


АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УГОЛОВНОЙ ЮСТИЦИИ

В 2008 году Президентом России на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ внесен пакет законопроектов, разработанных на основе и во исполнение Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568. В настоящее время все эти законопроекты рассмотрены и приняты Государственной Думой, за исключением отдельных законоположений, о которых будет сказано ниже. Избавление от коррупции и правового нигилизма обозначено в Послании Президента Федеральному Собранию РФ как одно из основных направлений укрепления российской государственности и ее судебной системы. Государством на современном этапе его развития в полной мере осознана и официально признана та угроза, которую таит в себе коррупция для национальной безопасности страны и ее демократического развития.

Сам этот факт по-новому актуально ставит вопрос о том, насколько органично планируемые и реализуемые антикоррупционные меры впишутся в сложившуюся правовую систему России. Применительно к уголовному судопроизводству, которого антикоррупционная политика не может не коснуться, особый интерес представляет следующее: не отразится ли реализация антикоррупционной политики с использованием процедур уголовного судопроизводства на конституционной сущности институтов судебной власти, конституционных основах деятельности правоохранительных органов в демократическом правовом государстве, коим Россия себя провозгласила; не изменит ли антикоррупционная (а в значительной ее части — репрессивная) политика государства назначения уголовного судопроизводства, определенного в ст. 6 УПК через универсальную категорию защиты прав и законных интересов человека. Такие вопросы возникают сегодня по многим причинам: во-первых, современная история (конец XX — на-

* © Тарасов А.А., 2009

Тарасов Александр Алексеевич — доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Самарского государственного университета



чало XXI века) разработки антикоррупционного (как, впрочем, и любого антикриминального) законодательства в России показывала примеры концептуального несоответствия отдельных предлагаемых законоположений общим демократическим тенденциям развития отечественного уголовного процесса; во-вторых, антикоррупционная политика заявлена в послании Президента РФ Федеральному Собранию не как очередная кампания по борьбе с каким-то видом преступлений, а именно как масштабный долговременный национальный проект; в-третьих, российская законодательная практика определения особых правовых форм производства по уголовным делам каких-то отдельных категорий нередко приносила больше вреда, чем пользы. Печальными примерами служат и «контрреволюционные» преступления (1918 год и далее 20-30-е годы), и «бандитизм и иные проявления организованной преступности» (90-е годы), когда громкие политические декларации и демонстративно решительные законодательные шаги не только не давали ощутимого практического результата в антикриминальной политике, но и дискредитировали само государство перед населением.

На современном этапе развития отечественной правовой системы важна не демонизация коррупции, не превращение ее в очередное «пугало», а профессиональная и продуманная система мер по ее предупреждению, «создание атмосферы «невыгодности» коррупционного поведения», говоря словами Президента России. Официальное признание реальной опасности «коррупционного распада» самих основ российской государственности сегодня повлекло за собой разработку целого комплекса законодательных и организационных мер, объединяемых под общим названием «антикоррупционная политика», а в Послании Президента обозначенных более будничным, а значит, более деловым термином — «антикоррупционная работа». Антикоррупционные меры не относятся только к законодательной деятельности и уж тем более — к законодательной деятельности в какой-то отдельной сфере. Однако очевидно, что изменения в законодательстве появятся, в том числе и в уголовно-процессуальном.

В проекте Федерального закона «О противодействии коррупции» среди «мер по профилактике коррупции» названо «введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции» (п. 5 ст. 7 проекта Федерального закона «О противодействии коррупции»). Специально в законопроектах антикоррупцион-

ные стандарты применительно к уголовному судопроизводству не обозначены, но к их числу на полном основании могут быть отнесены многие положения самого цитируемого закона. Среди них – «неукоснительное соблюдение принципа независимости судей и невмешательства в судебную деятельность»; «сокращение категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-розыскных мероприятий» (пп. 8 и 11 той же ст. 7 законопроекта). Кроме того, в пояснительной записке к названному законопроекту в обобщенном виде названы и иные комплексы нормативных предписаний антикоррупционной направленности, получившие отражение в иных проектах федеральных законов: «специальные требования к лицам, претендующим на замещение должностей судей, государственных должностей Российской Федерации и должностей государственной службы <...>, предусматривающие в том числе и контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц»; «обеспечение справедливой и равной для всех доступности правосудия и повышение оперативности рассмотрения дел в судах». Названные правила первоначально были опубликованы как положения Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568, определившего концептуальные основы антикоррупционной политики, а теперь они включены в действующие законы.

