



**Сергей Викторович
ВЕДЯШКИН,**

директор Новосибирского
юридического
института (филиала)
Томского государственного
университета,
кандидат юридических
наук, доцент
sergved@rambler.ru
634004, Россия,
г. Новосибирск,
ул. Советская, д. 7

Противодействие коррупции как средство обеспечения законности в деятельности публичных органов власти

Аннотация. В статье речь идет о совершенствовании механизма противодействия коррупции в деятельности органов публичной власти как средства обеспечения законности. Ставится вопрос о его содержании. Дана оценка роли средств обеспечения законности в деятельности публичной администрации. Обращено внимание на необходимость развития элементов механизма противодействия коррупции в целом и конкретных его элементов в частности. Рассмотрены требования обеспечения законности, проведен анализ гарантий обеспечения законности в деятельности органов публичного управления. Исследование нормативной основы, обеспечивающей противодействие коррупции, как средства обеспечения законности в деятельности публичной администрации позволило сформулировать практико-ориентированное предложение по дополнению Особенной части КоАП РФ отдельной главой — гл. 19.1 «Административные правонарушения в области противодействия коррупции». Предлагается включить в нее ряд статей действующего КоАП РФ, коррелирующих с положениями УК РФ, в которых будет сформулирована административно-правовая преюдициальность.

Ключевые слова: законность, требования законности, органы публичной власти, коррупция, противодействие коррупции

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.098-105

Sergey V. VEDYASHKIN,

Director of the Novosibirsk Law
Institute (branch) of Tomsk State University,
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
sergved@rambler.ru

7, ul. Sovetskaya, Novosibirsk, Russia, 634004

Combating Corruption as a Means of Ensuring the Legality of Public Authorities

Abstract. The article discusses the improvement of the mechanism for countering corruption in the activities of public authorities as a means of ensuring the rule of law, and raises the question of its content. The article assesses the role of means of ensuring the rule of law and highlights the elements in the mechanism for countering corrupt acts of behavior.

The study of legal acts regulating anti-corruption measures and doctrinal provisions has provided significant practical suggestions, including the allocation

of an independent chapter in the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, which correlates with criminal law norms that contain administrative legal preclusion.

Keywords: *legality, legal requirements, public authorities, corruption, anti-corruption measures, and administrative liability*

Для генезиса права, его отдельных отраслей, правовых институтов характерно выделение этапов их бурного развития, стремительного формирования и совершенствования. Усложнение социальных связей и убыстрение взаимодействия между элементами правовой системы как сложноорганизованного организма¹ является и в современный период триггерной точкой, придающей импульс развитию права в целом, в том числе влияющей на механизм административно-правового регулирования, его элементы.

Чрезвычайно важным представляется совершенствование юридических явлений, форма и содержание которых в настоящее время претерпевают известную трансформацию. Не стала исключением и категория законности, которая красной нитью пронизывает все сферы общественной жизни, включая организацию системы публичной власти в России и ее деятельность. В основе этих процессов лежат общеизвестные факторы: цифровизация, расслоение населения по уровню доходов и качеству жизни, унификация процессов в транснациональном масштабе, появление новых видов административно-правовых режимов как рефлексия на современные вызовы, требующие адекватной реакции органов государственной власти и общественных институтов.

Законность как правовая категория постоянно развивается и наполняется новым содержанием и смыслами. Познание ее сущности в контексте предмета настоящего исследования опирается на системно-структурный подход, в основе которого лежат выделение и анализ элементов, объединенных единой программой управления, для достижения поставленной цели. Также важным является контекстуальная интерпретация законности, ориентированная на правоисполнительную, правоприменительную и правотворческую сферы, иначе ориентир только на соблюдение закона² очевидно обедняет одну из фундаментальных общеправовых категорий, сужая ее сущностную характеристику и содержательное наполнение³.

Отметим, что применительно к внутреннему строению законности единодушных подходов не сформировалось, и прежде всего из-за критериев исследования,

¹ Ахматов А. В. Законность как общеправовая категория: социологический аспект // Юридическое образование и наука. 2026. № 1. С. 15.

² «Соблюдение и исполнение законов не всегда есть законность, так как законы могут быть недемократичными, деспотичными, а иногда и античеловечными» (Хабриева Т. Я. Конституция как основа законности в Российской Федерации // Журнал российского права. 2009. № 3 (147). С. 3—12).

³ См., например определение законности в работе А. Ф. Ноздрачева «Законность в публичном управлении: есть ли пределы и исключения? (Часть 1)» // Административное право и процесс. 2026. № 1. С. 3—11.



которые за основу берут уважаемые коллеги — правоведы, философы, социологи и др.

