

УДК 343.9:328.185

П. Н. ФЕЩЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент, докторант

*Волго-Вятский институт (филиал) Московского государственного
юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Киров, Россия*

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МОНИТОРИНГА: ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА

Цель: исследование понятия и состояния антикоррупционного мониторинга и выработка мер по повышению его эффективности.

Методы: диалектический метод познания, позволяющий изучать происходящие в обществе явления и процессы в их историческом развитии, во взаимосвязи и взаимообусловленности, а также основанные на нем общенаучные, специальные и частноправовые методы.

Результаты: проведен анализ понятия и состояния антикоррупционного мониторинга в России как деятельности по отслеживанию характеристик коррупции и результатов реализации антикоррупционных мероприятий; установлено, что сегодня отсутствуют узаконенные критерии оценки негативных последствий коррупции для государства и общества; предложены и обоснованы показатели состояния коррупции и антикоррупционной деятельности в виде комплексного «ущерба», где существенной составляющей является рост социальной напряженности в обществе.

Научная новизна: предложено введение качественного показателя оценки коррупции в виде комплексного «ущерба»: сумм назначенных и неуплаченных штрафов за коррупционные преступления, падения авторитета власти, роста эмиграции, фактов самосуда и т. д.; обоснована целесообразность оценки социальной напряженности в обществе как комплексного показателя недовольства населения проводимой политикой, в том числе в сфере противодействия коррупции. Предложена криминализация деяний, ведущих к существенному росту социальной напряженности и совершению преступлений.

Практическая значимость: результаты исследования восполняют существующий сегодня пробел в критериях оценки состояния коррупции и эффективности мер противодействия, устанавливая единообразные подходы в данной сфере, позволяя повысить ответственность за деяния, ведущие к существенному росту социальной напряженности, а также могут быть использованы в законотворческой и педагогической деятельности в образовательных учреждениях юридического профиля.

Ключевые слова: коррупция; антикоррупционный мониторинг; причины преступности; социальная напряженность; предупреждение преступности и коррупции.

Введение

В последнее время руководство страны, ученые, законодатели, политики и простые граждане проявляют повышенное внимание к проблемам борьбы с коррупцией и ее результатам. Принят большой пакет антикоррупционных документов различного уровня, озвучены огромные цифры ущерба и имена высокопоставленных чиновников – коррупционеров, однако по-прежнему остается масса нерешенных проблем и большое число недовольных результатами реализации намеченных мероприятий. Это недовольство проявляется как в выступлениях первых лиц, озвучивающих цифры разворованных бюджетных средств; исследователей, отмечающих выявленную тенденцию все более мягких наказаний «за-

рвавшимся чиновникам», так и простых граждан, страдающих от вымогательства, волокиты и коррумпированности должностных лиц.

При объявленной властями «войне с коррупцией» необходимо периодически подводить итоги, оценивать состояние «врага» и отчитываться перед избирателями, т. е. проводить антикоррупционный мониторинг, под которым мы понимаем систематическое отслеживание результатов реализации антикоррупционных мер и состояния коррупции в обществе.

Сложившаяся в настоящий момент ситуация показывает, что разные субъекты на разных уровнях власти проводят антикоррупционный мониторинг по собственному усмотрению, так как отсутствует четкое определение антикорруп-

ционного мониторинга. При этом сам «мониторинг» понимается неоднозначно и охватывает совершенно различные показатели.

Так, еще в 2011 г. П. А. Кабанов отмечал, что «на сегодняшний день в региональном законодательстве понятие антикоррупционного мониторинга определяется по-разному. В одних субъектах РФ дается неполное определение с нарушением законодательной техники... В других происходит перечисление различных видов антикоррупционного мониторинга без пояснения содержания этого инструмента антикоррупционной политики... Третьи заимствуют в полном объеме этот термин из Модельного закона СНГ...» [1, с. 276].

Результаты исследования

В рассматриваемой работе автор предлагает определение данного явления, которое, на наш взгляд, может служить основанием для последующих исследований: «антикоррупционный мониторинг – это профессиональная деятельность по измерению реального состояния коррупции и/или отдельных форм (видов) 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 за определенный период времени» [1, с. 280].

Следует отметить, что в настоящее время проведены многочисленные исследования, касающиеся различных составных частей или аспектов общей картины противодействия коррупции, что также можно отнести к важным сторонам антикоррупционного мониторинга: сложившейся практики назначения уголовных наказаний за коррупционные преступления [2], содержания публикаций о выявленных фактах коррупции, состояния правового регулирования антикоррупционного мониторинга [3, с. 38–43], изменения типичных размеров взяток, предлагаемых муниципальным служащим [4], динамики антикоррупционного взаимодействия власти и институтов гражданского общества [5, с. 25–31] и др.

