

На правах рукописи

Вовк Вера Андреевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Специальность 12.00.14 – Административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2019

Работа выполнена на кафедре административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя.

- Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Зырянов Сергей Михайлович
- Официальные оппоненты: – **Стахов Александр Иванович**
доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом административно-правовых исследований ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»,
Севрюгин Виктор Егорович
доктор юридических наук, профессор, исполняющий обязанности заведующего кафедрой административного и финансового права ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»
- Ведущая организация – ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина»

Защита состоится «16» мая 2019 г. в 11.00 час. на заседании диссертационного совета Д 203.019.01, созданного на базе Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя (117997, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12).

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя (<http://diss.mosu-mvd.com>).

Автореферат разослан «___» _____ 2019 г.

Ученый секретарь диссертационного совета



Кулакова Ю.Ю.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Противодействие коррупции в системе государственной службы в Российской Федерации остается одной из первоочередных задач в повестке дня всех органов государственной власти, включая органы внутренних дел. С целью ее решения были приняты федеральные законы, устанавливающие комплекс мер по противодействию коррупции. Часть этих мер была имплементирована в законодательные акты, регулирующие отношения, возникающие в связи с прохождением службы в органах внутренних дел (полиции).

Можно утверждать, что материально-правовые основы противодействия коррупции в системе государственной службы вообще и в органах внутренних дел в частности сформированы. К сожалению, общие положения антикоррупционного законодательства пока еще далеко не достаточно адаптированы к особенностям службы в органах внутренних дел в Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 342-ФЗ) и в принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах МВД России. Более того, не учитываются особенности служебных отношений, возникающих в различных службах и подразделениях органов внутренних дел.

В органах внутренних дел сложилась организационная структура противодействия коррупции, пронизывающая систему МВД России на всех уровнях и интегрированная в более общую организационную структуру противодействия коррупции в системе государственной службы, но административно-правовое обеспечение деятельности субъектов противодействия коррупции не завершено, их предметы ведения и полномочия в должной мере не разграничены, а организационные связи между ними недостаточно согласованы в нормативных правовых актах, регулирующих порядок их деятельности.

В МВД России накоплен значительный опыт работы по противодействию

коррупции. Именно в системе МВД России уже в 1995 г. были созданы подразделения собственной безопасности Министерства и контрольно-профилактические подразделения Госавтоинспекции. Несмотря на это, положение дел изменяется крайне медленно. Опросы и социологические исследования коррупции, проводимые ведущими и авторитетными организациями, показывают, что уровень коррупции в органах внутренних дел остается довольно высоким. Значительное внимание уделяется формальным мероприятиям, таким как проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, не затрагивающих интересы сотрудников органов внутренних дел. Реальное воздействие таких мероприятий на коррупцию подлежит научной оценке.

Административные процедуры, необходимые для реализации антикоррупционных положений, установленных Федеральным законом № 342-ФЗ и другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, разработаны не полностью, противоречат нормам федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, вследствие чего не могут эффективно применяться.

В то же время, возможности, которые предоставляет субъектам противодействия коррупции административное право, дают значительные преимущества по сравнению с возможностями, предоставляемыми другими отраслями права, поскольку позволяют воздействовать на условия формирования коррупционных отношений, на отношение сотрудников органов внутренних дел к исполнению служебных обязанностей путем укрепления служебной дисциплины, не допуская совершения ими преступлений коррупционного характера.

Изложенные выше и другие обстоятельства обуславливают актуальность исследования административно-правовых средств противодействия коррупции в органах внутренних дел.

Теоретическая база диссертации. Характеризуя состояние научной разработанности проблем противодействия коррупции в органах внутренних дел, необходимо отметить, что за короткое время опубликовано довольно большое число научных работ монографического характера. Вместе с тем, к решению указанных

проблем обращаются преимущественно представители уголовно-правового блока юридических наук и криминологи, рассматривающие коррупцию как преступность (Богуш Г. И., Головки С. А., Егорова Н. А., Лут С. С., Максимов В. К., Марьина Е. В., Мирошниченко Д. В., Осипов А. Б., Скосырская Ю. В., Сторчилова Н. В., Фадеев А. В., Феркалюк Ю. И., Филатова Т. В. и др.). Административно-правовые исследования либо охватывают проблему коррупции в целом, не учитывая специфики службы в органах внутренних дел, либо ограничиваются изучением отдельных форм и методов противодействия коррупции, деятельности специальных субъектов противодействия коррупции (Мусаев С. Г., Поляков М. М., Севрюгин К. В., Цирин А. М., Чистов А. А., Шевелевич А. А. и др.). В опубликованных работах монографического характера административные процедуры, их нормативное правовое регулирование в свете противодействия коррупции рассматриваются преимущественно в части процедурной регламентации отношений органов исполнительной власти, их должностных лиц с гражданами и организациями. Внутренние, служебные административные процедуры ранее не изучались.

