

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт Права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01. Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему Коррупционные правонарушения как угроза национальной безопасности

Обучающийся

А.А. Атмаева

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Мусаткина

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Аннотация

Особое место в системе противоправных деяний занимают коррупционные правонарушения. Их отличает всеобъемлющий характер и весьма серьезные последствия их совершения. Помимо нанесения экономического урона, деяния коррупционной направленности подрывают авторитет государственной власти и органов местного самоуправления, минимизируют эффективность работы должностных лиц, искажают правильное восприятие человеком конституционного строя страны. Указанные обстоятельства обуславливают актуальность и научно-практическую значимость исследования данных вопросов для практики государственного управления и науки административного права.

Объект исследования – общественные отношения, регулирующие ответственность за коррупционные правонарушения, представляющие угрозу национальной безопасности.

Предмет исследования – нормы гражданского, административного и уголовного законодательства, устанавливающие юридическую ответственность за коррупционные правонарушения.

Цель выпускной квалификационной работы – комплексный научно-правовой анализ коррупционных правонарушений как угрозы национальной безопасности в соответствии с нормами действующего отечественного законодательства в части установления юридической ответственности за данные виды противоправных деяний.

Дипломная работа структурно представляет собой совокупность следующих элементов: введение, три главы, семь параграфов, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

Оглавление

Введение	4
Глава 1 Теоретико-правовой анализ коррупции как угрозы национальной безопасности	8
1.1 История возникновения коррупции в отечественном государстве	8
1.2 Понятие, сущность и виды коррупции	18
Глава 2 Понятие и виды коррупционных правонарушений	26
2.1 Понятие и признаки коррупционных правонарушений	26
2.2 Виды коррупционных правонарушений	36
Глава 3 Вопросы противодействия коррупционным правонарушениям	46
3.1 Административно-правовые средства противодействия коррупционным правонарушениям: понятие и виды	46
3.2 Юридическая ответственность за совершение коррупционных правонарушений	53
3.3 Основные направления предупреждения коррупционных правонарушений	66
Заключение	76
Список используемой литературы и используемых источников.....	82

Введение

Актуальность темы исследования.

Особое место в системе противоправных деяний занимают коррупционные правонарушения. Их отличает всеобъемлющий характер и весьма серьезные последствия их совершения. Помимо нанесения экономического урона, деяния коррупционной направленности подрывают авторитет государственной власти и органов местного самоуправления, минимизируют эффективность работы должностных лиц, искажают правильное восприятие человеком конституционного строя страны.

Анализ статистических данных по поводу уровня коррупции в нашей стране позволяет прийти к печальным умозаключениям. Так, Трансперенси Интернешнл (Transparensy International) в рейтинге стран по Индексу восприятия коррупции по состоянию на 2021 г. поместил Россию на 136 место из 180 с 29 баллами из 100. В отношении вышеуказанных показателей наблюдается известная стабильность, так как за три предшествующих года Россия набирала примерно равное число баллов и занимала места за пределами второй сотни (в 2015 году — 119-е, в 2016 — 131-е, в 2017 – 135-е, в 2019 – 136-е), причем перемена абсолютного места расположения в рейтинге связывалось не с реальным преодолением тех или иных проблем в указанной сфере, а с изменением перечня стран [20].

О существенном росте числа нарушений законодательства в области противодействия коррупции и преступлений коррупционной направленности по итогам 2021 г. заявил в своем докладе членам Совета Федерации РФ Генеральный прокурор И. Краснов. Только за 2021 г. органами надзора выявлено свыше 245 тыс. нарушений в области противодействия коррупции, зарегистрировано более 30 тыс. преступлений в данной сфере. Столь высокий уровень коррупционной преступности в нашей стране официально фиксируется с 2007 г. Причем в последние годы растет число

неурегулированных конфликтов интересов на государственной и муниципальной службах [57].

Распространение коррупции в системе государственной службы снижает эффективность государственного управления и уровень доверия граждан к государственным институтам, тормозит общественное развитие, ухудшает качество жизни населения, создает угрозу национальной безопасности. Вследствие коррупционного поведения государственных служащих существенно изменяется содержание правоотношений в системе государственного управления, что влечет самые негативные последствия как для отдельных граждан, так и для государства в целом. В связи с этим противодействие коррупции является одной из приоритетных задач государственной политики и государственного управления, важнейшая роль в решении которой отводится административно-правовым средствам. Их комплексное применение, наряду с уголовно-правовыми, финансово-правовыми и иными правовыми средствами, создает основу для противодействия коррупционным проявлениям на государственной службе.

В настоящее время, начиная с момента принятия в 2008 г. Федерального закона «О противодействии коррупции», в России формируется механизм антикоррупционной деятельности, поддерживаемый с административно-правовой и управленческой стороны, реализуемый на федеральном и региональном уровнях. За последние годы в России создано антикоррупционное законодательство, разработан соответствующий нормативный инструментарий. Вместе с тем на сегодняшний день требуется развитие существующих и разработка дополнительных административно-правовых мер противодействия коррупции, совершенствование практики реализации антикоррупционного законодательства. Неконкретность (нечеткость) отдельных юридических терминов антикоррупционного законодательства, избыточность ряда дискреционных полномочий государственных органов и их должностных лиц, недостаточность административных процедур (регламентов), отсутствие единообразия в

практике их применения, издержки в системе контроля за деятельностью государственных служащих и оценки эффективности принимаемых ими решений, различного рода деформации в правосознании должностных лиц и рядовых граждан – проблемы, без решения которых затруднительно противостоять коррупции и иным негативным явлениям в системе государственной службы. Указанные обстоятельства обуславливают актуальность и научно-практическую значимость исследования данных вопросов для практики государственного управления и науки административного права.

Объект исследования – общественные отношения, регулирующие ответственность за коррупционные правонарушения, представляющие угрозу национальной безопасности.

Предмет исследования – нормы гражданского, административного и уголовного законодательства, устанавливающие юридическую ответственность за коррупционные правонарушения.

Цель выпускной квалификационной работы – комплексный научно-правовой анализ коррупционных правонарушений как угрозы национальной безопасности в соответствии с нормами действующего отечественного законодательства в части установления юридической ответственности за данные виды противоправных деяний.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- исследовать историю возникновения коррупции в российском государстве;
- проанализировать понятие, сущность и виды коррупции;
- определить понятие и признаки коррупционных правонарушений;
- исследовать отдельные виды коррупционных правонарушений;
- рассмотреть административно-правовые средства противодействия коррупционным правонарушениям;

- выявить особенности и виды юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- наметить основные направления предупреждения коррупционных правонарушений.

Нормативно-правовая база исследования: Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон «О противодействии коррупции», а также другие федеральные законы и нормативные правовые акты, нормы международного права, регулирующие ответственность за коррупционные правонарушения.

Теоретическая основа выпускной квалификационной работы представлена трудами следующих ученых: С.С. Алексеева, С.Б. Бычкова, И.И. Веремеенко, Ю.П. Гармаева, А.А. Гришковец, А.В. Ефимовского, С.М. Зубарева, С.К. Илий, Д.А. Карева, Т.К. Кирилловой, Т.Л. Козлова, Н.М. Колосовой, М.М. Кононенко, К.В. Корсакова, А.Г. Кравченко, А.В. Куракина, Ю.А. Левада, Д.А.Липинского, В.К. Максимова, А.В. Малько, О.Н. Миронкиной, Ю.Г. Наумова, С.В. Никитина, Н.Н. Окутиной, М.М. Полякова, М.А. Сажасовой, Г.А. Сатарова, Э.В. Суслина, Т.Я. Хабриевой, С.Е. Чаннова, Л.В. Черепнина и др.

Выпускная квалификационная работа структурно представляет собой совокупность следующих элементов: введение, три главы, семь параграфов, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретико-правовой анализ коррупции как угрозы национальной безопасности

1.1 История возникновения коррупции в отечественном государстве

Отечественный опыт противодействия коррупции, не являясь столь обширным, представляет особый интерес в части формирования концептуальных основ для дальнейшей разработки новых мер по предотвращению коррупционных проявлений.

По мнению Т.К. Кирилловой и О.С. Скрементовой, одно из первых письменных упоминаний о мздоимстве относится к XIII столетию. Согласно летописи, митрополит Киевский и всея Руси Кирилл, следуя во Владимир и глядя на разоренные русские земли, резко осудил царившие «пьянство и мздоимство» [23, с. 151]. Однако о достоверности подобных данных, учитывая неаутентичный характер такого рода письменных исторических источников, сложно доподлинно заявлять. Особый научный интерес представляет заимствованный из византийского права институт кормления, просуществовавший почти семь столетий – от момента образования Киевской Руси до периода расцвета Русского централизованного государства.

Однако институт кормления нельзя отождествлять с проявлениями коррупции, так как это был законодательно урегулированный институт [58, с. 157], право на взимания которого подтверждалось наличием соответствующих грамот. Иными словами, институт кормления был своего рода одним из видов налогообложения.

Формулируемый тезис находит свое подтверждение в ряде авторитетных исследований, в частности в работах С.В. Юшкова [111, с. 285], а несколько позже – Л. В. Черепнина. Последний, кстати, проводит аналогию между кормлением и рентой [109, с. 44].

При этом не стоит отрицать того факта, что в практике взимания корма могло иметь место злоупотребления со стороны посаженных наместников. В частности, речь может идти о мздоимстве, которое могло влечь наступление ответственности. К примеру, в Двинской уставной грамоте был установлен запрет на освобождение лица, совершившего преступление, а именно воровство за посул [73, с. 64]. В Псковской судной грамоте было введено понятие «тайный посул», представляющий собой незаконное вознаграждение за противозаконные действия [74, с. 332].

Впервые законодательно был установлен запрет на поборы, т.е. за дачу и прием посулов, в Судебнике 1497 г. [72, с. 54, 56, 58]. В Судебнике 1550 г. была введена уголовная ответственность за данные деяния. Установление данных норм явилось первой и весьма осторожной попыткой государства урегулировать с помощью правовых механизмов деятельность должностных лиц.

Запрет на кормление воевод был введен в 1613 г. [21, с. 110].

Новый этап в истории развития отечественного антикоррупционного законодательства связан с изданием Соборного Уложения 1649 г., в котором мздоимство относилось к преступлениям против правосудия. В Соборном Уложении были детализированы формы коррупционных проявлений, а именно посулы, оплата услуг и почести.

Новым этапом законодательного регулирования антикоррупционной политики относится к периоду правления Петра I и обусловлен процветанием взяточничества в стране. Петром I был принят Указ «О воспрещении взяток и посулов» 1714 г., отличавшийся высокой степенью юридической техники. Наказуемым признавались получение и дача взятки, за которые могло быть назначено наказание в виде битья кнутом, ссылка на каторгу, смертная казнь.

Взяточничество Артикуле воинском 1715 г. относилось к преступлениям против военной службы. Согласно ст. 184 наказание в виде смертной казни через повешение назначалось офицерам и рядовым,

получившим «подарки, прибыль или пользу» за проход через караул от лиц, которым таковой не разрешался [71, с. 361].

В эпоху дворцовых переворотов тяжесть назначаемых наказаний зачастую являлась несоразмерной степени совершенных мздоимцами преступлений. В период правления Екатерины II внимание правоприменителей было сосредоточено в большей степени на обеспечении принципа неотвратимости наказания за совершенные преступления, чем на ужесточении действующих размеров и видов уголовных наказаний за подобные противоправные деяния.

Существенный шаг в развитии антикоррупционного законодательства был сделан Александром I, издавшим в 1801 г. Указ «О запрещении начальникам губерний принимать от градских людей подарки». В Указе данное нововведение мотивируется необходимостью «предупредить всякого способа к послаблениям и упущениям по службе».

Важным этапом в развитии законодательного противодействия коррупции является период правления Николая I. Николай I ввел порядок организации проверок финансовой отчетности в Министерстве финансов, в Департаменте Государственного казначейства сформировал три ревизионных отдела. Для централизации деятельности контрольно-финансовых органов спустя шесть лет в России было создано подразделение Государственного контроля.

Отдельного рассмотрения требует вопрос соотношения понятий «взятка» и «лихоимство». Как следует из содержания норм Указа Александра II 1802 г. «Об искоренении лихоимства», законодатель ошибочно отождествляет данные термины. Весьма справедливо, как представляется, С.Б. Бычкова в своей диссертации отмечает, что данное обстоятельство явилось последствием «несовершенства юридической техники». В свою очередь, уже в главе шестой «О мздоимстве и лихоимстве» Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. взяточничество

рассматривается как разновидность лихоимства, то есть они соотносятся как частное и общее [5, с. 33].

Впервые в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. законодатель сформулировал десять составов коррупционных преступлений, которые относились к преступлениям против государственной общественной службы, а именно: получение подарка лицом, состоящим на службе (ст. 415); пренебрежение обязанностями или злоупотребление властью в связи с получением подарка (ст. 416); пренебрежение обязанностями или злоупотребление властью в целях незаконной прибыли иных лиц (ст. 417); согласие на получение взятки, а равно получение взятки через «оного» лица, а также под предлогом «проигрыша» и выполнения какого-либо гражданского договора (ст. 419); вымогательство как высшая степень лихоимства (ст. 420, 421); незаконный сбор денег должностными лицами волостного и сельского управлений, а также писарями и их помощниками (ст. 422); содействие и посредничество мздоимству и лихоимству (ст. 423); покушение на посредничество мздоимству и лихоимству (ст. 425); дача подарка или его обещание должностному лицу в связи с оказанием им незаконных действий (ст. 426); склонение лиц, состоящих на службе, к похищению, сокрытию или порче служебных бумаг, а равно к подлогу документов (ст. 427).

В диспозиции нормы ст. 420 весьма подробно раскрывается содержание понятия «вымогательство», которым законодатель признавал «всякую прибыль и выгоду, приобретаемые по служебным делам притеснением или угрозами такового», а также «требование подарков, иной платы или ссуды, а равно каких-либо услуг или выгод», «незаконные поборы» и «наряды обывателей» [цит. по: 54, с. 20].

Рассматриваемые составы преступлений являлись преимущественно материальными. Вместе с тем формулировка диспозиции нормы ст. 422 видится непроработанной ввиду того, что законотворцем чрезмерно узко определен субъект рассматриваемого состава преступления.

В начале 80-х гг. XIX в. к разработке проекта нового Уголовного уложения [90] приступили члены созданного Александром III специального комитета. Им предстояло, в том числе, сформулировать нормы, устанавливающие виды и размеры наказаний за взяточничество. Законодателем была дифференцирована ответственность за взяточничество и лихоимство, которые признавались видами незаконного завладения имуществом или преступного обогащения посредством злоупотребления на службе: «лихоимство есть получение имущества закономерно, а взяточничество составляет получение какого-либо имущества заведомо незаконно» [110, с. 459].

Примечательно, что нормой ст. 659 Уложения в отдельный состав преступления было выделено взяточничество присяжных заседателей, а в ст. 636 предпринята попытка законодательного формулирования дефиниции «должностное лицо». Под таковым понималось лицо, выполняющее обязанности или временные поручения по государственной или общественной службе «в качестве должностного лица, или полицейского, или иного стража или служителя, или лица сельского или мещанского управления». Ранее подобные действия лиц сельского или мещанского (общегородского) управления согласно «Уставу о податях» квалифицировались как дисциплинарные проступки².

Безусловно, законодательство второй половины XIX – начала XX в. заложило фундаментальную законодательную основу для осуществления эффективной правоприменительной деятельности в сфере противодействия взяточничеству. Однако революционные события в России свели практически к нулю все достигнутые результаты.

