Быков Антон Витальевич. Коррупционная преступность в системе органов местного самоуправления.: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.08 / Быков Антон Витальевич;[Место защиты: Уральский государственный юридический университет].- Екатеринбург, 2016.- 240 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Правовые постулаты противодействия коррупционной преступности в системе органов местного самоуправления 14**

1.1. Правовые и доктринальные основы регулирования коррупционной преступности в международном и национальном праве 14

1.2. Нормативно-правовое регулирование коррупционной преступности в сфере местного самоуправления в России 28

**Глава 2. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в системе органов местного самоуправления 57**

2.1. Состояние, динамика и структура коррупционной преступности в органах местного самоуправления 57

2.2. Криминологические детерминанты коррупционной преступности в системе органов местного самоуправления 101

**Глава 3. Противодействие коррупционной преступности в органах местного самоуправления 124**

3.1.Теоретико-методологические основы противодействия коррупционной преступности 124

3.2. Проблемы имплементации норм международного публичного права в законодательство, регулирующее противодействие коррупции в сфере местного самоуправления 137

3.3. Организационно-практические меры противодействия коррупционной преступности в органах местного самоуправления 156

Заключение 176

Список использованной литературы 183

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** На современном этапе в условиях развития гражданского общества «…безопасность людей, защита их прав, подавление криминальных угроз для экономики, очищение власти от коррупции» признаются важнейшими стратегическими направлениями обновления российской государственности. В этой связи «снижение уровня коррупции в стране» промульгируется как «принципиальная задача органов государственной власти» 1. Особую тревогу в настоящее время вызывает уровень коррупции и проблемы противодействия преступлениям коррупционной направленности в системе органов местного самоуправления.

Реализация Стратегии национальной безопасности Российской Федерации актуализировала деятельность управомоченных органов государства и представителей гражданского общества по противодействию коррупции в системе органов местного самоуправления. Наметившаяся оптимизация правовой политики государства в сфере противодействия коррупции предопределила последовательное совершенствование антикоррупционного законодательства. Разработка национального механизма противодействия коррупции затронула все сферы отраслевого законодательства. Пристальное внимание уделяется мерам профилактики коррупционного поведения служащих органов власти.

Вместе с тем Россия, несмотря на предпринимаемые усилия по повышению эффективности антикоррупционного законодательства, по результатам исследований, проводимых экспертами неправительственной организации «Transparency International» (Трансперенси Интернэшнл), характеризуется в сводном рейтинге восприятия коррупции достаточно высокими показателями. По оценкам международных экспертов Россия входит в число наиболее «коррумпированных государств» наряду с такими развивающимися странами как Кения, Лаос и Таджикистан.

Следует отметить, что коррупционная составляющая в России охватывает все сферы государственных и социальных властеотношений. По мнению российской общественности, ученых и практиков, прогрессирование коррупционной преступности в системе органов государственной власти предопределило криминализацию сферы местного самоуправления. Наращивание темпов коррупционной преступности в органах местного самоуправления закономерно влечет рост недоверия со стороны населения, что неизбежно влияет на авторитет государственной и муниципальной власти. В российском обществе складывается негативная оценка коррупционной деятельности органов местного самоуправления, детерминирующей

1 Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.12.2013 г. Электронный ресурс. Режим доступа: URL:

неразрешенность социально-экономических проблем местного значения, препятствующей реализации прав граждан на свободу предпринимательской деятельности, обусловливающей спад гражданской активности и рост правового нигилизма местного населения.

Актуальность проблемы коррупционной преступности в системе органов власти предопределила появление значительного числа работ, посвященных отдельным проблемам противодействия коррупции. Вместе с тем недостаточно изученными до настоящего времени являются вопросы противодействия коррупции в системе органов местного самоуправления. Отсутствуют научные исследования, раскрывающие состояние, структуру и динамику коррупционной преступности в системе органов местного самоуправления, причины, условия и особенности проявления коррупции с учетом соотношения федеральных и региональных начал, содержащие механизм противодействия преступлениям коррупционной направленности.

Актуальность проблемы противодействия коррупции на современном этапе развития Российской Федерации, отсутствие комплексных и всесторонних научных изысканий, посвященных коррупционной преступности в системе органов местного самоуправления, обусловили выбор темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.** Значительный вклад в изучение общих теоретических вопросов возникновения и развития коррупционной преступности внесли труды отечественных и зарубежных ученых. Теоретико-методологические основы противодействия коррупции в России получили освещение в трудах В.А. Авдеева, Ю.М. Антоняна, В.В. Астанина, Т.Б. Басовой, Г.Н. Борзенкова, А.Н. Вары-гина, Б.В. Волженкина, К.А. Волкова, А.И. Гурова, А.И. Долговой, А.Э. Жалинского, С.М. Иншакова, П.А. Кабанова, И.И. Карпеца, А.Г. Кибальника, В.Н. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнецовой, Н.А. Лопашенко, И.И. Лукашук, В.В. Лунеева, А.В. Наумова, В.С. Овчинского, В.И. Попова, А.И. Рарога, Г.А. Сатарова, А.А. Тер-Акопова, А.И. Чучаева, В.Е. Эминова и др.

