

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Омская академия

А. В. Ревягин, В. В. Бабурин

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Учебное пособие

Омск
ОМА МВД России
2016

УДК 343.9
ББК 67.628.3
Р 32

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент *А. А. Глухова*
(Нижегородская академия МВД России);
кандидат юридических наук, доцент *Н. В. Голубых*
(Уральский юридический институт МВД России, г. Екатеринбург)

Ревягин, А. В.

Р 32 Предупреждение коррупции в органах внутренних дел : учеб. пособие / А. В. Ревягин, В. В. Бабурин. — Омск : Омская академия МВД России, 2016. — 116 с.
ISBN 978-5-88651-629-6

В настоящем учебном пособии раскрываются понятие и виды коррупции, коррупционно опасного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел, дается общая характеристика коррупционной преступности, а также преступлений, совершаемых сотрудниками полиции, описываются детерминанты коррупции. Авторами определен механизм коррупционного взаимодействия, освещены вопросы предупреждения коррупции и формирования стандарта антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел.

Для обучающихся в образовательных организациях МВД России, практических сотрудников и работников органов внутренних дел.

УДК 343.9
ББК 67.628.3

ISBN 978-5-88651-629-6

© Омская академия МВД России, 2016

ВВЕДЕНИЕ

В ежегодных посланиях Федеральному Собранию Президент РФ уделяет особое внимание вопросам противодействия коррупции. Коррупция — главное препятствие в развитии России¹. Сотрудники системы правоохранительных органов РФ, депутаты всех уровней обязаны представлять декларации о доходах и расходах, наличии недвижимости и активов, в том числе зарубежных. Раскрытию подлежит информация о контрактах, подрядах, которые государственные и муниципальные служащие планируют заключать с фирмами своих родственников, друзей и близких лиц. Ситуация, имеющая признаки личной заинтересованности, конфликта интересов, попадает в зону повышенного внимания контролирующих и правоохранительных органов и, конечно, гражданского общества.

Закон должен быть суров к тем, кто сознательно пошел на тяжкое преступление, нанес ущерб жизни людей, интересам общества и государства. В то же время закон должен быть гуманен к тем, кто оступился².

Наибольшую степень опасности коррупция представляет тогда, когда проникает в органы государственной власти, включая правоохранительную систему. Общественная опасность преступлений коррупционной направленности заключается в том, что их совершают должностные лица, на которых лежит обязанность соблюдения закона.

Коррупционные деяния, совершаемые сотрудниками ОВД, подрывают основу существования правоохранительных органов, снижают их авторитет и формируют негативное отношение населения, способствуя развитию правового нигилизма в стране³. В последнее время средства-

¹ *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. // Рос. газета. 2015. 4 дек.

² Там же.

³ См., напр.: *Гаджиев С. Н.* Коррупция в органах внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 1(9). С. 84–89.

ми массовой информации уделяется пристальное внимание любым проступкам сотрудников органов внутренних дел, которые можно отнести к коррупционным.

Акцент на данную проблему сделан не случайно. Об этом объективно свидетельствует ряд следующих факторов:

— система МВД России — наиболее многочисленный аппарат правоохранительных органов, насчитывающий более миллиона сотрудников;

— многообразны входящие в систему МВД России аппараты и службы, а также выполняемые ими функции;

— каждый гражданин в повседневной жизни часто сталкивается с сотрудниками органов внутренних дел, будь то сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения или патрульно-постовой службы;

— любой гражданин связывает правоохранительные органы в первую очередь с полицией⁴.

Необходимо отметить, что согласно опросу, проведенному в 2015 г. Всероссийским центром изучения общественного мнения (далее — ВЦИОМ), степень распространения коррупции в обществе остается высокой (более 80%). Говорят об этом, прежде всего, жители крупных и средних городов. Самой коррумпированной сферой, как и прежде, граждане считают власть на местах (39%), причем с каждым годом респонденты утверждают это все чаще. Вторая группа наиболее коррумпированных сфер — ГИБДД (27%) и федеральная власть (26%). Далее следуют полиция и медицина (по 19%), судебная система и крупный бизнес (по 18%). Систему ЖКХ и образование отметили 14 и 13% соответственно. Реже упоминаются военкоматы, армия, парламент и политические партии.

Несмотря на скепсис относительно перспектив победы над коррупцией, возросло понимание того, что борьба с ней набирает обороты. Результаты борьбы с коррупцией стали более очевидны уже для 45% россиян (2005 г. — 30%). За 2015 г. в России было выявлено 41,5 тыс. коррупционных преступлений, в том числе 11,5 тыс. фактов взяточничества. Размер ущерба от действий коррупционеров превысил 25,9 млрд рублей (2012 г. — 20,8 млрд рублей).

По данным Верховного Суда Российской Федерации, в 2013 г. первое место по числу осужденных за получение взятки занимали государственные (муниципальные) служащие — 786 человек. На втором месте были прокуроры, следователи, иные сотрудники правоохранительных

⁴ Там же.

органов (471), на третьем — служащие коммерческих или иных организаций (257). Противоположная ситуация относительно дачи взятки. На первом месте — рабочие, их было осуждено 787 человек. Второе место занимали предприниматели (420), третье — служащие коммерческих или иных организаций (290)⁵.

Преступления, которые совершают сотрудники органов внутренних дел в связи со своей служебной деятельностью, весьма распространены и представляют повышенную общественную опасность, так как не только нарушают нормальную работу правоохранительных органов, подрывают авторитет государственной власти, но и существенно нарушают права, свободы и законные интересы граждан страны. Преступник, наделенный знаниями закона, в том числе уголовного, обладающий властными полномочиями и имеющий в силу этого возможности применения различных средств принуждения к рядовым гражданам, вдвойне опасен⁶.

В учебном пособии рассмотрены факторы, влияющие на распространение коррупции в органах внутренних дел, а также актуальные аспекты противодействия данному социальному явлению, определены основные направления повышения эффективности борьбы с коррупцией в рядах полиции; дан анализ имеющихся средств и методов предупреждения и пресечения коррупционных проявлений в современных условиях функционирования правоохранительной системы.

⁵ Сухаренко А. Шлагбаум для коррупционера // ЭЖ-Юрист. 2014. № 33. С. 9.

⁶ Сторчилова Н. В. Коррупция в органах внутренних дел и ее предупреждение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 6.

§ 1. Понятие, виды коррупции, квалификация коррупционных правонарушений

Природа многих проблем российского общества так или иначе связана с коррупцией. Коррупция — это не только отдельный вид преступлений или правонарушений, это, в первую очередь, неэтичное, антисоциальное поведение, которое придает специфичный характер взаимоотношениям между представителями власти и гражданами. Опасность коррупции заключается в утрате доверия населения к государственным службам, решениям должностных лиц и политике государства в целом.

Прежде чем говорить о коррупции как негативном социальном явлении, рассмотрим некоторые исторические аспекты становления и развития российского законодательства по противодействию коррупции. Как известно, Н. М. Карамзин, А. С. Пушкин, Н. В. Гоголь упоминали о двух бедах России: дураках и дорогах. Думается, что российских бед значительно больше, к их числу можно отнести и коррупцию. Она, словно неизлечимая болезнь, сопровождает наше государство на всем пути его развития. В разные периоды коррупция доставляла то большее, то меньшее беспокойство государственному организму, не раз ставила его на грань жизни и смерти, но, несмотря на многообразные способы «лечения», никогда не исчезала совсем.

Коррупция, одной из основных составляющих которой является взяточничество, осуждается во всем мире, но существует с незапамятных времен и не собирается исчезать. Еще в Ветхом Завете упоминается одна из Божьих заповедей народу: «Даров не принимай; ибо дары слепыми делают зрячих...». Но природа людей несовершенна, они не очень следуют Божьим заповедям и нормам Закона¹.

Коррупция на Руси развивалась и крепла по мере развития государственного аппарата. Государство управляет своими гражданами через назначаемых им должностных лиц, которые должны руководствоваться

¹ URL: <http://www.aferizm.ru> (дата обращения: 21.10.2015).

в своей деятельности духом и буквой закона. Недовольство масс должностными злоупотреблениями требовало введения законодательных ограничений, которые появились в Новгородской и Псковской судных грамотах, Судебнике 1497 г.

По Указу Петра I от 25 августа 1713 г. и позднейшим узаконениям лихоимцам была определена в качестве наказания смертная казнь. Однако и она не слишком устрашала казнокрадов. Петр I со всей определенностью попытался запретить обмен дарами между чиновниками и просителями и окончательно объявить давнюю традицию отклонением от нормы, введя в 1715 г. регулярный оклад для служащих. В результате добился лишь того, что взятки стали брать осторожнее и перешли на деньги.

Ближайший сподвижник Петра I князь А. Д. Меншиков брал взятки за предоставление выгодных военных подрядов. 24 декабря 1714 г. Петр I издал Указ «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное»².

Беспрецедентным антикоррупционным актом стал закон от 23 октября 1713 г., согласно которому сообщившего истину доносителя ожидало невиданное вознаграждение — все имущество виновного и даже его чин. Этот закон знаменовал попытку верховной власти опереться в борьбе с коррупцией на широкие слои населения.

Вершиной российского законодательства, направленного против коррупции, следует признать Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., ст. 488 которого гласила: «В случаях, не означенных именно в сем отделении, или же в особых обязанностях и ответственности чиновников полиции постановлениях, они за всякое упущение или злоупотребление в отпращивании должности подвергаются взысканиям и наказаниям на основании общих в сем разделе постановленных о преступлениях и проступках по службе правил»³.

В числе наказаний — лишение всех прав состояния, ссылка на житье в губернии Томскую или Тобольскую или на поселение в отдаленнейшие места Сибири, каторжные работы на заводах на время от 6 до 8 лет. В Уложении скрупулезно выписаны запреты, касающиеся мздоимства и лихоимства чиновников.

По словарю В. Даля, *мздоимствовать* (*мздоимничать*) — брать подарки, приношения, взятки, *лихоимствовать* (*лихоимничать*) — брать

² URL: <http://all-crime.ru/korruptiya/korr-history-1.htm> (дата обращения: 25.10.2015).

³ Там же.

взятки, вымогать подарки, приношения, по исправлению службы, должности своей, пускаться в незаконные поборы, быть подкупным. Таким образом, лихоимство — это инициативная или агрессивная коррупция.

Высшей степенью лихоимства, согласно ст. 406 Уложения, считается вымогательство, под которым понимаются:

«1) всякая прибыль или иная выгода, приобретается по делам службы притеснением или же угрозами и вообще страхом и притеснениями;

2) всякое требование подарков или же неустановленной законом платы или ссуды, или же каких-либо услуг, прибылей либо иных выгод по касающемуся до службы или должности виновного в том лице делу или действию под каким бы то ни было видом или предложом;

3) всякие не установленные законом в излишнем против определенного количестве поборы деньгами, вещами или чем-либо иным;

4) всякие незаконные наряды на свою или же чью-либо работу»⁴.

Обращаясь к анализу должностных (служебных) преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом РСФСР 1926 г., отметим, что в этот Кодекс была включена статья об ответственности за провокацию взятки. Любопытно, что наказание за взяточничество (даже по современным меркам) было сравнительно небольшое.

В эпоху сталинского социализма борьба с коррупцией нередко осуществлялась на основе внесудебной репрессии, а наказание было строгим — вплоть до расстрела с конфискацией имущества.

Громоздкая система доносительства гарантировала сообщение о любом произвольном решении «должностного лица», а его благосостояние находилось под неусыпным «народным контролем».

Следует вспомнить и механизм партийного контроля, верховный орган которого обладал обширными полномочиями, в том числе и карательного характера. Коррупционеров привлекали к ответственности не только за злоупотребления по службе или взяточничество, но и за контрреволюционные преступления.

В период действия Уголовного кодекса РСФСР 1960 г. главное внимание уделялось борьбе со взяточничеством. Успехи определялись умением получать нужную информацию с помощью агентуры и других источников и правильным использованием оперативно-технических средств, самых последних достижений оперативной науки.

Применялось спецсредство «Бумеранг» — изотоп йода для документирования фактов незаконного получения должностными лицами денег

⁴ URL: <http://all-crime.ru/korruptiya/korr-history-2.htm> (дата обращения: 26.10.2015).

и ценностей в качестве взятки. Прохождение помеченных в специальных лабораториях денег прослеживалось с помощью радиометров карманного типа вплоть до задержания организаторов этого опасного преступления, даже если деньги передавались несколько раз и разным лицам или были спрятаны в тайниках. Антикоррупционные удары наносились по представителям политической элиты в стране («рыбное дело», серия «хлопковых» дел).

Постсталинский период социализма характеризуется увеличением разрыва между развитием антикоррупционного законодательства и практикой его применения.