За год до февральской революции в России в порядке чрезвычайного законодательства было принято положение об установлении уголовной ответственности членов общественных и частных организаций, осуществляющих деятельность в целях удовлетворения потребностей, вызываемых войной, за совершение деяний, имеющих признаки подлога,

мздоимства, лихоимства и особых злоупотреблений по подрядам и поставкам.

Речь шла о деятельности по снабжению армии и флота боевыми, продовольственными и иными припасами, пополнению личного состава и вообще обороны государства и обеспечению безопасности работы железнодорожного транспорта.

Согласно традиционному подходу, декрет Совета народных комиссаров от 8 мая 1918 г. «О взяточничестве» [14] стал первым советским законодательным актом, предусматривавшим уголовную ответственность за взяточничество. Согласно данному нормативному акту наказанию, помимо лиц, виновных в принятии взятки, также подвергались виновные в даче взятки и подстрекатели, пособники и все прикосновенные к даче взятки служащие. Особенностью декрета являлся его классовый характер. В случае если взяткодатель принадлежал к имущему классу, то ему назначалось наказание в виде «тяжелых и неприятных принудительных работ», а принадлежащее имущество конфисковывалось. В диспозиции нормы ст. 1 данного правового акта законодатель предпринимает попытку сформулировать широкое понятие должностного лица, что было обусловило проблемы в правоприменительной деятельности.

Как уже было отмечено, в истории уголовного законодательства именно данный декрет провозглашается пионером в возведении правовой системы противодействия коррупции в советском государстве. Однако если обратиться к содержанию декретов более раннего периода [15], то очевидно, что законодательно устанавливалась возможность применения уголовных законов Российской империи. Разумеется, нормы дореволюционного законодательства применялись лишь в той части, в которой они не противоречили советскому законодательству и «революционному правосознанию». Следовательно, после 1917 г. продолжали действовать с некоторыми ограничениями нормы Уложения о наказаниях уголовных и

исправительных 1845 г., Военский Устав о наказаниях 1868 г., Уголовное уложение 1903 г. и иные правовые акты.

Советское правительство в 1921 г. приняло очередной декрет, призванный обеспечить реализацию мер в борьбе со взяточничеством [16]. Согласно ст. 4 данного декрета от уголовной ответственности освобождались лица, давшие взятку и сообщившие правоохрнительным органам о вымогательстве взятки или оказавшие содействие в изобличении виновных в преступлении о взяточничестве. Одновременно правовой акт детализировал ряд признаков состава получения взятки, в том числе и механизм совершения данного преступления.

В частности, взятка могла быть получена в любом виде, в том числе через посредника за выполнение служебных обязанностей лицами, находящимися на государственной, союзной или общественной службе, в интересах взяткодателя. Весьма очевидно прослеживается закрепление понятий и признаков, которые характерны для современного антикоррупционного законодательства. Впервые в законе вводится уголовная ответственность за посредничество в получении взятки. Важным недостатком норм Декрета 1921 г. является отсутствие пределов наказания в виде лишения свободы.

Дальнейшее развитие данные нормы находят в Уголовном кодексе РСФСР 1922 г. [61]. В примечании к ст. 105 законодателем была сформулирована дефиниция «должностное лицо». Данным термином обозначались лица, занимающие на постоянной или временной основе должности в государственном (советском) учреждении или предприятии, а также в организации или объединении, имеющие по закону определенные права, обязанности и полномочия в осуществлении хозяйственных, административных, просветительных и других общегосударственных задач. Вместе с тем при анализе уголовно-правовых норм обнаруживается правовая коллизия. В частности, норма ст. 114 в качестве субъекта преступления

обозначает лицо, состоящее на государственной, союзной или общественной службе, то есть фактически воспроизводит нормы декрета 1921 г.

Характерным признаком объективной стороны рассматриваемого деяния являлось получение физическим лицом взятки за выполнение или невыполнение в интересах взяткодателя «какого-либо действия, входящего в служебные обязанности данного лица». Статья 114 УК РСФСР 1922 г. предусматривала также уголовную ответственность за посредничество в получении взятки, укрывательство взяточничества и дачу взятки.

УК РСФСР 1926 г. [62] несколько расширил перечень рассматриваемых преступных деяний, отнеся к таковым злоупотребление властью или служебным положением (ст. 109), превышение власти или служебных полномочий (ст. 110), злоупотребление властью (ст. 112), постановление судьями из корыстных или иных личных видов неправоудного приговора, решения или определения (ст. 114), получение взятки (ст. 117), дачу взятки и посредничество во взятке (ст. 118), служебный подлог (ст. 120).

В УК РСФСР 1922 г. под должностными лицами понимались «лица, постоянно или временно осуществляющие функции представителей власти, а также занимающие 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»

В УК РСФСР 1960 г. [84] законодателем были сконструированы такие квалифицированные составы преступлений в сфере взяточничества, как вымогательство взятки (ст. 173), неоднократное получение взятки (ст. 173), получение взятки в крупном и особо крупном размерах (ст. 173) и т.д. Новшеством Уголовного закона РСФСР 1960 г. следует считать

дифференциацию уголовной ответственности за получение, дачу взятки, а также посредничество в таковых (ст. 174.1).

В 80-е гг. XX в. в научно-практических кругах началась дискуссия по вопросу содержания непосредственного предмета коррупционных преступлений. В результате присвоение нематериальных благ рассматривалось в качестве самостоятельного противоправного деяния. Законодатели пытались разрешить подобный дисбаланс путем использования такой категории, как «превышение служебного положения».

Необходимо отметить ключевую роль Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. № 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге» [64]. В данном Постановлении сформулированы понятия «злоупотребление служебным положением из корыстной заинтересованности», «иная личная заинтересованность».

В большей степени указанные разъяснения не утратили своего значения и в ныне действующем Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – УК РФ) [83]. При этом целесообразно констатировать тот факт, что широко применяемые меры репрессивного характера, особенно конфискация имущества как вид уголовного наказания, не принесли большой пользы в решении имеющейся проблемы.

Проанализировав генезис коррупции в России, следует выделить пять этапов становления и развития данного социально-правового явления:

- первый этап: IX в. – 1715 г. В данный период коррупция рассматривалась как легализованный государством вид деятельности;
- второй этап: 1715 г. – начало XX в. В период полицейского государства предпринимались попытки законодательно ограничить коррупционную деятельность в органах управления, но при этом

коррупция являлась неотъемлемым элементом государственного аппарата;

- третий этап: начало XX в. – 1917 г. – период борьбы с коррупционными проявлениями на местах (на «низовом уровне»);
- четвертый этап: 1917 г. – конец 90-х гг. XX в. – провозглашение де-юре политики искоренения коррупции при её активном существовании де-факто в государстве;
- пятый этап: конец 90-х гг. XX в. – настоящее время – современный период реализации комплексных мер по предупреждению и противодействию коррупции на всех уровнях власти.

Подводя некоторые итоги, следует отметить, что на протяжении развития отечественного государства реализовывалось несколько моделей коррупции.

Европейская, или западная, модель характерна для дореволюционного периода отечественного государства. Ее характеризует относительно невысокий и при этом стабильный уровень коррупционных проявлений, что обеспечивается комплексом правовых и организационных мер. Однако следует отметить, что на протяжении развития российского государства всё же отмечаются этапы активного противостояния коррумпированным группам.

С некоторыми оговорками допустимо применение модели данного типа к позднесоветскому периоду. В целом же для советского государства характерна принципиально иная модель коррупции, так называемая восточная. Ее существование обуславливалось особенностями политической системы, установленной в СССР. Контроль за общественной жизнью со стороны государства породил коррупцию как непреходящий атрибут, привычное явление, являющееся частью общегражданской культуры населения страны.

Отличительной особенностью современного российского государства является формирование новой, постсоветской модели. Сформированная на

основе восточной, она имеет свои специфические особенности. В частности, ей присущи относительно низкий уровень благосостояния граждан, значительное падение общего социально-культурного и экономического уровня развития, снижение уровня правовой культуры населения.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что в последнее десятилетие в нашей стране формируется принципиально новая модель коррупции. Трансформированная из ранее действующих, современная российская модель основывается во многом на ведомственном контроле при наличии относительно низкого уровня правовой сознательности граждан и солидарности вины потерпевшего и преступника.

1.2 Понятие, сущность и виды коррупции

Говоря об этимологии термина «коррупция», стоит отметить, что данное понятие можно рассматривать с нескольких позиций. В частности, согласно определению, сформулированному в толковом словаре С.И. Ожегова, коррупцией представляется «моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами» [81].

Экономический словарь определяет коррупцию как «подкупность, продажность политических, общественных и хозяйственных должностных лиц» [8, с. 48]. Иными словами, речь идет о сращивании государственных структур с преступным миром.

Если рассматривать коррупцию как явление социальное, то можно утверждать, что это «неформальное, отклоняющееся поведение управляющей элиты, проявляющееся в нелегитимном использовании ею социальных благ» [36, с. 202]. Весьма близко к этому понятию определение коррупции, данное М.А. Сажаевой: «Коррупция – это непрерывная цепь продаж должностных полномочий в пользу своего коррупционного процветания» [75, с. 98].

Согласно точке зрения социолога Ю.А. Левады, сущность коррупции состоит в массовой готовности общества «отвергать или принимать условия коррумпированного существования, меру вынужденного приспособления» к установленным в обществе правилам [40].

П.А. Чебоксаров, характеризуя коррупцию, видит ее сущность в «пренебрежении должностными лицами нормами морали и в совершении деяний из корыстной или личной заинтересованности, направленных против государственной власти, посягающих на интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления» [108, с. 220].

В российском законодательстве Федеральный закон «О противодействии коррупции» (далее – ФЗ о коррупции) [99] закрепил определение коррупции, данное законодателем. В частности, коррупцией считается 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, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица. Данный нормативный правовой акт также закрепил понятие «противодействия коррупции». Под ним понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и

расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

- по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В настоящее время в уголовно-правовой науке сложилось два подхода к определению коррупции. Ряд исследователей придерживаются законодательного его определения [43; 50; 51]. Представители данного направления считают, что коррупция проявляется в совершении:

- преступлений коррупционной направленности (злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ); нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ); превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ); получение взятки (ст. 290 УК РФ); дача взятки (ст. 291 УК РФ); злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ); коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ));
- административных правонарушений (мелкое хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, нецелевое использование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов и другие составы, подпадающие под составы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях);
- дисциплинарных правонарушений, то есть в использовании своего статуса для получения некоторых преимуществ, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание;
- запрещенных гражданско-правовых сделок (например, принятие в дар или дарение подарков, оказание услуг госслужащему третьими лицами).

Некоторые исследователи, определяют коррупцию шире, чем ее законодательное понятие. Авторы исходят из того, что коррупция – явление социально-правовое, а значит, оно затрагивает все сферы общественной

жизни. По утверждению Т.Я. Хабриева, коррупция «не просто снижает эффективность государственных институтов, а подрывает авторитет власти и престиж страны» [103, с. 200]. Как отмечают Ю. П. Гармаев, Э.А. Иванов, С. А. Маркунов, любые проявления коррупции «убивают доверие граждан к органам государственной власти», способствуют «исчезновению выработки эффективных законодательных и управленческих решений» [10, с. 109].

Отсутствует однозначное определение коррупции в нормах международного права. Более того, в Конвенции ООН против коррупции 2003 г. [31], Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. [30], термин даже не раскрывается.

Согласно комментарию к ст. 7 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г., «коррупция – это совершение или несовершение любого действия при исполнении обязанностей или через эти обязанности вследствие подарков, которые требуют или принимают, обещаний и стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеется такая деятельность или бездеятельность» [24].

В соответствии с положениями резолюции 1990 г. «Практические меры борьбы с коррупцией» коррупцией является «нарушение этического (морального), дисциплинарного, административного, уголовного характера, проявившееся в незаконном использовании субъектом коррупционной деятельности своего служебного положения» [9]. Как можно заметить, весьма объемное по своему содержанию определение закреплено нормами международного права.

Иного подхода придерживались разработчики Страсбургской конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. [29], которые определили коррупцию как «просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового» [цит. по: 54,

с. 40]. Важная особенность данного правового акта состояла еще и в том, что его положения в обязательном порядке должны были быть включены в законодательство стран-участниц, а также содержали обязанность возместить причиненный ущерб. Практически без существенных изменений данное определение коррупции было закреплено и в п. 1 ст. 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. [32].

В целом, анализ норм международного права свидетельствует о многозначности термина «коррупция» и важности выработки единого подхода к его определению.

Говоря о причинах коррупции, следует выделить несколько наиболее существенных. Так, одной из причин коррупции является традиция, берущая свое начало еще с V в. до н.э. В то время согласно Законам 12 таблиц для коррумпированных представителей судебной власти в качестве наказания предусматривалась смертная казнь [104, с. 78]. А спустя четыре столетия в Римской империи сформировался целый законодательный комплекс, направленный на недопущение фактов взяточничества, незаконного обогащения и злоупотребления служебным положением со стороны должных лиц.

Среди причин коррупции можно назвать низкий уровень правовой грамотности населения и неразвитость институтов гражданского общества. Именно последние способны обеспечить эффективный постоянный общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления. Действующий Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [98] существенным образом повлиял на процесс формирования усовершенствованной системы контроля со стороны институтов гражданского общества. Однако следует отметить, что уровень правопонимания участника общественного контроля, обозначенный в федеральном законодательстве, существенно отличается от такового у обычного гражданина с базовым уровнем правовой культуры. Выше

обозначенное обстоятельство является существенным препятствием для эффективной деятельности рассматриваемых органов.

Среди причин, способствующих развитию коррупции, следует назвать и морально-нравственные. Обращает на себя внимание тот факт, что лица, претендующие на замещение должностей муниципальной службы, в отличие от правоохранительных органов, не проходят обязательное психологическое тестирование. В этой связи целесообразно рассмотреть возможность обязательного прохождения подобной проверки на этапе трудоустройства.

Наконец, следует обозначить также существование коррупционного лоббизма. Оно выражается в давлении на органы государственной и муниципальной власти, а также должностных лиц в целях отстаивания своих интересов (экономических, политических, личных и т.д.). Весьма обоснованной видится позиция Н.М. Колосовой, которая настаивает на том, что важным фактором развития коррупционного лоббизма в России является несостоятельность органов законодательной и исполнительной власти решить «возникшую социальную проблему легитимным способом» [28, с. 54]. Существенное развитие лоббизма в нашей стране с начала 90-х гг. до настоящего времени не нашло правового ответа у государства. В частности, не было принято ни одного законодательного акта, регулирующего лоббистскую деятельность в Российской Федерации. Однако нельзя с уверенностью говорить о том, что подобный закон или ряд законов будут способны разрушить механизмы продвижения частных интересов во всех сферах общественной жизни: медицине, образовании, правопорядка и т.д.

Коррупция как явление, как неотъемлемая часть современной жизни несет в себе комплекс угроз для общества и государства.

Во-первых, речь идет о существенном замедлении темпов социального развития государства, что объясняется ограничением равного и свободного доступа граждан к услугам. Развитие цифровых сервисов призвано в некотором роде решить данный вопрос, однако существенная доля государственных и муниципальных услуг все же требуют личного обращения

гражданина в органы власти, к тому же вопросы личной заинтересованности конкретного должностного лица интернет-сервисы решить априори не способны.

Во-вторых, коррупционная составляющая бьет по имиджу и престижу любого государства. В сфере международных отношений уровень коррупции в конкретном государстве является важной характеристикой для выбора стратегии сотрудничества и установления доверия к правительству в целом.

