



УДК 34
ББК 67

© А.В. Богданов, Е.Н. Хазов, Т.С. Мохова, 2018

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право

ПРИЧИНЫ И УСЛОВИЯ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ПОЯВЛЕНИЮ КОРРУПЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Анатолий Васильевич Богданов, доцент кафедры оперативно-разыскной деятельности и специальной техники, кандидат юридических наук, доцент

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя (117437, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12)
E-mail: office@unity-dana.ru

Евгений Николаевич Хазов, главный научный сотрудник, доктор юридических наук, профессор
Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний России (119991, Москва, ГСП-1, ул. Житная, д. 14)

E-mail: office@unity-dana.ru

Татьяна Сергеевна Мохова, адъюнкт

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя (117437, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12)
E-mail: office@unity-dana.ru

Аннотация. Рассматривается «коррупция» как социальное и политическое явление, анализируются причины возникновения коррупции в органах местного самоуправления, а также предлагаются меры по повышению эффективности в борьбе с коррупцией в органах местного самоуправления Российской Федерации.

Ключевые слова: коррупция, взяточничество, противодействие и профилактика коррупции, органы местного самоуправления, муниципальные служащие, государство.

THE CAUSES AND CONDITIONS CONDUCIVE TO THE APPEARANCE OF CORRUPTION IN ACTIVITY OF STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Anatoly V. Bogdanov, associate professor of the department of operational and investigative activities and special equipment, candidate of law, associate professor

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot' (117437, Moscow, ul. Akademika Volgina, d. 12)
E-mail: office@unity-dana.ru

Evgeny N. Khazov, principal researcher, doctor of legal sciences, professor

Research Institute of the Federal penitentiary service of Russia (119991, Moscow, ul. Zhitnaya, d. 14)
E-mail: office@unity-dana.ru

Tatyana S. Mokhova, adjunct

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot' (117437, Moscow, ul. Akademika Volgina, d. 12)
E-mail: office@unity-dana.ru

Annotation. The article considers «corruption» as a social and political phenomenon, analyzes the causes of corruption in local governments, and proposes measures to improve the effectiveness of the fight against corruption in local governments of the Russian Federation.

Keywords: corruption, bribery, counteraction and prevention of corruption, local governments, municipal employees, the state.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Для цитирования: Богданов А.В., Хазов Е.Н., Мохова Т.С. Причины и условия, способствующие появлению коррупции в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Вестник Московского университета МВД России. 2018;(5):36-40.

Коррупция — это не только российский вид преступной деятельности, но и широко распространена во многих странах мира, общечеловеческая проблема. Несомненно, что в разных государствах распространённость этого явления неодинакова и неодинаковы ее способы, к которым прибегают заинтересованные лица с целью склонить должностных лиц государст-

венных и муниципальных органов к совершению угодного им служебного действия¹.

Если углубиться в историю, то можно сделать интересные открытия. «Коррупция», как явление,

¹ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Противодействие коррупционным правонарушениям в системе МВД России // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 6. С. 227—230.



появилась с момента зарождения человечества: в первобытных и раннеклассовых обществах она представлялась в виде платы жрецу за личные обращения или помощь как универсальная норма. В античные времена (республиканский Рим), когда еще не существовало профессиональных государственных служащих, взяточничество практически отсутствовало, но по мере развития государственного аппарата вышеупомянутое явление начинает расцветать. Данный феномен характерен при слабой центральной власти, где использование служебного положения для личных интересов становится общепринятой нормой, частью менталитета.

Первое упоминание о коррупции в России случилось еще в XVI в., на тот момент было запрещено давать «посулы», т.е. взятки судьям. Сегодня это понятие расширили и дополнили, например, толковый словарь С.И. Ожегова дает такое определение: «Коррупция — моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами»².

Например, в Московской Руси выработался даже особый термин «кормление»³: не жалование, а сама должность должна была кормить чиновника; и чиновник действительно извлекал из своей службы или, вернее, из всех, обращающихся к нему по службе, выгоду.