Среди зарубежных исследователей проблемы коррупции стоит отметить работы А. Адеса, С. Алатаса, Д. Байлея, К. Блисса, Р. Бардхана, Г. Бэккера, К. Бэнфильда, С. Гупта, Р. Вишня, М. Вебера, С. Камерона, Д. Кауфмана, В. Клаверена, Р. Клитгаарда, Ф. Мендеса, Э. Мигеля, К. Мерфи, Ш. Монтескье, Г. Мюрдаля, Дж. Ная, С. Роуз-Аккермана, Я. Свенсона, В. Танци, Р. Ди Тела, Р. Теобальда, Р. Фисмана, Л. Шелли, А. Шляйфера, А. Эйдса и др.

Вместе с тем в отечественной правовой науке, несмотря на наличие научных изысканий в области коррупции, отсутствуют работы, всесторонне отражающие теоретико-методологические и организационно-практические особенности противодействия коррупционной преступности в системе органов местного самоуправления.

**Объектом диссертационного исследования** выступают общественные отношения,

связанные с коррупционной преступностью и преступлениями коррупционной направленности в системе органов местного самоуправления.

**Предметом диссертационного исследования** являются криминологическая характеристика коррупционной преступности в органах местного самоуправления, детерминанты преступлений коррупционной направленности в органах местного самоуправления, федеральные и региональные особенности преступлений коррупционной направленности в органах местного самоуправления, общие и специальные меры предупреждения коррупции в России в сфере местного самоуправления.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Целью диссертационного исследования является разработка предложений по совершенствованию механизма противодействия коррупционной преступности в органах местного самоуправления.

Комплексный и всесторонний подход к исследованию механизма противодействия коррупционной преступности в органах местного самоуправления обусловил постановку и решение задач, предусматривающих:

ретроспективный сравнительно-правовой анализ постулатов международного права, доктрины зарубежного и отечественного уголовного права и криминологии, регламентирующих и исследующих юридическую природу коррупционной преступности в системе органов местного самоуправления;

раскрытие на основе правового опыта России системы органов местного самоуправления как специфической сферы совершения преступлений коррупционной направленности;

установление динамики, состояния и структуры коррупционной преступности в органах местного самоуправления;

выявление криминологических детерминант коррупционной преступности в органах местного самоуправления, изучение криминологической характеристики личности преступника и потерпевшего;

разработка теоретико-методологических основ противодействия коррупционной преступности на федеральном и региональном уровнях;

установление проблем имплементации норм международного публичного права в законодательство, регулирующее противодействие коррупции в сфере местного самоуправления;

- определение основных направлений совершенствования организационно-
практических мер противодействия коррупционной преступности в органах местного само
управления.

**Методология и методы диссертационного исследования.** Проведение всестороннего и комплексного анализа коррупционной преступности в системе органов местного само-

управления обусловило использование общих, частных и специальных методов научного познания. В основу диссертационного исследования положены диалектический, исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический, социологический, статистический методы научного познания, позволившие осуществить анализ законодательного оформления понятия коррупции в международном и национальном праве, раскрыть криминологическую характеристику коррупционной преступности, разработать основные меры противодействия преступлениям коррупционной направленности в системе органов местного самоуправления. При постановке цели и решении задач диссертационного исследования, определении структуры работы были использованы системный и логический методы научного познания.

**Теоретические основы диссертационного исследования.** При исследовании док-тринальных основ изучения коррупционной преступности в системе органов местного самоуправления, мер уголовно-правового и криминологического противодействия развитию указанного социально-правового явления были использованы фундаментальные разработки известных ученых в области уголовного права, общей теории права, криминологии, юридической психологии, политологии и социологии и других отраслей научного знания.