В то же время, на наш взгляд, при всей четкости и понятности данного П. А. Кабановым определения антикоррупционного мониторинга

в рассматриваемой сфере сегодня существует целый ряд проблем теоретического и прикладного характера. Прежде всего, не определена та цель, которая должна быть достигнута и о степени приближения к которой следует регулярно отчитываться. Если ориентироваться на основополагающий ФЗ-273 «О противодействии коррупции» 2008 г., то в нем вопрос о способах измерения коррупции «в начальной точке» и «в отчетной» отсутствует.

По определению, данному в Национальной стратегии противодействия коррупции 2010 г., основная цель антикоррупционного мониторинга – это «искоренение причин и условий коррупции»¹, поскольку если не будет причин, не будет и противоправных деяний. По аналогии можно сказать, не будет голодных, не будет причины красть. По другой аналогии – будет коммунизм, писали в программных документах КПСС, не будет преступности (а значит, и коррупции).

Мы согласны с И. В. Бестужевым-Лада, что есть необходимость разработать нормативный прогноз развития общества [6] – поэтапного решения разноплановых задач для достижения поставленной цели.

Как указывают специалисты в теории систем, именно «цель» определяет все последующие шаги и, прежде всего, «дерево целей», систему задействованных субъектов, ресурсное обеспечение, контрольные точки и оценочные показатели [7].

Если определить цель «снизить число коррупционных преступлений», можно или устранять причины коррупции, или «играть статистикой». Если есть цель «снизить ущерб от коррупции», то возникает необходимость называть не только цифры «откатов» и хищений, но и возвращенных преступниками средств (в этом случае граждане могут избежать необходимости второй раз оплачивать (через налоги), например, покупку томографов, создание системы ГЛОНАСС и т. д.).

Показательно, что на заседании Президентского совета по противодействию коррупции в октябре 2013 г. наряду с уже привычными цифрами многомиллиардных хищений и взяток уже

¹ Национальная стратегия противодействия коррупции: утверждена указом Президента Российской Федерации № 460 от 13 апреля 2010 г. // Российская газета. 2010. 13 апреля.

прозвучала цифра, что за первые полгода 2013 г. коррупционерам начислили 20 млрд штрафов, а те возместили лишь 20 млн рублей, и были сделаны выводы о неэффективности принятых ранее подходов в сфере воздействия на коррупцию² [8]. Председатель Верховного суда России В. Лебедев по данному поводу отмечал, что «в 2010 г. суды назначили в уголовных делах 1 млрд 800 млн руб. штрафа. Из них 470 млн руб. были заплачены добровольно, 180 млн руб. взыскали принудительно, еще 1 млрд 140 млн руб. повисло в воздухе» [9].

Если «ущерб» от коррупции понимать шире, то возникает необходимость измерить и падение авторитета власти, рост протестных выступлений, актов самосуда как показателя недоверия правоохранительным органам, эмиграции, суицида, пьянства, и уровня рождаемости/смертности. Комплексным же показателем, на наш взгляд, мог бы быть измеренный уровень «социальной напряженности» как показатель недовольства населения деятельностью властей различного уровня. Изменение социальной напряженности будет требовать выяснения причин, в числе которых могут быть и коррупционные аспекты от коррупции до «вялости» в борьбе и игнорирования интересов населения. В случае наличия неудовлетворенности состоянием борьбы с коррупцией необходимо измерить количественные и качественные показатели ее состояния, установленные криминологами, и выработать меры по ликвидации неблагоприятных тенденций.

Выработка таких мер будет также одним из оценочных показателей в деятельности власти, как и ход их реализации. Оцениваться должны и материалы СМИ, которые могут снижать или повышать авторитет власти, вскрывать или обнажать проблемы и, в итоге, вести к росту или снижению социальной напряженности.

Активное использование СМИ в целях формирования нетерпимости к коррупционному поведению вызывает в общественном сознании разные, в том числе негативные, эффекты. Крайне важным при этом, по нашему мнению, является определение вектора настроения масс – планиру-

ют ли они для улучшения ситуации и проведения реальной борьбы с коррупцией и отстаивания своих прав перейти к неконституционным и насильственным акциям?

При росте таких настроений следует принимать самые кардинальные меры, вплоть до привлечения виновных лиц к ответственности по предлагаемым нами к введению в УК РФ статьям «Доведение до массовых беспорядков» и «Доведение до самосуда».