В Уголовном кодексе РСФСР 1960 г. представлено большое количество норм антикоррупционной направленности со строгими санкциями. Более того, принимаются законы, ужесточающие уголовную ответственность за коррупцию. Так, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 февраля 1962 г. «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество» устанавливал смертную казнь с конфискацией имущества за получение взятки при отягчающих обстоятельствах. Смертная казнь была предусмотрена и в санкции ст. 93-1 «Хищение в особо крупных размерах» (на сумму свыше 10 тыс. рублей)⁵.

В развитии антикоррупционного законодательства современной России можно выделить три периода: 1) 1992–1999 гг.; 2) 2000–2007 гг.; 3) 2008 г. – по настоящее время.

Первый период развития антикоррупционного законодательства в России открывается Указом Президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»⁶ (утратил силу), который предписывал:

1. Руководителям органов власти и управления в Российской Федерации провести в течение 1992 г. аттестацию всех государственных служащих, максимально используя ее возможности для укрепления государственного аппарата, улучшения работы по подбору, подготовке и расстановке кадров, предупреждению коррупции.

2. Запретить служащим государственного аппарата:

- заниматься предпринимательской деятельностью;
- оказывать любое содействие физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения в осуществлении пред-

⁵ URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Коррупция_в_СССР (дата обращения: 24.10.2015).

⁶ Рос. газета. 1992. 7 апр.

принимательской деятельности и получать за это вознаграждение, услуги и льготы;

— выполнять иную оплачиваемую работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской и творческой деятельности), а также заниматься предпринимательской деятельностью через посредников, а равно быть поверенным у третьих лиц по делам государственного органа, в котором он состоит на службе;

— принимать участие в управлении акционерными обществами, товариществами с ограниченной ответственностью или иными хозяйствующими субъектами.

Нарушение указанных требований влекло освобождение от занимаемой должности, а также иную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

В 1995 г. принят Федеральный закон «Об основах государственной службы в Российской Федерации»⁷. Государственный служащий не вправе:

— заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

— получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию;

— заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц и др.

В 1997 г. издается Указ Президента РФ, направленный на предотвращение коррупции при организации закупок продукции для государственных нужд⁸. Его целью стали обеспечение прозрачности организации закупок и минимизация коррупционных отношений между заказчиком и поставщиком (противодействие так называемым «откатам»). Для создания действенных механизмов предотвращения коррупции, а также обеспечения контроля за доходами и крупными расходами должностных лиц установлено ежегодное представление этими лицами сведений о своих доходах и принадлежащем им имуществе.

⁷ *Об основах государственной службы Российской Федерации* : федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (утратил силу) // Там же. 1995. 3 авг.

⁸ *О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд* : указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 // Там же. 1997. 15 апр.

Второй период развития антикоррупционного законодательства в России начинается с Послания Президента Федеральному Собранию РФ⁹, в котором предлагались следующие цели:

- сбалансировать интересы личности и общества;
 - укрепить вертикаль власти, добиться снижения конфликтности во властных структурах; развивать местное самоуправление;
 - упростить порядок регистрации предприятий, экспертизы, согласования инвестиционных проектов и т. д.;
 - усовершенствовать систему администрирования, унифицировать взимаемые ставки тарифов;
 - защитить предпринимателей от административного произвола;
 - сформировать профессиональное ядро государственной службы.
- Для выполнения заявленных задач сделано следующее:

- принят Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹⁰, регламентирующий в целях противодействия коррупции предоставление уполномоченным органом любой имеющейся у него информации руководителям (должностным лицам) федеральных государственных органов, перечень которых определяется Президентом Российской Федерации, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и Председателю Центрального банка Российской Федерации по их запросам;
- ограничено вмешательство государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращено избыточное государственное регулирование и др.;
- оптимизирована система закупок для государственных и муниципальных нужд;
- заложена правовая база для организации местного самоуправления;
- созданы саморегулируемые организации в сфере экономики;

⁹ *Общими* силами — к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) : послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. // Рос. газета 1998. 24 февр.

¹⁰ *О противодействии* легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33, ч. 1, ст. 3418.

— регламентированы функции и полномочия органов исполнительной власти;

— усовершенствована антикоррупционная составляющая законодательства о государственной службе;

— приняты законы, направленные на повышение открытости и прозрачности власти, расширение доступа граждан к информации;

— введены правовые ограничения судейского статуса;

— положено начало целенаправленному формированию институтов гражданского общества. Создана Общественная палата Российской Федерации, которая призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации;

— ратифицированы Конвенция ООН против коррупции, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. С 1 февраля 2007 г. Россия официально стала полноправным членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО)¹¹;

— приняты кодексы корпоративной этики.

Неоправданно широким остается круг правовых иммунитетов, не обеспечивается соблюдение принципа равенства всех перед законом. Требуется реализация финансового контроля за доходами, расходами и имуществом государственных служащих и членов их семей. Отсутствует системность при проведении антикоррупционной экспертизы многих законопроектов. Необходима дифференциация ответственности и усиление мер административного воздействия на физических и юридических лиц, причастных к совершению коррупционных правонарушений.

¹¹ *Декларация* Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях : утв. резолюцией 51/191 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1996 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Конвенция* Организации Объединенных Наций против коррупции : заключена в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Важно осуществлять мониторинг за развитием коррупционных технологий, а также правовой мониторинг — в части появления коррупционных нормативных правовых актов.

Многие предложения по развитию антикоррупционного законодательства содержатся в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и Докладе подкомиссии Общественной палаты по проблемам противодействия коррупции. Их реализация, очевидно, состоится в обозримом будущем.

Третий период развития антикоррупционного законодательства знаменуется Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции»¹², в соответствии с которым был образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции. Основными задачами Совета стали подготовка предложений, касающихся реализации государственной политики в области противодействия коррупции, координация деятельности органов исполнительной власти и контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции. Для реализации решений Совета могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента РФ. Председателем Совета является Президент РФ.

В этот период развития антикоррупционного законодательства создан важный документ — Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹³ (далее — Закон о противодействии коррупции), который установил основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 принят Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы¹⁴, в котором определены мероприятия, направленные на решение следующих основных задач:

— совершенствование организационных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации;

— обеспечение исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции в соответствии с

¹² *Рос. газета*. 2008. 22 мая.

¹³ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

¹⁴ *О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы* : указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 // Там же. 2014. № 15, ст. 1729.

подп. «б» п. 6 Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»¹⁵;

— активизацию антикоррупционного просвещения граждан;

— реализацию требований ст. 13.3 Закона о противодействии коррупции, касающихся обязанности организаций принимать меры по предупреждению коррупции, и ст. 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

1 апреля 2016 г. Президент Российской Федерации утвердил Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы¹⁶, который определил перечень мероприятий для его реализации:

— совершенствование правовых основ и организационных механизмов противодействия коррупции;

— контроль за расходами;

— повышение эффективности противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти и государственных органах субъектов Российской Федерации;

— повышение эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

— повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, и т. д.

Данный документ, безусловно, сыграет свою положительную роль в развитии законодательного обеспечения коррупции и формирования системы противодействия этом негативному явлению.

Мы рассмотрели основные этапы развития антикоррупционного законодательства в России. Во все времена власть боролась с коррупцией, так или иначе пытаясь свести к минимуму ее социальные последствия. В связи с этим обстоятельством важно не только понимание коррупции как социального негативного явления, но и детерминирующие основы ее природы.

Коррупция — сложное социальное явление, имеющее различные и нередко неочевидные формы. Многие исследователи подчеркивают ком-

¹⁵ *Рос.* газета. 2010. 15 апр.

¹⁶ *О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы* : указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2016. № 14, ст. 1985.

плексный, системный характер этого явления, справедливо связывая его со всеми социальными процессами общества, с учетом социально-политических, демографических, национально-психологических и этнических особенностей конкретного государства¹⁷.

Подходы к этимологии термина «коррупция» отличаются разнообразием. Часто утверждают, что слово «*коррупция*» произошло от латинского “*corruptio*”, что означало «порча, подкуп»¹⁸, «коррумпировать», «корруптировать» (лат. *corruptere*) — подкупать кого-либо деньгами или иными материальными благами. Однако многие авторы указывают на несколько иную, более широкую трактовку термина. Например, в латинско-русском словаре И. Х. Дворецкого, кроме значений «порча» и «подкуп», приводятся такие значения, как «совращение, упадок, извращенность, плохое состояние, превратность (мнения или взгляда)»¹⁹. Авторы сборника «Основы противодействия коррупции» пишут: «Коррумпировать (от лат. “*corruptere*”) значило повреждать желудок плохой пищей, портить воду в закрытой таре, расстраивать дела, расточать состояние, приводить в упадок нравы и т. п. Среди прочего, отнюдь не в первом своем значении “коррумпировать” означало подкупать кого-либо или всех — народ (не обязательно должностное лицо) деньгами, щедрыми раздачами»²⁰.

Суть коррупции не в подкупе, продажности публичных и иных служащих, а в нарушении единства (дезинтеграция, разложение, распад) того или иного объекта, в том числе органов государственной власти²¹.

Считается, что коррупция в своей основе имеет две составляющие — биологическую и социальную. Первая заключается в том, что большинство живых организмов пытаются максимально реализовать свои возможности для улучшения жизни. Согласно социальной — личные интересы человек ставит выше общественных.

Под коррупцией часто понимают любое злоупотребление властными возможностями, включая и те, где не просматривается прямая корыстная заинтересованность конкретного должностного лица.

¹⁷ Александров С. Г. Юридическая дефиниция «коррупция»: понятие, особенности методологического познания // История государства и права. 2007. № 11. С. 2–4.

¹⁸ Волженкин Б. В. Коррупция. СПб., 1998. С. 5.

¹⁹ Дворецкий И. Х. Латинско-русский словарь. М., 1976. С. 265–266.

²⁰ Основы противодействия коррупции. Системы общественной этики поведения / А. В. Вакурин [и др.]. М., 1999. С. 19.

²¹ Мишин Г. К. О теоретической разработке проблемы коррупции // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. М., 2001. С. 264.

Представляется интересным определение коррупции, предложенное Генеральной Ассамблеей ООН (1979 г.): коррупция — это злоупотребление служебным положением для достижения личной или групповой выгоды, а также незаконное получение государственными служащими выгоды в связи с занимаемым служебным положением. Как видно, речь идет не только о материальной выгоде, что характерно для взяточничества.

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы (1998 г.) определяет коррупцию как активный или пассивный подкуп членов национальных и иностранных публичных собраний, судей, должностных лиц международных организаций и членов международных парламентских собраний, злоупотребление влиянием в корыстных целях, подкуп в частном секторе.

Междисциплинарная группа Совета Европы по проблемам коррупции (Страсбург, 1995 г.) выработала свое определение коррупции, выражающееся в «подкупе» (взятке), а равно любом ином поведении в отношении лиц, наделенных полномочиями в государственном или частном секторе, которое нарушает обязанности, вытекающие из статуса должностного лица, а также лица, работающего в частном секторе, независимого агента, либо других отношений такого рода, и имеет целью получение каких бы то ни было ненадлежащих преимуществ для себя или иных лиц²².

На заседаниях Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ были приняты модельные законы «О борьбе с коррупцией» (3 апреля 1999 г.) и «Об основах законодательства об антикоррупционной политике» (15 ноября 2003 г.), в которых также содержались понятия коррупции. Согласно первому документу сущность коррупции (коррупционных правонарушений) заключается в не предусмотренном законом принятии лично или через посредников имущественных благ и преимуществ государственными должностными лицами, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ²³. Во втором Законе коррупция

²² Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию : заключена в г. Страсбурге 4 ноября 1999 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³ *О борьбе с коррупцией* : модельный закон : принят в г. Санкт-Петербурге 3 апреля 1999 г. постановлением 13-4 на 13-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=13604> (дата обращения: 24.05.2015).

определяется как «подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и (или) преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу»²⁴. Несмотря на то что понятия коррупции, изложенные в указанных модельных законах, полно характеризуют явление коррупции, в российских нормативных правовых актах они не нашли своего отражения, хотя данные документы послужили основой для создания национальных антикоррупционных нормативных документов.

Пункт 1 ст. 1 Закона о противодействии коррупции определяет коррупцию следующим образом: «а) 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, имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в подпункте “а” настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица»²⁵.

В последнее десятилетие принято множество многосторонних международных конвенций по борьбе с коррупцией, глобальных и региональных программ и деклараций, посвященных данной проблеме²⁶.

Глобальный уровень представлен главным образом документами Организации Объединенных Наций. В Резолюции VIII Конгресса ООН (Гавана, 1990 г.) «Коррупция в сфере государственного управления» отмечалось, что проблемы коррупции в государственной администрации носят всеобщий характер и что, хотя они оказывают особенно пагубное

²⁴ *Основы* законодательства об антикоррупционной политике : модельный закон : принят в г. Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 г. постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межрегиональной Ассамблеи государств-участников СНГ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=26950> (дата обращения: 24.02.2015).