В-третьих, коррупция способствует дестабилизации политической обстановки. Ярким примером могут служить события «арабской весны» 2010 г. Многочисленные коррупционные преступления стали поводом к массовым акциям протеста и демонстрациям, затронувшим десятки стран.

В-четвертых, массовые коррупционные преступления, совершенные должностными лицами органов федеральной власти, приводят к снижению общего уровня боеготовности государства, что отражается на обеспечении безопасности страны в целом. Вредоносность коррупции в данной сфере подрывает обороноспособность стран и устойчивость мира.

В-пятых, не меньшую опасность коррупция представляет для граждан, в первую очередь для их конституционных прав и свобод. Закрепленные в ст. 55 Конституции РФ [35] основные права человека и гражданина оказываются намеренно ограниченными со стороны должностных лиц, наделенных исключительными привилегиями. Это приводит к снижению общего уровня получения государственных и муниципальных услуг, росту социального напряжения среди населения.

В-шестых, коррупция экономически вредоносна. Причем о ее истинных масштабах можно лишь только догадываться. Это обусловлено высоким уровнем латентности данного рода преступлений. В настоящее время можно говорить о легализации доходов, полученных элитой в 90-е гг. В настоящее время, по мнению профессора А.В. Наумова, «богатство претендентов на высокие государственные должности стало выдаваться за положительное, в отличие от бедности» [49, с. 10]. Наряду с этим коррупция

является важной причиной, препятствующей развитию предпринимательства, установлению в стране «олигархического бизнеса».

В-седьмых, коррупционная составляющая порождает нравственное уродство, деформирует нравственное состояние общества и деморализует его, наносит ущерб всему правовому обществу.

Коррупция в России – беда национальная, справиться с которой не представляется возможным, о чем уже не раз заявлял глава государства, однако сократить масштабы правовыми методами вполне возможно.

Выводы по первой главе выпускной квалификационной работе.

Во-первых, проанализировав генезис коррупции в России, было выделено пять этапов становления и развития данного социально-правового явления. На протяжении развития отечественного государства реализовывалось несколько моделей коррупции. Отличительной особенностью современного российского государства является формирование новой, постсоветской модели. Сформированная на основе восточной, она имеет свои специфические особенности. Вместе с тем в последнее десятилетие формируется принципиально новая модель коррупции. Трансформированная из ранее действующих, современная российская модель основывается во многом на ведомственном контроле при наличии относительно низкого уровня правовой сознательности граждан и солидарности вины потерпевшего и преступника.

Во-вторых, говоря об этимологии термина «коррупция», было отмечено, что данное понятие можно рассматривать с нескольких позиций. Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что в настоящее время в юридической литературе преобладает интегрированный подход к определению коррупции. Коррупцию можно определить в качестве незаконного использования субъектом своего должностного положения в целях получения личной (частной) выгоды вопреки законным интересам общества, государства и граждан. В данном случае подразумевается выгода не только материальная, но и нематериальная.

Глава 2 Понятие и виды коррупционных правонарушений

2.1 Понятие и признаки коррупционных правонарушений

Как известно, любые нарушения – это несоблюдения каких-либо установленных правил, т. е. нарушение норм права. Существует множество научно выверенных и проанализированных определений правонарушения. Наиболее распространенные из них следующие:

- виновное поведение право- и дееспособного индивида, которое противоречит предписаниям норм права, причиняет вред другим лицам и влечет за собой юридическую ответственность [105, с. 297];
- виновное, противоправное, наносящее вред обществу деяние праводееспособного лица или лиц, влекущее за собой юридическую ответственность [45, с. 624].

Данные определения классические, используемые в классических учебных изданиях и содержат в себе наиболее важные признаки правонарушения.

Прежде всего, правонарушение – это деяние, то есть действие или бездействие. При этом деяние противоправное, то есть, нарушающее конкретные нормы права. Человек может совершать не только противоправное действие, но и противоправное бездействие. В жизни часто могут возникать ситуации, при которых заинтересованному лицу выгодно не предпринимать предписываемых законом мер, процедур, а лишь оставаться сторонним наблюдателем. Такое бездействие также неправомерно, как и целенаправленное действие, нарушающее закон [47].

Человек, совершая действие или бездействие, выказывает свою собственную волю к выбору вариантов поведения. Осознание и понимание правонарушителем своих действий или бездействия, т. е. нахождение их под постоянным контролем воли и разума человека, юридически также учитывается. Законодатель освобождает от ответственности лиц, не

достигших 14-ти лет и недееспособных, т. е. тех, кто не отдает отчет своим действиям, не понимает общественной опасности конкретных действий или бездействия, и возможных последствий.

Исходя из этого, всеми юристами рассматривается главный признак правонарушения – наличие вины. Не все противоправные деяния рассматриваются как правонарушения.

«Вина отражает психическое состояние лица и его отношение к совершаемому им противоправному деянию – действию или бездействию, а также к возникающим в результате такого деяния последствиям» [45, с. 625].

Невиновными признаются деяния, совершаемые в силу профессиональных или служебных обязанностей, при отсутствии превышения необходимых пределов. Например, действия полицейского, пожарного, врача, спасателя. Такие случаи перечислены в соответствующих законодательных актах.

Правоведы различают две формы вины: умысел и неосторожность.

Умысел предполагает, что лицо, совершающее противоправное деяние, предвидит, желает или допускает наступления общественно вредных последствий своего поведения, сознает общественно опасный характер своих действий или бездействия. Умысел в свою очередь может быть прямой или косвенный. Прямой умысел усматривается «в том случае, когда лицо, сознавая общественно опасный характер совершаемого им деяния, предвидит возможность и неизбежность его вредных последствий и желает их наступления». Косвенный умысел предполагает, что «лицо понимает общественную опасность своего деяния и его последствий, но не желает их наступления, хотя и допускает такую возможность или безразлично относится к ним» [45, с. 625].

Неосторожность – это прежде всего одна из форм вины. Преступление признается совершенным по неосторожности, если лицо предвидело возможность наступления опасных последствий своего действия (бездействия), но легкомысленно рассчитывало их предотвратить

(самонадеянность преступная), либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (небрежность преступная). Деяние, совершенное по неосторожности, признается преступлением только в том случае, когда это специально предусмотрено соответствующей статьей Особенной части УК РФ.

Неосторожность также подразделяется на виды: самонадеянность и небрежность. Самонадеянность (легкомыслие) предполагает, что лицо предвидит общественно опасные последствия своего поведения, но легкомысленно рассчитывает их избежать. «Небрежность означает, что лицо не предвидит общественно опасных последствий своих деяний, но может и должно их предвидеть. Небрежность указывает прежде всего на безответственное и пренебрежительное отношение лица к выполнению возложенных на него обязанностей, к интересам общества и другого лица (лиц)» [45, с. 625,626].

При определении вины человека устанавливаются цель и мотивы правонарушителя, которые считают не основными, а факультативными признаками, которые не всегда требуют выяснения.

Другим признаком правонарушения является противоправность деяния, т.е. нарушение действием или бездействием конкретных норм права.

Лица, способные контролировать свое поведение, волю, осознавать правомерность или противоправность своих деяний и нести ответственность за их совершение, считаются деликтоспособными. При определении деликтоспособности учитывается и возраст, установленный законодателем, с которого лица, совершившие правонарушения, несут ответственность. В связи с этим субъектами правонарушений не являются малолетние и душевнобольные люди, несмотря на то, что они могут совершать противоправные действия.

Причинно-следственная связь также является одним из основных признаков правонарушения. Между противоправным деянием и наступившими вредными последствиями может рассматриваться только

прямая связь. Кроме того, она должна быть не случайной, а закономерной. Наступившие вредные последствия имеют место быть лишь только потому, что было совершено конкретное противоправное деяние.

Важно отметить, что причинно-следственная связь должна быть установлена при ведении любого расследования (уголовного, административного, дисциплинарного) и отражена в соответствующем заключении.

Определение термина «коррупционное правонарушение» в современном отечественном законодательстве отсутствует, что не позволяет обозначить единый подход правоприменителя к определению данного противоправного деяния, влекущего конкретные последствия, и является существенным правовым пробелом, требующим скорейшего законодательного устранения.

Вероятно, руководствуясь указанной позицией, в 2019 г. при рассмотрении в первом чтении законопроекта о внесении изменений в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» депутатами Государственной Думы было предложено дополнить п. 2 указанной нормы следующим содержанием: «коррупционное правонарушение – деяние (действие или бездействие), обладающее признаками коррупции, за которое законодательством Российской Федерации установлена уголовная, административная, гражданско-правовая или дисциплинарная ответственность» [68]. С очевидностью следует отметить несовершенство сформулированного определения. Дело в том, что федеральным законодательством не определены признаки коррупции, что приводит к неясности в понимании предлагаемой правовой нормы. Закономерным итогом рассмотрения данного законопроекта стало его снятие в связи с отзывом самим субъектом законотворческой инициативы.

Попытки на законодательном уровне сформулировать данную норму-дефиницию предпринимались в 2021 г. Министерством юстиции Российской Федерации. Специалистами ведомства был разработан законопроект,

который предлагалась следующая формулировка коррупционного правонарушения: «...деяние (действие или бездействие), которое предусмотрено п. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции... и (или) выразившееся в несоблюдении ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнении обязанностей, установленных настоящим федеральным законом и другими федеральными законами, регулирующими правоотношения в сфере противодействия коррупции». Фактически речь шла о правонарушении, за которое российским законодательством установлена уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная и иная ответственность. Но после общественного обсуждения данный законопроект так и не был внесен на рассмотрение депутатов нижней палаты российского парламента.

В связи с этим в настоящее время по-прежнему существует необходимость законодательного определения понятия «коррупционное правонарушение», закрепление которого должно способствовать совершенствованию правового регулирования в сфере противодействия коррупции в целом.

Определяя правовую природу коррупционного правонарушения, целесообразно обратиться к нормам Модельного закона о противодействии коррупции в странах Содружества Независимых Государств. Согласно норме ст. 2 данного законодательного акта под коррупционным правонарушением понимается «противоправное виновное деяние (действие или бездействие): преступления, гражданско-правовые деликты, административные правонарушения, дисциплинарные проступки, совершенные субъектом коррупции в целях, указанных в определении коррупции настоящей статьи, за которые законодательством государства установлена юридическая ответственность» [48]. Думается, что данное определение в большей степени отражает сущность рассматриваемого правового института. Во избежание

правовых противоречий представляется необходимым дополнить норму ст. 1 ФЗ о коррупции вышеприведенным определением.

Правонарушения квалифицируются правоведами по разным основаниям, но в данной теме нас интересует классификация по степени их общественной опасности. По данному основанию все правонарушения подразделяются на преступления и проступки.

Преступления – самый опасный вид правонарушений. Уголовные правонарушения или преступления – это запрещенные уголовным законом общественно опасные, виновные деяния, наносящие существенный вред общественным отношениям и сложившемуся в обществе правопорядку.

К преступлениям коррупционной направленности, согласно УК РФ, относятся: «получение взятки» (ст. 290), «дача взятки» (ст. 291), «посредничество во взяточничестве» (ст. 291.1); в случае установления корыстного мотива – «злоупотребление должностными полномочиями» (ст. 285), «превышение должностных полномочий» (ст. 286), «служебный подлог» (ст. 292), «отдельные виды мошенничества» (ст. 159), «присвоения или растраты» (ст. 160). Полный список коррупционных составов преступлений содержится в совместном указании Генпрокуратуры России № 738/11, МВД России № 3 от 25.12.2020 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» [89].

Проступки – виновные противоправные деяния, характеризующиеся меньшей по сравнению с преступлениями степенью общественной опасности и влекущие за собой применение не уголовно-правовых санкций, а мер административного, дисциплинарного или гражданско-правового воздействия.

Соответственно, существуют административные, дисциплинарные и гражданско-правовые проступки.

Административные коррупционные правонарушения представляют собой правонарушения, обладающие признаками коррупции при отсутствии

состава преступления. Отличительной чертой данного рода правонарушений является их высокая латентность, а также то, что они весьма распространены в сфере муниципальной службы, что объясняется спецификой деятельности должностных лиц органов местного самоуправления.

К такому роду деяний условно можно отнести комплекс правонарушений, предусмотренных нормами ряда статей КоАП РФ (см. ст.ст.: 5.16-5.20, 7.29, 7.29.3, 7.30, 7.31, 14.9, 15.14, 15.21, 19.29, 19.28).

Разумеется, представителями юридической науки приводятся в различных вариациях – от 10 до 20 – составы административных правонарушений, имеющие признаки коррупции. Некоторые правонарушения относятся к коррупционным в силу обеспечения норм, закрепленных в ФЗ о коррупции, некоторые устанавливают запрет на совершение противоправных деяний в сфере размещения муниципальных заказов и т.д. При этом не вызывает сомнений отнесение двух последних из обозначенных со-ставов к административным правонарушениям.

Можно выделить ключевые критерии, которые являются определяющими при отнесении отдельных составов правонарушений к коррупционным. Во-первых, это наличие факта подкупа. Во-вторых, к таковым можно отнести нарушение норм, обеспечивающих законность порядка муниципального управления в целях предупреждения коррупции. В-третьих, это использование муниципальным служащим своего служебного положения, но только в тех случаях, когда речь идёт о наличии у лица корыстной мотивации в целях получения каких-либо благ или преимуществ. В-четвертых, зачастую коррупционные правонарушения посягают на нарушение норм нескольких отраслей права, например административного и уголовного, административного и трудового, административного и гражданского и т.д.

Как отмечает Д.А. Липинский, отличительной особенностью коррупционных правонарушений является их «множественная противоправность» [42, с. 106]. В этой связи весьма удачным представляется

подход В.Е. Севрюгина к определению коррупционного правонарушения: «это деяние (действие или бездействие), нарушающее нормы той отрасли права, которая охраняет регулируемые административно-деликтным правом общественные отношения, совершенное виновно (умышленно или по неосторожности) и причиняющее вред частным или публичным интересам» [77, с. 191]. Примечательно, что, развивая данную мысль, он также приходит к выводу о неизбежном процессе выкристаллизовывания в отечественной правовой системе новой подотрасли – «административно-деликтного права» [77, с. 190].

Совершенно очевиден тот факт, что существует необходимость выделения в Особенной части КоАП РФ отдельной главы, которая бы объединила составы коррупционных административных правонарушений.

Гражданские проступки – «правонарушения, совершаемые в сфере имущественных и таких неимущественных отношений, которые представляют для человека духовную ценность. Гражданские правонарушения выражаются в нанесении организациям или отдельным гражданам имущественного вреда, состоящего в неисполнении обязательств по договору, в распространении сведений, порочащих честь и достоинство гражданина» [105, с. 300].

К коррупционным гражданско-правовым проступкам относится дарение подарков стоимостью более 3 000 рублей (ст. 575 ГК РФ).

Дисциплинарные проступки – правонарушения, которые совершаются в сфере служебных отношений и нарушают порядок служебно-трудовых отношений.

Термин «дисциплина» широко применим как в науке, так и в повседневном обиходе. Известнейший педагог А.С. Макаренко говорил, что дисциплина – это цель и результат воспитания, М.И. Калинин видел в ней средство достижения определенных целей.

В практической деятельности под дисциплиной понимают как собрание правил поведения, сложившиеся воспитательные привычки

человека, так и послушание.

Понятие дисциплинарного проступка в органах внутренних дел содержится в ст. 49 Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ о службе в ОВД) [102].

Раскрывая особенности объективной стороны данных видов правонарушений, следует отметить, что противоправное деяние может быть выражено в форме, как действия, так и бездействия. Объектом же коррупционных правонарушений выступают общественные отношения, обеспечивающие порядок осуществления местного самоуправления, а также порядок реализации или предоставления муниципальных услуг.