Автором проанализированы диссертационные и монографические исследования Н.В. Агеева, В.В. Астанина, М.А. Багмета, Т.А. Балебановой, А.А. Бахирева, А.Н. Варыгина, Э.А. Гейвандова, С.Р. Гостевой, О.В. Дамаскина, В.И. Добренькова, М.О. Изотова, П.А. Кабанова, А.Л. Карабанова, М.Ю. Матвеева, Н.И. Мельник, С.К, Мелькина, Т.А. Некрасовой, Н.В. Павловской, И.С. Паршина, С.В. Плохова, А.В. Полукарова, В.Ф. Рашкина, И.А. Савенко, П.А. Скобликова, С.С. Стефанишина, И.В. Стороженко, Е.Н. Субботиной, К.С. Соловьева, Д.С. Сухова, Н.У. Тагаева, Ю.В. Торопина, С.М. Фоминых, В.Ф. Цепелева, А.Н. Чашина, Ю.А. Шахаева, В.А. Шафороста, С.Н. Шишкарева, А.В. Шнитенкова, Е.В. Яковенко и др.

**Нормативную основу диссертационного исследования** составили международные нормативно-правовые акты, стандартизирующие механизм противодействия коррупционной преступности в системе органов местного самоуправления; уголовное законодательство зарубежных государств; Конституция Российской Федерации; национальные федеральные законы и подзаконные нормативно-правовые акты; Уголовный кодекс РФ; ведомственные и межведомственные нормативные правовые акты; разъяснения, изложенные в актах Верховного Суда и иных судов РФ.

**Эмпирической базой диссертационного исследования** явились официальные данные статистической отчетности Главного информационного аналитического центра Министерства внутренних дел, Генеральной прокуратуры, Следственного комитета за период 2008-2015 гг.; федеральные и региональные информационно-аналитические материалы опубликованной следственной, прокурорской и судебной практики; приговоры по 230 уго-

ловным делам, расследованным следственными органами Следственного комитета; 131 уголовное дело, рассмотренное судами в период с 2008 по 2015 гг.; контент-анализ публикаций в печатных и электронных СМИ о фактах коррупционных посягательств в системе местного самоуправления; результаты опроса по разработанным автором анкетам 236 сотрудников Следственного комитета, прокуратуры и 120 служащих органов местного самоуправления.

**Обоснованность и достоверность результатов диссертационного исследования**

предопределена использованием широкого перечня международных, региональных, национальных нормативно-правовых актов, значительного числа теоретических работ, официальных статистических данных, результатами изученных материалов уголовных дел и проведенного автором анкетирования следователей, прокуроров, судей, служащих органов местного самоуправления.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что на монографическом уровне осуществлено исследование комплекса неразрешенных ранее в доктрине уголовного права и криминологии и на практике вопросов, связанных с изучением коррупционной преступности в системе органов местного самоуправления. На основе сравнительно-правового анализа постулатов международного права, доктрины зарубежного и отечественного уголовного права и криминологии разработан понятийно-категориальный аппарат, позволяющий раскрыть основания разграничения правовых категорий «коррупционная преступность» и «преступления коррупционной направленности». Впервые в отечественной науке уголовного права и криминологии раскрыты детерминанты коррупционной преступности в органах местного самоуправления, выявлены проблемы имплементации норм международного публичного права в законодательство, регулирующее противодействие коррупции в сфере местного самоуправления и предложен комплексный механизм противодействия коррупционной преступности в системе органов местного самоуправления.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Автором констатируется, что коррупционная преступность в России в системе органов местного самоуправления представляет собой социально-обусловленное явление, детерминированное исторически-развивающимися традициями и культурно-бытовыми связями. Местное самоуправление – первичное исторически сложившееся в догосударственный период звено в механизме реализации социально-властных отношений, созданное для самоорганизации общества и обеспечения посредством общественной самодеятельности социально-экономических основ жизнедеятельности человека и общества.
2. Отстаивается точка зрения о том, что с созданием государства основными образующими коррупционную преступность в России в системе органов местного самоуправления факторами являлись принципы организации органов местного самоуправления, преду-

сматривающие введение системы «кормления», предписывающей для обеспечения служащих органов самоуправления осуществлять взимание с местного населения сборов и «преподношений в почесть». Государственно-правовое развитие России сопровождается установлением государственного контроля в сфере организации, функционирования органов местного самоуправления и строгой регламентации социально-властных полномочий.

3. Под коррупционной преступностью в органах местного самоуправления

предлагается понимать сложное социально-правовое явление, образующими элементами
которой являются преступления коррупционной направленности, связанные с

противоправными посягательствами на законные интересы граждан и их общественных объединений путем использования служебного положения и вверенных полномочий. Преступления коррупционной направленности в рассматриваемой сфере образует совокупность противоправных умышленных деяний должностных лиц органов местного самоуправления, руководствующихся корыстным мотивом, получением имущественных прав и выгод в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного представления такой выгоды для себя или для третьих лиц.