²⁵ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

²⁶ *Лошакова С. А.* Международно-правовое сотрудничество государств в борьбе с коррупцией как фактор обеспечения безопасности в Европе // *Безопасность бизнеса*. 2014. № 4. С. 36–39.

влияние на страны с уязвимой экономикой, это влияние ощущается во всем мире²⁷.

Региональный уровень представлен документами региональных международных организаций, таких как Совет Европы, Европейский Союз, Организация Американских Государств (ОАГ), СНГ, Шанхайская организация сотрудничества и др. Для Российской Федерации наибольшее значение имеют антикоррупционные инициативы в рамках СНГ и европейских организаций.

Среди представляющих интерес для России антикоррупционных документов следует назвать «Конвенцию о защите финансовых интересов Европейского сообщества» 1995 г. Коррупция понимается в Конвенции как взяточничество, однако понятие мошенничества не совпадает с российским (форма хищения), а определяет должностное злоупотребление, отражая, таким образом, широкое понимание коррупции.

Одним из первых признаки коррупции назвал VIII Конгресс ООН (Гавана, 1990 г.):

а) противозаконный характер использования своего служебного положения субъектом коррупционного правонарушения;

б) многоотраслевой характер коррупционных правонарушений (дисциплинарные, административные и уголовные правонарушения);

в) ограничение круга субъектов коррупционных преступлений государственными должностными лицами;

г) деление наиболее опасных проявлений коррупции на два вида:
— коррупционные хищения государственного или общественного имущества;

— злоупотребление государственными служащими своим служебным положением в целях незаконного получения преимуществ при отсутствии признаков хищения²⁸.

Анализ литературы, направленной на изучение противодействия коррупции в органах государственной власти, позволил выявить ряд принципов, в соответствии с которыми должна осуществляться деятельность указанного вида²⁹.

²⁷ Цит. по: *Ашавский Б.* Организация Объединенных Наций против коррупции // Чистые руки. 1999. № 1. С. 88.

²⁸ *Практические меры борьбы с коррупцией* : руководство, подготовленное Секретариатом ООН. A/CONF. 144/8. 29 May 1990. P. 4.

²⁹ *Противодействие* коррупции в системе государственной службы : учеб. пособие / И. Ф. Амелчаков [и др.]. Белгород, 2012. 206 с. ; *Колчманов Д. Н.* Административно-правовое регулирование установления принципов противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2008. № 12. С. 33–36.

Основные принципы, на которых основывается противодействие коррупции в России, определены в ст. 3 Закона о противодействии коррупции.

1. *Принцип признания, обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина* в Законе о противодействии коррупции обретает особый смысл, поскольку коррупция как негативное социальное явление приводит к нарушению прав граждан, к несоблюдению условий нормальной конкуренции между субъектами экономической деятельности, к дискредитации института государственной службы в России.

2. *Принцип законности в контексте Закона о противодействии коррупции* имеет собственные нюансы и подразумевает точное соблюдение и исполнение Закона правоохранительными и другими органами в процессе противодействия коррупции. В итоге деятельность по противодействию коррупции имеет целью восстановление состояния законности.

3. *Принцип публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.* Существует миф, что противодействие коррупции происходит только на бумаге. В то же время на самом деле количество проверок по фактам коррупционных правонарушений с привлечением к дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов постоянно растет. Именно поэтому важно, в целях повышения результативности профилактики коррупции, доводить до личного состава информацию о принимаемых мерах, о выявленных правонарушениях и мерах наказания, публично обсуждать эту информацию, привлекать общественность для совершенствования работы, что поможет некоторым сотрудникам уберечься от коррупционно опасных поступков³⁰.

4. *Принцип неотвратимости ответственности.* Каждое коррупционное правонарушение должно получать принципиальную оценку. Даже такая суровая мера, как увольнение из органов внутренних дел, в конце концов, может кого-то вовремя остановить, предупредить совершение преступления, спасая тем самым от уголовного наказания³¹.

Данный принцип также означает, что за каждый факт коррупционного нарушения должно назначаться адекватное наказание³².

³⁰ Бараненкова И. В. Федеральный закон «О противодействии коррупции» как системообразующий нормативный акт в сфере профилактики коррупции военнослужащих // Военное право : электронное научное издание. 2013. Вып. 3. С. 6.

³¹ Там же.

³² Талапина Э. В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М., 2010. С. 122–125.

5. *Принцип комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия коррупции.* В подразделениях органов внутренних дел составляются комплексные планы по противодействию коррупции (как правило, на год), проступки сотрудников рассматриваются на заседаниях аттестационных комиссий. Это позволяет объединить усилия различных подразделений, придать работе по профилактике коррупции целенаправленный характер.

6. *Принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупции.* Практическое значение этого принципа в том, что руководители территориальных органов внутренних дел должны всегда помнить, что работа по профилактике коррупции направлена не на противника, а на коллег, сослуживцев. Их приоритетная задача — не уличить и наказать коллег по работе, а уберечь и защитить их от коррупционных рисков, коррупционного влияния, удержат от преступления, помочь понять опасность коррупции, правильно квалифицировать поступки и события, вовремя остановиться, найти правильный выход из сложных ситуаций.

7. *Принцип сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами в противодействии коррупции.* К работе по профилактике коррупции должны привлекаться все общественные институты, созданные в органах внутренних дел: офицерские собрания (например, при рассмотрении фактов нарушения сотрудниками Кодекса этики, допущения коррупционных фактов, не являющихся правонарушениями), ветеранские организации (к участию в аттестационной комиссии, а также при проведении мероприятий воспитательного характера), иные общественные организации (например, при проведении мероприятий правового просвещения)³³.

Далее необходимо рассмотреть термин «*полицейская коррупция*», возникший в начале 1960-х гг. и означавший получение официальным лицом полиции денежного вознаграждения или материальных ценностей за умышленное невыполнение своих служебных обязанностей, а также предоставление необоснованного (несправедливого) предпочтения одной из сторон³⁴.

Параллельно с конкретизацией и детализацией понятия «коррупция в правоохранительных органах» в криминологической литературе осуществлялись попытки его универсального определения.

³³ Бараненкова И. В. Указ. соч. С. 8.

³⁴ McMullan M. Theory of corruption // Sociological review. 1961. № 9(2). P. 181–200.

Одна из первых таких попыток была предпринята в 1974 г. зарубежными социологами Дж. Рубаком и Т. Беркером, рассматривавшими коррупцию как проблему, прежде всего, этического плана, которая лишь впоследствии достигла уровня правовой и административной проблемы. В рамках данного этического контекста коррупция определялась как «девиантное, бесчестное, ненадлежащее, неэтичное или криминальное поведение со стороны полицейского»³⁵.

Более удачной была попытка социолога Дж. Клейнинга, сделавшего акцент на мотивацию: «Полицейские офицеры действуют коррумпированно, если при выполнении (либо при умышленном невыполнении) своих служебных обязанностей они действуют в первую очередь с намерением получить в дальнейшем личную выгоду либо выгоду для своего подразделения»³⁶.

Представляются интересными экспертные мнения о полицейской коррупции российских ученых. Так, А. А. Макаров определяет коррупцию в ОВД как подкуп (получение, обещание, предложение, дача или вымогательство взятки), любое другое противоправное использование сотрудниками органов внутренних дел своего статуса для незаконного получения каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот имущественного характера) для себя либо незаконное предоставление преимуществ любым другим лицам, вне зависимости от совершения данных деяний лично или через посредников, вопреки законным интересам личности, общества и государства³⁷.

Актуальным видится подход к определению полицейской коррупции российского авторского коллектива: коррупция в органах внутренних дел — это использование сотрудниками своего статуса (служебных полномочий) в ходе осуществления правоохранительной деятельности, а также деятельности управленческого характера в своих интересах либо в интересах третьих лиц или групп за материальное вознаграждение³⁸.

³⁵ *Roebuck J. B., Barker T.* A typology of police corruption // *Social problems*. 1974. Vol. 21. P. 423–437.

³⁶ *Kleining J.* The ethics of policing. Cambridge, 1996. P. 166.

³⁷ *Макаров А. А.* Развитие организационно-экономического механизма противодействия коррупции в системе органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2009. С. 7.

³⁸ *Предупреждение коррупции в органах внутренних дел и формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел* : учеб. пособие. М., 2014. С. 33.

Анализ коррупции как комплексного, сложного явления позволяет предложить различные ее классификации. Лучшую классификацию полицейской коррупции, по признанию большинства криминологов, представляет иерархическая типология коррупционных действий, разработанная Дж. Рубаком и Т. Беркером и включающая 9 типов (табл.).

Таблица. **Типы полицейской коррупции**³⁹

Тип коррупции	Содержание
1. Коррупция служебных полномочий	Офицер полиции получает материальные ценности и преимущества (бесплатные угощения, различные виды услуг), не нарушая при этом требования закона
2. Прием подачек	Принятие товаров, сервиса или денег от частных лиц или компаний за создание благоприятных условий для их бизнеса
3. Ситуационные кражи	Кража вещей у арестованных, жертв ДТП, а также погибших граждан
4. Взятничество	Принятие взятки за невыполнение служебных обязанностей (отказ в регистрации заявления потерпевшего, неполная регистрация пропавшего имущества и т. п.)
5. Протезирование незаконной деятельности	Прикрытие и протезирование лиц, без которых тот или иной вид нелегального бизнеса не может функционировать стабильно (защита проституток, охрана наркопритонов и порноиндустрии)
6. «Решение вопросов»	Прекращение уголовного дела, прекращение уголовно-процессуальных действий, аннулирование штрафных квитанций
7. Непосредственная криминальная активность	Совершение преступлений против личности или собственности по корыстным мотивам
8. Система внутреннего взятничества	Купля-продажа служебных привилегий (отпуск в летнее время, удобный график работы, продвижение по службе, внеочередное получение звания)
9. Подтасовка	Фальсификация и подтасовка улик, подбрасывание вещественных доказательств во время обыска

Каждый из приведенных девяти типов предлагается оценивать по пяти квалификационным признакам: содержание действий и роль исполнителей; перечень нарушаемых норм; групповой характер совершения; степень организованности совершаемых правонарушений; реакция руководства.

Для более детального познания природы коррупционной преступности, ее структуры, основных закономерностей и особенностей квалификации необходимо привести классификацию коррупционных преступлений, которая регламентирована Указанием Генпрокуратуры России, МВД России от 1 февраля 2016 г. № 65/11/1 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»⁴⁰.

³⁹ *Roebuck J. B., Barker T.* Op. cit. P. 423–437.

⁴⁰ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Настоящий документ определил Перечень преступлений коррупционной направленности:

1. К преступлениям коррупционной направленности относятся противоправные деяния, имеющие все перечисленные ниже признаки:

— наличие надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния, к которым относятся должностные лица, указанные в примечаниях к ст. 285 УК РФ, лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечаниях к ст. 201 УК РФ;

— связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;

— обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц);

— совершение преступления только с прямым умыслом.

Исключением являются преступления, хотя и не отвечающие указанным требованиям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международно-правовыми актами и национальным законодательством, а также связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного представления такой выгоды.

2. Преступления, относящиеся к перечню без дополнительных условий:

— ст. ст. 141¹, 184, п. «б» ч. 3 ст. 188, ст. 204, п. «а» ч. 2 ст. 226¹, п. «б» ч. 2 ст. 229¹, ст. ст. 289, 290, 291, 291¹.

3. Преступления, относящиеся к перечню при наличии определенных условий:

3.1. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке основного преступления отметки о его коррупционной направленности:

— ст. ст. 174, 174¹, 175, ч. 3 ст. 210.

3.2. Преступления, относящиеся к перечню в соответствии с международными актами при наличии в статистической карточке основного преступления отметки о его коррупционной направленности:

— ст. ст. 294, 295, 296, 302, 307, 309.

3.3. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления с корыстным мотивом:

— пп. «а» и «б» ч. 2 ст. 141, ч. 2 ст. 142, ст. ст. 170, 201, 202, ч. 2 ст. 258¹, ст. ст. 285, 285¹, 285², 285³, чч. 1, 2 и п. «в» ч. 3 ст. 286, ст. 292, чч. 2 и 4 ст. 303, ст. 305.

3.4. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации:

— ч. 4 ст. 188, п. «в» ч. 3 ст. 226, ч. 3 ст. 226¹, ч. 2 ст. 228², п. «в» ч. 2 ст. 229, чч. 3 и 4 ст. 229¹.

