

В. Ф. Анисимов, В. Ф. Лапшин

**СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕР,
ПРИМЕНЯЕМЫХ ДЛЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИОННОЙ
ПРЕСТУПНОСТИ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

По официальным заявлениям коррупционная преступность в России представляет собой одну из угроз для национальной безопасности. Поэтому за последние десять лет принято значительное количество нормативных актов, регламентирующих процедуры противодействия преступности как на государственной, так и на муниципальной службе.

В работе представлен анализ комплекса антикоррупционных мер, которые реализуются в отношении государственных и муниципальных служащих, а также лиц, претендующих на замещение должностей государственной и муниципальной службы. В настоящее время разработанные антикоррупционные меры представляют собой комплекс экономических, социальных, организационных и иных средств, реализуемых в области правотворчества, координации взаимодействия органов власти и управления, кадровой деятельности и общественного контроля.

Эффективность антикоррупционного воздействия будет достигнута только при условии кардинального пересмотра правил распределения и использования национального дохода, отказа от идеологии сверхдостатка, независимо от источника его получения, понимания каждым членом общества необходимости противодействия коррупции как одному из наиболее опасных социальных явлений.

Ключевые слова: коррупция, система антикоррупционных мер, должностные преступления, лоббирование, муниципальные органы, предупреждение коррупционной преступности, государственная и муниципальная служба, антикоррупционное законодательство.

V. F. Anisimov, V. F. Lapshin

**SOCIAL-LEGAL ANALYSIS AND EFFICIENCY OF MEASURES APPLIED
TO COUNTERACT CORRUPTION CRIME IN LOCAL GOVERNMENT BODIES**

According to official statements, corruption crime in Russia is one of the threats to national security. Therefore, over the past ten years, a significant number of regulations have been adopted that regulate the procedures for countering crime in both state and municipal service.

The paper presents an analysis of the complex of anti-corruption measures that are implemented in relation to state and municipal servants, as well as persons applying for the posts of state and municipal service. Currently, the developed anti-corruption measures are a complex of economic, social, organizational and other means implemented in the field of law-making, coordination of interaction between the authorities and management, personnel activity and public control.

The effectiveness of the anti-corruption impact will be achieved only under the condition of a cardinal revision of the rules for the distribution and use of national income, the abandonment of the overdevelopment ideology, regardless of the source of its receipt, and each member of society understands the need to combat corruption as one of the most dangerous social phenomena.

Key words: corruption, anti-corruption measures, official misconduct, lobbying, municipal bodies, prevention of corruption crimes, state and municipal service, anti-corruption legislation.

Коррупционная преступность имеет давнюю историю, поскольку алчность и стремление к незаконному обогащению присутствуют в сознании большинства людей. По этой причине рассматривать противодействие коррупции как возможность полного искоренения преступности данного вида можно сравнить с утопической идеей: коррупция, как и преступность в целом, являясь социально-негативными явлениями, будут сопровождать любое общество вне зависимости от уровня его развития.

В то же время данное обстоятельство ничуть не умаляет значения разработки и реализации общих и специальных мер, направленных на противодействие коррупции: если данное явление признать «как должное» и отдать ситуацию на «саморегулирование», то негативные процессы в обществе приобретут такой размах, при котором существование государственной власти в лучшем случае окажется номинальным.

Отдельные исследователи-социологи в конце прошлого столетия прогнозировали, что кардинальные экономические и политические события, происходящие в стране, принципиально не изменят, а возможно, и усугубят негативное влияние коррупции на общество и государство. Эти же авторы отмечали, что антикоррупционные меры будут носить точечный характер, т. е. распространяться не на социально-экономические, политические и иные причины возникновения и распространения коррупции, а на отдельных представителей российской власти и бизнеса в целях «благовидного» устранения конкуренции в той или иной сфере политики и экономики [1, с. 183].

Существование коррупции, правда, как своеобразного побочного эффекта от установления приоритета рыночных отношений в обществе было признано уже в 1997 году: президент России в своём ежегодном Послании Федеральному Собранию отметил: «В 1997 год Россия вошла с тяжёлым грузом проблем. Более половины граждан страдают от задержек выплаты зарплат и пенсий; удавка неплатежей парализует экономику; государственный аппарат разъедает коррупция; власть слабо обеспечивает выполнение законов и указов. ...В 1992 году у России был единственный путь спасения экономики от краха: довериться энергии экономической свободы. Однако из-за слабости власти, недостатка умения и ошибок побочные явления не замедлили сказаться. Рыночные отношения захватили сферы, для них противопоказанные. Когда «свободная купля-продажа» распространяется на принятие законов, действия чиновников, решения судов, это не только безнравственно, но и смертельно опасно для общества и государства. ...Проблема экономических преступлений и коррупции из чисто полицейской, какой она является в большинстве стран, перешла у нас в разряд политических. ...Мы объявили войну экономической преступности и коррупции, но по-настоящему так и не начали её» [8]. Таким образом, признавая уже в то время существенную опасность повсеместно распространяющейся коррупции, государство не могло ничего противопоставить этому социально-негативному явлению, которое с того момента и до настоящего времени рассматривается не иначе как угроза национальной безопасности.

В принципе следует признать правоту представителей авторского коллектива под руководством Л. И. Абалкина, которые достаточно точно спрогнозировали развитие процесса распространения коррупции в обществе и в органах власти, поскольку к 2015 году (если не раньше) в обществе перестали восприниматься как вопиющие такие факты, как: 1) наличие у государственных служащих высших органов государственной и муниципальной власти предметов роскоши, суммарная стоимость которых многократно превышает их официально заявляемый доход; 2) баснословные суммы заработной платы руководителей и представителей администрации некоторых государственных компаний, специализирующихся, преимущественно, на экспорте полезных ископаемых; 3) принятие нормативных актов, положения которых или явно защищают противоправные интересы отдельных граждан (исключение в 2003 году из системы уголовных наказаний конфискации имущества без внятного пояснения причин принятия такого решения), или сформулированы таким образом, что их практическое применение становится невозможным в силу существования непреодолимых коллизий и конкуренции. Данный феномен в теории законодательной техники получил наименование

«мёртвая норма», а все недостатки законодательного содержания исследователи предпочитают объяснять профессиональной некомпетентностью представителей депутатского корпуса, хотя действительные причины существования «мёртвой нормы» (например, существующую в настоящее время конфискацию имущества в составе института иных мер уголовно-правового характера) кроются далеко не в этом.

Лоббирование принятия правовых решений, изначально считавшееся одним из видов общественно опасной деятельности, в настоящее время рассматривается рядом исследователей в качестве технологии (средства) конструктивного цивилизованного диалога между властью и влиятельными заинтересованными группами [9, с. 13], более того, требующей нормативной регламентации для защиты прав и законных интересов участников лобби-отношений [10, с. 58]. При этом авторы – сторонники нормативного обеспечения лоббистской деятельности на всех уровнях правотворчества – оставляют без внимания, что процедура подготовки, обсуждения и принятия нормативных актов достаточно последовательно регламентирована нормами конституционного законодательства, а потому может нуждаться только в частной корректировке, а не во введении принципиально новой формы нормотворческой инициативы, имеющей, как правило, коррупционную основу.

Все эти проблемы предупреждения коррупционной преступности существуют не только на государственном, но и на муниципальном уровнях власти. По оценкам специалистов, а также в соответствии с данными официальной статистики, за последние несколько лет существенно возрастает число осуждённых за коррупционные преступления, совершённые против муниципальной власти и интересов муниципальной службы. Новейшей следственно-судебной практике известны примеры массовых отстранений от должности и серийного возбуждения уголовных дел по фактам совершения коррупционных преступлений представителями одного муниципального образования [5].

Для того чтобы проведение антикоррупционных мероприятий не сводилось к одной из уродливых форм устранения «проштрафившегося члена команды», а стало системным видом правоохранительной деятельности по охране общественных отношений от корыстных посягательств, совершаемых должностными лицами, необходимо иметь чёткие представления как о детерминационном комплексе данного явления, так и о совокупности антикоррупционных мер, только системное и регулярное применение которых обеспечит достижение высокоэффективных результатов. Как уже отмечалось, одной из базовых причин распространения коррупции является выработанная терпимость населения к фактам противоправного поведения должностных лиц-коррупционеров. Сюда же можно отнести клановость формирования органов власти, несменяемость чиновников вне зависимости от результатов их служебной деятельности, относительно незначительные размеры незаконного вознаграждения, требуемого для подкупа местных чиновников, а также иные особенности коррупционной преступности на уровне местного самоуправления.

Говоря о мерах предупреждения коррупционной преступности, в том числе в сфере местного самоуправления, следует помнить, что все они дифференцируются в зависимости от характера, объекта, территории и т. п. превентивного воздействия. Уже традиционно в криминологической литературе в зависимости от вида перечисленных оснований выделяются общие и специальные меры предупреждения преступности. Первые из них предполагают решение общих вопросов, связанных с нивелированием социально-негативного явления через устранение причин и условий, способствующих его возникновению и развитию. Эти детерминанты, как правило, имеют косвенное отношение к той или иной форме девиантного поведения: борьба с безработицей, повышение общего уровня образования, воспитание, социальная защита, стимулирование экономического роста и др.

Специальные превентивные меры носят, преимущественно, точечный характер и направлены в адрес конкретного лица или группы лиц, склонных к совершению или уже совершивших деяние, запрещённое действующим уголовным законодательством. Исходя из этого, специальные меры, прежде всего, рассматриваются в качестве вариантов негативного

правоограничительного реагирования на факты совершения правонарушений в целях обеспечения как общей, так и частной превенции: принятие уголовно-правовой нормы, определяющей преступность и наказуемость соответствующего вида общественно опасного поведения, назначение и исполнение уголовного наказания, установление административного надзора, возложение специфических обязанностей в процессе реализации института судимости и др.

Справедливости ради следует указать, что отдельными авторами выделяются и иные виды мер предупреждения преступности: виктимологические, индивидуальные и т. п. [4, с. 455–456]. Принципиально не отрицая возможности выделения дополнительных видов мер предупреждения преступности, всё же обратим внимание на наличие некоторых содержательных пересечений с содержанием традиционных общих и специальных мер. Отсюда можно заключить, что большее практическое значение представляет деятельность по определению видов общих и специальных мер предупреждения преступности и особенностей их реализации в повседневной общественной жизни, нежели продолжение дифференциации перечисленных мер по видам классификационных групп, процесс которой может быть бесконечным.

Общее предупреждение коррупционных правонарушений, совершаемых муниципальными служащими, имеет значительное количество вариантов осуществления. Однако все предлагаемые меры можно с определённой долей условности систематизировать по группам в зависимости от сферы воздействия, субъекта и объекта предупредительной деятельности.

В первую очередь следует выделить экономические меры превентивного воздействия на коррупционную преступность в сфере местного самоуправления. Как известно, одной из первоочередных задач представителей муниципальных органов власти и управления является обеспечение благосостояния населения муниципального образования, создание условий для нормального развития личности, обеспечения его социальных, культурных и иных потребностей, повышение качества жизни в целом. Условием решения перечисленных задач является достаточное финансирование муниципальных проектов и программ.

Учитывая, что с 80-х годов XX века коренным образом изменилась система регулирования экономических отношений, муниципальные образования имеют достаточно ограниченный круг средств финансирования доходной части местного бюджета: предприятия, их производственная инфраструктура, значительное количество объектов недвижимости – всё это было передано представителям частного сектора экономики в процессе формирования свободных рыночных отношений. Поэтому для многих современных муниципальных бюджетов основным источником доходной части выступают налоговые отчисления от хозяйствующих субъектов, зарегистрированных на территории муниципального образования.

