

О ТЕОРЕТИЧЕСКОМ И ПРИКЛАДНОМ ЗНАЧЕНИИ МОНОГРАФИИ П.А.КАБАНОВА «АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ МОНИТОРИНГ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ»

Аннотация. Объектом исследования является преступность как негативное массовое социально-правовое явление. Предметом – антикоррупционный мониторинг на региональном уровне, в регламентации и осуществлении которого в России сегодня имеется масса нерешенных проблем. В качестве реального инструмента совершенствования данной деятельности рассматривается вышедшая в 2015 году монография д.ю.н. профессора П.А.Кабанова, анализируются полученные автором в результате анализа большого объема материала представляющие большой интерес выводы и предложения теоретического и прикладного характера. Использован системный метод исследования преступности, коррупции и связанных с ними негативных социально-юридических явлений, а также сравнительный, исторический, анализа и синтеза. Делается вывод о возможности и целесообразности использования предлагаемых автором подходов к оценке коррупции, ее причин и эффективности мер противодействия к организации соответствующего мониторинга преступности в целом и ее конкретных видов, а также системной оценки состояния национальной и общественной безопасности, в том числе социальной напряженности, без чего в современных условиях не представляется возможным адекватно оценить эффективность принимаемых или предлагаемых мер в сфере предупреждения преступности и коррупции, в частности.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционный мониторинг, предупреждение преступности, системный подход, последствия коррупции, социальная напряженность, объекты антикоррупционного мониторинга, причины коррупции, субъекты антикоррупционного мониторинга, региональное законодательство.

Abstract: The research object is criminality as a negative socio-legal phenomenon. The research subject is anti-corruption monitoring on the regional level and the problems of its regulation and implementation. The author considers and analyzes the study of Professor P.A. Kabanov published in 2015, his theoretical and practical suggestions based on the analysis of the wide range of materials. The author applies the system method to analyze criminality, corruption, and the related negative socio-legal phenomena, and the comparative, historical methods, analysis and synthesis. The author concludes about the possibility and reasonability of use of the approaches to assessing corruption, its reasons, and criminality monitoring effectiveness in general and its particular types, and the system assessment of the condition of the national and public security, including social tension, proposed by P.Kabanov. At present, it is impossible to evaluate the effectiveness of the measures taken or proposed in the sphere of criminality and corruption prevention without these approaches.

Key words: corruption, anti-corruption monitoring, criminality prevention, system approach, corruption consequences, social tension, anti-corruption monitoring objects, reasons of corruption, anti-corruption monitoring subjects, regional legislation.

По нашему глубокому убеждению, не будет преувеличением сказать, что заметным событием в криминологической науке явился выход в 2015 году в свет монографии д.ю.н. профессора П.А.Кабанова, посвященной состоянию и проблемам совершенствования антикоррупционного мониторинга [1].

Этой проблемой автор занимается достаточно давно и можно сказать, что монография явилась своеобразным итогом глубоких и обширных исследований. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что сделанные выводы и предложения

базируются не только на исследовании огромного количества научных трудов, но и скрупулезном анализе нормативной базы регионального и муниципального уровня.

Как указывает автор, им проанализированы «законы субъектов Российской Федерации (84), действующие и утратившие силу федеральные и региональные подзаконные нормативные правовые акты (58), муниципальные нормативные правовые акты (138), регулирующие вопросы организации и проведения регионального и муниципального антикоррупционного мониторинга. Изу-

чены результаты правоприменительной практики органов прокуратуры и судебных органов (36 дел) по вопросам правового обеспечения организации и проведения антикоррупционного мониторинга. Получены, проанализированы и оценены материалы результатов проведенного регионального (муниципального) антикоррупционного мониторинга, в том числе и размещенные на официальных сайтах органов государственной власти и/или органов местного самоуправления (96)» [1. с.9].

Основным выводом из проделанной работы можно считать заключение о том, что на сегодняшний день – через семь лет после принятия Закона «О противодействии коррупции» – на федеральном уровне не определено понятие «антикоррупционного мониторинга», а в каждом регионе пытаются дать своё определение и включить в данную деятельность большее или меньшее количество разноплановых показателей.