3.5. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, и с корыстным мотивом:

— чч. 3 и 4 ст. 183, п. «б» ч. 4 ст. 228¹, п. «б» ч. 2 ст. 228⁴, ч. 3 ст. 256, ч. 2 ст. 258, ч. 3 ст. 258¹, п. «в» ч. 2 и ч. 3 ст. 260, чч. 1 и 3 ст. 303, ст. ст. 322¹, 322², 322³.

3.5.1. Преступления, отнесение которых к перечню зависит от даты возбуждения уголовного дела при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, и с корыстным мотивом:

— п. «б» ч. 3 ст. 228¹ (дата < 01.01.2013).

3.6. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметок о коррупционной направленности преступления, о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, с использованием своего служебного положения:

— чч. 3 и 4 ст. 159, чч. 3 и 4 ст. 159¹, чч. 3 и 4 ст. 159², чч. 3 и 4 ст. 159³, ст. 159⁴, чч. 3 и 4 ст. 159⁵, чч. 3 и 4 ст. 159⁶, чч. 3 и 4 ст. 160, чч. 3 и 4 ст. 229.

3.7. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным

лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, с использованием своего служебного положения и с корыстным мотивом:

— ч. 5 ст. 228¹.

4. Преступления, которые могут способствовать совершению преступлений коррупционной направленности, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке сведений о совершении преступления, связанного с подготовкой, в том числе мнимой, условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества либо незаконного представления такой выгоды:

— ст. ст. 159, 159¹, 159², 159³, 159⁴, 159⁵, 159⁶ (за исключением случаев, указанных в п. 3.6), 169, 178, 179.

Среди ученых и практиков нет единого мнения о том, какие конкретно уголовно-правовые деяния следует считать проявлениями коррупции. Сложность ситуации обусловлена тем, что преступления, которые предлагается рассматривать в качестве коррупционных, охватываются составами статей, расположенных в различных главах УК РФ.

Коррупция дифференцируется в зависимости от вида государственной службы, где она имеет объективированное проявление: коррупция в системе государственной гражданской службы, военной службы и правоохранительной службы в зависимости от формы проявления, а также правовых норм, которые нарушаются в результате коррупции⁴¹.

В зависимости от должностной категории сотрудников и работников органов внутренних дел выделяют коррупцию среди рядового и начальствующего состава.

Коррупция среди рядовых сотрудников ОВД наиболее распространена в системе МВД России. Опасность указанного вида коррупции определяется тем обстоятельством, что потерпевшими становятся, как правило, обычные люди, не склонные к нарушению законов. Сотрудников ОВД население рассматривает не только в качестве работников правоохранительного органа, но и как представителей государства. Сталкиваясь с фактами поборов, вымогательства взяток со стороны коррумпированных сотрудников ОВД, граждане неизбежно проецируют свое не-

⁴¹ Куракин А. В. Административно-деликтологическая характеристика коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 38–50.

гативное отношение не только на правоохранительные органы, но и на всю власть в целом. Достаточно высокий уровень коррумпированности рядовых сотрудников ОВД формирует у населения устойчиво негативные взгляды в отношении государственных институтов и разрушает веру в справедливость, закон и порядок.

Коррупция среди начальствующего состава ОВД обусловлена наличием у лиц начальствующего состава более высокого должностного положения в системе ОВД, возможностью отдавать приказы рядовым сотрудникам, значительным объемом полномочий, определенным опытом работы в правоохранительных органах и знаниями законодательства, что позволяет коррупционерам осуществлять противоправную деятельность на высоком интеллектуальном уровне и довольно длительный период времени.

В зависимости от периодичности совершения коррупционных актов в системе ОВД выделяют систематическую и эпизодическую коррупцию.

Сущность *систематической коррупции* проявляется в длительности и устойчивости коррупционных связей между сотрудниками ОВД и гражданами или юридическими лицами.

Эпизодическая коррупция представляет собой отдельные деяния коррупционного характера, периодически совершаемые сотрудниками ОВД в целях личного обогащения.

Данный вид коррупции не предполагает межличностных коррупционных связей сотрудников ОВД с гражданами либо юридическими лицами. Обычно такие контакты ограничиваются одним случаем, в ходе которого сотрудник ОВД, получив от гражданина либо юридического лица определенное вознаграждение за коррупционную услугу, больше с ним не встречается.

В зависимости от направленности коррупционных актов в системе ОВД можно выделить горизонтальную и вертикальную коррупцию. При наличии *горизонтальной коррупции* отношения устанавливаются непосредственно между физическими или юридическими лицами и сотрудниками ОВД. *Вертикальная коррупция* предполагает более сложный характер коррупционных связей, когда сотрудники ОВД, получающие незаконное вознаграждение от граждан либо юридических лиц, часть оставляют себе, а определенную долю своей неправомерной прибыли направляют вышестоящему руководству, которое, в свою очередь, не создает препятствий для их незаконной деятельности.

В зависимости от активности сотрудников и работников ОВД в процессе реализации коррупционных деяний коррупцию можно разделить

на активную и пассивную. *Активная коррупция* — получение незаконного вознаграждения от граждан либо юридических лиц. *Пассивная коррупция* — противоправное бездействие сотрудника ОВД, невыполнение своих должностных обязанностей в целях получения незаконного вознаграждения.

Говоря о субъекте коррупции как элементе состава преступления, Г. М. Миньковский предлагал в качестве субъекта рассматривать не только должностных лиц, но и всех служащих органов управления и правосудия⁴².

Б. В. Волженкин считает, что субъектом коррупции как противоправного деяния является должностное лицо. Кроме того, по его мнению, такие деяния обладают следующими юридическими признаками: деяние осуществляется вопреки интересам службы с использованием служебного положения; наличием конкретного умысла; нацеленностью на достижение корыстной цели⁴³.

Обе точки зрения представляют интерес, но думается, что наиболее верное решение этого вопроса обосновал И. И. Карпец. На взгляд ученого, не следует придумывать состав преступления коррупции, «потому что ни в одном законодательстве мира понятия “коррупция” как состава преступления нет, ибо это не состав преступления, а явление, аналогичное такому явлению, как преступность, и многим другим социальным явлениям»⁴⁴.

Ученый правильно считал, что борьба с коррупцией не укладывается в чисто законодательные рамки, а задача состоит в выборе из общей массы законодательных актов тех, которые ближе всего прикасаются к понятию коррупции, и выборе тех составов преступлений, которые наиболее характерны для определения их как составных частей коррупции в уголовном порядке⁴⁵.

К коррупционным следует отнести и другие, совершенные с использованием служебного положения и из корыстных побуждений деяния, в том числе в качестве коррупционных могут рассматриваться некоторые преступления, совершаемые в сфере экономической деятель-

⁴² Миньковский Г. М. Проблемы правового регулирования борьбы с коррупцией и возможности применения мер правового характера // Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. М., 1993. С. 15.

⁴³ Волженкин Б. В. Коррупция и уголовный закон // Правоведение. 1991. № 6. С. 20.

⁴⁴ Карпец И. И. Организованная преступность как социальная и юридическая проблема, ее тенденции и причины // Организованная преступность. М., 1993. С. 13–14.

⁴⁵ Там же. С. 15.

ности⁴⁶, содержащиеся в главе 22 УК РФ. Вместе с тем некоторые авторы предлагают включать в их число также и деяния, закрепленные главой 23 УК РФ⁴⁷.

Таким образом, большинство специалистов сходится в одном: уголовно-правовых норм, предусматривающих наказание за различные проявления коррупции, достаточно много, и не обязательно все проявления коррупционного поведения квалифицировать только как должностные преступления. Как отмечает Н. Ф. Кузнецова, «теперь можно наказывать не только за получение взятки, но и за коррупционное покровительство, попустительство и давление»⁴⁸.

Однако недостаточно последовательной является позиция законодателя в оценке коррупционного поведения. Так, федеральные законы «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ст. 11) и «Об общих принципах организации местного самоуправления»⁴⁹ (ст. 60) запрещают государственным и муниципальным служащим получать от физических и юридических лиц любые вознаграждения, в том числе деньги, подарки или услуги. Это же правоограничение закреплено и в Положении о службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (утв. Указом Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613)⁵⁰, и, конечно же, отражено в нормативных актах, регламентирующих правоохранительную службу в других органах исполнительной власти.

Иную позицию представляет Гражданский кодекс РФ. В статье 575 он позволяет государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с должностным положением или исполнением служебных обязанностей получать обычные подарки, стоимость которых не превышает пяти минимальных размеров оплаты труда. Между

⁴⁶ *Наумов А. В.* Ответственность за коррупционные преступления по законодательству России, европейских стран и США (Сравнительно-правовой анализ) // *Организованная преступность и коррупция. Исследования, обзоры, информация : социально-правовой альманах.* Екатеринбург, 2000. Вып. 1. С. 77.

⁴⁷ См., напр.: *Максимов С. В.* Комментарий об ответственности за коррупционные преступления в сфере негосударственной службы // *Россия и мировой опыт противодействия коррупции : мат-лы конф.* М., 2000. С. 169–201.

⁴⁸ *Кузнецова Н. Ф.* Из выступления на конференции «Россия и мировой опыт противодействия коррупции». М., 2000. С. 67–68.

⁴⁹ *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ* // *Рос. газета.* 2003. 8 окт.

⁵⁰ *Рос. газета.* 2003. 11 июня.

тем представляется обоснованным мнение, что получение должностными лицами либо передача им вознаграждения в связи с их служебным статусом или деятельностью должно расцениваться как взяточничество, если:

- имело место вымогательство;
- вознаграждение обуславливало конкретное, в том числе правомерное, служебное действие либо бездействие должностного лица;
- вознаграждение передавалось должностному лицу за незаконное деяние⁵¹.

Примечательно, что постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»⁵² не делает каких-либо разъяснений нормы, содержащейся в п. 3 ст. 575 ГК РФ. Очевидно, что Верховный Суд стоит на позиции: любое получение должностным лицом вознаграждения за действия (бездействие) по службе запрещено законом и влечет уголовную ответственность за взяточничество. В целях совершенствования законодательства, регулирующего борьбу с коррупцией, представляется убедительным предложение исключить из Гражданского кодекса РФ упоминание о подарках государственным служащим и служащим муниципальных образований⁵³.

С учетом сказанного можно сделать вывод о том, что коррупционное противоправное деяние проявляется в запрещенном нормами права использовании лицом, уполномоченным осуществлять государственные или муниципальные управленческие функции, своего статуса для получения имущества, услуг или льгот, а равно предоставление ему таких преимуществ заинтересованным лицом, а также подстрекательство к названным деяниям или посредничество в них, совершаемые вопреки законным интересам личности, общества и государства⁵⁴.

Таким образом, коррупция — это не только форма преступного обогащения бюрократического государственного аппарата путем теневого взаимодействия с хозяйственными и иными структурами жизнедеятельности общества. Коррупция — основной источник криминализации общественной жизни, ее деградации. Именно коррупция является как ус-

⁵¹ Волженкин Б. «Обычный подарок» или взятка? // Законность. 1997. № 4. С. 26–27.

⁵² Рос. газета. 2013. 17 июля.

⁵³ Гаухман Л. Коррупция и коррупционные преступления // Законность. 2000. № 6. С. 6.

⁵⁴ Ясов Д. А. Антикоррупционная деятельность в органах внутренних дел : учеб.-метод. пособие. Ставрополь, 2011. С. 12–14.

ловием, так и последствием функционирования теневой экономики, катализатором усиления имущественной дифференциации общества, падения нравов и деградации общественно-политической жизни⁵⁵.

Контрольные вопросы:

1. Каковы основные этапы развития российского законодательства по противодействию коррупции?
2. Раскройте основные сходства и различия понятий «мздоимство» и «лихоимство».
3. Что означают термины «коррупция» и «полицейская коррупция»?
4. Перечислите признаки и принципы коррупции.
5. Дайте характеристику видам коррупции.

⁵⁵ *Предупреждение коррупции в органах внутренних дел и формирование анти-коррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел* : учеб. пособие. С. 33.

§ 2. Характеристика и детерминанты коррупции

В 2015 г. ВЦИОМ осуществил мониторинг результатов борьбы с коррупцией в России. Оказалось, что аресты коррупционеров во власти и другие меры не остались без внимания. Результаты работы в этом направлении сегодня отмечают около половины наших сограждан — 48%. В 2005 г. таковых было только 30%. Перелом, по мнению социологов, наступил совсем недавно⁵⁶.

Сотрудники ВЦИОМа задали россиянам традиционный вопрос: «Заметили ли Вы борьбу с коррупцией?». 10% респондентов ответили, что для этого в стране делается много; 38 — результаты есть, но они не слишком значительны; 33 — все остается, как было; 13% видят усиление коррупции. Остальные опрошенные затруднились ответить. В 2005 г. 44% респондентов не видели улучшений и 21% опрошенных ощущали лишь ухудшение.

