УДК 328.185

Лахман Анатолий Георгиевич – канд. юрид. наук, доцент, профессор кафедры гражданского права Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», Заслуженный юрист РФ (г. Хабаровск). *Тел.: (4212) 32 79 30*

Anatoliy Georgievich Lakhman – Candidate of Jurisprudence, docent, docent of the civil law chair of the Far-Eastern institute – FGBOU VPO branch "The Russian Academy of National Economy and Public Service by the President of the Russian Federation" (Khabarovsk). *Ph.: (4212) 32 79 30*

А.Г. Лахман
A.G. Lakhman

Коррупция и противодействие коррупции: проблемы правопонимания

В публикации исследуются сложная и дискуссионная проблема правопонимания коррупции как социально-правового явления и соотношение понятия «коррупция» с понятием «противодействие коррупции», приводятся аргументированные суждения автора по рассматриваемым проблемам и понятийному аппарату Федерального закона «О противодействии коррупции».

Corruption and corruption counteraction: right understanding of the problems

In the publication a complex and debatable problem of the right understanding of corruption as a social and legal phenomenon and a concept "corruption" ratio with the concept "corruption counteraction" are researched, the reasoned judgments of the author on considered problems and a conceptual framework of the Federal law "About the corruption counteraction" are given.

Ключевые слова: *коррупция, противодействие, понятие, легальное, закон, социальное, право, научный, выгода, криминальный.*

Keywords: *corruption, counteraction, concept, legal, law, social, right, scientific, benefit, criminal.*

Коррупцию как сложное социально-правовое явление принято рассматривать с позиций социологической, политологической, криминологической и правовой наук. Но некоторые авторы многообразие

подходов к исследованию и пониманию коррупции объясняют отсутствием удовлетворяющего всех однозначного определения понятия «коррупция» [1].

Что касается «… удовлетворяющего всех однозначного определения коррупции», то такого нет и быть не может. Слишком это сложный социально и юридически емкий феномен – коррупция, чтобы ее научные определения и трактовки могли быть «… однозначными и удовлетворяющими всех». Другое дело – выразить явление коррупции в научной дефиниции, а тем более сформулировать легальное понятие «коррупция» в законодательном акте, специально посвященном коррупции и системному противодействию ей, каким и является Федеральный закон от 25.12.2008 г. «О противодействии коррупции».

В легальном определении федерального закона коррупцией признаются: злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. Коррупцией считается также совершение перечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Закон о противодействии коррупции действует с 10 января 2010 г. [2], а с 23.04.2010 г. начали действовать «Национальная стратегия противодействия коррупции» и «Национальный план противодействия коррупции» [3] в новой редакции.

Легальное понятие «коррупция» в редакции Федерального закона «О противодействии коррупции», по мнению многих исследователей, не является идеальным, но, тем не менее, его следует считать несомненным достоинством ФЗ «О противодействии коррупции» и существенным вкладом в теорию антикоррупционного права и антикоррупционной деятельности.

Не вызывает сомнений тот факт, что пораженные коррупцией государственные и муниципальные служащие, сотрудники правоохранительных органов не могут эффективно выполнять свои обязанности, служебные полномочия и функции. В этой связи, коррупция была и еще остается сегодня одним из главных препятствий на пути осуществления социально-экономических реформ, относится к запущенным социальным недугам, сковывающим творческую энергию страны, тормозящим общее движение по пути модернизации страны. Многие предприниматели озабочены подкупом чиновников ради получения «… контроля над потоками денег и товаров, личного обогащения, перераспределения собственности» [4]. Такой вывод подтверждается резонансными уголовными делами, возбужденными по фактам служебных злоупотреблений и многомиллиардных хищений в

хозяйственных структурах «Славянка» и «ОборонСервис», созданных при Министерстве обороны России.

К действующему закону о противодействии коррупции отношение неоднозначное. Иные авторы полагают, что закон не соответствует современным социальным и экономическим реалиям, характеру коррупционных рисков, в нем применен узкий подход к раскрытию явления коррупции. Приводятся и другие довольно резкие суждения и оценки [5].

Профессор М.Ю. Попов относится к непримиримым критикам понятия «коррупция», сформулированного в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Он считает принципиально неправильным «… ее позиционирование с уголовно-правовой сферой, в результате чего достаточно распространенным стало использование в официальной риторике понятия «преступления» коррупционной направленности», в категорию каких попали: взяточничество, вымогательство, подкуп, превышение служебных полномочий и т. д.». Позиция далеко не бесспорная. К какой же сфере, как не к уголовной, относятся взяточничество, вымогательство, подкуп и иные такого рода деяния?!