В октябре 2013 г. узаконена ответственность муниципальной власти за возникновение межнациональных конфликтов [10]. Как представляется, в данном направлении следует идти дальше, вводя ответственность за существенный рост социальной напряженности и наступившие преступные последствия.

Криминологи уже давно оценили несостоятельность факторного подхода к определению причин преступности, увязывавшего, например, безработицу и преступность, пьянство и преступность и т. д. Сегодня понятно, что к преступности ведет не сама безработица, а безработица плюс низкое пособие по безработице и т. д. Современные ученые считают необходимым, прежде всего, учитывать правосознание личности, ее ценностные установки и т.д., что в итоге и приведет к верным прогнозам преступного поведения [11].

На наш взгляд, именно комплексная оценка настроений масс, выражающаяся через «социальную напряженность» как важный криминогенный фактор, и позволит в итоге оценить эффективность принимаемых мер антикоррупционной направленности в ходе соответствующего антикоррупционного мониторинга [12].

Оценка отдельных факторов – количества принятых нормативных актов, осужденных коррупционеров, размера ущерба и т. д. не позволяет в комплексе оценить эффективность всей антикоррупционной деятельности – от реакции на повышение цен на продукты (например, куриные яйца, подорожавшие «вдруг» в октябре 2013 г. почти в два раза), на бензин, платы за проезд до неконтролируемой коррупционерами миграции и т. д. и т. п., что может привести к тому, что власть проглядит угрожающее безопасности развитие событий.

На наш взгляд, здесь уместным может быть рассмотрение современных теоретических воз-

² Путина не устраивает мягкое антикоррупционное законодательство... В первой половине 2013 г. за получение взяток осуждены почти 700 человек, и только 8 % взяточников получили реальные сроки лишения свободы...

зрений на теорию управляемого хаоса. Как, например, пишет Стивен Манн, «...песчинки складывают одна к одной до тех пор, пока в результате критического состояния последняя не создаст лавину... Система работает в сторону главного изменения как результат небольших, в основном игнорируемых событий ...» [13].

На наш взгляд, это как раз подходит к описанной выше ситуации постепенного накопления протестного потенциала среди различных слоев населения, где коррупционные деяния являются наиболее раздражающими население факторами.

Показательно высказывание в СМИ одного из высокопоставленных английских чиновников по поводу массовых погромов в Лондоне в августе 2011 г., что «подобные события никак предугадать нельзя». Да, там было веками спокойно, но там живет огромная масса выходцев с того самого Ближнего Востока, где «полюхало» уже с начала года! Как известно, в свое время проглядела крах и 300-летняя династия Романовых в России, несмотря на открытые заявления большевиков о намерении «поднять недовольных» и совершить революцию.

Такую же «близорукость» отмечает Э. М. Шур применительно к трактовке Властями причин погромов в США летом 1965 г., считавших, что «насилие имело характер «судорог», «необъяснимой ярости» и вообще было «беспредметным», что свидетельствовало о поразительном непонимании истинной природы и значения этих беспорядков...» [14, с. 186].

Как представляется, применительно к антикоррупционному мониторингу в рассматриваемом аспекте уместным может быть ссылка на положение Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг., где ставится задача «создания эффективной системы обратной связи, позволяющей государству корректировать проводимую антикоррупционную политику на основе информации о ее результативности, полученной от населения и институтов гражданского общества...»³.

³ О национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 гг. и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции № 297 от 13 марта 2012 г.: Национальный план противодействия коррупции на

Достижению успеха, как справедливо указывают авторы [15, с. 39], здесь могут способствовать наличие системы мониторинга динамики угроз, позволяющей достоверно прогнозировать развитие ситуации в интересах безопасности..., а также создание благоприятных условий жизнедеятельности людей, исключая обострение конфликтов.

Эта деятельность потребует оценки не только числа «граждан, не довольных деятельностью властей», но и установления доли тех, кто готов участвовать в открытых акциях протеста, а также насильственных действиях с оружием или без такового, включая совершение террористических актов для отмены соответствующих решений. Потребуется реагирование на рост этих «долей» за год и выяснение их причин, в том числе связанных с ростом числа бедных и неблагополучных семей, обманутых «дольщиков», «разбазариванием бюджетных средств», мягкостью наказания коррупционеров и т. д. и т. п.

Выводы

Таким образом, анализируя принятый в декабре 2010 г. новый Федеральный закон «О безопасности»⁴, можно сделать вывод, что он в ст. 2 в числе основных принципов определяет «приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности», в ст. 3 при регламентации деятельности по обеспечению безопасности на первое место ставит «прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности» (ч. 1), на что и направлена данная работа автора.