Теоретические основы государственной службы, применения мер административного принуждения, дисциплинарной ответственности сформированы в работах русских, советских и российских ученых Аврутина Ю. Е., Алексеева С. С., Атаманчука Г. В., Барциса И. Н., Бахраха Д. Н., Бачило И. Л., Веремеенко И. И., Витрука Н. В., Грибовского В. М., Демина А. А., Дерюжинского В. Ф., Зырянова С. М., Зубарева С. М., Касюлина В. В., Кулишера А. Т., Масленникова М. Я., Маиляна С. С., Нечевина Д. К., Ноздрачева А. Ф., Петрова Г. И., Попова Л. Л., Россинского Б. В., Севрюгина В. Е., Соловья Ю. П., Старилова Ю. Н., Старостина С. А., Стахова А. И., Студеникина С. С., Тихомирова Ю. А., Хабриевой Т. Я., Халфиной Р. О., Шергина А. П. и др.

Объектом исследования является коррупция в органах внутренних дел как совокупность общественных отношений, составляющих предмет административно-правового регулирования.

Предметом исследования выступают нормативное правовое регулирование и практика противодействия коррупции в органах внутренних дел.

Цель диссертационного исследования состоит в раскрытии сущности и содержания административно-правовых средств противодействия коррупции в органах внутренних дел, оценке полноты и качества нормативного правового регулирования их реализации и в формулировании на этой основе предложений по внесению изменений и дополнений в законодательство, направленных на совершенствование противодействия коррупции в органах внутренних дел.

Для достижения указанной цели диссертантом поставлены **задачи**:

- раскрыть понятие коррупционного правонарушения в органах внутренних дел и уточнить терминологический аппарат института противодействия коррупции;
- осуществить типологию коррупционных проявлений в органах внутренних дел;
- осуществить деликтологическую характеристику коррупции в органах внутренних дел;
- определить систему субъектов противодействия коррупции в органах внутренних дел;
- определить понятие и систематизировать административно-правовые средства противодействия коррупции в органах внутренних дел;
- охарактеризовать меры административного принуждения, применяемые в целях противодействия коррупции в органах внутренних дел;
- предложить современные эффективные антикоррупционные административные процедуры в органах внутренних дел;
- сформулировать предложения по совершенствованию правовых и организационных основ противодействия коррупции в органах внутренних дел.

Методологическую основу исследования составляют общенаучный диалектический метод познания, метод системного анализа, а также сравнительно-правовой и формально-юридический методы.

Обоснованность и достоверность результатов исследования обеспечиваются применением адекватных методов исследования, обширной эмпирической базой исследования.

Системный подход обеспечил возможность рассмотреть законодательство Российской Федерации, регулирующие вопросы противодействия коррупции, в комплексе, с учетом принципов международного правового регулирования, охватить все возможные аспекты.

Применение сравнительно-правового метода позволило автору выявить общее и различия в нормативном правовом регулировании отношений, возникающих в области противодействия коррупции в других органах исполнительной власти, в зарубежных странах.

Формально-юридический метод позволил выявить логические связи между правовыми установлениями законодательных и иных нормативных правовых актов, раскрыть их содержание.

Эмпирическую базу исследования составили результаты анкетирования более двухсот сотрудников кадровых подразделений органов внутренних дел, расположенных в Москве, а также сотрудников кадровых служб территориальных органов внутренних дел по различным субъектам Российской Федерации, проходивших обучение на курсах повышения квалификации в Московском университете МВД России имени В. Я. Кикотя; результаты мониторинга деятельности субъектов противодействия коррупции в МВД России и в других органах государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; доступные материалы судебной практики по уголовным делам и по служебным спорам, аналитические материалы, опубликованные Минтрудом России, а также опубликованные материалы опросов общественного мнения.

В работе использовались материалы научно-исследовательских работ, в том числе, проведенных кафедрой административного права с участием соискателя в 2012 г. по заказу МВД России (п. 1.7 Плана по выполнению в Министерстве внутренних дел Российской Федерации федеральной программы «Реформирование и

развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 гг.) в 2012 г.), материалы диссертационных исследований и другие источники.