4. Отмечается, что коррупционная преступность в органах местного самоуправления в России имеет выраженные федеральные и региональные особенности состояния, динамики и структуры. На федеральном уровне наиболее распространенными уголовно-правовыми посягательствами в сфере местного самоуправления являются получение и дача взятки, посредничество во взяточничестве. На региональном уровне на примере Дальневосточного федерального округа установлено преобладание количественных показателей тяжких коррупционных преступлений, совершаемых в сфере местного самоуправления.

5. Региональные особенности коррупционной преступности в органах местного самоуправления обосновываются совокупностью факторов. Региональными детерминантами коррупционных преступлений, совершаемых служащими органов местного самоуправления в Дальневосточном федеральном округе, являются: географическая отдаленность региона от центральных органов государственной власти; территориальная протяженность Дальневосточного федерального округа, сопряженная с отдаленностью муниципальных образований от столицы субъекта; падение уровня социально-экономического развития региона, влекущее низкое развитие транспортной инфраструктуры между населенными пунктами и административными центрами; резкое снижение уровня благосостояния местного населения и закономерное увеличение социально-бытовых проблем; рост общеобразовательной и правовой безграмотности местного населения; повышение правового нигилизма и осознание правовой незащищенности.

1. В целях противодействия коррупционной преступности в органах местного самоуправления предлагается создание комплексного механизма, основанного на взаимосвязи организационно-практических мер по предупреждению и профилактике преступлений коррупционной направленности и оптимизации мер уголовно-правового воздействия.
2. Отмечается, что в основу национального механизма противодействия коррупционной преступности в органах местного самоуправления должны быть положены правовые постулаты международного публичного права и последовательная имплементация антикоррупционных стандартов в национальное законодательство.
3. Аргументируются организационно-практические меры по предупреждению и профилактике коррупционной преступности, направленные на развитие гражданского общества, повышение социальной активности населения, стимулирование антикоррупционной деятельности граждан и общественных объединений и усиление социального контроля в отношении органов местного самоуправления и муниципальных служащих.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в постановке и решении научной проблемы в рамках одного из перспективных и фундаментальных направлений в криминологии, связанных с разработкой механизма противодействия коррупционной преступности в органах местного самоуправления. Сформулированные в диссертационном исследовании выводы и положения являются определенным вкладом в развитие теории криминологии. Результаты работы содействуют созданию всестороннего научно обоснованного представления о коррупционной преступности, обусловливающего совершенствование механизма противодействия преступлениям коррупционной направленности в системе органов местного самоуправления. Предложения автора могут быть использованы при повышении эффективности законодательства, регулирующего охранительные отношения в сфере муниципальной службы.

**Практическая значимость исследования** предопределяется возможностью использования сформулированных выводов и предложений при реализации национальной программы противодействия коррупции в системе органов местного самоуправления; в нормот-ворческой деятельности в процессе совершенствования законодательной техники. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в научных изысканиях в области уголовно-правового и криминологического противодействия коррупционной преступности; при разработке учебных программ, учебников и учебно-методических пособий по криминологии; в процессе преподавания в юридических вузах дисциплин криминального профиля, повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов; в практической деятельности сотрудников правоохранительных органов.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные положения

диссертационного исследования нашли отражение в 16 публикациях общим объемом 20,0 п.л. По теме диссертационного исследования издана монография. Результаты диссертационного исследования получили освещение в пяти публикациях в журналах, включенных Президиумом ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации в перечень ведущих научных журналов.

Основные теоретические и практические выводы излагались автором на научно-практическом круглом столе «Торговля людьми, эксплуатация несовершеннолетних и сопряженные с ними преступления» (Хабаровск, 2011 г.), всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы соблюдения прав личности в правоохранительной деятельности органов внутренних дел» (Хабаровск, 2011 г.), межрегиональном научно-практическом круглом столе «Вопросы организации процессуального контроля за расследованием преступлений» (Хабаровск, 2012 г.), всероссийской научно-практической конференции «Диалектика противодействия коррупции» (Казань, 2012 г.), всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы противодействия коррупционным преступлениям» (Хабаровск, 2013 г.), международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы расследования преступлений» (Москва, 2013 г.), научно-практической конференции «Основные направления противодействия преступности на транснациональном, международном и национальном уровнях» (Иркутск, 2014 г.), научно-практическом круглом столе «Актуальные вопросы уголовно-правового регулирования» (Иркутск, 2014 г.), международной научно-практической конференции «Преступность в России: совершенствование уголовного закона и правоприменения» (Иркутск, 2015 г.).

Материалы диссертационного исследования подлежали внедрению в практическую деятельность и учебный процесс, использованию при разработке методических материалов и преподавании на учебных занятиях в рамках специальных курсов повышения квалификации по противодействию коррупции на Пятом факультете повышения квалификации Института повышения квалификации Академии Следственного комитета Российской Федерации (г. Хабаровск).