М.Ю. Попов оценивает легальное определение понятия «коррупция» как необъективное, поскольку в нем используются «только правовые подходы». Но почему, собственно, в определении правового явления, каким в основе своей и есть коррупция, не должны использоваться «правовые подходы»? Какие же «подходы» должны использоваться к социально-правовому явлению, имеющему главным образом криминальную сущность и уголовно-правовое содержание? «По нашему мнению, – пишет профессор Попов, – в данном случае происходит подмена понятий, в результате чего комплексный подход в определении коррупции уступает место ее правовой оценке как следствия этого социального недуга». Эти суждения и оценки (особенно о подмене понятий) представляются крайне субъективными.

Общеизвестно, что принятые в правовой науке дефиниции, а тем более легальные понятия, не могут быть пространными и чрезмерно детальными. Их задача – в предельно краткой форме дать системное изложение главных, ключевых, сущностных признаков, сторон и граней социально-правового явления. Этим требованиям, в основном, соответствует понятие коррупции, сформулированное в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Не вдаваясь в оценку достоинств и недостатков всего закона о противодействии коррупции, отметим только, что, по нашему мнению, у законодателя получилось сформулировать довольно краткий, но выдержанный по стилистике, довольно сложный юридический текст понятия коррупции с соблюдением при этом требований юридической лексики – «… чтобы словам было тесно, а мыслям просторно».

Весьма важно увидеть и понять, что в статье 1 закона используются два основных понятия: «коррупция» и «противодействие коррупции». Текст п. 2 ст. 1 закона, раскрывающий понятие «противодействие коррупции», убедительно свидетельствует о том, что закон нацелен на комплексное и социальное, но

также и на использование средств юридического принуждения – решение сложнейших проблем подавления коррупции.

Противодействие коррупции предполагает слаженную (в режиме законности) системную многофункциональную деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий по:

- предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

- выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

- минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Таким образом, если коррупция как понятие – это весьма сложное и общественно-опасное социально-правовое явление, то противодействие коррупции – это общественно-необходимая, социально-правовая деятельность государства, гражданского общества, физических и юридических лиц по преодолению коррупции, бескомпромиссная борьба со всеми ее проявлениями.

Федеральным законом устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней. Разве эта конструкция противодействия коррупции не есть реальный подход, продуманная концепция, развернутая и воплощенная затем в комплексную долговременную программу системного противодействия и искоренения коррупции, к чему предназначены Национальная стратегия и Национальный план противодействия коррупции на 2010 – 2011гг.?

Задача состоит в том, чтобы подавление коррупции стало реальной практикой, а не забалтывалось и не имитировалось видимостью активности, заседательской суетой, внешними эффектами. Профессор Попов, критически оценивающий многие стороны деятельности российской власти по противодействию коррупции, считает, что «… в ходе реализации антикоррупционных проектов создаются условия для соприкосновения интересов государства и коррумпированной части элиты, в силу закрытости от общества многих сторон экономической и политической деятельности властных структур, что дает им определенные возможности для вывода «из игры» неудобных политических и экономических партнеров по мотивам обвинения в коррупции. Подобный сценарий могут навязать власти представители коррумпированной элиты, стремясь к перераспределению властных полномочий или же собственности» [6]. Прогноз профессора М. Попова о возможном «соприкосновении» интересов государства и коррумпированной части элиты – это некая абстракция.

Диалектика коррупции в том, что она в самом государстве, как тяжелый недуг, от которого надо во чтобы то ни стало излечиться, избавиться. Нельзя отрицать того, что руководство страны настроено на борьбу с коррупцией. Никакого «соприкосновения» высокопоставленных «элитных» коррупционеров с государством быть не может. Элитная коррупция как коррумпированная, продажная часть российских чиновников, преступная деятельность которых носит (до поры, до времени) латентный характер (и потому трудно искоренима) – не «соприкасается», а агрессивно и корыстно стремится «приватизировать интересы государства», обратить их в свой рентный доход. В этом и состоит «секрет» еще неискорененной коррупции.

Коррупция еще не подавлена, в ряде публикаций отмечается, что этот процесс идет вяло, нерешительно и непоследовательно. Коррупционеры пока еще «правят бал». Но, как отмечается в ряде публикаций, высшее руководство страны, законодательная и исполнительная власти (хотя и осуществляется реформирование органов МВД и следствия) не проявляют должной политической воли и решительности, чтобы добиться ощутимых результатов в искоренении коррупции, и самой опасной – «элитной» коррупции [3].