Научная новизна исследования определяется, прежде всего, тем, что в нем реализована авторская концепция административно-правовых средств противодействия коррупции в органах внутренних дел. Сформулированы авторские определения понятий «административно-правовые средства противодействия коррупции в органах внутренних дел», «коррупционное правонарушение», осуществлена систематизация административно-правовых средств противодействия коррупции в органах внутренних дел.

Новизной отличаются выводы, полученные в результате исследования административных процедур противодействия коррупции. В работе на основе анализа отечественных и зарубежных источников доказана ошибочность простого копирования из международного права понятий, связанных с конфликтом интересов на государственной службе. Автором систематизированы субъекты, уполномоченные осуществлять противодействие коррупции в органах внутренних дел, раскрыто содержание их административно-правовых статусов в этой части, предложены, сформулированные с учетом особенностей служебных отношений в органах внутренних дел, понятия «конфликт интересов», «коррупционное правонарушение». При установлении наличия или отсутствия конфликта интересов на государственной службе предложено отказаться от использования понятия «личная заинтересованность» и других субъективных оценок, и руководствоваться исключительно объективными признаками данного явления.

Совокупность юридических средств противодействия коррупции в органах внутренних дел представлена как специальный административно-правовой режим. Раскрыто содержание данного режима, дана характеристика его субъектов, определены меры обеспечения действия режимных правил, уточнено содержание понятия «антикоррупционные стандарты», как материальной основы указанного режима.

Разработаны методические рекомендации о действиях сотрудников органов

внутренних дел при возникновении конфликта интересов и перечень типовых ситуаций конфликта интересов, характерных для правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

Осуществленный в работе анализ положений Федерального закона № 342-ФЗ о применении дисциплинарных взысканий к сотрудникам органов внутренних дел, совершившим коррупционные правонарушения, позволил выявить пробелы, противоречия и коллизии административно-правовых норм, предложить пути устранения данных дефектов. В работе сформулированы конкретные предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты.

Кроме того, разработан порядок заявления сотрудником органов внутренних дел самоотвода, предложены обоснованные меры по совершенствованию порядка уведомления сотрудниками органов внутренних дел о возникновении личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Результатом диссертационного исследования являются следующие **положения, выносимые на защиту.**

1. Коррупционное правонарушение – это дисциплинарный проступок, имеющий формальный состав и выражающийся в неисполнении государственным служащим или иным лицом требований, установленных в их отношении законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

В отличие от коррупционного правонарушения противоправное деяние, совершенное государственным служащим или иным лицом в целях получения материальной выгоды для себя лично или для третьих лиц, а равно получение или требование вознаграждения за исполнение им своих должностных обязанностей, представляет собой правонарушение (преступление или дисциплинарный проступок) коррупционного характера.

2. Разработана следующая типология коррупционных проявлений в органах внутренних дел:

- 1) должностные преступления коррупционной направленности;

2) дисциплинарные проступки, выражающиеся в:

- неисполнении антикоррупционных требований законодательства о противодействии коррупции, в том числе:

- непредставлении либо неполном или искаженном представлении сведений об имуществе, о доходах, об обязательствах имущественного характера и о расходах;

- неуведомлении руководителя об обращении к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения;

- несообщении непосредственному руководителю о возникновении личной заинтересованности, которая может привести к возникновению конфликта интересов при выполнении служебных обязанностей;

- непринятии мер по предотвращению конфликта интересов;

- других нарушениях антикоррупционных требований, характерных для отдельных служб, подразделений или учреждений органов внутренних дел.

3. В составах антикоррупционных правонарушений, в отличие от правонарушений коррупционного характера, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел, отсутствует корыстная мотивация как признак субъективной стороны. Исследование показало, что в основе противоправного поведения лежат неосведомленность об антикоррупционных требованиях, об ответственности за их неисполнение, легкомысленное отношение к содержанию указанных требований, субъективная оценка вероятности быть привлеченным к дисциплинарной ответственности как крайне низкой.

4. Авторское определение понятия «административно-правовые средства противодействия коррупции». Под административно-правовыми средствами противодействия коррупции необходимо понимать четыре группы юридических средств, обеспечивающих эффективное воздействие на поведение государственных служащих с целью предупреждения совершения правонарушений коррупционного характера и реализуемых в административно-правовых формах:

- антикоррупционные стандарты (как систему материальных норм админи-

стративного права, устанавливающих запреты, ограничения, требования к служебному поведению, а также позитивные обязанности);

- административные процедуры, обеспечивающие реализацию антикоррупционных стандартов;

- меры ответственности за нарушения требований антикоррупционных стандартов, стимулы и поощрения;

- дисциплинарное административно-юрисдикционное производство.