**Структура диссертационного исследования** определена целью, задачами, объектом и предметом диссертационного исследования. Диссертационное исследование включает введение, три главы, заключение, список использованной литературы и приложение.

## Нормативно-правовое регулирование коррупционной преступности в сфере местного самоуправления в России

До принятия в середине 90-х годов XX века нового УК РФ все должностные лица несли уголовную ответственность на основании Уголовного кодекса РСФСР . в главе 7 УК РСФСР была закреплена ответственность за злоупотребление властью или служебным положением, превышение власти или служебных полномочий, халатность, получение взятки, должностной подлог. Примечание к ст. 170 УК не включало термина «муниципальный», а давало определение должностного лица, как лица, постоянно или временно осуществляющего функции представителя власти, а также занимающего постоянно или временно в государственных или общественных учреждениях, организациях или на предприятиях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, или выполняющие такие обязанности в указанных учреждениях, организациях и на предприятиях по специальному полномочию. Таким образом, преступления, совершенные по службе работниками органов местного самоуправления, карались по нормам главы 7 УК РСФСР. Все это сыграло положительную роль в предупреждении преступлений, совершаемых служащими органов местного самоуправления.

В между нар одно-правовых актах также отсутствует четкое определение коррупционного преступления. Например, изучение актов международного публичного права показывает, что в вопросах определения коррупции, международное сообщество предлагает участникам международного сотрудничества ориентироваться самостоятельно. Так, в ст. 7 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1979 г., закреплено, что «хотя понятие коррупции должно определяться в соответствии с национальным правом, следует понимать, что оно охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обе щаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие»1. Таким образом, под коррупцией понимается подкуп, продажность должностных лиц, совершение / несовершение ими каких-либо действий в связи с получением или ожиданием вознаграждения. Иными словами, в данном документе утверждается, что коррупция всегда сопровождается корыстным мотивом правонарушителя, причем такие побуждения не обязательно связаны с извлечением сиюминутной материальной выгоды.

Согласно Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 9 сентября 1999 г. коррупция понимается как «...просьба, предложение, дача или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего имущества, или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение этой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового» . Вместе с тем согласно комментарию к ст. 7 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка от 17 декабря 1979 г. понятие «коррупция» должно определяться в соответствии с национальным правом.

В соответствии со Справочным документом Организации Объединенных Наций о международной борьбе с коррупцией «Коррупция - это злоупотребление государственной властью для получение выгод в личных целях» . По мнению Кабанова П.А., данное понятие является достаточно универсальным и рабочим, хотя и не официальным . Поэтому согласимся со справедливым мнением исследователей о том, что «...современное состояние международного договорного сотрудничества в борьбе с коррупцией свидетельствует о наличии ряда проблем, требующих своего разрешения на мировом и региональном уровнях. Так, например, действующим международным правом пока не выработано единого определения коррупции» .

Характеризуя становление и развитие доктрины уголовного права и криминологии в сфере противодействия коррупционной преступности, следует отметить, что ученые, характеризуя коррупцию как социально-правовое явление, прежде всего, исходят из значения данного термина. Так, традиционно понятие коррупции определяется через латинское слово corrumpere, по смыслу означающее порчу, уничтожение, подкуп, совращение. Однако ряд исследователей утверждают о происхождении термина «коррупция» от соединения двух слов: correi (общность нескольких участников правоотношений) и rumpere (глагол, по смыслу обозначающий процесс разрушения, нарушения, отмены). Другими словами, коррупция - это составной термин, обозначавший умышленные нарушения хода судебного процесса2.

Другие исследователи говорят о происхождении термина коррупция из двух понятий cor и ruptum по своему смыслу обозначающих дух (душу) и разрушение. Следовательно, этимологическое значение коррупции состоит в нарушении единства (распаде) органов общественного управления, а не в продажности их чинов-ников . Дополняя эти положения, Н.А. Кузьмин указывает, что коррупция разрушительно действует на всю систему национального права, когда правовые нормы заменяются на правила поведения, установленные коррумпированными должностными лицами. Это, в свою очередь, влечет деформацию общей практики правоприменения со всеми вытекающими из такого искажения последствиями .

## Состояние, динамика и структура коррупционной преступности в органах местного самоуправления

Созданная бывшим президентом Всемирного банка П. Айгеном неправительственная организация «Transparency International» с 1996 г. проводит независимый аудит коррупции в более чем полутора сотнях государств мира. По результатам исследования экспертами составляется сводный рейтинг восприятия коррупции, где место государства определяется баллом (до 2012 г. максимальное значение было установлено в 10,0 баллов, после - в 100 баллов).

