

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАЗАНСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МИНИСТЕРСТВА
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**СИСТЕМА ЗАПРЕТОВ И ОГРАНИЧЕНИЙ
КАК ФАКТОР МИНИМИЗАЦИИ
КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ В ОРГАНАХ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Казань 2015

ББК 66.3
С 41

Одобрено редакционно-издательским советом КЮИ МВД России

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент И.Г. Гараев

Р. Д. Гатауллин (УРЛС МВД по РТ)

С 41

Система запретов и ограничений как фактор минимизации коррупционных проявлений в органах внутренних дел/ сост. Р.Р. Алиуллов, О.И. Кудасова. – Казань: КЮИ МВД России, 2015.– 46 с.

Методические рекомендации подготовлены на основании изучения, обобщения и систематизации действующего в Российской Федерации антикоррупционного законодательства. Анализ запретов и ограничений, действующих в системе государственной службы, позволил выработать приемлемый алгоритм их реализации, способствующий минимизации коррупционных проявлений в органах внутренних дел.

Пособие предназначено для слушателей и курсантов образовательных организаций МВД России. Оно также может быть полезным подразделениям ОВД, деятельность которых связана с формированием у сотрудников полиции антикоррупционного поведения, а также аспирантам и адъюнктам.

ББК 66.3

@ КЮИ МВД России , 2015

Введение

Сегодня коррупция как социально негативное явление все еще остается одной из ключевых проблем, оказывающих существенное деструктивное влияние на эффективность государственной власти и принимаемые ею управленческие решения. Коррупция разлагает государственно – правовой механизм и подрывает основной ресурс власти ее авторитет и доверие к ней со стороны граждан, тем самым снижает дееспособность государства и, в конечном счете, создает искусственные препятствия к реализации общественных интересов, ограничивает права, свободы и законные интересы личности, разлагает деловую среду. Все это приводит к снижению социальной стабильности в обществе и нарушению режима законности. Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию отметил, что коррупция негативно отражается и на международном авторитете страны. «Все это приводит к снижению социальной стабильности в обществе и тормозит прогрессивное развитие государства»¹.

Как показывает практика, сфера деятельности правоохранительных органов традиционно остается потенциально коррупциогенной². Подобное положение вполне объяснимо. Именно в сфере деятельности правоохранительных органов, как в оптическом приборе, фокусируются жизненно важные интересы, права и свободы миллионов граждан Российской Федерации. Качество, своевременность и законность принимаемых сотрудниками правоохранительных органов решений в значительной степени формируют общественное мнение об эффективности и законности государственной власти в целом. Вместе с тем следует заметить, что действующим

¹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 г.

² Согласно данным ГИАЦ МВД России, в 2014 году возросло количество сотрудников, осужденных за должностные преступления (с 959 до 1178, +22,8%), за преступления, связанные с злоупотреблением должностными полномочиями (со 140 до 221, + 57,9%). С 282 до 367 (+30,1%) возросло количество осужденных за взяточничество, в том числе руководителей (с 28 до 58, + 107,1%)

законодательством сотрудники органов внутренних дел во многих случаях наделены правом принимать решения в пределах усмотрения или возможности, предоставляемых нормами законодательства, опираясь на собственный опыт и руководствуясь сформировавшимся мировоззрением. Другими словами, в деятельности сотрудников полиции изначально присутствует определенный соблазн злоупотребления занимаемой должностью при принятии тех или иных решений. Полностью исключить подобное негативное поведение не представляется возможным. В целях противодействия коррупции действующим законодательством предусмотрен ряд организационно-правовых ограничений и запретов, предъявляемых к сотрудникам органов внутренних дел, направленных на формирование антикоррупционного поведения. Их внедрение в повседневную практику подразделений системы Министерства внутренних дел будет способствовать существенному снижению профессиональной девиации сотрудников полиции.

Реализация предусмотренных антикоррупционных ограничений и запретов обуславливает необходимость выполнения нескольких важных условий, в том числе соблюдение предусмотренных процедурных требований.

Целью методических рекомендаций является выработка единых методологических подходов к обеспечению работы по профилактике и противодействию коррупции в органах внутренних дел посредством реализации имеющейся в современном российском законодательстве системы запретов и ограничений, предъявляемых к государственным служащими, и распространенных нормативными правовыми актами МВД России на сотрудников, служащих и работников подразделений системы МВД России¹. Данное учебно-методическое пособие, прежде всего, рассчитано на слушателей и курсантов образовательных организаций Министерства внутренних дел РФ, а также сотрудников подразделений, деятельность которых связана с формированием у личного состава стандарта антикоррупционного поведения.

¹ Далее – «сотрудники».

1. Правовые основы системы антикоррупционной политики в Российской Федерации как фактор повышения эффективности государственного управления и противодействия коррупции

В целях повышения эффективности государственного управления, претворения в жизнь антикоррупционной политики, в Российской Федерации разработана и функционирует система нормативных правовых актов, обеспечивающих предупреждение коррупции в политической, правовой, служебной, социальной и идеологической сферах.

Основополагающим нормативным правовым актом в сфере борьбы с коррупцией является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ (далее - Закон о коррупции), в котором определены понятия «коррупция», «коррупционное правонарушение», «противодействие коррупции», меры по профилактике коррупции и основные направления государственной политики в сфере противодействия коррупции.

Закон содержит основные направления государственной деятельности в сфере борьбы с коррупцией, устанавливает сферу применения антикоррупционной политики (в первую очередь, как сферу служебных отношений), фиксирует социальные ожидания в данном виде деятельности, выделяет ряд противоправных деяний, содержащихся в действующем законодательстве, придавая им статус коррупционных.

В Законе о коррупции закреплены принципы противодействия и организационно-правовые основы предупреждения и борьбы с данным негативным проявлением.

Сама коррупция определяется путем перечисления признаков, характеризующих ее сущность в публичной государственной сфере - незаконное использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, сопряженное с

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Российская газета. 2008. 30 декабря.

получением выгоды, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими лицами.

Среди предусмотренных мер по борьбе с коррупцией можно выделить такие, как:

- устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;

- повышение денежного содержания и социальных гарантий государственным и муниципальным служащим до уровня, способствующего добросовестному, честному и профессиональному исполнению возложенных на них обязанностей;

- создание механизмов общественного контроля за работой органов власти;

- антикоррупционная пропаганда;

- обеспечение независимости СМИ;

- ужесточение требований к госслужащим и др.

Закон о коррупции обязал государственных служащих сообщать своему работодателю, в прокуратуру или в иные госорганы обо всех случаях склонения его к получению взятки. Кроме того, госслужащие должны декларировать не только свои доходы и имущество (при этом перечень декларируемых доходов и имущества расширен), но и доходы и имущество своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей.

Госслужащие, владеющие ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), в целях предотвращения конфликта интересов должны передать их в доверительное управление. Закон выступает и актом прямого регулятивного действия, что повышает его социальную ценность.

Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 во исполнение Закона о коррупции и в целях объединения усилий органов власти и местного самоуправления, общества, организаций и физических лиц по противодействию коррупции утверждена новая национальная стратегия «Национальная стратегия про-

тиводействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы»¹.

Национальная стратегия противодействия коррупции представляет собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, учитывающую федеративное устройство России, охватывающую федеральный, региональный и муниципальный уровни, направленную на устранение коренных причин коррупции в обществе и последовательно реализуемую федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами.

Коррупция рассматривается как одна из системных угроз безопасности Российской Федерации.

Для достижения целей, указанных в Национальной стратегии, формируются законодательные и организационные основы, создаются условия, затрудняющие коррупционное поведение и снижающие уровень коррупции.

Определены основные направления противодействия коррупции:

- участие институтов гражданского общества в этом процессе;
- внедрение в деятельность органов власти инновационных технологий; совершенствование системы учета государственного имущества и оценки эффективности его использования;
- повышение денежного содержания и пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих, улучшение качества их профессиональной подготовки.

Запланировано совершенствование системы финансового учета и отчетности и др. Определен механизм реализации указанной стратегии.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2010 /. № 16 Ст. 1875

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537¹, обозначены политические меры противодействия коррупции в России и определены основные направления государственной политики в области противодействия коррупции. Стратегией предусмотрено повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создание единой системы профилактики правонарушений, снижение уровня коррумпированности и криминализации общества.

Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы²» утвержден одноименный Национальный план, который также направлен на организацию исполнения Федерального закона «О противодействии коррупции» и реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460. Правительству РФ, руководителю Администрации Президента Российской Федерации, руководителям федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, высшим должностным лицам субъектов РФ, Председателю Банка России, руководителям ПФ РФ, ФСС РФ, ФФОМС РФ, государственных корпораций (компаний), иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, поставлены соответствующие задачи по противодействию коррупции в пределах своей компетенции и сроки представления докладов о результатах исполнения этих задач.

Утвержденный Национальный план направлен на решение следующих основных задач, в том числе:

– совершенствование организационных основ противодействия коррупции в субъектах РФ;

¹ Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

² Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы» // <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/32932.html>

– активизация антикоррупционного просвещения граждан;
– обеспечение исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции в соответствии с Национальной стратегией противодействия коррупции.

Кроме того, внесены изменения в указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»¹.

В целях выявления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и разрабатываемых проектах и их последующего устранения 17 июля 2009 г. был принят Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»². Указанный законодательный акт содержит основания и процедуру проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

В сфере государственной гражданской службы действует Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 05 октября 2015

¹ Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

² Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.»

г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, установивший систему запретов и ограничений в сфере государственной гражданской службы. Основными целями установления запретов и ограничений являются:

- обеспечение должного развития и функционирования всей социальной системы;
- гарантирование полного осуществления государственными гражданскими служащими основных прав и свобод человека;
- обеспечение эффективного функционирования государственной гражданской службы;
- сведение к минимуму возможностей использования государственными гражданскими служащими своих служебных полномочий во вред государству, обществу;
- создание условий для независимой государственной служебной деятельности гражданских служащих.

В декабре 2010 г. был принят «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих»² (далее - Типовой кодекс), который разработан в соответствии с положениями федеральных законов, содержащих ограничения, запреты и обязанности для государственных служащих Российской Федерации и основан на общепризнанных нравственных принципах и нормах российского общества и государства. Типовой кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные служащие независимо от замещаемой ими должности.

Ряд Указов Президента Российской Федерации адресован непосредственно сотрудникам органов внутренних дел:

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 21.11.2011) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол N 21) <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=113505&req=doc>

Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 (ред. от 1 марта 2011 г.) «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации¹» предложен комплекс организационных мер, направленных на совершенствование деятельности органов внутренних дел:

– пересмотр в целях повышения уровня профессионализма сотрудников ОВД и противодействия коррупции порядка отбора кандидатов для службы (работы) в органах внутренних дел с учетом их морально-этических и психологических качеств;

– введение практики ротации руководящего состава ОВД;

– реализация антикоррупционных образовательных программ профессионального и дополнительного профессионального образования для различных категорий сотрудников;

– формирование научно-обоснованной системы оценки деятельности органов внутренних дел, в том числе на основе автоматизации процессов управления и внедрения современных технологий;

- перераспределение штатной численности в интересах первоочередного решения задач противодействия преступности и обеспечения общественной безопасности.

В рамках исполнения требований указа с 15 до 13 сокращено максимальное количество департаментов Министерства. Число заместителей начальников территориальных органов МВД России на районном уровне не может превышать трех единиц .

Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 (ред. от 12 июля 2012 г.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» утверждены Положение о МВД России, в соответствии с которым к одному из полномочий Министерства было отнесено обеспечение исполнения законодательства РФ о противодействии коррупции в системе МВД России (п. 12 пп. 49), и структура центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации.

¹ Собрание законодательства РФ. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6536.

Федерации, в которое вошло Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции.¹

Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 утвержден Дисциплинарный устав органов внутренних дел РФ² (далее - Устав). Кроме сотрудников органов внутренних дел, действие Устава распространяется на сотрудников, прикомандированных к госорганам или организациям.

Устав определяет сущность служебной дисциплины, обязанности сотрудников по ее соблюдению и поддержанию, обязанности и права руководителей (начальников) по поддержанию дисциплины, обязательность исполнения приказов и распоряжений, правила применения мер поощрения, наложения и исполнения дисциплинарных взысканий, учета мер и взысканий, обжалования последних.

Согласно Уставу руководитель (начальник) несет персональную ответственность за поддержание дисциплины во вверенном ему органе (подразделении).

Немаловажное значение в борьбе с коррупцией играют федеральные законы и ведомственные приказы, которые регламентируют правовую и организационную основу деятельности органов внутренних дел, а также наделяют определенными полномочиями государственные органы, общественные организации и физических лиц в сфере осуществления контрольных функций за деятельностью ОВД. Рассмотрим наиболее значимые, на наш взгляд.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее - Закон о полиции)³. Закон о полиции закрепил партнерскую модель взаимоотношений полиции и общества; четко определяя права и обязанности полиции, правовой статус ее сотрудников; освобождает ведомство от несвойственных ему, а также дублирующих функ-

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

² Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) <http://base.garant.ru/70242006/>

³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» <http://base.garant.ru/12182530/>

ций. Положения данного закона содержат организационно-правовые основы предупреждения коррупции и борьбы с ней. Основные направления деятельности полиции скорректированы с учетом современных условий. Это защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление, раскрытие преступлений, дознание по уголовным делам; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях; исполнение административных наказаний. В целях профилактических мер антикоррупционной направленности ограничены права полиции в сфере проведения проверок финансово-хозяйственной деятельности организаций. Запрашивать данные по операциям и счетам физических и юридических лиц разрешается только при выявлении и пресечении налоговых преступлений. Общение сотрудников полиции с гражданами должно носить персонифицированный характер. В законе закрепляется обязанность полицейского при обращении к нему гражданина назвать свои должность, звание и фамилию.

Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 5 октября 2015 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее – Закон о службе).

В целях противодействия коррупции в органах внутренних дел законодателем приняты специальные целевые антикоррупционные положения.

В соответствии с ч. 1 ст. 27 Закона о полиции и п. 14 ч. 1 ст. 12 Закона о службе в ОВД сотрудник полиции обязан уведомлять непосредственного руководителя (начальника), органы прокуратуры или другие государственные органы о каждом случае обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения. При этом сокрытие фактов обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения является грубым

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

нарушением служебной дисциплины сотрудником полиции (п. 14 ч. 2 ст. 49 Закона о службе).

Глава 10 Закона о службе посвящена вопросам урегулирования конфликта интересов и разрешения служебных споров в органах внутренних дел в рамках минимизации коррупционных проявлений в органах внутренних дел.

В частности, ч 1.ст. 71 содержит такое понятие, как «конфликт интересов». Расшифровка данного понятия установлена частью 1 статьи 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В ч.2 ст. 71 Закона о службе используется понятие «личная заинтересованность», которое установлено частью 2 статьи 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Часть 7 данной статьи рассматривает вопрос о наличии у сотрудника внутренних дел ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций). В случае наличия таковых статья обязывает в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством.

Особое внимание уделяется правовому положению сотрудников. Доступ в полицию закрыт для судимых и лиц, уголовное преследование которых прекращено по нереабилитирующим основаниям. При поступлении на службу надо пройти психофизиологическое исследование, тестирование на алкогольную, наркотическую и иную токсическую зависимость, а также проверку морально-психологических, деловых и других необходимых для сотрудника качеств.

Кроме этого, данный закон в качестве одной из антикоррупционных мер поднимает вопрос о ротации сотрудников. Предусматривается возможность проведения ротации сотрудников, замещающих должности руководителей. Так, частью 12 статьи 30

Закона о службе предусмотрено, что сотрудник органов внутренних дел, непрерывно замещающий одну и ту же должность руководителя территориального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в течение шести лет, может быть переведен в порядке ротации по решению Президента Российской Федерации, руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя на иную равнозначную должность в той же местности, а при невозможности такого перевода - на иную равнозначную должность в другую местность. В случае отказа без уважительных причин от перевода в порядке ротации сотрудник с его согласия может быть переведен на нижестоящую должность в той же местности, а в случае отказа – уволен со службы в органах внутренних дел. Таким образом, законодатель предусмотрел возможность перевода в порядке ротации сотрудников, замещающих должности руководителей территориальных органов, если они непрерывно замещают должности в органах внутренних дел в течение шести лет. Кроме того, Законом о службе определены руководители, уполномоченные на принятие решения о переводе сотрудников в порядке ротации. При этом решение о переводе в порядке ротации может приниматься индивидуально в каждом случае такого перевода¹.

В июле 2007 г. была принята Концепция обеспечения собственной безопасности полиции. В ней определены внешние и внутренние угрозы, ключевые направления и механизмы реализации стратегии противодействия коррупции. В полиции стала создаваться система комплексной защищенности от деструктивного и дезорганизующего воздействия негативных факторов. Причем данная система призвана обеспечить законность, соблюдение служебной дисциплины, а также выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению сотрудниками полиции преступлений и правонарушений.²

¹ <https://www.consultant.ru/law/interview/avdeiko/>

² Концепция обеспечения собственной безопасности очистит милицию от взяточников и преступников // Российская газета. 2009. 7 августа.

Положения данной концепции нашли свою реализацию через:

– институт личного поручительства, в том числе и при назначении сотрудников на руководящие должности, а также простого продвижения по службе;

– введение процедуры согласования с подразделениями собственной безопасности назначений новых сотрудников, принимаемых на службу в полицию;

– применение полиграфа для исследования психофизиологического состояния должностных лиц;

– возложение на руководителя обязанности своевременного проведения качественной воспитательной работы в коллективе, направленной на оказание профилактического воздействия на любые проявления коррупционного поведения подчиненных, выявление недобросовестных и профессионально не пригодных сотрудников.

В продолжение реализации обозначенной ранее Концепции в 2013 году была утверждена Концепция обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.¹ Цель Концепции состоит в развитии сферы обеспечения собственной безопасности, создании приемлемых условий для стабильного функционирования органов внутренних дел, сохранения ее целостности, противостояния влиянию внутренних и внешних угроз. Для достижения данной цели разработана система согласованных правовых, организационно-управленческих, оперативно-розыскных, режимных, социально-психологических, воспитательных, пропагандистских и иных мер, направленных на создание и поддержание условий для выявления, нейтрализации и ликвидации внешних и внутренних угроз собственной безопасности.

В рамках реализации данной Концепции значительное количество мероприятий направлено на противодействие коррупции:

¹ Приказ МВД России от 2 января 2013 г. № 1 «Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности в системе МВД России».

– подготовка аналитических материалов, прогнозов изменений внутренних и внешних факторов и условий, влияющих на состояние собственной безопасности системы МВД России;

– осуществление мониторинга коррупционных и иных правонарушений, совершаемых сотрудниками, гражданскими служащими и работниками системы МВД России;

– предупреждение, выявление и пресечение коррупционных правонарушений, совершаемых сотрудниками, гражданскими служащими и работниками системы МВД России;

– совершенствование механизма профессионального отбора кадров для замещения должностей в системе МВД России, в том числе проведение в установленном порядке проверок кандидатов на должности;

– предупреждение проникновения в систему МВД России лиц, преследующих противоправные и корыстные цели;

– взаимодействие с представителями средств массовой информации, в том числе по обеспечению общественного доверия к полиции и поддержки граждан.

При этом концепция коррупционные проявления относит к внутренним угрозам функционирования системы органов внутренних дел. Под категорию «внутренние угрозы» попадают:

– систематическое невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей, несоблюдение ограничений и запретов, установленных законодательством;

– коррупционные правонарушения;

– совершение уголовно наказуемых деяний сотрудниками, гражданскими служащими и работниками системы МВД России;

– нарушение законности и социальной справедливости в решении кадровых, управленческих и социальных вопросов руководителями (начальниками) всех уровней системы МВД России, в том числе необоснованные решения, принимаемые в сфере подбора, расстановки и ротации кадров.

В октябре 2012 г. МВД России представило новый план реформирования ведомства, именуемый «Дорожной картой»¹, которым определены пять приоритетных направлений, одно из которых «Кадры и повышение их профессионализма». Специалистами разработаны меры по искоренению коррупции, круговой поруки и клановости, очищению полиции от компрометирующих лиц, повышению личной дисциплины.