В этой связи интересной представляется следующая позиция: «Законность — это система требований и принципов, обеспечивающих выявление основополагающих правовых ценностей в законах, в соответствующих им иных нормативных правовых актах и их реализацию в фактическом поведении всех участников общественных отношений»⁴. Нередко в структуре законности выделяют: законодательство, механизм реализации норм и контрольно-надзорную деятельность.

Социологический подход к пониманию законности и ее структуры позволил представителям этой школы сформулировать следующие выводы: законность — сложная социально-правовая система, в пределах которой одновременно происходят:

- на уровне социальной статики (уровне социальных субъективных предпосылок права) — осознание людьми своего интереса, при котором обеспечиваются исполнение, соблюдение и использование правовых норм (как регулятивного инструмента и как способа, обеспечивающего удовлетворение их потребностей);
- на уровне социальной динамики (уровне объективации права в социальном поведении) — возникновение, изменение, прекращение правовых отношений при реализации механизмов государства и социальной деятельности, отражающих процесс достижения законности как цели правового регулирования⁵.

Какими бы многообразными ни были определения законности, уточнения ее структуры, неизменным остается то, что укрепление законности — это неотъемлемый механизм развития российской государственности, системы органов публичной власти и становления институтов гражданского общества.

Примечательно, что концепт законности в современных административно-правовых исследованиях также не остается без внимания правоведов, наполняясь смыслом как широкое правовое пространство, в котором публичная администрация управляет свободно в соответствии со своим юридическим статусом, принимает необходимые меры, включая неординарные, но всегда действуя в национальном правовом поле⁶ («гранитных берегах» законности).

Законность теснейшим образом связана с деятельностью публичной администрации, ориентир функционирования которой на ее соблюдение делает данный тезис определяющим в контексте следования установленным требованиям, обеспечивая слаженную и гармоничную деятельность системы публичной власти, ее элементов.

Ю. Н. Старилов провел основательную классификацию требований законности к деятельности органов публичной власти и выделил:

- во-первых, обеспечение надлежащей организации и функционирования органов власти и их должностных лиц;

⁴ Гааг Л. В. Структура законности // Вестник Томского государственного университета. Право. 2015. № 3 (17). С. 5—6.

⁵ В основе позиции А. В. Ахматова (Ахматов А. В. Указ. соч. С. 20) лежит известная позиция представителя структурного функционализма Р. К. Мертон. См., например: Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: Букинист, 2006.

⁶ См.: Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 3.

- во-вторых, исключение из деятельности публичных служащих произвольного усмотрения посредством обеспечения приоритета права при реализации публичных функций;
- в-третьих, обеспечение противодействия правонарушениям и применения юридической ответственности;
- в-четвертых, обеспечение дисциплины и порядка в деятельности органов публичной власти⁷.

Невыполнение указанных требований будет предпосылкой актов коррупционного поведения (ненадлежащее функционирование, произвольное усмотрение, необеспечение противодействия коррупционным правонарушениям, необеспечение дисциплины и порядка в деятельности органов публичной власти требуют самого строгого пресечения и противодействия, создавая угрозу охраняемым отношениям) и нивелирует авторитет, доверие общества к публичному управлению в целом, подорвет «фундаментальные основы деятельности органов власти, которые сегодня должны работать с максимальной эффективностью»⁸.

Следует согласиться с Ю. Н. Мильшиным, который полагает, что «законность не может существовать автономно, ее следует обеспечивать при помощи специальных средств, установленных законодательством»⁹. В качестве такого средства выступает совокупность гарантий, которые могут носить политический, экономический, идеологический, юридический и организационный характер¹⁰. Подчеркнем, что указанные гарантии должны быть обеспечены публично-властными органами посредством формирования условий их реализации.

В числе правовых гарантий обеспечения законности в деятельности органов публичной власти в последнее время особую актуальность приобретает противодействие коррупции. В нашей стране к первостепенным целям отнесены противодействие коррупции, а также создание «прочной, логично выстроенной системы предупредительно-профилактических мер и мероприятий в отношении коррупции, проводимых на регулярной основе»¹¹, разрабатываются и совершенствуются правовые формы и методы борьбы с коррупционным поведением на национальном и международном уровнях. «Коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран»¹².

⁷ Общее административное право : учебник : в 2 ч. Воронеж : ИД ВГУ, 2017. Ч. 2 : Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 461.

⁸ См.: Интервью Генерального прокурора Российской Федерации И. В. Краснова информационному агентству ТАСС // URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=78834542> (дата обращения: 12.02.2026).

⁹ См.: Мильшин Ю. Н. Условия обеспечения законности в деятельности органов публичной власти // Административное право и процесс. 2022. № 12. С. 57—59.

¹⁰ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М., 2018. С. 186.

¹¹ См.: Матвеева Н. А. Ротация в органах публичной власти в контексте противодействия коррупции // Современное право. 2025. № 6. С. 19—22.

¹² Конвенция ООН против коррупции // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.



