Аглямова Гульназ Махияновна. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в сфере местного самоуправления и ее предупреждение: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.08 / Аглямова Гульназ Махияновна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Казанский (Приволжский) федеральный университет"].- Казань, 2016.- 177 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Одной из наиболее важных задач российского общества является проблема коррупции и коррупционной преступности. Именно коррупционная преступность – главная угроза социально-экономической и политической безопасности общества и государства.

Принятие и реализация нормативно-правовых актов по противодействию коррупции подчеркивают актуальность проблем борьбы с коррупционной преступностью. Коррупция как антиобщественное явление наносит значительный ущерб социально-экономической сфере в стране. Современная правоприменительная практика требует конкретизации антикоррупционных положений норм действующих нормативно-правовых актов.

Существенной частью коррупционной преступности является такой ее вид, как коррупционная преступность в сфере местного самоуправления. Феномен преступности коррупционной в сфере местного самоуправления требует масштабного изучения, так как он непосредственно и напрямую затрагивает права, свободы и интересы граждан на муниципальном уровне. Существование преступности коррупционной в сфере местного самоуправления определяется значительной малоэффективностью муниципального управления, особенностями менталитета граждан, спецификой правовой и политической культуры, недостаточной развитостью гражданских институтов, призванных контролировать органы местного самоуправления. В сфере местного самоуправления с преступностью коррупционной сталкивается большинство граждан Российской Федерации, но выявляются и наказываются лишь единичные муниципальные служащие, занимающие невысокие посты в органах местного самоуправления.

В последние годы большинство документов, характеризующих политическую и экономическую обстановку в Российской Федерации, включают вопросы о мерах предупреждения преступности коррупционной в сфере местного самоуправления. Разрешение вопроса о преступности коррупционной в сфере местного самоуправления надо связывать не только с ужесточением мер

наказания, но и с комплексным изучением данного вида преступности. Российская Федерация в целом, ее регионы, муниципальные образования на сегодняшний день стоят перед необходимостью разрешения проблемы преступности коррупционной в сфере местного самоуправления. В связи с этим задача предупреждения преступности коррупционной в сфере местного самоуправления является одной из первоочередных задач государства.

Чтобы противодействовать коррупционной преступности в сфере местного самоуправления, необходимо раскрыть сущность и содержание этого вида преступности, выявить детерминанты и на этой основе предложить соответствующие меры, провести криминологические исследования по данной проблеме. Необходима разработка и осуществление целого комплекса последовательных, взаимосвязанных и разнообразных мер, которые будут направлены на предупреждение преступности коррупционной в сфере местного самоуправления.

На современном этапе особую актуальность приобретает исследование теоретических и научно-прикладных проблем, касающихся природы коррупционной преступности в сфере местного самоуправления, как социально-правового явления, факторов, детерминирующих коррупционные преступления в сфере местного самоуправления, и разработка мер предупреждения.

**Степень научной разработанности темы.** Коррупция как глобальная государственная и общественная проблема привлекает внимание ученых-юристов. Вопросы изучения коррупции получили развитие в трудах ученых: Б.В. Волженкина, Ю.В. Голика, П.И. Гришаева, А.И. Гурова, А.И. Долговой, В.Б. Здравомыслова, П.А. Кабанова, В.Н. Кудрявцева, А.П. Кузнецова, В.Н. Кузнецова, Н.Ф. Кузнецовой, В.В. Лунеева, Н.А. Лопашенко, В.Д. Малкова, Ю.Ю. Малышевой, Б.В. Сидорова, М.В. Талан, В.Е. Эминова и др.

Диссертационные исследования современных ученых посвящены изучению коррупции в целом или ее отдельных аспектов: уголовно-правовая и криминологическая характеристика взяточничества (Гребенюк Р.А. – 2004 г.); коррупционная преступность в Республике Татарстан на рубеже веков (криминологическое исследование) (Газимзянов Р.Р. – 2005 г.); уголовно-

правовые меры противодействия коррупционным преступлениям Сичинава И.М. – 2006 г.); коррупционная деятельность: криминологический и уголовно-правовые аспекты (Кузнецова О.А. – 2007 г.); предупреждение коррупционных преступлений на муниципальном уровне (Чершинцев В.С. – 2008 г.); коррупция и уголовно-правовое воздействие на нее (Мирошниченко Д.В. – 2009 г.); уголовная ответственность должностных лиц за специальные коррупционные преступления против интересов службы в органах местного самоуправления (на примере муниципальных служащих) (Феркалюк Ю.И. – 2009 г.); криминологическая характеристика взяточничества в органах государственной власти (Брякин Н.Н. – 2010 г.); современное состояние коррупции в здравоохранении России и меры ее предупреждения (Балебанова Т.А. – 2013 г.); противодействие коррупционной преступности в социальной сфере (на примере здравоохранения и образования Волгоградской и Саратовской областей) (Плохов С.В. – 2013 г.); противодействие коррупции: уголовно-правовое и криминологическое исследование (Паршин И.С. – 2014 г.).