Субъект коррупционных правонарушений – специальный – это физическое лицо, использующее свое должностное положение, а также лица, являющиеся членами органа управления организации независимо от формы собственности; юридические лица, в том числе и иностранные.

Что касается субъективной стороны составов рассматриваемых правонарушений, то С.К. Илий выделяет такую характерную особенность коррупционных правонарушений, как «возможность совершения некоторых из них не только с прямым умыслом, но и по неосторожности» [19, с. 464]. В качестве примера исследователь вполне обоснованно обращается к норме ст. 19.29 КоАП РФ. Важно помнить, что отдельные составы административных правонарушений, имеющие отдельные признаки коррупционных (например, ст. 5.17, 7.29 КоАП РФ), предполагают отсутствие корыстного мотива ввиду того, что при его наличии данные деяния следует уже квалифицировать как уголовные преступления.

В составах коррупционного проступка субъектом является лицо, обладающее публичным статусом (должностное лицо). Конвенция ООН против коррупции содержит понятие «публичного должностного лица». Определение «должностного лица» содержится в ст. 349.1 Трудового кодекса

Российской Федерации (далее – ТК РФ) [82], примеч. 1 к ст. 285 УК РФ, примеч. к ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) [25].

По разъяснению прокуратуры должностными лицами коррупционных правонарушений признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Обстоятельства дисциплинарных проступков выясняются посредством проведения служебного расследования или служебной проверки, предусмотренной ч. 9 ст. 52 Закона о службе в органах внутренних дел.

Для выяснения обстоятельств коррупционных дисциплинарных правонарушений предусмотрены отдельные виды проверок, порядок которых утверждается Президентом РФ.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что отсутствие законодательного закрепления понятия коррупционных правонарушений и их перечня во многом обуславливает сложности отграничения коррупционного правонарушения от коррупционного преступления и коррупционного дисциплинарного проступка. Кроме того, развитие норм об ответственности за совершение коррупционных правонарушений представляется весьма интересным направлением правотворческой деятельности и, бесспорно, имеет существенный потенциал для повышения эффективности антикоррупционной работы.

2.2 Виды коррупционных правонарушений

В данной части исследования необходимо рассмотреть отдельные виды коррупционных правонарушений, которые относятся к сфере государственной службы.

Во-первых, это получение взятки. Взятничество предполагает ненадлежащее использование подарков и услуг в обмен на личную выгоду.

Во-вторых, дача взятки. В контексте политической коррупции взятка может быть связана с выплатой вознаграждения должностному лицу правительства в обмен на использование им своих служебных полномочий. Для взятничества требуется два участника: один должен дать взятку, а другой ее взять.

В-третьих, злоупотребление должностными полномочиями. Злоупотребление полномочиями – это использование коррупционером своего служебного положения вопреки интересам службы (организации) либо действия (бездействия), явно выходящие за пределы его полномочий, если такие совершены им из корыстной или иной личной заинтересованности и влекут существенное нарушение прав и законных интересов общества. Злоупотребление властью в форме политической коррупции – это использование законодательно закрепленных или иным образом санкционированных полномочий государственными должностными лицами для незаконной частной наживы. Разница со взятничеством заключается в том, что это трехстороннее отношение.

В-четвертых, незаконное участие в предпринимательской деятельности.

Незаконное участие в предпринимательской деятельности – это учреждение должностным лицом организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом, если эти деяния связаны с предоставлением такой

организации льгот и преимуществ или покровительством в иной форме [1, с. 12].

В-пятых, конфликт интересов. Конфликт интересов – это ситуация, в которой лицо или организация вовлечены во множество интересов, финансовых или иных, и служение одному интересу может включать работу против другого. Как правило, это относится к ситуациям, в которых личная заинтересованность отдельного лица или организации может отрицательно сказаться на обязанности принимать решения в интересах третьей стороны. Под личной заинтересованностью понимается возможность получения государственным гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для себя или лиц близкого родства или свойства, а также для граждан или организаций, с которыми государственный гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами [1, с. 11].

В-шестых, иные формы коррупционных проявлений:

- вознаграждения за получение выгодных контрактов в форме оплаты якобы консультационных услуг, установления непомерно высоких гонораров за публикации или лекции;
- вознаграждения за ускоренное решение вопросов, выдачу документов;
- неправомерное вмешательство в деятельность других государственных органов, организаций, учреждений, а также коммерческих и некоммерческих организаций;
- использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении служебных обязанностей, если такая информация не подлежит официальному распространению;
- использование государственным служащим своих служебных полномочий при решении разнообразных вопросов, связанных с

удовлетворением материальных потребностей служащего либо его родственников;

- дарение подарков и оказание неслужебных услуг вышестоящим должностным лицам, за исключением символических знаков внимания и протокольных мероприятий и др.

Классифицировать коррупционные правонарушения можно в зависимости от их типа (наиболее общие проявления коррупции) или вида (менее общие коррупционные проявления) по различным критериям.

Во-первых, по степени общественной опасности: коррупция-проступок и коррупция-преступление.

Во-вторых, по виду ответственности: уголовно наказуемая, административно наказуемая, дисциплинарно наказуемая, материально наказуемая в гражданско-правовом порядке коррупция. Определение коррупции и коррупционных проявлений, закрепленное в ст. 1 ФЗ о коррупции, позволяет достаточно четко обозначить круг правонарушений, обладающих признаками коррупции:

- преступления коррупционной направленности (хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп и другие противоправные деяния, подпадающие под составы УК РФ). Согласно дефиниции к числу коррупционных можно отнести ст. 285, 285.1-285.4, 291, 291.1, 291.2, 290, 201, 204 УК РФ;
- административные правонарушения (мелкое хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, нецелевое использование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов и другие противоправные деяния, подпадающие под составы КоАП РФ), ответственность за которые предусмотрена следующими статьями КоАП РФ: 5.16, 5.17, 5.18, 5.19, 5.20, 15.14, 15.21, 19.28, 19.29 [60];

- дисциплинарные правонарушения, то есть использование своего статуса для получения некоторых преимуществ, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание;
- запрещенные гражданско-правовые сделки (например, принятие в дар или дарение подарков, оказание услуг госслужащему третьими лицами).

Коррупционные административные правонарушения представляют собой административные правонарушения, обладающие признаками коррупции, но не содержащие в себе состава преступления.

В УК РФ и КоАП РФ нет отдельных глав, названия которых включали бы в себя слово «коррупция». Тем не менее, анализ содержания указанных нормативных правовых актов дает вполне определенные основания для выделения целого ряда статей в отдельную совокупность противоправных деяний, которые условно можно отнести к коррупционным преступлениям и коррупционным административным правонарушениям [27, с. 125].

К числу факторов, способствующих коррупции, относятся противоречивые стимулы, дискреционные полномочия, монополистические полномочия, отсутствие транспарентности, низкая оплата труда и культура безнаказанности. Ученые различают централизованную и децентрализованную системную коррупцию в зависимости от того, о каком уровне государственной или правительственной коррупции идет речь.

По мнению профессора Д.К. Нечевина [52, с. 200], посредством российского антикоррупционного законодательства дополнительно необходимо более серьезно бороться со следующими коррупционными проявлениями:

- коррупционный лоббизм. Это форма пропагандистской деятельности, имеющая целью оказание влияния на решения, принимаемые правительством отдельными лицами или, как правило, лоббистскими группами. Лоббирование, которое обычно предполагает прямые личные контакты, осуществляется многими

людьми, ассоциациями и организованными группами, включая частных лиц, корпорации, коллег-законодателей или государственных должностных лиц, пропагандистские группы (группы интересов). Когда люди, которые обязаны действовать от имени других, например такие, как выборные должностные лица с обязанностью служить интересам своих избирателей или в более широком смысле общественному благу, могут извлечь выгоду, формируя закон, чтобы служить интересам некоторых частных сторон, возникает конфликт интересов. Многие критические замечания в отношении лоббирования указывают на потенциальную возможность возникновения конфликта интересов, который может привести к преднамеренному невыполнению лицом своих обязанностей по обслуживанию работодателя, клиента или учредителя. Неспособность государственных служащих содействовать общественным интересам в результате лоббирования со стороны специальных групп, которые предоставляют выгоды, является примером дезориентации;

- коррупционный фаворитизм. Фаворитизм, кумовство и клиентоориентированность подразумевают оказание предпочтения не виновному в коррупции, а кому-либо связанному с чиновником, например другу, члену семьи или члену ассоциации. В качестве примера можно привести наем или продвижение по службе члена семьи или сотрудника на должность, на которую он не имеет права, и независимо от заслуг. В основном фаворитизм – это благосклонность к человеку не потому, что он или она делает работу лучше, а скорее, из-за какой-то посторонней функции (членство в привилегированной группе, личные симпатии и антипатии и т. д.).

Кронизм – это более специфическая форма фаворитизма, выражающаяся в пристрастности по отношению к друзьям и знакомым. Как говорится в старой поговорке, «дело не в том, что ты знаешь, а в том, кого ты

знаешь», то есть дружба возникает в рамках сети инсайдеров – «добрых старых мальчиков», которые оказывают друг другу услуги.

Клановость – это отношения, существующие между взаимными знакомыми в частных организациях, где бизнес, передача деловой информации и социальное взаимодействие осуществляются между влиятельными сотрудниками. Экономические и социальные издержки клановости оплачиваются обществом.

Крупционный протекционизм («коррупционный патронаж») - так обозначается политика, которую некоторые страны проводят, помогая своим собственным отраслям промышленности, своего рода влиятельная поддержка, помощь кому-нибудь в устройстве его дел;

– непотизм (кумовство, покровительство родственникам).

Покровительство – это поддержка, поощрение, привилегия или финансовая помощь, которую организация или физическое лицо оказывает другому лицу. В некоторых странах этот термин используется для описания политического патронажа, который представляет собой использование государственных ресурсов для вознаграждения отдельных лиц за их избирательную поддержку. Некоторые системы патронажа являются законными, как, например, в канадской традиции: премьер-министр назначает сенаторов и глав ряда комиссий и ведомств и во многих случаях эти назначения идут людям, которые поддержали политическую партию премьер-министра. Кроме того, рассматриваемый термин может относиться к одному из видов коррупции, при котором партия власти вознаграждает семьи, социальные или этнические группы за их избирательную поддержку, используя незаконные подарки, мошеннические назначения или правительственные контракты.

Непотизм – еще более узкая форма фаворитизма. Происходя от итальянского слова «племянник», он охватывает фаворитизм в отношении членов семьи. Когда политические партии набирают кандидатов на

государственные посты, они нередко действуют как приверженцы кумовства и клановости. Это может сочетаться со взяточничеством, например с требованием, чтобы предприятие нанимало родственника должностного лица, контролирующего регулирование, затрагивающее предприятие;

- тайные взносы на политические цели с последующей расплатой государственными должностями или лоббированием интересов вносителем. Политические финансы охватывают все средства, которые собираются и расходуются на политические цели. К последним относятся все политические конкурсы для голосования граждан, особенно избирательные кампании на различные государственные должности, которые проводятся партиями и кандидатами. В Европе часто используется союзнический термин «партийное финансирование». Речь идет только о средствах, которые собираются и расходуются для того, чтобы повлиять на исход той или иной партийной конкуренции.

Многие страны регулируют потоки политических средств. Такое регулирование – режим политических финансов – может включать запреты и ограничения на определенные виды доходов и расходов, уровень и распределение, а также доступ к прямым и косвенным государственным субсидиям, транспарентность политических фондов путем раскрытия и представления отчетности, а также обеспечение соблюдения правил и санкций за нарушения.

Отчетность о политических фондах (представляемая ежегодно и/или после выборов) обычно включает различные источники доходов и конкретные статьи расходов, например на персонал и офисы, рекламу в печатных средствах массовой информации, на радио и телевидении, агитационные материалы, прямую почтовую рассылку, опрос общественного мнения. Эффективность отчетности партий и кандидатов зависит от определения полезных категорий для привлеченных и израсходованных средств, включения данных по всем расходным подразделениям, а также

порядка рассмотрения и публикации финансовых отчетов. В настоящее время никакая демократия не обеспечивает полной прозрачности всех политических фондов;

- келейное проведение приватизации, акционирования и залоговых аукционов. Государственные и гражданские служащие обязаны соблюдать самые высокие этические стандарты, а стандарты честности устанавливаются кодексами поведения и декларациями интересов. Однако процесс продажи может быть недостаточно прозрачным, что позволит покупателю и государственным служащим, контролирующим продажу, получить личную выгоду. Обширные и разнообразные государственные расходы сами по себе неизбежно подвергаются риску кумовства, откатов и хищений. Сложные нормативные акты и произвольное, бесконтрольное официальное поведение усугубляют эту проблему. Те, кто имел политические связи, несправедливо нажили большие богатства, что дискредитировало приватизацию в этих регионах.

Например, коррупция в странах Африки к югу от Сахары заключается главным образом в извлечении экономической ренты и перемещении полученного в результате этого финансового капитала за границу вместо осуществления инвестиций внутри страны;

- предоставление налоговых и таможенных льгот;
- переход государственных и должностных лиц на должности президентов подконтрольных банков и корпораций (феномен вращающимися дверями между государственным и частным секторами). Термин «вращающаяся дверь» относится к перемещению высокопоставленных сотрудников с государственных рабочих мест на рабочие места в частном секторе и наоборот. Идея заключается в том, что между этими двумя секторами существует вращающаяся дверь, поскольку многие законодатели и регулирующие органы становятся лоббистами и консультантами для

отраслей, которые они когда-то регулировали, а некоторые руководители частных отраслей или лоббисты получают правительственные назначения, связанные с их прежними частными должностями.

На лоббистскую индустрию особенно влияет концепция вращающихся дверей, поскольку главным активом лоббиста являются контакты с государственными служащими и влияние на них. Этот промышленный климат привлекателен для бывших государственных чиновников. Это также может означать значительные денежные вознаграждения для лоббистских фирм и правительственные проекты и контракты в сотни миллионов для тех, кого они представляют. В последние годы в демократических странах такие случаи участились в связи с усилением лоббистских усилий, что привело к дискуссиям о том, в какой степени бывшим государственным чиновникам разрешается использовать связи, сформированные на предыдущих должностях в государственной службе, и знания, полученные на предыдущих должностях, чтобы обогатиться или оказать чрезмерное влияние на формирование или смягчение ожидающего принятия законодательства;

- коррупция за рубежом при заключении внешнеэкономических контрактов и другие виды незаконного обогащения.

В политике коррупция подрывает демократию, попирая формальные процессы. Последние данные свидетельствуют о том, что различия в уровнях коррупции среди демократий с высоким уровнем дохода могут существенно варьироваться в зависимости от степени подотчетности директивных органов. Данные, полученные от нестабильных государств, также свидетельствуют о том, что коррупция и взяточничество могут негативно влиять на доверие к институтам. Коррупция может также влиять на предоставление государством товаров и услуг. Это увеличивает затраты на товары и услуги, которые приводят к потере эффективности. В отсутствие коррупции правительственные проекты могут быть экономически эффективными по своим истинным затратам, однако, как только

коррупционные издержки включены, эффективность утрачивается, поэтому они не выполняются, искажая предоставление товаров и услуг.

Среди последних случаев коррупции эксперты выделяют следующие:

- распределение квот на экспорт сырой нефти;
- выпуск или продажа акций государственных предприятий на уровне убыточной прибыли региональными органами власти;
- нарушение имущественных прав;
- дача взяток должностным лицам, принимающим решения в арбитражных судах;
- подача заявления о преднамеренном банкротстве предприятий с целью перехвата имущества;
- незаконное прекращение уголовного дела [76, с. 59]. Основные условия, благоприятствующие коррупционным проявлениям:
- дефицит информации;
- отсутствие измерения коррупции.

