

Безверхов Артур Геннадьевич*,
и.о. декана юридического факультета
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»
доктор юридических наук, профессор
(г. Самара)

МИФОЛОГЕМЫ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ¹

Вначале напомним, что мифологема (от др. - греч. μῦθος — сказание, предание и др. - греч. λόγος — мысль, причина) - категория, используемая для обозначения мифологических сюжетов, сцен, образов, характеризующихся глобальностью, универсальностью, имеющих широкое распространение в культурах народов мира, связанных с различными сферами жизнедеятельности и проблемами социума.

Мифами переполнено и представления людей о коррупции. Некоторые из этих мифов сложились стихийно (как говорится, слабая память поколений упрочает легенды), другие сконструированы преднамеренно и искусственно внедряются в общественное сознание, где активно поддерживаются (у всех на слуху «информационные войны», которые усиливаются с вступлением общества в постиндустриальное пространство). О двух прямо противоположных по своим «идеологическим» основаниям мифах о коррупции речь и пойдет в настоящей статье.

Миф 1. Коррупция исторически вечное явление или, по крайней мере, неизменно сопровождающее становление и развитие государственности.

В действительности это не так или не совсем так. Коррупция существует там, где исторически возникают антагонистические противоречия между публичными и частными интересами (институтами, системами). Коррупция является порождением возникающих и получающих распространение в обществе и государстве установок и систем взглядов, согласно которым «все

* © Безверхов А.Г., 2014

покупается и продается». Коррупция формируется в обществе и государстве, где господствуют обезличенные институты рынка и частного сектора. Коррупция есть «обмен» власти, должностных полномочий и служебного положения на частную собственность, имущественные выгоды и преимущества. При этом усиление экономического оборота и обусловленное им развитие договорных отношений существенно расширяют область возможного проявления коррупционных нарушений, создают «почву» для их роста. В свете сказанного очевидны устойчивые связи между предпринимательским типом хозяйствования и коррупционными отношениями. Сильно влияние рыночной экономики на появление и распространение коррупции. Коррупция в строгом смысле слова, если ее не сводить к взяточничеству и его формам, является порождением капиталистического строя. Это продукт буржуазного общества. Рынок — это, прежде всего, обмен, равным образом, и коррупция, как уже говорилось выше, есть, главным образом, «обмен», «сделка».

Первый тип политической системы, сложившийся в нашей стране, - это княжеское управление (княжое правление). Временные рамки этого типа управления измеряются шестью веками (IX-XV вв.). Для власти того периода было характерно частно-договорное начало. Частный характер носили управленческие отношения, складывающиеся между населением и княжеской властью. Такие же по характеру управленческие отношения складывались внутри политической организации, то есть между князем и его вассалами (дружиной). В эту эпоху отсутствовали основания публичной ответственности за служебные злоупотребления. Ведь в обществе, где господствуют личностные отношения, коррупции нет, а то, что ее напоминает, является нормой или неэтичным поведением.

Русское общество и государственность существовали более чем шесть столетий (IX – XVI вв.) в условиях функционирования системы «кормления» - материального содержания должностных лиц за счет местного населения. Эта система в виду слабости власти действовала длительное время вплоть до земской реформы се-

редины XVI в. Впервые уголовная ответственность за отдельные служебные преступления – взяточничество в сфере правосудия – была установлена в период правления Ивана Грозного в «Судебнике» 1550 г. Этот законодательный акт закреплял курс на упрочение централизованного государства и ликвидацию существовавшей формы управления – «кормления».