Этого, собственно, и следовало ожидать, поскольку изначально в законе коррупция не была определена как «негативное юридическое явление», как предполагалось в первом «Национальном плане противодействия коррупции» с определением причин, условий, количественных и качественных характеристик, включая негативные последствия для экономики, социальной стабильности и авторитета Власти в целом.

В монографии автор берет на себя в сложившихся условиях ответственность и предлагает свое определение антикоррупционного мониторинга, как и предложение закрепить его на законодательном уровне: «антикоррупционный мониторинг – это профессиональная деятельность уполномоченных на то органов, должностных лиц и иных субъектов антикоррупционной политики по измерению реального состояния коррупции и/или отдельных форм ее проявления, причин коррупции (коррупционных и/или коррупциогенных факторов), результатов реализации антикоррупционной политики в соответствии с установленными методикой и правилами ее осуществления на определенной территории в определенный период времени» [1. с.27].

Далее автором последовательно раскрывается каждая из составных частей данной деятельности и читателю становится понятно, что на сегодняшний день нет ни «профессиональной деятельности уполномоченных на то органов», ни единообразного понимания и законодательного закрепления показателей «реального состояния коррупции», как и причин коррупции, ни аналогичного понимания и регламентации оценки «результатов реализации антикоррупционной политики».

При этом также становится понятным, что без решения данных основополагающих вопросов практически невозможной становится оценка целе-

сообразности введения каких-либо новелл в сфере противодействия коррупции, о чем можно постоянно слышать на самых разных уровнях – от применения по китайскому опыту смертной казни, по итальянскому – конфискации имущества и т.д., включая недавние предложения лишать коррупционеров повышенной на сегодняшний день пенсии [2].

Можно законодательно утвердить что угодно и назвать это «эффективной антикоррупционной мерой», но если не определены критерии оценки коррупции, то не определить и влияние на нее каких-либо принимаемых решений, равно как и хронически не принимаемых.

Сознавая наличие указанных проблем, автор в дальнейшем изложении материала предлагает целый ряд положений, определений, подходов к решению задач, делающих представленную монографию крайне полезной для практического использования.

Например, П.А.Кабанов предлагает, что «в качестве оснований классификации антикоррупционного мониторинга должны выступать: объект антикоррупционного мониторинга, инструментарий (методы и средства) противодействия коррупции, субъект осуществления антикоррупционного мониторинга и другие.

Из всех выделенных нами выше оснований классификации наиболее часто используется первый критерий – объект антикоррупционного мониторинга, который сам обычно делится на основной и дополнительный.

По этому основанию антикоррупционный мониторинг можно классифицировать на основной, то есть тот, который обычно указывается в региональном антикоррупционном законодательстве, – это:

- а) коррупция или ее виды;
- б) причины коррупции (коррупционные и/или коррупциогенные факторы, в том числе и субъективного характера);
- в) результаты (меры) реализации антикоррупционной политики или эффективность противодействия коррупции» [1. с.56].

В отдельных случаях дополнительным объектом антикоррупционного мониторинга могут выступать коррупционные риски, связанные с профессиональной (служебной, управленческой) деятельностью государственных и/или муниципальных служащих либо восприятие уровня коррупции в органах исполнительной власти населением» [1. с.57].

Применительно к данному вопросу автором предлагаются дополнительные виды (объекты) мониторинга:

- «мониторинг положительного опыта противодействия коррупции – это деятельность субъектов антикоррупционного мониторинга по анализу и оценке положительного опыта противодействия коррупции в других регио-

нах государства, в том числе государственных органах и муниципалитетах, либо за рубежом;

- мониторинг открытости антикоррупционной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления – это деятельность субъектов антикоррупционного мониторинга по анализу и оценке степени информационной открытости деятельности органов государственной власти и/или органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции и/или реализации антикоррупционной политики.

