (No. 08-1394), 2009 WL 5017531, р. *2 [далее – экспертное заключение юристов по уголовным делам] (цитируется *United States v. Brown*, 459 F.3d 509, 523 (5th Cir. 2006)).

¹³⁹ См. экспертное заключение в поддержку истца (см. выше сноска 137, р. 42).

¹⁴⁰ См. экспертное заключение консультантов – бывших генеральных прокуроров штата Вирджиния в поддержку истца, р. 8, *McDonnell v. United States*, 136 S. Ct. 2355 (2016) (No. 08-1394), 2016 WL 878861, р. *8.

¹⁴¹ См. экспертное заключение консультантов – 77 бывших генеральных прокуроров штатов (кроме Вирджинии) в поддержку истца Роберта Ф. МакДоннелла, р. 11, *McDonnell*, 136 S. Ct. 2355 (No. 15-474), 2016 WL 909266, р. *11 [далее – экспертное заключение 77 бывших генеральных прокуроров штатов].

¹⁴² См. экспертное заключение юристов по уголовным делам (см. выше сноска 138, р. 4).

¹⁴³ См. экспертное заключение консультантов Бенджамина Тодд Джелос, Делорес Л. МакКуин и Элджи Т. Хоуэлл в поддержку истца, р. 5, *McDonnell*, 136 S. Ct. 2355 (No. 15-474), 2016 WL 878851, р. *5 [далее – экспертное заключение Бенджамина Тодд Джелос и др.] (цитируется *Grayned v. City of Rockford*, 408 U.S. 104, 108 (1972)).

¹⁴⁴ См. экспертное заключение в поддержку истца (см. выше сноска 137, р. 48).

¹⁴⁵ См. *Skilling v. United States*, 561 U.S. 358, 405 (2010).

¹⁴⁶ См. там же. Р. 404.

¹⁴⁷ См. там же. Р. 405.

¹⁴⁸ См. там же.

¹⁴⁹ См. там же. Рр. 365, 408.

¹⁵⁰ См. там же. Рр. 412–413.

¹⁵¹ См. там же.

процедурой¹⁵². Было также отмечено, что понятие «официальный акт» определено недостаточно четко¹⁵³. Суд постановил, что недостаточная определенность границ официального акта позволяет подвести под этот закон слишком широкий спектр действий, причем некоторые из них были бы вполне правомерными без этого закона¹⁵⁴. Не только сам термин отличается неопределенностью, но и его объяснение для присяжных, данное обвинителями, не позволяло ограничить сферу применения этого закона¹⁵⁵. По мнению суда, вывод, что все действия МакДоннелла являлись официальными актами, создает тот самый тип безосновательного уголовного преследования, против которого последовательно выступает Верховный суд¹⁵⁶.

Признавая наличие проблем с неопределенностью, Верховный суд в делах Скиллинга и МакДоннелла отказался отклонить Закон о добросовестной службе как нарушающий требования Конституции об определенности¹⁵⁷. В обоих случаях суд постановил, что примененное толкование этого закона позволяет избежать проблем с неопределенностью, как требует Конституция, что делает функционирование закона достаточно определенным¹⁵⁸. Даже судья Томас, который в деле Скиллинга отклонил этот закон как неконституционный¹⁵⁹, в деле МакДоннелла присоединился к большинству и не сделал этого¹⁶⁰. Применив более узкое толкование Закона о добросовестной службе, но не отклоняя его в целом, Верховный суд оставил закон в силе как инструмент, «дающий достаточно возможностей для борьбы с коррупцией»¹⁶¹.

2. Принцип ограничительных дискреционных полномочий обвинения

Доктрина неопределенности играет также важную роль в ограничении полномочий обвинения [32]. Хотя справедливое уведомление чрезвычайно важно, суд признал, что предотвращение произвольного правоприменения еще важнее¹⁶². Постановление суда гласит, что чрезмерно неопределенные формулировки в законе позволяют обвинителям и судьям применять закон и выносить решения на основе их собственных толкований¹⁶³. Давать определения преступным действиям должны законодатели, а не суды или прокуроры¹⁶⁴.

Ответчики и их сторонники утверждали, что § 1343 и 1346 настолько неопределенны, что не только позволяют, но и поощряют произвольное правоприменение¹⁶⁵. Они заявляли, что это является значимой конституционной проблемой, поскольку усмотрение федерального прокурора – это единственное, что не позволяет предъявить обвинение в тяжком уголовном преступлении¹⁶⁶. По их мнению, даже если обвинители разумно пользуются этой возможностью произвольного правоприменения, уже само ее наличие неконституционно, так как основано на неясных формулировках в законе¹⁶⁷. Они заявляли, что Конгресс не должен позволять прокурорам и судьям устанавливать федеральные антикоррупционные законы, пользуясь намеренно неясными формулировками в имеющихся актах¹⁶⁸. Если Конгресс желает кriminalизировать такие действия, то он должен выразиться определенно; он не должен делегировать

¹⁵² См. McDonnell v. United States, 136 S. Ct. 2355, 2373 (2016).

¹⁵³ Там же.

¹⁵⁴ См. там же.

¹⁵⁵ См. там же. Рр. 2373–2374.

¹⁵⁶ См. там же. Р. 2374.

¹⁵⁷ См. там же. Р. 2375; Skilling v. United States, 561 U.S. 358, 403–04 (2010).

¹⁵⁸ См. McDonnell, 136 S. Ct., р. 2375; см. также Shilling, 561 U.S. P. 404.

¹⁵⁹ См. Shilling, 561 U.S. Рр. 415–416 (Scalia, J., согласие с мнением большинства) («Закон, имеющий неопределенные формулировки, противоречащие Конституции, не нужно спасать ни более точными формулировками обвинения, ни судебным толкованием, содержащим конкретные критерии, которых нет в тексте закона» (цитирование опущено)). Судья Thomas поддержал судью Scalia. Там же.

¹⁶⁰ См. McDonnell, 136 S. Ct. P. 2355.

¹⁶¹ См. там же. Р. 2375.

¹⁶² См. Kolender v. Lawson, 461 U.S. 352, 358 (1983).

¹⁶³ См. Grayned v. City of Rockford, 408 U.S. 104, 108–09 (1972); см. также Lawson, 461 U.S. P. 357.

¹⁶⁴ См. United States v. Bass, 404 U.S. 336, 348 (1971).

¹⁶⁵ См. ответное экспертное заключение в поддержку истца, р. 13, McDonnell, 136 S. Ct. 2355 (No. 15–474), 2016 WL 1496878, р. *13; экспертное заключение юристов по уголовным делам (см. выше сноска 138, р. 3).

¹⁶⁶ См. экспертное заключение консультантов – бывших федеральных госслужащих в поддержку истца, McDonnell, 136 S. Ct. 2355 (No. 15–474), 2016 WL 878849. Р. *5.

¹⁶⁷ См. экспертное заключение в поддержку истца (см. выше сноска 137, р. 44).

¹⁶⁸ См. ответное экспертное заключение в поддержку истца (см. выше сноска 165, р. 3).

законотворчество судам и отдавать его на усмотрение прокуроров¹⁶⁹.

В деле МакДоннелла Верховный суд согласился, что рамки уголовного закона не должны определяться усмотрением федеральных прокуроров¹⁷⁰. Нельзя допускать широкое толкование в надежде, что такие расширенные полномочия государства будут затем использоваться со всей ответственностью¹⁷¹. Неясность данного закона дала возможность прокурорам определять официальный акт по своему усмотрению, и они решили определить его без всякой связи с требованиями надлежащего судопроизводства¹⁷². В деле Скиллинга было также признано наличие проблем с «произвольным и дискриминационным выдвижением обвинения», которые часто имеют место в случае применения неясного уголовного закона¹⁷³. Как и в случае справедливого уведомления, суд решил «интерпретировать», а не «отклонить» акт, принятый Конгрессом¹⁷⁴. Пользуясь свежеиспеченным толкованием Закона о добросовестной службе как включающего ответственность лишь за взятки и откаты, суд считал, что более узкое определение создаст меньше рисков для произвольного обвинения¹⁷⁵. Таким образом, Верховный суд в очередной раз избежал отклонения всего законного акта путем его интерпретации таким образом, чтобы он выражал намерение Конгресса, как оно представляется суду.

C. Криминализация политики

Принципы федерализма и меры против неопределенности законов должны применяться во всех уголовных делах, а также в широком спектре других сценариев. Однако если они смешиваются с политикой, то могут составить третью линию защиты политических деятелей. Некоторые ученые называют этот процесс «критикой криминализации политики» [5. Р. 37].

¹⁶⁹ См. там же, р. 3; см. также экспертное заключение консультанта Томаса Рыбицки в поддержку истца, р. 4, Skilling v. United States, 561 U.S. 358 (2010) (No. 08-1394), 2009 WL 4951297. Р. *4.

¹⁷⁰ См. McDonnell, 136 S. Ct. Pp. 2372-2373.

¹⁷¹ См. там же.

¹⁷² Там же. Р. 2374.

¹⁷³ Skilling, 561 U.S. P. 412.

¹⁷⁴ Там же. Р. 403.

¹⁷⁵ Там же. Р. 412.