Выводы по второй главе выпускной квалификационной работе.

Во-первых, при рассмотрении понятия и признаков коррупционных правонарушений, было установлено что правонарушение как общетеоретическая категория представляет собой деяние, то есть действие или бездействие. При этом деяние противоправное, то есть, нарушающее конкретные нормы права.

Во-вторых, коррупция представляет собой угрозу безопасности, являясь одним из факторов, способствующих преступности и терроризму, а также действует как тормоз экономического роста, создавая неопределенность в бизнесе, замедляя процессы и вызывая дополнительные расходы. Все коррупционные правонарушения можно классифицировать по виду ответственности: уголовно наказуемая, административно наказуемая, дисциплинарно наказуемая, материально наказуемая в гражданско-правовом порядке коррупция.

Глава 3 Вопросы противодействия коррупционным правонарушениям

3.1 Административно-правовые средства противодействия коррупционным правонарушениям: понятие и виды

Коррупция на государственной службе детерминируется множеством факторов и имеет различные формы проявления, в связи с чем, возникает необходимость выработки и применения целого комплекса разнообразных антикоррупционных средств (организационных, правовых, педагогических, социально-экономических, политических и др.).

Все меры противодействия коррупционным правонарушениям, можно разделить на несколько групп:

- меры организационного характера;
- меры, устанавливающие требования к государственным служащим;
- меры воспитательного характера;
- меры юридической ответственности (дисциплинарная, административная, уголовная и гражданско-правовая ответственность) [79].

Несмотря на многообразие используемых в практике государственного управления антикоррупционных мер (средств), все же правовые меры позиционируются как основные, создающие необходимые условия для успешной реализации всех других. Правовые средства как один из основных регуляторов общественных отношений играют важнейшую роль в предупреждении и пресечении коррупционного поведения [53].

В противодействии коррупции используются самые разнообразные правовые средства, каждое из которых находит свой предмет в механизме регулирования рассматриваемых отношений [59]. Среди них центральное место принадлежит административно-правовым средствам, которые определяют режим осуществления государственной службы, порядок

предоставления публичных услуг гражданам и юридическим лицам, порядок взаимоотношения различных субъектов в сфере исполнительно-распорядительной деятельности [53, с. 71]. Стоит согласиться с мнением о том, что отсутствие четких полномочий, действенных и жестких санкций, запретов и ограничений, механизмов контроля в системе государственной службы делает угрозы и риски коррупционеров незначительными по сравнению с гигантскими возможностями для обогащения [80].

Далее необходимо рассмотреть определение таких понятий, как правовое средство и административно-правовое средство [53].

Один из первых с общей теоретической позиции категорию «правовые средства» исследовал С.С. Алексеев. Автор рассматривал правовые средства как субстанциональные и функциональные правовые явления, а также связывал обозначенную категорию непосредственно с механизмом правового регулирования. Он пришел к выводу о том, что правовое регулирование и его результат могут быть достигнуты посредством механизма правового регулирования, и определил последний как «взятую в единстве систему правовых средств, при помощи которой обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения» [67, с. 281]. Таким образом, в центре категории «механизм правового регулирования» находится система правовых средств [7].

С.С. Алексеев писал: «правовые средства – это нормы, индивидуальные предписания и веления, договоры, средства юридической техники, все другие инструменты регулирования, рассматриваемые в единстве характерного для них содержания и формы» [2, с. 12]. Исходя из данного определения, к правовым средствам противодействия коррупции могут быть отнесены различные правовые инструменты, которые могут повлиять на решение проблемы. В числе взаимосвязанных основных правовых средств С.С. Алексеев назвал правовые нормы, правоотношения, правоприменительные акты и юридические последствия (правореализацию).

В дальнейшем такой подход получил широкое признание в юридической литературе и стал называться инструментальным.

А.В. Малько определяет категорию «правовые средства» как «правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), при помощи которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей» [44, с. 10].

Таким образом, к правовым средствам противодействия коррупции следует относить прежде всего нормативные правовые предписания, регламентирующие приемы, способы противодействия коррупционным отношениям, и юридические технологии, сопряженные с эффективным правовым инструментарием, юридической техникой, толкованием права и формами правореализационной практики, способствующие снижению факторов коррупционной деятельности и порождающих ее причин [7].

Теперь обратимся к рассмотрению содержания и видов административно-правовых средств, используемых в целях противодействия коррупции на государственной службе. И.И. Веремеенко, исследуя систему административно-правового регулирования, отмечает, что ее составляют такие средства, как административно-правовые нормы, административно-правовые отношения, административно-правовые акты [6, с. 48]. Таким образом, совокупность административно-правовых средств составляет основу механизма административно-правового регулирования, обеспечивающего регулирование общественных отношений в сфере государственного управления (государственно-служебных правоотношений).

Исчерпывающий перечень административно-правовых средств определить сложно. К ним относятся субъективные права и обязанности, ограничения и запреты, меры юридической ответственности, различные виды поощрений, правовые режимы, административные регламенты и процедуры, жалобы, уведомления, экспертные заключения и многое другое. Вместе с тем в научной литературе предприняты отдельные попытки классификации административно-правовых средств по различным основаниям.

С.В. Никитин административно-правовые средства противодействия коррупции подразделяет на правостимулирующие и правоограничивающие [53]. Вместе с тем отнесение с административно-правовым средствам противодействия коррупции таких их видов, как социальные гарантии, поощрения и возможности карьерного роста, недостаточно обосновано с позиций их антикоррупционного предназначения и потенциала.

В системе антикоррупционных федеральных правовых актов особое место занимает ФЗ о коррупции, который стал важнейшим системообразующим антикоррупционным нормативным правовым актом, поскольку унифицирует правовой механизм борьбы с коррупцией. В настоящее время важнейшим программно-целевым документом в сфере противодействия коррупции является Национальная стратегия противодействия коррупции [86]. Субъекты Российской Федерации также активно разрабатывают и принимают антикоррупционные законы и программы [7].

К юридическим технологиям в сфере противодействия коррупции отдельные авторы относят антикоррупционное правовое прогнозирование, антикоррупционный правовой мониторинг, антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [7]. Данный подход является дискуссионным. В целом можно согласиться с включением в число антикоррупционных юридических технологий порядка антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, регламентированного Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [96] и рядом подзаконных нормативных правовых актов. Вместе с тем технология антикоррупционного правового прогнозирования не нашла своего юридического закрепления в административно-процедурных актах. Антикоррупционный правовой мониторинг также не имеет четкого, юридически оформленного процедурного порядка, а Постановление Правительства Российской

Федерации от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» [65] имеет все же более общие целевые установки.

Ю.Н. Стариков называет следующие административно-правовые методы правового регулирования в сфере функционирования государственной службы:

- установление определенного порядка действий;
- запрещение определенных действий;
- предоставление субъекту государственно-служебных отношений возможности выбора одного из установленных вариантов должного поведения, предусмотренных различными правовыми нормами;
- предоставление возможности действовать/не действовать по своему усмотрению [78, с.19].

Представляется, что приведенную классификацию административно-правовых методов правового регулирования можно адаптировать к выделению соответствующих видов административно-правовых средств противодействия коррупции в системе государственной службы: антикоррупционные полномочия государственных органов исполнительной власти, их подразделений (органов управления) и должностных лиц; ограничения и запреты на государственной службе, меры административной и дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения; установление пределов административного усмотрения и порядка разрешения конфликтных ситуаций.

Выделение видов административно-правовых средств возможно также по другим основаниям: например, по степени сложности – первичные и комплексные; по выполняемой роли – регулятивные (дозволения) и охранительные (меры защиты); по характеру – материально-правовые и процессуальные; по времени действия – постоянные и временные и др.

В научной литературе в типологию административно-правовых средств противодействия коррупции на государственной службе включаются не

только их обобщенные виды, но и конкретные виды административно-правовых средств.

Э.В. Суслин, Л.А. Абашина в числе административно-правовых средств противодействия коррупции называют следующие:

- создание комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;
- создание механизмов декларирования государственным гражданскими служащими своих доходов;
- улучшение качества предоставления отдельных государственных услуг, создание возможности получения ряда государственных услуг в электронном виде (внедрение системы электронного правительства и создание единого портала госуслуг);
- ведение процедуры оценки регулирующего воздействия;
- подписание 21 сентября 2012 г. Антикоррупционной хартии российского бизнеса [46];
- создание института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей [88];
- формирование правовых, организационных и информационных механизмов противодействия коррупции на региональном уровне [80].

В числе действенных антикоррупционных мер также называется механизм ротации государственных служащих, замещающих отдельные должности (каждые 3–6 лет). Тем не менее, цели данного института в системе государственной службы не ограничиваются лишь противодействием коррупции и эффективность его применения требует дополнительного обоснования в научных исследованиях.

Посредством административно-правовых норм устанавливается порядок общественного контроля, создаются условия для его эффективного осуществления. Здесь следует упомянуть ФЗ «Об основах общественного

контроля в Российской Федерации», Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» [93], Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [95] и ряд других.

Заслуживает внимания мнение М.М. Кононеко о росте использования цифровых технологий искусственного интеллекта в антикоррупционном контроле за деятельностью управленческих структур с точки зрения соответствия этой деятельности законам и административным регламентам. Внедрение подобных технологий, по мнению указанного автора, является «эффективным способом обеспечения объективности в системе отчетности компаний и предприятий, так или иначе использующих объекты государственной собственности и бюджетное финансирование» [34]. Отдельные исследователи отмечают, что на основе нейросетевого программирования могут быть предприняты попытки прогнозирования коррупции посредством составления самоорганизующихся коррупционных схем и карт, но при условии корректного применения цифровых технологий с учетом цифровой безопасности личности [38].

Основываясь на результатах анализа содержания и видов административно-правовых средств противодействия коррупции на государственной службе, полагаем возможным выделить следующие их основные виды:

- полномочия субъектов противодействия коррупции на государственной службе;
- правовые ограничения и запреты при прохождении государственной службы, обязанности государственных служащих в сфере противодействия коррупции;
- административные процедуры противодействия коррупции на государственной службе;

- административная и дисциплинарная ответственность за совершение коррупционных правонарушений на государственной службе;
- общественный контроль как способ противодействия коррупции на государственной службе.

Комплексное применение данных административно-правовых средств противодействия коррупции на государственной службе будет способствовать наиболее полному достижению целей антикоррупционного законодательства. В следующей части настоящей работы подробнее будут рассмотрены виды юридической ответственности как одно из средств противодействия коррупционным правонарушениям.

3.2 Юридическая ответственность за совершение коррупционных правонарушений

Единого понятия правовой ответственности в юриспруденции не существует. Есть наиболее распространенные определения этого понятия, которые используются классическими правовыми школами, но все они сводятся к тому, что это мера государственного принуждения, которая наступает вследствие совершения противоправного деяния, т. е. правонарушения. Проще говоря – это наказание правонарушителя, санкции, применяемые к нарушителю. Тяжесть наказания зависит от тяжести совершенного деяния.

Большинство юристов считает юридическую ответственность видом социальной ответственности, которая имеет свои принципы.

К принципам юридической ответственности относятся:

- ответственность лишь за противоправное поведение (юридическая ответственность не может наступить за мысли);
- наступает только при наличии вины;

- законность юридической ответственности (предполагает, что она предусмотрена конкретными нормами права и наступает в определенном законом порядке);
- справедливость юридической ответственности (данный принцип присущ вообще юриспруденции);
- целесообразность;
- неотвратимость наказания [47].

В зависимости от отраслевой принадлежности юридических норм, закрепляющих такую ответственность, соответственно в зависимости от вида правонарушения, различают уголовную, административную, гражданскую, дисциплинарную ответственность.

В рамках исследования коррупционных правонарушений далее следует рассмотреть меры ответственности, установленные для каждой категории коррупционных правонарушений.

Уголовная ответственность характеризуется наиболее жесткими мерами государственного воздействия, применяемого к лицу, виновному в совершении уголовного преступления, только в судебном порядке.

В качестве мер наказания за уголовные преступления законодательство использует: штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, обязательные работы, исправительные работы, ограничение по военной службе, ограничение свободы, принудительные работы, арест, содержание в дисциплинарной воинской части, лишение свободы на определенный срок, пожизненное лишение свободы, смертная казнь (установлен мораторий) (ст. 44 УК РФ).

Для такого преступления как получение взятки ст. 290 УК РФ размер штрафа, кратного сумме взятки, устанавливается в зависимости от части статьи УК РФ, в соответствии с которой квалифицируется преступление (от 10-кратной до 100-кратной суммы взятки). Значительным размером признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие 25

тыс. руб., крупным размером – превышающие 150 тыс. руб., особо крупным размером – превышающие 1 млн руб.

Дача взятки (ст. 291 УК РФ) также предусматривает наказание в виде лишения свободы до 15 лет, штрафа до 4 млн руб., либо в размере заработной платы за конкретный срок, или в размере до 90-кратной суммы взятки с лишением права заниматься определенной деятельностью или занимать определенные должности, а также применяется лишение свободы.

Превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ) предусматривает штраф и лишение свободы до 4 или 10 лет, в зависимости от квалификации, а также лишение права заниматься определенной деятельностью.

Дисциплинарная и административная ответственность государственных служащих за коррупционные проступки являются видами юридической ответственности за неправомерное поведение, а также важными средствами предупреждения коррупционных преступлений.

Статистика по фактам привлечения служащих различных видов государственной службы к дисциплинарной ответственности является закрытой, не размещается на официальных сайтах органов государственной власти. Указанные сведения используются для анализа состояния дисциплины и законности внутри того или иного органа. Однако найти примеры сведений о количестве служащих, привлеченных к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, возможно. Анализ имеющихся данных позволяет сделать вывод о том, что дисциплинарная ответственность применяется более широко, чем уголовная или административная [1, с. 119].

Несмотря на распространенность коррупционных проступков, регулирование и применение дисциплинарной ответственности за данный вид правонарушений вызывает множество проблемных и дискуссионных вопросов. В частности, не определено место данного вида ответственности в системе юридической ответственности. В российском законодательстве

отсутствует правовой акт, устанавливающий единые правила дисциплинарной ответственности государственных служащих различных видов государственной службы. К примеру, нормативной основой дисциплинарного принуждения в отношении гражданских служащих является федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» [101], военнослужащих – Федеральный закон «О статусе военнослужащих» [100] и др.

Главное правило обеспечения законности наложения на государственного служащего дисциплинарного взыскания – это наличие весомых оснований. В научной литературе четко не определено, что выступает основанием дисциплинарной ответственности служащих, поскольку этот вид ответственности может наступить за совершение и административных правонарушений, и даже отдельных преступлений. Ведутся дискуссии и по поводу оснований дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений на государственной службе. Так, по мнению С.М. Зубарева дисциплинарные и коррупционные проступки необходимо рассматривать как общее и частное [18, с. 37]. Единственным основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, в том числе коррупционный. Дисциплинарные коррупционные проступки являются видом дисциплинарных проступков, связанных с неисполнением обязанностей соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, исполнять обязанности и не нарушать запреты, установленные ФЗ о коррупции.

Дисциплинарный проступок представляет собой виновное нарушение правил дисциплины и других обязанностей, возложенных на лицо в связи с его работой, учебой и иной трудовой (служебной) деятельностью в данной организации.