Антикоррупционные меры предполагается реализовать в отраслевом, в том числе и уголовно-процессуальном законодательстве, для чего в Государственную Думу одновременно был представлен проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”». В названном законопроекте, предусматривающем внесение изменений во многие законы, в том числе в законы «О статусе судей», «Об оперативно-розыскной деятельности», в УК и УПК РФ, все эти инициативы Президента Государственной Думой приняты. Есть все основания считать, что законотворческая деятельность в антикоррупционном направлении этими решениями законодателя не только не окончена, а, напротив, начата. Меры, предусмотренные в названных документах, в большинстве случаев не предполагают вторжения в сферу правового регулирования самого

уголовного судопроизводства и ломку его принципиальных основ, что выгодно отличает «Национальный план...» и уже принятый пакет законов от антикоррупционных законопроектов начала 2000-х годов, когда об антикоррупционной политике только начинали говорить как о масштабной национальной программе и опыт которых сегодня представляет определенный интерес, поскольку не может не учитываться в современном законотворчестве.

В 2001 году был опубликован разработанный группой ученых и практических работников (С.А. Карапетяном, В.В. Лазаревым, В.Н. Лопатиным и С.В. Максимовым) и представленный в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект Федерального закона «Основы антикоррупционной политики». В статье 29 этого законопроекта были впервые предложены «антикоррупционные стандарты в сфере судебной и правоохранительной деятельности»¹. Содержание статьи с таким названием заслуживает особого внимания в связи с тем, что именно этот термин (антикоррупционные стандарты) использован и в законе 2008 года для обозначения одного из направлений антикоррупционной деятельности. Отдельные положения законопроекта 2001 года созвучны или даже совпадают с тем, что предложено Президентом в 2008 году, однако есть и такие, которые предполагали довольно интенсивное вторжение в сферу уголовно-процессуального регулирования, например: «В целях предупреждения коррупции в сферах производства по гражданским, арбитражным, административным и уголовным делам, осуществления правоохранительной деятельности, в том числе связанной с предупреждением и пресечением правонарушений, привлечением к ответственности лиц, виновных в совершении правонарушений, а также с возмещением вреда, причиненного правонарушениями, федеральным законодательством устанавливаются:

1) гарантии на:

независимость судебных органов от органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

финансирование судебной и правоохранительной систем, в том числе оплаты труда работников суда и правоохранительных органов не ниже уровня финансирования, в том числе оплаты труда сопоставимых категорий лиц, заменяющих государственные должности, должности государственной и муниципальной службы в иных государственных и муниципальных органах и их учреждениях;

опубликование в официальных печатных средствах массовой информации сведений о кандидатах в судьи в объеме и порядке, пре-

дусмотренном для кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

2) ограничения на:

закрытое и (или) единоличное рассмотрение, в том числе судом, дел о правонарушениях;

произвольное толкование судом и правоохранительным органом или их должностными лицами применяемых законов и иных нормативных актов;

внесудебный порядок назначения мер ответственности за правонарушения;

3) запреты на:

незаконное вмешательство в судебную и правоохранительную деятельность;

рассмотрение дел о правонарушениях судьями или должностными лицами, прямо или косвенно заинтересованными в исходе таких дел;

рассмотрение дел о преступлениях, перечисленных в ст. 14 настоящего Федерального закона (так называемые «коррупционные преступления». — *А. Т.*), должностным лицом правоохранительного органа, в котором служит или полномочия которого непосредственно исполняет обвиняемый»² (терминология и орфография оригинала сохранены. — *А. Т.*).

В опубликованных ранее работах автор уже обращал внимание на то, что в УПК РФ 2001 года (рассмотренном Государственной Думой во втором и третьем чтениях и принятом менее чем за год после опубликования процитированного законопроекта) эти предложения были учтены «с точностью до наоборот», и не потому, что были отвергнуты, а потому, что проблема антикоррупционных стандартов в системе уголовной юстиции при разработке нового УПК РФ всерьез вообще не обсуждалась. Достаточно сказать, что ст. 30 допускает единоличное рассмотрение уголовных дел о преступлениях, максимальная мера наказания за которые — до 10 лет лишения свободы, причем безальтернативно, и единоличный состав суда апелляционной, то есть проверочной, инстанции. В ст. 241 перечень оснований для рассмотрения дела в закрытом судебном заседании определен как не исчерпывающий за счет оговорки о праве судьи «закрыть» судебное заседание (полностью или в части) при возможности разглашения в суде сведений, унижающих честь и достоинство участников процесса (без уточнения, какого рода сведений и о каких именно участниках). Но дело не только в невосприимчивости законодателя.