Уровень коррупции в стране неприемлемо высок, а опросы, проводившиеся в последние годы, свидетельствуют о широких масштабах распространения коррупции во всех сферах государственного сектора, в том числе на политическом уровне и в органах исполнительной власти различных уровней, правоохранительных органах⁴, судебной системе, органах, занимающихся государственными закупками, органах здравоохранения и образования, в сфере жилищно-коммунальных услуг⁵.

В современной Российской Федерации коррупция превратилась в социальную проблему, которая тормозит развитие государства в целом, а значит и все его составляющие, в частности развитие и нормальное функционирование системы органов местного самоуправления.

Деятельность органов местного самоуправления в большей степени по сравнению с другими органами власти подвержена коррупции, поскольку в ней сосредоточено оперативное управление материально-техническими, экономическими, финансовыми, ин-

формационными, кадровыми и иными ресурсами⁶. Повышенная предрасположенность к коррупционным проявлениям органов местного самоуправления предопределяется следующими факторами:

- 1) высокий уровень взаимодействия с физическими и юридическими лицами;
- 2) широкий спектр полномочий чиновников местного самоуправления, практически не контролируемый со стороны государства;
- 3) отсутствие реальной ответственности за коррупционные действия;
- 4) относительно небольшой уровень оплаты труда муниципальных служащих;
- 5) высокая значимость полномочий, представленных органам местного самоуправления.

Д.А. Медведев на заседании Совета по противодействию коррупции отметил, что «...состояние дел в области коррупции и вообще общая криминогенная обстановка в муниципалитетах очень непростая»⁷. Президент Российской Федерации В.В. Путин 15 июня 2017 г. во время «прямой линии» высказался о коррупции в стране: «По поводу коррумпированных чиновников — проблема эта известна, считаю, что она является острой. Хотя анализ перечня вопросов, который сейчас поступает, показывает, что по сравнению с прошлыми мероприятиями подобного рода эта тема не находится в числе первых»⁸.

Таким образом, можно предположить, что борьба с коррупцией в России идет полным ходом и имеет положительные результаты.

За первые 15 лет после распада СССР к 2007 г. — в России было принято девять антикоррупционных правовых актов федерального уровня. А с 2008 г. по на-

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: «Азъ», 1992.

³ Энциклопедия государства и права / Под ред. П. Стучка. Т. 1. М., 1930. С. 302.

⁴ Маилан С.С., Хазов Е.Н., Богданов А.В. Противодействие коррупционным проявлениям в правоохранительных органах // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 6. С. 101—104.

⁵ Богданов А.В., Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Основные направления противодействия коррупционным проявлениям, совершаемым в жилищно-коммунальном хозяйстве органами внутренних дел в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7. С. 22—26.

⁶ Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А. и др. Муниципальное право: Практикум. М., 2017.

⁷ Выступление Д.А. Медведева 13 января 2011 г. на заседании «Совета по противодействию коррупции» // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/10067>

⁸ Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина 15 июня 2017 г. в СМИ «прямой линии» // URL: <http://www.kremlin.ru>



стоящее время принято еще 92 и половина из которых законы, а остальные — запущенный механизм реализации борьбы с коррупцией; безусловно, основным является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 3 апреля 2017 г.) «О противодействии коррупции». В законе предлагается официальное определение «коррупции», под ней принято понимать:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подп. «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица.

В п. 4 ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» закреплена норма о том, что органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий, которые указаны в Федеральном законе от 6 октября 2010 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹. В соответствии с п. «б» ст. 72 Конституции Российской Федерации¹⁰ «вопросы обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов»¹¹, таким образом, борьба с коррупцией не является вопросом ведения органов местного самоуправления, но данная проблема затрагивает все сферы государственной жизни, поэтому необходимо наделить органы местного самоуправления соответствующими полномочиями по противодействию коррупции как в самих органах муниципалитетов, а также на их территориях¹².

Коррупция, как и любое негативное социальное явление, имеющее место в обществе, непосредственно оказывает влияние на характер развития общественных отношений, складывающихся как внутри государственной службы, так и в обществе в целом. В настоящее время профилактическая антикоррупционная работа органов государственной власти и местного самоуправления характеризуется недоста-

точной эффективностью. Связано это в первую очередь с тем, что механизмы и меры противодействия коррупции до сих пор остаются непродуктивными и недостаточно разработанными¹³.