Современная бюджетная система предполагает перечисление большей части сумм налогов и иных обязательных платежей в федеральный бюджет, тогда как формирование доходной части местных бюджетов осуществляется по остаточному принципу и, как правило, в недостаточных объёмах [2, с. 116–128]. Для решения проблемы дефицита местного бюджета местные органы власти зачастую прибегают к привлечению различных средств альтернативного финансирования реализуемых проектов и программ: спонсорская помощь от представителей бизнеса, сборы пожертвований от населения и т. п.

Подобные альтернативные формы финансирования представляют собой самостоятельное условие для развития коррупционной преступности в местных органах власти и управления. Контроль за целевым расходованием денежных средств, полученных подобным образом, может осуществляться номинально, что создаёт предпосылки для совершения коррупционных правонарушений со стороны местных органов власти: кратное завышение стоимости произведённых работ или оказанных услуг, растрата, подделка финансовой документации и др.

Учитывая данные обстоятельства, необходимо применение комплексных финансово-экономических мер, связанных с поддержанием и созданием условий для развития бизнеса на территории муниципального образования, сопровождающихся увеличением рабочих мест

для населения, пересмотром объёмов распределения денежных средств, поступающих в российскую бюджетную систему в результате перечисления налогов, сборов и иных обязательных платежей, сведение к минимуму возможностей нецелевого привлечения внебюджетных средств на нужды муниципального образования и внедрение системы финансового контроля за целевым расходованием внебюджетных средств представителями муниципальной власти.

Не менее важное превентивное значение имеют правовые меры противодействия коррупционной преступности, в том числе в органах местного самоуправления. Данные меры в целом носят универсальный характер, поскольку определяют правовые средства решения возникающих вопросов, включая противодействие коррупционным посягательствам.

Несмотря на завершение процесса формирования системы российского права в настоящее время достаточно значительное количество общественных отношений или не получило должной правовой регламентации, или их правовое регулирование не заслуживает удовлетворительной оценки по причине существования пробелов в праве, межотраслевых коллизий и конкуренции между нормами одного и того же нормативного акта.

К сожалению, следует признать, что подобных недостатков не лишено и существующее российское антикоррупционное законодательство. К примеру, к таковым можно отнести определение и процедуру реализации правила об обязательности урегулирования конфликта интересов, возникающего у муниципального служащего в процессе осуществления профессиональной деятельности. К сожалению, данный вопрос до сегодняшнего времени, по справедливим замечаниям специалистов, не получил должной правовой регламентации, несмотря на существование положений ч. 2 ст. 11, п. 11 ч. 1 ст. 12, ст. 14 и др. Федерального закона от 02.03.2007 г. (в ред. от 22.12.2008 г. № 267-ФЗ) «О муниципальной службе в Российской Федерации». В этой связи в научной литературе указывается на необходимость продолжить совершенствование деятельности, направленной на полное устранение возможностей возникновения конфликта интересов на муниципальной службе или хотя бы сведение к минимуму негативных последствий его возникновения [6, ст. 17–18]. В целом же исследователи обращали внимание, что значительное количество мер, направленных на нивелирование указанного конфликта интересов, оказываются бесполезными и фактически нереализуемыми в процессе осуществления антикоррупционной деятельности на местном уровне [3, с. 23–24].

К общим мерам предупреждения коррупции в органах местного самоуправления следует отнести проведение законодательной систематизации на всех уровнях национального права: федеральный, региональный и местный. В настоящее время действует значительное количество самых разнообразных нормативных предписаний антикоррупционного характера, применение которых крайне затрудняется ввиду того, что предусматриваются они не системно и в различных нормативных актах, отличающихся друг от друга по юридической силе.

В этом же контексте существует и ещё одна проблема, связанная с подготовкой и принятием нормативных актов местного значения. Так, по самым различным причинам в процессе муниципального нормотворчества нередко допускаются технико-юридические ошибки, которые приводят к противоречиям с нормативными актами, имеющими большую юридическую силу. Вследствие этого возникают проблемы в правоприменительной деятельности, включая допускаемые нарушения прав и законных интересов граждан, проживающих на территории муниципального образования, и хозяйствующих субъектов, зарегистрированных и (или) осуществляющих деятельность на территории муниципального образования. Для пресечения подобных негативных последствий было бы целесообразно изучить возможности введения различных форм ответственности представительного или иного органа муниципальной власти, а также конкретных муниципальных служащих за издание нормативных актов, противоречащих положениям федерального или регионального законодательства. Установление подобной формы реагирования на непрофессиональную деятельность должностных лиц, ответственных за качество подготовки принимаемых нормативных актов местного значения, как представляется, выступит стимулом для повышения качества исполнения служебных обязанностей.