5. Установлено, что административно-правовые средства противодействия коррупции занимают в механизме административно-правового регулирования особое положение надстройки, воздействуя на общественные отношения, уже урегулированные правовыми нормами (правоотношения), возникающие в связи с прохождением государственной службы в органах внутренних дел, а также в связи с исполнением сотрудниками органов внутренних дел своих должностных и служебных обязанностей.

6. Антикоррупционные стандарты в совокупности с организационными и юридическими гарантиями их соблюдения образуют специальный режим противодействия коррупции в органах внутренних дел, который может быть охарактеризован как ординарный, постоянно действующий, преимущественно запретительный административно-правовой режим государственной службы в органах внутренних дел. Специфику указанного режима подчеркивает также его формирование общими положениями, адресованными всем государственным служащим, и специальными нормами, адресованными исключительно сотрудникам органов внутренних дел.

7. Система субъектов противодействия коррупции в органах внутренних дел образуется надведомственной и ведомственной подсистемами, в состав которых входят единоначальные и коллегиальные, постоянно действующие и временные органы и должностные лица, реализующие аналитические, консультационные, организационные, учетные, контрольные, оперативно-разыскные, юрисдикционные, в том числе квазисудебные полномочия, осуществляют методическое руко-

водство. Отмеченное многообразие субъектов противодействия коррупции, с одной стороны, повышает эффективность и качество их деятельности, но, с другой стороны, приводит к необоснованному дублированию функций, создает в отдельных случаях правовую неопределенность, увеличивая свободу усмотрения руководителей органов внутренних дел. Указанный недостаток может быть преодолен за счет более полной регламентации соответствующих административных процедур.

8. Используемый в законодательстве о службе в органах внутренних дел и в законодательстве о противодействии коррупции термин «личная заинтересованность» как возможность получения в связи с выполнением служебных обязанностей доходов (денег, ценностей, имущества, имущественных прав) для себя или для третьих лиц сформулирован неконкретно, допускает расширительное толкование и не может эффективно применяться в силу своей неопределенности. Сотрудники полиции, осуществляющие контрольно-надзорную или оперативную деятельность, постоянно имеют возможность получения указанных доходов, что не свидетельствует о наличии или об отсутствии заинтересованности в реализации данной возможности.

9. Конфликт интересов в органах внутренних дел необходимо квалифицировать по объективным признакам. В связи с этим необходимо внести изменения в ч. 1 ст. 71 Федерального закона № 342-ФЗ, изложив ее в следующей редакции:

«Под конфликтом интересов на службе в органах внутренних дел понимается ситуация, при которой сотрудник органов внутренних дел уполномочен принять решение, совершить действие либо воздержаться от совершения действия в отношении лица, с которым он связан родственными, служебными, экономическими или иными личными связями».

Основным средством разрешения конфликта интересов на службе в органах внутренних дел является самоотвод, который должен заявлять сотрудник органов внутренних дел при возникновении ситуации личной заинтересованности. При этом, в некоторых ситуациях, когда оперативная обстановка или характер выпол-

няемых сотрудником задач не позволяют реализовать процедуру самоотвода, сотрудник обязан совершить процессуальные действия, предписанные федеральным законом или иным нормативным правовым актом, и при первой возможности доложить рапортом непосредственному руководителю (начальнику).

10. Положения ч. 2 ст. 49, ч. 5 ст. 50, ст. 50.1, п. 6 и 20 ч. 2, п. 9 ч. 3 ст. 82 и ст. 82.1 Федерального закона № 342-ФЗ устанавливают противоречивые требования о применении дисциплинарных взысканий за совершение антикоррупционных правонарушений, допускают неоднозначное их толкование и создают правовую неопределенность, в частности, допускают за совершение одного и того же грубого нарушения служебной дисциплины в виде нарушения антикоррупционных требований назначить любое дисциплинарное взыскание от замечания до увольнения и, в то же время, устанавливают обязательное и безальтернативное увольнение со службы в органах внутренних дел. В целях устранения данного юридического дефекта предложено внести в Федеральный закон № 342-ФЗ следующие изменения:

- часть 5 статьи 50 после слов «грубого нарушения служебной дисциплины» дополнить словами «за исключением совершения коррупционного правонарушения»;

- часть 1 статьи 82 дополнить пунктом 3 следующего содержания:

«3) в связи с совершением коррупционного правонарушения, предусмотренного настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами»;

- пункты 6 и 20 части 2, пункт 9 части 3 статьи 82, статью 82.1 исключить.