На основании анализа ФЗ о коррупции можно выделить следующие составы коррупционных дисциплинарных проступков:

- нарушение запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [94];
- непредоставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей лицами, обязанными предоставлять такие сведения согласно нормативным правовым актам Российской Федерации, или представление заведомо неполных или недостоверных сведений;
- непредставление в случаях и порядке, которые установлены Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [92], или представление неполных или недостоверных сведений о своих расходах либо непредставление или представление заведомо неполных или недостоверных сведений о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- нарушение обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

- непринятие государственным или муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов.

Составы дисциплинарных проступков, закрепленные в ФЗ о коррупции, конкретизируются в статьях федеральных законов, регламентирующих отдельные виды службы.

Дисциплинарная ответственность выражается в применении к нарушителю дисциплинарных взысканий. Дисциплинарные взыскания за совершение коррупционных правонарушений – это меры воздействия, закрепленные в нормативных правовых актах и налагаемые специально уполномоченными субъектами власти на служащих, совершивших коррупционный дисциплинарный проступок.

Характерным для всех видов государственной службы является наличие таких санкций, как замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном (служебном) соответствии, увольнение, увольнение в связи с утратой доверия. Однако для отдельных видов службы установлены и иные виды санкций. Например, в Федеральном законе «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» [97] дополнительно предусмотрен такой вид дисциплинарного взыскания, как строгий выговор, в ФЗ «О статусе военнослужащих» в этом качестве закреплены снижение в воинской должности, снижение в воинском звании на одну ступень, дисциплинарный арест.

Порядок применения взысканий за коррупционные дисциплинарные проступки предполагает, что они применяются по результатам проверки, которая проводится согласно Указам Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 [87] и от 01.07.2010 № 821 [85].

В последнее время в научной юридической литературе весьма заметно был актуализирован вопрос о более широком применении дисциплинарной

ответственности к государственным и муниципальным служащим. С.Е. Чаннов отмечает, что данный институт является одним из динамично развивающихся в сфере муниципальной службы [107, с. 60].

Вполне убедительной представляется точка зрения А.А. Гришковца, который настаивает на том, что существующие различия между административным правонарушением и дисциплинарным проступком государственных служащих трудноразличимы или отсутствуют вовсе. В этой связи следует согласиться с выдвигаемым исследователем тезисом о необходимости проведения «масштабной деделиктивизации административных правонарушений с конвертацией административной ответственности за их совершение в ответственность дисциплинарную» [13, с. 55]. Думается, что сформулированная точка зрения в полной мере может быть применена и в отношении муниципальных служащих. Однако данный вывод следует дополнить необходимостью разработки норм, ограничивающих дискреционные полномочия со стороны субъекта дисциплинарной власти с целью последующего обеспечения правовой определенности.

Статьей 27 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» [91] установлены такие виды дисциплинарных взысканий для муниципальных служащих, как замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям (ст. 27). Законодатель конкретизирует данную норму в ст. 27.1, выделяя среди оснований для увольнения муниципального служащего утрату доверия (за совершение коррупционного правонарушения). Указанный процессуальный институт введен для привлечения муниципальных служащих, нарушивших антикоррупционное законодательство, к ответственности.

Следует рассмотреть примеры из судебной практики.

Так, прокуратурой г. Димитровграда было установлено, что начальник одного из структурных подразделений администрации г. Димитровграда не указал в справке о доходах, расходах, имуществе, обязательствах имущественного характера сведения о наличии срочных обязательств

финансового характера на сумму свыше 500 тыс. рублей и участия в качестве соучредителя коммерческой структуры. Примечательно, что он также не включил данные о денежных выигрышах, полученных им в турнирах по покеру. В своем представлении прокурор Димитровграда указал на необходимость уволить муниципального служащего в связи с утратой доверия. Однако трудовой договор был расторгнут по инициативе работника. В этой связи в 2018 г. прокурором города был подан иск к администрации муниципального образования об изменении формулировки основания увольнения муниципального служащего «по инициативе работника (собственное желание)» на «в связи с утратой доверия», а также включении в соответствующий реестр сведений о данном лице, совершившем коррупционное правонарушение. Димитровградский городской суд удовлетворил исковые требования в полном объеме [70].

Весьма важное положение было закреплено в Постановлении Конституционного Суда РФ № 1-П от 09.01.2019. В частности, разъясняя положение ч. 1 ст. 17 ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», суд указал, что в случае наличия коррупционной составляющей в доход государства обращается только имущество, приобретенное в период замещения лицом должности, предполагающей контроль за соответствием расходов этого лица его доходам [63]. Таким образом, суд не только подтвердил невозможность обращения в доход Российской Федерации того имущества, которое было приобретено муниципальным служащим до замещения должности муниципальной службы, но и констатировал отсутствие обязанности по представлению сведений об источниках получения средств, за счет которых было приобретено имущество, закрепленной п. 1 ч. 1 ст. 2 ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Изучая данный вопрос, целесообразно в качестве примера привести гражданское дело. Так, в 2015 г. при проверке соблюдения должностными

лицами требований антикоррупционного законодательства прокуратура Ленинского района выявила ряд нарушений. В заявлении в защиту интересов Российской Федерации истец указал факт обнаружения превышения расходов над доходами. В апелляционном определении областной суд установил, что Кузнецов В.И., с 2013 г. занимавший должность в административно-правовом отделе управления ЖКХ администрации г. Ульяновска, относящейся к главной группе, за отчетный период 2014 г. представил сведения о приобретении двух квартир в Московской области общей стоимостью 20,2 млн рублей. В качестве источника денежных средств ответчик указал накопления за предыдущие годы. Однако было установлено, что в 2011–2013 гг. совокупный доход Кузнецова В.И. и его супруги составил 3,5 млн рублей. Суд не принял в качестве доказательств и показания свидетелей – близких родственников Кузнецовых ввиду того, что указанные лица, являясь близкими родственниками, были заинтересованы в исходе дела. Таким образом, решение Засвияжского районного суда г. Ульяновска было оставлено без изменений. Согласно пп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ две квартиры, в отношении которых супруги не представили доказательств их приобретения на законные доходы, были обращены в доход государства [4].

Не совсем удачной представляется формулировка названия ст. 27.1 ФЗ о муниципальной службе ввиду того, что фактически она перечисляет ранее обозначенные виды взысканий, применяемых в отношении муниципальных служащих в связи с несоблюдением ограничений и запретов, действующих в целях противодействия коррупции. Кроме того, в указанной норме законодателем определяется порядок и сроки применения указанных взысканий, однако детализацию процедура привлечения к дисциплинарной ответственности муниципальных служащих за выше обозначенные деяния не находит.

Примечательно, что если для государственных гражданских служащих основания для применения такого вида дисциплинарного взыскания, как увольнение в связи с утратой доверия, определяются нормами ст. 59.2 ФЗ «О

государственной гражданской службе», то в отношении муниципальных служащих данные основания закреплены нормами ст. 13.1 ФЗ о коррупции.

Непосредственно при применении дисциплинарной ответственности учитываются характер совершенного муниципальным служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение муниципальным служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей.

В частности, прокуратурой Чердаклинского района Ульяновской области было внесено представление об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции в связи с заключением главой администрации муниципального образования «Озерское сельское поселение» с родным дядей договора на оказание услуг по расчистке от снега с. Старый Уренбаш. Глава администрации проигнорировал необходимость уведомить работодателя о возможности возникновения конфликта интересов и Советом депутатов был привлечен к административной ответственности в виде замечания [56].

Следует отметить, что ст. 15 ФЗ о коррупции предусмотрено ведение единого федерального реестра лиц, к которым было применено взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, и основания его применения. Исключение факта коррупционного правонарушения муниципальным служащим предусматривает не только уведомление работодателя и принятие мер по предотвращению конфликта интересов, но и отказ от возможной выгоды.

Так, например, суд кассационной инстанции оставил без изменения решения Димитровградского городского и Ульяновского областного судов, подтвердивших законность увольнения в связи с утратой доверия руководителя аппарата администрации города Димитровграда. Было

установлено, что при трудоустройстве истец не уведомил о возможном конфликте интересов в связи с наличием у него договора коммерческого найма муниципальной квартиры. Было установлено, что в должностные обязанности руководителя аппарата входили функции по осуществлению муниципального жилищного контроля, что предполагало наличие у истца возможности оказания влияния на контрагента [55].

В российском законодательстве практически отсутствуют нормы, устанавливающие запрет на прием на муниципальную службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Данное обстоятельство свидетельствует о крайне низкой эффективности использования данной меры дисциплинарного воздействия. Решая поставленную задачу, М.В. Пресняков и С.Е. Чаннов настаивают, во-первых, на исключении действующего бессрочного запрета на прием уволенных лиц на службу в органы государственной власти и местного самоуправления, а во-вторых, предлагают дополнить Постановление Правительства РФ правовой нормой, предусматривающей запрет на право занимать должности государственной и муниципальной службы лицам, внесенным в данный реестр, на определенный срок [66, с. 171]. Развивая мысль вышеуказанного авторского коллектива, Д.А. Карев и П.В. Шаталова предлагают установить «срок ограничения занимать определённые должности до пяти лет» [22, с. 111]. Свою точку зрения они обосновывают тем, что сведения об уволенных в связи с утратой доверия муниципальных служащих хранятся в реестре именно в течение данного срока.

Административная ответственность – применение мер административной ответственности к лицам, виновным в совершении административного правонарушения, органами исполнительной власти.

Необходимо отметить, что за совершение большинства административных правонарушений служащие военной и иных видов государственной службы несут дисциплинарную, а не административную ответственность [39].

Видами административных наказаний являются: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (ст. 3.2 КоАП РФ).

В научных кругах в настоящее время весьма активно обсуждается также вопрос возможного реформирования системы административных наказаний за совершение отдельных коррупционных правонарушений. В частности, Т.Л. Козлов высказывает мнение о необходимости дополнения отдельных санкций КоАП РФ таким видом наказания, как «дисквалификация, в том числе за квалифицированные составы – пожизненная дисквалификация» [26, с. 28]. Данная позиция сводится к тому, что применение данного вида наказания будет препятствовать занятию лицом должностей на муниципальной службе и являться действительно эффективным механизмом частной превенции. Думается, что данное предложение следует рассматривать как вполне приемлемое, но требующее дальнейшего обсуждения.

Совершение коррупционных правонарушений предполагает также возможность привлечения к гражданско-правовой ответственности, которая вытекает из имущественных и личных неимущественных прав граждан и организаций.

Д.А. Липинский приходит к выводу о важности «переоценки значения гражданско-правовых средств в предупреждении коррупционных деяний» [41, с. 38]. Раскрывая правовую сущность гражданско-правовой ответственности применительно к вопросам предупреждения коррупции, он также усматривает у данного вида юридической ответственности наличие

карательной функции [41, с. 35], что, собственно, свойственно иному виду ответственности – уголовной.

Действительно, в настоящее время согласно ст. 13 ФЗ о коррупции гражданско-правовая ответственность включена законодателем в систему предупреждения коррупционных преступлений. Определяющей суть гражданско-правовой ответственности за совершение коррупционных правонарушений муниципальными служащими следует считать норму ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) [12]. В ч. 4 указанной статьи законодатель устанавливает запрет на «извлечение преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения». Свое развитие данная норма находит в положениях гл. 59 и 60 ГК РФ [11], которые интерпретируют рассматриваемый вид юридической ответственности за коррупционные правонарушения как обязательства вследствие причинения вреда и неосновательного обогащения.

Кроме того, ст. 575 ГК РФ устанавливает запрет на получение муниципальными служащими подарков за выполнение своих должностных обязанностей. При этом законодатель делает исключение только для случаев дарения подарков, стоимость которых не превышает трёх тысяч рублей, в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. Рассматривая указанную норму, вполне очевидно возникает проблема не столько оценки подарка, сколько установления факта получения должностным лицом органа местного самоуправления подарка в связи с должностным положением или исполнением должностных обязанностей, на что неоднократно обращали внимание не только представители юридической науки, но и правоприменители [33, с. 153; 106, с. 58; 37, с. 61].

Таким образом, в настоящее время в ряде законодательных актов содержатся отдельные признаки коррупционных правонарушений, а также принципы организации деятельности по их профилактике. В частности, в п. 4 ст. 3 ФЗ о коррупции законодатель закрепил важнейший принцип

проводимой антикоррупционной государственной политики – «неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений». В норме ст. 59.3 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлен порядок применения мер взыскания в случае совершения коррупционных правонарушений.

Следует констатировать, что перед органами законодательной власти на сегодняшний день стоит весьма амбициозная задача – выстроить взаимосвязанную систему мер дисциплинарной, административной и гражданской ответственности муниципальных служащих Российской Федерации за совершение коррупционных правонарушений.

3.3 Основные направления предупреждения коррупционных правонарушений

Одним из приоритетных направлений профилактики коррупции должно быть выявление и предупреждение коррупционных правонарушений. Можно выделить ряд таких мер.

Прежде всего, это организационно-управленческие меры, которые включают следующие.

Во-первых, организационно-управленческие меры предупреждения правонарушений коррупционной направленности. К таким мерам относится осуществление контроля за внесением в должностные инструкции положений по предупреждению коррупции в виде соблюдения ограничений, запретов, обязанностей, установленных ФЗ о коррупции».

Так же необходимо включение в планы наставничества мероприятий, направленных на антикоррупционное просвещение и воспитание сотрудника при перемещении его на вышестоящую должность; на проверку коррупционной устойчивости. При отборе, перемещении на вышестоящую руководящую должность использовать возможности полиграфа для выяснения объективных мотивов продвижения по службе.

С целью предупреждения формирования устойчивых коррупционных связей, необходимо проводить регулярную (каждые 5–6 лет) ротацию руководящего состава совместно с разработкой системы переподготовки и повышения квалификации кадров.

Регулярно (не реже 1 раз в квартал) осуществлять мониторинг мер по противодействию коррупции для осуществления анализа проводимых мероприятий; мониторинг коррупционных правонарушений и отдельных их видов, в ходе которого обобщать и учитывать:

- решения аттестационной комиссии, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;
- результаты рассмотрения обращений граждан, сообщений, поступивших на телефон доверия (или «горячую телефонную линию») о коррупционных правонарушениях;
- публикации в средствах массовой информации о коррупционных правонарушениях и принятых мерах;
- основные вопросы, затруднения, возникающие при соблюдении ограничений, запретов и выполнении обязанностей, предусмотренных для сотрудников ОВД в сфере противодействия коррупции;
- применяемые формы и методы противодействия коррупции среди сотрудников в иных территориальных подразделениях органов внутренних дел, органах государственной власти Российской Федерации и зарубежных стран;
- проводить оценку коррупционных рисков при осуществлении сотрудниками служебной деятельности, в ходе чего определять функции, при выполнении которых наиболее высока вероятность возникновения коррупционных правонарушений и конфликта интересов; выявить службы, отделы, руководящие должности, чья деятельность связана с повышенной коррупциогенностью.

Совершенствовать действующий механизм административно-правового регулирования трудоустройства сотрудников после увольнения со службы:

- усиление контроля за трудовой деятельностью после службы в ОВД (работа с бывшими коллегами, с организациями, предприятиями, чья деятельность контролировалась сотрудником);
- при увольнении в обходной лист обязательно включать сотрудника, ответственного за проведение профилактики коррупционных и иных правонарушений с целью проведения беседы о недопустимости в течение двух лет замещения должности, а также выполнения работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные обязанности сотрудника, без согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов;
- об обязанности в течение двух лет после увольнения при заключении трудового договора сообщать представителю нанимателя (работодателя) сведения о последнем месте своей службы. Необходимо письменно предупредить увольняющегося сотрудника об ответственности в соответствии с административным и трудовым законодательством в случае несоблюдения указанных обязанностей. Письменное уведомление рекомендуется приложить в личное дело сотрудника.

