

М. Н. Козюк

ОПАСНОСТЬ КОРРУПЦИИ И ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО РАВЕНСТВА

В статье автор рассматривает современные проблемы государственной политики по противодействию коррупции. Эти вопросы являются актуальными, поскольку коррупция представляет собой опасность для общественной безопасности и конституционных прав и свобод граждан. По мнению автора статьи, прежде всего коррупция представляет собой опасность для конституционного принципа правового равенства.

Ключевые слова: Конституция, права и свободы граждан, коррупция, противодействие коррупции, равенство перед законом и судом.

Kozyuk M. N.

THE DANGER OF CORRUPTION AND THE PROBLEM OF LEGAL EQUALITY

In the article the author focuses on modern problems of the state policy on corruption counteraction. These questions are considered to be of current concern as corruption endangers the public safety and constitutional rights and freedoms of citizens. In the author's opinion, first of all corruption represents danger to the constitutional principle of legal equality.

Keywords: the Constitution, rights and freedoms of citizens, corruption, corruption counteraction, equality before the law and court.

Коррупция, несмотря на принимаемые мировым сообществом и национальными властями усилия, в настоящее время приобрела характер реальной угрозы международному правопорядку и национальной безопасности государств, их социальному и экономическому развитию. Поэтому готовность национальных властей к борьбе с коррупцией рассматривается как важнейший признак цивилизованности, приверженности современным ценностям демократического развития. Ежегодно проводится множество научных мероприятий: конгрессов, конференций, симпозиумов, семинаров, издаются тысячи книг, монографий, статей, докладов, посвященных этому явлению. Политические власти как в общемировом масштабе, так и в рамках отдельных регионов и стран постоянно акцентируют свое внимание на вопросах противодействия коррупции. Общественность этих стран, как правило, всецело поддерживает эту политику,

создавая множество структур гражданского общества в целях внесения и своей лепты в эту деятельность. Таким образом, нужно отметить, что проблема коррупции является одним из важных факторов современного социального развития, а противодействие ей — совместной задачей властей и граждан на всех уровнях социально-политического управления и общественной жизни.

Довольно серьезно положение с коррупцией в современной России. Согласно рейтингу организации «ТИ», по уровню восприятия коррупции Россия опустилась со 146 места в 2009 г. На 154 место среди 178 стран, восприятие коррупции в госаппарате которых рассчитывается с помощью опросов бизнесменов и экспертов. Абсолютное значение рейтинга России снизилось с 2,2 до 2,1 (чем ниже это число в интервале от 0 до 10, тем выше уровень восприятия коррупции), и среди крупных экономик

Россия остается самой коррумпированной страной.

Как отмечают ведущие эксперты, коррупция в России не является результатом отдельных ошибок и преступлений части чиновников, а вызвана мощным социальным движением, включающим множество факторов, и является элементом сформировавшегося в России общественно-политического строя. Итак, коррупция — это системная патология, требующая для своего лечения принятия не только сугубо правовых мер, но и мер, затрагивающих различные стороны социально-экономической и политической системы.

В настоящее время российская власть в лице своих высших руководителей прямо и недвусмысленно взяла курс на противодействие коррупции. При этом осознан и уровень опасности коррупции для государства и общества. Как сказал в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 г. Президент России Д. Медведев, «для свободного и справедливого общества враг «номер один» — это коррупция». Действия федеральной власти в последние годы не оставляют сомнений в наличии политической воли в сфере противодействия коррупции. Приняты основополагающие законодательные акты по противодействию коррупции, постоянно совершенствуется управленческий механизм, реформируются узловые, с точки зрения борьбы с коррупцией, звенья экономического механизма, значительно наращены усилия правоохранительной системы. Вместе с тем приходится откровенно признать, что состояние сферы противодействия коррупции в стране еще очень далеко от удовлетворительного.