Коррупция как явление становится системообразующим фактором, который, в свою очередь, влияет на политическое, экономическое, социальное и культурное развитие общества, как на федеральном, региональном, так и местном на уровнях. Коррупция на протяжении длительного периода признается одной из дефиниций политики.

Следовательно, современная коррупция — это и социальное и политическое явление. Содержание этого деяния представляет собой совокупность преступлений, совершаемых лицами, официально привлеченными к управлению (государственные, муниципальные служащие), использующими различным образом имеющиеся у них по статусу возможности для незаконного извлечения личной выгоды¹⁴. Вместе с тем, нельзя не обратить внимание, что коррупция тесно связана с осуществлением государственной, а значит и муниципальной властей, т.е. с принятием политических решений, которые принимаются с учетом личных интересов служащих. В большинстве случаев при привлечении к ответственности высокопоставленных чиновников юридическому решению предшествует решение политическое. В этой связи необходимо указать, что проблема противодействия коррупции — это не только проблема правоохранительных органов. По большому счету, это проблема политического руководства государства. Как показывает мировой и отечественный опыт, эффективность борьбы с

⁹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 6 марта 2018 г.). // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

¹¹ Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н. и др. Конституционное право России: Учебник. М., 2018.

¹² Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А. Актуальные проблемы муниципального права: Учебник. М., 2017.

¹³ Комахин Б.Н., Хазов Е.Н. Нормативно-правовое регулирование по противодействию коррупционной деятельности среди государственных и муниципальных служащих в современной России // Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 108—113.

¹⁴ Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н. и др. Система органов государственной власти России: Учеб. пособие. М., 2015.



коррупцией во многом зависит от политической воли руководителей государства¹⁵, и она является решающим фактором эффективности борьбы с коррупцией¹⁶.

Эффективная борьба с коррупцией должна строиться не только на идеях «анти» и «против», но и общегражданской заинтересованности в противодействии коррупции, подкрепленной реальным воплощением в повседневную практическую жизнь, реализации конкретных антикоррупционных инициатив. Таким образом, формирование антикоррупционного мировоззрения предполагает действия не только со стороны органов власти всех уровней (федеральной, региональной и местной), но и включение практически всех институтов гражданского общества в организации массовой общественной поддержки борьбы с проявлениями коррупции, в осуждении коррупционных действий при оптимальной поддержке средств массовой информации и коммуникаций.

Как показывает практика носителями коррупционного мировоззрения являются представители властных структур, поэтому необходимо ввести более серьезную ответственность за данное преступление. Основные усилия должны быть брошены на воспитание в обществе нетерпимости к коррупции и в этом может сыграть огромную роль само гражданское общество.

Проявления коррупции многообразны и рассмотрены различными статьями Уголовного кодекса РФ. Взятничество — неотъемлемая и основная часть коррупции, занимающая центральное место среди составов должностных преступлений. Оно опутало своей сетью все сферы публичной власти, как в государственном, так и общественном секторе, стала тормозом экономических и демократических преобразований, подрывает авторитет государственной власти в глазах населения, затрагивая при этом незыблемые конституционные права и свободы граждан¹⁷.

Взятничество представляет наиболее опасные проявления коррупции в органах местного самоуправления, указанный вид преступного посягательства является чрезвычайно латентным. Коррупция — явление более широкое, чем взятничество. Научные исследования юридической литературы показывают, что коррупция в современной России определяется в значительной степени неэффективностью государственного управления, особенностями общественного менталитета, спецификой политической культуры, неразвитостью гражданских инсти-

тутов, призванных контролировать органы исполнительной власти¹⁸.

Противодействие коррупции в Российской Федерации основывается на следующих основных принципах: признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина; законность; публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления¹⁹; неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений; комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер; приоритетное применение мер по предупреждению коррупции; сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами²⁰.

В современных условиях особую актуальность приобретает разработка конкретных действенных мер, направленных на профилактику коррупции, не только на федеральном и региональном уровнях государственной власти, но и в органах местного самоуправления²¹.

Согласно Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»²², основными направлениями профилактики являются обеспечение защиты и охраны частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, противодействие коррупции, выявление и устранение причин и условий ее возникновения²³.