Проведение процедур служебного разоблачения, направленных на предотвращение коррупциогенных практик. К данному направлению деятельности можно отнести:

- осуществление разведывательно-поисковых мероприятий по сбору, фиксации сведений о коррупционных правонарушениях;

- оперативное внедрение в рамках своей компетенции соответствующих подразделений собственной безопасности;
- проведение оперативных разработок коррумпированных должностных лиц руководящего состава органов внутренних дел, в том числе с привлечением к сотрудничеству подчиненных сотрудников;
 - проведение гласных и негласных проверок осуществления служебных обязанностей; гласного и негласного контроля за использованием служебного и частного транспорта. Кроме проверки соблюдения дорожно-транспортной дисциплины, необходимо проверять правомерность использования сотрудниками не принадлежащего им автотранспорта, его происхождение и принадлежность;
 - посещение мест проживания сотрудников для изучения их образа жизни, соответствия фактического материального благосостояния реальным доходам;
 - отслеживание хронометража рабочего времени;
 - пристальное внимание необходимо уделять выявлению сохранившихся и поддерживающихся контактов сотрудников, уволенных в связи с «утратой доверия», по иным отрицательным мотивам с бывшими сослуживцами, так как это может способствовать возникновению конфликта интересов, результатом которого может быть неправомерное использование служебной информации, содействие в решении вопросов правоохранительного характера;
 - в случае имеющих сведений о совершении сотрудником коррупционного правонарушения, но при отсутствии достаточного количества доказательств, вышестоящему руководителю или лицу, ответственному за предупреждение коррупционных и иных правонарушений в подразделении, рекомендуется провести с

данным сотрудником беседу и вынести устное предупреждение о недопустимости противоправных действий коррупционной направленности, о чем рекомендуется сделать запись в Журнал консультаций и профилактических бесед с целью противодействия коррупционным правонарушениям [69].

Следует отметить, что данное направление по противодействию коррупционным правонарушениям необходимо осуществлять при тесном взаимодействии с сотрудниками собственной безопасности.

Кроме того, процедура выявления ситуации конфликта интересов должна включать:

- анализ самим сотрудником ситуаций своей служебной деятельности на возможность возникновения или возникновение конфликта интересов и подачу им декларации о доходах, расходах;
- анализ непосредственным руководителем поступающей к нему информации о подчиненном сотруднике;
- анализ информации, поступившей из иных источников (заявлений, жалоб граждан, организаций, публикаций в средствах массовой информации) об обстоятельствах, свидетельствующих о вероятности возникновения у конкретного сотрудника конфликта интересов.

К правовым мерам предупреждения правонарушений коррупционной направленности относится обязательное проведение антикоррупционной экспертизы локальных нормативных актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения; пресечения возможности внесения руководителями в приказы, распоряжения положений, которые могут способствовать коррупционным правонарушениям, личной корыстной заинтересованности и конфликту интересов.

Так же необходимо осуществлять разработку и нормативное правовое закрепление критериев оценки деятельности подразделения органов внутренних дел, позволяющих всесторонне и объективно проанализировать

результаты оперативно-служебной деятельности, степени удовлетворенности работой подразделения у населения на закрепленной территории; эффективность управления служебными коллективами руководящим составом.

Важное значение в предупреждении коррупционных правонарушений имеет антикоррупционное образование и воспитание, которое должно включать:

- проведение обязательных занятий по разъяснению основных обязанностей, запретов, ограничений и требований к служебному поведению, направленных на противодействие коррупции (рекомендуется занятия проводить в виде тренингов, ситуативных деловых игр и т. п. в первый же месяц при назначении на должность);
- в рамках Единого дня государственно-правового информирования необходимо разъяснять сотрудникам нормы законодательства Российской Федерации, регулирующие вопросы профилактики коррупции, знакомить с изменениями в нормативно-правовых актах.

Важно также организовывать и проводить специализированные тренинги, образовательные курсы для сотрудников, в ходе которых разбирать наиболее типовые ситуации, моделировать различные ситуации, связанные с соблюдением обязанностей, запретов, ограничений, требований к служебному поведению, направленных на противодействие коррупции и отрабатывать стереотипы «ответного реагирования». При этом необходимо акцентировать внимание на проведение постоянного анализа собственного поведения с точки зрения попадания в так называемые «коррупционные ловушки». Рекомендуется для проведения указанных мероприятий привлекать работников органов прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета, суда, в связи, с чем необходимо разрабатывать совместный план и график проведения занятий [17, с. 39].

На собраниях, совещаниях регулярно знакомить личный состав подразделения с обзорами о коррупционных правонарушениях в системе органов внутренних дел, о мерах, принятых к виновным; зачитывать обвинительные приговоры, приказы о привлечении к дисциплинарной ответственности. Осуществлять практику оформления информационных досок, отражающих сведения о лицах, совершивших коррупционные правонарушения и примененных к ним санкциям. Повсеместно использовать средства наглядной информации в виде информационных плакатов, видеопрезентаций, направленных на профилактику правонарушений коррупционной направленности среди личного состава подразделения, в том числе руководящего.

На официальном сайте подразделения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет рекомендуется создать отдельный раздел, посвященный информации по профилактике коррупционных правонарушений, где размещать нормативно-правовые акты в сфере противодействия коррупции, методические материалы по выполнению обязанностей и соблюдению запретов и ограничений, налагаемых на сотрудника с целью предупреждения правонарушений коррупционной направленности; инструкции по заполнению сведений о доходах и расходах.

Оказание лицом, ответственным за предупреждение коррупционных и иных правонарушений, консультативной помощи по вопросам, связанным с применением на практике требований к служебному поведению и соблюдением ограничений, запретов, связанных с осуществлением служебной деятельности в ОВД, о чем делать записи в Журнале консультаций и профилактических бесед с целью противодействия коррупционным правонарушениям.

Распространение среди сотрудников, в том числе руководящего состава, памятки, желательно небольшого («карманного») формата о требованиях к служебному поведению, ограничениях, запретах, связанных со

службой в ОВД и алгоритме действий при различных ситуациях, связанных с коррупционными рисками.

Можно также выделить психолого-педагогические меры предупреждения правонарушений коррупционной направленности:

- при продвижении по службе кандидатов, претендующих на руководящие должности, проводить изучение (беседа, тестирование, диагностика и т. п.) благонадежности будущего руководителя;
- с целью индивидуальной профилактики, своевременного выявления и устранения причин и условий конфликта интересов, необходимо периодически проводить анкетирование, «этическое интервьюирование» [69] личного состава (индивидуально, коллективно) на предмет склонности к коррупционным проявлениям, как рядовых сотрудников, так и руководителя подразделения (рекомендуется не реже 2 раз в год, либо при наличии оснований предполагать о совершении (или подготовки совершения) коррупционного правонарушения);
- проведение лекций по профилактике правонарушений коррупционной направленности с личным, в том числе руководящим, составом подразделений;
- при назначении, перемещении на руководящую должность необходимо учитывать психологические особенности кандидата, принимать во внимание рекомендации психологов о коррупционной устойчивости сотрудника; использовать современные психотехнологии, специальные психофизиологические исследования.

Важное значение имеет формирование здорового социально-психологического климата в служебных коллективах и устойчивого морально-психологического состояния, в том числе среди руководящего состава.

Профилактика коррупционных правонарушений включает также ряд мер социально-экономического характера.

Социально-экономические меры профилактики заключаются в применении поощрительных программ стимулирования (моральное и материальное стимулирование) сотрудников органов внутренних дел за правопослушное поведение и в частности, за отказ от совершения коррупционного правонарушения (отказ от получения взятки, злоупотребления должностными полномочиями и т. п.). Премии, в том числе, могут выплачиваться в кратных размерах предлагаемой взятки [3, с. 29]. Также необходимо применять поощрение за длительное и безупречное исполнение своих полномочий, честность и неподкупность, в том числе, при решении вопросов представления к государственным наградам, почетным званиям, специальным званиям и иным знакам отличия.

С целью эффективного противодействия коррупционным правонарушениям среди сотрудников органов внутренних дел, необходимо также осуществлять профилактическую деятельность с гражданами, проживающими на обслуживаемой территории, а именно:

- информировать население о графике приема руководящим составом граждан, о часах приема сотрудника, ответственного за проведение профилактики коррупционных и иных правонарушений; наличии телефона доверия, по которому необходимо сообщать о ставших известными фактах совершения сотрудниками, в том числе руководящим составом, коррупционных правонарушений путем вывешивания при входе в здание подразделения, в дежурной части, на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информационных листов;
- рекомендуется с помощью участковых уполномоченных полиции, инспекторов по делам несовершеннолетних распространять на информационных досках жилых домов, находящихся на обслуживаемом территориальном участке, сообщения о номере

телефона доверия и графике приема граждан руководящим составом подразделения и сотрудником, ответственным за проведение профилактики коррупционных и иных правонарушений;

- регулярно (рекомендуется не реже 1 раза в квартал) размещать в средствах массовой информации публикации о возникновении возможных коррупционно опасных ситуаций и правила действия граждан при подобных случаях; знакомить граждан об имевших место на территории региона фактах совершения коррупционных преступлений и принятых мерах к виновным.

Выводы по третьей главе выпускной квалификационной работе.

Во-первых, исчерпывающий перечень административно-правовых средств определить сложно. К ним относятся субъективные права и обязанности, ограничения и запреты, меры юридической ответственности, различные виды поощрений, правовые режимы, административные регламенты и процедуры, жалобы, уведомления, экспертные заключения и многое другое.

Во-вторых, в зависимости от вида правонарушения, различают уголовную, административную, гражданскую, дисциплинарную ответственность. Перед органами законодательной власти на сегодняшний день стоит весьма амбициозная задача – выстроить взаимосвязанную систему мер дисциплинарной, административной и гражданской ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

В-третьих, приоритетными направлениями профилактики коррупции являются организационно-управленческие, правовые меры предупреждения правонарушений коррупционной направленности, а также антикоррупционное образование и воспитание, психолого-педагогические социально-экономические меры.

Заключение

Констатируя изложенное в настоящей выпускной квалификационной работе, необходимо сделать следующие выводы.

Во-первых, проанализировав генезис коррупции в России, было выделено пять этапов становления и развития данного социально-правового явления. При этом, на протяжении развития отечественного государства реализовывалось несколько моделей коррупции. Европейская, или западная, модель характерна для дореволюционного периода отечественного государства. Ее характеризует относительно невысокий и при этом стабильный уровень коррупционных проявлений, что обеспечивается комплексом правовых и организационных мер. Отличительной особенностью современного российского государства является формирование новой, постсоветской модели. Сформированная на основе восточной, она имеет свои специфические особенности. В частности, ей присущи относительно низкий уровень благосостояния граждан, значительное падение общего социально-культурного и экономического уровня развития, снижение уровня правовой культуры населения.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что в последнее десятилетие в нашей стране формируется принципиально новая модель коррупции. Трансформированная из ранее действующих, современная российская модель основывается во многом на ведомственном контроле при наличии относительно низкого уровня правовой сознательности граждан и солидарности вины потерпевшего и преступника.

Во-вторых, в настоящее время в юридической литературе преобладает интегрированный подход к определению коррупции. Коррупцию можно определить в качестве незаконного использования субъектом своего должностного положения в целях получения личной (частной) выгоды вопреки законным интересам общества, государства и граждан. В данном

случае подразумевается выгода не только материальная, но и нематериальная (обещание преимущества, взаимная услуга).

В-третьих, определение термина «коррупционное правонарушение» в современном отечественном законодательстве отсутствует, что не позволяет обозначить единый подход правоприменителя к определению данного противоправного деяния, влекущего конкретные последствия, и является существенным правовым пробелом, требующим скорейшего законодательного устранения.

Определяя правовую природу коррупционного правонарушения, целесообразно обратиться к нормам Модельного закона о противодействии коррупции в странах СНГ, в ст. 2 которого сформулировано определение коррупционного правонарушения: «противоправное виновное деяние (действие или бездействие): преступления, гражданско-правовые деликты, административные правонарушения, дисциплинарные проступки, совершенные субъектом коррупции в целях, указанных в определении коррупции настоящей статьи, за которые законодательством государства установлена юридическая ответственность». Думается, что данное определение в большей степени отражает сущность рассматриваемого правового института. Во избежание правовых противоречий представляется необходимым дополнить норму ст. 1 ФЗ о коррупции вышеприведенным определением.

Раскрывая особенности объективной стороны данных видов правонарушений, следует отметить, что противоправное деяние может быть выражено в форме как действия, так и бездействия. Объектом же коррупционных правонарушений выступают общественные отношения, обеспечивающие порядок осуществления местного самоуправления, а также порядок реализации или предоставления муниципальных услуг. Субъект коррупционных правонарушений – специальный – это физическое лицо, использующее свое должностное положение, а также лица, являющиеся

членами органа управления организации независимо от формы собственности; юридические лица, в том числе и иностранные.

Что касается субъективной стороны составов рассматриваемых правонарушений, то они обладают такой характерной особенностью, как возможность совершения некоторых из них не только с прямым умыслом, но и по неосторожности.

Вопрос об определении конкретных административных правонарушений коррупционной направленности и систематизации перечня их составов в настоящее время является дискуссионным. Во многом это обуславливается отсутствием законодательного определения термина «коррупционное правонарушение».

В-четвертых, по своей структуре, характеру, глубине коррупционные проявления представляют многоуровневое и многофакторное явление. Коррупция имеет множество проявлений, таких как взяточничество, торговля влиянием, злоупотребление функциями, но также может скрываться за nepотизмом, конфликтами интересов или «вращающимися дверями». Ее последствия серьезны и широко распространены. Коррупция представляет собой угрозу безопасности, являясь одним из факторов, способствующих преступности и терроризму, а также действует как тормоз экономического роста, создавая неопределенность в бизнесе, замедляя процессы и вызывая дополнительные расходы.

Наличие в правовых актах так называемых коррупционных ниш – одно из условий распространения коррупции. Отсутствие регулирования прямого действия, множественность диспозиций и альтернативных правовых норм, широкие возможности ведомственного и локального нормотворчества позволяют заинтересованным лицам трактовать закон в свою пользу, что создает выгодные условия для различных коррупционных проявлений.

В-пятых, к правовым средствам противодействия коррупции следует относить прежде всего нормативные правовые предписания, регламентирующие приемы, способы противодействия коррупционным

отношениям, и юридические технологии, сопряженные с эффективным правовым инструментарием, юридической техникой, толкованием права и формами правореализационной практики, способствующие снижению факторов коррупционной деятельности и порождающих ее причин.

Исчерпывающий перечень административно-правовых средств определить сложно. К ним относятся субъективные права и обязанности, ограничения и запреты, меры юридической ответственности, различные виды поощрений, правовые режимы, административные регламенты и процедуры, жалобы, уведомления, экспертные заключения и многое другое. Вместе с тем в научной литературе предприняты отдельные попытки классификации административно-правовых средств по различным основаниям.

В-шестых, в зависимости от отраслевой принадлежности юридических норм, закрепляющих ответственность за коррупционные правонарушения, различают уголовную, административную, гражданскую, дисциплинарную ответственность.

В научных кругах в настоящее время обсуждается вопрос возможного реформирования системы административных наказаний за совершение отдельных коррупционных правонарушений. В частности, необходимо дополнить отдельные санкции КоАП РФ таким видом наказания, как дисквалификация, в том числе за квалифицированные составы – пожизненная дисквалификация. Данная позиция сводится к тому, что применение данного вида наказания будет препятствовать занятию лицом должностей на муниципальной службе и являться действительно эффективным механизмом частной превенции. Думается, что данное предложение следует рассматривать как вполне приемлемое, но требующее дальнейшего обсуждения.