Проблема кроется и в том, что коррупция, прежде всего, это глубоко загадочное социальное явление, своего рода тайна социально-правовой мысли. Парадокс состоит в следующем: несмотря на века изучения и борьбы с коррупцией социальная наука и практика не выработали единого понимания коррупции, ее причин и путей искоренения. Каждый раз, когда объявляется очередной «крестовый поход» против коррупции, ученым и политикам приходится сталкиваться с новой мутацией этого социального вируса,

требующего особого специфического подхода, и, когда известный исторический опыт часто уже неприменим. Так, например, коррупционные формы, практикуемые в СССР, не предполагали такого явления, как «откат», т. е. взятки за приобретение товаров или исполнение государственных заказов по завышенной цене, поскольку частных фирм, поставляющих такие товары для государственных нужд, не существовало. В современной же России коррупция в форме «откатов» расцвела пышным цветом, что привлекло пристальное внимание даже высшего руководства страны.

Во всей проблематике, связанной с коррупцией, в настоящее время накопилось много публицистических «мифов», расхожих представлений и предрассудков, требующих своего развенчивания. Литература, даже научная, изобилует прямо противоположными утверждениями исследователей, в которых сложно разобраться несведущему человеку. Так, например, по вопросу об эффективности различных методов противодействия коррупции А. И. Овчинников утверждает: «Необходимо не принуждать коррупционеров к порядку, а убеждать. Мы забыли о том, что главный метод го — а не принуждения, который опирается на совесть, на самоконтроль» [1]. Прямо противоположное мнение высказал П. Яни в статье с красноречивым названием: «В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии». Он пишет: «Главным средством противодействия ей (коррупции) является не столько, скажем, прозрачность деятельности чиновников (они изобретательны и найдут способ замаскировать свои злоупотребления), свобода печати (в бедной стране порой продажна и печать, в смысле — пресса) и пр., сколько репрессии, причем репрессии из арсенала уголовной юстиции. ... Никакие этические соображения не могут сравниться по силе предупредительного воздействия с опасением чиновника быть разоблаченным и наказанным» [2].

Коррупция как многоаспектное социальное явление входит в сферу интересов ряда социальных наук: политологии (социальной философии), социологии, экономики,

юриспруденции, психологии. Разумеется, каждая из этих отраслей знания видит это явление под своим углом зрения. Это не только приводит к несовпадению понимания явления между исследователями, но и к различным социальным оценкам. Так, если в юридической литературе основные формы коррупции рассматриваются однозначно как общественно опасные преступные деяния, то в рамках экономических наук выявляются положительные стороны коррупции, иногда даже говорится об ее полезности на определенных этапах развития той или иной страны. Например, в учебном пособии для экономистов и социологов дается следующая характеристика коррупции: «Коррупция в России — это попытка построить альтернативную экономику при отсутствии нормальных законов, механизмов реализации очень многих проектов. Во многом коррупция, как это ни парадоксально звучит, при всем ее негативе, является в России толчком для роста экономических и законотворческих процессов» [3]. Таким образом, можно констатировать, что не у всех исследователей отношение к коррупции негативное. Так, английский автор Р. Теобальд среди положительных сторон коррупции называл факторы экономического роста (накопление капитала, предприимчивость, проникновение делового подхода в чиновничью среду, воздействие рыночных сил) и факторы политического роста (консолидация политических сил, развитие партий, политической конкуренции и т. п.) [4].

Разумеется, и исследователь-юрист должен иметь в виду все функции коррупции, реализуемые ею в обществе, ведь иначе невозможно объяснить ее многовековое существование, однако для правовой оценки нужно определиться с тем, какие именно функции коррупции являются преобладающими: позитивные или негативные. Если в ряде восточноевропейских стран в свое время была проведена откровенно коррупционная приватизация государственной собственности, то, конечно, можно радоваться, что таким образом были заложены основы рыночной экономики. Вместе с тем, как показывает социальная практика,

в результате этого обвально упали темпы экономического развития, что привело к экономической стагнации, продолжающейся уже десятилетиями, и, в конечном счете, также негативно повлияло на социальные сферы, приведя их к деградации. В этом случае оценки такой коррупционной приватизации будут только негативными. Речь идет, конечно, о критерии оценки того или иного явления. Как признается большинством ученых, наука, прежде всего ее социально-гуманитарные отрасли, также не свободна от необходимости дачи таких оценок. Думается, что таким критерием в демократических странах должны выступать не какие-то идеологические постулаты, а реальное социальное самочувствие большинства населения, объективными индикаторами которого являются, например, демографическая ситуация, уровень протестных настроений, количество граждан, живущих за чертой бедности, уровень правонарушаемости и т. п. информация. Все это касается и социально-правовой оценки такого явления, как коррупция.