По данным различных социологических опросов⁵⁷ российских граждан, к фактам коррупции, как правило, относят:

- получение фирмой заказа от органа власти на строительство по цене гораздо большей, чем принято на строительном рынке, с последующим «откатом» (78%);
- сдачу должностным лицом в аренду государственного имущества, получение за это дополнительного вознаграждения (78%);
- голосование депутатом в поддержку законопроекта за вознаграждение (74%);
- продвижение за определенную услугу в очереди на муниципальное жилье (74%);
- выдачу врачом за вознаграждение больничного листа (58%);

⁵⁶ URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115189> (дата обращения: 19.12.2015).

⁵⁷ URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115190> (дата обращения: 28.12.2015).

— устройство прокурором района своей дочери (сына) учителем в школу для получения ею (им) в ускоренном порядке муниципального жилья (46%);

— вручение студентом экзаменатору бутылки коньяка или коробки конфет для получения хорошей оценки (31%);

— устройство чиновником своей жены на работу в фирму, деятельность которой он контролирует в рамках своих обязанностей (30%);

— принятие чиновником приглашения бизнесмена поужинать в ресторане после решения им проблемы предпринимателя (26%).

Социологи отмечают, что с начала 2015 г. удалось достичь заметных успехов. За этот период уровень коррупционности в стране значительно снизился как на федеральном, так и на местном уровнях. До 2015 г. россияне не видели значительных результатов от действия властей в этой сфере. Но на сегодняшний день ситуация изменилась⁵⁸. В качестве примера можно привести арест главы Республики Коми В. Гайзера и других представителей со стороны руководства. Как показал опрос, новость об аресте известна 60% россиян. При этом каждый четвертый, слышавший о произошедшем, после данного случая стал лучше относиться к руководству страны. 39% считают повторение подобного сценария вполне вероятным в своем регионе. Интересно, что среди жителей мегаполисов так думает больше половины, среди жителей малых городов — чуть более трети⁵⁹.

Еще одна тенденция: в России уменьшается число граждан, думающих, что органы власти являются сферой, наиболее пораженной коррупцией. Если в марте 2015 г. 34% респондентов ставили местные власти на первое место по коррупции, то в октябре — 17%. В отношении федеральных властей цифры изменились аналогично — с 17 до 9%.

Первую строчку в «антирейтинге» заняла ГИБДД (с марта по октябрь 2015 г. наблюдается рост с 25 до 32%). В тройку лидеров также вошли полиция (21%) и сфера медицины (21%)⁶⁰.

Коррупцией так или иначе поражены многие страны. Для того чтобы оценить ее реальные масштабы, международное движение по противодействию коррупции Transparency International представляет данные

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ URL: <http://www.rg.ru/2015/09/21/gaizer.html> (дата обращения: 20.11.2015).

⁶⁰ URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115189> (дата обращения: 19.12.2015).

Индекса восприятия коррупции (далее — ИВК) — это ежегодный составной индекс, измеряющий уровень восприятия коррупции в государственном секторе различных стран. Индекс выходит ежегодно с 1995 г. В 2015 г. в ИВК представлены 168 стран. Они ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов, где ноль получают страны с самым высоким уровнем восприятия коррупции, а 100 — с самым низким. Россия заняла 119 место (29 баллов), оказавшись в одном ряду с Азербайджаном, Гайаной и Сьерра-Леоне. В прошлом году наша страна получила 27 баллов и заняла 136 место.

Первые три места в ИВК-2015 заняли Дания (91 балл), Финляндия (90 баллов) и Швеция (89 баллов), а последние три — Афганистан (11 баллов), Северная Корея и Сомали (по 8 баллов)⁶¹.

Индекс восприятия коррупции подсчитан на основании данных 12 различных источников (подготовленных 11 организациями), которые отражают восприятие коррупции в мире в течение последних двух лет.

Приведем комментарий вице-президента Transparency International Елены Панфиловой: «Предсказуемое изменение места России в “Индексе восприятия коррупции” вызвано объективной реальностью сжимания коррупционной “кормовой базы” в силу текущей экономической ситуации, а также введением в правовое поле целого ряда весьма обременительных для публичных должностных лиц ограничений в части декларирования имущества и доходов, а также владения зарубежной собственностью»⁶².

В целях расширения антикоррупционного кругозора рассмотрим передовой зарубежный опыт противодействия коррупции в полиции и органах государственной власти в странах с наименьшим и, соответственно, лучшим индексом восприятия коррупции, таких как Дания, Финляндия и Швеция.

Противодействие коррупции в полиции за рубежом. Тема коррупции в полиции актуальна для многих стран. Из значительного комплекса проблем, существующих в сфере полицейской деятельности, ни одна не приносит столько вреда, сколько коррупция⁶³. Именно поэтому за рубежом постоянно уделяется внимание предупреждению, выявлению и пресечению коррупции в полиции.

⁶¹ URL: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiaia-korruptcii/indeks-vospriatiaia-korruptcii-2015-rossiia-podnialas-na-119-mesto> (дата обращения: 19.12.2015).

⁶² Там же.

⁶³ *Николайчик В. М.* Профилактика коррупции в полиции США // США и Канада: экономика, политика, культура. 1999. № 10. С. 95.

В целях ограничения распространения коррупции в полиции мировое сообщество выработало множество форм и методов борьбы с ней. В современных демократических правовых государствах сложилась определенная система мер по борьбе с коррупцией, основанная на признании права человека и гражданина на четкое, законное исполнение полицией своих служебных обязанностей.

В качестве эффективных мер противодействия коррупции в полиции следует выделить:

1. *Правовые меры.* Это направление предполагает развитие антикоррупционного законодательства. В первую очередь, предупреждению, выявлению и пресечению коррупции в полиции служат всеобщие основополагающие принципы и стандарты полицейской деятельности, установленные в международных документах. Так, в Декларации «О полиции», принятой Парламентской ассамблеей Совета Европы (Страсбург, 8 мая 1978 г.), говорится о том, что в обязанности полиции, которая является государственной службой, входит поддержание и охрана правопорядка. При этом полицейский должен действовать честно, беспристрастно и с чувством собственного достоинства. В частности, он должен воздерживаться от всех проявлений коррупции и решительно противодействовать им.

Генеральная Ассамблея ООН 17 декабря 1979 г. утвердила Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, в ст. 7 которого устанавливается, что «должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают каких-либо актов коррупции. Они также всемерно препятствуют любым актам коррупции и борются с ними».

Всеобщие стандарты борьбы с коррупцией в полицейских ведомствах и органах, утвержденные на 71-й Генеральной ассамблее Интерпола 21–24 октября 2002 г. в Камеруне, закрепляют универсальные правовые рамки статуса и деятельности полицейских служащих.

В интересах борьбы с коррупцией разрабатываются как законодательные нормы предупредительного характера, направленные на ее предотвращение, так и меры уголовно-правового воздействия на лиц, нарушивших соответствующие запреты.

Законодательство всех без исключения европейских стран предусматривает уголовную ответственность за различные коррупционные преступления.

2. *Административно-правовые меры.* Этот блок подразумевает закрепление стандартов и запретов в полицейской деятельности, определенных в нормативных правовых актах (законы, уставы, кодексы, прави-

ла, инструкции и т. д.). Содержание концепций предупреждения и пресечения коррупции в системе полицейской деятельности зарубежных государств преимущественно сводится к детальному определению административно-правового положения полицейского. Законодательством западных стран полицейская служба рассматривается как особый вид государственной службы со своими четко очерченными границами. При этом корпус полицейских служащих обязан подчиняться жестко контролируемым этическим и дисциплинарным нормам. Для этой цели в ряде стран приняты этические кодексы, кодексы чести полицейских, стандарты поведения, модельные правила и т. п.

В США Модельные правила профилактики коррупции в полиции включают в себя определение и соблюдение профессиональных стандартов: каждый сотрудник обязан соблюдать кодекс профессиональной этики, каждый новый сотрудник обязан знакомиться с данным кодексом и поставить на одном из экземпляров свою подпись в знак согласия с его предписаниями⁶⁴.

В Германии, согласно Закону ФРГ «О борьбе с коррупцией» (1997 г.)⁶⁵, ограничивается возможность государственных служащих заниматься дополнительной деятельностью, ужесточены меры наказания за декларирование получаемых доходов, подарков. Введен контроль за доходами и имуществом сотрудников правоохранительных органов и членов их семей. Строгая регламентация поведения полицейских подкреплена подконтрольностью их действий со стороны соответствующих органов. В полиции зарубежных государств придается большое значение обеспечению собственной безопасности в противодействии коррупции, для этих целей в ее органах создаются специализированные подразделения, предназначенные для расследования нарушений законности в сфере полицейской службы, выделяются специальные сотрудники. Например, в структуре Скотланд-Ярда (Англия) имеется особое секретное антикоррупционное подразделение, которое действует под прикрытием коммерческой фирмы.

Автор книги о проблеме коррупции в рядах полиции Великобритании Грэм Маклаган рассказывает о созданной в 1993 г. специальной группе под кодовым наименованием «отряд призраков». Ее агенты в свое время объявили знакомым, что ушли из полиции по разным причинам:

⁶⁴ Там же. С. 98.

⁶⁵ Закон о борьбе с коррупцией в ФРГ 1997 г. (г. Берлин, Германия) : принят Бундестагом 22 июля 1997 г. : вступил в силу 13 августа 1997 г. URL: http://personal.med.uni-rostock.de/.../Gesetz_zur_Bekaeampfung_der_.pdf (дата обращения: 07.03.2014).

по болезни, в силу того, что не сработались с коллегами, и т. д. С тех пор эти люди вели двойную жизнь, получая зарплату через тайные каналы и следя за деятельностью полиции уже «со стороны»⁶⁶.

В настоящее время в некоторых зарубежных государствах (Дания, Новая Зеландия, Швеция, Норвегия, Финляндия, Сингапур) удалось с помощью административно-правовых средств снизить коррупцию в полиции до возможно минимального уровня, не представляющего серьезной опасности для государства и общества⁶⁷.

3. *Социальные меры* направлены на развитие привлекательности и стабильности службы в полиции за счет создания комплекса благоприятных социальных условий (высокая зарплата, социальные льготы, качественное медицинское обслуживание, бесплатное образование, гарантирующее карьерный рост, и др.). Используя различного рода материальные стимулы, государство исходит из того, что слабое финансирование органов полиции — фактор, который питал и питает коррупцию. И наоборот, достойные и респектабельные условия полицейской деятельности стимулируют полицейских дорожить службой и собственной репутацией. Так, в 1980-х гг. в полиции США были значительно увеличены должностные оклады сотрудников полиции, благодаря чему полицейские стали относиться к так называемому среднему классу американского общества. Кроме того, в целях противодействия коррупции были введены дополнительные социальные льготы — медицинская страховка, бесплатное высшее образование, льготное кредитование, высокое пенсионное обеспечение и т. д. Это сделало службу в полиции крайне привлекательной и породило здоровую конкуренцию на этапе отбора кандидатов на службу. Аналогичные мероприятия были проведены в Канаде, Японии, большинстве европейских стран. Однако, как показывает практика, применяемый во многих странах мира принцип, согласно которому высокая зарплата чиновников, полицейских и судей является своего рода противоядием от взяточничества, срабатывает далеко не всегда: выше жизненный уровень — выше и запросы⁶⁸.

4. *Идейно-нравственное и морально-этическое воспитание* сотрудников полиции. Бывший министр внутренних дел Великобритании Дэвид Бланкетт заявил, что законопослушному лондонцу вряд ли когда-

⁶⁶ McLagan G. Bent Coppers. London, 2003. Ch. 16.

⁶⁷ Спицнадель В. Б., Белова К. В. Коррупция. История и современность. М., 2007. С. 7.

⁶⁸ Колонтаевский Д. В. Противодействие коррупции в полиции за рубежом : альманах современной науки и образования. 2010. № 1(32). С. 53–56.

либо придется лично столкнуться с полицейской коррупцией. Стражу порядка в Великобритании якобы невозможно дать взятку. Его коллега, бывший глава Скотланд-Ярда, И. Блэр более сдержан в своих оценках. По его словам, «Скотланд-Ярд — это самое “чистое” из всех полицейских подразделений больших городов мира, но не секрет, что небольшая его часть все же способна уступить различным соблазнам, когда имеет дело с организованной преступностью»⁶⁹. Как считают руководители МВД и полиции, чтобы выработать у полицейских честность и неподкупность, необходимо применять к ним специальные меры воспитательного характера и психологического воздействия.