Законодательство о взяточничестве с самого начала своего возникновения выполняло две функции. С одной стороны, оно обеспечивало охрану прав и свобод граждан от служебных злоупотреблений, так как в его основе, начиная с Судебника 1550 г., лежали жалобы управляемых. Нормы о взяточничестве и иных служебных преступлениях развивались под влиянием идеи ограничения публичной власти правом. С другой стороны, законодательство о противодействии взяточничеству было сориентировано на укрепление государственности. Оно охраняло политический централизм и предупреждало удельный (региональный) сепаратизм. Здесь принималась во внимание не только защита населения от недобросовестных представителей власти. Борьба со взяточничеством – это и обеспечение приоритета общегосударственного интереса над частным. Ибо взяточничество направлено на выражение локальных (местных) интересов в ущерб публичным, и в этом смысле оно подрывает политическую централизацию. Думается, что не случайно уголовная ответственность за коррупцию в России была установлена в период нарастающей тенденции к политическому единению, в эпоху перехода от удельной Руси к образованию единого Московского государства. Важно понимание того исторического обстоятельства, что борьба со взяточничеством была направлена против Удельной Руси за Русь Московскую, за соби́рание, объединение земель вокруг Московского княжества.

С точки зрения исторического подхода, коррупция – это проецирование феодальных (средневековых, патриархальных) отношений на современные власть и управление. То, что в средневековье было нормой (кормление, местничество, кумовство, фаворитизм, непотизм, несменяемость власти, наследование вла-

сти и пр.), в новом обществе воспринимается как коррупция, как «кумовской капитализм», как «неконкурентный, монопольный рынок». В XXI веке на смену борьбе со взяточничеством пришло противодействие коррупции, которая многолика, многосложна и вовсе не ограничивается взяточничеством со всеми его формами (лихоимством, мздоимством, вымогательством и пр.).

Когда нам говорят, что нужно по новому осмыслить проблему коррупции, что коррупция – это особый механизм перераспределения национального дохода, что коррупция уже стали и будет одной из главной составляющих утверждающегося на нашей планете и в России нового строя, что коррупция – один из факторов совершенствования всей системы общественных отношений и регулирующего их законодательства, что игнорировать эти и другие позитивные результаты коррупции неправильно, что это вполне нормальное явление, которое следует легализовать, сделав законным и прозрачным облагаемое налогами участие бюрократов в доле от полученной в результате их решений прибыли², значит, нас хотят вернуть в средневековье, проектировать и развивать в современном обществе феодальные, крепостные отношения. Тезис о том, что коррупция это способ управления и местами весьма эффективный, вообще звучит издевательски. Коррупция нарушает «равный доступ к справедливости», а справедливость – это не только базис государственной лояльности, но и соответствие прав и обязанностей, труда и вознаграждения, заслуг и их признания, преступления и наказания, это важнейшая составляющая морального, политического и правового сознания, это правда жизни.

Миф 2. В борьбе с коррупцией эффективны только уголовные репрессии. Напротив. Антикоррупционная политика должна быть многовекторной, так как коррупция – явление сложное. Оно детерминировано множеством факторов различной природы. Это культурно-исторические, экономические, политические, организационно-управленческие, социально-психологические, идеологические и др. Отсюда, антикоррупционная политика должна носить комплексный характер и реализовываться с помощью раз-

нообразных общественных инструментов и механизмов, включая правовые средства различной отраслевой принадлежности. При этом приоритет должен быть отдан не юридическому инструментарию. Ведь главные причины коррупции находятся в области функционирования экономических и политических институтов, в социальной и культурной сферах.

В противодействии коррупции мы должны обратить внимание на экономическую, политическую, социально-психологическую составляющие и пр. Анतिकоррупционная стратегия должна включать в качестве главного своего направления влияние на те глубинные факторы, которые порождают коррупцию, строиться на применении, прежде всего, упреждающих мер и отдавать приоритетное значение общепреventивным подходам. Противодействие коррупции – это, прежде всего, самоограничение власти. Один из уровней коррупции несменяемость власти разного масштаба и уровня, политическое долголетие. Да и без разрыва связки чиновничества с бизнесом невозможна серьезная борьба с коррупцией. Важно формировать и социальный запрос на борьбу с этим явлением.