Опасность коррупции для современного демократического государства проявляется в различных аспектах: политическом, социально-экономическом, правовом, идеологическом.

Политическая коррупция наносит серьезный вред демократическому устройству общества. Еще в 1777 г. выдающийся англо-ирландский государственный деятель Эдмунд Бэрк сказал: «Свобода не может существовать долгое время в обществе, где процветает коррупция». И хотя коррупция не обязательно приводит к краху демократии, она, несомненно, вызывает ее деградацию. Очевидно, что коррупционеры у власти никогда не допустят свободы слова, появления серьезной оппозиции, проведения свободных выборов, которые могут поколебать их власть. Политическая опасность коррупции выражается, прежде всего, в снижении управляемости общества и невозможности функционирования государственного аппарата. Речь идет как о потерях государственного бюджета, приводящих к его дефициту и, следовательно, к невозможности полноценной реализации функций государства; во-вторых, к

разложению государственного аппарата вследствие коррупционной кадровой политики; в третьих — к снижению авторитета государства и государственных служащих среди населения, созданию их негативного, отрицательного образа, что зачастую приводит к социально-политическим потрясениям. Одним из примеров такого развития являются известные события, получившие общее название «цветные революции». Яркий пример — народные волнения, прокатившиеся в последнее время по ряду арабских стран, приведшие к смене правящих режимов.

Анализируя коррупцию в масштабах общества, нужно, прежде всего, иметь в виду то, что она экономически обусловлена и мотивирована. Главным мотивом, который движет коррупционером, является корысть, выражаемая в сумме материальных активов, которые он намерен присвоить. Даже если в тот или иной момент на первые роли в коррупционном взаимодействии могут выступить и иные мотивы, все равно, в конечном счете, речь идет о корысти. Этот момент как раз и облегчает противодействие коррупции. Дело в том, что экономическая деятельность достаточно формализована, имеет довольно четкие финансово-материальные параметры, доступные внешнему контролю. Кроме того, она и предопределяет возможность определенных эффективных форм наказания за коррупционные правонарушения. Так, общепризнанно, что более действенными средствами уголовной репрессии за коррупцию являются не сроки лишения свободы, даже реальные, а такие, как штраф в крупных размерах, конфискация имущества. Данные наказания обесмысливают коррупционные действия, не дают возможности дальнейшего использования результатов коррупционных акций.

Огромный вред, причиняемый коррупцией в экономической сфере, прежде всего можно оценить в увеличении стоимости экономических сделок. Как отмечают исследователи, как только возможность извлечения личной выгоды становится реальностью, в сторону отходят все законные критерии заключения контракта: стоимость, качество, условия поставки и т. д. Все

это приводит к резкому завышению стоимости всех товаров и услуг, произведенных или оказанных в стране. Причем нужно иметь в виду, что сам продавец, как правило, взятки не платит, а закладывает их в цену товара. Это приводит к тому, что настоящим плательщиком коррупционной «ренты» является конечный потребитель, чаще всего рядовые граждане. Поэтому население в стране с развитой коррупцией никогда не достигнет достойного уровня благосостояния, как бы государственная власть не ратовала за развитие и модернизацию экономики. Норма прибыли коррупционеров ничем не ограничена, кроме их алчности и технической возможности изъятия материально-финансовых ценностей. При повышении объема и количества этих ценностей, создаваемых обществом, также будет повышаться и объем присваиваемых общественных богатств. Это положение четко подтверждают имеющиеся данные об объемах нелегальных финансовых утечек из страны, которые почти не коррелируют с реальной ситуацией в экономике. Таким образом, коррупция в экономической сфере приводит к деградации национального народного хозяйства, обнищанию масс населения, усилению социального неравенства.