Некоторые методы выявляют нечистых на руку офицеров полиции в Великобритании. Во-первых, для полицейских устраивается своеобразная «проверка на честность», а именно, когда они этого не подозревают, их подвергают сильному искушению взять «мзду» или присвоить вещественное доказательство. Во-вторых, систематически отслеживается их образ жизни, из чего делаются соответствующие выводы. В-третьих, задействуется субъективный фактор, например, доверие начальника — если офицер перестает им пользоваться, его снимают с секретной работы. Не последнее место занимает и такой воспитательный прием: детективу дают понять, что лучше потерпеть неудачу в расследовании, чем себя скомпрометировать.

Кроме того, по мнению британских руководителей полиции, необходима масштабная и кропотливая работа государства с гражданами по развитию и укреплению ментальных установок неприятия коррупции в обществе⁷⁰.

5. *Обеспечение гласности и открытости полицейской деятельности*, возрастающий уровень подотчетности высших должностных лиц полиции, что значительно препятствует коррупционным злоупотреблениям. Например, в Голландии существует практика постоянной отчетности и гласности в вопросах обнаружения коррупции и обсуждения последствий-наказаний за коррупционные действия. Ежегодно министр внутренних дел этой страны представляет доклад Парламенту об обнаруженных фактах коррупции и принятых мерах по наказанию лиц, замешанных в коррупции. Большую роль в обеспечении этих мер играют средства массовой информации, которые освещают любые коррупционные происшествия, дела, случаи, процессы.

⁶⁹ Там же.

⁷⁰ Там же. С. 56.

6. *Взаимодействие полиции с гражданским обществом*, активизация гражданской инициативы, привлечение к работе групп и отдельных граждан; учет мнения граждан, разбор жалоб населения на коррупционные проявления в действиях полицейских.

Приоритетным направлением в предупреждении и пресечении коррупции в органах полиции является работа с жалобами граждан и внутриведомственными жалобами на служебные злоупотребления в целях получения личной выгоды. Исследование показывает, что перераспределение обязанностей среди сотрудников полиции, информирование общественности о ходе расследований о выявленных фактах коррупции также способствуют укреплению законности в полиции и борьбе с коррупцией. Руководство полиции несет персональную ответственность за факты коррупции среди подчиненных. В случае выдвижения обвинения в коррупции против сотрудника полиции обязательной проверке подлежит работа руководства, а также работа подчиненных такого сотрудника.

Широко использует общественность в административно-правовом механизме предупреждения и пресечения коррупции в полиции правительство Китая, где создана система поощрений и стимулов гражданам, способствующим выявлению фактов коррупции среди полицейских. В частности, в Китае того, кто представит правоохранительным органам информацию о злоупотреблениях полицейских служебным положением, премируют крупными денежными суммами. При этом размер вознаграждения напрямую зависит от стоимости имущества, конфискуемого по делам о коррупции.

Сегодня известны различные формы контроля за деятельностью полиции со стороны гражданского общества. Например, создание независимых контролирующих органов типа получившей большую известность Независимой комиссии по борьбе с коррупцией (Гонконг) или института омбудсмена (Южная Африка).

Характерной особенностью борьбы с коррупцией в полиции за рубежом являются доведение расследования громких дел до конца и опубликование результатов судебных процессов. Например, осенью 2009 г. в Канаде после многих отсрочек закончено одно из самых резонансных дел о коррупции среди полицейских. Решение Апелляционного суда Канады о рассмотрении дела было принято спустя 5 лет после вынесения обвинений и 10 лет после начала расследования⁷¹. В США разразился

⁷¹ *Jones Allison* (CP) // The Canadian Press. 2009. Oct. 28. P. 27.

громкий коррупционный скандал, в который оказался вовлеченным бывший шеф нью-йоркской полиции Б. Керик, один из ближайших сподвижников бывшего мэра Нью-Йорка Р. Джулиани⁷².

Подобные коррупционные скандалы с участием полицейских служащих различного ранга не редкость, что говорит о крайней сложности борьбы с коррупцией.

Секрет наименьшего уровня коррупции в Дании заключается в разнообразных антикоррупционных инициативах, например: Датском агентстве международного развития, Датском агентстве по кредитованию экспортных операций, Торговом совете Дании, Фонде индустриализации для развивающихся стран, Конфедерации датской промышленности. Компании, входящие в ассоциацию «Датское агентство международного развития», априори включают в свои контракты антикоррупционные положения, поскольку как члены ассоциации подписали декларацию о неприменении взяточничества. Несоблюдение данных положений может привести к расторжению контракта и отказу вести дела с ними как с ненадежными партнерами в будущем. Поэтому политика Датского агентства международного развития активно способствует здоровым бизнес-отношениям.

Следует отметить, что в стране широко применяются многообразные профессиональные этические кодексы, в том числе и кодекс чести чиновников. Существует гласность и открытость на уровне правительства, специальных контрольно-надзирающих органов. Весьма развита гражданская инициатива, что облегчает создание комфортных социальных условий и взаимоотношений в маленькой стране.

Финляндия занимает почетное 2-е место в мировом рейтинге, и поэтому заслуживают рассмотрения те факторы, которые обеспечили ей низкий уровень коррупции, а именно:

- политическая, финансовая и кадровая независимость системы правосудия;
- независимые СМИ;
- открытость процесса принятия решений должностными лицами;
- минимизация вмешательства государства в экономический сектор;
- государственная гарантия защиты лиц, оказавших компетентным органам содействие в борьбе с коррупцией;
- адекватная система внутреннего и внешнего контроля за действиями должностных лиц, широкие полномочия в этой области у канц-

⁷² *Offentliche Sicherheit*. Ostereich, 2008. № 3–4. L. 33.

лера юстиции, парламентского уполномоченного по правам человека, парламента;

— достойный уровень зарплаты государственных служащих, наличие «социального пакета» (пенсионное обеспечение, выходное пособие), размер которого устанавливается по выслуге лет;

— морально-психологический настрой общества и всего корпуса должностных лиц на неприятие коррупции.

Следует признать, что нет какой-то специфической «финской модели» борьбы с коррупцией. Просто основные антикоррупционные принципы Финляндии: прозрачность процесса отправления власти, обеспечение законности в государственной администрации, ответственность и добропорядочность государственных должностных лиц и служащих — своевременно и эффективно поддерживаются рядом законодательно-правовых регуляций.

В Уголовном кодексе Финляндии само слово «коррупция» не упоминается. Вместо этого говорится о взяточничестве чиновников, за которое предусматривается наказание (от штрафа до тюремного заключения). В соответствии с законом «О государственных служащих» чиновникам запрещается принимать подарки, угощения, пользоваться услугами увеселительного характера за счет заинтересованных лиц, на прохождение дел которых они могут оказать влияние. Высшие должностные лица страны (в том числе члены правительства и депутаты парламента) обязаны периодически представлять декларации о своих доходах и их источниках, которые обычно предаются публичной огласке.

Контроль осуществляют судебные и правоохранительные органы. Для рассмотрения обвинений против такой категории должностных лиц, как члены правительства, канцлер юстиции, члены Верховного или административного судов, есть специальный институт — Государственный суд. Этот суд может также рассматривать обвинения и против президента страны.

Государственная служба всегда, еще со времен, когда Финляндия входила в качестве Великого княжества в состав Российской империи, считалась престижным и ответственным делом. В Финляндии нет практики политических назначений. Основной состав центральной и местной администрации остается довольно постоянным.

В Финляндии обязанности и ответственность четко прописаны и постоянно контролируются. Если министр или правительство принимают решение, отличающееся от предложенного соответствующим чиновником, то чиновник может избежать юридической ответственности, подав письменное обжалование.

Основным принципом в Финляндии всегда была открытость действий государственной администрации, что представляло поле для одобрения или критики со стороны других чиновников, граждан и средств массовой информации. Все протоколы и стенограммы, ведущиеся в государственной администрации, доступны каждому гражданину.

Швеция в последние пять лет занимает третью или четвертую рейтинговую позицию среди 180 стран, охваченных исследованиями. Казалось бы, шведское общество не имеет оснований для беспокойства в этой области. Однако в действительности страницы шведских газет ежедневно пестрят фактами разоблачения коррупции. При этом используются понятия «скандал», «афера», «кумовство», «халтура», «сливки» и пр.⁷³

Критики расширяющейся коррупции в Швеции указывают на различные ее проявления, не попадающие под официальное определение и поэтому как будто бы таковой не являющиеся⁷⁴. Коррупция и обман официальных органов — явления, от которых уже нельзя отвернуться. Миллиарды крон богатых людей Швеции освобождаются от налогов, в то время когда бедные не могут добиться заработанных денег. Скандально известные директора (например, из шведского концерна АВВ, а также из SAAB) преуспевающих предприятий находятся во взаимном управлении друг у друга и выписывают друг другу миллионные зарплаты. Негативные явления наблюдаются также и в политической жизни Швеции. Так, бывший министр обороны Стен Тольгфорс (Sten Tolgfors) был отправлен в отставку после сомнительной «Саудовской сделки», в результате которой он «продавал политические услуги», но был разоблачен⁷⁵. Однако в настоящее время он является консультантом в правительстве.

Шведские эксперты, изучающие проблему коррупции, выделяют несколько типичных черт различных видов коррупционных действий⁷⁶:

— это событие, при котором кто-то вопреки правилам и законам влияет на принятие решений и (или) исход дела или изменение позиции ради своего (или другого конкретного лица) выигрыша посредством использования денег, служебного положения или угрозы (принуждения) к взятке (подкупу). Коррупцией можно также назвать действие, вызванное злоупотреблением своим положением ради собственной выгоды через требование взятки;

⁷³ *Problemet ar den svenska vanskapskorruptionen*. URL: <http://rickfalkvinge.se> (дата обращения: 25.10.2015).

⁷⁴ Церкевич Л. В. Коррупция по-шведски. СПб., 2013. С. 113–115.

⁷⁵ *Sverige forenar naiviteten med sjalvgodhet // Dagens Nyheter*. 2013. 5 May.

⁷⁶ *Afrikagrupperna och UBV/Latinamerika*, 1 februari 2007. URL: www.afrikagrupperna.se (дата обращения: 25.10.2015).

— коррупция существует на различных уровнях — от обыденных действий до грубых нарушений на национальном уровне. Коррупционные преступления на различных уровнях имеют общие черты, но вызваны разными внутренними причинами и должны предотвращаться разными способами;

— коррупция сопровождается утечкой капитала, «отмыванием денег», фаворитизацией. Для эффективной борьбы с экономическими злоупотреблениями важно различать виды преступлений и исходить из их причин и особенностей. Это же касается различных форм коррупции.

Кроме того, в борьбе с коррупцией недостаточно наказывать только тех, кто берет взятки. Необходимо выяснить, кто эти люди, которые дают взятки и получают от этого большое преимущество.

Исследования ученых показывают, что средний возраст подозреваемых в коррупции в Швеции — 53 года⁷⁷. Солидный возраст подозреваемых объясняется тем, что им необходимо достичь определенного положения в обществе. Лишь 12% подозреваемых — это женщины, что связано с небольшой долей их репрезентативности в областях, подверженных коррупции. В основном они представлены в сфере социального обслуживания.

Ряд исследований научных организаций и общественных институтов, например Совета по предотвращению коррупции (BRA — *Brattsforebyggande radet*), был посвящен выработке мер противодействия коррупционным деяниям. Стратегии предотвращения коррупции были разработаны благодаря глубокому анализу существа дела, обстоятельств и мотивов, лежащих в основе подобных действий. В результате была предложена трехуровневая модель противодействия коррупции: первичная, вторичная и третичная превенции⁷⁸.

Первичная превенция означает предупредительные меры, фокус которых направлен на основополагающие причины возникновения преступлений. Сфера действия этих мер — общество в целом или большие общественные группы, прежде всего, крупные предприятия или ведомства.

Вторичная превенция предполагает идентификацию индивидов, рабочих мест и ситуаций, характеризующихся высокой степенью риска правонарушений. Другими словами, этот уровень превентивных мер направлен на лиц, ежедневная деятельность которых может приводить к коррупционным действиям.

⁷⁷ *Korruptionens struktur i Sverige. Rapport 2007*: 21. Stockholm. S. 9.

⁷⁸ *Ibid.* S. 128.

Меры третичной превенции направлены на персон, которые уже совершили противоправные поступки.

Теоретические аспекты модели базируются на предположении о рациональном поведении индивидов. Предполагается, что индивиды, прежде чем совершить какое-либо противоправное действие, должны взвесить его преимущества, а также все «издержки» и негативные последствия. Под «издержками» понимаются не только экономические затраты, но и «моральные» последствия. Исходя из этого, превентивные антикоррупционные меры необходимо направлять на увеличение возможных «издержек» противоправных деяний. Эти меры можно сгруппировать в пять самостоятельных видов:

- создающие предпосылки для формирования правового поведения;
- затрудняющие совершение нарушений;
- значительно увеличивающие риски при совершении преступления;
- снижающие прибыльность преступления;
- противодействующие возможному оправданию преступления.