В последнее время в научной юридической литературе весьма заметно был актуализирован вопрос о более широком применении дисциплинарной ответственности к государственным и муниципальным служащим. Существующие различия между административным правонарушением и

дисциплинарным проступком государственных служащих трудноразличимы или отсутствуют вовсе. В этой связи следует согласиться с выдвигаемым исследователем тезисом о необходимости проведения масштабной деделиктивизации административных правонарушений с конвертацией административной ответственности за их совершение в ответственность дисциплинарную. Думается, что сформулированная точка зрения в полной мере может быть применена и в отношении муниципальных служащих. Однако данный вывод следует дополнить необходимостью разработки норм, ограничивающих дискреционные полномочия со стороны субъекта дисциплинарной власти с целью последующего обеспечения правовой определенности.

В целом, перед органами законодательной власти на сегодняшний день стоит весьма амбициозная задача – выстроить взаимосвязанную систему мер дисциплинарной, административной и гражданской ответственности муниципальных служащих Российской Федерации за совершение коррупционных правонарушений.

В-седьмых, приоритетными направлениями профилактики коррупции являются организационно-управленческие, правовые меры предупреждения правонарушений коррупционной направленности, а также антикоррупционное образование и воспитание, психолого-педагогические социально-экономические меры.

Определяющее значение для достижения эффективного применения на практике административно-правовых средств противодействия коррупции имеет качество антикоррупционного законодательства, в частности однозначное, непротиворечивое легальное закрепление таких понятий, как коррупция, коррупционное правонарушение, конфликт интересов, личная заинтересованность, подконтрольность и т.п. Данные неоднозначно интерпретируются на практике, что, в свою очередь, обуславливает отсутствие единого подхода при анализе деликтных и иных противоречивых ситуаций на государственной службе.

Среди основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции особое место занимает создание механизмов общественного контроля. Однако в действующем законодательстве отсутствуют административно-правовые нормы, раскрывающие содержание и порядок реализации данных механизмов. В связи с этим представителям общественности в антикоррупционной деятельности государственных органов фактически отводится не более чем роль статистов, от мнения которых принятие решений по большому счету не зависит.

Развитие имеющихся и создание новых административно-правовых средств противодействия коррупции на государственной службе позволит повысить эффективность антикоррупционной деятельности, что в конечном итоге положительно скажется на уровне законности и правопорядка в системе государственного управления, авторитете государственных структур, будет способствовать более полному достижению целей государственного управления, удовлетворению потребностей общества, отдельных социальных групп и рядовых граждан.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Административно-правовые средства противодействия коррупции на государственной службе: учебное пособие / Под общ. ред. П.В. Голодова. Вологда: ВИПЭ ФСИН России, 2021. 140 с.
2. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Совет. гос-во и право. 1987. № 6. С. 12-16.
3. Антикоррупционное поведение как составляющая профессионального поведения сотрудников и служащих ОВД // Формирование навыков и умений антикоррупционного поведения сотрудников и государственных гражданских служащих ОВД: курс лекций. М.: ДГСК МВД России, 2011. 240 с.
4. Апелляционное определение Ульяновского областного суда № 58244 от 05.04.2016 по делу № 33-1458/2016 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.
5. Бычкова С.Б. Государственно-правовые меры противодействия взяточничеству в России: XV – начало XX вв.: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2016. 177 с.
6. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М., 1981. 220 с.
7. Власенко Н.А., Грачева С. А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журн. рос. права. 2012. № 11. С. 68–80.
8. Войтов А.Г. Экономический словарь: учебное пособие. М.: МИИТ, 2011. 720 с.
9. Восьмой Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Гавана. 27 августа – 7 сентября 1990 г. ООН. Нью-Йорк, 1991. 220 с.
10. Гармаев Ю.П., Иванов Э.А., Маркунцов С. А. О формировании междисциплинарной концепции антикоррупционного комплаенса в

Российской Федерации // Право: журнал высшей школы экономики. 2020. № 4. С. 107-110.

11. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 08.07.2021) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

12. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

13. Гришковец А.А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2017. № 3. С. 53-56.

14. Декрет СНК РСФСР от 08.05.1918 г. «О взяточничестве» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

15. Декрет СНК РСФСР от 15.02.1918 г. «О суде» № 2 от 15 февраля 1918 г. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

16. Декрет СНК РСФСР от 16.08.1921 г. «О борьбе со взяточничеством» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

17. Ефимовский А.В., Молчанова М.В., Стремоухова И.В., Клишков В.Б., Стебенева Е.В., Юренкова В.А. Основные направления предупреждения коррупционных правонарушений сотрудников органов внутренних дел: методическое пособие / Санкт-Петербург, 2015. 196 с.

18. Зубарев С. М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной службе // Рос. следователь. 2015. № 16. С. 35-38.

19. Илий С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. 2015. № 5 (89). С. 464.

20. Индекс Восприятия Коррупции [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (дата обращения: 10.09.2022).

21. История суда и правосудия в России. Т. 2: Законодательство и правосудие в Московском государстве (конец XV – 70-е годы XVIII века) / Под ред. Н.М. Золотухиной, В. М. Сырых. М.: НОРМА, 2019. 344 с.

22. Карев Д.А., Шаталова П.В. Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих за коррупционные правонарушения // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. 2020. Т. 1. № 2. С. 111-118.

23. Кириллова Т.К., Скрементова О.С. Некоторые исторические аспекты коррупции // Актуальные проблемы антикоррупционной политики на региональном уровне: материалы региональной научно-практической конференции. СПб., 2001. 270 с.

24. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Принят 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) Международная защита прав и свобод человека: сб. документов / Сост. и вступ. ст.: Г.М. Мелков. М.: Юрид. лит., 1990. 400 с.

25. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 24.09.2022) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

26. Козлов Т.Л. Административная превенция коррупционных преступлений // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 5 (67). С. 28-30.

27. Коломийченко Е.В., Зеленцов А.А. Общая характеристика преступлений коррупционной направленности в России // Евразийс. юрид. журн. 2012. № 9. С. 125-130.

28. Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 52-56.

29. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174) (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

30. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.

31. Конвенция ООН против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

32. Конвенция против транснациональной организованной преступности. Принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Генеральной Ассамблеей ООН (с изменениями от 15.11.2000) // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

33. Конобеевская И. М. Запрещение дарения в отношении отдельных категорий лиц по гражданскому праву // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер.: Право. 2018. № 4 (35). С. 153-156.

34. Кононенко М.М. Использование цифровых технологий в противодействии коррупции средствами административно-правового регулирования // Эволюция российского права: материалы XVIII Заоч. междунар. науч. конф. молодых ученых и студентов (г. Екатеринбург, 30 апреля 2020 г.). Екатеринбург, 2020. С. 21–22.

35. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

36. Коррупция и борьба с ней / Под ред. А.И. Долгова и др. М. : Науч.-исслед. ин-т проблем укрепления законности и правопорядка, 2000. 300 с.

37. Корсаков К. В., Сажаяева М. А. К вопросу о разграничении понятий «подарок» и «взятка» // Российская юстиция. 2018. № 2. С. 61-63.

38. Кравченко А.Г., Овчинников А.И., Мамычев А.Ю., Воронцов С. А. Использование цифровых технологий в сфере противодействия коррупции // Адм. и муницип. право. 2020. № 6. С. 52–63.

39. Куракин А.В., Сухаренко А.Н. Административная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции // Современ. право. 2018. № 10. С. 60–67.

40. Левада Ю.А. Человек в коррупционном пространстве. Размышления на материалах и на полях исследования // Мониторинг общественного мнения. 2000. № 5. С. 7–14.

41. Липинский Д.А. Взаимодействие функций гражданско-правовой ответственности в предупреждении правонарушений: общетеоретический аспект // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13, № 1. С. 37-40.

42. Липинский Д.А. К вопросу о понятии коррупционного правонарушения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 3 (41). С. 106-109.

43. Максимов В.К., Наумов Ю.Г. Коррупция (социально-экономические и криминологические аспекты): монография. М.: Изд-во Акад. управления МВД России, 2006. 147 с.

44. Малько А.В. Правовое средство как общетеоретическая проблема // Правоведение. 1999. № 2. С. 8-12.

45. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2018. 840 с.

46. Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

47. Миронкина О.Н. Ответственность сотрудников органов внутренних дел за коррупционные правонарушения / В книге: Организация работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах внутренних дел. Миронкина О.Н., Стебенева Е.В., Смородина В.А., Трофимова Т.А., Косолапов А.Д. учебное пособие. Санкт-Петербург, 2018. С. 33-52.

48. Модельный закон о противодействии коррупции от 25.11.2008 г. // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2009. № 43.

49. Наумов А.В. Избранные труды. О реформе Уголовного кодекса Российской Федерации (публикации 2009–2019 гг.) / Сост. Е.Н. Карабанова, И.А. Стаценко. М.: Ун-т прокуратуры Российской Федерации, 2019. 720 с.

50. Наумов Ю. Г. Коррупция и общество: теоретико-экономическое и прикладное исследование. Владимир, 2007. 139 с.

51. Наумов Ю.Г. Институциональная коррупция как угроза экономической безопасности: тенденции и перспективы противодействия. М.: Акад. управления МВД России, 2012. 242 с.

52. Нечевин Д.К. Проблемы противодействия коррупции // Публич. и част. право. 2015. Вып. 1 (XXV). С. 200-206.

53. Никитин С.В. Понятие и классификация административно-правовых средств противодействия коррупции в системе правоотношений службы в полиции // Алтайс. юрид. вестн. 2017. № 1 (17). С. 71–75.

54. Окутина Н.Н. Актуальные вопросы противодействия коррупции в органах местного самоуправления (на примере Ульяновской области). Ульяновск, 2022. 184 с.

55. Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 28.11.2019 по делу № 88-429/2019 «Об отмене распоряжения об увольнении, восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда» [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

56. Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 29.10.2020 № 88-19774/2020 по делу № 2-73/2020 «О признании незаконным бездействия в сфере противодействия коррупции» [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

57. Официальный сайт прокуратуры Российской Федерации: <https://procrf.ru/news/2435758-generalnyi-prokuror-rf-igor.html> (дата обращения: 10.02.2022).

58. Памятники русского права. Вып. 3: Памятники права периода образования Русского централизованного государства: XIV–XV вв. / Под ред. Л.В. Черепнина. М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1955. 420 с.

59. Покровский О.В. К вопросу о функциональности административно-правовых средств противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Конституция Российской Федерации: теория и практика реализации : сб. материалов всерос. науч.-теорет. конф. (г. Ростов-на Дону, 12 декабря 2017 г.) / Отв. ред. А. Н. Осяк, Ю. В. Капранова. Ростов н/Д., 2018. С. 183–191.

60. Поляков М.М. Коррупционные административные правонарушения: понятие, виды и содержание // Вестн. Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 209–215.

61. Постановление ВЦИК от 01.06.1922 г. «О введении в действие Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» (вместе с «Уголовным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.») [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

62. Постановление ВЦИК от 22.11.1926 г. «О введении в действие Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р. редакции 1926 года» (вместе с «Уголовным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.») [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

63. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.2019 № 1-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 16 и части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Российская газета. 2019. 23 янв. (№ 13 (7771)).

64. Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30.03.1990 г. № 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

65. Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

66. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Реестр лиц, уволенных с государственной и муниципальной службы в связи с утратой доверия: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 170-174.

67. Проблемы теории государства и права / Под ред. С.С. Алексеева. М., 1979. 630 с.

68. Проект Федерального закона № 786297-7 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 30.08.2019) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

69. Профилактическая деятельность подразделений собственной безопасности правоохранительных органов зарубежных стран: аналитический обзор. М.: ВНИИ МВД России, 2007. 25 с.

70. Решение Димитровградского городского суда Ульяновской области № 2А-2359/2018~М-2352/2018 от 13.11.2018 г. по делу № 2А-2359/2018 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.

71. Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма / Отв. ред. А.Г. Маньков. М.: Юрид. лит., 1986. 620 с.

72. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 2 / Под общ. ред. О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1985. 680 с.

73. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 3 / Под общ. ред. О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1985. 840 с.

74. Российское законодательство X–XX веков: в 8 т. Т. 1. / Под ред. В.Л. Янина. М.: Юрид. лит., 1985. 677 с.

75. Сажаева М.А. Коррупционная составляющая должностных преступлений // Закон и право. 2019. № 1. С. 98-100.

76. Сатаров Г. А. Диагностика Российской коррупции: социологический анализ // Право и безопасность. 2020. № 2-3 (3-4). С. 57-60.

77. Севрюгин В.Е. К вопросу об административной ответственности за коррупционные правонарушения // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7. С. 191-196.

78. Стариков Ю.Н. К вопросу о публично-правовом характере института государственной службы // Правоведение. 1997. № 1 (216). С. 19-22.

79. Субботин А.М. Административно-правовые средства противодействия коррупции в правоохранительных органах // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран : сб. материалов всерос. науч.-практ. семинара (г. Рязань, 21 апреля 2016 г.). Рязань, 2017. С. 268–272.

80. Суслин Э.В., Абашина Л.А. Административно-правовые средства противодействия коррупции // Вестн. С.-Петербур. юрид. акад. 2013. № 3 (20). С. 4–10.

81. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Сост. С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 4-е изд. М.: ТЕМП, 2013. 944 с.

82. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

83. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 24.09.2022) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст.2954.

84. Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

85. Указ Президента РФ от 01.07.2010 г. № 821 (ред. от 25.04.2022) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований

к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

86. Указ Президента РФ от 13.04.2010 г. № 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

87. Указ Президента РФ от 21.09.2009 г. № 1065 (ред. от 25.04.2022) «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4588.

88. Указ Президента РФ от 31.12.2014 г. № 837 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 11. Ст. 1585.

89. Указание Генпрокуратуры России № 738/11, МВД России № 3 от 25.12.2020 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

90. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. М. : Юрид. лит., 1988. Т. 6. 431 с.

91. Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

92. Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50 (Ч. 4). Ст. 6953.

93. Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

94. Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 79-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

95. Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

96. Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

97. Федеральный закон от 19.07.2018 г. № 197-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4532.

98. Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. 1). Ст. 4213.

99. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

100. Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

101. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

102. Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7020.

103. Хабриева Т.Я., Иванов С.Б., Чиханчин Ю.А. Противодействие коррупции: новые вызовы: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. 384 с.

104. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права: в 2 т. / Под ред. К.И. Батыра, Е.В. Поликарповой. М.: Юристъ, 2005. Т. 1. 270 с.

105. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений / Под ред. В.Г. Стрекозова. 5-е изд., стер. М.: Изд-во «Омега-Л», 2011. 620 с.

106. Чаннов С. Е. Запрет дарения отдельным категориям лиц // Справочник кадровика. 2014. № 4. С. 58-60.

107. Чаннов С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 60-64.

108. Чебоксаров П.А. Проблема коррупции на уровне местного самоуправления // Актуальные проблемы антикоррупционной политики на региональном уровне: материалы региональной научно-практической конференции. СПб., 2001. 620 с.

109. Черепнин Л.В. Основные этапы развития феодальной собственности на Руси (до XVII века) // Вопросы истории. 1953. № 4. С. 41-46.

110. Ширяев В.Н. Взятничество и лиходействие в связи с общим учением о должностных преступлениях. Ярославль, 1916. 520 с.

111. Юшков С.В. Общественно-политический строй и право Киевского государства. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1949. 340 с.