В настоящее время, «несмотря на предпринимаемые усилия всех органов публичной власти (правотворческие, организационные, идеологические) по обеспечению законности, нет действенного результата в этом направлении, о чем свидетельствуют статистические данные правоохранительных структур»¹³. Ведется интенсивная работа органами Прокуратуры РФ, Следственным комитетом РФ и иными государственными органами по выявлению фактов коррупционного поведения, профилактики совершения данной группы правонарушений и их пресечению, в том числе в органах исполнительной, судебной и законодательной власти. В очередной раз отмечаем, что существующих мер противодействия коррупции недостаточно, акцент должен смещаться в сторону идеологии, нетерпимости в обществе к актам коррупционного поведения.

Правовые средства, обеспечивающие в России борьбу с коррупцией, образуют единую систему, для которой системообразующим фактором выступают определенные действия, подлежащие пресечению, — коррупция¹⁴. Очевидно, что данную систему можно представить как совокупность юридических приемов и способов, закрепленных в различных отраслях российского законодательства, но объединенных целью предотвращения коррупции, борьбы с ней. Среди известных способов по отраслевому критерию можно выделить: конституционно-правовые, уголовно-правовые, уголовно-процессуальные, трудовые и административно-правовые. Последние, в свою очередь, можно дифференцировать на государственно-служебные, административно-деликтные, административно-процессуальные и иные.

Административно-деликтный механизм в антикоррупционной сфере недостаточно развит, не систематизирован, ограничен двумя статьями в гл. 19 Особенной части КоАП РФ (это так называемые непосредственные антикоррупционные составы) и рядом (более десяти) разобщенных норм в иных главах разд. II КоАП РФ (опосредованные коррупционные составы). Качество указанных нормоположений далеко от совершенства, что подтверждается правоприменительной практикой, например ст. 19.28, 19.29 КоАП РФ, порождающими конкуренцию правовых позиций. В этих условиях очевидной становится для административно-правовой науки и практики применения норм законодательства об административной ответственности потребность в решении назревших проблем. Совершенствование административно-деликтного механизма, обеспечивающего наказание коррупционеров, должно носить системный, выверенный и взвешенный характер. Изначально должны быть устранены доктринальные противоречия и пробелы, затем сформулированы

¹³ Мильшин Ю. Н. Указ. соч. С. 60.

¹⁴ В статье 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» содержится легальное определение коррупции, под которой понимаются 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; совершение тех же деяний от имени или в интересах юридического лица.

изменения действующего законодательства в анализируемой части и выработаны рекомендации для практики, обеспечивающие ее унификацию.

Обращаясь к административно-правовой ответственности как одному из важных и значимых средств пресечения коррупции в России, нужно отметить, что ее механизм требует коренной трансформации.

Как отмечают Ю. Б. Аникеенко и Н. В. Новоселова, «первыми попытками законодателя ввести в КоАП РФ составы коррупционных административных правонарушений можно назвать ст. 5.39 — неправомерный отказ в предоставлении информации; ст. 5.59 — нарушение порядка рассмотрения обращений граждан; ст. 5.63 — нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁵. Удивительно, что до введения в действие указанных норм (а это 2010—2011 гг.) КоАП РФ 2001 г. «не знал» антикоррупционных составов, т.е. законодатель как инструмент борьбы с коррупцией административную ответственность не рассматривал.

В период 2010—2012 гг. ситуация начинает меняться, формируется антикоррупционная административная законодательная основа и правоприменительная практика, устанавливается административная ответственность за коррупционные правонарушения и в отношении юридических лиц. В определении Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 2360-О формулируется отказ в принятии к рассмотрению жалобы юридического лица на нарушение конституционных прав и свобод ст. 19.28 КоАП РФ, изложена позиция о том, что установление вины юридического лица в совершении административного правонарушения, в том числе определение, имела ли у него возможность не допустить факт получения должностным лицом незаконного вознаграждения от его имени, осуществляется в производстве по делу об административном правонарушении (п. 3 ст. 26.1 КоАП РФ).

Примечательно, что современные исследователи усматривают особенности в содержании Федерального закона «О противодействии коррупции» и постулируют тот факт, что его нормоположения определяют коррупцию только в отношении граждан: «...констатируется, что субъектом коррупции, то есть субъектом коррупционного правонарушения, охватываемого законодательно закрепленным понятием “коррупция”, может являться только физическое лицо»¹⁶. Очевидно, что данный контекст законодателем усовершенствован и к числу субъектов коррупционных административных правонарушений отнесены физические и юридические лица.

В юридической литературе отмечается, что «фактическим основанием административной ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции являются административные правонарушения коррупционной направленности, которые характеризуются меньшей степенью общественной опасности, чем преступления»¹⁷. Вряд ли данный факт можно и стоит относить к снижающему значимость деятельности административных и судебных органов

¹⁵ Аникеенко Ю. Б., Новоселова Н. В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2020. № 4. С. 213.