Анализ коррупции в Швеции позволяет говорить о ней как о явлении, которое имеет большой общественный и политический резонанс, несмотря на то что межстрановые сравнения свидетельствуют о якобы незначительном его распространении. Видимо, с этим связано то, что в законодательстве Швеции до сих пор не фигурирует термин «коррупция», а используются такие понятия, как «взятка», «подкуп», «вымогательство», хотя под ними понимаются именно коррупционные деяния. И все же вопреки всему этому справедливость и беспристрастность принятия решений чиновниками и высшими менеджерами — характерный момент для ожиданий большинства шведов. В целом менталитет шведов отличается трудолюбием, пунктуальностью и законопослушностью, что, конечно, помогает сдерживать широкое распространение такого негативного явления, как коррупция. Но именно сдерживать, а не искоренить, поскольку это невозможно в условиях капиталистической системы, которой подобные факты присущи имманентно и которая воспроизводит их непрерывно.

Таким образом, проблемы, связанные с предупреждением и пресечением коррупции в полиции, актуальны не только для России. Разнообразные методы и способы противодействия коррупции, используемые в других странах, необходимо изучать, и при целесообразности опыт перенимать в российских условиях. Многие государства сформировали идентичные административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции, которые не зависят от национальной специфики. И этот опыт может быть в той или иной степени полезен и для нашей страны.

Среди причин, по которым Россия продолжает оставаться в последней трети Индекса восприятия коррупции, основными являются следующие:

1. Коррупционные дела против высших должностных лиц либо возбуждаются несистемно, либо не возбуждаются вообще. Отдельные громкие случаи лишь оттеняют общую весьма удручающую картину.

2. Слабость правовых норм, регулирующих ответственность за недекларирование доходов и имущества, а также конфликт интересов, позволяет нарушителям в подавляющем большинстве случаев получать минимальное наказание.

3. Реализация ведомственных планов по противодействию коррупции имеет крайне формальный и непубличный характер.

4. Крупные национальные проекты, в том числе репутационные и инфраструктурные, по-прежнему реализуются непрозрачно. Часто исполнители назначаются по неизвестным обществу принципам, а не выбираются в ходе открытого публичного конкурса.

5. Международное антикоррупционное сотрудничество стагнирует. Сбежавшие в другие страны от российского правосудия коррупционеры даже не пытаются скрываться; по-прежнему лишь слегка прикрыта офшорами собственность действующих должностных лиц.

Как упоминалось выше, коррупция как общественно опасный социально-правовой феномен является следствием негативных тенденций, которые присущи общественно-политической и экономической жизни многих современных государств, в том числе и России. Особую озабоченность общества вызывает криминализация сферы правоохранительной деятельности, которая достигла угрожающих масштабов, причем именно коррупция представляет собой источник такой криминализации.

Все чаще можно столкнуться не только с фактами незаконного прекращения уголовных дел, принятием мер для сокрытия добытых в процессе следствия доказательств, их фальсификацией, но и с фактами участия сотрудников правоохранительных органов в так называемом силовом предпринимательстве — совокупности правовых и организационных решений и способов действия, применяемых для конвертации своих государственно-властных полномочий в деньги или иные рыночные блага на постоянной основе⁷⁹.

⁷⁹ *Предупреждение коррупции в органах внутренних дел и формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел* : учеб. пособие. С. 78.

Детерминанты коррупции в органах внутренних дел условно можно разделить на общие и специальные.

Общие детерминанты:

- рост латентной составляющей преступности;
- коррумпированные связи организованной преступности с правоохранительными органами;
- проявление бюрократизма;
- правовой нигилизм;
- недостаточно адекватный уровень заработной платы и отсутствие социальных льгот сотрудникам органов внутренних дел;
- несоблюдение в обществе моральных норм;
- негативное влияние СМИ, пропаганда жестокости, насилия, реклама алкогольной продукции, культ праздности и богатства, нередко полученного криминальным путем.

Специальные детерминанты:

- недостатки в подборе и расстановке кадров;
- недостаточная профессиональная подготовка;
- просчеты в проведении воспитательной работы с личным составом органов внутренних дел;
- рост нарушений служебной дисциплины среди личного состава органов внутренних дел. Формализм в проведении занятий по служебно-боевой подготовке;
- несоблюдение кодекса профессиональной этики сотрудниками органов внутренних дел, рост корыстной мотивации;
- отсутствие эффективной системы предупреждения и пресечения преступлений коррупционной направленности в органах внутренних дел.

Причины невыевляемости коррупционных преступлений сотрудников полиции:

— должностное положение. Полицейский обладает достаточно широкими полномочиями по отношению к другим гражданам. Реализуя эти полномочия, он может использовать их в противоправных целях. Однако граждане в силу правового нигилизма или нежелания иметь дело с представителями власти часто не сообщают о нарушениях закона, что не позволяет пресечь их еще на начальном этапе;

— руководство полиции «закрывает глаза» на коррупционные проступки подчиненных. Это объясняется нежеланием ухудшать показатели работы, признать собственные просчеты в воспитании и контроле за подчиненными;

— сотрудники, обладая специальными знаниями и разбираясь в тонкостях оперативно-розыскной работы, грамотно скрывают факты коррупции (удаётся скрыть 2/3 фактов);

— лица вступают с полицией в коррупционные взаимоотношения и не заинтересованы в раскрытии указанных фактов;

— латентность коррупции в ОВД составляет 99,9%⁸⁰;

— сотрудники часто совершают преступления в отношении лиц, нарушивших закон, которые боятся наказания за свои деяния, не верят в возможность привлечения виновных сотрудников к ответственности, в связи с чем не сообщают об этом в органы прокуратуры или подразделения собственной безопасности органов внутренних дел;

— деформация мышления части сотрудников ОВД. Они полагают, что без нарушения закона невозможно раскрыть запутанное преступление, привлечь виновного к ответственности.

Рассмотрим основные сферы деятельности органов внутренних дел, наиболее подверженные коррупционным рискам, с приведением практических примеров. По материалам Российской газеты, наиболее распространены факты коррупционных отношений, связанных с деятельностью сотрудников ГИБДД, а именно непривлечение сотрудником к административной ответственности граждан, совершивших административные правонарушения. Так, *9 декабря 2015 г. в Пятигорске возбуждено уголовное дело в отношении инспекторов дорожно-патрульной службы ОГИБДД отдела МВД России по городу. Инспекторы подозреваются в совершении преступления, предусмотренного п. «а» ч. 5 ст. 290 УК РФ (получение взятки). По данным следствия, утром 14 октября 2015 г. сотрудники ДПС остановили автомобиль под управлением мужчины. При проверке документов инспекторы предложили водителю пройти медицинское освидетельствование на состояние опьянения, от прохождения которого он отказался. После этого полицейские потребовали от мужчины передать им взятку в размере 150 тыс. рублей за несоставление протокола об административном правонарушении и возврат ему транспортного средства. При получении денег правоохранители были задержаны сотрудниками УФСБ России по Ставропольскому краю*⁸¹.

⁸⁰ Ломов А. М. Проблемы противодействия коррупции в органах внутренних дел // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 2. С. 71.

⁸¹ URL: <http://www.rg.ru/2015/12/09/reg-skfo/vzyatka-anons.html> (дата обращения: 11.12.2015).

Определенным коррупционным рискам подвержены сотрудники лицензионно-разрешительной системы. В силу своих должностных обязанностей они решают вопросы о выдаче лицензии на приобретение, хранение, ношение оружия, разрешений юридическим лицам, занимающимся торговлей оружия и патронов к нему, проверяют частные охранные предприятия и магазины, имеют возможность на одни требования «закрывать глаза», а другие требования преподносить как обязательные для исполнения. Любая работа с особыми полномочиями, при которой на исполнителя оказывается давление, может побудить человека к использованию таких полномочий в личных целях.

Сотрудники подразделений дознания и следствия имеют возможность злоупотребления в корыстных целях при квалификации преступления, признании деяний малозначительными, выборе меры пресечения, общем покровительстве обвиняемым при расследовании уголовного дела. Например, *23 ноября 2015 г. Следственный комитет РФ задержал следователя, работавшего в одном из столичных следственных подразделений, и упустил другого. Кроме задержанного полковника В. Р. и скрывшегося подполковника В. А., третьим фигурантом этого уголовного дела стал столичный коммерсант Р. М. Бизнесмена подозревают в посредничестве в даче взятки следователям столичной полиции. По неофициальным данным, коммерсанту принадлежат несколько крупных столичных торговых центров с большим торговым оборотом. Сейчас следователь В. Р. под стражей в следственном изоляторе, а посредник-коммерсант задержан. Как заявили корреспонденту «Российской газеты» в столичном подразделении Следственного комитета, против старшего следователя В. Р. и следователя по особо важным делам Главного следственного управления ГУ МВД России по Москве В. А., а также их посредника возбуждено уголовное дело по статье «Взятка и посредничество во взятке». По версии следствия, с октября по ноябрь 2015 г. оба следователя через посредника планировали получить 2 млн рублей за прекращение уголовного дела. По данным следствия, задержанный бизнесмен собирался передать следователям 2 млн рублей за прекращение уголовного преследования своего друга и бизнес-партнера Ж. Р. Последнего обвиняют в создании преступного сообщества.*

Размер взятки задержанный Р. М. несколько раз обговаривал с полковником В. Р. и подполковником В. А., встречаясь с ними в неформальной обстановке. Одна из встреч состоялась в крупном бизнес-центре, другая — в торговом центре на Кутузовском проспекте.

Дело, за прекращение которого предлагались миллионы, на самом деле было старое. Его возбудили еще в 2013 г. Но статья, по которой оно расследуется, — «Создание преступного сообщества», что, в случае доказательства вины, влечет годы в колонии.

Задержание следователей и бизнесмена Р. М. произошло недалеко от места их работы — здания Главного следственного управления МВД по Москве. Брали всех с поличным, в момент передачи всех денег сразу. Следователь В. Р. после всех допросов находится в камере следственного изолятора — суд арестовал его на два месяца. Второй следователь В. А. находится в розыске. Во время допроса он смог сбежать.

Судьба третьего фигуранта Р. М. будет решена в ближайшее время. Известно, что следователи СК по Москве намерены ходатайствовать о его аресте. Против коммерсанта было возбуждено уголовное дело, в его квартире проведен обыск.

Будет ли кто-то из тех, кто занимается этим расследованием, наказан, пока неизвестно. В Следственном комитете предпочитают не комментировать ситуацию, при которой один из подозреваемых смог сбежать прямо из кабинета следователя⁸².

Имеются факты совершения коррупционных преступлений в руководстве следственных подразделений. 29 октября 2015 г. Ленинский районный суд г. Новосибирска вынес приговор С. Д., бывшему замначальника следственной части ГСУ областного ГУВД. Полковник «прославился» тем, что в 2010 г. после возбуждения уголовного дела скрылся в Таиланде, где в течение четырех лет занимался гостиничным бизнесом.

Перед отъездом С. Д. перевел в Таиланд крупную сумму и в итоге оказался владельцем отеля в Паттайе. Вернуться в Новосибирск в 2014 г. полковника заставили проблемы с документами — у него истек срок действия загранпаспорта. Его задержали в аэропорту, едва он сошел с трапа самолета, и заключили под стражу. Однако С. Д. утверждает, что добровольно прибыл в родной город, чтобы доказать собственную невиновность. Сделать это ему не удалось: за особо крупное мошенничество с использованием служебного положения суд приговорил экс-полицейского к пяти годам колонии общего режима и штрафу в 800 тыс. рублей.

По данным обвинения, в 2008 г. С. Д. получил 2 млн рублей от предпринимателя, который попал под уголовное преследование за неуплату налогов на сумму 28 млн рублей. Адвокат, представлявший интересы руководства компании, якобы заверил С. Д. в том, что ему готовы зап-

⁸² Там же.

латить за прекращение дела. В два приема полицейскому были переданы деньги, однако никаких ответных мер он не принял: дело и так не имело никаких судебных перспектив, сумма недоимки была успешно оспорена бизнесменами. С. Д. достоверно знал о намерении следователя прекратить дело о неуплате налогов в связи с отсутствием состава преступления и решил похитить деньги предпринимателей.

Афера полковника вскрылась гораздо позже, в связи с расследованием другого уголовного дела о мошенничестве в ГСУ полицейского главка. В 2009 г. в правоохранительные органы обратился бывший правоохранитель В. Т., который рассказал, что два года назад передал сотруднице ГСУ Г. А. 10 тыс. долларов за освобождение сына из-под стражи, причем деньги якобы предназначались для С. Д. Доказать причастность полковника к этой взятке не удалось. В 2012 г., когда С. Д. уже третий год был в розыске, Г. А. осудили за мошенничество. В ГУ МВД России по Новосибирской области подчеркивают: информация о том, что С. Д. злоупотреблял служебным положением, у них была, и она тщательно проверялась⁸³.