При этом утверждается, что неопределенность законов позволяет судам и прокурорам интерпретировать законы (например, Закон о мошенничестве с использованием почты) таким образом, что «пervasивная политическая деятельность становится преступлением»¹⁷⁶. Речь идет не о мелком вмешательстве в дела штатов, а о том, что федеральные чиновники подчиняют себе чиновников штатов. Это создает богатую почву для злоупотреблений; например, можно поймать в ловушку неосторожного политика¹⁷⁷ или вовсе остановить политическое взаимодействие¹⁷⁸.

Критики утверждают, что такое вмешательство может серьезно подорвать исполнение государственных функций. Управление – непростая деятельность, и определенные уступки в государственной службе неизбежны [33]. Соглашения и взаимные услуги стали важным элементом американской политики и часто используются осознанно в законодательном процессе [33. Р. 7]. По мнению критиков, если такая деятельность существует, то это может быть свидетельством «здоровой, а не коррумпированной политической системы»¹⁷⁹. И в самом деле, это ведь не так и плохо, если все так делают?

Предполагается, что задача обвинителей по коррупционным делам – способствовать созданию более эффективного правительства; однако, по словам ответчиков, они могут действовать в противоположном направлении. Действия федеральных обвинителей по коррупционным делам приводят к тому, что официальные лица на уровне штатов и на местном уровне становятся в большей степени подотчетны федеральному правительству, чем своим избирателям [14. Р. 175]. Угроза федерального обвинительного

¹⁷⁶ United States v. Blagojevich, 794 F.3d 729, 735 (7th Cir. 2015).

¹⁷⁷ См. United States v. Sun-Diamond Growers of Cal., 526 U.S. 398, 411 (1999).

¹⁷⁸ См. Blagojevich, 794 F.3d. P. 735 («Напротив, политический говор – это обмен одного официального акта на другой... Без таких действий управление вряд ли было бы возможным, так как они позволяют каждому чиновнику выполнять больше своих главных задач, отдавая что-то менее нужное для него тому, кому это важнее»).

¹⁷⁹ [33]; см. также Blagojevich, 794 F.3d. P. 735 («Без таких действий управление вряд ли было бы возможным...»); [5. Р. 12]; см., например, [34] (утверждается, что некоторые антикоррупционные реформы имеют негативное влияние на политический процесс).

приговора и длительного тюремного заключения¹⁸⁰ может отбить всякую охоту взаимодействовать и искать компромисс [33. Р. 19]. Так, попытки бороться с политической коррупцией и наказывать преступников в политической системе могут парадоксальным образом оказывать негативное влияние на здоровое функционирование правительства [33. Р. 19].

По мнению критиков криминализации политики, до тех пор, пока Конгресс не высказывает более определенно, вопросы политической коррупции на местах следует оставить в ведении тех штатов, где работали конкретные политические деятели¹⁸¹. Утверждается, что широкие рамки федерального антикоррупционного законодательства позволяют «падким на сенсации обвинителям нападать на местных госслужащих, законодателей штатов, глав крупных компаний» и самовольно интерпретировать законы, подводя под них любые действия, какие им вздумается¹⁸². Такое вмешательство федеральных чиновников нарушает принципы как федерализма, так и надлежащего судопроизводства, создавая двойное нарушение, против которого должны защищать суды.

О делах, в которых решение принималось исходя из этих аргументов, утверждали, что они создают конституционную защиту политической коррупции, в результате чего злоупотребления служебным положением остаются безнаказанными на федеральном уровне на основе принципов неопределенности и федерализма [5. Рр. 14–15]. В этой связи профессор *Zephyr Teachout* выразил тревогу, что решение по делу МакДоннелла надежно «защищает взяточничество в нашей политике» [6].

Такая критика особенно ярко проявилась в экспертных заключениях в поддержку МакДоннелла. Истцы утверждали, что недостаточно ясное определение коррупции в законах представляет собой «серьезную опасность» для политических деятелей¹⁸³. То, как правительство применяет Закон о добросовестной

¹⁸⁰ См., например, 18 U.S.C. § 666 (устанавливается наказание до десяти лет лишения свободы).

¹⁸¹ См., например, *United States v. Craig*, 528 F.2d 773, 779 (7th Cir. 1976).

¹⁸² *Sorich v. United States*, 555 U.S. 1204, 1206 (2009) (Scalia, J., особое мнение).

¹⁸³ См. экспертное заключение консультантов – профессоров права в поддержку истца, р. 11, *McDonnell v. United States*, 136 S. Ct. 2355 (2016) (No. 15-474), 2016 WL 891338. Р. *11.

службе, позволяет обвинителям начать расследование и обвинить любого чиновника, которого вздумается¹⁸⁴. Истцы заявляли, что любую политическую сделку можно представить как серьезное преступление¹⁸⁵. Прокуроры могут использовать свои дискреционные полномочия для борьбы с политическими противниками, непрерывно меняя расстановку сил в американской политике¹⁸⁶. Некоторые сторонники такой точки зрения заходили так далеко, что сравнивали политиков с другими группами, ранее подвергавшимися преследованию, например, с борцами за гражданские права 1960-х гг.¹⁸⁷

МакДоннелл и его сторонники утверждают, что угроза такого влияния на политический процесс может полностью нарушить государственное управление¹⁸⁸. Если § 1343 закона будет использоваться для криминализации рутинных политических действий, то это бросит тень на любые сделки в политике и не позволит осуществлять даже благотворное взаимодействие¹⁸⁹. Любую встречу с другим политиком

¹⁸⁴ См. экспертное заключение в поддержку истца (см. выше сноску 103, р. 42).

¹⁸⁵ См. экспертное заключение 77 бывших генеральных прокуроров штатов (см. выше сноску 141, р. 2); см. также экспертное заключение в поддержку истца (см. выше сноску 103, р. 41).

¹⁸⁶ См. экспертное заключение консультантов – Комитета по общественной политике губернаторов-республиканцев в поддержку истца, р. 15–16, *McDonnell*, 136 S. Ct. 2355 (No. 15-474), 2016 WL 891337. Р. *15–16 [далее – экспертное заключение губернаторов-республиканцев].

¹⁸⁷ См. экспертное заключение Бенджамина Тодд Джелос и др. (выше сноска 143, pp. 2–11) («В различные периоды нашей истории законодательные органы принимали намеренно неясные уголовные законы. Исполнительные власти намеренно использовали эти законы против политических диссидентов, гомосексуалистов, афроамериканцев, гражданских активистов и других нежелательных и маргинализированных элементов общества. Верховный суд неоднократно отменял обвинительные приговоры, принятые с помощью этих законов, как нарушающие надлежащее судопроизводство»).

¹⁸⁸ Экспертное заключение консультантов – адвокатов по государственной политике и руководителей бизнеса в поддержку истца, р. 3, *McDonnell*, 136 S. Ct. 2355 (No. 15-474), 2016 WL 891336, р. *3; см. также экспертное заключение в поддержку истца, выше сноска 103, р. 40.

¹⁸⁹ См. экспертное заключение 77 бывших генеральных прокуроров штатов (см. выше сноску 141, р. 1) («Как минимум это дает федеральным прокурорам возможность предъявлять обвинения госслужащим за обычную политическую любезность, объявляя преступлением каждый обед с избирателем или участие в сборе денег на благотворительность»).

или лоббистом можно задним числом осудить как преступление федерального уровня¹⁹⁰. Даже если Верховный суд будет последовательно отклонять такие обвинения, сама возможность для прокуроров предъявлять серьезные иски может полностью подорвать систему политических сделок, которая является центральной для американской демократии¹⁹¹. Использование политического влияния на своих избирателей не является само по себе преступлением по закону¹⁹², и истцы утверждают, что такое расширенное толкование Закона о добросовестной службе лишает избирателей их демократического права поддерживать тех кандидатов, которые разделяют их взгляды¹⁹³.

Решение по делу МакДоннелл обоснованно порождает опасения, что Верховный суд защищает коррупционные политические сделки. В тексте решения отчетливо видно влияние вышеупомянутых критиков, некоторые формулировки напрямую заимствованы из их экспертных заключений. Суд явно поддержал истцов в том, что «значительное расширение толкования антикоррупционных законов может препятствовать взаимодействию федеральных чиновников с теми людьми, которым они призваны служить, тем самым навредив их возможностям эффективно исполнять свои обязанности»¹⁹⁴. Представительное правление предполагает общение госслужащих со своими избирателями и использование своих полномочий в их интересах¹⁹⁵. Суд выразил серьезную озабоченность тем, что используемая государством интерпретация

указанного закона снижает возможности чиновников исполнять эти обязанности¹⁹⁶.

По мнению суда, суть дела МакДоннелла состояла в толковании понятия «официальный акт» как части закона с неопределенными формулировками¹⁹⁷. Однако в процессе интерпретации этого закона суд поддержал точку зрения МакДоннелла и его сторонников о том, что «обычные» политические сделки не должны подпадать под это толкование, по крайней мере, без явного указания Конгресса¹⁹⁸. Суд применил узкое толкование понятия «официальный акт», посчитав его разумным ограничением понимания этого термина государством¹⁹⁹. Он постановил, что «причина, иск, процедура или конфликт» предполагают лишь «формальное использование государственных полномочий»²⁰⁰. Суд постановил, что этот закон относится к формальным процедурам, таким как судебные иски, судебные процессы Конгресса, голосования по законодательным вопросам, но не к «обычным» встречам, в которых регулярно участвует любое официальное лицо²⁰¹. Тем самым снимается «абсурдность» обвинений должностных лиц в проведении встреч или общении с их избирателями²⁰².

