

На правах рукописи

Воробьев Александр Владимирович

**УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ
КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ ПРОТИВ ИНТЕРЕСОВ
СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Специальность: 12.00.08 – уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Калининград - 2017

Работа выполнена на кафедре уголовного права и криминологии юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта».

Научный руководитель:

Куликов Александр Викторович,
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный юрист РФ;
профессор кафедры теории и истории
государства и права ФГАОУ ВО
«Балтийский федеральный
университет имени Иммануила
Канта»

Официальные оппоненты:

Денисов Сергей Анатольевич,
доктор юридических наук,
профессор, профессор кафедры
уголовного права ФГКОУ ВО
«Санкт-Петербургский университет
Министерства внутренних дел
Российской Федерации»

Борков Виктор Николаевич,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры уголовного
права ФГКОУ ВО «Омская академия
Министерства внутренних дел
Российской Федерации»

Ведущая организация:

ФГКУ «ВНИИ МВД России»

Защита состоится «11» мая 2017 г. в 16.00 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.017.03 на базе ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта», ФГБОУ ВО «Российский государственный педагогический университет имени А.И.Герцена», ФГБОУ ВО «Тульский государственный университет» по адресу: 236006, Калининград, ул. Фрунзе д. 6, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта» (г.Калининград, ул. Университетская, 2). Электронные версии диссертации и автореферата размещены на официальном сайте ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта» <http://www.kantiana.ru>.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2017 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Е.В. Осипова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Согласно статье 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Вместе с тем основной гарантией успешного функционирования государства является создание надлежащих условий деятельности органов местного самоуправления. С позиций государства интересы муниципальной службы заключаются в полном, неукоснительном исполнении вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, стоящих перед органами местного самоуправления. Однако эффективность муниципальной службы по выполнению поставленных задач в немалой степени снижена происходящими в России негативными явлениями, допущенными в ходе проведения реформ, ослаблением системы государственного контроля муниципальной сферы, несовершенством правовой базы и отсутствием сильной государственной политики в области муниципального управления, что в определенной мере способствовало росту преступности, особенно в организованных, коррупционных формах.

Президент России борьбу с коррупцией определил приоритетной задачей¹. Им утверждены Национальная стратегия противодействия коррупции, определяющая основные направления государственной антикоррупционной политики на среднесрочную перспективу и Национальный план противодействия коррупции, обновляемый каждые два года, как инструмент претворения стратегии в жизнь. Определены основные направления борьбы с коррупцией, приняты меры по совершенствованию государственного и муниципального управления в сфере противодействия коррупции. Внесены изменения и дополнения в диспозиции и санкции ст. ст. 290-291 УК РФ, введены альтернативные виды наказания, в том числе определенные и кратные денежные штрафы от сумм взяток, а также новые составы преступлений: ст. 291.1 «Посредничество во взяточничестве» и ст. 291.2 УК РФ «Мелкое взяточничество».

Несмотря на принимаемые усилия, коррупционная преступность характеризуется высокими показателями. В 2014 году зарегистрировано 32060 преступлений коррупционной направленности, из них предусмотренных гл. 30 УК РФ - 19787 преступлений, в т.ч. 11811 – взяточничество. В 2015 году зарегистрировано 32455 (+0,8%) указанных преступлений, из них предусмотренных гл. 30 УК РФ - 20567 (+3,9 %), в т.ч. 13938 (+12,8%) – взяточничество. За 10 месяцев 2016 года зарегистрировано

¹ Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 01 декабря 2016 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379>

25661 (-7,8%) таких преступлений, из них предусмотренных гл. 30 УК РФ - 17594 (-5,2%), в т.ч. 10257 (-13,2%) – взяточничество².

Актуальность исследования преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления обуславливается рядом обстоятельств.

Во-первых, положительной динамикой общих показателей коррупционной преступности, роста тяжких коррупционных преступлений и их качественными изменениями, что повышает общественную опасность данного вида преступлений.

Во-вторых, высоким уровнем латентности преступлений данного вида, выражающейся в отсутствии действенных механизмов их выявления и предупреждения.

В-третьих, необходимостью определения уголовно-правовой характеристики коррупционных преступлений в органах местного самоуправления с учетом изменений уголовного законодательства.

В-четвертых, необходимостью определения детерминантов коррупционной преступности в органах местного самоуправления.

В-пятых, необходимостью разработки эффективных мер предупреждения коррупционных преступлений в органах местного самоуправления.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблеме преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления уделялось определенное внимание. Их исследованием занимались В.А. Авдеев, Д.И. Аминов, А.А. Аслаханов, А.Я. Аснис, В.Н. Борков, Г.Н. Борзенков, Н.В. Бугаевская, А.С. Горелик, С. А. Денисов, Н.А. Егорова, О.Х. Качмазов, Е.В. Краснопеева, В. Д. Ларичев, И.А. Цоколов, Т.А. Хабибуллин, А.В. Шабанов, В.Н. Шиханов, А.В. Шнитенков, Е.С. Шугрина, Е.В. Яковенко и другие авторы. Данной проблеме посвящены диссертационные исследования С.М. Фоминых «Уголовная ответственность за получение взятки муниципальным служащим» (2008), И.И. Пазникова «Уголовно-правовая и криминологическая характеристика получения взятки муниципальным служащим» (2011), О.Р. Абрамовской «Противодействие коррупционной преступности в органах государственной власти и местного самоуправления (криминологический аспект)» (2011), Е. В. Ромашинной «Реализация органами местного самоуправления мер по противодействию коррупции» (2013), А.В. Онуфриенко «Система преступлений коррупционной направленности» (2015), А.В. Быкова «Коррупционная преступность в системе органов местного самоуправления» (2016), Г.М. Аглямовой «Криминологическая характеристика коррупционной преступности в сфере местного самоуправления и ее предупреждение» (2016). Высоко оценивая роль этих исследований, нельзя не отметить, что

² По данным ФКУ «ГИАЦ МВД России». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://мвд.рф/reports/item/8922474/> (Дата обращения 26.11.2016)

они не в полной мере учитывают изменения в антикоррупционном законодательстве, включение в Уголовный кодекс новых составов преступлений, изменение диспозиций и санкций статей, предусматривающих ответственность за коррупционные преступления. До настоящего времени комплексного научного исследования по данной проблематике, исходя из региональных особенностей, не проводилось.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере деятельности органов местного самоуправления, в рамках которых совершаются преступления коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления.

Предметом исследования являются уголовно-правовая характеристика преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления, проблемы квалификации, причины и условия их совершения в региональном аспекте, а также меры предупреждения данного вида преступлений.

Цель исследования заключается в проведении комплексного анализа теоретических и практических проблем о природе и механизме преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления, причин и условий их совершения и разработки мер предупреждения в современных условиях. Для достижения указанной цели исследования поставлены следующие **задачи**:

- выделение преступлений коррупционной направленности как отдельного вида преступных посягательств;
- изучение особенностей уголовно-правовой характеристики указанных преступлений против интересов службы в органах местного самоуправления;
- обобщение следственно-судебной практики о преступлениях коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления и определения на этой основе эффективности действия уголовно-правовых мер;
- проведение анализа наиболее распространенных преступлений, предусмотренных статьями 285 и 290 УК РФ, совершаемых против интересов службы в органах местного самоуправления;
- рассмотрение квалифицирующих и особо квалифицирующих признаков получения взятки в органах местного самоуправления с учетом внесенных изменений в Уголовный кодекс РФ;
- установление детерминант коррупционной преступности в органах местного самоуправления Калининградской области;
- разработка предложений на основе норм международного права, направленных на совершенствование антикоррупционного законодательства в сфере борьбы с коррупцией в органах местного самоуправления;
- разработка организационно-профилактических мер предупреждения коррупционных преступлений в органах местного самоуправления на примере Калининградской области.

Методологическую основу исследования составили общенаучные (диалектический, системный, логический и т.д.) и специальные (анкетирование, наблюдение, контент-анализ и т.д.) методы исследования. Для изучения проблематики и решения поставленных задач использованы системный анализ правовых норм (законодательных актов, ведомственных нормативных документов); изучение монографий, диссертаций и иных научных источников; различные виды социологических опросов (анкетирование, опрос, экспертные оценки и т.д.); анализ уголовных дел и судебных решений по уголовным делам данного вида преступлений.

Нормативно-правовую основу исследования составили международные нормативные документы, являющиеся концептуальной основой борьбы с коррупцией, Конституция Российской Федерации, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, нормы Уголовного кодекса РФ, ведомственные и межведомственные правовые акты, постановления и разъяснения Верховного Суда Российской Федерации.

Теоретической основой исследования послужили фундаментальные работы в области уголовного права и криминологии видных ученых, как: А.В. Бриллиантов, Б.В. Волженкин, Л.Д. Гаухман, Я.И. Гишинский, А.И. Долгова, Б.В. Здравомыслов, А.К. Квициния, А.И. Кирпичников, Н.Ф. Кузнецова, Н.С. Лейкина, В.В. Лунеев, Ю.И. Ляпунов, С.В. Максимов, С.Ф. Милюков, М.Г. Миненок, Г.М. Миньковский, А.А. Пионтковский, А.И. Рарог, Л.Б. Смирнов, А.Н. Трайнин, Н.С. Таганцев, Т.Я. Хабриева, П.С. Яни. Проанализированы работы по общей теории права, политологии, социологии и других отраслей научного знания, обусловленные целью и задачами исследования.

Эмпирическая база исследования представлена материалами:

- анализа и обобщения информации по коррупционной преступности и статистических данных по преступлениям коррупционной направленности Генеральной прокуратуры и ГИАЦ МВД России, в том числе структурного анализа таких преступлений в органах местного самоуправления по субъектам Северо-Западного федерального округа (2010 - 2015 гг.);

- анализа 250 материалов уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления по Северо-Западному федеральному округу (2010-2016 г.г.);

- результатов опроса населения муниципальных образований (500 чел.) и муниципальных служащих (175 чел.) Калининградской, Псковской и Новгородской областей по восприятию коррупции в органах местного самоуправления и личного участия в коррупционных ситуациях (2011 - 2014 гг.);

- результатов анкетирования 85 следователей Следственного комитета РФ и органов внутренних дел Северо-Западного федерального округа, специализирующихся на расследовании преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления и 25 федеральных судей, рассматривавших уголовные дела данного вида преступлений (2011-2015 г.г.).

Научная новизна исследования заключается в том, что на монографическом уровне осуществлено комплексное исследование неразрешенных теоретических и практических вопросов борьбы с преступлениями коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления. Обосновано выделение коррупционных преступлений как отдельного вида посягательств; разработаны критерии и определение понятия коррупционного преступления, обоснована необходимость закрепления статьи «Коррупционное преступление» в Общей части Уголовного кодекса РФ. Выявлены особенности уголовно-правовой характеристики коррупционных преступлений, совершаемых в органах местного самоуправления. Дан анализ распространенных коррупционных преступлений: получения взятки (ст. 290 УК РФ) и злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ). Определены детерминанты коррупционной преступности, разработана концепция предупреждения преступлений коррупционной направленности и внесены предложения по совершенствованию антикоррупционного законодательства и организационно-профилактических мер в органах местного самоуправления.

Положения, выносимые на защиту:

1. Под коррупционной преступностью в органах местного самоуправления понимается социальное явление, которое представляет совокупность противоправных, общественно опасных посягательств на установленный порядок муниципальной службы, интересы граждан, юридических лиц и государства со стороны должностных лиц местного самоуправления путем использования ими служебного положения и вверенных населением полномочий исходя из корыстной или иной личной заинтересованности. Под преступлениями коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления понимаются общественно опасные деяния, посягающие на авторитет, законные интересы муниципальной службы, и выражающиеся в противоправном получении должностных лиц местного самоуправления благ имущественного или неимущественного характера.

2. Под уголовно-правовыми мерами борьбы с преступлениями коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления в широком смысле понимаются не только уголовное наказание и иные меры уголовно-правового характера, но и совершенствование уголовно-правовых запретов и организационно-профилактических мер антикоррупционного воздействия федерального, регионального и муниципального уровней в целях их предупреждения.

3. В основу концепции борьбы с преступлениями коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления должны быть заложены постулаты международного права и последовательная имплементация конвенционных норм, ратифицированных Россией, в национальное антикоррупционное законодательство. Исходя из

положений Конвенции ООН против коррупции 2003 года и необходимости совершенствования уголовно-правовых норм:

- дополнить статью 1 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» пунктом 5, изложив понятие незаконного обогащения. Закрепить в данном Законе положение о необходимости обязательного требования в рамках ежегодных деклараций объяснения с должностных лиц, связанные с установлением источников приобретения активов, имущества, исходя из их реальной (рыночной) стоимости, и предусмотреть механизм привлечения их к юридической ответственности за незаконное обогащение, в том числе уголовной при наличии оснований.

- дополнить подпункт «а» пункта 1 статьи 1 указанного Закона словами «*..а также в целях получения выгоды в виде услуг неимущественного характера*».

4. Внести в Общую часть Уголовного кодекса РФ статью 14.1. «Коррупционное преступление» в авторской редакции: «Коррупционным преступлением признается запрещенное статьями настоящего Кодекса общественно опасное деяние:

а) совершенное из корыстной или иной личной заинтересованности лицом, подпадающим под признаки, предусмотренные примечанием 1 к статье 201 или примечаниями 1-4 к статье 285, примечанием 2 к статье 290 настоящего Кодекса, с использованием своего служебного положения и вопреки интересам службы, повлекшее существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства;

б) сопряженное с подкупом должностного лица или лица, осуществляющего управленческие функции в коммерческих и иных организациях вопреки интересам службы;

в) выраженное в легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенного в результате преступлений, предусмотренного пунктом «а» настоящей статьи».

5. Внести понятие «публичное должностное лицо» в Уголовный кодекс РФ, в связи с чем:

- изменить редакцию примечания 1 к статье 285 УК РФ: «Должностными лицами в статьях настоящей главы признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции *публичного должностного лица* либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления.....»;

- дополнить примечанием 1.1 в авторской редакции: «*Публичным должностным лицом* в статьях настоящей главы и других статьях Кодекса признается любое назначаемое или избираемое лицо, выполняющее публичную функцию, выражающееся в праве принятия решений и осуществления распорядительных полномочий в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости, в законодательном, исполнительном

или судебном органе на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица»;

- дополнить постановление Пленума Верховного Суда РФ № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» (п.3) указанием на то, что депутатов представительных органов местного самоуправления как публичных должностных лиц следует приравнять к лицам, осуществляющим законодательную власть.

6. Изменить диспозицию статьи 290 УК РФ в следующей редакции: «1. Получение должностным лицом.....взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконных оказания ему услуг имущественного *или неимущественного* характера, предоставления иных имущественных прав (в том числе, когда взятка по указанию должностного лица передается иному физическому или юридическому лицу) *за выполнение или невыполнение в интересах взяткодателя* или представляемых им лиц *каких-либо действий (бездействие), которые входят в служебные полномочия должностного лица* либо если оно в силу должностного положения может способствовать указанным действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство -...».

- исключить слова «по службе» из диспозиции статьи 290 УК РФ;

- исключить часть 1 статьи 291 УК РФ, оставив квалифицированный состав – дача взятки за незаконные действия (бездействие) аналогично незаконной передаче предмета подкупа (часть 1 статьи 204 УК РФ);

- дополнить примечание к статье 291 УК РФ: «Если лицо передало взятку должностному лицу за совершение в интересах его или представляемых им лиц заведомо незаконных действий (бездействия), то от уголовной ответственности по основанию вымогательства со стороны должностного лица оно освобождено быть не может»;

- внести дополнение в постановление Пленума Верховного Суда РФ №24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» (п.5), раскрыв понятие «общее покровительство как покровительство лицу (взятодателю) или представляемым им лицам как находящимся, так и не находящимся в служебной зависимости от взяткополучателя, а также в случаях когда взяткополучатель может использовать свое служебное положение в интересах взяткодателя».

7. Определить понятие «глава органа местного самоуправления», под которым следует понимать не только главу муниципального образования как выборное должностное лицо, но и главу администрации муниципального образования, с которым заключается контракт. Закрепление этого положения в постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» (п.10) будет соответствовать принципу дифференциации ответственности и индивидуализации наказания

применительно такого рода должностным лицам.

8. Дополнить статью 290 УК РФ примечанием 3: «Под вымогательством взятки понимается требование должностного лица дать взятку под угрозой совершения действий (бездействия), которые могут причинить вред правам и законным интересам гражданина, а равно заведомое создание условий, когда он вынужден дать взятку с целью предотвращения вредных последствий для своих прав и законных интересов».

9. Дополнить диспозицию статьи 285 УК РФ: «Использование должностным лицом своих служебных полномочий *или должностного положения* вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, -..»;

- дополнить примечанием 4.1: «Существенным нарушением прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства признается имущественный вред, причиненный гражданину на сумму свыше 25 тысяч рублей, организации или государству – свыше 150 тысяч рублей, либо физический вред в виде побоев, истязания (основной состав), причинения легкого вреда здоровью».

10. Определены детерминанты коррупционной преступности в органах местного самоуправления Калининградской области, которые обусловлены негативными социально-экономическими факторами федерального и регионального компонентов (последствия экономического кризиса, санкции, инфляция, безработица, наличие «теневой» экономики), географической изолированностью (эксклавность) региона от основной территории России, а также снижением основных экономических показателей в связи с ликвидацией таможенных льгот Особой экономической зоны. В качестве основных причин, способствующих совершению коррупционных преступлений, определены несовершенство антикоррупционного законодательства, недостатки организационно-управленческого характера в системе муниципальной службы, а также отсутствие современных технологий подбора кадров при поступлении на муниципальную службу и работы с кадрами при ее прохождении.

11. Разработан комплексный механизм предупреждения коррупционных преступлений в органах местного самоуправления, основанного на взаимосвязи элементов совершенствования антикоррупционного законодательства, организационных и профилактических мер, который включает в себя создание единого федерального реестра лиц, обязанных предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, о расходах указанных лиц, а также введение порядка обязательного использования сведений из указанного реестра.

12. Внесены предложения о совершенствовании Закона Калининградской области № 301 «О правовом регулировании муниципальной службы в Калининградской области», дополнение его статьей 4-1 «Порядок проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», а также Положением, предусматривающим антикоррупционные критерии при поступлении и прохождении муниципальной службы.

Теоретическая значимость исследования заключается в выделении коррупционных преступлений как отдельного вида посягательств; определении критериев и понятия коррупционного преступления; разработке современной уголовно-правовой характеристики коррупционных преступлений; анализе распространенных коррупционных преступлений в органах местного самоуправления: получение взятки (ст.290) и злоупотребление должностными полномочиями (ст.285), установлении детерминант коррупционной преступности на региональном уровне, что позволило определить пути совершенствования антикоррупционного законодательства и меры предупреждения преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления.

Практическая значимость исследования заключается в разработке комплексного механизма борьбы с коррупционными преступлениями в органах местного самоуправления, предложений по совершенствованию антикоррупционного законодательства и мер организационно-профилактического характера. Выводы исследования могут быть использованы при реализации Национального плана по противодействию коррупции, в нормотворческой деятельности, в научных изысканиях; при подготовке учебных программ, учебно-методических пособий и практических рекомендаций, направленных на борьбу с коррупцией в органах местного самоуправления.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Достоверность исследования определяется нормативной основой, теоретической и эмпирической базами исследования, а также соотносимостью полученных выводов содержанию диссертации.

Основные теоретические выводы и практические рекомендации нашли отражение в 11 опубликованных научных статьях, в том числе 7 - в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Результаты исследования внедрены в деятельность прокуратуры Калининградской области и следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Калининградской области; апробированы на занятиях по курсам «Уголовное право», «Криминология» в Калининградском филиале Санкт-Петербургского университета МВД России, использованы при совершенствовании Закона Калининградской области № 301 «О правовом регулировании муниципальной службы в

Калининградской области», дополнение его статьей 4-1 «Порядок проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», а также Положением, предусматривающим антикоррупционные критерии при поступлении и прохождении муниципальной службы, что подтверждается соответствующими актами.

Положения диссертации и выводы исследования обсуждались на 5 международных, всероссийских и региональных научно - практических конференциях, проходивших в Калининградском филиале Санкт-Петербургского университета МВД России (2013, 2014, 2015 годы), Балтийском федеральном университете имени И. Канта (2013, 2016 годы), а также на заседаниях кафедры уголовного права и криминологии юридического института Балтийского федерального университета имени И. Канта.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами проведенного исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность темы диссертационного исследования и современное состояние научной разработки проблемы, указываются цель и задачи исследования, объект и предмет, характеризуется научная новизна работы, раскрывается теоретическая и практическая значимость результатов исследования, формулируются выносимые на защиту положения, отмечаются степень достоверности и апробация полученных результатов.

Первая глава **«Уголовно-правовой анализ преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления»** состоит из трех параграфов. В первом параграфе *«Преступления коррупционной направленности как вид посягательств против интересов службы в органах местного самоуправления»* исследуется понятие коррупции путем сравнительного анализа положений международных нормативных документов (Конвенция ООН против коррупции 2003 г. и др.) и национального законодательства. Исходя из широкого понимания коррупции обоснован вывод об имплементации в национальное законодательство норм об ответственности за распространенные формы коррупционного поведения должностных лиц, в связи с чем поддерживается мнение (С.В. Максимов и др.) о криминализации незаконного обогащения (ст. 20 Конвенции). Вместе с тем автор предлагает разделить механизм приведения в действие этой статьи на этапы. Первым этапом в данном направлении стало установление государством обязанности служащих и иных лиц отчитываться не только за свои доходы, но и за расходы. На втором этапе, учитывая уровень коррупции в органах власти, необходимо внесение изменений в Федеральный закон «О противодействии коррупции», а именно статью 1 указанного Закона дополнить пунктом 5,

изложив понятие незаконного обогащения: «Незаконное обогащение – это значительное увеличение активов (имущества) должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать». При этом необходимо предусмотреть положение об обязательном требовании с должностных лиц в рамках ежегодных деклараций объяснений, связанных с установлением источников приобретения активов, имущества, исходя из их реальной (рыночной) стоимости. На третьем этапе предусмотреть юридическую ответственность за незаконное обогащение должностных лиц, работающих в структурах, перечисленных в примечании 1 к ст. 285 УК РФ, в т.ч. предусмотреть основания для уголовного преследования (при наличии объективных и субъективных признаков состава преступления) и применять конфискацию по примеру других стран (ст. 395 УК КНР). Необходимо учесть в национальном законодательстве положения ст. 18 указанной Конвенции «Злоупотребление влиянием в корыстных целях», в которых речь идет о получении неправомерного преимущества публичным должностным лицом путем злоупотребления своим действительным или даже предполагаемым влиянием. К этому следует отнести протекционизм и покровительство как по службе, так и в иных случаях, сущность которых определяются корыстным мотивом иной личной заинтересованности. Их традиционно понимают как приобретение или стремление к приобретению благ неимущественного характера. В связи с чем необходимо расширить понятие коррупции в Федеральном законе «О противодействии коррупции» (подпункт «а» пункта 1 статьи 1), дополнив его *«..а также в целях получения выгоды в виде услуг неимущественного характера»*.

Отмечается, что в России отсутствует законодательный акт, который определял бы критерии и понятие коррупционного преступления. В теории и на практике различно определяют круг этих преступлений. Исходя из позиции ученых (Н.А. Егорова, И.А. Цоколов и др.), Указания Генеральной прокуратуры России и МВД России³ обосновывается внесение в Общую часть УК РФ ст. 14.1. «Коррупционное преступление», определяются его критерии и понятие в авторской редакции. В исследовании также анализируются понятия коррупционной преступности и коррупционных преступлений в органах местного самоуправления. Имеющиеся определения (А.В. Быков, Г.М. Аглямова и др.) не охватывают в полной мере признаков такого рода деяний. В связи с чем предложено авторское определение коррупционной преступности и коррупционных преступлений в органах местного самоуправления, исходя из их понятия как совокупности противоправных, общественно опасных посягательств на установленный

³ Указание Генпрокуратуры России №65/11, МВД России № 1 от 01 февраля 2016 года «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» // СПС «Консультант плюс».

порядок муниципальной службы, интересы граждан, юридических лиц и государства со стороны должностных лиц местного самоуправления путем использования ими служебного положения и вверенных населением полномочий из корыстной или иной личной заинтересованности. Определяются формы (способы) коррупционного поведения должностных лиц и специфика коррупционных преступлений в органах местного самоуправления, исходя из анализа 250 уголовных дел по Северо-Западному федеральному округу. В их число вошли: а) взяточничество (ст. ст. 290, 291, 291.1) – 30,4%; б) злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285) – 18,0%; в) превышение должностных полномочий (ст. 286) – 11,7%; г) 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. К ним отнесены: нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1) -11,9%; присвоение или растрата (ч. 3 ст. 160) - 6,1%; регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170) – 1,5%; мошенничество (ч. 3 ст. 159) - 13,7%; воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности (ст. 169) - 1,8%; незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289) -1,2%; невыплата заработной платы (ст. 145.1) – 0,9%; служебный подлог (ст. 292) – 5,8%.

Во втором параграфе *«Особенности объекта преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления»* исследуются особенности объекта этих преступлений. Автор приходит к выводам, что родовый объект коррупционных преступлений против интересов службы в органах местного самоуправления совпадает с родовым объектом преступлений, предусмотренных статьями раздела X УК РФ и составляет группу общественных отношений, обеспечивающих легитимность, нормальное функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления; видовым объектом следует признать совокупность общественных отношений, обеспечивающих законную деятельность органов местного самоуправления, а также муниципальных учреждений, предприятий и организаций. Дискуссионным является вопрос о непосредственном объекте коррупционных преступлений, посягающих на публичную власть. Автор придерживается точки зрения (Б.В. Здравомыслов и др.), что следует выделять два непосредственных объекта данных преступлений. Каждый из этих непосредственных объектов является обязательным и при отсутствии любого из них исключено наличие в деянии должностного лица состава преступления. Таким образом, основным непосредственным объектом коррупционных преступлений будут являться интересы службы в органах местного самоуправления. Вторым будут

являться общественные отношения, которые обеспечивают неподкупность муниципальной власти и ее авторитет среди граждан.

В третьем параграфе «*Субъект преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления*» в качестве субъекта этих преступлений рассматривается должностное лицо. В определение понятия должностного лица сформировались два основных научных подхода. Часть правоведов считает определяющим признаком должностного лица совершение им юридически значимых действий. Вторая группа ученых, мнение которых разделяет автор, за основу определения понятия должностного лица приняла функциональную характеристику служащего, который замещает определенную должность, в т.ч. в органах местного самоуправления, и наделен функциями (полномочиями). К этому основному признаку должны примыкать два дополнительных: 1) место осуществления функций представителя власти, организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций; 2) правомочность и режим выполнения функций (постоянно, временно, по специальному полномочию). Автор соотносит понятия должностного лица и представителя власти, указанных в примечаниях к ст.ст. 285 и 318 УК РФ. Приходит к выводу, что они не в полной мере отвечают практике борьбы с коррупционными преступлениями. Полагает, что без закрепления в уголовном законе понятия «*публичное должностное лицо*» нельзя эффективно бороться с коррупционными преступлениями, в связи с чем поддерживает мнение (В.Д. Ларичев и др.) внести это понятие в примечание 1 к статье 285 УК РФ. Вместе с тем их предложение включить данное понятие и в примечание к ст. 318 УК РФ не может быть принято, потому что оно, исходя из своего содержания и требований системности законодательства, должно находиться не в гл. 32 «Преступления против порядка управления», а в гл. 30 УК РФ. Во-вторых, оно дает лишь структурные характеристики публичного должностного лица, тогда как необходимо указание на его функциональные признаки. Поэтому автор предлагает дополнить ст. 285 УК РФ примечанием 1.1, изложив определение публичного должностного лица. Введение в уголовной закон понятия *публичного должностного лица* позволит охватить им деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также нормотворческую деятельность органов местного самоуправления.

Автором выделяются признаки должностного лица местного самоуправления, исходя в т.ч. из положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который содержит понятия, как выборного должностного лица, так и должностного лица, заключившего контракт, наделенных властными исполнительно-распорядительными полномочиями. Учитывая неполноту законодательных формулировок, автор акцентирует внимание, что депутаты представительного органа местного самоуправления, исполняя публичную

функцию представителя власти, не могут в полной мере рассматриваться как должностные лица, так как в сфере действия норм УК могут привлекаться только за преступления, которые совершаются лицами, выполняющими организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. В судебной практике присутствует аналогия закона, когда депутаты представительного органа местного самоуправления привлекаются к ответственности на основе признания их представителями власти, а именно как лица, осуществляющие законотворческую деятельность, что противоречит ч. 2 ст. 54 Конституции РФ и ст. 5 УК РФ. В понимании публичных функций депутата необходимо исходить из того, что источником наделения ими является государство в лице своих органов, которые обеспечивают публичный интерес. Такой стороной применительно к местному самоуправлению являются их представительные органы. Субъектами, то есть носителями данных функций этого органа, являются депутаты как публичные лица, реализующие властные полномочия. Автор предлагает дополнить постановление Пленума Верховного Суда РФ № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и превышении должностных полномочий» (п.3) указанием, что депутатов представительных органов местного самоуправления как публичных должностных лиц следует приравнять к лицам, осуществляющим законодательную власть.

Вторая глава **«Уголовно-правовая характеристика получения взятки и злоупотребления должностными полномочиями в органах местного самоуправления»** состоит из трех параграфов. В первом параграфе *«Получение взятки как основной состав посягательств на интересы службы в органах местного самоуправления»* дается авторская трактовка объективных и субъективных признаков основного состава взяточничества - получения взятки (ст. 290 УК РФ). При исследовании непосредственного объекта этого посягательства возникает проблема определения предмета взятки, поскольку он определяет существенную роль в механизме причинения вреда. Анализ 94 уголовных дел показал, что предметами взятки являются: деньги в российской валюте (65,9%); в иностранной валюте (14,8%); иное имущество, в т.ч. недвижимое - 16,0%. Взятки в виде незаконного оказания услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав, составили 3,2% от общего количества предметов взятки. Услуги нематериального характера полностью выпадают из сферы уголовно-правового воздействия. Вместе с тем, получение должностным лицом в качестве незаконного вознаграждения почетного звания в профессиональной сфере или продвижение по муниципальной службе на более коррупциогенную должность (без повышения должностного оклада) сулит ему в перспективе материальные дивиденды (выгоды, преимущества). Это согласуется с п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», где речь идет об

исключительном праве на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации как предмете получения взятки. С учетом понятия коррупции в международно-правовых нормах обоснован вывод, что диспозицию ст. 290 УК РФ необходимо дополнить: «..оказания ему услуг имущественного или неимущественного характера..».

Констатируется, что определенная часть признаков объективной стороны получения взятки не вызывает разночтений. Одним из них является получение взятки лично или через посредника. Анализ 94 уголовных дел показал, что чаще всего (83,0%) получение-передача взятки совершалось лично, посредник использовался в 17,0%. Оконченных следствием уголовных дел, когда взятка передавалась в пользу третьих лиц, не установлено в силу отсутствия законодательных норм. Теперь устранена сложно доказуемая ситуация, когда взятка по указанию должностного лица передается иному физическому или юридическому лицу за совершение определенных действий в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, что нашло разрешение в измененной редакции ст. 290 УК РФ. Вместе с тем, актуальной проблемой остается дифференциация вариантов поведения должностного лица при получении взятки. Так, под бездействием традиционно понимается отсутствие со стороны должностного лица тех действий, которые ему следовало выполнить исходя из занимаемой должности и объема прав и полномочий. Но бездействие может выражаться и в определенных действиях. По мнению автора, в редакционном плане ст. 290 УК РФ составлена не вполне корректно. Буквальное толкование диспозиции статьи позволяет сделать вывод, что бездействие является частью служебных полномочий должностного лица. Между тем оно не может входить в круг его служебных полномочий. Следовало бы говорить лишь об исполнении или неисполнении своих служебных полномочий. Так, исследованием установлено, что в 82,0% случаев действия (бездействия) входили в служебные полномочия должностного лица, в 18,0% – не входили; в 86,2% случаев действия (бездействия) совершены в пользу взяткодателя, в 13,8% – в пользу представляемых лиц. Более точная редакция использовалась в ч.1 ст. 173 УК РСФСР, где конкретизировалось «получение должностным лицом ... взятки за *выполнение или невыполнение* в интересах дающего взятку какого-либо действия, которое должностное лицо должно было или могло совершить с использованием своего служебного положения». Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173)» также оперирует терминами «совершение или не совершение каких-либо действий» (ст.ст. 2, 7, 8).

Автор рассматривает также вариант поведения должностного лица как общее покровительство или попустительство по службе. Исследование показало, что оно может иметь место не только в рамках иерархии служебных отношений: начальник - подчиненный, но и в отношении тех служащих, которые не состоят в отношениях подчиненности, а также граждан и предпринимателей, на которых распространяются его надзорные,

контрольные или иные функции. В связи с изложенным целесообразно внести изменения в указанное постановление Пленума Верховного Суда РФ № 24 (п.5), раскрыв понятие общего покровительства как покровительство лицу (взятодателю) или представляемым им лицам как находящимся, так и не находящимся в служебной зависимости от взятополучателя, а также в случаях когда взятополучатель может использовать свое служебное положение в интересах взятодателя. Чтобы устранить данное ограничение защищаемых правоотношений, необходимо также исключить из диспозиции статьи 290 УК РФ формулировку «по службе».

Таким образом, ст. 290 УК РФ может быть уточнена в целом по объективной стороне «..получение должностным лицом ..взятки.. за выполнение или невыполнение в интересах взятодателя или представляемых им лиц каких-либо действий (бездействие), которые входят в служебные полномочия должностного лица либо если оно в силу должностного положения может способствовать указанным действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство -...».

Во втором параграфе «Уголовно-правовой анализ квалифицирующих и особо квалифицирующих признаков получения взятки в органах местного самоуправления» рассмотрены проблемные вопросы квалификации состава получения взятки. В массиве 94 изученных уголовных дел квалификация по частям ст. 290 УК РФ распределилась: часть 1 – 45,0%; часть 2 – 10,6%; часть 3 – 17,0%; часть 4 – 7,4 %; часть 5 – 18,0%, в т.ч. из них: а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой – 4,2 %; б) с вымогательством взятки – 4,2%; в) в крупном размере – 9,6 %; часть 6 – 2,1%.

Наиболее распространенным оказалось получение взятки за незаконные действия (ч.3 ст. 290), которая использовалась при квалификации следующих преступных действий: уменьшения цены реализуемых муниципальных жилых помещений, земельных участков; неправомерный отпуск стройматериалов; выдачи гражданам документов о наличии в их пользовании фактически несуществующих фермерских хозяйств; справок, подтверждающих факт наличия крупнорогатого скота, других животных при их отсутствии; вывода жилья из служебного фонда и оказания помощи в оформлении документов по приватизации жилья на основании подложных документов и др. Констатируется, что под термином «незаконные действия (бездействие)» следует понимать действия (бездействие), содержащие нарушения в сфере гражданского, административного, уголовного права, и содеянное должно квалифицироваться по совокупности, если усматривается дополнительный состав преступления в этих действиях.

Наиболее дискуссионным является квалифицирующий признак получения взятки главой органа местного самоуправления (ч. 4 ст. 290). Указывается на отсутствие в примечаниях 2 и 3 к ст. 285 УК РФ понятия лица, являющегося главой органа местного самоуправления. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 19 разъяснено, что под главой органа местного самоуправления следует понимать только главу

муниципального образования. Вместе с тем, исходя из изменений в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» (ч. 2 ст. 36), в законодательной практике субъектов РФ и уставов муниципальных образований стал доминировать новый вариант избрания главы муниципального образования, а именно представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, с одновременным совмещением должностей главы муниципального образования и главы администрации. С учетом этих обстоятельств обосновывается предложение дополнить постановление Пленума Верховного Суда РФ № 19 (п. 10) указанием на то, что под главой органа местного самоуправления следует понимать не только главу муниципального образования как выборное должностное лицо, но и главу администрации, с которым заключается контракт (в т.ч. при условии совмещения должностей), которые обладают всей полнотой исполнительно-распорядительных полномочий и, соответственно возможностями причинения вреда охраняемым законом объектам посягательства.

В исследовании акцентируется, что повышенной общественной опасностью является совершение данного деяния путем вымогательства. Автор анализирует постановление Пленума Верховного Суда РФ № 24 (п.18), где дается понятие вымогательства. Отмечается, что это разъяснение суда носит рекомендательный характер. Во-вторых, определение вымогательства взятки должно иметь конкретный характер, с указанием на угрозу причинения вреда не только законным интересам, но и правам взяткодателя. В-третьих, необходимо законодательное определение вымогательства для правильной квалификации по этому признаку. Автор предлагает ввести примечание к ст. 290 УК РФ, раскрывая понятие вымогательства взятки, указывая, что взяткодатель вынужден дать взятку под угрозой совершения действий (бездействия), которые могут причинить вред правам и законным интересам гражданина, а равно заведомое создание условий, когда он вынужден дать взятку с целью предотвращения вредных последствий для своих прав и законных интересов».

В третьем параграфе *«Уголовно – правовой анализ злоупотребления должностными полномочиями в органах местного самоуправления»* исследуются объективные и субъективные признаки данного преступления. В структуре преступлений коррупционной направленности в органах местного самоуправления ст. 285 УК РФ составила 18,0%. Злоупотребления служебными полномочиями, исходя из анализа 45 уголовных дел, совершены: из корыстной заинтересованности (97,2%), иной личной заинтересованности (2,8%). Формами (способами) злоупотребления должностным положением явились: в форме неисполнения служебных полномочий путем бездействия, причинивших ущерб бюджету, интересам граждан и организаций, в т.ч. сокрытие факта недостачи муниципального имущества, находящегося на балансе – 3,2%; сокрытие факта хищения

муниципального имущества, совершенного иным (подчиненным) лицом – 2,1%. В форме ненадлежащего исполнения служебных полномочий путем действий, причинивших ущерб бюджету, интересам граждан и организаций, в т.ч. извлечение имущественной выгоды за счет муниципального имущества без обращения имущества в свою пользу – 12,6%; извлечение имущественной выгоды за счет публичной деятельности иных (подчиненных) лиц без обращения имущества в свою пользу – 3,2%; использование в личных целях муниципального имущества – 13,7%; издание незаконных приказов и распоряжений, повлекших причинение существенного вреда – 15,1%; начисление заработной платы за невыполняемую работу – 12,1%; нарушения финансовой дисциплины – 17,8%; необоснованное проведение проверок и ревизий – 2,6%; другие способы – 17,5%.

Автором исследован вопрос соотношения служебных полномочий и служебного положения. Диспозиция ст. 285 УК РФ предусматривает использование должностным лицом своих служебных полномочий, а не служебного положения, как ранее указывалось в ст. 170 УК РСФСР. Понятие «должностные (служебные) полномочия» по своему объему уже, чем понятие «служебное положение». Так, полномочия устанавливаются в муниципальных правовых актах и должностном регламенте (инструкции), которые выражаются в конкретных правах и обязанностях лиц, замещающих муниципальные должности муниципальной службы. Следовательно, под использованием служебных полномочий должностным лицом нужно понимать лишь те деяния лица, которые исходят из его компетенции и связаны с реализацией вопреки интересам службы прав и обязанностей, которыми это лицо обладает в силу занимаемой должности. Вместе с тем, в случаях, когда должностное лицо добивается нужных ему результатов, используя не служебные полномочия, а силу служебных или личных связей, авторитета своей должности, состав преступления, предусмотренный ст. 285 УК РФ, отсутствует. Автор не согласен с позицией законодателя и Пленума Верховного Суда РФ № 19 (п. 15), поскольку служебное положение в широком смысле, т.е. авторитет занимаемой должности, связи по службе, льготы и привилегии, вытекающие из служебного статуса должностного лица, но непосредственно не входящие в перечень его полномочий, являются благоприятной почвой для злоупотреблений коррупционного характера, в связи с чем предлагает внести дополнение в диспозицию ст. 285, а именно: «Использование должностным лицом своих служебных полномочий *или должностного положения* вопреки интересам службы ...». Автор предлагает также в целях единообразия практики применения, конкретизировать законодательное определение понятий «существенное нарушение прав и законных интересов», приняв за основу оценку значительного, крупного и особо крупного размера взятки (примечание 1 к ст. 290 УК РФ) и дополнить ст. 285 УК РФ примечанием 4.1, изложив, что существенным нарушением прав и законных интересов граждан или

организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства признается имущественный вред, причиненный гражданину на сумму свыше 25 тысяч рублей, организации или государству – свыше 150 тысяч рублей, либо физический вред в виде побоев, истязания (основной состав), причинения легкого вреда здоровью.

Третья глава **«Детерминанты коррупционной преступности и меры предупреждения преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления»** содержит три параграфа. В первом параграфе *«Криминологические детерминанты коррупционной преступности в органах местного самоуправления Калининградской области»* исследуются детерминанты коррупционной преступности на основе научно обоснованной классификации по определенным критериям. Применительно к Калининградской области таковыми являются: негативные социально-экономические факторы, обусловленные общефедеральными компонентами (последствия экономического кризиса, санкции, инфляция, безработица), региональными компонентами (географическая изолированность (эксклаvnность) региона от основной территории России, снижение основных экономических показателей в связи с ликвидацией таможенных льгот, низкая заработная плата, наличие «теневой» экономики); особенности функционирования органов местного самоуправления в связи с их удаленностью от центральных органов государственной власти. Специфика области заключается в том, что основа экономического роста и социальной стабильности региона строится на функционировании Особой экономической зоны, таможенных и налоговых преференциях. В связи со вступлением России в ВТО и процессом гармонизации законодательств отменяется возможность для существования в нем режима таможенных льгот. Одновременно возникла другая «проблема 2016 года», когда прекратилось действие переходного периода и таможенных преференций для калининградских предприятий (с 1 апреля 2016 года). Регион переходит к конкуренции на общих правилах, что в условиях эксклаvnности ставит экономику в заведомо невыгодное положение.

Помимо негативных социально-экономических факторов, автор выделяет в качестве основных причин, способствующих коррупции: несовершенство антикоррупционного законодательства, недостатки организационно-управленческого характера, а также отсутствие современных технологий подбора кадров при поступлении на муниципальную службу и работы с кадрами при ее прохождении.

Автором определяется совокупность условий (обстоятельств) в органах местного самоуправления, негативно влияющих на состояние коррупционной преступности. Отмечается, что получили распространение проявления коррупции, как: незаконная продажа земельных участков и иного муниципального имущества в обход аукционов (торгов); нецелевое

расходование бюджетных средств; незаконное участие в предпринимательской деятельности; развитие собственного бизнеса за счет создания финансовых стимулов или выплаты так называемых «откатов»; вмешательство в практику найма, лицензирования, аккредитации или сертификации коммерческих структур; создание подконтрольных чиновникам управляющих компаний, фирм по оказанию жилищно-коммунальных услуг населению; сдача муниципального имущества за вознаграждение коммерческим структурам и др., что вызывает проблему их уголовно-правовой оценки. При этом коррупционные преступления совершаются «завуалированными» способами, как: извлечение имущественной выгоды за счет государственного или муниципального имущества; использование в личных целях имущества, выделенного для осуществления служебной деятельности; временное заимствование государственных или муниципальных средств; расходование государственных или муниципальных денежных средств не по назначению; необоснованное списание материальных ценностей и др.

Автором подчеркивается, что корыстный мотив является основным для должностного лица как личностный мотив коррупционного поведения. Вместе с тем может присутствовать и другой мотив - иная личная заинтересованность. Немаловажное значение при этом имеют нравственно-психологические и моральные установки должностных лиц местного самоуправления, связанные с их мировоззрением и правовой культурой. В свою очередь, отрицательные установки тесно переплетаются с основным корыстным мотивом обогащения. Следует отметить, что в органах местного самоуправления коррупция рассматривается как обыденная «норма поведения» всех служащих. В такой атмосфере формируется личность с устойчивыми социально-психологическими деформациями.

Во втором параграфе *«Совершенствование антикоррупционного законодательства как мера предупреждения преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления»* определяются основные направления: совершенствование уголовно-правовых норм о собственно коррупционных преступлениях, и совершенствование норм, выполняющих профилактическую функцию по нейтрализации причин и условий коррупции. Помимо разработки правового механизма приведения в действие ст. 20 «Незаконное обогащение» Конвенции ООН против коррупции, введения в УК РФ критериев и понятия коррупционного преступления, обосновывается исключение ч.1 ст. 291 УК РФ – дачи взятки за законные действия при сохранении квалифицированного состава – дачи взятки за незаконные действия (бездействие) аналогично незаконной передаче предмета подкупа (ч. 1 ст. 204 УК РФ), что позволит снизить уровень латентности по взяточничеству, устраним заинтересованность взятодателей в сохранении тайны передачи взятки. При этом необходимо дополнить ст. 291 примечанием, что если лицо передало взятку должностному лицу за

совершение в интересах его или представляемых им лиц заведомо незаконных действий (бездействия), то от уголовной ответственности по основанию вымогательства со стороны должностного лица оно освобождено быть не может.

Исходя из направления совершенствования норм, выполняющих профилактическую функцию, автором определяется классификация мер предупреждения коррупции: административные запреты на муниципальной службе; правоограничения антикоррупционной направленности на муниципальной службе; служебные обязанности (должностной регламент); дозволения на муниципальной службе и введение антикоррупционных стандартов на муниципальной службе. Подчеркивается, что ведущая роль принадлежит административным запретам. Основной запрет касается осуществления предпринимательской деятельности, которой корреспондируется обязанность лиц, замещающих должности муниципальной службы, передать принадлежащие им ценные бумаги, акции (доли) в доверительное управление. Эта процедура в законодательстве не определена, что на практике приводит к случаям заключения таких договоров «задним числом». Имеется также возможность скрыть или исказить информацию о наличии банковских счетов, финансовых инструментов, реальной (рыночной) стоимости приобретенного в собственность имущества. Эти пробелы, по мнению автора, могут быть устранены путем создания единого федерального реестра лиц, обязанных предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также о расходах указанных лиц.

В третьем параграфе *«Организационно-профилактические меры предупреждения преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления»* констатируется, что в системе муниципальной службы есть негативные обстоятельства и условия, способствующие коррупционным преступлениям, в т.ч. доминирование распорядительных методов работы; незаинтересованность служащих в пресечении фактов коррупции, тогда как с коррумпированным чиновником легче работать (принцип «круговой поруки»), отсутствие действенных форм социального контроля и др. В качестве организационно-профилактических мер предупреждения предлагаются: 1) формирование антикоррупционного общественного сознания населения и нетерпимости к проявлениям коррупции со стороны служащих; 2) информирование населения о процедурах предоставления государственных и муниципальных услуг, а также доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления; 3) устранение избыточных административных процедур и административных действий; 4) предоставление муниципальных услуг посредством многофункциональных центров (МФЦ); 5) совершенствование процедур сообщения о склонении к

коррупционному правонарушению или возникновения конфликта интересов. На взгляд автора, исполнение антикоррупционных обязанностей невозможно без проведения организационно-профилактической работы по: осуществлению оценки коррупционных рисков; повышению прозрачности и транспарентности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления; обеспечению обратной связи с населением по фактам конфликта интересов и обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений; совершенствованию процедур общественного контроля, публичной отчетности руководителей муниципального образования о мерах по противодействию коррупции.

В отношении условий, способствующих коррупционным преступлениям, на стадии подбора и расстановки кадров из числа лиц, претендующих на должности муниципальной службы, то они обусловлены отсутствием современных технологий подбора кадров при поступлении на муниципальную службу и работы с ними при ее прохождении. Отмечается, что многие кандидаты на замещение муниципальных должностей заведомо планируют совмещать службу с работой в предпринимательских структурах. Некоторые из них имеют криминальные связи и внедряются на наиболее коррупциогенные должности с перспективой «решения» преступных сделок. Выявить это весьма сложно без всесторонней проверки и использования современных технологий (проверки через полиграф и др.). Вместе с тем, указанные меры предупреждения требуют нормативного закрепления, как на региональном, так и на муниципальном уровнях, что анализируется на примере Калининградской области. Автором внесены предложения о совершенствовании Закона Калининградской области «О правовом регулировании муниципальной службы в Калининградской области», которые содержат антикоррупционные критерии при поступлении и прохождении муниципальной службы.

В **заключении** подведены итоги исследования и сформулированы научно обоснованные выводы, предложения и рекомендации по совершенствованию уголовно-правовых норм и мер по предупреждению преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления, определяющие его научную новизну.

В **приложениях** представлены результаты опроса населения и служащих, анкетирования следователей и судей, анализа статистических данных и уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления.

**Основные положения диссертации опубликованы
в следующих работах общим объемом 9,03 п.л.:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. **Воробьев А.В.** Особенности криминологической характеристики взяточничества в условиях нового антикоррупционного законодательства //

Вестник Калининградского юридического института МВД России. - 2011. - №3 (25). - С. 53 - 58. - 0,87 п.л.

2. **Воробьев А.В.** Понятие коррупции, коррупционной преступности и коррупционных преступлений: уголовно-правовой аспект // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2012. - № 3 (29). - С. 133 - 137. - 0,78 п.л.

3. **Воробьев А.В.**, Куликов А.В. Документирование взяточничества и коммерческого подкупа как объективная необходимость успешного расследования уголовных дел данной категории // Вестник Бурятского государственного университета. – Вып. 2а «Право». - 2012. - № 2. - С. 154-158.- 0,82 (0, 41) п.л. (авт. не разделено).

4. **Воробьев А.В.** Современные подходы к понятию коррупции, коррупционной преступности и коррупционных преступлений // Пробелы в российском законодательстве. – 2015. - № 4. - С. 218 - 222. - 0,89 п.л.

5. **Воробьев А.В.** Определение понятия предмета взяточничества: расширительное толкование // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. - 2015. - № 4. - С. 108 – 112. - 0,84 п.л.

6. **Воробьев А.В.** Антикоррупционные меры в системе органов местного самоуправления // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2016. - № 1(43). - С. 110-114. - 0,79 п.л.

7. **Воробьев А.В.** Коррупция в системе органов местного самоуправления: условия, причины и меры предупреждения // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2016. - № 3 (45). - С. 80-83 - 0,79 п.л.

Научные статьи, опубликованные в иных научных журналах и изданиях:

8. **Воробьев А.В.**, Куликов А.В. Уголовно-правовые и уголовно-процессуальные меры борьбы с коррупцией // Материалы всеросс. научно-практ. конференции «Принципы уголовного судопроизводства: теоретико-правовые и прикладные аспекты». Калининград, 29 ноября 2013 г. - Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России, 2014. - С. 117 – 128.- 0,88 п.л. (авт. не разделено).

9. **Воробьев А.В.**, Куликов А.В. К вопросу определения понятия коррупции, коррупционной преступности и коррупционных преступлений // Сб. науч. трудов «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства» (вып. 9). Казань, 2014. С. 219 - 226. - 0,78 п.л. (авт. не разделено).

10. **Воробьев А.В.** Понятия коррупции, коррупционной преступности и коррупционных преступлений // Вестник Уставного Суда Калининградской области. - 2014. - № 23 - 24. - С. 135 – 142 - 0,84 п.л.

11. **Воробьев А.В.**, Куликов А.В. Уголовно-правовые меры борьбы с коррупцией в современных условиях // III Балтийский юридический форум «Закон и правопорядок в третьем тысячелетии»: Материалы межд. научно-практ. конференции. Калининград, 19 декабря 2014 г. – Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России, 2015. - С. 15-19.- 0,75 п.л. (авт. не разделено).