Президент РФ В. Путин в Послании Федеральному собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 г. в контексте повышения эффективности противодействия коррупции говорил о необходимости осуществить на практике предоставление чиновниками деклараций не только о доходах, но и о своих расходах и проверять их достоверность. Прокуратура получила право предъявлять в судебном порядке требования об изъятии имущества, которое приобретено незаконным путем. Таким образом, наша страна постепенно продвигается по пути все более полной имплементации в российское национальное законодательство положений Конвенций Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию», «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (приняты в 1999 г.) и Конвенции ООН против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 2003 г.

Как известно, в 2011 г. было законодательно решено дифференцировать меры уголовной репрессии и применять к взяточникам не только наказание в виде лишения свободы, но и наказание в виде штрафа в пределах до стократного размера суммы взятки. Указанные меры реализованы в Федеральном законе от 04.05.2011 г. №97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» [7].

Однако отношение к указанному нововведению неоднозначно. По мнению одних, оно выглядит явно недостаточным, ибо ослабляет карательную функцию и превентивную роль уголовного права, а другие считают его не ослабляющим, а, наоборот, повышающим эффективность уголовного наказания [8].

Практика противодействия коррупции убеждает в том, что доказывать коррупционные преступления крайне сложно. Мало кто из продажных чиновников и «оборотней в погонах» получает реальные сроки. А теперь даже те, кого изобличат, смогут на законных основаниях откупиться от лишения свободы. Если миллионы наворованы и уже спрятаны, отчего не заплатить 100-кратный штраф за одну взятку? Зато простые люди, вынужденные «давать на лапу», по-прежнему рискуют оказаться за решеткой. Насколько это справедливо отлавливать и сажать тех, кто дает мелкие суммы врачам, гаишникам, в то время как матёрые коррупционеры все чаще уходят от ответственности?

За получение взятки в России в 2009 г. были осуждены 2 тыс. чел., а за дачу взятки – свыше 3,5 тыс. чел. За 6 месяцев 2010 г. за дачу взятки приговорили 1723 чел., за получение – всего 1009 [9]! В г. Москве эта разница еще заметнее. В 2010 г. были осуждены 148 взяточников и 416 «давателей». Получается, что главный враг и коррупционер в России – это тот, кто вынужден платить мзду за решение каких-то вопросов. Крен в сторону усиления карательных санкций в отношении лиц, дающих взятки, подтверждается судебной практикой Хабаровского края за 2010 г. (см. табл. 1).

Таблица 1

Осуждены в Хабаровском крае в 2010 г.
за дачу взятки и получение взятки [10]

Осуждены за коррупцию	**Всего осуждены**	**К лишению свободы**	**К штрафу**	**К условному наказанию**
За получение взятки (в т. ч. за покушение)	21	4	1	16
в том числе: сотрудники				
ГИБДД	8	2	1	5
врачи	5	-	-	5
преподаватели	3	-	-	3
госслужащие	5	2	1	2
за дачу взятки	21	-	13	8

В 2011 г. судами края рассмотрены дела в отношении 22 взяточников. Из них: 13 – медицинские работники, 2 – преподаватели вузов, 4 – госслужащие, 1 – следователь. За дачу взятки осуждены 24 лица [11]. Из данных 2010 г. видно, что к реальному наказанию за получение взятки осуждены 5 чел., а за дачу взятки (все это были попытки дать взятку) – 13 чел. Эти 13 взяткодателей

приговорены к крупным штрафам – от 100 тыс. руб. до 300 тыс. руб., а 8 человек приговорены к условному наказанию. За получение взятки к условному наказанию осуждены 16 человек.

Практика более жёстких санкций к взяткодателям и либеральной – к взяточникам очевидна. Предлагаются радикальные решения: «… перенести ответственность с измученных поборами россиян на самих взяточников и вовсе изъять из УК статью, наказывающую за дачу взятки [9]. Даже если гражданин предлагает её добровольно, пусть тюрьмы боится не он, а тот, кого искушают «барашком в бумажке». Не случайно само слово «взятка» образовано от слова «взять», а не «дать».

Как уже упоминалось, в переводе с латыни коррупция означает подкуп, продажность, взяточничество. Все эти грехопадения относятся к взяточнику берущему, а не дающему.

В соответствии с примечанием к ст. 291 УК РФ, лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство со стороны должностного лица, или человек добровольно сообщил о даче взятки. По мнению представителей экспертного сообщества, эта норма далеко не идеальна. Тот, кто дает, и тот, кто берет, находятся в неравном положении. Сотрудник органов, которому предлагают деньги, легко может не только задокументировать этот факт, но и задержать гражданина. Как говорят сами гаишники: «хлопнул» на мелкой подачке водителя – получил поощрение, и долгое время к тебе не будут приставать с какими-либо подозрениями. Гражданину, у которого вымогают деньги, надо не просто решиться дать отпор, но и пройти сложную процедуру, стоящую ему времени и нервов.