Традиционной общепреventивной мерой коррупционной преступности является основательная кадровая работа по подбору кандидатов на муниципальную службу, а также в состав кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности. Отдельные учёные указывают на обязательность участия общественности в деятельности представителей муниципальной службы [11, с. 5]. В этой части можно усмотреть, хотя и не явное, но всё же противоречие: институты демократии призваны обеспечить действительную выборность лиц на должности в муниципальных органах и учреждениях, однако после назначения вмешательство в деятельность муниципального служащего со стороны представителей общественности вызовет, скорее, негативные последствия в виде создания дополнительных препятствий для принятия и исполнения решений. Более того, в современной системе управления существует достаточное количество субъектов контрольно-надзорной деятельности, в том числе и за должностными лицами органов местного самоуправления. Поэтому качественная кадровая работа в совокупности с деятельностью контролирующих органов – все эти факторы обеспечат реализацию общепреventивных мер противодействия коррупции на местном уровне.

Наконец, воспитательно-идеологические меры предупреждения коррупционной преступности, включая сферу местного самоуправления, также имеют значительный превентивный потенциал, а потому заслуживают самостоятельного изучения. Идеологическая работа с населением с конца прошлого столетия практически не велась, что оказало негативное влияние на коллективное сознание населения всей страны. Чувства патриотизма, общественного долга, гуманизма, необходимости оказания взаимной помощи и поддержки стремительно вытеснялись как нечто ненужное и препятствующее для успешной (в современном представлении) общественной жизни. Это также создало условия для распространения коррупции, которая стала восприниматься в качестве одной из успешных форм ведения предпринимательской деятельности [7, с. 115–116].

Для преодоления ситуации в современной России предпринимаются попытки для надлежащего морально-психологического воспитания населения с целью привития идеи о недопустимости как осуществления коррупционной деятельности, так и безразличия к фактам подобного поведения со стороны любых должностных лиц.

Таким образом, система мер, направленных на предупреждение коррупционной преступности в органах местного самоуправления, включает в себя следующие элементы:

- систематизацию и совершенствование законодательства, регламентирующего вопросы противодействия коррупции в органах местного самоуправления;
- совершенствование структуры местных органов власти;
- комплексную и постоянную реализацию антикоррупционных мер, что позволит рассматривать данную деятельность в качестве проводимой государственной политики, а не «политическую замену в действующей команде»;
- совершенствование процедур внутреннего антикоррупционного контроля, осуществляемого внутри муниципального органа или учреждения;
- повышение качества и результативности кадровой работы с кандидатами на муниципальную службу и претендентами на вышестоящие должности;
- развитие институтов гражданского общества в части формирования местных органов власти;
- пропагандистскую деятельность, направленную на привитие населению идей о недопустимости и нетерпимости коррупционного поведения должностными лицами – представителями и государственных, и муниципальных органов.

Однако даже такой набор общепреventивных мер не может рассматриваться как исчерпывающий. В каждом регионе Российской Федерации объективно существуют местные особенности и традиции, которые тоже необходимо учитывать в процессе реализации антикоррупционной политики. В то же время необходимо понимать, что шаблонное применение перечисленных мер само по себе не приведёт к желаемым результатам, заключающимся в су-

щественном сокращении количественных показателей коррупционной преступности и минимизации причиняемого ею вреда. Первооснову коррупции составляют сложившиеся в обществе экономические отношения и социальные ценности, которые определяют поведение каждого представителя общества. Поэтому эффективность общепреventивных антикоррупционных мер будет сведена к минимуму, а процесс их реализации будет восприниматься в обществе безразлично, а возможно, и негативно до тех пор, пока не будут:

- переосмыслены правила получения, распределения (перераспределения) и использования результатов экономической деятельности в масштабах всей страны;
- устранены господствующие идеологии и культы потребления, тунеядства и высокого достатка независимо от законности его получения, а им на смену придёт коллективное осознание престижа любой производственной деятельности, уважения к лицу, живущему на скромные, но правомерно получаемые доходы;
- признаны несостоятельными и социально вредными идеи всеобщего эгоизма и разделения общества по принципу сословий, каст и т. п. Только признание каждым членом общества своей причастности к результатам общественно-политической жизни и осознание ответственности за эти результаты, понимание необходимости сберечь национальное достояние, полученное от поколения отцов и дедов, преумножить его и передать поколению детей и внуков обеспечит исключение безразличного отношения к любым проявлениям преступного поведения, в том числе и коррупционного.

В настоящее время перечисленные условия в российском обществе должным образом не сформированы. Наверное, в этом можно увидеть причину того, что Россия по-прежнему остаётся в числе стран с неизменно высоким уровнем коррумпированности власти, хотя провозглашение реализации антикоррупционной политики в стране осуществляется непрерывно на протяжении более десяти лет.

Выводы

Учитывая изложенное, эффективность противодействия российской коррупционной преступности, в том числе и в органах местного самоуправления, существенно возрастет при принятии мер, направленных на уменьшение разницы в доходах различных слоев общества. Как свидетельствует практика ряда зарубежных государств, одним из действенных средств решения данной задачи является установление прогрессивной шкалы подоходного налога и увеличение ставок налога на имущество, подпадающего под категорию «предметы роскоши». Также не менее важным средством антикоррупционной деятельности является тотальная пропаганда недопустимости поощрения либо безразличия к проявлениям коррупции на любом уровне государственной и муниципальной власти. Успех в борьбе с коррупцией будет возможен только в случае осознания обществом действительной опасности данного явления и активного противодействия любым формам его существования.

Литература:

1. Россия – 2015: оптимистический сценарий [Текст] : монография / Л. И. Абалкин, Э. Б. Алаев, А. И. Амосов [и др.] ; отв. ред. Л. И. Абалкин. – Москва : Ин-т экономики РАН, 1999. – 414 с.
2. Ермоленко, А. А. Правовое регулирование финансов муниципальных образований: состояние и перспективы развития [Текст] / А. А. Ермоленко, Ю. П. Кузякин // Вестник Московского университета. Серия: Государственный аудит. – 2017. – № 3. – С. 116–128.
3. Изолитов, И. С. Институт конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: постановка проблемы [Текст] / И. С. Изолитов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2012. – № 2. – С. 22–24.
4. Криминология [Текст] : учебник для вузов / под общ. ред. А. И. Долговой. – Москва : Норма, 2005. – 912 с.

5. Кувырко, М. Дагестан очищают от мафии радикальными «сицилийскими» методами [Текст] / М. Кувырко // Деловая газета «ВЗГЛЯД». – 2018. – 6 февр.
6. Мигущенко, О. Н. Проблема предупреждения коррупционного поведения муниципальных служащих [Текст] / О. Н. Мигущенко // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 2. – С. 16–19.
7. Пайтян Р.Х. Актуальные аспекты взаимодействия морали и права в современном российском обществе // Правовая культура. 2015. № 4. С. 115-118.
8. Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) [Текст] : Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 6.03.1997 г. // Российская газета. – 1997. – 7 марта.
9. Спектор, Е. И. Особенности и перспективы правового регулирования лоббизма в России [Текст] / Е. И. Спектор // Журнал российского права. – 2016. – № 11. – С. 12–20.
10. Суворовцев, С. И. Российский закон о лоббизме: первые шаги на пути правовой регламентации лоббистской деятельности в России [Текст] / С. И. Суворовцев // Право и управление. XXI век. – 2016. – № 3. – С. 55–62.
11. Холопов, В. А. Актуальные задачи кадровой политики в контексте борьбы с коррупцией в органах муниципального управления [Текст] / В. А. Холопов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 1. – С. 3–6.