Опасность коррупции в правовой сфере производна от политической и экономической коррупции. Дело в том, что право и правовая система в определенном смысле «обслуживают» политику и экономику. Соответственно коррупционные интересы не дают развиваться праву в направлении создания такого правового режима в стране, в котором были бы немыслимы значительные коррупционные проявления. В частности, законы, направленные на установление эффективных антикоррупционных мер, долгое время не принимаются или принимаются в искаженном виде. Как пример можно привести известную историю о том, как в 2003 г. из Уголовного кодекса России, вопреки международно-правовым обязательствам, протестам общественности, видных российских юристов была изъята норма о таком виде эффективного уголовного наказания, как конфискация имущества. Вторая сторона

коррупциогенности правовой системы — это принятие законов и иных правовых актов, выгодных для определенной части криминальных и коррупционных структур. Здесь большое значение имеет активное лоббирование ими своих интересов посредством коррумпированных членов законодательных собраний.

Проблемы национальной безопасности и коррупции в теоретическом плане схожи в том, что несмотря на свою «популярность» имеют довольно размытые теоретические очертания. Вопреки тому, что в их основе не только доктринальные тексты, но и определенная нормативная правовая база [5], тем не менее, и национальная безопасность, и коррупция являются понятиями во многом неопределенными, что, конечно, сказывается и на развитии их теории и в практическом воплощении соответствующих теоретических наработок в реалиях государственно-правовой жизни.

Возглавляет иерархию нормативных правовых актов России как суверенного государства ее Конституция. В самом конституционном тексте термин «коррупция» не используется. Однако это не говорит о том, что проблема коррупции не значима для конституционного уровня. Многие из коррупционных правонарушений так или иначе нарушают конституционные положения чаще всего в форме нарушений прав и свобод человека.

Согласно ст. 1 Конституции Россия является демократическим федеративным правовым государством. Отсюда следует вывод, что те коррупционные проявления, которые обычно именуют политической коррупцией, изначально противоречат духу и букве Конституции, поскольку умаляют основы конституционного строя, а точнее демократический политический режим. Подкуп избирателей, политических партий, использование в политическом процессе финансовых средств, запрещенных законодательством, и т. п. угрожают демократическому правовому строю в стране, ведут к деградации социального управления.

Статья 8 Конституции гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу

экономической деятельности. Обычная практика деловой коррупции направлена, как правило, на нарушение этих принципов, что в целом негативно сказывается на развитии экономических отношений в стране.

Но особенно опасно развитие коррупции для прав и свобод граждан. Так, основой правового статуса граждан является конституционное положение, закрепленное в статье 19 Конституции, устанавливающей принцип равенства граждан перед законом и судом. Вместе с тем смысл деятельности коррупционеров заключается в том, чтобы путем взятки или иными неправовыми способами получить особый статус, особые блага, льготы и привилегии, что, в свою очередь, возможно только за счет прав других граждан. Так, например, согласно ч. 3 статьи 43 Конституции России каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении. Понятно, что лицо, получившее высокие баллы на конкурсе за взятку, нарушает тем самым и право иных граждан на бесплатность высшего образования.

Среди распространенных коррупционных форм часто называют семейственность, кумовство, протекционизм. Они нарушают ч. 4 ст. 32, т. е. права граждан на равный доступ к государственной службе.

Статья 41 Конституции России гарантирует каждому бесплатное оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения. Между тем вследствие коррупции в учреждениях здравоохранения не все граждане имеют возможность воспользоваться конституционным правом. Значительное экономическое неравенство между субъектами Российской Федерации ведет к тому, что граждане, проживающие в них, имея юридически равные права, в то же время реально обладают неравными возможностями.

Поскольку коррупция является угрозой национальной безопасности, конституция также устанавливает политико-управленческий механизм противодействия коррупции, наделив,

например президента, правом принимать конкретные меры по отражению угроз для государственного суверенитета, целостности страны, определять направления внутренней политики. Федеральное Собрание — парламент страны, он вправе принимать законодательные решения по проблемам противодействия коррупции, а правительство обязано их реализовывать.

Таким образом, можно сделать вывод, что коррупция в России рассматривается как серьезная угроза поступательному социально-экономическому развитию страны и оказывает негативное влияние практически на все сферы жизни государства. В то же время политика противодействия коррупции в Российской Федерации является конституционной, реализуемой всецело на основе и во исполнение конституционных положений.