Однако, в приведенных работах, не затрагиваются проблемы криминологической характеристики коррупционной преступности в сфере местного самоуправления и ее предупреждения. Проведенное нами исследование впервые посвящено анализу современных дискуссионных проблем, позволяющих раскрыть вопросы о необходимости отдельного изучения коррупционной преступности в сфере местного самоуправления и ее предупреждения. Были разработаны модели теоретико-научного и практического осмысления коррупционной преступности в сфере местного самоуправления с учетом реалий жизнедеятельности общества и государства. Именно эти факторы позволили обосновать выбор объекта и предмета диссертационного исследования, ее научную новизну.

**Объект исследования.** Объект диссертационного исследования - это комплекс проблем (вопросов), связанных с криминологической характеристикой коррупционной преступности в сфере местного самоуправления и ее предупреждением.

**Предметом исследования** выступают международно-правовые нормы, Конституция Российской Федерации, зарубежное законодательство, нормы действовавшего и действующего уголовного законодательства России, предусматривающие ответственность за коррупционные преступления в сфере местного самоуправления, нормы других отраслей российского права, регламентирующие вопросы противодействия коррупционной преступности в сфере местного самоуправления, специальная литература и материалы практики, результаты криминологического исследования, проведенного в рамках настоящей научной работы.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Целью исследования является комплексное научно-теоретическое и практическое изучение коррупционной преступности в сфере местного самоуправления в свете преобразований в Российской Федерации, субъектах и в муниципальных образованиях и на этой основе разработка предложений по совершенствованию законодательства, изучению личности преступника, совершающего коррупционные преступления в сфере местного самоуправления, а также системы предупреждения, включающей в себя общие, специальные и виктимологические меры.

Для достижения этой цели поставлены следующие задачи исследования:

**-** выявление признаков коррупции;

– формирование научного определения коррупционной преступности в сфере местного самоуправления и раскрытие ее признаков;

– выявление криминологических показателей (состояние, структура и динамика) преступности коррупционной в сфере местного самоуправления;

– установление детерминант преступности коррупционной в сфере местного самоуправления;

– раскрытие криминологической характеристики личности преступника, совершающего коррупционные преступления в сфере местного самоуправления;

– выработка общих мер предупреждения коррупционной преступности в сфере местного самоуправления;

- выявление специальных мер предупреждения преступности  
коррупционной в сфере местного самоуправления;

- разработка виктимологических мер предупреждения преступности  
коррупционной в сфере местного самоуправления.

**Методологическую основу исследования** составляет диалектический метод познания, использовались такие общенаучные и частнонаучные методы: исторический, статистический, системно-структурный, сравнительно-правовой, социологические методы, метод анализа и синтеза.

**Теоретическую основу исследования** составили работы по теории уголовного права, криминологии, юридической психологии, философии, социологии, относящиеся к вопросам диссертационного исследования, которые представлены научно-теоретическими и практическими трудами российских и зарубежных ученых: А.А. Акмаловой, В.В. Астанина, Г.В. Атаманчук, С.А. Балеева, И.Я. Богданова, Г.И. Богуш, Г.Н. Борзенкова, Н.Н. Брякина, Л.П. Буевой, Л.Л. Вандышева, В.И. Васильева, А.А. Васильченко, Б.В. Волженкина, Э.А. Гейвандова, Т.М. Говоренковой, Ю.В. Голик, Г.Н. Горшенкова, Р.А. Гребенюк, A.И. Долговой, Г.Е. Енютиной, Ю.Н.Жданова, В.И. Задорожного, Л.В. Ильиной, С.М. Иншакова, П.А. Кабанова, С.Г. Келиной, В.Г. Киршина, А.М. Клима, И.С. Кона, Т.Х. Конова, А.П. Кузнецова, О.А. Кузнецовой, В.Н. Кудрявцева, А.В. Куракина, Я.М. Кураша, Н.А. Лопашенко, В.В. Лунеева, В.Д. Малкова, Ю.Ю. Малышевой, Д.В. Мирошниченко, Г.К. Мишина, И.С.Ноя, B.И. Полубинского, В.И. Попова, Н.В. Постового, Д.В. Ривмана, В.В. Романовой, В.Я. Рыбальской, Н.Н. Рыбушкина, Н.В. Селихова, Б.В. Сидорова, Е.Б. Султанова, М.В. Талан, А.А. Тирских, Ю.А. Тихомирова, Ю.И. Феркалюк, К.Н. Флоря, Е.Н. Хишевой, В.С. Чершинцева, А.А. Швыркина, Г.Й. Шнайдер, Е.С. Шугриной, В.Е. Эминова и др.