Хотя суд признал, что действия МакДоннелла были далеки от обычного взаимодействия с избирателями, но выразил опасения, что если прежнее толкование будет поддержано, то это позволит обвинителям преследовать не только получение дорогостоящих подарков, но и нормальное политическое поведение²⁰³. Суд счел, что нельзя надеяться на разумное обвинение, если на вооружении государства будут такие неясные законы²⁰⁴.

Таким образом, суд рассмотрел вопросы неопределенности и федерализма, но проанализировал их конституционные приложения отдельно от политических соображений²⁰⁵. Из этого явствует, что Верховный суд

¹⁹⁰ Там же. Р. 18.

¹⁹¹ Там же. Р. 1.

¹⁹² Там же. Р. 9 («Использование „связей и влияния, которые дает политическое положение“, не является противозаконным» (цитируется United States v. Urciuoli, 513 F.3d 290, 294, 296 (1st Cir. 2008))).

¹⁹³ См. экспертное заключение губернаторов-республиканцев (см. выше сноска 186, pp. 21–22) («Обеспечение близости с политическими сторонниками „воплощает основную черту демократии, а именно: избиратели поддерживают тех кандидатов, которые разделяют их убеждения и интересы, а избранные кандидаты должны отвечать их чаяниям“» (цитируется McCutcheon v. FEC, 572 U.S. 185, 192 (2014))).

¹⁹⁴ McDonnell v. United States, 136 S. Ct. 2355, 2372 (2016) (цитируется экспертное заключение консультантов – бывших федеральных служащих в поддержку истца, р. 6, см. выше сноска 166).

¹⁹⁵ Там же.

¹⁹⁶ Там же.

¹⁹⁷ Там же. Р. 2368.

¹⁹⁸ Там же.

¹⁹⁹ Там же. Р. 2373.

²⁰⁰ Там же. Р. 2374.

²⁰¹ См. там же. Рр. 2368–2369.

²⁰² См. там же. Р. 2370 (цитируется United States v. Sun-Diamond Growers of Cal., 526 U.S. 398, 408 (1999)).

²⁰³ Там же. Рр. 2372–2373.

²⁰⁴ Там же.

²⁰⁵ Там же.

использует доктрину в качестве конституционной поддержки в пользу аргумента о криминализации политики, «пристигивая» интерпретацию закона к базовым положениям Конституции, так как последние являются более устоявшимися²⁰⁶. Согласно этой точке зрения, суд считает, что не просто применяет конституционные стандарты, но и создает третью линию защиты для государственных чиновников.

III. Очередное препятствие демократическому процессу? Последствия дела Келли

Предыдущие федеральные судебные процессы по делам о коррупции создали мощные прецеденты, относящиеся к вопросам федерализма, неопределенности и криминализации политики. В основном Верховный суд утвердил, что будет защищать суверенное право штатов на саморегулирование, не будет позволять обвинителям расширять свою юрисдикцию, руководствуясь неясными законами, и будет с осторожностью относиться к возможности криминализировать проявления рутинной политической деятельности. Вопрос состоит в том, как дело Келли повлияло на каждый из этих аспектов. Хотя дело Келли и отражает многие проблемы, затронутые в делах МакДоннелла и Скиллинга, в конечном итоге решение по нему, кажется, способно положить конец потаканию коррупции.

В ч. III предпринята попытка определить текущую позицию Верховного суда в вопросе федеральной коррупции с учетом решения по делу Келли. В разделе III.A дело Келли анализируется с позиций тех же принципов, что и остальные дела: неопределенности, федерализма, криминализации политики. Обсуждается, как каждый из этих принципов используется в вынесенном решении, и проводится сравнение с делами МакДоннелла и Скиллинга с целью обрисовать тенденции правоприменения. Затем в разд. III.B выявленные тенденции применяются к выработке рекомендаций для федерального законодательства, которые могут помочь в борьбе с коррупцией, учитывая при этом истинные намерения Верховного суда.

A. Применение к делу Келли

В разд. III.A.1 показано приложение к делу Келли принципов федерализма, использованных в других федеральных делах о коррупции. В разд. III.A.2 дело Келли анализируется с точки зрения доктрины неопределенности. Наконец, в разд. III.A.3 изучается аргументация криминализации политики в деле Келли.

1. Федерализм

В деле Келли злоупотребление властью со стороны Портнадзора и его подразделений в других штатах представляет собой уникальный пример проблемы федерализма для Верховного суда. Законы о мошенничестве с использованием почты и электронных средств коммуникации, по которым обвинили Келли и Барони, были введены в соответствии с полномочиями Конгресса в области торговых отношений между штатами²⁰⁷. Следовательно, чтобы эти законы можно было корректно применить в данном деле, действия обвиняемых должны были содержать элементы торговли между штатами. В деле Келли это условие, по-видимому, считалось соблюденным из-за участия Портнадзора – межштатной организации, созданной Конгрессом²⁰⁸ для решения вопросов, связанных с пересечением моста между двумя штатами. Вероятно, поэтому неудивительно, что Третий окружной суд отклонил вопрос применимости принципа федерализма, поставленный в деле Келли и Барони²⁰⁹.

Несмотря на аргументы ответчика о слабой обоснованности такого отклонения²¹⁰, Верховный суд не стал заниматься проблемой федерализма в деле Келли²¹¹. Это показывает, что, по мнению суда, обвинение Келли и Барони по данному закону соответствует объему полномочий федеральной власти. Когда в деле настолько явно присутствуют элементы торговых отношений между штатами, использование законов о мошенничестве с использованием почты и электронных средств коммуникации возможно.

²⁰⁷ См. выше ч. I.

²⁰⁸ См. United States v. Baroni, 909 F.3d 550, 569 (3^d Cir. 2018), rev'd and remanded sub nom. Kelly v. United States, 140 S. Ct. 1565 (2020).

²⁰⁹ Там же. Р. 575.

²¹⁰ См. экспертное заключение в поддержку истца, р. 17, Kelly, 140 S. Ct. 1565 (No. 18-1059), 2019 WL 4568203. Р. *17.

²¹¹ См. в целом Kelly, 140 S. Ct. 1565.

²⁰⁶ Там же.

Это не говорит о том, что в деле Келли не присутствовали иные проблемы с принципом федерализма. Как и в деле МакДоннелла, суд в деле Келли выразил озабоченность вмешательством федерального правительства в суверенитет штата²¹². Келли и Барони пользовались властными полномочиями в рамках «традиционных полномочий» штата²¹³. Одной из причин узкого толкования понятия «имущество» в решении суда стал часто упоминаемый принцип МакНелли: «Федеральные обвинители не могут использовать законы о мошенничестве с имуществом для “установления стандартов раскрытия информации и надлежащего управления для чиновников местного уровня и уровня штата”»²¹⁴. Верховный суд объяснил, что если против Келли будет применен Закон о мошенничестве с имуществом, то это позволит широко использовать федеральное уголовное законодательство в тех областях, которые сейчас находятся в ведении штатов²¹⁵. Такое объяснение, по-видимому, расширяет постановление по делу МакДоннелла о том, что штаты имеют суверенное право самостоятельно определять, как и когда их чиновники могут пользоваться государственными полномочиями²¹⁶.

Прерогатива штатов на саморегулирование является, по всей видимости, тем принципом, которого Верховный суд придерживается в федеральных делах о коррупции. Разумеется, проблемы федерализма проявляются каждый раз по-разному. В деле МакДоннелла речь шла о способности штата контролировать собственных чиновников, тогда как в деле Келли акцент ставился на исполнении полномочий штата²¹⁷. Однако оба решения основываются на принципе федерализма, который гласит, что штаты должны свободно регулировать свои дела и действия своих чиновников²¹⁸. В обоих случаях суд ясно дал понять, что федеральное правительство не должно оставлять

границы своих уголовных законов неясными, чтобы расширить федеральную юрисдикцию на уровень штатов²¹⁹.

Профессор Джордж Браун утверждает, что дело Келли заставляет переосмыслить роль федерализма в истории борьбы против коррупции [35]. По его мнению, это дело показало, что федеральные обвинители должны уступить свое ведущее положение в модели антикоррупционных процессов [35. Р. 176]. Несомненно, трудно представить, как это может работать, но Браун считает, что существует множество возможностей ограничить роль федерального правительства [35. Р. 176].

Итак, Верховный суд определенно выступает за сужение роли федерального правительства, однако это не означает, что он стремится лишить федеральных обвинителей их ведущего положения в делах о коррупции. Суд ставит перед законодательными органами вопрос, неоднократно возникавший в деле МакНелли и более ранних процессах: каким образом федеральное правительство может регулировать стандарты штатов, не устанавливая этих стандартов?²²⁰ В любом случае непосредственное регулирование возможности штатов выдвигать иски против коррупции приведет к ненужным ограничениям возможностей Конгресса в подходах к этой уже зарегулированной области. Еще важнее то, что вмешательство федеральных властей может стать решающим в делах с участием чиновников штата и местного уровня, в которых иначе местные чиновники не участвовали бы²²¹. Дело Келли фокусируется на проблеме вмешательства федерального правительства в регулятивные полномочия штатов, но не утверждает, что федеральные обвинители должны воздерживаться от предъявления исков против коррупции. Этот аспект может стать критическим при разработке будущих законопроектов, и именно в этом состоит одна из причин отметить это дело как значимое, как писал профессор Браун, хотя оно и не явилось победой над коррупцией [35. Р. 177].