Так, в 1996 г. Россия занимала 47 место из 54 (2,6 балла), затем позиция снизилась до 82 места в 2000 г. (2,1 балла). К 2005 г., когда в рейтинговую систему стало входить более 150 государств, позиции России прочно укоренились в нижней четверти рейтинга: 126 место из 158, в 2008 г. - 147 место из 180, а в 2011 г. - 143 место из 182. К 2013 г., согласно новым критериям проведения оценки, рейтинг России соотнесен со 127 местом из 177 возможных (28 баллов) .

Таблица 4 раскрывает динамику изменения рейтинга России в «Индексе восприятия коррупции» в течение 1996-2013 гг. При этом не стоит забывать, что коэффициенты стран, теряющих лояльность к США, ежегодно показывают снижение рейтингового места2.

Анализ показателей России в рейтинговой системе позволяет заключить, что падение доверия международных экспертов к нашей стране отмечался вплоть по 2009 год. Затем в период 2010-2013 гг. наметилась положительная динамика. В 2011 году по сравнению с 2010 годом положительный рост составил 11 рейтинговых мест, в 2012 году - 10 мест, в 2013 году - б мест. В результате по итогам 2013 г. в рейтинге в «Индексе восприятия коррупции» Россия занимает 127 место. Вместе с тем, указанная положительная динамика не свидетельствует о принципиальных сдвигах в сфере противодействия коррупционной преступности в нашей стране.

В течение 2005-2014 гг. в России зарегистрировано около 24,5 млн. преступлений. При этом раскрыто более 91,5 тыс. случаев взяточничества, что составляет примерно 0,37 % от общего количества выявленных преступлений. Помимо криминальной статистики, о состоянии коррупционной ситуации в государстве свидетельствует валовый объем национального коррупционного рынка. Криминологические исследования позволяют сделать вывод о том, что совокупный объем доходов коррупционеров сопоставим с доходами бюджета Российской Федерации . Например, А.В. Коваль утверждает, что только суммарный объем взяток вдвое превышает годовой бюджет страны2.

Данная тенденция имеет место не только на уровне федеральных органов власти, но и на местах. Совокупные доходы от коррупционных сделок с участием служащих органов местного самоуправления, а также работников муниципальных предприятий и учреждений соответствуют доходам соответствующего местного бюджета. Это обстоятельство может объясняться еще и универсальным характером коррупции: поражение всех сфер управления в государстве происходит одинаково.

По мнению специалистов, к 2008 году годовой объем коррупционных сделок вырос до 300 млрд долларов США. Между тем еще в 2001 году указанный объем составлял не более 40 млрд долларов. В 2006 г. заместитель Генерального прокурора России А. Буксман заявил, что по некоторым экспертным оценкам объём рынка коррупции в России превышает 240 млрд долларов США .

Оценка величины указанных сумм предполагает проведение следующего сравнения: сумма доходов бюджета России в относительно благополучном 2008 г. составила около 309 млрд. долларов США (по обменному курсу на конец года)1. Следовательно, рост объемов коррупционных сделок (доходов) напрямую зависит от увеличения расходов бюджета. Объясняя это явление, исследователи обращаются к такому показателю, как средний размер выявляемой взятки, который в России ежегодно растет, несмотря на кризисные явления в отечественной и мировой экономике, а также предпринимаемые антикоррупционные меры.

Другим не менее интересным явлением представляется тенденция к ежегодному увеличению объемов рынка коррупционных сделок. Под таким рынком принято понимать совокупность так называемых «коррупционных сделок», которые выражаются взятками, «откатами», а также незаконным участием чиновников в коммерческой деятельности лично и через доверенных лиц. Иными словами коррупционный рынок - это финансовое выражение теневого сектора экономики.

Так, с 2008 г. в мировой экономике наблюдается глобальная рецессия. С причинами кризиса связывают цикличность экономического развития, дисбаланс международной торговли и движения капиталов, а также несоразмерность ценовых показателей на недвижимость со спросом. Для России последствия кризиса выразились в снижении темпов экономического развития, сокращении государственных расходов, обесценивании национальной валюты, а также падении поку-пательной способности населения . При этом доходы федерального бюджета в своих номинальных значениях постоянно возрастали. Так, средний рост составил 12,5 %. В 2009 г. соответствующие показатели составили 7 337,8, в 2010 г. -8 305,4; в 2011 г. - 11 366; в 2012 г. - 12 853,7; а в 2013 г. - 13 019 млрд рублей (см. график 1).

## Криминологические детерминанты коррупционной преступности в системе органов местного самоуправления

Намеченные тенденции проявляются при анализе роли взяточничества в структуре преступлений, предусмотренных главой 30 УК РФ. В 2006 г. взяточничество составляло 16,55 % от всех выявленных должностных преступлений в Дальневосточном федеральном округе, что было почти в два раза ниже общероссийского показателя (30,08 %). Затем к 2010 г. доля взяточничества постепенно выросла до 28,10 %, практически сровнявшись с общероссийским показателем в 32,42 %. В 2012 г. соответствующее значение по Дальнему Востоку составило

37.14 %, превысив среднероссийский показатель. Сведения за 2013 г. позволяют отметить некоторое снижение удельной доли взяточничества в данной категории преступлений, совершаемых на территории Дальневосточного федерального округа - 30,33 %, на фоне роста аналогичного общероссийского показателя до

40.14 % (см. таблицу 16). Таким образом, на территории Дальнего Востока в структуре преступлений, предусмотренных главой 30 УК РФ, взяточничество выявляется традиционно реже, чем в целом по России.

По нашему мнению, такие изменения можно объяснить стабильными показателями раскрываемости взяточничества. Очевидно, что реальные объемы взяточничества на Дальнем Востоке значительнее. С учетом позиции профессора В.В. Лунеева, соответствующие значения совершаемых преступлений, предусмотренных ст. 290-291.1 УК РФ для Дальневосточного федерального округа могут составлять величину, превышающую 27 тыс. преступлений в год, а общее количество должностных преступлений ежегодно способно превышать отметку 91 тыс. противоправных деяний. Для такого малонаселенного региона России, как Дальний Восток это колоссальные цифры.

Таким образом, региональные особенности Дальнего Востока проявляются в сравнительно низких (в сравнении с общероссийскими) показателях выявленных преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления на фоне значительно более высоких показателей коэффициентов преступности (в среднем на 15% больше общероссийского), а также преступной активности (на 25% больше среднероссийского). При этом удельный вес коррупционных преступлений, выявленных на территории Дальневосточного федерального округа за период 2012-2013 гг., демонстрирует слабо отрицательную динамику, не превышая 1 % от общей численности зарегистрированных преступлений, что вдвое ниже среднероссийского показателя. На этом фоне относительную стабильность демонстрирует выявляемое взяточничество, удельный вес которого в структуре преступлений, предусмотренных главой 30 УК РФ, растет год от года (уже превышая на 5% общероссийские показатели) за счет снижения выявляемое других преступлений, предусмотренных данной главой. Такие тенденции позволяют предположить не только значительно более высокий уровень реального количества совершаемых коррупционных преступлений на территории Дальнего Востока, но и эффект «криминального мультипликатора» таких преступлений, обусловленный недостаточной работой по их выявлению, пресечению и предупреждению .

Под криминальным мультипликатором предлагаем понимать процесс увеличения количественных показателей совершаемых преступлений, находящийся в прямой зависимости от снижения эффективности борьбы с ними. Иными словами, такой эффект проявляется не только в сфере коррупционной преступности. Данный эффект объективно свойственен любой области социальных отношений, где в силу тех или иных обстоятельств не оказывается угнетающего воздействия на детерминанты преступности. Так, отсутствие должной профилактики правонарушений, например, в бытовой сфере порождает для общества такой же негативный эффект, что бессистемное противодействие коррупции для сферы публичного управления.

В ходе исследования автором была учтена информация по 230 уголовным делам, расследованным следственными органами СК России. Кроме того, было изучено 131 уголовное дело данной категории, рассмотренное судами. Все уголовные дела касались обвинений служащих органов местного самоуправления в совершении коррупционных преступлений в период с 2008 по 2013 гг. Исследование показало, что за указанный период в Дальневосточном федеральном округе зарегистрировано 184 коррупционных преступления , в совершении которых по-дозревались (обвинялись) служащие органов местного самоуправления .

Как следует из представленных данных, значительные колебания количества выявленных преступлений данной категории наблюдалось в Амурской и Сахалинской областях, Хабаровском крае. Наибольшие удельные значения по количеству выявленных преступлений данной категории показали следственные органы СК России Амурской области и Республики Саха (Якутия). Последнее обстоятельство свидетельствует об относительно налаженном взаимодействии органов дознания и предварительного следствия. Так, Якутия относится к малонаселенным территориям, что, впрочем, не мешает эффективно выявлять коррупционные преступления в сфере местного самоуправления. При этом обращает на себя внимание широкая география выявленных преступлений.

## Проблемы имплементации норм международного публичного права в законодательство, регулирующее противодействие коррупции в сфере местного самоуправления

Как видно из сведений, представленных в таблице, служащие местных органов власти, как правило, являются уроженцами той местности, где они осуществляют полномочия. Нередко «малая родина» объединяет таких служащих с должностными лицами судебных, надзорных и контролирующих органов данных территорий (прокуратура, суды, полиция и т.д.). При этом нельзя забывать, что условия жизни в городе значительно отличаются от бытовых условий отдаленных населенных пунктов. Подобные трудности выражаются в необходимости коллективного решения коммунальных, транспортных, социальных и других проблем. При этом органы местной власти, порой, являются единственным доступным звеном системы публичной власти на таких территориях. Это объективно порождает благоприятную почву для злоупотреблений при разрешении конфликтов интересов на службе. Дополнительным негативным обстоятельством является то, что в таких условиях оспорить решения местных органов власти достаточно сложно.

Так, неразвитая инфраструктура обуславливает транспортную недоступность административных центров для жителей, страдающих от произвола и коррупции местной власти. Как известно, надзорные и судебные органы располагаются в крупных поселениях. Между тем в Хабаровском крае, Республике Саха (Якутия), а также других субъектах Дальневосточного Федерального Округа существует множество отдаленных сельских поселений, в которых годами не регистрируются не только коррупционные, но и общекриминальные преступления. Такое явление объясняется, прежде всего, транспортной недоступностью удаленных мест проживания даже для самих контролирующих органов. Например, на практике серьезные трудности порождает организация выезда прокурора или следователя по сообщению о совершении коррупционного или иного преступления из районного центра (с. Аян) в отдаленный населенный пункт (с. Джигда), расположенные в одном Аяно-Майском районе Хабаровского края. Официального транспортного сообщения между этими населенными пунктами муниципального района нет, поэтому путь лежит через г. Хабаровск, откуда необходимо вылететь в с. Нелькан. Не беря в расчет все сложности передвижения средствами малой авиации (отсутствие и дороговизна билетов, задержка вылета на длительное время по погодным и техническим условиям), отметим, что между с. Нелькан и с. Джигда транспортное сообщение также отсутствует. При таких условиях сотрудникам государственных органов остается рассчитывать на свою находчивость в сложных ситуациях и помощь местной администрации. Данные обстоятельства поневоле ставят должностных лиц контролирующих органов в зависимость от той же местной власти и коммерческих организаций, оказывающих содействие в решении такого рода вопросов, что, в принципе, является недопустимым.

С аналогичными трудностями сталкиваются жители отдаленных населенных пунктов, когда речь идет о судебной защите нарушенных прав. Самостоятельное обращение в суд затрудняет, прежде всего, правовая неграмотность населения. В таких случаях обращение за помощью адвоката или правозащитника предполагает посещение крупных населенных пунктов, а это весьма затруднительная задача не только ввиду транспортных проблем. Вопреки распространенному мнению, северные и отдаленные районы Дальнего Востока - не место проживания богатых людей. Во времена Российской Империи, а также Союза Советских Социалистических Республик государством применялись различные стимулирующие условия к переселенцам и жителям таких территорий. Чем отдаленнее, глуше и малонаселеннее была территория, тем выше были преференции для лиц, проживающих там (повышающие коэффициенты к заработной плате, улучшенное снабжение, льготы и т.д.). В настоящее время проживание на таких территориях не популярно, в первую очередь, ввиду экономической мало привлекательности. Отсутствие производственной сферы, вахтовые методы работы, обусловливают отток экономически-активного населения, участвующего в создании материальных благ. Соответственно, преимущественно на северных и отдаленных территориях постоянно проживают работники бюджетной сферы и служащие государственных и местных органов власти. Причем первые напрямую зависят от вторых, что также негативно влияет на противодействие коррупции.

В этой связи для органов местного самоуправления, расположенных в сельских муниципальных районах, на сегодняшний день не существует объективных предпосылок, обеспечивающих эффективное антикоррупционное противодействие. Учитывая, что в таких органах служат преимущественно коренные жители, тесно связанные со значительной частью местного населения родственными, приятельскими и соседскими узами, следует отметить особое влияние на сохранение латентности коррупционной преступности. Создаются условия для процветания так называемой круговой поруки, когда служащие органов местной власти связаны с представителями местных элит коррупционными схемами. Причем ни одна из сторон не желает разглашать наличие данной схемы и извлекает из такой связи материальную выгоду.

Исключением можно считать случаи, когда одна из сторон коррупционных отношений недовольна поведением другой стороны. Так, должностные лица департамента мэрии г. Магадана, действуя из корыстной заинтересованности и используя должностное положение, путем обмана получили от Б. денежные средства в сумме 50 тыс. рублей за согласование документов и принятие положительного решения о выделении земельного отвода. Недовольный обманом потерпевший обратился в правоохранительные органы1. Однако следует признать, что подобные ситуации являются исключением из общего правила