Теоретическая и практическая значимость работы. Комплекс научных и практических задач, решенных в диссертации, следует рассматривать как дальнейшее развитие формирующегося научного направления в административно-правовом регулировании отношений, возникающих в связи с противодействием коррупции, которое позволяет повысить эффективность данной деятельности в

органах внутренних дел.

Предложенные в работе дефиниции ключевых понятий, систематизация административно-правовых средств противодействия коррупции будут способствовать развитию теории административного права, в частности институтов противодействия коррупции, обеспечения служебной дисциплины.

Научные выводы, представленные автором, могут использоваться при совершенствовании российского законодательства, прежде всего, при внесении поправок в Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также в практической деятельности органов внутренних дел при разработке мероприятий по противодействию коррупции и в служебной подготовке.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя».

Основные теоретические положения, рекомендации и выводы проведенного диссертационного исследования нашли отражение в публикациях автора в научных журналах и докладывались на Ежегодной всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) 20 марта 2015 года, на XI и XIII Всероссийских научно-практических конференциях «Теория и практика административного права и процесса», посвященных памяти профессора В. Д. Сорокина (Небугские чтения) 6 – 8 октября 2016 года и 4 – 6 октября 2018 года, на Международной конференции «Современное состояние и тенденции развития предмета и системы российского административного права» (XI Кутафинские чтения) 24 ноября 2016 года, на Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения)» (8 ноября 2017 г.) на XI Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова

«Субъекты административного права: вопросы теории и практики» (15 февраля 2017 г.).

Выводы, положения и материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя при преподавании курса «Государственная служба в органах внутренних дел», в нормотворческой и правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка источников, использованных в диссертации, и приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются цели и задачи, объект и предмет исследования, раскрывается новизна выносимых на защиту положений, показывается теоретическая и практическая значимость полученных выводов и сделанных предложений, указываются сведения об апробации результатов исследования.

В первой главе - «Коррупция в органах внутренних дел как административно-правовое явление» - дается общая характеристика коррупционным проявлениям в органах внутренних дел, осуществляется их классификация, выявляются коррупциогенные факторы в законодательстве об органах внутренних дел, а также исследуются деликтологические характеристики коррупции в органах внутренних дел, необходимые для организации административно-правового противодействия данному негативному явлению.

В первом параграфе - «Типология коррупционных проявлений в органах внутренних дел» - диссертант подвергает анализу нормативные правовые акты, руководящие документы органов внутренних дел, Генеральной прокуратуры РФ, материалы ведомственных отчетов и других документов, в которых коррупционные проявления так или иначе классифицируются, международные акты, а

также мнения ученых (Алтухова С. А., Варыгина А. Н., Кошелева И. Н., Рясова Д. А., Хабриевой Т. Я., Шевелевича А. А., Цирина А. М. и др.) по данному вопросу.

В результате диссертанту удалось выявить два основных подхода к определению коррупционных деликтов в государственной службе:

- 1) формирование и нормативное правовое утверждение перечней на основе субъективных представлений о коррупции;
- 2) формулирование сущностных признаков коррупции.

В российском антикоррупционном законодательстве реализуется смешанный подход, включающий наличие легальных дефиниций и утвержденных перечней коррупционных преступлений.

Автор обосновывает необходимость корректировки определения коррупции, данной в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции». Наилучшим вариантом, как представляется соискателю, был бы отказ от попытки точно определить коррупцию в законодательстве, поскольку точное и исчерпывающее определение данного явления, во-первых, невозможно, во-вторых, не нужно, поскольку никак не способствует решению задач противодействия коррупции юридическими средствами.

Анализируя материалы правоприменительной практики, диссертант приходит к выводу о том, что наиболее распространенной и демонстративной формой проявления коррупции в органах внутренних дел являются должностные преступления коррупционной направленности. Административные правонарушения коррупционной направленности не характерны для сотрудников органов внутренних дел. Это позволяет определить основное направление административно-правового воздействия на коррупцию – предупреждение преступлений такого рода.

В целях предупреждения совершения коррупционных преступлений законодательством установлены запреты, ограничения, обязанности, требования к служебному поведению сотрудников органов внутренних дел, за нарушение кото-

рых сотрудники привлекаются к дисциплинарной ответственности. Соискатель предлагает под коррупционным правонарушением понимать неисполнение государственным служащим или иным лицом требований, установленных в их отношении законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции. Коррупционное правонарушение – это всегда нарушение служебной дисциплины, посягающее на служебные отношения в области противодействия коррупции.

Во втором параграфе - «Деликтологические характеристики коррупции в органах внутренних дел» - определяются основные направления административно-правового противодействия коррупции на основе исследования особенностей служебных отношений, складывающихся в органах внутренних дел, в зависимости от характера исполняемых сотрудниками полномочий.