Большинство приведенных выше (законопроект 2001 года) авторских проектов нормативных предписаний с уголовно-процессуальной точки зрения не выдерживают критики: они либо имеют вид деклараций (о запрете на «произвольное толкование...» или на «незаконное вмешательство...»), либо дублируют уже действующие законоположения, причем в худших, чем сами эти положения, вариантах. Так, правило о независимости «судебных органов» текстуально допускает существование каких-то других органов правосудия, кроме суда. Положение о «прямой или косвенной заинтересованности» в исходе дела как об основании отвода судьи, прокурора, следователя, дознавателя и других участников процесса имеется в ст. 61 УПК РФ (и было в ст. 59 УПК РСФСР), но в действующих нормах речь всегда шла о прямой или косвенной *личной* заинтересованности в исходе уголовного дела, что, безусловно, более правильно.

Ранее (с 2003 года) проблема антикоррупционных стандартов анализировалась автором достаточно детально применительно к разным сферам уголовно-процессуальной деятельности³. Антикоррупционные стандарты в системе уголовного судопроизводства — это самостоятельное направление крупномасштабного научного исследования, в рамках которого могут быть проанализированы практически все уголовно-процессуальные институты. Система антикоррупционных стандартов в уголовном процессе — это комплекс научно обоснованных и вытекающих из принципов уголовного судопроизводства правил, обеспечивающих антикоррупционную направленность нормативного регулирования уголовно-процессуальной деятельности, то есть ограничивающих произвольное и бесконтрольное использование властных полномочий недобросовестным правоприменителем, своевременное выявление и предотвращение фактов коррупции, минимизация их негативных последствий по конкретным уголовным делам.

Система антикоррупционных стандартов детерминирована системой демократических основ правосудия, а значит, системой принципов уголовного судопроизводства данного государства. Система антикоррупционных стандартов — это своего рода «система внутренней безопасности» уголовного процесса, способная выполнить свою охранительную и превентивную функцию только в случае собственной внутренней непротиворечивости. Так, совокупность гарантий независимости судей выступает эффективным антикоррупционным стандартом в отношении действий и решений органов уголовного преследования, поскольку к разрешению конфликта между названными носителями властных полномочий и предполагаемой жертвой их кор-

рупционной деятельности (заявителем жалобы) благодаря судебному контролю в досудебных стадиях процесса привлекается третья сила — независимый суд. Принцип состязательности уголовного судопроизводства в системе его составляющих также выступает важным антикоррупционным механизмом. Укрепление состязательных начал уголовного процесса — это способ обеспечения реализации противоположных процессуальных интересов. Коррупция в самых разных ее проявлениях, помимо того, что она посягает на интересы всего общества, предполагает реализацию одного частного интереса за счет другого частного интереса (других частных интересов). Предоставив гарантии защиты этих потенциально ущемляемых частных интересов, обеспечив надежные процедурные механизмы их реализации, государство фактически включает внутренние для уголовного судопроизводства механизмы противодействия коррупции.

Система антикоррупционных стандартов в уголовном судопроизводстве содержит, на наш взгляд, следующие элементы:

1. Нормативное обеспечение равенства процессуальных прав сторон обвинения и защиты и равных возможностей их реализации. Обеспечение реальной возможности своевременного обжалования любых правоприменительных решений любым заинтересованным лицом.

2. Требование несомненной доказанности оснований любого правоприменительного решения с использованием только допустимых доказательств, мотивированность этих решений и проверяемость процедур доказывания⁴, установление особых процедур доказывания для производства в отношении отдельных категорий лиц, обладающих уголовно-процессуальным иммунитетом⁵.

3. Нормативное обеспечение эффективности контрольных стадий уголовного процесса и контрольных процедур в рамках отдельных стадий.

4. Введение элементов внешнего общественного контроля в производство по уголовному делу: широкая гласность правосудия, обеспечение народного участия в правосудии, конструктивное взаимодействие правоохранительных органов и судов с институтами гражданского общества (в частности, с институтом Уполномоченного по правам человека).