¹⁶ Федоров А. В. Антикоррупционная политика в отношении юридических лиц // Российский следователь. 2019. № 6. С. 5.

¹⁷ Илий С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 461.



по их предупреждению, выявлению, пресечению, привлечению виновных к ответственности на основании административно-деликтного законодательства, так как именно они — административные правонарушения — являются предшественниками коррупционных преступлений.

Возникает непростой вопрос: какие составы административных правонарушений, закрепленных в КоАП РФ необходимо относить к коррупционным?

Например, С. К. Илий предлагает к коррупционным составам в КоАП РФ относить ст. 5.16 «Подкуп избирателей, участников референдума...»; ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» (в этих составах имеет место подкуп); ст. 5.45 «Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума» (эти составы связаны с использованием служебного положения, его преимуществ); ст. 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)»¹⁸.

В юридической литературе, помимо предложенных, к коррупционным относят и другие правонарушения¹⁹. «Очевидно, что это некая условность — все же доминирующим, в среде административистов, является отнесение к отраслевым правонарушениям коррупционной направленности, содержащих в качестве самого деяния либо квалифицирующего признака указание на использование лицом своего служебного положения либо должностных полномочий»²⁰. Полагаем, что авторы придерживаются различных критериев в формировании своих подходов, нередко не формулируя основания, руководствуясь которыми они эти предложения подкрепляют.

В свою очередь, решение данной проблемы видится в создании отдельной главы в Особенной части КоАП РФ — гл. 19.1 под названием «Административные правонарушения в области противодействия коррупции». Предлагается включить в нее ряд статей действующего КоАП РФ, коррелирующих с положениями УК РФ, в которых будет сформулирована административно-правовая преюдициальность. Внесение указанных изменений в КоАП РФ должно привести к доктринальному переосмыслению системы административных коррупционных правонарушений и позитивно отразиться на правоприменительной практике.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аникеев Ю. Б., Новоселова Н. В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения // Вестник ВГУ. Серия : Право. — 2020. — № 4. — С. 213—219.

¹⁸ См.: Илий С. К. Указ. соч. С. 463.

¹⁹ Пленкин Н. Коррупционные правонарушения и ответственность военнослужащих // ЭНИ «Военное право». 2013. № 4 ; Ростовцева Ю. В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 47—52.

²⁰ Коррупция: природа, проявления, противодействие : монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М. : Юриспруденция, 2012. С. 66.

2. *Ахматов А. В.* Законность как общеправовая категория: социологический аспект // Юридическое образование и наука. — 2026. — № 1. — С. 15—21.
3. *Ведяшкин С. В., Мигачев Ю. И., Поляков М. М.* Административно-правовые формы и методы противодействия коррупции в Российской Федерации и Республике Беларусь // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2022. — № 45. — С. 38—49.
4. *Гааг Л. В.* Структура законности // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2015. — № 3 (17). — С. 5—11.
5. *Илий С. К.* Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. — 2015. — № 5. — С. 460—468.
6. История противодействия коррупции на государственной службе России и зарубежных стран в XX веке / под ред. Д. К. Нечевина. — М., 2023. — 128 с.
7. Коррупция: природа, проявления, противодействие : монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. — М. : Юриспруденция, 2012. — 667 с.
8. *Матвеева Н. А.* Ротация в органах публичной власти в контексте противодействия коррупции // Современное право. — 2025. — № 6. — С. 19—22.
9. *Мертон Р.* Социальная теория и социальная структура. — М. : Букинист, 2006. — 880 с.
10. *Мильшин Ю. Н.* Условия обеспечения законности в деятельности органов публичной власти // Административное право и процесс. — 2022. — № 12. — С. 57—59.
11. *Ноздрачев А. Ф.* Законность в публичном управлении: есть ли пределы и исключения? (Часть 1) // Административное право и процесс. — 2026. — № 1. — С. 3—11.
12. Общее административное право : учебник : в 2 ч. — Ч. 2 : Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова. — Воронеж : ИД ВГУ, 2017. — 820 с.
13. *Пленкин Н.* Коррупционные правонарушения и ответственность военнослужащих // ЭНИ «Военное право». — 2013. — № 4.
14. *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право. — М., 2018. — 670 с.
15. *Ростовцева Ю. В.* Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2012. — № 3. — С. 47—52.
16. *Старостин С. А.* Размышления об административном усмотрении // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2024. — № 51. — С. 58—75.
17. *Федоров А. В.* Антикоррупционная политика в отношении юридических лиц // Российский следователь. — 2019. — № 6. — С. 3—7.
18. *Хабриева Т. Я.* Конституция как основа законности в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2009. — № 3 (147). — С. 3—12.

