

Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Научная статья
УДК 328.185
doi: 10.35750/2071-8284-2023-2-51-61

Надежда Афанасьевна Дудина
кандидат юридических наук
<http://orcid.org/0000-0002-7080-1300>, nadezhda.dudina.87@mail.ru

*Сибирский юридический институт МВД России
Российская Федерация, 660131, Красноярский край, Красноярск, ул. Рокоссовского, д. 20*

Вопросы доказывания отдельных коррупционных правонарушений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации

Аннотация: Введение. Статья посвящена критическому анализу понятий «коррупция», «коррупционное правонарушение» сквозь призму действующего законодательства Российской Федерации и других стран, а также взглядов учёных в этой области. Отсутствие правовой регламентации понятия «коррупционное правонарушение» может порождать правовую неопределённость и ошибки при доказывании вины в совершённом сотрудником органов внутренних дел противоправном деянии.

Методы исследования. Эмпирические методы сравнения, описания, интерпретации; методы формальной логики; анализ и обобщение научных и нормативных материалов, анализ судебной практики.

Результаты, включающие ключевые выводы. Аргументируется необходимость введения законодательного понятия «коррупционное правонарушение» с определением его видов и тяжести. Обосновывается вывод о том, что процедуры проверки полноты и достоверности сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных сотрудником ОВД, а также процедура установления контроля за расходами являются особыми видами юрисдикционного дисциплинарного производства с присущими ему стадиями, но с отсутствием регламентированных процессуальных действий, направленных на доказывание «коррупционного правонарушения».

Ключевые слова: коррупционное правонарушение, юрисдикционное производство, проверка, достоверность сведений, контроль за расходами, доказывание вины

Для цитирования: Дудина Н. А. Вопросы доказывания отдельных коррупционных правонарушений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2023. – № 2 (98). – С. 51–61; doi: 10.35750/2071-8284-2023-2-51-61.

Nadezhda A. Dudina

Cand. Sci. (Jurid.),

<http://orcid.org/0000-0002-7080-1300>, nadezhda.dudina.87@mail.ru

Siberian Law Institute of the MIA of Russia

20, Rokossovsky str., Krasnoyarsk Territory, Krasnoyarsk, 660131, Russian Federation

Issues of proving some corruption offenses committed by officers of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

Annotation: Introduction. The article is devoted to a critical analysis of the concepts of «corruption», «corruption offense» through the prism of the current legislation of the Russian Federation and other countries, as well as the views of scientists in this field. The lack of legal regulation of the concept of «corruption offense» can give rise to legal uncertainty and errors in proving guilt of an illegal act committed by an officer of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

Research methods. Empirical methods of comparison, description, observation, interpretation; methods of formal logic; analysis and generalisation of scientific and regulatory materials, analysis of judicial practice.

Results Including Key conclusions. The necessity of introducing the legislative concept of «corruption offense» with the definition of its types and severity is argued. The conclusion is substantiated that the procedures for verifying the completeness and reliability of information on income, property and property obligations submitted by an internal affairs officer, as well as the procedure for establishing control over expenses, are special types of jurisdictional disciplinary proceedings with their inherent stages, but the absence of regulated procedural actions, aimed at proving a «corruption offence».

Keywords: corruption offense, jurisdictional proceedings, checking the completeness and reliability of information, establishing cost control, proving guilt

For citation: Dudina N. A. Issues of proving some corruption offenses committed by officers of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2023. – № 2 (98). – P. 51–61; doi: 10.35750/2071-8284-2023-2-51-61.

Введение

Проблемы доказывания в различных отраслях права являются весьма актуальными. Сегодня в юридической науке огромный пласт научных трудов¹ посвящён проблемам доказывания в административном праве, уголовно-процессуальном праве и других отраслях права. Общеизвестно, что для привлечения лица к любому виду юридической ответственности необходимо доказать его вину в совершённом деянии, что представляется возможным только при наличии соответствующих доказательств.

Не является исключением и необходимость доказывания коррупционных правонарушений, совершаемых сотрудниками ОВД.

Министр внутренних дел Российской Федерации на расширенном заседании коллегии МВД России в 2023 году отметил, что

по-прежнему остро стоит вопрос «кадрового голода». Так, «на начало текущего года без учёта новых территорий вакантными оставались 105 тысяч должностей, из них 86 тысяч – аттестованных»². При этом, реализуя комплекс мероприятий по профилактике коррупционных правонарушений, в 2022 году были уволены 460 сотрудников (за аналогичный период прошлого года (АППГ) – 575)), из них 98 – в связи с утратой доверия (АППГ – 147)³.

Статистические данные свидетельствуют, что, несмотря на небольшое снижение количества сотрудников, уволенных в связи с совершением коррупционного правонарушения, отток кадров сохраняется.

² Стенограмма расширенного заседания коллегии МВД России [Электронный ресурс] / Президент России : сайт. – URL : <http://kremlin.ru/events/president/news/70744> (дата обращения: 10.02.2023).

³ Информационно-справочные материалы о состоянии кадрового обеспечения в органах внутренних дел Российской Федерации по линии профилактики коррупционных правонарушений по итогам 2022 года [Электронный ресурс] / МВД России : официальный сайт. – URL : <https://xn--b1aew.xn--p1ai/anticorr/realization> (дата обращения: 10.02.2023).

¹ Проблемы доказывания в уголовном процессе исследовались С. В. Бородиным, В. Н. Григорьевым, Н. В. Жогиним, П. А. Лупинской, Ф. Н. Фаткуллиным, С. А. Шейфером и др.; изучением вопросов доказывания в административно-процессуальном праве занимались Ф. П. Васильев, А. А. Ветрова, А. В. Жуйков, Е. Ю. Хохлова и др.

Чтобы перейти к анализу заявленной проблемы, необходимо определиться с базовыми понятиями («коррупция», «коррупционное правонарушение») и определить цели и задачи исследования.

Целью исследования является поиск юридически выверенного понятия «коррупционное правонарушение» с целью устранения вопросов и проблем, возникающих при доказывании отдельных коррупционных правонарушений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел.

Задачи исследования:

- проанализировать действующие нормативные правовые акты Российской Федерации, касающиеся противодействия коррупции;
- проанализировать зарубежные нормативные акты о противодействии коррупции с целью сравнительного анализа;
- проанализировать точки зрения учёных относительно понятия «коррупционное правонарушение»;
- изучить статистические данные;
- выявить причины совершения коррупционных правонарушений;
- сформулировать проблемы и вопросы, возникающие при доказывании «коррупционных правонарушений», совершаемых сотрудниками органов внутренних дел, а также возможные пути их решения.

Методы

В ходе исследования изучались нормативные правовые акты Российской Федерации и зарубежных стран в области противодействия коррупции, а также аналитические обзоры Генеральной прокуратуры Российской Федерации и материалы судебной практики. Анализ и синтез послужили инструментами работы с нормативными правовыми актами и статистическими данными. Метод сравнительного правоведения позволил сравнить одноимённые понятия в законодательстве России и зарубежных стран.

Результаты

Действующее законодательство содержит следующие понятия коррупции: одно из них закреплено в ст. 2 Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике»⁴: «Подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряжённое с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и / или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и госу-

дарства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу», а второе – в п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон «О противодействии коррупции»): «Злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица».

Получается, что законодатель определил коррупцию сквозь призму уголовно-наказуемых деяний (ст. 290, 291, 291¹, ч. 3 ст. 159 УК РФ, ч. 3 ст. 160 УК РФ, 204, 292, 304 УК РФ), строго отграничив от остальных деяний [1]. Наряду с этим ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» установлена уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность за совершение коррупционных правонарушений.

Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит ряд норм, устанавливающих ответственность за правонарушения, отнесенные к категории коррупционных (ст. 5.39, 5.16, 5.17, 5.20, 5.21, 9.5, 15.14, 15.5, 19.1 КоАП РФ и др.). Отдельные авторы [2] предлагают классифицировать административные коррупционные правонарушения по следующим критериям:

- «наличие элемента подкупа (ст. 5.16–5.19 КоАП РФ и др.);
- использование служебного положения (ст. 5.22, 5.23, 5.46, 8.32.2 КоАП РФ и др.)
- нарушение норм, установленных для обеспечения законности порядка государственного управления (в т. ч. в целях предупреждения коррупции) (ст. 5.58, 7.17, 7.29, 7.29.1–7.29.3, 19.29 КоАП РФ и др.)».

Другие нормативные правовые акты также содержат такие понятия, как «ответственность за совершение коррупционных правонарушений», «коррупционные правонарушения» (ст. 51.1 Федерального закона 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 – Закон о службе). Здесь бы хотелось обратить внимание на то, что ни в одном из вышеперечисленных правовых актов не определено, что же такое «коррупционное правонарушение», на борьбу с которым, минимизацию и (или) ликвидацию его последствий направлен весь арсенал действующего антикоррупционного законодательства. Всё это свидетельствует о неоднородности коррупционных правонарушений [3]. И как привлечь к ответственности за то, чему не дана законодательная регламентация?

⁴ Основы законодательства об антикоррупционной политике : модельный закон: принят в Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 г. Постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ [Электронный ресурс] / Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – URL : https://www.consultant.ru/law/podborki/modelnyj_zakon_%25C2%25ABosnovy_zakonodatelstva_ob_antikorruptcionnoj_politike%25C2%25BB/ (дата обращения: 10.03.2022).

В разное время предлагались различные варианты определения термина «коррупционное правонарушение». Так, согласно проекту закона «О противодействии коррупции» (2001 г.), коррупционное правонарушение – это установленное решением суда существенное виновное нарушение субъектом коррупции существующего порядка несения службы и исполнения своих служебных обязанностей, а равно и невыполнение им запретов и правил, установленных для этих лиц, если такое нарушение содержит признаки коррупции и за него в соответствии с законодательством установлена уголовная, административная, гражданско-правовая ответственность⁵.

Спорным видится термин «субъект коррупции», поскольку он не имеет законодательной регламентации, в отличие, например, от «субъекта коррупционного правонарушения», о котором сказано в ст. 3 Модельного закона «О борьбе с коррупцией»⁶. И вряд ли для установления факта правонарушения необходимо решение суда. Вместе с тем стоит отметить, что в науке предпринята попытка определить и систематизировать круг субъектов коррупционных правонарушений, к которым, в частности, относятся представители общественных организаций, иные граждане, которые в силу своей деятельности могут влиять на принятие политических, административных и общественно значимых решений [4].

Ещё одна законодательная инициатива определяет коррупционное правонарушение как «общественно вредное либо общественно опасное деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность»⁷. В рассматриваемой дефиниции отсутствует признак вины, присущий классическому пониманию термина «правонарушение».

В 2019–2020 гг. был представлен законопроект, в котором предложено понимать коррупционное правонарушение как действия (бездействия), обладающие признаками коррупции, за которые предусмотрена уголовная, админи-

стративная, гражданско-правовая или дисциплинарная ответственность⁸.

Положительно оценивая рассматриваемую законодательную инициативу, профильный комитет Государственной Думы Российской Федерации частично не согласился с предложенным понятием, поскольку оно содержит «юридически некорректный и законодательно не закреплённый термин “признаки коррупции”, не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, что может в дальнейшем привести к проблемам в правоприменительной практике».

Впоследствии законопроект был снят с рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы.

Сегодня законодательного определения коррупционного правонарушения по-прежнему нет, хотя статистические данные демонстрируют негативные последствия, которые претерпевают сотрудники ОВД за совершение столь абстрактных деяний.

Как было верно отмечено И. А. Зыряновой и Д. А. Липинским, в науке нет единого мнения по поводу понятия «коррупционное правонарушение» [5; 7]. Некоторые авторы предлагают делить коррупционные правонарушения в зависимости от вида юридической ответственности, утверждая, что «к коррупционным правонарушениям относятся обладающие признаками коррупции гражданско-правовые коррупционные проступки, административные коррупционные правонарушения, а также коррупционные преступления»⁹. Другие же предлагают более обобщённое определение: «Коррупционное правонарушение – содержащее признаки коррупции виновное деяние, ответственность за которое предусмотрена законодательством» [6]. Д. А. Липинский под коррупционным правонарушением предлагает понимать «противоправное, виновное, общественно опасное деяние, содержащее признаки коррупции, за совершение которого уголовным, административным, служебным или иными отраслями законодательства предусмотрена юридическая ответственность [7]».

Изучение зарубежного законодательства в области противодействия коррупции позволило найти примеры определения термина «коррупционное правонарушение».

В законе Республики Казахстан от 18 ноября 2015 г. № 410-V «О противодействии коррупции» под коррупционным правонарушением понимается имеющее признаки коррупции противоправное виновное деяние (действие или

⁵ О противодействии коррупции: проект федерального закона № 148067-3 [Электронный ресурс] / Доступ из СПС «Консультант Плюс». – URL : <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=9810#fz2ihTaWbve4zzb1> (дата обращения: 10.01.2022).

⁶ О правовом обеспечении противодействия преступности на территории стран Содружества: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 3 апреля 1999 г. № 13-4 [Электронный ресурс] / Доступ из «Гарант.ру» : сайт. – URL : <https://base.garant.ru/2569179/> (дата обращения: 10.01.2022).

⁷ Об основах антикоррупционной политики: проект федерального закона № 164749-3 [Электронный ресурс] / Доступ из СПС «Консультант Плюс». – URL : <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=9810#fz2ihTaWbve4zzb1> (дата обращения: 10.01.2022).

⁸ Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации [Электронный ресурс] / Система обеспечения законодательной деятельности : сайт. – URL : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/786297-7> (дата обращения: 10.01.2022).

⁹ Гриб В. Г., Окс Л. Е. Противодействие коррупции : учебное пособие. – Москва: Московская финансово-промышленная академия, 2011. – С. 32–35.

бездействием), за которое законом установлена административная или уголовная ответственность¹⁰; в законе Республики Узбекистан от 3 января 2017 года № ЗРУ-419 «О противодействии коррупции» – деяние, обладающее признаками коррупции, за совершение которого законодательством предусмотрена ответственность. При этом под коррупцией понимается «незаконное использование лицом своего должностного или служебного положения с целью получения материальной или нематериальной выгоды в личных интересах или в интересах иных лиц, а равно незаконное предоставление такой выгоды»¹¹.

Аналогичное, но с некоторыми отличиями определение содержится в Модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике», где под коррупционным правонарушением понимается «деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность»¹².

На наш взгляд, более точное и юридически выверенное понятие «коррупционное правонарушение» (за исключением субъекта коррупции, о котором речь шла ранее) содержится в статье 3 Модельного закона «О противодействии коррупции»: «Коррупционное правонарушение – противоправные виновные деяния (действие или бездействие): преступления, гражданско-правовые деликты, административные правонарушения, дисциплинарные проступки, совершённые субъектом коррупции в целях, указанных в пункте первом настоящей статьи, за которые законодательством государства установлена юридическая ответственность»¹³.

Очевидно, что введение законодательного определения понятия «коррупционное правонарушение» позволит чётко ограничить круг юридических составов противоправных деяний, которые законодатель относит к формам проявления коррупции, что, несомненно, внесёт ясность и определённость в правоприменитель-

ную деятельность в сфере их выявления, пресечения и предупреждения в целом, кроме того, разрешит некоторые коллизии, возникающие в правоприменительной деятельности, в частности, по доказыванию таковых, а также послужит систематизации и уточнению понимания сотрудниками ОВД его значения и юридического состава. Как справедливо было отмечено Конституционным Судом Российской Федерации, «юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями». Для всех отраслей права общепризнанным принципом привлечения к ответственности является наличие вины – либо доказанной, либо презюмируемой, но опровержимой – как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть предусмотрено непосредственно в законе¹⁴.

Обобщение изученных научных взглядов, законодательных инициатив, а также норм действующего национального и зарубежного законодательства позволили сформулировать авторское определение коррупционного правонарушения: виновно совершенное деяние (действие или бездействие), обладающее признаками коррупции, за которое законодательством Российской Федерации установлена уголовная, административная, гражданско-правовая или дисциплинарная ответственность.

В рамках настоящего исследования будет рассматриваться лишь один сегмент из всего массива «коррупционных правонарушений» – это непредставление сотрудником органов внутренних дел сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений (ч. 9 ст. 8 и ч. 3 ст. 8.1 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

Министерством внутренних дел РФ активно реализуются мероприятия по противодействию коррупции. Приведённые в таблице статистические данные¹⁵ – яркое подтверждение этого (табл. 1).

¹⁰ О противодействии коррупции: закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.12.2020 г.) [Электронный ресурс] / ИС Параграф «Юрист»: сайт. – URL: <https://online.zakon.kz/Lawyer> (дата обращения: 12.01.2022).

¹¹ О противодействии коррупции: закон Республики Узбекистан от 3 января 2017 года № ЗРУ-419 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.05.2019 г.) [Электронный ресурс] / ИС Параграф «Юрист»: сайт. – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34069264#pos=0;0 (дата обращения: 12.01.2022).

¹² Основы законодательства об антикоррупционной политике (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 19.06.2002 г.): проект Федерального закона № 216592-3 [Электронный ресурс] / Доступ из СПС «Консультант-Плюс». – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=16989#vA4EihTrbbDakEJ> (дата обращения: 10.01.2022).

¹³ О противодействии коррупции: модельный закон: принят на 31-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ: постановление от 25 ноября 2008 года № 31-20 [Электронный ресурс] / Е-Досье: сайт. – URL: <https://e-ecolog.ru/docs/6PJCanbX8EYyhJ2mHj0at> (дата обращения: 10.01.2022).

¹⁴ По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2016 № 26-П в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан» [Электронный ресурс] / Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207895/ (дата обращения: 15.01.2023).

¹⁵ По информационно-справочным материалам о состоянии кадрового обеспечения в органах внутренних дел Российской Федерации по линии профилактики коррупционных правонарушений [Электронный ресурс] / МВД России: официальный сайт. – URL: URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/anticorr/realization> (дата обращения: 15.01.2023).

Реализация МВД России мероприятий по противодействию коррупции

| Год | Количество проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных сотрудниками органов внутренних дел | Количество сотрудников, привлеченных к дисциплинарной ответственности | | Количество проверок сведений о расходах всего | Количество сотрудников, привлеченных к дисциплинарной ответственности | | Уволено за совершение коррупционных проступков, правонарушений, несоблюдение требований к служебному поведению и требованию об урегулировании конфликта интересов со службы в органах внутренних дел | |
|---|--|---|----------------|---|---|----------------|--|---------------------------|
| | | всего | из них уволено | | всего | из них уволено | | |
| | | | | | | | всего | в связи с утратой доверия |
| 2015 (сведения о доходах за 2014 г.) | 6744 | 4090 | 32 | 55 | 26 | | 446 | 175 |
| 2016 (сведения о доходах за 2015 г.) | 7229 | 4578 | 23 | 97 | 40 | 1 | 818 | 131 |
| 2017 (сведения о доходах за 2016 г.) | 9064 | 5516 | 34 | 323 | 38 | 4 | 812 | 151 |
| 2018 (сведения о доходах за 2017 г.) | 10743 | 6319 | 40 | 600 | 122 | 3 | 700 | 154 |
| 2019 (сведения о доходах за 2018 г.) | 11906 | 6309 | 40 | 361 | 69 | | 704 | 174 |
| 2020 (сведения о доходах за 2019 г.) | 11353 | 5294 | 33 | 757 | 57 | | 617 | 120 |
| 2021 (сведения о доходах за 2020 г.) | 16473 | 6868 | | 1124 | 48 | | 575 | 147 |
| 2022 (сведения о доходах за 2021 г.) | 17296 | 6161 | | 776 | 59 | | 460 | 98 |

Следует заметить, что с 2015 г. наблюдается рост числа проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, о расходах, представленных сотрудниками органов внутренних дел, а также рост количества сотрудников, привлекаемых к дисциплинарной ответственности и уволенных в связи с утратой доверия (до 2019 г.). Количество сотрудников,

уволенных за совершение коррупционных проступков, правонарушений уменьшается.

О чем могут свидетельствовать такие динамичные показатели? Почему сотрудники органов внутренних дел, несмотря на ту работу, которая проводится с ними по линии профилактики коррупционных правонарушений, и на общеизвестные последствия, все равно их совершают? Может, причина кроется в том, что

никто (ни сотрудники подразделений по профилактике коррупционных правонарушений, ни сотрудники, которые подают данные о доходах и расходах в рамках декларационной кампании) до конца не понимают природу коррупционного правонарушения, его виды, законные способы его доказывания?

Анкетирование и интервьюирование сотрудников отдельных подразделений¹⁶ позволило получить ответы на часть этих вопросов.

83 % опрошенных не знают, что такое коррупционное правонарушение и какие его виды предусмотрены законодательством (за исключением преступлений, предусмотренных УК РФ – взятка, коммерческий подкуп и т. д.);

32 % сотрудников не знают о том, что за совершённое коррупционное правонарушение сотрудник может быть уволен в связи с утратой доверия, а имущество, расходы за которое он не смог подтвердить, может быть изъято в судебном порядке;

75 % опрошенных сотрудников заявили, что при заполнении справок со сведениями о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не используют актуальных методических рекомендаций, подготовленных Минтрудом России, поскольку не знают о существовании последних.

Проведённое анкетирование и интервьюирование затрагивает лишь малую часть сотрудников, но заставляет задуматься о необходимости законодательного определения коррупционного правонарушения, о качестве работы подразделений по линии профилактики коррупционных правонарушений, об уровне правовой грамотности сотрудников органов внутренних дел.

Переходя к вопросам доказывания коррупционных правонарушений, сразу оговоримся, что пока отсутствует правовая регламентация понятия «коррупционное правонарушение», не определены его виды и тяжесть, говорить о «классическом» доказывании¹⁷ не приходится.

Поскольку сегодня «коррупционное правонарушение» представляет собой симбиоз правонарушения в области антикоррупционного законодательства и дисциплинарного проступка, то и доказывание такого явления будет иметь особенности. Следует отметить, что в настоящее время и в науке также нет единого мнения о том, является ли ответственность за совершение коррупционных правонарушений разновидностью дисциплинарной ответственности или же это отдельный вид юридической ответственности [8–12]. Отдельные авторы выделяют

два вида дисциплинарной ответственности: общая, предусмотренная Трудовым кодексом РФ, и специальная, которую несут отдельные категории работников (служащих) [13].

В Законе о службе (ч. 1 ст. 49) нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком) признается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником ОВД российского законодательства, Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, должностного регламента, правил внутреннего служебного распорядка МВД России, его территориального органа или подразделения, а также в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению и иных действиях, перечисленных в рассматриваемом нормативном правовом акте. Кроме того, ч. 2 ст. 49 Закона о службе устанавливает перечень грубых нарушений служебной дисциплины, в числе которых несоблюдение сотрудником ограничений и запретов, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а статьи 50.1, 51.1 и 82.1 устанавливают виды взысканий за коррупционные правонарушения и порядок их наложения.

Следует отметить, что коррупционное правонарушение может быть выявлено в ходе проверки полноты и достоверности предоставленных сведений в справке о доходах, расходах, обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также при установлении контроля за соответствием расходов лиц их доходам.

Такие проверки по сути представляют собой вид юрисдикционного дисциплинарного производства, для которого характерны определённые стадии:

- 1) вынесение решения о необходимости проверки полноты и достоверности предоставленных сведений;
- 2) проведение проверки полноты и достоверности предоставленных сведений;
- 3) принятие решения по результатам проверки;
- 4) обжалование решения;
- 5) исполнение решения.

Доказывание самого факта «коррупционного правонарушения» реализуется на второй стадии и должно представлять собой собирание, проверку и оценку доказательств в целях установления следующих обстоятельств:

1) событие правонарушения (время, место, способ, характер совершённого сотрудником органов внутренних дел коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено);

2) виновность лица в совершении правонарушения, форма вины и мотивы;

3) обстоятельства, характеризующие личность сотрудника ОВД, совершившего правонарушение; соблюдение сотрудником других

¹⁶ Обучающиеся в Сибирском юридическом институте МВД России в 2019–2020 учебном году сотрудники групп кадрового резерва (8 человек); подразделений УУП и ПДН (40 человек); ОУР (50 человек); в 2022–2023 учебном году сотрудники учебных групп кадрового резерва (12 человек), подразделений ДПС ГИБДД (61 человек).

¹⁷ Имеется в виду уголовно-процессуальное доказывание со своей фундаментальной теорией и законодательным закреплением, доказывание по делам об административных правонарушениях и др.

Отдельные вопросы доказывания коррупционных правонарушений

| Вид деяния | Обстоятельства, подлежащие доказыванию | Способы доказывания |
|--|--|---|
| Значительные проступки ¹ , влекущие увольнение сотрудника органов внутренних дел в связи с утратой доверия Обзор ситуаций ² | | |
| <p>Не представлены сведения о своих доходах, расходах, имуществе, обязательствах имущественного характера.</p> <p>Не представлены сведения о доходах, расходах, имуществе, обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и/или несовершеннолетних детей и при этом служащий не обратился в подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений с заявлением о невозможности сделать это по объективным причинам.</p> <p>Скрыты факты приобретения земельных участков, объектов недвижимого имущества, транспортных средств, ценных бумаг, стоимость которых служащий не может объяснить исходя из своего официального дохода.</p> <p>Значительное завышение общей суммы полученных кредитов и займов, которые играют или могут сыграть ключевую роль в обосновании приобретения недвижимого имущества (может осуществляться путем завышения сумм реально полученных кредитов, а также указания кредитов и займов, которые служащий не получил)</p> | <p>Отсутствие указанных сведений в справке.</p> <p>Умышленное сокрытие или искажение данных.</p> | <p>Анализ справки.</p> <p>Направление в установленном порядке запросов (кроме запросов, касающихся осуществления оперативно-разыскной деятельности или ее результатов) в органы прокуратуры Российской Федерации, иные федеральные государственные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации, территориальные органы федеральных государственных органов, органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения об имеющихся у них сведениях: о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданина или государственного служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; о достоверности и полноте сведений, представленных.</p> <p>Проведение беседы с сотрудником ОВД</p> <p>Анализ пояснений по представленным им сведениям о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и материалах.</p> <p>Наведение справок у физических лиц и получение от них информации с их согласия</p> <p>Осуществление анализа сведений, представленных государственным служащим.</p> |

¹ Используется терминология, предложенная Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в разработанных критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения.

² Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/9/7>

³ Выбраны наиболее распространенные ситуации. В правоприменительной практике встречаются и другие.

норм, установленных в целях противодействия коррупции, а также результаты выполнения сотрудником ОВД своих служебных обязанностей до совершения правонарушения;

4) смягчающие и отягчающие обстоятельства.

Э. У. Бабаева и В. Н. Уваров приводят весьма полный перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию по преступлениям коррупционной направленности, часть которых может учитываться в рассматриваемом производстве [14].

Исходя из действующих положений законодательства о понятии «коррупционное правонарушение», рассмотрим отдельные вопросы их доказывания (табл. 2).

Хотелось бы обратить внимание на некоторые проблемные вопросы при доказывании «коррупционных правонарушений», с которыми может столкнуться как юрисдикционный орган, проводящий проверку в отношении сотрудника, так и сам сотрудник.

Во-первых, как уже было сказано ранее, рассматриваемые юрисдикционные производства (проверка полноты и достоверности сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных сотрудником ОВД, и осуществление контроля за расходами) являются особенными, в силу того, что до конца не ясна их юридическая природа.

В этом производстве отсутствует принцип презумпции невиновности, скорее усматривается принцип презумпции виновности сотрудника; бремя доказывания лежит как на сотруднике, так и на проверяющем органе, подобно гражданскому процессу; отсутствуют регламентированные процессуальные действия и требования к их оформлению для придания

доказательственного значения; прослеживается презумпция незаконности доходов (за счёт которых было приобретено имущество, стоимость которого превышает доход сотрудника, его супруги и (или) несовершеннолетних детей на общую сумму, превышающую общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчётному периоду).

Приведем некоторые примеры судебной практики, свидетельствующие об отдельных вышеупомянутых особенностях рассматриваемого производства: «Не представлено исчерпывающих сведений об источниках средств, за счёт которых были совершены перечисленные выше дорогостоящие сделки по приобретению объектов недвижимости, а также сведений о легальности происхождения этих средств в рамках мероприятий по контролю за соответствием расходов»¹⁸; «Истец не смог указать причины, по которым часть сведений не была внесена в справки, не представил доказательства обоснованности своих доводов в отношении не указанного в справках имущества, денежных средств, счетов»¹⁹; «Истец не смог указать каких-либо уважительных причин, по которым сведения в отношении супруги им не предо-

¹⁸ Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 28 июня 2022 г. по делу № 88-15397/2022 [Электронный ресурс] / Доступ из СПС «Консультант-Плюс». – URL : <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ001&n=91568&oyIeihTEbcHzC9P7> (дата обращения: 15.01.2023).

¹⁹ Апелляционное определение Московского городского суда от 13 декабря 2022 г. № 33-46938/2022 [Электронный ресурс] / Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – URL : <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOCN;n=1553871#PzDfihTZhQA4yxhC> (дата обращения: 15.01.2023).

ставлялись, а сведения в отношении собственных доходов и имущества предоставлялись недостоверно и не в полном объёме»²⁰; «Ответчик, проводя проверку достоверности сведений о доходах, запросил объяснение от истца по данным обстоятельствам, фактически не установил те нарушения, которые вменил истцу, не установил факт виновного нарушения истцом требований антикоррупционного законодательства, не доказал соблюдение порядка привлечения истца к ответственности учёта тяжести совершённого проступка применённому взысканию»²¹.

Во-вторых, поскольку на сотруднике органов внутренних дел лежит обязанность подавать сведения о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера за себя, своего супруга (супруги), своих несовершеннолетних детей, видится спорным возможность привлечения к ответственности сотрудника, в случае если в ходе проверки будет установлено, что сведения, поданные за супруга (супругу), недостоверны. Супруги в разные периоды могут находиться в различных, с точки зрения психологии, отношениях (гармоничные, конфликтные и т. п.). Каждый из супругов является совершеннолетним лицом, и лишь один из них (если он является сотрудником ОВД) взял на себя обязательства по предоставлению достоверных сведений, а вот обязанность второго предоставлять сведения о своих доходах, расходах, обязательствах имущественного характера явно не предусмотрена ни одним законодательным актом Российской Федерации. В случае предоставления супругой (супругом) недостоверных сведений, достоверность которых не может быть установлена сотрудником по той причине, что вся информация такого характера является персональной и охраняется действующим законодательством РФ, отсутствует признак вины.

²⁰ Апелляционное определение Московского городского суда от 15 февраля 2022 г. по делу № 33-3224/2022 [Электронный ресурс] / Доступ из СПС «Консультант-Плюс». – URL : <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MARB&n=2241484#B4efihTGEQY1gyJp> (дата обращения: 15.01.2023).

²¹ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 03 июля 2019 г. по делу № 33-11005/2019 [Электронный ресурс] / Доступ из СПС «Консультант-Плюс». – URL : <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOUR&n=243598#4KAghTMmD0JWwZ41> (дата обращения: 15.01.2023).

Отметим, что в действующем законодательстве для сотрудников ОВД существует возможность уведомления о невозможности представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, но объективность такой возможности и окончательное решение рассматривается и принимается комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Ещё один момент, который требует внимания – это субъективный критерий, выражающийся в виде доверия или недоверия к сотруднику и представляемым им сведениям со стороны проверяющего органа. Отдельные авторы приводят примеры судебной практики, когда мотивом увольнения «явилось неприязненное и предвзятое отношение со стороны непосредственного руководителя»²² [15].

Заключение

Учитывая негативные последствия «коррупционного правонарушения» в виде дисциплинарного взыскания, увольнения в связи с утратой доверия или изъятия имущества, а также нехватку кадров в системе МВД России, следует обеспечить всестороннее изучение материалов по результатам проведённых мероприятий по проверке достоверности и полноты предоставляемых сведений, по контролю за расходами, давать оценку доказанности выводов на основе достаточного документального подтверждения, исключив при этом формальный подход.

Для этого необходимо внести изменение в действующее законодательство, которое раскрывает понятие «коррупционное правонарушение», его виды и степень тяжести, что позволит улучшить качество доказывания по делам рассматриваемой категории, а также избежать ошибок в правоприменении, нарушений прав сотрудников.

²² Решение Братского городского суда (Иркутская область) № 2-744/2017 2-744/2017-М-236/2017 М-236/2017 от 30 марта 2017 г. по делу № 2-744/2017 [Электронный ресурс] / СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ : сайт. – URL : <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOUR&n=243598#4KAghTMmD0JWwZ41> (дата обращения: 15.01.2023).

Список литературы

1. Дудина Н. А. К вопросу о понятии коррупции в действующем российском законодательстве // Образование и наука в России и за рубежом. – 2018. – № 11 (46). – С. 144–148.
2. Саетгараев В. Ф. Разграничение коррупционной деятельности с позиции административного и уголовного права как фактор совершенствования оценки противодействия коррупции // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2021. – № 2 (44). – С. 261–267.
3. Чаннов С. Е. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 10. – С. 2197–2203.
4. Мурашкин И. Ю. Субъекты коррупционных правонарушений // Российская юстиция. – 2019. – № 8. – С. 49–52.
5. Зырянова И. А. К вопросу о понятии коррупционного правонарушения в избирательном процессе // Вестник Брянского государственного университета. – 2014. – № 2. – С. 192–195.

6. Щедрин Н. В. О коррупции, коррупционерах и коррупционной выгоде // NB: Вопросы права и политики. – 2014. – № 3. – С. 1450.
7. Липинский Д. А. К вопросу о понятии коррупционного правонарушения // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2017. – № 3 (41). – С. 100–108.
8. Добробаба М. Б., Чаннов С. Е. Ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения: проблемы оптимизации модели // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25. – № 11. – С. 88–101.
9. Кузнецов В. И., Трунцевский Ю. В., Ломакина Л. А. Увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики // Журнал российского права. – 2020. – № 1. – С. 159–169.
10. Григорьев И. В., Крипак М. В. Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 5. – С. 1–10.
11. Коробченко В. В., Иванкина Т. В. Правовая природа ответственности гражданских служащих за коррупционные правонарушения // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 7 (68). – С. 31–41.
12. Зайковский В. Н., Давыдов В. Г. Правонарушения коррупционного характера: общая характеристика, последствия, проблемы минимизации и ликвидации // Государственная служба. – 2019. – № 6 (122). – С. 27–34.
13. Грандонян К. А., Шаповалов А. А. Институт юридической ответственности за коррупционные правонарушения в России: история становления и современное состояние // Ленинградский юридический журнал. – 2018. – № 1 (51). – С. 26–34.
14. Бабаева Э. У., Уваров В. Н. Обстоятельства, подлежащие установлению и доказыванию при расследовании преступлений коррупционной направленности // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2017. – № 5 (33). – С. 90–98.
15. Трунцевский Ю. В. Дисциплинарная и судебная практика по делам об увольнении за коррупционное правонарушение в связи с утратой доверия // Журнал российского права. – 2020. – № 11. – С. 155 – 173.

References

1. Dudina N. A. K voprosu o ponyatii korruptsii v deystvuyushchem rossiyskom zakonodatel'stve // Obrazovaniye i nauka v Rossii i za rubezhom. – 2018. – № 11 (46). – S. 144–148.
2. Sayetgarayev V. F. Razgranicheniye korruptsionnoy deyatel'nosti s pozitsii administrativnogo i ugovnogo prava kak faktor sovershenstvovaniya otsenki protivodeystviya korruptsii // Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. – 2021. – № 2 (44). – S. 261–267.
3. Channov S. Ye. Mozhet li korruptsionnyy prostupok byt' maloznachitel'nyy? // Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava. – 2014. – № 10. – S. 2197–2203.
4. Murashkin I. Yu. Sub'yekty korruptsionnykh pravonarusheniy // Rossiyskaya yustitsiya. – 2019. – № 8. – S. 49–52.
5. Zyryanova I. A. K voprosu o ponyatii korruptsionnogo pravonarusheniya v izbiratel'nom protsesse // Vestnik Bryanskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2014. – № 2. – S. 192–195.
6. Zyryanova I. A. K voprosu o ponyatii korruptsionnogo pravonarusheniya v izbiratel'nom okruge // Vestnik Bryanskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2014. – № 2. – S. 192–195.
7. Shchedrin N. V. O reforme, korruptsionerakh i korruptsionnoy vygoде // NB: Voprosy prava i politiki. – 2014. – № 3. – S. 1450.
8. Lipinskiy D. A. K voprosu o ponyatii korruptsionnogo pravonarusheniya // Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika. – 2017. – № 3 (41). – S. 100–108.
9. Dobrobaba M. B., Channov S. Ye. Otvetstvennost' gosudarstvennykh sluzhashchikh za korruptsionnyye pravonarusheniya: problemy optimizatsii modeli // Zhurnal rossiyskogo prava. – 2021. – Т. 25. – № 11. – S. 88–101.
10. Kuznetsov V. I., Truntsevskiy Yu. V., Lomakina L. A. Uvol'neniye gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh v svyazi s utratoy doveriya: problemy teorii i praktiki // Zhurnal rossiyskogo prava. – 2020. – № 1. – S. 159–169.
11. Grigor'yev I. V., Kripak M. V. Osobennosti distsiplinarnoy otvetstvennosti gosudarstvennykh sluzhashchikh za korruptsionnyye pravonarusheniya // Administrativnoye i munitsipal'noye pravo. – 2018. – № 5. – S. 1–10.
12. Korobchenko V. V., Ivankina T. V. Pravovaya priroda otvetstvennosti grazhdanskikh sluzhashchikh za korruptsionnyye pravonarusheniya // Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava. – 2016. – № 7 (68). – S. 31–41.
13. Zaykovskiy V. N., Davydov V. G. Pravonarusheniya korruptsionnogo kharaktera: obshchaya kharakteristika, posledstviya, problemy minimizatsii i likvidatsii // Gosudarstvennaya sluzhba. – 2019. – № 6 (122). – S. 27–34.
14. Grandonyan K. A., Shapovalov A. A. Institut yuridicheskoy otvetstvennosti za korruptsionnyye pravonarusheniya v Rossii: istoriya stanovleniya i sovremennoye sostoyaniye // Leningradskiy yuridicheskij zhurnal. – 2018. – № 1 (51). – S. 26–34.

14. Babayeva E. U., Uvarov V. N. Obstoyatel'stva, podlezhashchiye ustanovleniyu i dokazyvaniyu pri rassledovanii prestupleniy korrupcionnoy napravlenosti // Vestnik Universiteta imeni O. Ye. Kutafina. – 2017. – № 5 (33). – S. 90–98.

15. Truntsevskiy Yu. V. Distsiplinarnaya i sudebnaya praktika po delam ob uvol'nenii za korrupcionnoye pravonarusheniye v svyazi s utratoy doveriya // Zhurnal rossiyskogo prava. – 2020. – № 11. – S. 155–173.

Статья поступила в редакцию 16.08.2022; одобрена после рецензирования 31.05.2023; принята к публикации 27.06.2023.

The article was submitted August 16, 2022; approved after reviewing May 31, 2023; accepted for publication June 27, 2023.