- мониторинг антикоррупционной правоприменительной практики – это деятельность специализированных субъектов антикоррупционного мониторинга по анализу и оценке эффективности правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции, в том числе:

- 1) мониторинг эффективности оперативно-розыскной деятельности по выявлению коррупционных преступлений;
- 2) мониторинг эффективности предварительного расследования уголовных дел о коррупционных преступлениях;
- 3) мониторинг судебных решений по уголовным делам о коррупционных преступлениях;
- 4) мониторинг исполнения представлений органов предварительного расследования и определений суда об устранении причин и условий, способствующих совершению коррупционных преступлений,
- 5) мониторинг исполнения наказаний в отношении осужденных за коррупционные преступления» [1.с. 69-70] и другие.

При этом особенно важно привести замечание автора о том, что «при осуществлении мониторинга коррупции необходимо иметь в виду, что коррупционные правонарушения по степени общественной опасности подразделяются на три самостоятельные группы:

- а) коррупционные преступления,
- б) коррупционные административные правонарушения,
- в) коррупционные дисциплинарные проступки.

По этому основанию мониторинг коррупции можно классифицировать на мониторинг коррупционных преступлений (криминологический мониторинг коррупции); мониторинг коррупционных административных правонарушений; мониторинг коррупционных дисциплинарных проступков» [1. с.75-76].

Говоря о правовой базе данной деятельности, автор особо подчеркивает, что необходима единая концепция регионального антикоррупционного мониторинга, представляющая собой «сформированные разработчиком идеи относи-

тельно целей, объекта, форм осуществления, содержания и будущего значения этого нормативного правового акта. В концепции должно быть указано действие этого нормативного правового акта во времени (постоянный, регулярный, временный) и пространстве (субъект РФ или муниципальное образование), по кругу лиц (органы государственной власти, органы местного самоуправления, институты гражданского общества, население). При этом необходимо, чтобы эта концепция регионального антикоррупционного мониторинга становилась неотъемлемой частью региональной правовой системы противодействия коррупции и не вступала с ней в противоречие» [1. с.83].

Не ставя перед собой цели обстоятельного освещения всего содержания монографии, позволим себе возможным только отметить, что и далее автором обстоятельно раскрыты важнейшие аспекты рассматриваемой проблемы и даны предложения относительно понимания объектов мониторинга, причин и последствий коррупции, подходов к их измерению на базе используемых в настоящее время подходов в криминологии, что заинтересованные читатели смогут сами оценить при знакомстве с работой.

При этом, на наш взгляд, работа П.А.Кабанова позволяет сделать еще ряд выводов теоретического и прикладного характера.

Во-первых, всё то, что сказано и предложено применительно к антикоррупционному мониторингу, ориентированному на исследование коррупции и связанных с нею объектов, целесообразно, опираясь на принцип системности, образно выражаясь, «по горизонтали» распространить оценки и подходы на другие криминологически значимые негативные явления: алкоголизм, наркоманию, бродяжничество, проституцию и другие. И мы увидим, что и здесь так же нет в регионах единого подхода, критериев оценки состояния и эффективности мер противодействия и т.д.

Применительно к последствиям коррупции целесообразно сказать о росте социальной напряженности как достаточно длительном недовольстве значительных масс населения деятельностью властей по устранению недостатков в различных сферах жизни общества. Это недовольство может касаться как состояния коррупции и антикоррупционных мер, в частности, мягкости наказания, так и иных проблем, связываемых населением со злоупотреблением властью (закупка за бюджетные деньги элитных автомобилей, назначение чиновникам повышенных зарплат и льгот по медицинскому обслуживанию, лоббирование интересов частных компаний в ущерб экологии и т.д. и т.п.).

Следует отметить, что при очевидной тенденции роста недовольства населения различными сторонами сегодняшней жизни – от немотивиро-

ванного роста цен на продукты питания, услуги ЖКХ, страхование автогражданской ответственности и т.д. и т.п. мониторинг социальной напряженности, как и антикоррупционный, ничем и нигде сегодня не урегулирован [3].