В целом в литературе проблему коррупции, в том числе и в правоохранительной деятельности, не принято относить к числу уголовно-процессуальных, а потому занимаются ей представители самых разных наук⁶. По этой же причине антикоррупционное законодательство с начала 2000-х годов традиционно разрабатывалось либо теоретика-

ми права и государства, либо специалистами по уголовному праву и криминологии⁷. Что касается антикоррупционной политики, то к созданию ее основ, в том числе и законодательных, специалисты в области уголовно-процессуального права традиционно не привлекались⁸. В то же время «внутренняя» коррупция в системе уголовной юстиции способна свести на нет любые антикоррупционные меры «вне» уголовного судопроизводства, поскольку антикоррупционная политика при всем многообразии образующих ее направлений невозможна без обеспечения неотвратимости уголовной ответственности за коррупционные действия, предусмотренные уголовным законом. Антикоррупционные стандарты в уголовном процессе должны разрабатываться специалистами именно в этой области.

О «завышенном иммунитете судей», как о препятствии в борьбе с коррупцией в судебной системе, не без оснований писали ранее специалисты по теоретическим проблемам антикоррупционной политики. Однако выход из этой действительно непростой ситуации и «эффективное юридическое средство в борьбе с коррупцией» профессор А.В. Малько, например, видел в ограничении иммунитета для судей и «ограничении презумпции невиновности» для этих случаев⁹. Согласиться с таким подходом специалист по уголовному процессу не может: система процессуальных иммунитетов для носителей судебной власти — это абсолютно необходимая гарантия ее независимости, признанная во всем мире, а презумпция невиновности — это принцип уголовного судопроизводства, обеспечивающий «меткость» уголовной репрессии, без которой правовое государство тоже не может обойтись даже в движении к самым благим целям. Опасность наказать невиновного за несовершенное им преступление выше, чем опасность самой коррупции.

В принятых в декабре 2008 года законопроектах к решению этого вопроса подошли с достаточной степенью деликатности. В ст. 448 УПК РФ внесены изменения, согласно которым из порядка привлечения к уголовной ответственности судей исключен один из этапов — дача заключения коллегией из трех судей соответствующего суда о наличии в действиях судьи признаков преступления. Аналогичное законоположение внесено и в ст. 16 Федерального закона «О статусе судей». Этот шаг законодателя видится вполне оправданным со многих точек зрения. Речь идет не только об оправданном ограничении иммунитета судьи, затрудняющего расследование коррупционного правонарушения, а подчас делающего его вовсе невозможным. В данном случае судьи освобождаются от принятия решения, противореча-

шего, по своей сути, статусу представителей судебной власти: при существовавшем порядке возбуждения уголовного дела в отношении судьи, судьи, хотя сами и не возбуждали уголовное дело, что формально превратило бы их в орган уголовного преследования, но констатировали наличие оснований к возбуждению уголовного дела, предопределяя этим последующее властное решение следственных органов. Думается, что такое положение дел противоречило конституционному статусу судебной власти.

Положительно оценивая рассмотренное положение, нельзя не выразить позитивное отношение и к тому, что российский парламент не поддержал самой, пожалуй, сомнительной «антикоррупционной меры» с точки зрения потенциальных рисков для судебной системы. В ст. 9 проекта Федерального закона «О противодействии коррупции» было воспроизведено такое положение Национального плана противодействия коррупции, как «возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также привлечение к дисциплинарной и иной ответственности за невыполнение данной обязанности». Судьи здесь прямо не были названы, но государственными служащими категории «А» они являются согласно ст. 1 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. № 119-3. Законодательное поощрение сбора негативной информации о работе коллег, да еще и под угрозой дисциплинарной ответственности, — мера, ведущая к разрушению изнутри самой судебной системы, внутри профессиональной корпорации носителей судебной власти, которая по конституционно-правовому смыслу всех нормативных основ своего существования должна не только быть ограждена от внешних влияний, но и создавать гарантии независимости каждого ее представителя.

Однако необходимость внутреннего кадрового контроля в самой судебной системе сомнений сегодня не вызывает. Поэтому одобрения заслуживает правило Национального плана о «создании возможности осуществления оперативно-разыскных мероприятий по запросу представителя нанимателя (руководителя) или должностного лица, обладающего такими полномочиями, для проверки достоверности представленных лицами, претендующими на замещение должностей судей, судьями <...> сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера с соблюдением гарантий, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации». Соответству-

ющее изменение ныне внесено и в ст. 7 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Инициатором оперативно-розыскных мероприятий в отношении кандидата на должность судьи здесь выступает сам руководитель органа судебной власти, который, действуя от имени всей судейской корпорации, обеспечивает реализацию кадровой политики внутри судебной системы.