В современной юридической литературе обращается внимание на различные проявления принципа правового равенства в контексте противодействия коррупции. Так, В. А. Астанин критикует примечание к статье 291 УК РФ, согласно которому лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица или если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о даче взятки. По мнению исследователя, такое положение закона вносит элемент неравенства между взяткодателем и взяткополучателем и может быть использовано недобросовестными взяткодателями. Автор заявляет, что «эффективность системной борьбы predetermined наличием равных оснований привлечения к уголовной ответственности и освобождения от нее и тех, кто подкупает, и тех, кого подкупают. Указанный подход согласуется с принципом о равенстве граждан перед законом и обоснован с криминологической позиции. Однако немалое число тех, кто подкупает, фактически оказываются безнаказанными» [6]. Надо отметить, что примечание к статье 291 УК РФ действительно подвергается некоторой критике с моральных позиций, как некая разновидность «сделки с правосудием». В то же время ее прагматическая направленность в ситуации

латентности взяточничества более чем очевидна. Но вместе с тем рассматривать эту ситуацию как нарушение конституционного принципа равенства перед законом и судом было бы неверным. Действительно, взяточничество характеризуется подкупом-продажностью служащих, т. е. двуединым характером. Однако согласно уголовному законодательству дача взятки и получение взятки — это разные преступления, предусмотренные разными статьями УК РФ. У этих преступлений, как правило, различный уровень общественной опасности, различные субъекты, различные цели и мотивы. Здесь нельзя применять обычную частноправовую схему купли-продажи, в которой контрагенты равны. Следует обратить внимание и на то, что в известном нормативном определении коррупции, которое содержится в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», в которой говорится о коррупции как деятельности должностных лиц, совершенно некорректно упомянута дача взятки — преступление, совершаемое, как правило, недолжностными лицами.

Таким образом, законодатель совершенно не обязан руководствоваться принципом правового равенства при регулировании правового статуса взяткодателей и взяткополучателей. Наоборот, к взяткополучателям, как к должностным лицам, он предъявляет повышенные требования. И замечание о том, что при таком регулировании взяткополучатели находятся в заведомо худшем положении, чем взяткодатели, не соответствует действительности. Взяткополучатель в любой момент может совершить явку с повинной, что, бесспорно, будет учтено судом. Кроме того, от провокации взятки он защищен статьей 306 УК РФ.

Еще одна проблема, которая часто обсуждается в литературе применительно к вопросам противодействия коррупции и равенства перед законом и судом — это проблема уголовно-процессуальных иммунитетов. К настоящему времени в обществе уже созрело убеждение о необходимости значительно сократить список должностных лиц, которые обладают такими иммунитетами. Поскольку многие нормы, регулирующие эти отношения, не только затрудняют борьбу с коррупцией, но и при этом

противоречат международным конвенциям против коррупции, ратифицированным Россией, то в ближайшее время следует ожидать соответствующих законодательных изменений.

Принцип правового равенства в правовой системе имеет универсальный характер. Однако если в текущем законодательстве он достаточно отработан, то в условиях масштабных государственных кампаний, когда появляются новые юридические конструкции, решение многих проблем не столь очевидно. Яркий пример — кампания по противодействию коррупции, требующая довольно серьезных ограничений тех или иных прав граждан, совершенно новых политико-правовых подходов к традиционным ценностям. Так, например, сейчас идет дискуссия о степени применения презумпции невиновности к должностным лицам, уличенным в незаконном обогащении. Это отнюдь не свидетельствует о том, что принцип правового равенства в таких ситуациях может умиляться, речь идет о том, что он должен развиваться синхронно с потребностями социально-правовой практики.

Список библиографических ссылок

1. Овчинников А. И. Приоритеты антикоррупционной правовой политики России // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. Ч. 1. Ростов н/Д, 2008. С. 31.
2. Яни П. С. В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии // Рос. юстиция. 2001. № 7. С. 58—59.
3. Добреньков В. И., Исправникова Н. Р. Коррупция: современные подходы к исследованию: учеб. пособие для вузов. М., 2009. С. 60.
4. See: Theobald R. Corruption, development and underdevelopment. L.: Macmillan, 1990. XI. P. 190.
5. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.: указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444; О национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы: указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.
6. Астанин В. В. Борьба с коррупцией в контексте принципа равенства перед законом // Рос. юрид. журнал. 2006. № 2. С. 156.

© М. Н. Козюк, 2011