Необходимо обратить внимание и на идеологию. Коррупция – своего рода система взглядов и представлений об использовании должностных полномочий и служебного положения вопреки публичным (государственным и общественным) интересам в целях извлечения выгод для себя и других лиц. Она хорошо приспособляется, живуча, практична, проста, восприимчива, учит легкой жизни: «ты – мне, я - тебе», «все – друзьям, ничего – врагам, чужакам - закон», «взятки гладки» и т.п. Поэтому противодействие коррупции должно носить, кроме всего прочего, и идеологический характер. Определенная часть общества равнодушно или даже положительно относится к этому явлению. Это значит, что необходимо разрабатывать, создавать антикоррупционную идеологию, мировоззренческую парадигму.

В культурологическом аспекте заметим, что на коррупцию оказывают влияние черты национального характера (автократический стиль управления, нежелание следовать правилам, отсут-

ствие культуры производства и др.).

В любом случае воздействие на причины и условия коррупции эффективнее применения мер юридической ответственности в отношении конкретного коррупционера. Поэтому подчеркнем еще раз, что правовые средства противодействия коррупции, наверное, все-таки вторичны, производны.

Между тем из сказанного не следует призыв к отказу от правового противодействия коррупции. Сокращение причин и условий, порождающих коррупционное поведение, должно обязательно подкрепляться повышением риска коррупции (эффективным преследованием коррупционеров). Но здесь не все так просто. Дело в том, что коррупция многолика. Она включает в себя как преступления, так и проступки (административные и дисциплинарные правонарушения, гражданско-правовые деликты, неэтичное служебное поведение). Отсюда, законодателю необходимо четко определиться, какие формы коррупции подлежат криминализации, а каким коррупционным формам следует противостоять с помощью иных правовых средств (административно-правовых, гражданско-правовых, дисциплинарных). Также следует установить, для каких коррупционных форм поведения достаточно общественно-морального порицания.

Для эффективного правового противодействия коррупции следует, прежде всего, задействовать межотраслевой подход, использовать возможности самых различных отраслей права и законодательства. Оптимально расположить, рассредоточить силы по всем правовым ветвям. В настоящее время эта тенденция набирает силу, но не достаточно. Административно-правовой потенциал должен быть использован более решительно. Так, субъектом получения взятки (ст. 290 УК РФ) является должностное лицо, иностранное должностное лицо и должностное лицо публичной международной организации. Получение в связи с выполнением обязанностей по службе незаконного вознаграждения государственным или муниципальным служащим, не являющимся должностным лицом, влечет для последнего лишь дисциплинарную ответственность. Думается, что социальная вредоносность неза-

конного вознаграждения, принимаемого должностным лицом или государственным (муниципальным) служащим, не настолько различна, чтобы так дифференцировать юридическую ответственность. В свете сказанного может быть стоит предусмотреть административную ответственность государственных и муниципальных служащих, не относящихся к числу должностных лиц, за принятие ими незаконного вознаграждения в связи с использованием своего служебного положения. Другой пример – о возможности установления административной ответственности за «коммерческий подкуп» служащих коммерческих и некоммерческих организаций, не относящихся к лицам, осуществляющим управленческие функции в этих организациях. Третий – возвращение в уголовное законодательство административной преюдиции.

Наряду с административным законодательством важно использовать в процессе правотворчества реальные возможности трудового и других отраслевых ветвей отечественной правовой системы. В ст. 20 «Ограничение совместной службы родственников» КЗоТ РСФСР 1972 г., ныне утратившего силу, содержался запрет на совместную службу в одном и том же государственном или муниципальном предприятии, в учреждении лиц, состоящих между собой в родстве или свойстве, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. В настоящее время указанное ограничение распространяется только на сферу государственной и муниципальной службы. В современных условиях действие такого положения целесообразно распространить в отношении более широкого круга лиц, служащих в государственных и муниципальных организациях (учреждениях, предприятиях).

Другими словами, в межотраслевом правовом противодействии коррупции примат должен быть отдан неуголовному законодательству. Уголовное право в этом отношении – не панацея. Это крайнее средство.