Список литературы

1. Кабанов П. А. Понятие антикоррупционного мониторинга как криминологической категории // Право и практика. Научные труды Ин-та Московской государственной юридической академии имени О. Е. Кутафина в г. Кирове. 2011. № 8. С. 276.
2. Павлинов А. В. Угрозы безопасности России. Антикоррупционный и антиэкстремистский мониторинг. М.: Юрлитинформ, 2012. 280 с.
3. Кабанов П. А. Правовое регулирование антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации

2012–2013 гг.: утвержден указом Президента РФ // Собрание законодательства РФ № 12. 19 марта. Ст. 1391.

⁴ О безопасности: Федеральный закон № 390-ФЗ от 28.12.2010 // СПС Консультант Плюс.

на муниципальном уровне // Мониторинг правоприменения. 2013. № 2. С. 38–43.

4. Получение взятки муниципальным служащим: уголовно-правовые и криминологические аспекты. М.: Юрлитинформ, 2012. 296 с.

5. Кабанов П. А. Криминологический мониторинг взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции // Мониторинг правоприменения. 2012. № 4. С. 25–31.

6. Бестужев-Лада И. В. Нормативное социальное прогнозирование: возможные пути реализации целей общества. Опыт систематизации. М.: Наука, 1987. 213 с.

7. Клир Дж. Системология. Автоматизация решения системных задач: пер. с англ. М.: Радио и связь, 1990. 544 с.

8. URL: <http://www.newstube.ru/media/putina-ne-ustrivaet-myagkoe-antikorrupcionnoe-zakonodatel-stvo>

9. Куликов В. Сидите долго – платите быстро // Российская газета. 2012. 2 марта.

10. URL: <http://news.mail.ru/politics/15220983/>

11. Эминов В. Е. Причины преступности в России: криминологический и социально-психологический анализ. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. 128 с.

12. Фещенко П. Н. Место и роль коррупции в генезисе социальной напряженности. Киров: Изд-во Вятского государственного гуманитарного университета, 2011.

13. Манн С. Теория хаоса и стратегическое мышление: пер. с англ. URL: <http://4as.info/pub/970>

14. Шур Э. М. Наше преступное общество. Социальные и правовые источники преступности в Америке: пер. с англ. Ю. А. Неподаева. М.: Прогресс, 1977. С. 186.

15. Пилюгин Д. С., Пилюгина Т. В. Национальная безопасность на уровне региона как фактор снижения напряженности в обществе и формирования толерантности // Российский следователь. 2012. № 21. С. 39.

В редакцию материал поступил 13.01.14

© Фещенко П.Н., 2014

Информация об авторе

Фещенко Павел Николаевич, кандидат юридических наук, доцент, руководитель кафедры уголовно-правовых дисциплин, Волго-Вятский институт (филиал) Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА)

Адрес: 610000, г. Киров, ул. Московская, 30, тел.: (8332) 64-03-01

E-mail: fpn2005@mail.ru

Как цитировать статью: Фещенко П. Н. Функционирование системы антикоррупционного мониторинга: вопросы повышения качества // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 1 (29). С. 66–71.

P. N. FESHCHENKO,

PhD (Law), Associate Professor, doctoral

Volga-Vyatka Institute (branch) of Moscow State Juridical University named after O. E. Kutafin, Kirov, Russia

FUNCTIONING OF ANTI-CORRUPTION MONITORING SYSTEM: ISSUES OF QUALITY IMPROVING

Objective: to study the concept and state of anticorruption monitoring and to develop measures to improve its effectiveness.

Methods: dialectical method of cognition, which allows to study phenomena and processes occurring in society in their historical development, interrelationship and interdependence, as well as general scientific, special and private law methods based on it.

Results: The analysis is carried out of concepts and state of anti-corruption monitoring in Russia as an activity of tracing the corruption characteristics and impact of anti-corruption measures; it is found that today there are no legislated criteria for assessing the negative effects of corruption on the state and society; indicators are proposed and justified of corruption and anti-corruption activities in the form of complex "damage", where growth of social tension is an essential component.

Scientific novelty: The introduction of a quality evaluation index of corruption is proposed in the form of a comprehensive "damage": the amount of the imposed and unpaid penalties for corruption offenses, damaging the government authority, the growth of emigration, the facts of lynching, etc.; reasonability of social tension assessment is proved as the complex indicator of the population discontent with policy, including in the field of anti-corruption struggle. It is proposed to criminalize the offenses leading to a substantial increase in social tension and committing crimes.