Проведенный диссертантом анализ работ, в которых устанавливаются криминологические детерминанты коррупции, показал, что эти детерминанты в целом совпадают с детерминантами других имущественных преступлений, а коррупционные правонарушения, совершаемые сотрудниками органов внутренних дел, определяются факторами, в общем совпадающими с факторами, определяющими состояние дисциплины и законности в органах внутренних дел. Это универсальные социально-экономические, социально-психологические, правовые, организационные и кадровые факторы. Диссертант соглашается с мнением А.А. Шевелевича о том, что на уровень коррупции в органах внутренних дел существенное влияние оказывает морально-психологическая атмосфера в обществе. В то же время автор возражает Э.В. Талапиной, которая обосновывает коррупцию объективными причинами, бороться с которыми невозможно (общепринятые традиции государственного управления, толерантное отношение общества к использованию служебного положения, уклад жизни и т.д.). Мировой опыт свидетельствует о возможности снижения коррупции, несмотря на указанные объективные причины.

В то же время в основе нарушений запретов, ограничений и требований к служебному поведению антикоррупционного характера, по мнению автора, лежат

иные причины, отличные от причин совершения преступлений коррупционного характера. Исследование показало, что, как правило, сотрудники, допускают коррупционные правонарушения по незнанию антикоррупционных требований законодательства, либо по причине халатного, легкомысленного отношения к ним как к необязательным, по незнанию порядка реализации обязанностей.

С точки зрения возможности воздействия административно-правовыми средствами, во всей совокупности факторов коррупции в органах внутренних дел соискатель выделяет, в первую очередь, организационные факторы, находящиеся в плоскости административно-правового регулирования, к числу которых диссертант относит качество (профессионализм) кадров органов внутренних дел, их обучение, состояние контроля и отчетности, наличие и функционирование специальных сил противодействия коррупции, открытость деятельности органов внутренних дел, а также правовые факторы, под которыми следует понимать степень эффективности правоприменительной, в том числе, юрисдикционной деятельности, направленной на обеспечение неотвратимости юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

В третьем параграфе - «Система субъектов противодействия коррупции в органах внутренних дел» - диссертант систематизирует статусные нормы федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, приказов МВД России, регламентирующих деятельность по противодействию коррупции в органах внутренних дел, и описывает систему органов и должностных лиц, уполномоченных осуществлять административно-правовые меры противодействия коррупции.

В результате проведенного исследования установлено, что система субъектов противодействия коррупции в общем включает единоначальных и коллегиальных субъектов, составляющих общую подсистему и ведомственные подсистемы, в число которых входит и подсистема МВД России.

Элементами общей подсистемы являются Президент РФ, его Администрация (Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров),

Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции и его президиум, Комиссия по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по осуществлению международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, органы прокуратуры, Счетная палата РФ и федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность, в том числе, МВД России в отношении других федеральных органов исполнительной власти.

Ведомственная подсистема субъектов противодействия коррупции в МВД России включает две ветви, первая из которых охватывает коллективных и индивидуальных субъектов, специально созданных для решения задач противодействия коррупции, а вторая – субъектов, осуществляющих эту деятельность наряду с другими полномочиями.

К первой относятся кадровые подразделения и должностные лица, ответственные за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, службу собственной безопасности МВД России, контрольно-профилактические подразделения ГИБДД МВД России. Ко второй ветви относятся: Министр внутренних дел РФ, реализующий полномочия представителя нанимателя и, в то же время, руководитель органов внутренних дел, ДГСК МВД России, руководители и подразделения кадровых служб органов внутренних дел, иных подразделений и организаций системы МВД России, подразделения, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность. Особое место занимают аттестационные комиссии, выполняющие функции комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, поскольку для них оба вида деятельности являются основными.

Автор критически оценивает утверждения ряда ученых о том, что основным субъектом противодействия коррупции в органах внутренних дел является Управление собственной безопасности. Указанные подразделения эффективно выявляют коррупционные преступления, но не имеют полномочий по их преду-

преждению.

Диссертант раскрывает статус аттестационных комиссий и характеризует их как квазисудебные органы, сходные по характеру антикоррупционной деятельности с товарищескими судами или с судами офицерской чести. Деятельность аттестационных комиссий оценивается автором как чрезвычайно важная, поскольку они уполномочены объективно и всесторонне рассматривать дела о коррупционных нарушениях сотрудников органов внутренних дел и вправе даже при наличии объективных признаков коррупционного проступка признать поведение сотрудника правомерным в конкретных обстоятельствах с учетом субъективной стороны проступка.

Во второй главе - «Противодействие коррупции в органах внутренних дел» - осуществлена систематизация административно-правовых средств противодействия коррупции в органах внутренних дел и мер административного принуждения, применяемых в целях противодействия коррупции, дана характеристика содержанию обязанностей, запретов, ограничений и требований к служебному поведению, критически проанализированы имеющиеся административные процедуры реализации антикоррупционных требований.

В первом параграфе - «Понятие и классификация административно-правовых средств противодействия коррупции в органах внутренних дел» - в результате анализа мнений С.С. Алексеева, В.Д. Ардашкина, Г.Ф. Шершеневича, А.В. Малько, В.М. Сырых, В.Н. Карташова, А.П. Вершинина, А.В. Равнюшкина, О.И. Хамазиной, С.С. Маиляна и других ученых, разрабатывавших теорию механизма правового регулирования и категорию правовых средств, соискатель приходит к выводу об отсутствии единого толкования понятия «правовые средства». Встречаются утверждения о том, что право может быть выражено как система правовых средств (В.А. Сапун), что правоотношения также являются правовыми средствами (В.Д. Ардашкин). По мнению автора, правоотношения следует рассматривать как результат правового регулирования – как установление правовыми средствами правового положения субъекта права (участника правоотно-

шения) по отношению к другим субъектам права.

Диссертант отмечает наличие, помимо административно-правовых, также гражданско-правовых и уголовно-правовых средств противодействия коррупции. Одним из эффективных средств противодействия коррупции, фактически заменившим ст. 20 Конвенции ООН против коррупции стала процедура обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого государственным служащим не представлены доказательства его приобретения на законные доходы. В параграфе приводятся примеры применения данной процедуры в отношении сотрудников полиции.

Большинство исследователей сходятся в том, что в механизме административно-правового регулирования представлены нормативные и процедурные правовые средства. Наиболее распространенными административно-правовыми средствами являются административные запреты, ограничения и обязанности, установленные в отношении сотрудников органов внутренних дел федеральными законами № 342-ФЗ, № 79-ФЗ, № 273-ФЗ.

Рассмотрение данных нормативных правовых средств в совокупности характеризует их как специальный административно-правовой режим противодействия коррупции – специальный по отношению к более общему административно-правовому режиму государственной службы, ординарный, постоянно действующий, преимущественно запретительный административно-правовой режим. Административно-правовые запреты, ограничения, требования к служебному поведению и обязанности образуют в комплексе антикоррупционные стандарты, которые можно рассматривать как содержание административно-правового режима противодействия коррупции.

На этой основе автор формулирует авторское определение понятия «административно-правовые средства противодействия коррупции в органах внутренних дел» как четыре группы юридических средств, обеспечивающих эффективное воздействие на поведение государственных служащих с целью предупреждения совершения правонарушений коррупционного характера и реализуемых в адми-

нистративно-правовых формах:

- антикоррупционные стандарты (как систему материальных норм административного права, устанавливающих запреты, ограничения, требования к служебному поведению, а также позитивные обязывания);
- административные процедуры, обеспечивающие реализацию антикоррупционных стандартов;
- меры ответственности за нарушения требований антикоррупционных стандартов, стимулы и поощрения;
- дисциплинарное административно-юрисдикционное производство.

Во втором параграфе - «Антикоррупционные стандарты и административные процедуры их реализации в органах внутренних дел» - диссертант осуществляет системный анализ административно-правовых мер противодействия коррупции и нормативной правовой регламентации порядка их применения.

Автор, основываясь на важности рассматриваемых мер, а также на влиянии их на правовое положение и иные правовые последствия их применения для государственных служащих органов внутренних дел, обосновывает важность их реализации в особой процессуальной форме – в форме административных процедур.

В параграфе осуществлена классификация административных процедур противодействия коррупции по различным основаниям. Наиболее полной является классификация процедур по их содержанию. Соискатель выделяет следующие виды мер противодействия коррупции:

1) организационные антикоррупционные процедуры (формирования и комплектования органов, служб, комиссий, распределения полномочий, определение сроков и т.д.);

2) информационные процедуры (сбор сведений, их систематизация, обработка, хранение, учет, анализ; доведение до служащих информации, обмен информацией с другими подразделениями, службами, органами);

3) контрольные процедуры (проверка сведений, служебная проверка, контроль за расходами сотрудника в соответствии с Федеральным законом № 230-

ФЗ);

4) квазисудебные процедуры (рассмотрение вопросов на заседаниях аттестационных комиссий, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, рассмотрение руководителем материалов служебной проверки, других материалов и принятие мер дисциплинарного принуждения).

Предлагаются иные варианты классификации данных мер, например, по признаку основания для их проведения или по признаку субъекта, реализующего соответствующие процедуры. В зависимости от характера оснований выделяются меры, проводимые по инициативе гражданина (проверка сведений, представленных лицом, поступающим на службу, проведение служебной проверки по заявлению сотрудника, временное отстранение сотрудника от исполнения обязанностей в связи с конфликтом интересов, разрешение сотруднику осуществлять трудовую деятельность в организациях и т.д.); проводимые по инициативе руководителя (служебная проверка, контроль); проводимые по инициативе прокурора (проверка сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера).

На основании изложенного в параграфе диссертант формулирует предложения по совершенствованию административных процедур уведомления о возникновении личной заинтересованности и уведомления о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

В третьем параграфе - «Меры административного принуждения, применяемые в целях противодействия коррупции в органах внутренних дел» - диссертант, основываясь на общепринятой классификации мер принуждения, изучает имеющиеся в арсенале органов внутренних дел меры принудительного воздействия на сотрудников, не соблюдающих требования к служебному поведению, совершающих коррупционные правонарушения.

Анализ законодательства о службе в органах внутренних дел в совокупности с положениями законодательства о государственной службе и о противодействии коррупции позволил диссертанту выявить правовые нормы, предусматри-

вающие возможность применения мер предупреждения, пресечения, ответственности, а также мер процессуального обеспечения.

Особое значение имеют административно-наказательные меры, представленные в законодательстве о службе в органах внутренних дел преимущественно мерами дисциплинарной ответственности. Существенным недостатком законодательства о службе в органах внутренних дел диссертант считает то, что в нем не определена цель применения дисциплинарных взысканий, в отличие административных наказаний, цели применения которых установлены в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ.

Автором дана оценка правоприменительной практике по делам о привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений, выделены обстоятельства, при наличии которых деяния признаются малозначительными, обстоятельства, смягчающие дисциплинарную ответственность и обстоятельства, отягчающие дисциплинарную ответственность. Диссертант отмечает, что, в отличие от общих положений антикоррупционного законодательства, Федеральный закон № 342-ФЗ допускает применять более широкий спектр дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения, что обеспечивает действие принципов соразмерности и индивидуализации ответственности и позволяет более гибко реагировать на нарушения, учитывать личность сотрудника, обстоятельства совершения проступка.

В ходе исследования выявлены противоречивые требования ряда статей Федерального закона № 342-ФЗ. В целях совершенствования нормативного правового регулирования порядка реализации административно-правовых мер противодействия коррупции в органах внутренних дел диссертант предлагает внести изменения в некоторые нормативные правовые акты. В частности, предлагается упорядочить положения о дисциплинарной ответственности за антикоррупционные нарушения в статьях 50, 82 и 82.1 Федерального закона № 342-ФЗ.

В заключении диссертации подводятся итоги диссертационного исследования.

В приложениях к диссертации приведены авторский проект методических

рекомендаций о действиях сотрудников органов внутренних дел при возникновении конфликта интересов и перечень типовых ситуаций конфликта интересов для сотрудников органов внутренних дел.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:

I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, входящих в перечень ВАК Минобрнауки России:

1. Вовк В. А. Антикоррупционные меры в законодательстве о полиции // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 8. С. 163-166. 0,5 п.л.

2. Вовк В. А. Кодексы профессиональной этики и служебного поведения и их значение для противодействия коррупции // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 9. С. 124-127. 0,5 п.л.

3. Вовк В. А. Антикоррупционные административные процедуры в органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2. С. 102-106. 0,5 п.л.

4. Вовк В. А., Зырянов С. М. Меры административного принуждения, применяемые в целях противодействия коррупции в органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 142-146. 0,5 п.л.

II. Статьи, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

1. Вовк В. А. Коррупциогенные факторы в законодательстве об органах внутренних дел // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции («Сорокинские чтения»), 20 марта 2015 года. В 3 частях. Ч. 1. / Сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. С. 208-216. 0,5 п.л.

2. Вовк В. А. Административно-правовые средства противодействия коррупции в органах внутренних дел // В сборнике: Актуальные вопросы административно-правового регулирования («Кореневские чтения») сборник научных

трудов I Международной научно-практической конференции. 2017. С. 207-212.
0,5 п.л.

Вовк Вера Андреевна

Административно-правовые средства противодействия коррупции
в органах внутренних дел

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать ____ . ____ 201_ г.

Формат 60x90 1/16

Тираж __ экз. Заказ №