Во-вторых, «по вертикали» целесообразно всё изложенное применить к оценке преступности в целом, закрепив аналогичным образом на законодательном уровне как единообразное содержание, так и процедуры данной деятельности. При этом появится возможность, оценивая состояние преступности, говорить как о ее составных частях (организованной, рецидивной, профессиональной и т.д.), их причинах, условиях и эффективности принимаемых мер, включая оценку латентной составляющей, так и о последствиях, включая страх в обществе, уровень доверия к правоохранительным органам, распространения криминальной субкультуры и т.д., о необходимости чего уже давно говорят криминологи на различных уровнях [4].

В-третьих, двигаясь дальше «по вертикали», мы приходим к выводу о необходимости аналогичного построения и регламентации деятельности в системе обеспечения национальной безопасности, где преступность является лишь одним из объектов предупредительного воздействия.

На наш взгляд, П.А.Кабанов в силу присущей ему скромности не сказал этого в заключении к монографии, ограничившись общим указанием на то, что «на всех уровнях власти необходимо принять ряд следующих первоочередных мер:

- разработать теоретические основы антикоррупционного мониторинга как измерительного

инструмента результативности национальной государственной политики противодействия коррупции;

- принять необходимые и достаточные организационно-правовые меры по формированию национальной системы антикоррупционного мониторинга;
- разработать и принять федеральный закон «Об антикоррупционном мониторинге в Российской Федерации», целую группу подзаконных нормативных правовых актов, предусмотрев в них механизмы закрепления правил или порядка и методики проведения измерения коррупции, ее причин и результативности антикоррупционных мер, установив единый национальный перечень мониторинговых показателей и внедрить их в антикоррупционную деятельность;
- обеспечить подготовку и/или переподготовку квалифицированных кадров ...» [1. с.151-152].

При этом внимательному читателю понятно, что измерять коррупцию как «явление» можно только после изменения её понятия в ФЗ «О противодействии коррупции», а рассматривать последствия – после внесения соответствующих дополнений в «Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» [5] и т.д.

В любом случае нужно начинать, как отметил автор, с «создания временной межведомственной рабочей группы по разработке концепции регионального антикоррупционного мониторинга из компетентных и добросовестных разработчиков» [1. с.83], которые, будем надеяться, не останутся на полпути и увидят проблему с системных позиций.

Библиография:

1. Кабанов П.А. Антикоррупционный мониторинг в субъектах Российской Федерации: вопросы теории и практики правового регулирования: монография / П.А.Кабанов.-Н.Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015.-181 с.
2. Олег Михеев предложил лишать права на пенсию по выслуге лет чиновников, совершивших преступление против госвласти. URL:http://www.spravedlivo.ru/5_70998.html.
3. Фещенко П.Н. Место и роль коррупции в генезисе социальной напряженности: монография. / П.Н.Фещенко. Киров: Издательство Вятского государственного гуманитарного университета. 2011.-143 с. и др.
4. Здоровье нации и национальная безопасность. Под редакцией профессора А.И.Долговой. М., Российская криминологическая ассоциация, 2013.-380 с. и др.
5. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537). Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/195521/#block_1000#ixzz3lioFE2KU

References (transliterated):

1. Kabanov P.A. Antikorruptsionnyi monitoring v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii: voprosy teorii i praktiki pravovogo regulirovaniya: monografiya / P.A.Kabanov.-N.Novgorod: Nizhegorodskaya akademiya MVD Rossii, 2015.-181 s.
2. Oleg Mikheev predlozhit lishat' prava na pensiyu po vysluge let chinovnikov, sovershivshikh prestuplenie protiv gosvlasti. URL:http://www.spravedlivo.ru/5_70998.html.
3. Feshchenko P.N. Mesto i rol' korruptsii v genezise sotsial'noi napryazhennosti: monografiya. / P.N.Feshchenko. Kirov: Izdatel'stvo Vyatskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta. 2011.-143 s. i dr.
4. Zdorov'e natsii i natsional'naya bezopasnost'. Pod redaktsiei professora A.I.Dolgovoi. M., Rossiiskaya kriminologicheskaya assotsiatsiya, 2013.-380 s. i dr.
5. Strategiya natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda // Utv. Ukazom Prezidenta RF ot 12 maya 2009 g. N 537). Sistema GARANT: http://base.garant.ru/195521/#block_1000#ixzz3lioFE2KU