Сегодня уже ни у кого не вызывает сомнений тот факт, что антикоррупционная политика — это не только не временная кампания и даже не просто национальный проект, это стиль жизни правового государства, его взаимоотношений с населением, институтами гражданского общества и каждым отдельным гражданином. Применительно к сфере уголовного судопроизводства антикоррупционная политика предполагает создание таких процедур осуществления процессуальной деятельности, в которых коррупционное поведение невыгодно и опасно и для «берущих», и для «дающих». С коррупцией бороться должны не люди, подверженные человеческим страстям, а сами правовые формы, в которых эти люди реализуют свои властные полномочия.

Примечания

¹ Уголовное право. — 2001. — №1. — С.93.

² Там же.

³ См.: Тарасов, А.А. Об антикоррупционных стандартах в современном уголовном процессе России / А.А.Тарасов// Военно-юридический вестник Приволжского региона: сб. науч. трудов / Военная прокуратура ПУрВО, Приволжский окружной военный суд, Самарская гуманитарная академия. — Самара: Изд-во Самарской гуманитарной академии, 2004. — Вып.2. — С.306-314; Он же. Антикоррупционный аспект проблемы защиты прав и свобод личности в уголовном процессе // Актуальные вопросы обеспечения прав личности в уголовном судопроизводстве: межвуз. сб. науч. ст. / отв. ред. В.М. Корнуков. — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005. — С.24-33; Он же. Антикоррупционный аспект некоторых теоретических проблем современного уголовного процесса России // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей / под ред. М.К. Свиридова. — Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. — Ч.29. — С.8-12 и др.

⁴ Институт понятий, например, заметно «потесненный» в сравнении с прежним законом, явно не оценивался авторами УПК РФ с антикоррупционных позиций.

⁵ Для производства по уголовным делам в отношении судей, например, может быть предусмотрена возможность сохранения доказательственной

силы за теми сведениями, которые были получены с соблюдением общих правил доказывания, но до возбуждения уголовного дела по особым правилам гл. 52 УПК РФ. Полученные доказательства как бы «замораживаются» и могут быть использованы только в случае возбуждения уголовного дела.

⁶Коррупция в правоохранительных органах и в судебной системе в последние годы является объектом пристального внимания представителей политологии (см.: Коновалов, И.Н. Социологические методы исследования коррупции/ И.Н. Коновалов, М.П. Петров // Правовая политика и правовая жизнь: академический и вузовский юридический научный журнал. — Саратов; М., 2004. — №4 (17). — С.31-39), экономической теории и философии (см.: Черненко, А.К. Философия права/ А.К.Черненко. — Новосибирск: Наука. Сиб. предприятие РАН, 1998. — С.130); разных отраслей юридической науки — общей теории права (см.: Баранов, В.М. Теневое право: монография / В.М. Баранов. — Н.Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2002. — С.71, 73 и др.; Малько, А.В. Цели и наиболее эффективные юридические средства современной российской антикоррупционной политики/ А.В. Малько // Правовая политика и правовая жизнь: академический и вузовский юридический научный журнал. — Саратов; М., 2004. — №4 (17). — С.39-44), истории права и государства (см.: Демичев, А.А. Институт присяжных заседателей в России: проблемы становления и развития: монография / А.А. Демичев. — Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2003. — С.257), теории уголовного права и криминологии (см.: Безверхов, А.Г. Антикоррупционная политика: современное состояние и тенденции/ А.Г. Безверхов, В.П. Малков // Юридический аналитический журнал. — 2004. — №2-3 (10-11). — С.14), криминалистики (см.: Карагодин, В.Н. Выявление фактов коррупции в правоохранительных органах/ В.Н.Карагодин // Ученые записки. Вып. 1. — Краснодар: Кубанский государственный университет, 2002. — С.202-207; Халиков, А.Н. Особенности расследования получения взяток должностными лицами правоохранительных органов/ А.Н. Халиков. — М.: Юрлитинформ, 2007 и др.).

⁷ Основания для такого утверждения дает анализ состава участников рабочих групп по подготовке соответствующих законопроектов, а также мероприятий по их обсуждению (например, круглого стола «Формирование законодательных основ антикоррупционной политики в России», проведенного Комиссией Государственной Думы Федерального Собрания РФ по борьбе с коррупцией на юридическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова 15 мая 2001 г.). Среди участников нет ни одного из ведущих теоретиков уголовно-процессуального права.

⁸ Подтверждением может служить состав авторского коллектива достаточно известной и обстоятельной монографии «Антикоррупционная политика в современной России», изданной в 2006 году под редакцией профессора А.В. Малько издательством Саратовской государственной академии права.

⁹ Малько, А.В. Цели и наиболее эффективные юридические средства современной российской антикоррупционной политики. — С.43.