**Нормативной основой исследования** выступают международные, федеральные, региональные нормативные правовые акты в области противодействия коррупции, коррупционной преступности и преступности коррупционной в сфере местного самоуправления: Конституция Российской Федерации, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенция

Организации Объединенных Наций против коррупции, Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ (далее – УК РФ), Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. №14-ФЗ (далее – ГК РФ), Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.

**Эмпирическую основу диссертационного исследования** составили данные судебной статистики за период с 2010 года по 2015 год по Судебному департаменту при Верховном суде Российской Федерации, Управлению Судебного департамента в Республике Татарстан; информация Министерства юстиции Республики Татарстан «Об исполнении мероприятий Комплексной республиканской антикоррупционной программы на 2012-2014 годы», материалы уголовных дел и опубликованная судебная практика судов Российской Федерации по Приволжскому федеральному округу (в Верховном суде Республики Татарстан за период 2007 года по 2015 год, в Верховном суде Республики Башкортостан за период 2010 года по 2015 год, в Верховном суде Удмуртской Республики за период 2011 года по 2015 год); материалы 86 уголовных дел, возбужденных за совершение коррупционных преступлений в сфере местного самоуправления в следственных подразделениях Следственного комитета в Приволжском федеральном округе за период 2010–2015 годы; аналитические отчеты и статистические данные по Следственному комитету Российской Федерации и его структурных подразделений за период 2010–2015 годы; разработанные нами криминологические исследовательские программы по вопросам «Латентная преступность» и «Коррупционная преступность в сфере местного самоуправления» материалы интервьюирования 480 лиц (см. Приложение №1 и Приложение №2).

**Научная новизна исследования** заключается в том, что в нем впервые проводится общетеоретический, практический и сравнительно-правовой анализ криминологической характеристики коррупционной преступности в сфере

местного самоуправления и ее предупреждения. Разработана концепция предупреждения коррупционной преступности в сфере местного самоуправления. Комплексное криминологическое исследование природы коррупционной преступности в сфере местного самоуправления позволил выработать предложения о необходимости изучения и предупреждения данного вида преступности, а также по совершенствованию отдельных норм уголовного законодательства.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Коррупционная преступность в сфере местного самоуправления – это социальное, опасное явление, обладающее высокой латентностью, которое представляет собой совокупность преступлений, совершенных муниципальными служащими, имеющими управленческие функции, с использованием служебного положения против интересов граждан, муниципального образования, государства, для собственного обогащения или узкогрупповых целях, а также совокупность таких категорий лиц.
2. Криминологическое законодательство в сфере местного самоуправления – система нормативно-правовых актов, предусматривающих меры по предупреждению общей преступности на уровне местного самоуправления и коррупционной преступности в сфере местного управления, в частности.
3. Для устранения пробела в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» предлагается в первой статье дать определение понятия коррупционного правонарушения в следующей редакции: коррупционное правонарушение – это противоправное поведение должностного лица органов государственной и муниципальной власти, а также лиц, выполняющих управленческие функции, нарушающие права, свободы и интересы физических лиц, юридических лиц, общества и государства, используя свои должностные и служебные полномочия.
4. Выявлены следующие причины и условия преступности коррупционной в сфере местного самоуправления:

1-я группа: детерминанты, связанные с причинами и условиями преступности в целом;

2-я группа: детерминанты, взаимосвязанные с причинами и условиями коррупционной преступности;

3-я группа: специфические детерминанты коррупционной преступности в сфере местного самоуправления:

а) в области регулирования права собственности на землю;

б) в области жилищно-коммунального хозяйства и строительства;

в) связанные с низкой заработной платой муниципальных служащих.

5. Наиболее коррумпированными сферами местного самоуправления  
являются: земельные и имущественные отношения, отношения органов местного  
самоуправления с предпринимательством.

6. Выявлены наиболее существенные структурные компоненты в личности  
коррупционного преступника в сфере местного самоуправления:

1. Социально-демографические особенности:  
средний возраст – 35 – 40 лет;  
образование – 82% составляют лица с двумя высшими, высшим,

неоконченным высшим образованием;

пол преступников – 13% коррупционеров в сфере местного самоуправления составляют лица женского пола;

личная жизнь преступников – 100% коррупционеров имеют семьи.

1. Социально-ролевые особенности – 100% коррупционеров выполняли свои профессиональные обязанности в сфере местного самоуправления.
2. Социально-психологические особенности проявляются в алчности, стремлении незаконно обогатиться за счет злоупотребления и превышения полномочиями, в недооценивании работы муниципальных служащих со стороны государственных и муниципальных органов.