Приказом МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России»² утверждено Положение об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в центральном аппарате МВД России. Экспертизу проводит Договорно-правовой департамент министерства. Определен перечень актов, которые проверяются обязательно. Для проведения независимой антикоррупционной экспертизы документ представляется на электронном носителе в УОС МВД России для размещения на официальном сайте МВД России. Порядок проведения экспертизы определен в нормативных правовых актах. По итогам оформляется заключение (форма приводится). Если документ не был опубликован на официальном сайте, он возвращается. Выявленные коррупциогенные факторы подлежат устранению подразделением _____ МВД России, являющимся головным исполнителем. После этого документ подлежит повторному рассмотрению.

С некоторых пор институт личного поручительства играет немаловажную роль при отборе кандидатов на службу в органы внутренних дел. Данную процедуру утвердил приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 18 мая 2012г. № 522 «Об утверждении Порядка оформления личного поручительства при

¹ <http://www.rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html>.

² Приказ МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» URL <http://base.garant.ru/70156152/>

поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации и Категорий должностей, при назначении на которые оформляется личное поручительство».¹

Согласно приказу при поступлении на некоторые должности в ОВД РФ оформляется личное поручительство. Среди них – руководители (начальники, командиры) всех уровней управления, их заместители и помощники, оперуполномоченные, следователи, дознаватели, эксперты.

Цели поручительства – укрепить служебную дисциплину, повысить ответственность руководителей и иных должностных лиц за принимаемые кадровые решения. Речь идет и об устранении коррупционных рисков.

Поручителями могут быть сотрудники со стажем службы не менее 3 лет. У них не должно быть дисциплинарных взысканий. Они не должны состоять в близком родстве или свойстве с рекомендуемыми ими лицами. Поручительство приобщается к материалам изучения кандидата, а потом - к личному делу рекомендуемого лица. В поручительстве отражаются следующие данные. Специальное звание, ФИО, должность поручителя, стаж его службы в органах внутренних дел. Сведения об отсутствии у такого лица противоправных, личных корыстных интересов, коррупционных связей или отношений с преступной средой и др. Поручитель несет моральную ответственность перед служебным коллективом, где служит рекомендованное им лицо, за соблюдение последним соответствующих ограничений и запретов, а в некоторых случаях и дисциплинарную.

Приказом МВД России от 30 июля 2015 г. № 797 был утвержден Порядок уведомления работодателя о фактах обращения в целях склонения работников организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, к совершению коррупционных правонарушений². Работники организаций МВД России обязаны

¹ <http://base.garant.ru/70195782/>

² Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 30 июля 2015 г. № 797 «Об утверждении Порядка уведомления работодателя о фактах обращения в целях

сообщать работодателю о том, что их склоняют к коррупции. Это нужно сделать в тот же день. Подается соответствующее уведомление. Оно составляется в произвольной форме или по рекомендованному образцу. Определено его содержание. К уведомлению прилагаются подтверждающие материалы. Если сотрудник не может передать уведомление непосредственно работодателю, он направляет его по почте, факсу либо через сайты МВД России, его территориальных органов и организаций. Уведомление регистрируется в подразделении делопроизводства. Работодатель рассматривает уведомление в течение суток и решает, что с ним делать – оставить без рассмотрения, назначить его проверку и др.

Уведомление проверяется в течение 30 суток со дня регистрации. По результатам проверки работодатель принимает решение о передаче уведомления в органы, уполномоченные возбуждать уголовные дела, либо об окончании проверки.

Приказ МВД России от 31 июля 2015 г. № 804 утвердил Порядок формирования и деятельности Комиссии территориального органа МВД России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов МВД России и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, и урегулированию конфликта интересов¹. Пересмотрен порядок формирования и деятельности комиссии территориального органа МВД России по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Теперь работа комиссии распространяется не только на госслужащих указанных органов, но и на работников орга-

склонения работников организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, к совершению коррупционных правонарушений» <https://mvd.ru/mvd/documents/20120328164545/item/6483861>

¹ Приказ МВД России от 31 июля 2015 г. № 804 «Об утверждении Порядка формирования и деятельности Комиссии территориального органа МВД России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов МВД России и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, и урегулированию конфликта интересов» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_185176/

низаций МВД России. Расширен перечень оснований для проведения заседаний комиссии. Поводом может послужить уведомление организации о заключении с гражданином, замещающим должность госслужбы, трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг). Условие – ранее ему было отказано во вступлении в подобные правоотношения или данный вопрос комиссия не прорабатывала. Еще одно основание – заявление госслужащего или работника о невозможности выполнить запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличность и ценности в зарубежных банках, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 03 июня 2015 г. № 658 утвердил Перечень должностей федеральной государственной службы в Министерстве внутренних дел Российской Федерации и отдельных должностей, замещаемых на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, замещение которых влечет за собой запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами¹. Установлен перечень должностей в МВД России и подведомственных ему организациях, при замещении которых гражданским служащим и работникам запрещено открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в банках за границей, а также владеть и (или) пользоваться

¹ Приказ МВД России от 3 июня 2015 г. № 658 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы в Министерстве внутренних дел Российской Федерации и отдельных должностей, замещаемых на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, замещение которых влечет за собой запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» <http://publication.pravo.gov.ru/Docu...01201506300014>

иностранными финансовыми инструментами. В перечень включены должности высшего начальствующего состава в органах внутренних дел (кроме министра и его заместителей), должности высших офицеров во внутренних войсках МВД России (кроме главнокомандующего), должности федеральной государственной гражданской службы высшей группы. Кроме того, в перечень вошли руководители организаций системы МВД России и их заместители, а также должности, исполнение обязанностей по которым предусматривает допуск к сведениям особой важности.

Наряду с государственным контролем в отношении полиции осуществляется общественный контроль.

Данное положение закреплено в части 1 статьи 50 Закона о полиции. В частности, в ней сказано, что граждане Российской Федерации и общественные объединения осуществляют общественный контроль за деятельностью полиции в соответствии с федеральным законом.

Общественный контроль за деятельностью полиции осуществляют непосредственно граждане, общественные объединения, а также Общественная палата Российской Федерации, общественные наблюдательные комиссии и общественные советы, формируемые при МВД России и его территориальных органах.

Нормативно-правовое закрепление данной формы контроля в виде отдельной статьи обусловлено его значимостью для деятельности полиции. Провозглашая и формируя новый тип взаимоотношений между органом правоохраны и обществом, конкретным гражданином, законодатель делает полицию открытой для такого контроля. Общественный контроль за деятельностью полиции со стороны граждан является производным от их права, закрепленного в статье 33 Конституции Российской Федерации, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы.

Контроль Общественной палаты Российской Федерации за деятельностью полиции осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Рос-

сийской Федерации»¹. Контроль общественных наблюдательных комиссий и их членов за деятельностью полиции осуществляется на основании Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» и имеет целью проверку обеспечения прав граждан в местах их принудительного содержания.

Еще одной, новой группой субъектов, наделенных правом осуществления общественного контроля за деятельностью полиции, выступают общественные советы при МВД России и его территориальных органах. Часть 7 статьи 2 Закона о полиции предусматривает создание при МВД России и его территориальных органах общественных советов, призванных обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции. Обозначены основные направления их деятельности. Свою конкретизацию положения названной нормы нашли в указах Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»² и от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»³.

¹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/

² <http://base.garant.ru/12188394/>

³ https://os.mvd.ru/Dokumenty/Polozhenie_ob_Obshhestvennom_sovete_pri

2. Система мер антикоррупционной направленности, применяемых в отношении сотрудников ОВД

Специфика функционирования государственной службы, порядок ее прохождения определяют особый правовой статус государственных служащих. Поэтому, регламентируя правовое положение государственных служащих, порядок поступления на государственную службу и ее прохождения, государство вправе устанавливать в этой сфере и особые правила (правовые ограничения и правовые запреты), но строго обусловленные мерами обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов.

Правовое ограничение – установленный законодательством специальный порядок реализации прав и свобод, направленный на удержание соответствующего общественного отношения в строго ограничиваемых рамках, за пределы которых не представляется возможным выйти и, следовательно, нарушить их.

Правовой запрет – установленная законодательством юридическая невозможность совершения определенных действий (которые фактически представляются возможными), могущих причинить вред как личным, так и общественным интересам, под угрозой применения ответственности в случае нарушения условий, предусмотренных соответствующей правовой нормой.

Введение антикоррупционных стандартов для различных видов и сфер государственной службы наряду с проведением единой государственной политики в области противодействия коррупции, с созданием механизмов взаимодействия государственных органов (включая правоохранительные) с общественными и парламентскими комиссиями, а также с гражданами и институтами гражданского общества наряду со многими другими организационно-правовыми мероприятиями определяется как основное направление деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции.¹

¹ см. п.5 ст.7 ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции».

Можно сказать, что антикоррупционный стандарт поведения сотрудника органов внутренних дел:

- создает специальный правовой режим для реализации задач и функций государственной службы;
- принципиально влияет на его правовой статус;
- отводит особое место среди правовых запретов в системе государственной службы Российской Федерации административно-правовым запретам;
- способствует укреплению законности и правопорядка в процессе осуществления государственно-служебной деятельности;
- обеспечивает кадровую безопасность ОВД.

Важнейшим элементом формирования антикоррупционного стандарта поведения выступает система правовых запретов и ограничений, которая ориентирована на обеспечение субъективных служебных прав сотрудников ОВД, гарантирующих равенство их возможностей в процессе прохождения правоохранительной службы.

Законом о службе в ОВД предусмотрены ряд ограничений к приему на службу в полицию граждан с целью создания дополнительных средств обеспечения кадровой безопасности, включая предупреждение коррупции в ОВД (следует отметить, что данные ограничения распространяются также и на сотрудников органов внутренних дел, не являющихся сотрудниками полиции). В качестве таковых определены запреты нахождения на службе в полиции в следующих случаях:

- 1) признание недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда, вступившему в законную силу;
- 2) осуждение за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, а равно наличие судимости, в том числе снятой или погашенной;
- 3) прекращение в отношении его уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием;
- 4) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую

законом тайну, если выполнение служебных обязанностей по замещаемой должности в полиции связано с использованием таких сведений;

5) несоответствие требованиям к состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел, установленным руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;

6) близкое родство или свойство (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с сотрудником полиции, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

7) выход из гражданства Российской Федерации;

8) приобретение или наличие гражданства (подданства) иностранного государства;

9) представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу органы внутренних дел.

На сотрудника полиции распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Законом о коррупции и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником полиции оперативно-розыскной деятельности.

Такие ограничения, запреты и обязанности, а также сотрудники полиции, на которых они не распространяются, в каждом отдельном случае определяются в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Рассмотрение вопросов, касающихся соблюдения сотрудниками органов внутренних дел ограничений и запретов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, осуществляется в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Запреты и ограничения антикоррупционного характера, действующие в системе органов внутренних дел, можно классифицировать по следующим основаниям:

1. По сфере действия:

1.1. Запреты и ограничения, применяемые в отношении сотрудников ОВД в политической сфере.

Для сотрудников могут быть ограничены конституционные (основные) права на объединение и на участие в управлении делами государства, предусмотренные ст. 30, 32 Конституции РФ. Запрещено:

1. Состоять в политических партиях, материально поддерживать их и принимать участие в их деятельности.

2. Использовать должностные полномочия в интересах политических партий, использовать преимущество должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума.

3. Принимать без письменного разрешения руководства МВД России награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных и религиозных объединений.

4. Руководителям принуждать подчиненных к участию в деятельности политических партий, других общественных или религиозных объединений, других организаций.

5. Продолжать службу в ОВД в случае избрания или назначения на государственную должность, избрание на выборную должность в органе местного самоуправления или избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза¹.

Рекомендовано соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную служебную

¹ Ст. 7 Закона «О полиции», ст. 17, 18 Закона «О государственной гражданской службе», ст. 7 Федерального Закона от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях судов общей юрисдикции Российской Федерации».

деятельность решений политических партий, общественных и религиозных объединений, других организаций.

Сотрудник должен быть исключен из списка присяжных заседателей, также как судьи, прокуроры, сотрудники ряда других правоохранительных органов и военнослужащие.

1.2. Запреты и ограничения, применяемые в отношении сотрудников ОВД в экономической сфере.

Сотрудники ОВД, как и другие государственные служащие, могут быть ограничены в праве на экономическую деятельность в сфере частного предпринимательства, а также в возможности осуществлять вторичную оплачиваемую занятость (совместительство):

1. Осуществлять предпринимательскую деятельность.
2. Участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации.
3. Быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе, где он проходит службу.
4. Обязанность передать принадлежащие сотруднику ценные бумаги, акции, доли участия, пай в уставных или складочных капиталах организаций в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством.
5. Получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, деньги, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иное). Исключение составляют подарки в связи с официальными мероприятиями, получаемые открыто, стоимостью не более 3-х тыс. руб. Такие подарки должны быть переданы по акту в финансовое подразделение ОВД и затем могут быть выкуплены сотрудником.
6. Выезжать в связи с выполнением служебных обязанностей за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц, за исключением официальных договорных отношений с органами государственной власти других стран, международными и иностранными организациями.

7. Использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического обеспечения, другое государственное имущество.

8. Заниматься без письменного разрешения руководства МВД России оплачиваемой деятельностью, финансируемой за счет средств иностранных государств и организаций, а также граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ.

9. Работать по совместительству, за исключением научной, педагогической и иной творческой деятельности. Закон о службе урегулировал данный вопрос следующим образом: на основании ч. 4 ст. 34 работа сотрудников органов внутренних дел по совместительству не допускается, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности, которая не приводит к возникновению конфликта интересов и не влечет за собой ухудшение выполнения сотрудником обязанностей по замещаемой должности в органах внутренних дел. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Об осуществлении такой деятельности сотрудник обязан уведомить непосредственного руководителя (начальника). В соответствии с ч.2 ст. 34 Закона о полиции, действие трудового «законодательства» Российской Федерации распространяется на сотрудников полиции в части, не урегулированной «законодательством» Российской Федерации, регламентирующим вопросы прохождения службы в органах внутренних дел, а также ФЗ «О полиции».

2. По периоду действия:

2.1. Действующие на граждан, претендующих на замещение должностей сотрудников ОВД, в том числе :

- неоднократно в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу в органы внутренних дел, лицо подвергалось в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения;

- лицо подвергалось уголовному преследованию, которое было прекращено в отношении его за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения, прекращенных не менее чем за три года до дня поступления на службу в органы внутренних дел), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности принятия на службу преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом;

-лицо не согласно соблюдать ограничения и запреты, исполнять обязанности и нести ответственность, если эти ограничения, запреты, обязанности и ответственность установлены для сотрудников органов внутренних дел федеральными законами.

2.2. Действующие в период прохождения службы, в том числе:

- отказ от предоставления или представление заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

-неуведомление или несвоевременное уведомление должностных лиц о фактах обращения к сотруднику органа внутренних дел в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений

2.3. Действующие в отношении граждан, прекративших службу (после увольнения).

1. После увольнения с должности, упомянутой в указе Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 и в

приказе МВД России от 19 марта 2010 г. № 205¹ (все категории сотрудников ОВД, обязанных предоставлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера), сотрудники могут замещать должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные обязанности сотрудника ОВД только по истечении 2-х лет с момента увольнения. Ранее этого срока такая работа возможна только с согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников ОВД и урегулированию конфликта интересов.

2. Запрет на разглашение или использование в интересах организаций либо физических лиц сведений конфиденциального характера или служебной информации, ставших известными в связи с исполнявшимися ранее обязанностями сотрудника ОВД.

3. По наступлению неблагоприятных последствий:

За нарушение антикоррупционного стандарта поведения сотрудник органов внутренних дел может быть привлечен к различным видам ответственности:

3.1. Уголовная ответственность за нарушение коррупционных норм и правил наступает согласно нормам Уголовного кодекса РФ:²

См. гл. 30 УК РФ (Преступления против государственной власти, интересов государственной службы) – ст. 285 (Злоупотребление должностными полномочиями), ст. 285.1 (Нецелевое расходование бюджетных средств), ст. 289 (Незаконное участие в предпринимательской деятельности), ст.ст. 290, 291

¹ Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 19 марта 2010 г. № 205 «О порядке представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей в системе МВД России, и сотрудниками органов внутренних дел, военнослужащими внутренних войск, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России».

² Уголовный кодекс Российской Федерации ФЗ от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 28.11.2015) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/

(Получение и дача взятки), ст. 291.1, ч.2 (Посредничество во взяточничестве); ст.292 (Служебный подлог). Также к преступлениям коррупционного характера относятся общественно опасные деяния против собственности (гл. 21 УК РФ), совершаемые сотрудниками органами внутренних дел с использованием служебных полномочий: ст. 159, ч.3 (Мошенничество), ст.160, ч.3 (Присвоение или растрата), ст.165 (Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием). Против общественной безопасности (гл. 24 УК) – ст. 226, ч.3 п. «в» (Хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств). Против здоровья населения (гл.25 УК) – ст.228.1, ч.3 п. «б» (Незаконное производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов), ст. 229, ч.2 п. «в» (Хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ). Экологические преступления (гл.29) – ст. 256 ч.3 (Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов), ст. 258 ч.2 (Незаконная охота). Преступления против правосудия (гл.31) – ст. 294 ч. 3 (Воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования), ст. 299 (Привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности), ст. 300 (Незаконное освобождение от уголовной ответственности), ст. 301 (Незаконное задержание заключение под стражу или содержание под стражей), ст. 302 (Принуждение к даче показаний), ст. 303 (Фальсификация доказательств), ст. 304 (Провокация взятки), ст. 309 (Подкуп или принуждение к даче показаний или к уклонению от дачи показаний и неправильному переводу и некоторые другие уголовно-противоправные деяния), ст. 310 (Разглашение данных предварительного расследования), ст. 311 (Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи или участников уголовного процесса), ст. 312 (Незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации), ст. 320 (Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа), ст. 322.1

(Организация незаконной миграции), ст. 325 (Похищение документов, штампов или печатей)¹.

3.2. Административная ответственность наступает за совершение правонарушений, предусмотренных особенной частью Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ)²

К административным правонарушениям коррупционного характера, субъектом которых может являться сотрудник органов внутренних дел, из корыстных и других личных побуждений недобросовестно осуществляющий публичные функции представителя власти, относятся ст. 17.13 (Разглашение сведений о мерах безопасности, примененных в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа, либо в отношении его близких), ст. 19.28 (Незаконное вознаграждение от имени юридического лица, передаваемое, предлагаемое или обещаемое в форме денег, ценных бумаг или иного имущества, либо оказания услуг имущественного характера), ст. 7.27 (Мелкое хищение: например ГСМ и расходных материалов), ст. 19.17 ч.1 (Незаконное изъятие удостоверения личности гражданина (паспорта), ст 19.12 (Передача либо попытка передачи запрещенных предметов лицам, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы или изоляторах временного содержания), ст. 20.8 ч.1 (Нарушение правил производства, продажи, хранения или учета оружия или патронов к нему, если эти действия не содержат уголовно-наказуемого деяния), ст. 20.9 (Установка на гражданском или служебном оружии приспособлений для бесшумной стрельбы или прицела (прицельного комплекса) ночного видения), ст. 20.11 ч. 2 (Нарушение должностными лицами сроков регистрации, перерегистрации оружия или сроков постановки его на учет), ст.

¹ При этом ряд составов преступлений имеют коррупционную природу лишь в случае, если они совершены из корыстных побуждений, а не в результате легкомыслия, побуждений личной неприязни, мести конкретному лицу или государственному органу и т.д.

² "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 28 ноября 2015 г.) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/

20.16 (Незаконная частная детективная или охранная деятельность, включая незаконную деятельность по подготовке и переподготовке кадров для выполнения таких задач), ст. 20.19 (Нарушение особого режима в закрытом административно-территориальном образовании), ст. 20.24 (Незаконное использование специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, в частной детективной или охранной деятельности).

Необходимо иметь в виду, что в процессе привлечения сотрудника полиции к административной ответственности необходимо строго соблюдать требования, предусмотренные ст. 2.5 КоАП РФ.

3.3 Дисциплинарная ответственность. Действующее законодательство РФ предусматривает привлечение сотрудника полиции к дисциплинарной ответственности по следующим основаниям:

- Несоблюдение сотрудником ОВД запретов и ограничений, установленных антикоррупционным законодательством РФ, относится к грубым нарушениям служебной дисциплины и является основанием к увольнению со службы (п. «к» ч. 1 ст. 58 и п. «а» ч. 1 ст. 50, ст. 50.1 Закона о службе, ч. 2 ст. 40 Закона о полиции).

- Невыполнение сотрудником ОВД, отнесенных к категории обязанных, требований представлять достоверные сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, является основанием к освобождению сотрудника от замещаемой должности либо привлечению его к другому виду дисциплинарной ответственности (п. 8 ст. 8 Закона о коррупции).

3. Невыполнение сотрудником требования об информировании руководства органа МВД России, прокуратуры, других уполномоченных органов о случаях обращения к нему в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений влечет увольнение сотрудника со службы либо иной вид юридической ответственности (ч. 3 ст. 9 ФЗ Закона о коррупции).

3.4. Возможно выделить еще один вид ответственности – морально-этический. Последний вид имеет особое значение в условиях развитого гражданского общества.

Сотрудник ОВД, не желающий принять положения Типового кодекса о правилах и нормах поведения, а также стандарт антикоррупционного поведения, в последующем освобождается от занимаемой должности с прекращением службы в ОВД.

Нарушение сотрудником профессионально-этических принципов и норм, предусмотренных Типовым кодексом, влечет рассмотрение данного обстоятельства на собраниях личного состава или на заседании комиссий по служебной дисциплине и профессиональной этики. В результате такого рассмотрения сотруднику может быть объявлено общественное предупреждение или общественное порицание¹.

3. Направление путей совершенствования и реализации мер антикоррупционной направленности в органах внутренних дел

Ученые, занимающиеся проблемой противодействия коррупции, в качестве общесоциальных сфер противодействия коррупции в целом, и коррупции в полиции в частности, выделяют условно следующие:

- политическую;
- правовую;
- служебную;
- социальную;
- идеологическую².

¹ «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)) <http://tu24.rosim.ru/documents/68314>.

² Криминология: учебник для вузов / под ред. В.Д. Малкова. М., 2006. С. 258-259; Чашин А.Н. Коррупция в России: стратегия, тактика и методы борьбы. М., 2009; Костенников М.В. и др. Административно-правовое регулирование обеспечения собственной безопасности и противодействия коррупции в органах внутренних дел // Административное и

В соответствии с рассмотренным нами антикоррупционным законодательством мы можем отнести к общим мерам предупреждения коррупции в органах внутренних дел следующие.

В политической сфере – курс руководства страны на претворение в жизнь антикоррупционной политики, в том числе и в органах внутренних дел. При этом анализ нормативных правовых актов, разрабатываемых и принимаемых в системе МВД России, подтверждает выбранную позицию- искоренение данного явления в системе органов внутренних дел.

Для ускорения этого процесса при совершенствовании служебной деятельности сотрудников полиции необходимы:

- четкая правовая регламентация служебной деятельности сотрудников полиции. Качество этих процессов может быть существенно улучшено путем введения антикоррупционных стандартов, опирающихся на разработку и внедрение административных регламентов;

- совершенствование подбора и расстановки кадров в полиции;

- ротация сотрудников полиции, в том числе и руководителей органов внутренних дел;

- объективное и своевременное разрешение конфликта интересов, возникающих в процессе осуществления оперативно-служебных задач;

- немедленное отстранение от выполнения служебных обязанностей в случае подозрения в совершении коррупционной деятельности и увольнение в случае подтверждения этого;

- осуществление повышенного контроля за доходами и расходами сотрудников полиции;

муниципальное право. 2011. № 1. С. 46; Кимлацкий О.А., Мачульская И.Г. О состоянии борьбы с коррупцией в Российской Федерации // Следователь. 2008. № 10(126). С. 31-32; Прохожев А.А. Первоочередные меры государственной политики в сфере противодействия коррупции // Следователь. 2008. № 10(126). С. 54-55; Красникова Е.В. Проблемы повышения эффективности борьбы с коррупцией в современной России // Следователь. 2012. № 7(171). С. 18.

– обеспечение безопасности лиц, осуществляющих борьбу с должностными и коррупционными преступлениями, а также членов их семей;

– пересмотр сложившейся практики клановости по продвижению «своих людей» на новые, более статусные должности;

– стажировка российских специалистов по противодействию коррупции в странах, в которых успешно реализуются программы противодействия коррупции;

– формирование системы кадрового резерва, которая бы позволяла отбирать кандидатов на должности и периодически проводить контрольную проверку на профессиональную пригодность лиц, давно занимающих такие должности;

– осуществление выборочных сравнительных проверок стоимости имущества должностных лиц и их легальных доходов;

– совершенствование каналов связи населения с руководством ОВД, в частности через Интернет, по которым граждане могли бы сообщать о фактах коррупции среди сотрудников полиции и получать информацию о результатах проверки их сообщений.

Принятие Закона о полиции, повышение денежного довольствия в системе органов внутренних дел существенно повлияли на изменения в социальной сфере.

Так, значительно выросло денежное содержание сотрудников полиции. Однако одновременно произошло резкое сокращение штатной численности. Тем самым увеличение служебной нагрузки в ряде подразделений полиции стало не соизмеримо с получаемой зарплатой. Очередное сокращение численности штатной численности произошло в 2015 году, которое также не является окончательным.

По нашему мнению, в социальной сфере общими мерами предупреждения коррупции в полиции могут быть:

– дифференцированное денежное вознаграждение сотрудников полиции в зависимости: от служебной нагрузки, от времени нахождения на службе, от места несения службы («кабинетная» или «наружная» службы) и др.;

- предоставление сотрудникам полиции услуг, обеспечивающих им достойный уровень жизни;
- обеспечение комфортным и качественным жильем сотрудников полиции и членов их семей;
- установление и принятие для полицейских единых правил на работу по совместительству;
- гарантированная денежная или социальная (например, дополнительные отпуска) компенсация за сверхурочную службу, в том числе в выходные и праздничные дни.

В настоящее время наибольшие проблемы проявляются в идеологической сфере. Доверие населения к полиции на сегодняшний день находится на низком уровне, в чем не последнюю роль сыграли не только правонарушения среди сотрудников полиции, но и целенаправленная дискредитация сотрудников полиции политическими и общественными деятелями, а также СМИ. Поэтому в этой области противодействию коррупции в полиции будут способствовать следующие общие меры:

- пропаганда среди сотрудников полиции норм административного и уголовного законодательства;
- утверждение в сознании сотрудников полиции антикоррупционной идеологии (начиная с антикоррупционного обучения в учебных заведениях);
- коррекция правового сознания сотрудников полиции, направленная на отторжение и неприятие не только коррупционных деяний, но и коррупционного поведения (психологические тесты, тренинги);
- правовое обучение и воспитание сотрудников полиции в рамках профессионального дополнительного образования;
- самовоспитание;
- повышение престижа службы в полиции;
- повышение правовой грамотности населения, активное участие общественных объединений и СМИ в противодействии преступности совместно с сотрудниками полиции;

- создание общественных консультаций граждан по защите их прав и свобод, например, так называемых «юридических клиник»;
- постоянное информирование общества о реализации антикоррупционных программ в полиции;
- поддержка и поощрение СМИ, пропагандирующих успехи полиции, в том числе в ее антикоррупционной деятельности.

При помощи СМИ и всех институтов гражданского общества необходимо добиваться осознания гражданами страны, в том числе сотрудниками полиции, опасности коррупции, нивелирования уровня общественной терпимости к ее проявлениям.

Заключение

На практике, при реализации системы ограничений и запретов, установленных законодательством РФ и ведомственными нормативными правовыми актами МВД России, направленных на противодействие различным формам коррупционных проявлений в деятельности полиции, следует учитывать следующие факторы и обстоятельства.

На сегодняшний день действующее законодательство, регламентирующее различные аспекты оперативно-служебной деятельности полиции, а также порядок прохождения службы в ОВД, содержит достаточный комплекс правовых средств для организации эффективного противодействия коррупции. В нем четко определены права, обязанности и ответственность сотрудников органов внутренних дел, запреты и ограничения, связанные с прохождением государственной службы. Установлены требования к служебному поведению сотрудника полиции (в том числе морально-этические), а также определен порядок урегулирования конфликта интересов в органах внутренних дел.

На основе нравственных стандартов для государственных (муниципальных) служащих сформулированы соответствующие нравственно-этические требования, содержащиеся в Типовом

кодексе, которые применимы и к сотрудникам органов внутренних дел.

Перечень мер, направленных на профилактику коррупции, соответствует мерам, предусмотренных Законом о коррупции (ст.6)

- антикоррупционное образование и воспитание (которое начинается в образовательных организациях МВД России);

- антикоррупционная экспертиза правовых актов МВД России;

- мониторинг коррупционных правонарушений и принятие в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений;

- предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к лицам, претендующим на замещение должностей в системе МВД России;

- поощрение сотрудников за длительное и безупречное исполнение своих полномочий, честность и неподкупность;

- развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел должен носить целенаправленный, системный, непрерывный характер и включать в себя комплекс мер, предусмотренных Законом о коррупции, направленных на профилактику, предотвращение и искоренение данного явления в правоохранительной сфере.

Литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. - 1993.- 25 декабря.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред.от 28.11.2015)// http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/
3. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июня 1996 г., № 63-ФЗ. // <http://www.ugolkod.ru/>
4. О государственной гражданской службе: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ// Российская газета. - 2004. - 31 июля.
5. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ // Российская газета. - 2008.- 30 декабря.
6. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Федеральный закон от 08 марта 2006 № 40-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 12. - Ст. 1231.
7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25 декабря 2008 № 274-ФЗ // Российская газета. - 2008. - 30 декабря.
8. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 230-ФЗ// Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 4.12.2012.
9. О полиции: Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Российская газета. - 2011. - 8 февраля.
10. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ//Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.12.2011.

11. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ//Российская газета. - 2011. - 21 июля.

12. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468// Российская газета.- 2009.- 28 декабря.

13. О мерах по реализации отдельных положений ФЗ «О противодействии коррупции»: указ Президента РФ от 21 июля 2010 г. № 925// Российская газета.-2010.- 23 июля.

14. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. N 885 (С изменениями и дополнениями от: 20 марта 2007 г., 16 июля 2009 г.)// Российская газета.-2002-15 августа.

15. О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 14 октября 2012 года № 1377// Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 16.10.2012.

16. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы: указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460// Доступ из СПС Консультант Плюс.

17. О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297// Доступ из СПС Консультант Плюс.

18. О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы: указ Президента РФ от 11.04.2014 N 226 (ред. от 15.07.2015) //Доступ из СПС КонсультантПлюс.

19. Национальная стратегия противодействия коррупции: указ Президента РФ № 460 от 13 апреля 2010 г. //Доступ из СПС Консультант Плюс.

20. Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284// Российская газета.-2012-19 декабря.

21. Об утверждении Порядка уведомления работодателя о фактах обращения в целях склонения работников организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, к совершению коррупционных правонарушений: приказ МВД России от 30 июля 2015 г. № 797// Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru.

22. Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 2 января 2013 г. № 1// Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru.

23. О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011г. (с изм.)// Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru.

24. О порядке отбора граждан на службу (работу) в органы внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 19 мая 2009 г. № 386

25. Об утверждении порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 марта 2015г. № 385// Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru.

26. Об утверждении Порядка оформления личного поручительства при поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации и Категорий должностей, при назначении на которые оформляется личное поручительство: приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 18 мая 2012г. № 522// Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru.

27. Об утверждении Порядка формирования и деятельности Комиссии территориального органа МВД России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов МВД России и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, и урегулированию конфликта интересов: приказ МВД России от 31 июля 2015 г. N 804.// Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru.

28. Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы в Министерстве внутренних дел Российской Федерации и отдельных должностей, замещаемых на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, замещение которых влечет за собой запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: приказ МВД России от 3 июня 2015 г. N 658.// Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru.

29. О мерах по укреплению служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел Российской Федерации: Директива МВД РФ №1дсп от 27 февраля 2015 г.

30. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета

при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23.12.2010г., протокол № 21).

31. Астанин В.В. Антикрупционная политика России: криминологические аспекты: автореф. дис.... д.ю.н./ В.В. Астанин.- М., 2009.

32. Годунов И.В. Азбука противодействия коррупции /И.В. Годунов. - М.: Академический проект, 2012.

33. Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации 2013 года. URL <http://www.rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html>.

34. Дронов Р.В. Механизм нейтрализации коррупции в органах государственного управления: автореф. дис. д.э.н./ Р.В. Дронов. - Санкт-Петербург, 2010.

35. Исрафилов И.М. Система антикрупционных мер в механизме обеспечения безопасности деятельности органов внутренних дел /И.М. Исрафилов, И.Р. Шикула//Антикрупционное образование в системе органов внутренних дел: сборник материалов международной научно-практической конференции. 29 сентября 2010 г. – Казань: КЮИ МВД России, 2010.

36. Ходжич М.В. Стратегическое планирование кадрового обеспечения органов внутренних дел : монография/ М. В. Ходжич.- Домодедово, 2014. -140с.

Учебное издание

**СИСТЕМА ЗАПРЕТОВ И ОГРАНИЧЕНИЙ
КАК ФАКТОР МИНИМИЗАЦИИ
КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Составители Р.Р. Алиуллов, О.И. Кудасова

Корректор О.Н. Хрусталева

Подписано в печать 12.12.2015

Формат 60x90¹/₁₆ Усл. печ. л. 2,8 Тираж 30

Типография КЮИ МВД России

420108, г.Казань. ул. Магистральная, 35