²¹² Там же. Р. 1572.

²¹³ Там же.

²¹⁴ Там же. Р. 1574 (выделено в оригинале) (цитируется *McNally v. United States*, 483 U.S. 350, 360 (1987)).

²¹⁵ Там же.

²¹⁶ См. выше сноски 121–123 и соответствующий текст.

²¹⁷ Kelly, 140 S. Ct. Pp. 1572–1573.

²¹⁸ См. там же, р. 1574 (цитируется *McNally v. United States*, 483 U.S. 350, 360 (1987)); *McDonnell v. United States*, 136 S. Ct. 2355, 2373 (2016).

²¹⁹ См. Kelly, 140 S. Ct. P. 1574; *McDonnell*, 136 S. Ct. P. 2373.

²²⁰ См. выше сноскую 120 и соответствующий текст.

²²¹ См. [30]; выше сноскую 116 и соответствующий текст.

2. Неопределенность

Компоненты неопределенности в деле Келли очень схожи с соответствующими аспектами дел МакДоннелла и Скиллинга, хотя обвинения по ним выдвигались по разным законам. А именно узкая интерпретация судом понятия «имущество» аналогична интерпретации официального акта в деле МакДоннелла²²². Кроме того, определение имущества в деле Келли опирается на принцип, использованный в деле Скиллинга, который требует реального перехода некоторых объектов, имеющих денежную ценность, а не факта нарушения нематериальных прав²²³.

Принципы неопределенности также четко прослеживаются, хотя в решении нет прямой ссылки на доктрину неопределенности. В деле Келли Верховный суд постановил, что правительственное определение «имущества» недопустимо расширяет полномочия федеральных обвинителей²²⁴. Исходя из обычного значения терминов, Келли и Барони не в большей степени «присвоили» «имущество» штата²²⁵, чем МакДоннелл совершил «официальный акт», проводя встречу²²⁶. Чтобы обвинители не могли криминализировать действия, явно не обозначенные в законе, суд применил очень узкое толкование понятия «имущество», тем самым напрямую используя механизм защиты от произвола судебной власти, заложенный в доктрине неопределенности²²⁷.

В деле Скиллинга суд уже постановил, что «нематериальные права» не являются основной сутью законов о мошенничестве с использованием почты и электронных средств коммуникации²²⁸. Установив требования совершения взяточничества и откатов, суд четко дал понять: по закону для обвинения в коррупции официальное лицо должно получить материальную выгоду²²⁹.

В деле Келли суд придерживался этого принципа, проведя четкую границу между «имуществом» и ис-

пользованием регуляторных полномочий²³⁰. Раздел 1341 требует, чтобы объектом мошенничества было реальное имущество, принадлежащее жертве, а не полномочия штата по исполнению его управлений функций²³¹. Суд постановил, что действия Келли и Барони по осуществлению прерогатив штата в области перегруппирования дорожных полос не затрагивали материального имущества²³². Они не уносили эти полосы и не переводили их в личное пользование²³³. Несомненно, они использовали свои полномочия со злым умыслом, но все их действия состояли в «изменении регулятивного решения», а не в изъятии имущества²³⁴. Как в деле Скиллинга суд решил, что необнародованные сделки нельзя квалифицировать как взятку или откат, а значит, они не подпадают под § 1346²³⁵, так и в деле Келли понятие «имущества» § 1343 не включает использование регулятивной власти²³⁶.

В деле Келли суд не ограничил свое узкое толкование одним только понятием «имущество». Он продублировал его и четко определил, что действия Келли и Барони нельзя рассматривать как присвоение имущества штата²³⁷. Согласно решению суда, по § 1343 имущество должно не просто присутствовать в процессе мошенничества, но и быть «объектом мошенничества»²³⁸. Суд уточнил, что «объектом» мошенничества, совершенного Келли и Барони, было не присвоение имущества Портнадзора (в данном случае зарплат сотрудников Портнадзора), а реализация задуманной ими схемы²³⁹. Они не стремились полу-

²²² См. выше сноску 199 и соответствующий текст.

²²³ См. выше сноску 149 и соответствующий текст.

²²⁴ Kelly v. United States, 140 S. Ct. 1565, 1574 (2020).

²²⁵ Там же. Р. 1573.

²²⁶ См. выше сноски 201–202 и соответствующий текст.

²²⁷ См. Kelly, 140 S. Ct. P. 1574.

²²⁸ См. Skilling v. United States, 561 U.S. 358, 411 (2010).

²²⁹ См. Kelly, 140 S. Ct. P. 1572.

²³⁰ См. Cleveland v. United States, 531 U.S. 12, 23 (2000); см. также United States v. Weigand, No. 20-CR-188, 2020 WL 5105481, p. *5 (S.D.N.Y. Aug. 31, 2020).

²³¹ См. Kelly, 140 S. Ct. P. 1572.

²³² Там же. Р. 1573.

²³³ Там же. Р. 1574.

²³⁴ См. Skilling v. United States, 561 U.S. 358, 411 (2010).

²³⁵ См. Kelly, 140 S. Ct. P. 1572.

²³⁶ Там же. Р. 1574 («Поскольку использованная схема не была направлена на получение денег или имущества, Барони и Келли не нарушили федеральных законов о мошенничестве или о мошенничестве с использованием электронных средств коммуникации»).

²³⁷ Там же. Р. 1574 (цитируется Pasquantino v. United States, 544 U.S. 349, 355 (2005)).

²³⁸ Там же. Р. 1574 (цитируется Pasquantino v. United States, 544 U.S. 349, 355 (2005)).

²³⁹ Там же. Р. 1574.

чить материальную выгоду или услуги сотрудников Портнадзора²⁴⁰. Затраты на выплаты зарплат были побочным продуктом их обмана, а не существенной основой для предъявления обвинений²⁴¹.

То значительное внимание, которое в деле Келли было уделено пояснению формулировок закона, отражает самую устойчивую тенденцию федеральных дел о коррупции. Аргумент о неопределенности лежал в основе решений по делам МакНелли, Скиллинга и МакДоннелла²⁴². Влияние доктрины неопределенности проявляется и в деле Келли, хотя суд и не ссылается на нее напрямую. Суд не позволил федеральным обвинителям так расширить толкование федеральных законов, чтобы охватить действия, которые не были явно обозначены Конгрессом²⁴³. Столкнувшись с необходимостью выбирать между двумя толкованиями, а именно считать ли встречу официальным актом и закрытие дорог – присвоением имущества, суд склонился на сторону правила снисходительности и применил узкую интерпретацию законов²⁴⁴.

Наряду с аспектами, которые присутствуют в деле Келли, не менее важными могут оказаться те аспекты, которых в нем нет. Как и в делах Скиллинга и МакДоннелла, суд не отверг указанный закон как неконституционно неопределенный²⁴⁵. В деле Келли суд использовал элементы закона, а не конституционные элементы для ограничения сферы действия этого закона²⁴⁶. Это дает некоторую надежду обвинителям в будущих процессах. Сами по себе законы о мошенничестве с использованием почты и электронных средств коммуникации являются конституционными; просто их формулировки не охватывают тех действий, которые хотелось бы федеральным обвинителям.

Если в распоряжении Верховного суда будет закон, корректно описывающий соответствующие действия, суд, более чем вероятно, поддержит федеральные обвинения в коррупции. Решение по делу Келли тщательно сформулировано, чтобы не привести к расширенному толкованию закона. Например, ссылаясь на

²⁴⁰ Там же. Р. 1573.

²⁴¹ Там же.

²⁴² См. выше разд. II.B.

²⁴³ См. Skilling v. United States, 561 U.S. 358, 407–09 (2010) (цитируется McNally v. United States, 483 U.S. 350, 360 (1987)).

²⁴⁴ См. выше сноски 142–144 и соответствующий текст.

²⁴⁵ См. выше сноска 157 и соответствующий текст.

²⁴⁶ См. выше сноски 230–236 и соответствующий текст.

§ 1343, судья Каган подчеркнул, что «мошеннические схемы официальных лиц уровня штата или местного уровня нарушают это положение закона только тогда, когда они направлены на «получение денег или имущества»²⁴⁷. Суд подтвердил, что действия Келли и Барони незаконны, но они не нарушили конкретно федеральные законы о мошенничестве с использованием почты и электронных средств коммуникации²⁴⁸. Государство должно было доказать *имущественное* мошенничество, но оно не было доказано²⁴⁹. Следовательно, дело Келли не столько ставит препоны федеральным обвинениям, сколько призывает Конгресс принять соответствующие меры.

И все же у обвинителей связаны руки, пока Конгресс не изменит федеральное антикоррупционное законодательство в этом отношении. Правительство может продолжать свои попытки расшатать узкие стандарты, заданные в деле Скиллинга и усиленные в делах МакДоннелла и Келли²⁵⁰, но теперь Верховный суд создал мощный прецедент, который ставит барьер на этом пути и показывает приверженность суда узкому толкованию закона.

3. Криминализация политики

Как и в деле МакДоннелла, в экспертных заключениях по делу Келли присутствует аргумент относительно криминализации политики²⁵¹. Сам Роберт

²⁴⁷ Kelly v. United States, 140 S. Ct. 1565, 1572 (2020) (выделение добавлено) (цитируется 18 U.S.C. § 1343).

²⁴⁸ Там же. Р. 1574.

²⁴⁹ Там же. Р. 1571.

²⁵⁰ См. экспертное заключение консультантов – лорда Конрада Блэка и бывшего губернатора Роберта Ф. МакДоннелла в поддержку истца, р. 7, Kelly, 140 S. Ct. 1565 (No. 18-1059), 2019 WL 1275301. Р. *7 [далее – экспертное заключение лорда Конрада Блэка] («Правительство хочет „проводить законодательство по полному кругу“ – не начиная заново старые споры о толкованиях, а насяждая новую теорию подсудности, которая, если будет принята, сделает бессмысленными важнейшие ограничения дел МакНелли, Скиллинга и МакДоннелла» (цитирование опущено) (цитируется Прошение о выпуске приказа об истребовании дел, р. 13, Kelly, 140 S. Ct. 1565 (No. 18-1059))).

²⁵¹ См. экспертное заключение в поддержку истца (см. выше сноска 210, р. 17) («Нет конца злоупотреблениям (со стороны обеих партий), к которым приведет такое положение, как и ограничения, которые он принесет»); там же, р. 20 («Будет крайне удивительно... если судебная власть обнаружит... в Законе о мошенничестве с использованием почты положение, делающее повседневную политику преступлением» (цитируется United

МакДоннелл представил экспертное заключение в поддержку Келли и Барони²⁵², а экспертное заключение истца напрямую использует формулировки из решения по делу МакДоннелла в одном из аргументов, говоря о «препятствовании» деятельности государства²⁵³. Таким образом, у Верховного суда в очередной раз появилась возможность потворствовать коррупции на конституционных основаниях.

Несмотря на эту возможность, дело Келли, кажется, прошло по самому краю аргументации с точки зрения криминализации, не создав при этом конституционной защиты, которую как будто применили в деле МакДоннелла. Суд и в самом деле не желает, чтобы федеральное правительство криминализировало те действия штатов, которые традиционно находились в сфере полномочий штатов²⁵⁴. Суд признал, что процесс управления подразумевает множество выборов в области регулирования и ранее установленные стандарты Верховного суда будут нарушены, если позволить федеральному правительству криминализировать все факты обмана²⁵⁵. Этот подход очень напоминает аргументацию, выдвинутую и, по всей видимости, использованную в деле МакДоннелла, о том, что не следует криминализировать обычные политические действия²⁵⁶.

Однако в деле Келли было задействовано понятие «имущество», очерченное в законе²⁵⁷. На решение

States v. Blagojevich, 794 F.3d 729, 735 (7th Cir. 2015)); экспертное заключение консультантов Национальной ассоциации юристов по уголовным делам в поддержку истца, р. 9, Kelly, 140 S. Ct. 1565 (No. 18-1059), 2019 WL 4729854. Р. *9 («Таким образом, правительенная теория подсудности сделает Закон о мошенничестве с использованием почты настолько политизированным, что исправить это будет уже невозможно; в результате каждое политическое решение, в котором публика вводится в заблуждение, станет уголовным преступлением, так как в каком-то смысле оно сопровождается правительственными расходами»).

²⁵² См. в целом экспертное заключение лорда Конрада Блэка (выше сноска 250).

²⁵³ См. экспертное заключение в поддержку истца (выше сноска 210, р. 19) (включая заголовок «Подход правительства криминализирует политический процесс и препятствует государственной службе»); см. также McDonnell v. United States, 136 S. Ct. 2355, 2372 (2016).

²⁵⁴ Kelly, 140 S. Ct. P. 1572.

²⁵⁵ Там же. Р. 1574.

²⁵⁶ См. McDonnell, 136 S. Ct. Pp. 2372–2373.

²⁵⁷ См. Kelly, 140 S. Ct. P. 1574 («Поскольку данная схема не была направлена на получение денег или имущества, Барони

по этому делу не повлияло то, за какие действия федеральное правительство могло преследовать в соответствии с Конституцией. Больше всего суд был озабочен использованием имущественных законов против таких действий штата, которые выходят за рамки разумной интерпретации законов²⁵⁸.

В этом состоит существенное отличие от дела МакДоннелла. Решение по этому делу некоторые восприняли так, что Верховный суд узаконил коррупционные действия чиновников, используя политический дискурс в поддержку своей узкой интерпретации²⁵⁹. Понятие официального акта интерпретируется в деле МакДоннелла таким образом, что критики криминализации вынуждены прибегать к конституционным аргументам²⁶⁰. В решении по этому делу суд не только сосредоточился на расширении федеральной юрисдикции до области ответственности официальных лиц штата²⁶¹, но также озабочился тем, что такие обвинения могут негативно сказаться на общей политической атмосфере²⁶². Другими словами, суд рассматривал не только чрезмерно широкий уголовный закон, но и препятствия, которые этот закон может поставить на пути государственных чиновников, осуществляющих свои полномочия. Политические действия МакДоннелла не были «нормальными», однако суд по делу МакДоннелла не хотел давать возможность криминализировать любую форму политической активности²⁶³. В деле Келли суд не настолько стремился защитить повседневные действия политиков. В нем анализ был посвящен тому,

и Келли не нарушили федеральные законы о мошенничестве, в том числе с использованием электронных средств коммуникации. Поэтому судебное решение отменено»).

²⁵⁸ См. там же («Федеральные чиновники не могут использовать законы о мошенничестве с имуществом, чтобы „устанавливать стандарты раскрытия информации и надлежащего управления для чиновников местного уровня и уровня штата“ (изменение в оригинале) (выделение добавлено) (цитируется McNally v. United States, 483 U.S. 350, 360 (1987))).

²⁵⁹ См. Zephyr Teachout (@ZephyrTeachout), Twitter (May 7, 2020, 1:03 PM). URL: <https://twitter.com/ZephyrTeachout/status/1258442288562405376> [https://perma.cc/BSV7-E2F3]; выше разд. II.C.

²⁶⁰ См. выше сноски 197–202 и соответствующий текст.

²⁶¹ См. McDonnell, 136 S. Ct. P. 2372.

²⁶² См. там же («Помимо несоответствия как тексту, так и прецеденту...»).

²⁶³ Там же.

к какому имуществу могут применяться законы о мошенничестве²⁶⁴. Федеральным прокурорам не позволили обвинить корумпированных чиновников штатов не потому, что это негативно повлияет на политический процесс, а потому, что законы о мошенничестве с имуществом не предназначены для этого²⁶⁵. Как постановил Верховный суд, эти законы направлены против присвоения имущества, не более и не менее²⁶⁶. Это разграничение служит ключом к пониманию того, какова позиция Верховного суда в отношении коррупции на федеральном уровне. Как отмечает судья Каган, действия Келли и Барони представляли собой злоупотребление властью, но «не каждый акт коррупции со стороны чиновников штата или местных чиновников является федеральным преступлением»²⁶⁷. Верховный суд ясно дал понять, что по законам о мошенничестве с имуществом коррупционные действия не составляют федерального преступления. Решение по делу Келли не означает, что вся политическая деятельность станет табу для федеральных обвинителей. Им просто нужно что-то более определенное, чем законы о мошенничестве с использованием электронных средств коммуникации²⁶⁸.

В. Заполнить пробелы: как Конгресс может решить проблему коррупции на федеральном уровне

В данной главе анализируется влияние решения по делу Келли на федеральный политический процесс, а также пути изменения законодательства Конгрессом в соответствии с решениями Верховного суда. В разд. III.B.1 обобщается влияние каждого из вышепоказанных аспектов на решение Верховного суда по делу Келли. Затем в разд. III.B.2 выдвинуто предложение Конгрессу внести поправки в Закон о добросовестной службе таким образом, чтобы определить нарушения добросовестной службы в соответствии с антикоррупционным законодательством штатов.

1. Ожидания Верховного суда по отношению к антикоррупционному законодательству после дела Келли

Дело Келли не стало победой антикоррупционного регулирования в Соединенных Штатах. Верховный суд отклонил обвинения в коррупции, попутно уничтожив очередной эффективный инструмент федерального обвинения. Однако обоснование этого решения может послужить основой для выработки более совершенного антикоррупционного законодательства.

Как и в предыдущих делах, в деле Келли суд в очередной раз постановил, что Конгресс должен выработать четкие законы и показать, что федеральные законы направлены против конкретных нарушений, как произошло в деле Келли²⁶⁹. Федеральные обвинители неоднократно делали попытки наказать за коррупционные действия с помощью Закона о мошенничестве с использованием почты, но Верховный суд последовательно отвергал их аргументы, опираясь на принципы неопределенности федерализма²⁷⁰. Обвинители могут продолжать экспериментировать с толкованиями законов о мошенничестве с имуществом²⁷¹ или законов о взяточничестве²⁷², но, учитывая безуспешность этих попыток, более практическим решением будет изменение законодательства.

Конгресс уже выражал желание создать законопроект, направленный против коррупции на федеральном уровне²⁷³. Жизнеспособным законодательным решением могло бы стать изменение Закона о добросовестной службе с учетом постановлений Верховного суда по делам Келли, МакДоннелла и Скиллинга [19. Рр. 23–24]. Однако Конгрессу придется тщательно проверить соответствие любых принимаемых законов стандартам, заданным судом в недавних делах.

В первую очередь Конгресс должен обратить внимание на принцип неопределенности и сузить сферу применения Закона о добросовестной службе. Конгресс никогда не давал определения добросовестной службы²⁷⁴, в результате чего Суд был вынужден

²⁶⁴ См. Kelly v. United States, 140 S. Ct. 1565, 1574 (2020) («Законы о мошенничестве с имуществом не предусматривают такого исхода»).

²⁶⁵ Там же.

²⁶⁶ Там же.

²⁶⁷ Там же.

²⁶⁸ Там же.

²⁶⁹ Там же.

²⁷⁰ См. выше разд. I.A, II.

²⁷¹ См. в целом Kelly, 140 S. Ct. 1565.

²⁷² См. в целом McDonnell v. United States, 136 S. Ct. 2355 (2016).

²⁷³ См. выше разд. I.C.

²⁷⁴ См. 18 U.S.C. § 1346 (понятие добросовестной службы используется, но не определяется).

вырабатывать собственное определение на основе требований законов о взяточничестве и откатах²⁷⁵. Суд не отклонил данный закон как неконституционно неопределенный, а значит, не желал совсем отменить его, однако для соответствия требованиям определенности необходимы четкие границы понятия добросовестной службы²⁷⁶. Конгрессу придется должным образом ограничить сферу применения этого закона и дать адекватное определение добросовестной службы, чтобы предотвратить чрезмерно широкие полномочия прокуроров.

Необходимо также обратить внимание на проблемы федерализма. Решение по делу Келли продолжает линию Верховного суда на защиту прав штатов на саморегулирование²⁷⁷. Однако это не может полностью предотвратить вмешательство Конгресса. Дело Келли не может помешать федеральным обвинителям выдвигать иски против коррумпированных чиновников штатов. Чтобы одержать победу, обвинителям нужен принятый Конгрессом акт, который бы не только определял границы применения закона, но и соблюдал баланс сил между штатами и федеральным центром, а также учитывал возможности штатов поддерживать свои регулятивные полномочия.

В деле Келли Верховный суд сосредоточился на проблемах федерализма и неопределенности, оставив без внимания вопрос «криминализации политики»; так же следует поступить и Конгрессу. Дело Келли показало, что Верховный суд не всегда стремится криминализировать политические действия, если они подпадают под давно устоявшиеся принципы неопределенности и федерализма. Если закон четко определяет коррупционные действия и дает штатам возможность поддерживать саморегулирование, то Верховный суд не склонен защищать коррупционные политические действия. Если Конгресс примет более узкую версию Закона о добросовестной службе с учетом принципов федерализма и неопределенности, то Верховный суд, вероятно, поддержит обвинения в коррупции, основанные на этом законе.

2. Менее очевидный путь: определение добросовестной службы с учетом законодательства штатов

Ключевой момент в усовершенствовании Закона о добросовестной службе – это выработка четкого определения добросовестной службы, которое должно сузить сферу его применения, но не затронуть регулятивный суверенитет штатов. Конгресс должен выработать такую поправку, которая позволит штатам задавать собственные стандарты деятельности чиновников, но при этом даст возможность федеральному правительству влиять на эти стандарты.

В большинстве штатов антикоррупционные законы не только имеются, но и тщательно составлены и конкретны²⁷⁸. Вспомним Закон штата Нью-Джерси о злоупотреблении служебным положением, который запрещает «неправомерное использование... официальных функций»²⁷⁹. Как предположил суд, если бы прокуроры штата выдвинули обвинение против Келли и Барони на основании этого закона, их действия подпадали бы под него²⁸⁰. Однако на уровне штата такое обвинение не было выдвинуто, что наводит на мысль, что местные чиновники не желают выступать против своих коллег²⁸¹. Поскольку упомянутый закон является законом штата, федеральное правительство не могло выдвигать по нему обвинение, и Келли и Барони воспользовались этим пробелом в законодательстве.

Конгресс должен заполнить этот пробел, внеся поправку, согласно которой федеральное законодательство определяло бы понятие добросовестной службы с ссылкой на законодательство штатов. Эта концепция не нова, она уже применяется даже в самом федеральном антикоррупционном законодательстве. В деле МакНелли пояснялось, что Закон о добросовестной службе самодостаточен и в нем самом определяется его содержание²⁸². Затем суд приводил пример федерального закона, который, опираясь на полномочия межштатной торговли и ссылаясь на закон штата, криминализирует азартные игры и проституцию, производимые в масштабе нескольких

²⁷⁸ См. выше разд. I.D.

²⁷⁹ См. N.J. Stat. Ann. § 2C:30-2 (West 2021); см. также выше сноска 89 и соответствующий текст.

²⁸⁰ См. Kelly v. United States, 140 S. Ct. 1565, 1571 (2020).

²⁸¹ См. выше сноска 116 и соответствующий текст.

²⁸² McNally v. United States, 483 U.S. 350, 377 n.10 (1987) (Stevens, J., особое мнение).

²⁷⁵ См. выше сноска 149 и соответствующий текст.

²⁷⁶ См. выше сноски 157–161 и соответствующий текст.

²⁷⁷ См. выше текст, соответствующий сноске 216; см. также выше сноски 121–124 и соответствующий текст.

штатов²⁸³. При этом уточняется, что § 1952(b) Закона о передвижении²⁸⁴ определяет широкий термин «незаконная деятельность» со ссылкой на законы штата²⁸⁵. Согласно этому закону, незаконная деятельность включает, среди прочего, вымогательство, взяточничество и умышленный поджог, которые нарушают законы штата, где были совершены эти действия²⁸⁶.

Хотя Закон о передвижении определяет «незаконную деятельность» с использованием законов штата, Верховный суд все же предоставил федеральным обвинителям некоторую свободу в его применении. Так, достаточно, чтобы закон штата давал самое общее определение предполагаемым действиям. В деле *United States v. Nardello*²⁸⁷ суд постановил, что Закон штата о шантаже можно использовать для федерального обвинения в вымогательстве, поскольку в этом законе говорилось о «виде деятельности, общеизвестном как вымогательская»²⁸⁸. По решению суда если действие, запрещенное законом штата, подпадает под общее определение вымогательства, то оно является незаконным актом согласно Закону о передвижении²⁸⁹. Суд еще раз подчеркнул, что решение по делу *Nardello* четко определяет смысл Закона о передвижении, тем самым отклонив возражения, основанные на принципе федерализма и правиле синсюдитности в деле *Perrin v. United States*²⁹⁰. Закон о передвижении ярко отражает намерение Конгресса изменить баланс сил между штатами и федеральным центром, обеспечив исполнение одновременно законов штатов и федерального закона о взяточничестве²⁹¹. Пока Закон о передвижении не нарушает положений Конституции, Верховный суд будет пользоваться его формулировкой, данной Конгрессом²⁹².

Разумеется, сфера применения Закона о передвижении не безгранична. Не любая незаконная деятельность является таковой согласно этому закону, а лишь те виды деятельности, которые указаны в нем, включая использование алкоголя, наркотиков, запрещенных веществ, азартные игры, проституцию, поджог, взяточничество и вымогательство²⁹³. Согласно этому закону, правительство может использовать определения этих преступлений, данные штатами. Кроме того, действия должны подпадать под общее определение преступления. Например, в деле *Scheidler v. National Organization for Women, Inc.*²⁹⁴ Верховный суд отменил обвинительный приговор на основании Закона о передвижении, поскольку действия подсудимых не подпадали под обычное определение вымогательства²⁹⁵. Ответчики не получали и не пытались получить имущество, а значит, не совершали вымогательства²⁹⁶. Кроме того, Закон о передвижении требует, чтобы при совершении незаконных действий были использованы почта или средства связи между штатами, что снижает влияние этого закона на межштатное управление²⁹⁷.

Несмотря на эти ограничения, Закон о передвижении все же дает федеральным прокурорам необходимую гибкость для предъявления обвинений с учетом тонкого баланса сил между штатами и федеральным центром. Конгрессу следует занять ту же позицию в отношении Закона о добросовестной службе. Суды низших инстанций ранее уже рассматривали вопрос соответствия определения добросовестной службы законам штатов²⁹⁸. Акт Конгресса, отвечающий на этот вопрос утвердительно, стал бы естественным шагом вперед в развитии законодательства.

Согласно структуре Закона о передвижении, Конгресс должен внести в § 1346 дополнительное положение, определяющее добросовестную службу так же, как Закон о передвижении определяет незаконную деятельность²⁹⁹. Эта поправка могла бы использовать определение добросовестной службы из законов шта-

²⁸³ Там же; см. также 18 U.S.C. § 1952 (b).

²⁸⁴ 18 U.S.C. § 1951–1952.

²⁸⁵ McNally, 483 U.S. 377 n. 10 (Stevens, J., особое мнение).

²⁸⁶ 18 U.S.C. § 1952 (b).

²⁸⁷ 393 U.S. 286 (1969).

²⁸⁸ Там же. Р. 296.

²⁸⁹ См. *Scheidler v. Nat'l Org. for Women, Inc.*, 537 U.S. 393, 409–10 (2003).

²⁹⁰ 444 U.S. 37 (1979); см. там же, р. 49 н. 13; *White Collar Crime: Fourth Survey of Law*, 24 Am. Crim. L. Rev. 735, 736 (1987) («Тем самым в деле *Perrin* был отклонен аргумент, выраженный в *Rewis*, что принцип федерализма требует узкого толкования Закона о передвижении»).

²⁹¹ См. *Perrin*, 444 U.S. P. 50.