7. Для устранения коллизии между УК РФ и ФЗ РФ «О противодействии  
коррупции» предлагается предусмотреть ст. 285 УК РФ в следующей редакции:

**Ст. 285. Злоупотребление служебным положением** Использование лицом своих **должностных** и служебных полномочий вопреки интересам **должности и службы**, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказывается лишением свободы на срок до четырех лет. 8. Предлагается внести изменения в Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №

273-ФЗ «О противодействии коррупции» и предусмотреть ч. 1, ст. 8 и ч. 1, ст.

8.1. в следующих редакциях:

**Ст. 8 Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера**

1. Сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, **близких родственников по нисходящей и восходящей линии,** обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю):

1) граждане, претендующие на замещение должностей государственной или  
муниципальной службы, включенных в перечни, установленные нормативными  
правовыми актами Российской Федерации;

1.1) граждане, претендующие на замещение должностей членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации, должностей в Центральном банке Российской Федерации, включенных в перечень, утвержденный Советом директоров Центрального банка Российской Федерации;

2) граждане, претендующие на замещение должностей, включенных в  
перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской  
Федерации, в государственных корпорациях, Пенсионном фонде Российской  
Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации,  
Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных  
организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных

законов;

3) граждане, претендующие на замещение отдельных должностей,  
включенных в перечни, установленные федеральными государственными  
органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для  
выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными  
органами;

3.1) граждане, претендующие на замещение должностей руководителей государственных (муниципальных) учреждений;

4) лица, замещающие должности, указанные в пунктах 1–3.1 настоящей  
части.

**Ст. 8.1. Представление сведений о расходах**

1. Лица, замещающие (занимающие) должности, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации или нормативными актами Центрального банка Российской Федерации, обязаны представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга), несовершеннолетних детей, **близких родственников по нисходящей и восходящей линии*,*** в случаях и порядке, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации.

9. Во избежание коллизий между УК РФ и Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и для восполнения пробела предлагается ввести в УК РФ ст. 285.4 и предусмотреть в следующей редакции:

**Ст. 285.4 Сокрытие и несвоевременное предоставление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера**

1. Сокрытие и несвоевременное предоставление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, которые претендуют на замещение должностей государственной или

муниципальной службы, включенных в соответствующий перечень, государственными или муниципальными служащими, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, **близких родственников по нисходящей и восходящей линии**, наказывается лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

1. Выявлено, что массовая коррупционная виктимность в сфере местного самоуправления – это состояние общества, которое связано с преступностью коррупционной, совокупность всех жертв в конкретный период времени на территории муниципального образования.
2. Разработаны Концепция предупреждения коррупционной преступности в сфере местного самоуправления, криминологические исследовательские программы по проблеме «Латентная преступность» и «Коррупционная преступность в сфере местного самоуправления», которые могут быть использованы в различных регионах Российской Федерации в целях выявления и предупреждения коррупционной преступности в сфере местного самоуправления.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования:**

полученные результаты исследования и предложения, рекомендации вносят вклад в теорию уголовного права, криминологии, восполняют пробелы в теоретических положениях в исследовании коррупционной преступности в сфере местного самоуправления.

**Практическая значимость исследования:** материалы диссертационного исследования могут использоваться в преподавании криминологии, уголовного права, юридической психологии, социологии, специальных курсов в высших учебных заведениях, при подготовке бакалавров и магистров в области юриспруденции, при разработке программ по предупреждению коррупционной преступности в сфере местного самоуправления

в муниципальных образованиях и специального курса «Уголовно-правовые и криминологические механизмы противодействия коррупции».

**Достоверность диссертационного исследования** обусловлена использованием теоретической, нормативно-правовой и эмпирической основы.

В разработке предложений использовался сравнительный анализ нормативно-правовых актов отечественного и зарубежного законодательства, практика его применения, изучалась специальная литература, диссертационные работы, статистические данные, обобщения материалов судебной практики, проанализированы ряд уголовных дел. Все это позволило обстоятельно аргументировать новые научные выводы и практические рекомендации.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация была подготовлена, прошла обсуждение и рецензирование на кафедре уголовного права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета и была представлена к защите.

Результаты исследования нашли свое отражение в девятнадцати научных трудах, в том числе в четырех ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, таких как «Учёные записки Казанского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки», «Вестник Удмуртского университета», «Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева», «Вестник экономики, права и социологии».

Основные выводы, предложения, положения, содержащиеся в диссертационном исследовании, были доложены и обсуждены на международных, всероссийских и региональных научных конференциях, проходивших в высших учебных заведениях России, а также на научно-теоретических семинарах, проводимых в Казанском (Приволжском) федеральном университете. Результаты проведенного исследования используются в педагогической деятельности по дисциплинам кафедры уголовного права Казанского (Приволжского) федерального университета и кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Набережночелнинского института Казанского (Приволжского) федерального университета.

**Структура диссертационного исследования** определена целями и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, которые включают восемь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений