

УДК 328.185:342.553

DOI: 10.18384/2310-6794-2015-4-92-98

**Коновалова И.А., Коробов Э.В.***Московский государственный областной университет*

## **ОСОБЕННОСТИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*Аннотация.* В статье рассматриваются вопросы, связанные с определением комплекса организационных и правовых факторов, способствующих возникновению и воспроизводству преступлений коррупционной направленности в органах местного самоуправления. Не отрицается сам факт общности форм проявления коррупционных деяний, а также их перечня, позволяющих закреплять критерии, посредством которых можно выделить таковые из числа уголовно-наказуемых деяний. Вместе с тем, обосновывается идея о необходимости выявления всей совокупности факторов, детерминирующих коррупционное поведение в органах местного самоуправления. Это, в частности, позволяет формировать более эффективную систему мер предупреждения коррупции. Все факторы, способствующие возникновению коррупции, в статье подразделяются на правовые, организационные, имущественные.

*Ключевые слова:* коррупция, преступления, преступления коррупционной направленности, местное самоуправление, органы местного самоуправления.

**I. Konovalova, Ye. Korobov***Moscow State Regional University*

## **THE FEATURES OF CORRUPTION CRIMES IN LOCAL GOVERNMENT BODIES**

*Abstract.* This article discusses the issues related to identifying a complex of organizational and legal factors contributing to the rise and reproduction of corruption crimes in local government bodies. The fact is proved that corruption crimes have common forms and a list is made to fix the criteria by which corruption crimes can be identified as criminal acts. Besides, the authors justify the idea of the need to reveal all factors determining corruption behavior of local government bodies. This will allow of creating a more effective system of measures to prevent corruption. All corruption stimulating factors are divided into legal, organizational, property.

*Key words:* corruption, crimes, corruption crimes, local government, local government bodies.

Как известно, основу преступлений коррупционной направленности составляют деяния, состоящие в получении незаконного вознаграждения с использованием служебного положения. Эти преступления являются одним из опасных общественных явлений. В таких формах, как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями,

коммерческий подкуп, иное незаконное использование должностного положения, они направлены на различные общественные отношения, с помощью которых осуществляются права граждан и объединений, гарантируются законом интересы личности, общества и государства. В результате происходит дезорганизация всех общественных отношений, наносится существенный вред правам и интересам граждан.

В отечественной научной литературе сформированы подходы к определению особенностей преступлений коррупционной направленности. Это, в свою очередь, даёт возможность определить правовые и организационные проблемы, возникающие в процессе привлечения к уголовной ответственности совершивших их лиц.

Так, И.Б. Малиновский утверждает, что преступление коррупционной направленности представляет собой «запрещённое нормами права использование лицом, уполномоченным на осуществление государственных функций, своего статуса для получения имущества, услуг или льгот, а равно предоставление ему таких преимуществ заинтересованным лицом, а равно подстрекательство к названным деяниям или посредничество в них, либо совершение деяний, которые могут быть восприняты в общественном сознании как коррумпированное поведение» [6, с. 43].

В свою очередь, с точки зрения С.В. Максимова, «коррумпированное поведение находит своё проявление в коррупционных правонарушениях, под которыми обычно понимают гражданско-правовые деликты, дисциплинарные и административные

проступки, а также преступления» [5, с. 12]. Отсюда, по его мнению, следует, что коррупционные правонарушения представляют собой противоправные действия государственных должностных лиц, реализующих в результате подкупа и продажности противоправный сговор с иными физическими или юридическими лицами. Однако данная дефиниция значительно суживает круг коррупционных правонарушений, исключает противоправные коррупционные деяния в муниципальной и негосударственной сферах.

Более точное определение содержится в Модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике». Согласно ему, «коррупционное правонарушение – это общественно вредное либо общественно опасное деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность» [8].

Иными словами, само понятие коррупции не совпадает с понятием коррупционной преступности, так как явление коррупционной преступности представляет собой только часть коррупции в целом, хотя, конечно, и наиболее опасную разновидность с позиции общественных интересов. Что же касается собственно коррупционных преступлений, то к ним относят «предусмотренные УК РФ общественно опасные деяния, непосредственно посягающие на авторитет публичной службы, выражающиеся в незаконном получении государственными или муниципальными служащими каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот) либо в предо-

ставлении последним таких преимуществ» [5, с. 106].

С.В. Максимовым было сформулировано следующее определение коррупционной преступности. «Коррупционная преступность – это целостная, относительно массовая совокупность преступлений, посягающих на авторитет государственной службы или службы в органах местного самоуправления, выражающихся в незаконном получении преимуществ лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций либо в предоставлении данным лицам таких преимуществ, а также совокупность самих этих лиц» [5, с. 74].

Таким образом, коррупция как явление присуща не только системе органов государственной власти. Она характерна и для муниципальной власти. Отсюда очевидна актуальность общенациональной проблемы противодействия коррупции в различных сферах жизнедеятельности и на различных уровнях. Так, Е.В. Ромашина отмечает, что «в силу представления публичной власти в России не только её государственной составляющей, но и муниципальной (ст. 12 Конституции Российской Федерации), последняя обоснованно требует к себе особого внимания» [10].

Например, имеет место следующая статистика: «...начиная с 2011 года к уголовной ответственности за коррупционные преступления Следственным комитетом России привлечено 2487 лиц, обладающих особым правовым статусом. Среди них 1703 депутата и выборных глав органов местного самоуправления» [1]. В этом плане анализ работы правоохранительных органов г. Москвы в сфере борьбы с

коррупцией показал, что общее число зарегистрированных преступлений коррупционной направленности на протяжении указанного периода времени имеет определённую тенденцию к росту. Если рассматривать данную позицию через призму конкретных составов преступлений, то в г. Москве имеют место такие составы, как получение взятки (ст. 290 УК РФ), дача взятки (ст. 291 УК РФ), служебный подлог (ст. 292 УК РФ) [11].

В соответствии с п. «а» ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», к формам проявления коррупции относят «злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами» [12].

Анализируя данное определение, следует отметить, что оно не содержит полного перечня коррупционных деяний, но закрепляет критерии, с помощью которых можно выделить такие деяния из числа уголовно-наказуемых. В процессе их совершения незаконно используются полномочия, предоставленные виновным лицам по службе (за исключением дачи взятки и коммерческого подкупа); они совершаются из корыстной заинтересованности; преступные действия связаны с незакон-

ным вознаграждением или иной личной заинтересованностью.

При этом следует иметь в виду, что коррупция имеет сложные причины, многообразие форм проявления, последствий, которые влияют на все сферы жизни общества и государства [3]. Это в полной мере относится и к сфере деятельности органов местного самоуправления. По мнению Ш.Т. Гиреева, речь идёт, в том числе, и об особенностях преступлений коррупционной направленности, совершаемых в органах местного самоуправления [2].

На сегодняшний день в России около двадцати пяти тысяч муниципальных образований. В каждом из них действуют три органа самоуправления:

- представительный орган;
- глава муниципального образования;
- исполнительно-распорядительный орган (администрация, возглавляемая главой муниципального образования).

Органами местного самоуправления осуществляется большая работа по становлению и развитию самоуправления в стране, разрешению проблем местного значения.

Однако, как отмечает В.А. Пленкин, «наряду с отдельными органами государственной власти некоторые органы местного самоуправления всё более втягиваются в коррумпированную систему власти и тем самым являются не только питательной средой для организованной преступности, но и в ряде мест пытаются даже создать организованные преступные группы в органах местного самоуправления» [9]. Иными словами, органы местного самоуправления продолжают оставаться приманкой для организованных пре-

ступных сообществ, пытающихся использовать их ресурсы в интересах незаконного обогащения.

При этом, по нашему мнению, крайне важной задачей является анализ самих специфических факторов, способствующих совершению преступлений коррупционной направленности в органах местного самоуправления. В этом плане такие учёные, как В.И. Гладких, А.Б. Соловьев, справедливо отмечают, что местное самоуправление представляет собой деятельность населения некоторой территории по разрешению проблем местного значения в интересах жителей территории.

В соответствии с конституционной нормой, как известно, органы местного самоуправления выведены за рамки государственной службы. Но при этом они реализуют её функции на своей территории в рамках собственных полномочий. Создаваясь таким образом, муниципальная служба оказывается вне сферы эффективного общественного контроля. Это формирует условия для возникновения фактов злоупотребления властью, превышения полномочий, бездействия, предательства интересов службы.

Распространение этих фактов и рождает опасную для общества деформацию – коррупцию в органах местного самоуправления. Соответственно, возникают дисфункции в системе муниципального управления; несоответствие структуры муниципальных органов целям и функциям практики; нарушение субординационных и координационных связей; неспособность обеспечить исполнение принимаемых управленческих решений; нарушение открытости взаимодействия органов местного самоуправления с населением и т.д. [7, с. 54].

Кроме того, следует в контексте рассматриваемых проблем указать на такой важнейший фактор, способствующий воспроизводству преступлений коррупционной направленности в органах местного самоуправления, как имущество. Так, согласно ст. 50 Федерального закона от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в собственности муниципальных образований могут находиться: имущество для решения вопросов местного значения; имущество для осуществления ряда государственных полномочий, переданных органам самоуправления; имущество для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников предприятий и учреждений; объекты культурного наследия. Все объекты муниципальной собственности должны служить конкретным целям, решению проблем местного уровня, и все они являются имуществом, предназначенным для чего-либо (водоснабжения, сбора и вывоза отходов и т.д.).

Таким образом, муниципальное имущество – это целевое имущество. Муниципальным образованиям могут принадлежать и земельные участки, водные объекты. Муниципальные образования часто владеют, пользуются и распоряжаются, например, земельными участками, в соответствии с задачами, даже не связанными с решением проблем местного значения. В этом плане приватизация муниципальной собственности является источником коррупционных преступлений. Речь может идти, например, о таких нарушениях, как присвоение денежных

средств. Сюда же можно прибавить случаи оценивания объектов по заниженным ценам, манипуляции на тендерах, скупка организаций муниципальными чиновниками через подставных лиц. Таким образом, муниципальная собственность может выступать средством, а может – и детерминантой возникновения коррупции, в первую очередь при передаче муниципальной собственности в частную.

Кроме того, опасной разновидностью организованного преступного сообщества на муниципальном уровне является объединение действий уголовных субъектов, коррумпированных субъектов правоохранительных органов, органов местного самоуправления. Этот феномен ещё не получил глубокого исследования и оценки.

Следует согласиться с Я.И. Гилинским и Я.В. Костюковским, которые считают, что «организованная преступность – это качественно новое состояние преступности, когда она встроена в социальную систему, оказывает существенное влияние на другие элементы системы: на экономику и политику» [15, с. 369]. Это в равной мере относится и к органам местного самоуправления.

В.А. Пленкин вполне обоснованно коррупционные проявления в органах местного самоуправления предлагает рассматривать в нескольких аспектах:

- по сфере действия (в органах самоуправления; в отношениях с другими субъектами на территории муниципалитета);
- по направленности (уголовные преступления; должностные правонарушения; должностные проступки);
- по субъектам (главы муниципальных образований, местных ад-

министратий; муниципальные служащие; председатели и заместители председателей представительных органов; депутаты представительных органов муниципальных образований).

Следует понимать, что сама жизнь рождает и новые формы коррупции в органах самоуправления. Например, речь идёт о даче взяток депутатскому корпусу в целом, а не конкретному депутату. Уже не только главы муниципальных образований нарушают права предпринимателей, но и конкретные муниципальные служащие. Например, чиновники отдельных администраций могут выдавать субъектам строительства необоснованные разрешения на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства и т.д.

Отдельные учёные выделяют такие признаки коррупции:

- имеет должностной характер;
- характеризуется корпоративностью;
- представляет организацию;
- несовместима с интересами службы;
- коррупционные блага намного превышают преимущества, предоставляемые государством за честную службу [4].

Эти признаки интегрируют коррупцию в органах самоуправления и организованную преступность. Организованная преступность может в этом случае носить уже и должностной характер, характеризоваться корпоративностью. Такие группы в случае необходимости могут идти на совершение любых тяжких преступлений, вплоть до убийств, похищений и т.д.

Как уже говорилось, важной особенностью преступности на местном уровне является клановость, монопо-

лизм власти. Эта модель всячески поддерживается преступными группами.

Следует указать ещё на одну проблему. В ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» закреплена норма о том, что органы местного самоуправления должны противодействовать коррупции в рамках своих полномочий<sup>1</sup>. Эти полномочия указаны в ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в Федеральном законе «О муниципальной службе» [13; 14].

Но вопрос противодействия коррупции не может расцениваться как вопрос местного уровня (в п. «б» ст. 72 Конституции РФ вопросы обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности отнесены к предметам совместного ведения). Поэтому органы местного самоуправления нужно наделить важными полномочиями в данной сфере. При дефицитности местных бюджетов государство должно оказывать целевую поддержку муниципалитетам для противодействия коррупции.

Таким образом, эффективность противодействия коррупции на местном уровне прямо пропорциональна пониманию специфических особенностей (правовых, организационных, культурных, коммуникативных и других), порождающих коррупционное поведение. Это может способствовать выработке продуктивных программ, ориентированных на предупреждение коррупции.

В целях предупреждения коррупции в тех или иных органах и среди должностных лиц местного

<sup>1</sup> Российская газета. 2003. №202.

самоуправления следует внести необходимые дополнения в действующее законодательство, направленные на ограничение сроков избрания глав муниципалитетов, назначения глав администраций. Необходимо также шире использовать процедуру назначения на должности в органах местного самоуправления по контракту.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Бастрыкин А. «Причина и следствие»: интервью // Российская газета. 2015 г. 5 октября.
2. Гиреев Ш.Т. Состояние и динамика коррупционных преступлений в органах местного самоуправления (региональный аспект) // Бизнес в законе. 2011. № 4. С. 125–127.
3. Гладких В.И. Коррупция в России: генезис, детерминанты и пути преодоления // Российский следователь. 2001. № 3. С. 14–15.
4. Каменецкий Ю.Ф., Кунцевич П.В., Юбко Т.Ю. Коррупция: экономико-криминологический подход [Электронный ресурс] // Юрист-онлайн. Электронный юридический журнал. URL: <http://www.shkolny.com/2007/04/11/> (дата обращения: 01.10.2015).
5. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М.: ЮрИнфоР, 2000. 143 с.
6. Малиновский И.Б. Коррупция: проблемы уголовной ответственности государственных служащих. М.: МИ МВД РФ, 2004. 112 с.
7. Муниципальная программа по предупреждению коррупции: Сборник материалов / под общей ред. Соловьева А.Б. Ижевск, 2008. 100 с.
8. Основы законодательства об антикоррупционной политике: Модельный закон от 15 ноября 2003 года (Принят в г. Санкт-Петербурге Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225–260.
9. Пленкин В.А. Проблемы противодействия коррупции в органах местного самоуправления [Электронный ресурс] // Вопросы управления. URL: <http://vestnik.uara.ru/ru/issue/2009/01/17/> (дата обращения: 01.10.2015).
10. Ромашина Е.В. Реализация органами местного самоуправления мер по противодействию коррупции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2013. 23 с.
11. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. 30 декабря.
12. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: [http://base.garant.ru/12164203/#block\\_1](http://base.garant.ru/12164203/#block_1) (дата обращения: 01.10.2015).
13. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. № 40. 2003.
14. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. № 10. ст. 1152.
15. Частная криминология / Отв. ред. д-р юрид. наук, проф., засл. деят. науки РФ Д.А. Шестаков. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2007. 771 с.