²⁹² См. там же.

²⁹³ См. *White Collar Crime: Fourth Survey of Law* (выше сноска 290, р. 737).

²⁹⁴ 537 U.S. 393 (2003).

²⁹⁵ См. там же. Р. 393.

²⁹⁶ См. там же. Р. 410.

²⁹⁷ См. 3 Joel Androphy, *White Collar Crime* § 17:6 (2d ed. 2020); см. также [36].

²⁹⁸ См. выше сноски 92–94 и соответствующий текст.

²⁹⁹ См. 18 U.S.C. § 1952 (b).

тов о злоупотреблении служебным положением для борьбы с политической коррупцией³⁰⁰. Возможная формулировка этого положения такова:

«Для целей использования в данном разделе понятие „доброповестная служба“ означает вымогательство, взяточничество или злоупотребление служебным положением, нарушающее законы штата, где эти действия были совершены, или законы Соединенных Штатов».

Внесение этого положения стало бы эффективным инструментом для борьбы с недостатками федеральных обвинений в коррупции. Чтобы преодолеть проблему неопределенности, эта поправка должна быть принята Конгрессом, который тем самым четко определил бы незаконные действия. Не оставляя понятие добросовестной службы на произвольное толкование федеральными прокурорами, эта поправка должным образом ограничила бы область добросовестной службы такими нарушениями, как взяточничество, вымогательство и злоупотребление служебным положением на уровне штата.

Такая поправка также проясняет объем незаконных действий, увязывая его с существующим толкованием закона. Верховный суд уже использовал понятия взяточничества и откатов в качестве параметров добросовестной службы³⁰¹. Включение взяточничества и вымогательства в данное положение не противоречит предыдущим решениям Верховного суда, а, напротив, учитывает их³⁰². Перечисля эти понятия, а не заменяя одно другим, Конгресс четко заявил бы о своих намерениях: считать незаконными как взяточничество, так и злоупотребление официальными регулятивными полномочиями. Как и в случае Закона о передвижении, четкое формулирование намерений Конгресса предотвратило бы попытки обойти закон, пользуясь правилом снисходительности и доктриной неопределенности³⁰³. Если Конгресс хочет криминализировать коррупционные действия, он должен высказаться достаточно ясно, и предлагаемая поправка направлена именно на это. Она должным образом

ограничит сферу применения данного закона, в достаточной степени определяя незаконные действия и препятствуя произволу обвинителей.

Кроме того, данная поправка отвечает на проблему федерализма. Определение добросовестной службы, основанное на законодательстве штатов, не позволит федеральным прокурорам задавать стандарты надлежащего управления штатам, поскольку им придется пользоваться стандартами, задаваемыми самими штатами³⁰⁴. Закон даст возможность федеральным прокурорам бороться с коррупцией, но оставит за штатами возможность определять, какие действия являются злоупотреблением служебным положением, а какие нет. Таким образом, штаты сохранят свои полномочия контролировать, за какие действия их чиновники должны нести ответственность. Если развитие законодательства пойдет по пути, заданному Законом о передвижении, то сохранение штатами своих регулятивных полномочий и ясно выраженное в данной поправке намерение Конгресса сведут на нет проблемы федерализма и правила снисходительности.

Как и любая предлагаемая поправка, эта имеет свои недостатки. Так, определение добросовестной службы через «злоупотребление служебным положением» может обернуться заменой одного неясного термина другим. В ряде судов штатов уже проходили дебаты относительно того, как понятие «злоупотребление служебным положением» определяется в их законах³⁰⁵. Основная проблема в том, что считать обязанностью должностного лица и какие действия будут являться злоупотреблением служебным положением³⁰⁶. Хотя Верховный суд и проявил гибкость в применении «общих» определений вымогательства и взяточничества к Закону о передвижении, эти термины имеют относительно общепринятые значения, связанные с имущественной или денежной выгодой. Возможно, именно поэтому суд решил дать определение

³⁰⁰ См. выше разд. I.D.

³⁰¹ См. выше сноска 149 и соответствующий текст.

³⁰² Ср. McNally v. United States, 483 U.S. 350, 360 (1987), with 18 U.S.C. § 1346; см. также выше сноски 38–39 и соответствующий текст.

³⁰³ См. выше сноска 290 и соответствующий текст.

³⁰⁴ McNally, 483 U.S. P. 360.
³⁰⁵ См. в целом [37, 38].
³⁰⁶ Ср. дело Wright v. Beard, No. 14CV-90, 2014 WL 12769265, p. *3 (W.D. Ky. Oct. 24, 2014) (установлено, что не был определен закон, нормативный документ или акт, указывающий на злоупотребление служебным положением), с делом People v. Garson, 848 N.E.2d 1264, 1265 (N.Y. 2006) (установлено, что злоупотребление служебным положением со стороны судьи может быть определено с помощью Нью-Йоркского кодекса поведения сотрудников судебных органов).

ние добросовестной службы через взяточничество³⁰⁷. Таким образом, определение « злоупотребление служебным положением» может вызвать те же проблемы с неопределенностью, что и понятие добросовестной службы.

Однако даже если термин « злоупотребление служебным положением» и не является достаточно определенным, то все же в меньшей степени, чем понятие добросовестной службы, и на этом основании нельзя отклонить предлагаемую поправку. Если определение добросовестной службы так и не было выработано в судах³⁰⁸, то понятие « злоупотребление служебным положением» уже успешно определено в законах, кодексах поведения и других четко прописанных документах³⁰⁹. В отличие от потенциально безграничного понятия «добросовестной службы», иск о « злоупотреблении служебным положением» должен быть подкреплен набором правил, запрещающих конкретные действия официальных лиц, что уже служило основанием для отклонения таких исков в судах³¹⁰. Следовательно, понятие « злоупотребление служебным положением» достаточно определенно устанавливает границы закона, чего не может дать понятие добросовестной службы.

Заключение

Дело Келли не стало победой в деле борьбы с коррупцией, но оно может послужить ориентиром в дальнейших попытках сдерживания коррупции среди государственных чиновников.

В решении Верховного суда по этому делу, как и по более ранним делам, использовалась аргументация с точки зрения проблем неясности и федерализма, но она не в состоянии остановить противоправные действия. Это решение дает Конгрессу необходимый инструмент для введения в действие нового федерального антикоррупционного законодательства, направ-

ленного на регулирование таких ситуаций, как в деле Келли в более ранних делах, но не противоречащего установленвшимся конституционным принципам.

Одним из возможных решений является внесение поправок в § 1346 в направлении определения добросовестной службы в соответствии с законами штатов. Это должно создать баланс между необходимостью определить недопустимые действия и правом штатов на собственное регулирование. Несмотря на возможные ограничения, поправка позволит Конгрессу обеспечить федеральных обвинителей адекватным законодательством для борьбы с коррупцией, при этом учитывая требования Верховного суда. Помня историю различных решений Верховного суда, такая поправка стала бы лучшим вариантом решения проблемы коррупции. Дело Келли показало, что успешные обвинительные процессы по коррупционным делам на федеральном уровне требуют внятной позиции Конгресса по проблеме коррупции. Конгресс должен учесть этот факт и принять поправку к Закону о добросовестной службе.

Очевидно, что политическая коррупция на всех уровнях негативно сказывается на обществе. Граждане справедливо ожидают, что избранные официальные лица будут служить общественным интересам, а не своим собственным. Если коррупционное поведение, как в скандале Бриджейт, остается безнаказанным, это подрывает основы американской демократии и надолго вызывает недоверие к правительству. Соединенным Штатам необходимо решить проблему коррупции федерального уровня, которая обсуждается в судах более сорока лет, в соответствии с принципами демократии. Ориентиры для этого были заданы решениями Верховного суда по таким делам, как дело Келли. Теперь Конгресс должен привести федеральные судебные дела по делам о коррупции в соответствие с требованиями общества.

³⁰⁷ См. выше сноска 149 и соответствующий текст.

³⁰⁸ См. выше разд. I.B.

³⁰⁹ См., например, State v. Tolotti, No. A-5380-17T4, 2019 WL 692300, p. *7 (N.J. Super. Ct. App. Div. Feb. 20, 2019) (поддержано обвинение в злоупотреблении служебным положением на основании нарушения нормативных документов местного отделения полиции).

³¹⁰ См., например, State v. Kueny, 986 A.2d 703, 711 (N.J. Super. Ct. App. Div. 2010) (отклонено обвинение в злоупотреблении служебным положением).