Что касается уголовно-правового воздействия, здесь целесообразно пересмотреть репрессивный арсенал. Речь не идет о более широком применении в борьбе с коррупцией таких уголовных наказаний как лишение свободы на определенный срок. До сих пор отдельные виды получения взятки влекут более высокие сроки лишения свободы, чем насильственные служебные преступления (ч. 3 ст. 286 УК – до 10 лет, а ч. 6 ст. 290 УК – до 15 лет). Разве это правильно? Разве корыстное поведение может быть опаснее насильственного? В этой связи следует пересмотреть санкции статей УК о насильственных и корыстных служебных преступлениях в части лишения свободы.

В этой связи следует пересмотреть санкции статей УК о насильственных и корыстных служебных преступлениях в части лишения свободы. С учетом понимания коррупции как двусторонней сделки следует обсуждать и вопрос об уравнивании по возможности ответственности за получение и дачу взятки. Сегодня первое считается опаснее второго. Как представляется в условиях рыночных отношений у них равная опасность. Вполне оправданно повышение размера штрафа, срока лишения права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью, вплоть до пожизненного (направленного на разрушение карьеры виновного), широкое использование иных видов уголовных наказаний, ограничивающих или лишаящих виновных их имущественных и трудовых прав. Что касается лишения свободы, надо обсуждать вопрос о снижении размеров этого наказания. В настоящее время взяточничество – преступление средней тяжести, тяжкое и особо тяжкое. А надо бы законодателю спуститься на одну ступеньку в части определения категории преступления – небольшой тяжести, средней тяжести и тяжкого. В новых политических и экономических условиях социально-правовая природа служебного вымогательства меняется. Это посягательство отделяется от коррупционных сделок и примыкает к служебным (должностным) преступлениям, совершаемым путем принуждения. Вымогательство взятки следует считать

самостоятельным видом служебного (должностного) преступления, смежного с коррупционными правонарушениями. В свете сказанного необходимо признать утратившим силу п. «в» ч. 4 ст. 290 УК РФ и дополнить уголовный закон ст. 2902 «Вымогательство незаконного вознаграждения»³.

Ряд положений международных конвенций об уголовно-правовом противодействии коррупции в отечественном антикоррупционном законодательстве остались нереализованными. В Конвенции Совета Европы от 27 января 1999 г. «Об уголовной ответственности за коррупцию», Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. и Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. рекомендовано расширить в национальном уголовном законодательстве, в частности, предмет коррупционных действий. Согласно вышеназванным конвенциям предметом подкупа может быть любое неправомерное преимущество для государственного должностного лица или любого иного физического или юридического лица. Указанными конвенциями предлагается также расширить круг действий, которые образуют объективную сторону дачи и получения взятки, включая сюда прямое или косвенное обещание, предложение или предоставление неправомерного преимущества, прямое или косвенное испрашивание или получение неправомерного преимущества, принятие предложения или обещания такого преимущества. Кроме того, в конвенциях предложено установить уголовную ответственность за «незаконное обогащение», то есть необоснованное увеличение имущественного состояния должностного лица, когда оно превышает его легальные доходы и не может быть разумным образом объяснено. Никто, конечно же, не призывает к заимствованию «всего и вся» из области международного права; однако важно обсуждать вопрос с выявлением положительных и отрицательных последствий трансформации международно-правовых предписаний.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ и Правительства Самарской области в рамках научного проекта № 13-13-63001 «Совершенствование правового механизма комплексной охраны собственности от правонарушений, совершаемым путем злоупотребления доверием, использования служебного положения и обмана».

² См.: Попов Г.Х. Проблемы противодействия коррупции в современной России // Актовая лекция. Международный университет в Москве, 9 февраля 2010 года.

³ См., подробнее: Марьина Е.В. Коррупционные преступления: отраслевое и межотраслевое согласование норм: дис. ... канд. юрид. наук. - Самара, 2010.