Известный пианист Николай Петров, имевший многолетний опыт взаимоотношений с блюстителями порядка на дорогах, признавался: «За все время, что я вожу машину (а права я получил в 1962 г.), у меня были два или три случая, когда милиционер, остановив меня на дороге, не взял с меня денег. Этот факт дает мне возможность предполагать, что ГАИ коррумпирована практически полностью… Я бы и рад заплатить штраф официально, но это же превращается в измывательство – беготня по сберкассам, квитанции, которые надо заполнить и отнести обратно инспектору. Вот и получается, что проще откупиться» [12].

Реформирование системы МВД, реализация Федеральных законов «О полиции» и «О Следственном комитете Российской Федерации», масштабная чистка кадрового состава правоохранительных органов, существенное повышение денежного содержания сотрудников, меры по совершенствованию оперативно-разыскной деятельности – все это в совокупности должно снизить давление коррупции на экономику, общество, государство, граждан.

Эффективно работать по взяткам, которые берут чиновники (особенно высокопоставленные), могут лишь сотрудники особых подразделений спецслужб и полиции. В других странах провокации в отношении склонных к

мздоимству чиновников и силовиков могут использовать не только сотрудники спецслужб, но и журналисты, и обычные граждане.

В 2010 г. английские репортеры уличили двух членов FIFA в готовности продать свои голоса на выборах за места проведения чемпионата мира по футболу в 2018 г.

«В развитых странах, – говорит Кирилл Кабанов, председатель Национального антикоррупционного комитета, – в роли инициаторов коррупционных отношений выступают граждане или бизнесмены, стремящиеся получить некие преимущества. У нас же мотор коррупции – сама бюрократия. Она создает себе разные избыточные полномочия, вымогая деньги за выполнение своих обязанностей».

Елена Панфилова, директор Антикоррупционного центра «Трансперенси Интернешнл – Россия», считает, что в законах России (по примеру западных стран) должна быть предусмотрена охрана потерпевших и свидетелей по коррупционным делам. Если сотрудник сообщил о коррупции в своей организации, его не могут уволить или наказать. Гражданин, пожаловавшийся на правоохранительные органы, должен быть защищен законом от уголовного преследования. Имплементация таких норм в российское законодательство давно назрела.

Но вернемся к проблеме соотношения понятий «коррупция» и «противодействие коррупции». Правовую основу противодействия коррупции составляют: Конституция Российской Федерации; федеральные конституционные законы; общепризнанные принципы и нормы международного права; международные конвенции и договоры Российской Федерации; ФЗ «О противодействии коррупции» и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации; нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; муниципальные организационно-распорядительные правовые акты.

В институциональный механизм противодействия коррупции включены все ветви власти федерального уровня, президентская вертикаль власти, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления, советы и межведомственные комиссии, созданные в органах федеральной и региональной исполнительной власти, местного самоуправления[1].

Литература и источники:

[1] Нормативные правовые, функциональные и институциональные механизмы противодействия коррупции – тема отдельного исследования и публикации.

1. Сулейманов, Т. М. Борьба с коррупцией в России в IX-XIX вв. / Т. М. Сулейманов // История государства и права. – 2010. – №7.

2. О противодействии коррупции : Федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6828.

3. О Национальной стратегии противодействия коррупции и о Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 гг. : указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 //СЗ РФ. – 2010. – № 16. – Ст. 1875.

4. Медведев, Д. А. «Россия, вперед» / Д. А. Медведев // Российская газета. – 14 сентября 2009.

5. Кудашкин, А. В., Козлов, Т. Л. Еще раз о правовом понятии коррупции / А. В. Кудашкин, Т. Л. Козлов // Современное право. – 2010. – № 6.

6. Коррупция как форма элитной девиации // Общество и право. – 2009. – № 5.

7. Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2714.

8. Послание Президента В. В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации 12.12.2012 г. // Российская газета. – 23 декабря 2012 г.

9. Александров, Г. Взять-НЕ дать! Почему чаще карают дающих «на лапу»? / Г. Александров // Аргументы и факты. – 2011. – № 13. – С. 4.

10. Аргументы и факты : Дальинформ, 2011. – № 15. – С. 5

11. Братенков, С. Судебная система работает со значительной перегрузкой / С. Братенков // Тихоокеанская звезда. – 20 марта 2012 г.

12. Петров, Н. А. «Я – за честную игру» / Н. А. Петров // Аргументы и факты. – 2010. – №42.