Список литературы / References

1. Zernike K. The Bridge Scandal, Explained, *N.Y. Times*, May 1, 2015, available at: <https://www.nytimes.com/2016/11/04/nyregion/george-washington-bridge-scandal-what-you-need-to-know.html> [https://perma.cc/4MQH-SMFY].
2. Liptak A., Corasaniti N. Supreme Court Unanimously Overturns 'Bridgegate' Convictions, *N.Y. Times*, May 7, 2020, available at: <https://www.nytimes.com/2020/05/07/us/supreme-court-bridgegate.html> [https://perma.cc/X7AU-F3C3].
3. Zernike K., Remnick N. Fort Lee Officials Recall Chaos and Turmoil as Lanes to Bridge Were Closed, *N.Y. Times*, Sept. 20, 2016, available at: <https://www.nytimes.com/2016/09/21/nyregion/fort-lee-police-chief-recalls-chaos-and-turmoil-as-bridge-lanes-were-closed.html> [https://perma.cc/BZ3G-B2UZ].
4. Litman L. The Supreme Court Says Sorry, It Just Can't Help with Political Corruption, *Atlantic*, May 8, 2020, available at: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/05/supreme-court-embracing-deep-cynicism-about-world/611374/> [https://perma.cc/KH5P-KWZM].
5. Brown G. D. McDonnell and the Criminalization of Politics, *Va. J. Crim. L.*, 2017, Vol. 5, No. 1, p. 22.
6. Ramos D. Opinion, Va. Ex-governor wins at Supreme Court, but corruption is still illegal, *Bos. Globe*, June 28, 2016, available at: <https://www.bostonglobe.com/opinion/2016/06/27/governor-wins-supreme-court-but-corruption-still-illegal/1UHYwo06otnV9wkXgU0gLJ/story.html> [https://perma.cc/3P58-LPKT].
7. Teachout Z. *Corruption in America*, Harvard University Press, 2014, 384 p.
8. McDuffee A. This Diamond Gift to Benjamin Franklin Is the Reason Donald Trump Can't Profit from the Presidency, *Timeline*, Sept. 22, 2017, available at: <https://timeline.com/benjamin-franklin-emoluments-constitution-40339b04c159> [https://perma.cc/CR83-8DZR].
9. LaFraniere Sh. Appeals Court Allows Emoluments Suit Against Trump to Proceed, *N.Y. Times*, May 14, 2020, available at: <https://www.nytimes.com/2020/05/14/us/politics/trump-emoluments-clause-fourth-circuit.html> [https://perma.cc/RJ2D-6967].
10. Wilson A. K. Note, Different Quids for Different Quos: Why Congress Should Amend Anti-corruption Standards to Differentiate Between Campaign Contributions and Gratuities After McDonnell, *N. Y. U. J. Legis. & Pub. Pol'y*, 2019, No. 21, pp. 1033–1035.
11. Hellman D. Defining Corruption and Constitutionalizing Democracy, *Mich. L. Rev.*, 2013, No. 111, p. 1385.
12. Eisler J. McDonnell and Anti-corruption's Last Stand, *U.C. Davis L. Rev.*, 2017, No. 50, p. 1619.
13. Issacharoff S. Comment, On Political Corruption, *Harv. L. Rev.*, 2010, No. 124, p. 118.
14. Moohr G. S. Mail Fraud and the Intangible Rights Doctrine: Someone to Watch over Us, *Harv. J. on Legis.*, 1994, No. 31, p. 153.
15. Rakoff J. S. The Federal Mail Fraud Statute (pt. 1), *Duq. L. Rev.*, 1980, No. 18, p. 771.
16. Byung J. "BJay" Pak. Private Sector Honest Services Fraud Prosecutions After Skilling v. United States, *Dep't Just. J. Fed. L. & Prac.*, Oct. 2018, p. 149.
17. Oxman P. M. Note, The Federal Mail Fraud Statute After McNally v. United States, 107 S. Ct. 2875 (1987): The Remains of the Intangible Rights Doctrine and Its Proposed Congressional Restoration, *Am. Crim. L. Rev.*, 1988, No. 25, p. 743.
18. Hortis A. Note, Valuing Honest Services: The Common Law Evolution of Section 1346, *N. Y. U. L. Rev.*, 1999, No. 74, p. 1099.
19. Foster M. A. Bribery, Kickbacks, and Self-Dealing: An Overview of Honest Services Fraud and Issues for Congress, *Cong. Rsch. Serv.*, 2020, R45479, pp. 23–24.
20. Stop Trading On Congressional Knowledge Act, *Pub. L.*, 2012, No. 112–105, 126 Stat. 291.
21. Warren E. My Plan to End Washington Corruption, *Medium*, Sept. 16, 2019, available at: <https://medium.com/@teamwarren/my-plan-to-end-washington-corruption-554c7f01aaa5> [https://perma.cc/4ERW-THQW].
22. Burns A. Seven 2020 Democrats Pledge to Focus First Bill on Fighting Corruption, *N.Y. Times*, July 29, 2019, available at: <https://www.nytimes.com/2019/07/29/us/politics/end-citizens-united-pledge.html> [https://perma.cc/Z5K3-QEPA].
23. Edmondson C. House Democrats Will Vote on Sweeping Anti-corruption Legislation. Here's What's in It, *N.Y. Times*, Mar. 7, 2019, available at: <https://www.nytimes.com/2019/03/07/us/politics/house-democrats-anti-corruption-bill.html> [https://perma.cc/CPP5-NDFQ].
24. Ethics and Public Corruption Laws: Penalties, *Nat'l Conf. of State Legislatures*, Sept. 8, 2020, available at: <https://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-chart-criminal-penalties-for-public-corr.aspx> [https://perma.cc/T855-TB7N].
25. Henning P. J. Federalism and the Federal Prosecution of State and Local Corruption, *Ky. L.J.*, 2004, No. 92, p. 75.
26. Brown G. D. Should Federalism Shield Corruption? – Mail Fraud, State Law and Post-Lopez Analysis, *Cornell L. Rev.*, 1997, No. 82, p. 225.
27. Ehrlich S. A. The Increasing Federalization of Crime, *Ariz. St. L. J.*, 2000, No. 32, p. 825.
28. Frumin A. Judge Finds Probable Cause to Probe Chris Christie Over Bridgegate, *NBC News*, Oct. 13, 2016, available at: <https://www.nbcnews.com/news/us-news/judge-finds-probable-cause-probe-chris-christie-over-bridgegate-n665766> [https://perma.cc/A4T7-NXUA].



29. Pries A. Judge Again Denies Request for Special Prosecutor in Christie Case, *N. Jersey*, Dec. 23, 2016, available at: <https://www.northjersey.com/story/news/2016/12/23/judge-denies-motion-reconsider-rejection-special-prosecutor-christie-bridgegate-case/95793480/> [<https://perma.cc/2BQP-V8F5>].

30. Messick R. Where the Real Blame for Letting Bridgegate Defendants off Lies: Part I, *Global Anticorruption Blog*, May 20, 2020, available at: <https://globalanticorruptionblog.com/2020/05/20/where-the-real-blame-for-letting-bridgegate-defendants-off-lies-part-i> [<https://perma.cc/8PH5-SDLV>].

31. Lockwood C. D. Defining Indefiniteness: Suggested Revisions to the Void for Vagueness Doctrine, *Cardozo Pub. L. Pol'y&Ethics J.*, 2010, No. 8, p. 255.

32. Batey R. Vagueness and the Construction of Criminal Statutes – Balancing Acts, *Va. J. Soc. Pol'y&L.*, 1997, No. 5, p. 1.

33. Rauch J. Political Realism: How Hacks, Machines, Big Money, and Back-Room Deals Can Strengthen American Democracy, *Brookings Inst.*, 2015, No. 15, available at: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/08/political-realism-rauch2.pdf> [<https://perma.cc/au6s-cfbf>].

34. Edsall Th. B. Opinion, The Value of Political Corruption, *N.Y. Times*, Aug. 5, 2014, available at: <https://www.nytimes.com/2014/08/06/opinion/thomas-edsall-the-value-of-political-corruption.html?searchResultPosition=1> [<https://perma.cc/EW6WRAYS>].

35. Brown G. D. Defending Bridgegate, *Wash. & Lee L. Rev. Online*, 2020, No. 77, p. 141.

36. Wiktor A. Note, You Say Intrastate, I Say Interstate: Why We Should Call the Whole Thing Off, *Fordham L. Rev.*, 2018, No. 87, p. 1323.

37. Abramovsky A., Edelstein J. I. Prosecuting Judges for Ethical Violations: Are Criminal Sanctions Constitutional and Prudent, or Do They Constitute a Threat to Judicial Independence? *Fordham Urb. L.J.*, 2006, No. 33, p. 727.

38. Cerabino Th. Recent Development, Penal Law § 195.00(2), *St. John's L. Rev.*, 1979, No. 54, p. 137.

39. Morgan M. J. Bridging the gap: assessing the state of federal corruption law after Kelly v. United States, *Fordham Law Review*, 2021, Vol. 89, Iss. 5, pp. 2339–2374.

Дата поступления / Received 11.05.2021

Дата принятия в печать / Accepted 12.06.2021

Дата онлайн-размещения / Available online 25.09.2021

© Морган М. Дж., 2021. Впервые опубликовано на русском языке в журнале
“Russian Journal of Economics and Law” (<http://rusjel.com>) 25.09.2021

© Morgan M. J., 2021

ПОЗНАНИЕ

Гражданское право. Часть первая : практикум / отв. ред. А. С. Панова. – Казань : Изд-во «Познание» Казанского инновационного университета, 2021. – 236 с.

Пособие содержит материалы, необходимые для проведения практических занятий по учебной дисциплине «Гражданское право (общая часть)». Подготовлено на основе материалов судебной практики последних лет и состоит из ситуационных задач, нацеленных на формирование у обучающихся навыков практического применения теории гражданского права и норм гражданского законодательства РФ.

Предназначено для обучающихся юридических факультетов и вузов России, может использоваться при изучении гражданского права обучающимися экономических вузов и факультетов и по смежным направлениям подготовки: государственное и муниципальное управление, управление качеством и др.

Пособие может быть полезным для аспирантов и преподавателей, юристов, экономистов, специалистов органов государственной власти, предпринимателей.