Practical value: the research results make up for the existing gap in the assessment criteria for corruption and effectiveness of countermeasures by establishing a uniform approach in this area, which will increase the liability for the acts leading to a substantial increase in social tension, and can also be used in legislative and educational activities in law educational institutions.

Key words: corruption, anti-corruption monitoring; causes of crime; social tension; crime and corruption prevention.

References

1. Kabanov, P. A. Ponyatie antikorrupcionnogo monitoringa kak kriminologicheskoi kategorii (Notion of anti-corruption monitoring as a criminological category). *Pravo i praktika. Nauchnye trudy In-ta Moskovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii imeni O. E. Kutafina v g. Kirove*, 2011, no. 8, p. 276.
2. Pavlinov, A. V. *Ugrozy bezopasnosti Rossii. Antikorrupcionnyi i antiextremistskii monitoring* (Threats to security of Russia. Anti-corruption and anti-extremist monitoring). Moscow: Yurlitinform, 2012. 280 p.
3. Kabanov, P. A. Legal regulation of anti-corruption monitoring in the Russian Federation subjects at municipal level. *Monitoring pravoprimeneniya*, 2013, no. 2, pp. 38–43 (in Russ.).
4. *Poluchenie vzyatki munitsipal'nym sluzhashchim: ugolovno-pravovye i kriminologicheskie aspekty* (Taking a bribe by a municipal servant: criminal-legal and criminological aspects). Moscow: Yurlitinform, 2012. 296 p.
5. Kabanov, P. A. Criminological monitoring of interaction between state power bodies of the Russian Federation subjects and civil society institutions in the sphere of corruption counteraction. *Monitoring pravoprimeneniya*, 2012, no. 4, pp. 25–31 (in Russ.).
6. Bestuzhev-Lada, I. V. *Normativnoe sotsial'noe prognozirovanie: vozmozhnye puti realizatsii tselei obshchestva. Opyt sistematizatsii* (Normative social predicting: possible ways of achieving the society's goals. Experience of systematization). Moscow: Nauka, 1987. 213 p.
7. Klir, Dzh. Sistemologiya. *Avtomatizatsiya resheniya sistemnykh zadach: per. s angl.* (Automatization of system tasks solving: transl. from English) Moscow: Radio i svyaz', 1990. 544 p.
8. <http://www.newstube.ru/media/putina-ne-ustraivaet-mygkoe-antikorrupcionnoe-zakonodatel-stvo>
9. Kulikov, V. Sidite dolgo – platite bistro (Sit long – pay quick). *Rossiiskaya gazeta*, 2012, 2 March.
10. <http://news.mail.ru/politics/15220983/>
11. Eminov, V. E. *Prichiny prestupnosti v Rossii: kriminologicheskii i sotsial'no-psikhologicheskii analiz* (Causes of crime in Russia: criminological and social-psychological analysis). Moscow: Norma; INFRA-M, 2011. 128 p.
12. Feshchenko, P. N. *Mesto i rol' korruptsii v genezise sotsial'noi napryazhennosti* (Place and role of corruption in social tension genesis). Kirov: Izd-vo Vyatskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta, 2011.
13. Mann, S. *Teoriya khaosa i strategicheskoe myshlenie: per. s angl.* (Chaos Theory and strategic thinking: transl. from English), available at: <http://4as.info/pub/970>
14. Shur, E. M. *Nashe prestupnoe obshchestvo. Sotsial'nye i pravovye istochniki prestupnosti v Amerike: per. s angl.* Yu. A. Nepodaeva (Our criminal society. Social and legal sources of crime in America: transl. from English by Yu. A. Nepodayev). Moscow: Progress, 1977, p. 186.
15. Pilyugin, D. S., Pilyugina, T. V. National security at regional level as a factor of reducing tension in society and tolerance forming. *Rossiiskii sledovatel'*, 2012, no. 21, p. 39 (in Russ.).

Received 13.01.14

Information about the author

Feshchenko Pavel Nikolayevich, PhD (Law), Associate Professor, Head of the Chair of Criminal-Legal Disciplines, Volga-Vyatka Institute (branch) of Moscow State Juridical University named after O. E. Kutafin
Address: 30 Moskovskaya St., 610000, Kirov, tel.: (8332) 64-03-01
E-mail: fpn2005@mail.ru

How to cite the article: Feshchenko P. N. Functioning of anti-corruption monitoring system: issues of quality improving. *Aktualnye problemy ekonomiki i prava*, 2014, no. 1(29), pp. 66–71.

© Feshchenko P. N., 2014