¹⁵ Комахин Б.Н. Противодействие коррупции в системе государственной службы в Европейских странах // *Международное публичное и частное право*. 2013. № 2. С. 29—33.

¹⁶ Эриашвили Н.Д., Миронова О.А., Хазов Е.Н. *Национальная безопасность*. М., 2017.

¹⁷ Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А. и др. *Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: Учеб.-метод. пособие*. М., 2017.

¹⁸ Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т. и др. *Основы национальной безопасности: Учебник*. М., 2018.

¹⁹ Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А. и др. *Конституционное право*. М., 2017.

²⁰ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О противодействии коррупции» // *СЗ РФ*. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

²¹ Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Вопросы перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации: проблемы теории и практики // *Вестник Московского университета МВД России*. 2016. № 5. С. 121—125.

²² Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3851.

²³ Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А. и др. *Муниципальное право России: Учеб.-метод. пособие*. М., 2017.



Реализация перечисленных направлений профилактики будет осуществляться путем:

♦ разработки государственных муниципальных программ;

♦ выявления лиц, склонных к совершению правонарушений.

К числу субъектов профилактики относятся федеральные, региональные и муниципальные органы власти, а также органы внутренних дел²⁴, Следственный комитет и Прокуратура РФ.

В целях повышения эффективности противодействия коррупции в органах местного самоуправления представляется необходимым разработать:

1) соответствующий современным требованиям план и на этой основе подготовить комплексную программу профилактики и предупреждения коррупции в каждом органе местного самоуправления;

2) обеспечить эффективную антикоррупционную экспертизу всех документов, которые принимаются на всех уровнях организации с местного самоуправления;

3) через широкую общественность обсуждать наиболее важные проблемы жизни, изучать и учитывать общественное мнение, обеспечить прозрачность, публичность и открытость принимаемых руководством решений (необходимо задействовать возможности СМИ и интернет-ресурсов)²⁵;

4) проводить обязательную конкурсную процедуру и тщательный отбор кандидатов на замещение вакантных должностей, связанных с использованием властных полномочий (переработать квалификационные требования и должностные инструкции сотрудников муниципальных органов, предусмотрев возможности использования сведений ФСБ, МВД, налоговых органов для изучения личности кандидатов);

5) повышать личную ответственность руководителей всех уровней за деятельность подчиненных и конкретные результаты на вверенном участке работы (создать эффективную систему антикоррупционных стимулов, мер морального и материального поощрения сотрудников);

6) организовать действенную и обязательную систему переподготовки управленческих кадров городского и районного звена, в рамках которой обеспе-

чить проведение специальных учебных курсов по профилактике коррупции и обучение возможностям использования современных форм и методов управления, исключающих возможность коррупционного поведения;

7) разработать, внедрить и использовать в деятельности органов местного самоуправления современные формы и методы управленческой деятельности («система одного окна», «электронный документооборот», видеофиксацию и видеонаблюдение общения должностных лиц с гражданами и т.д.).

Прежде всего в последнее время значительно усилена карательная политика государства в отношении коррупции. На сегодняшний день в России создано одно из лучших антикоррупционных законодательств в мире.

Один из резонансных законов, принятых недавно, — это так называемый реестр коррупционеров, который заработал с января 2018 г.²⁶.

С нашей точки зрения улучшение в вопросе противодействия коррупции не наблюдается прежде всего по причине разрыва законодательства с практическим правоприменением.

Важной составляющей противодействия коррупции является создание условий, способствующих предупреждению коррупционных проявлений, которые должны осуществляться по таким направлениям, как: повышение правовой культуры и профессионального уровня государственных муниципальных служащих, законодательное обеспечение противодействия коррупции, и совершенствование государственного управления.

Представляется, что реализация указанных мер позволит не только создать реальные действенные механизмы противодействия коррупции, но и улучшить ситуацию в органах местного самоуправления современной России.

²⁴ *Зинченко Е.Ю.* Административно-правовая деятельность органов внутренних дел по борьбе с правонарушениями корыстной направленности: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1993.

²⁵ *Богданов А.В., Завьялов И.А., Ильинский И.И.* и др. Особенности противодействия киберпреступности подразделениями уголовного розыска. М., 2016.

²⁶ URL: <https://gossluzhba.gov.ru/reestr/>