Несмотря на ужесточение контроля при приеме на учебу в образовательные организации МВД России, определенным коррупционным рискам подвержена деятельность профессорско-преподавательского состава. Это возможность оказания содействия при поступлении на учебу, протекции в процессе обучения и сдачи итоговых экзаменов.

Исследования по проблемам коррупции в правоохранительных органах свидетельствуют о том, что в связи с реформами в социально-экономической жизни общества происходят и изменения в личности коррупционера⁸⁴. Негативные личностные характеристики самих государственных служащих имеют большое значение и в системе детерминант должностной и коррупционной преступности.

К числу коррупциогенных характеристик чиновничества разных уровней власти можно отнести такие черты, как корысть, зависть, безудержный карьеризм, готовность принести в жертву материальной выгоде закон, нормы морали, профессиональную честь⁸⁵.

Представляется интересным рассмотрение криминологической характеристики лиц, совершающих коррупционные правонарушения в

⁸³ Там же.

⁸⁴ Борков В. Н. Преступления против осуществления государственных функций, совершаемые должностными лицами : монография. М., 2016. С. 82–86.

⁸⁵ Криминология : учебник для вузов / под ред. В. Д. Малкова. М., 2008. С. 339.

ОВД. Среди сотрудников ОВД, совершивших преступления коррупционной направленности, 52,7% составляют лица, прослужившие в ОВД менее 5 лет, до 1 года — 18,8%. Это объясняется тем, что первые годы службы в ОВД приходится на получение специального образования, после чего следует приблизительно годичный период адаптации к специфике работы в конкретном подразделении. Сотрудники набираются опыта, в том числе и негативного коррупционного, от своих более опытных коллег. Молодые сотрудники видят недостаток и благополучие своих старших коллег и стараются в кратчайшие сроки догнать их в этом, но не имеют достаточного опыта выхода из ситуаций, последствия которых вызывают необходимость нести ответственность, включая уголовную.

В целом среди осужденных сотрудников ОВД 65,5% — лица, имеющие среднее специальное образование, 29,4% — высшее неюридическое, 14,6% — высшее юридическое образование. Среди них 41,4% имели звания лейтенанта и старшего лейтенанта полиции, 28,0% — капитана и майора полиции, 27,3% являлись представителями рядового и сержантского состава.

Среди осужденных сотрудников ОВД, совершивших коррупционные преступления, преобладают лица молодого возраста: 2% — от 18 до 21 года, 27 — от 22 до 25 лет, 23 — от 26 до 30 лет, 39,9 — от 31 до 40 лет, 8,1% — 41 года и более⁸⁶.

69,6% сотрудников ОВД на момент совершения преступления были женаты и имели детей, холостые и разведенные составили 23,8 и 6,6% соответственно.

Мотивами совершения преступлений коррупционной направленности сотрудниками органов внутренних дел являются *корыстный* и *игровой мотивы*. Основным мотивом совершения подобных преступлений выступает *личная корысть*. Игровая мотивация в преступлениях данного вида не имеет четкой выраженности, она происходит на подсознательном уровне, тогда как реализация корыстного интереса стоит на первом месте.

В зависимости от мотивации выделяют следующие типы сотрудников органов внутренних дел, совершающих коррупционные преступления: *утверждающийся*, *игровой* и *семейный*.

Утверждающийся тип составляют сотрудники, для которых смысл преступного поведения заключается в утверждении себя на социальном,

⁸⁶ Антонян Ю. М. Криминология : учебник для бакалавров. М., 2013. URL: <http://avuvyt.imgurm.ru/5/42/kriminologiya-uchebnik-dlya-bakalavrov-antonyan-yu-m-soderzhanie> (дата обращения: 25.10.2015).

социально-психологическом и индивидуальном уровнях. Это наиболее популярный тип среди осужденных сотрудников органов внутренних дел. Характеризующее этот тип преступника поведение присуще лицам молодого возраста, которые составляют большинство среди осужденных сотрудников органов внутренних дел.

Игровой тип личности отличается постоянной потребностью в риске, отсюда — поиск острых ощущений, связанных с опасностью, стремлением участвовать в опасных операциях и т. д.

Поведение таких лиц полимотивно: корыстные побуждения действуют наряду с игровыми, так как для них одинаково значимы как материальные выгоды в результате совершения преступления, так и те эмоциональные переживания, которые испытываются в процессе совершения преступления.

Семейный тип корыстных преступников характеризуется огромной ролью семьи в мотивации преступных действий.

Многие сотрудники не чувствуют уверенности в будущем. Экономические изменения отражаются на настроении и поведении сотрудников данного типа. Они чувствуют себя социально незащищенными, испытывают финансовые затруднения. Все это провоцирует на поиск дополнительных и незаконных источников дохода. Часто этими факторами обусловлено совершение коррупционных преступлений рассматриваемой нами категории преступников. Этот тип среди осужденных сотрудников встречается также часто, как и утверждающийся тип.

Таким образом, можно представить типовой портрет сотрудника ОВД, совершающего коррупционные правонарушения:

- возраст до 30 лет;
- стаж в службе органов внутренних дел не более пяти лет;
- звание младшего и среднего начальствующего состава;
- преимущественно среднее специальное образование;
- как правило, это сотрудники ГИБДД, УУП, ППС.

Следует отметить, что данные характеристики приведены авторами в целях недопущения сотрудниками органов внутренних дел коррупционно опасного поведения не только в период выполнения служебных обязанностей, но и в быту. Сотрудник полиции должен быть примером для окружающих, его поведение не должно вызывать ни малейшего сомнения в правомерности его поступков.

В Декларации «О полиции», принятой Парламентской ассамблеей Совета Европы (Страсбург, 8 мая 1978 г.)⁸⁷, говорится о том, что полиция является государственной службой, созданной в соответствии с законом, в обязанности которой входит поддержание и охрана правопорядка. Сотрудники полиции должны пользоваться тем же статусом, что и работники государственной гражданской службы. Полицейский обязан действовать честно, беспристрастно, с чувством собственного достоинства, должен воздерживаться от всех проявлений коррупции и решительно противодействовать им.

Президент РФ поставил задачу — создать в стране эффективную систему противодействия коррупции, добиться резкого сокращения ее масштабов. В связи с этим борьба с коррупцией отнесена к числу приоритетных направлений деятельности МВД России, наряду с предупреждением и пресечением актов терроризма, перекрытием каналов финансирования террористических и экстремистских организаций, борьбой с организованной преступностью⁸⁸.

Контрольные вопросы:

1. Перечислите основные тенденции коррупции в России.
2. Назовите основные направления деятельности Transparency International.
3. Какое место занимала Российская Федерация в соответствии с индексом восприятия коррупции в 2015 г.?
4. Каковы особенности противодействия коррупции в полиции за рубежом?
5. Каковы детерминанты коррупционных правонарушений, совершаемых сотрудниками ОВД?
6. Какие должностные категории сотрудников органов внутренних дел в большей степени подвержены коррупционным рискам?

⁸⁷ *Сборник* документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М., 1998. С. 77–81.

⁸⁸ *Заседание* Совет по противодействию коррупции // Сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51207> (дата обращения: 10.11.2015).

§ 3. Механизм коррупционного взаимодействия

Статистические данные свидетельствуют о ежегодном росте должностных проступков, уголовно наказуемых деяниях коррупционного характера и наличии устойчивых внеслужебных контактов сотрудников ОВД с представителями криминальных структур и теневой экономики. При этом следует отметить, что коррупционные проявления в системе ОВД носят не эпизодический, а массовый характер⁸⁹.

Очевидно, что корыстная мотивация сотрудников, подобно раковой опухоли, порождает такие чрезвычайно опасные для устойчивости всего российского общества «метастазы», как использование оперативных и иных специальных возможностей МВД в противоправных целях. В итоге, ставится под сомнение сама способность МВД объективно противостоять преступности, защищать законные интересы граждан и эффективно обеспечивать правопорядок к стране⁹⁰.

Проявление и укоренение коррупционных отношений в системе ОВД влекут крайне негативные последствия в обеспечении законности и правопорядка в стране, напрямую противоречат задачам полиции, подрывают веру в эффективность правоохранительной деятельности, возможность обеспечить экономическую безопасность страны.

При исследовании коррупционных механизмов в органах внутренних дел можно выявить следующие связи коррупционного характера сотрудников ОВД:

1. Взаимодействие с физическими лицами из преступной среды.
2. Взаимодействие с физическими лицами, не нарушающими закон, но желающими получить выгоду, помощь, информацию и т. д.

⁸⁹ *Предупреждение* коррупции в органах внутренних дел и формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел : учеб. пособие. С. 82.

⁹⁰ *Из выступления* начальника Департамента собственной безопасности МВД России генерал-лейтенанта милиции Ю. В. Драгунцова на страницах журнала «Профессионал». URL: <http://www.mvd.rupress/interview/7774/7774/> (дата обращения: 25.10.2015).

3. Взаимодействие с организованными преступными сообществами (в частности, оформленными как юридическое лицо) и т. д.

4. Взаимодействие с юридическими лицами, желающими получить выгоду, помощь, информацию и т. д.

5. Взаимодействие внутри служебного коллектива с руководством подразделения, вышестоящим (контролирующим) руководством ОВД в целях получения протекции, личной выгоды, по карьеристским мотивам (звания, должности, награды, оказание медицинских услуг, услуги организации отдыха, поступления в вузы и др.), образование организованных преступных сообществ.

6. Взаимодействие с представителями или организованными группами других правоохранительных органов в целях получения протекции, личной выгоды, карьеристские мотивы (звания, должности, награды и др.), образование организованных преступных сообществ.

В данный перечень не включены коррупционные деяния, исполнение которых не требует каких-либо взаимоотношений (связей, когда правонарушитель совершает коррупционный акт в собственных интересах, самостоятельно, единолично).

Раскрывая механизм коррупционного поведения в рамках квалификации преступлений, связанных с должностными правонарушениями сотрудников ОВД, следует отметить, что основные правовые причины коррупционного поведения — это незнание или непонимание законов, правовой нигилизм в правоохранительных структурах⁹¹.

При любом виде коррупционного взаимодействия возникает коррупционно опасное поведение. Данный вид поведения еще не является фактом коррупционного правонарушения или коррупционного преступления, но, как правило, им предшествует, так как создает реальную коррупционную опасность.

Коррупционно опасным поведением считается такое действие или бездействие сотрудника, которое в ситуации конфликта интересов создает предпосылки и условия для получения им корыстной выгоды и (или) преимуществ как для себя, так и для иных лиц, организаций, учреждений, чьи интересы прямо или косвенно отстаиваются сотрудником, незаконно использующим свое служебное положение.

⁹¹ *Предупреждение коррупции в органах внутренних дел и формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел* : учеб. пособие. С. 84–85.

По своей направленности и механизмам реализации коррупционное поведение — это разновидность социального поведения, так как оно представляет совокупность поступков и действий должностного лица, которые по своим результатам затрагивают интересы отдельных людей, социальных групп, социальных общностей или общества в целом. Именно в таком поведении проявляются индивидуально-психологические и социальные качества человека: особенности его темперамента, характера, воли, мотивации, профессионально-нравственные убеждения, ценностные ориентации.

С точки зрения социальной нормы коррупционное поведение также можно рассматривать как один из видов девиантного поведения, которое определяется соответствием или несоответствием тех или иных поступков профессиональным нормам и социальным ожиданиям. Однако критерии определения девиантного поведения неоднозначны и часто вызывают разногласия и споры.

Служебная деятельность сотрудников и работников органов внутренних дел подвержена определенным коррупционным рискам, детерминирующим различные виды коррупционно опасного поведения. Это занятие предпринимательской деятельностью⁹², в том числе через аффилированных лиц в какой-либо коммерческой организации, отношения личной заинтересованности с лицами, занимающимися предпринимательской деятельностью, протекция и поддержка субъектам предпринимательской деятельности в личных, корыстных интересах, оказание услуг, предусматривающих денежную или иную компенсацию, за исключением случаев, установленных действующим законодательством, создание условий для получения ненадлежащей выгоды, с использованием своего служебного положения, проявление заинтересованности в спорах физических лиц, хозяйствующих субъектов вне рамок, установленных законом, а также обращение к коллегам с неправомерными просьбами, нарушающими установленный порядок служебной деятельности, способными оказать влияние на служебное решение. Также коррупционно опасному поведению наиболее подвержена категория руководителей подразделений органов внутренних дел. Если данное обстоятельство имеет место, это является злостным видом аморально-

⁹² *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 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49, ч. 1, ст. 7020.

го поведения и может выразиться в следующих коррупционно опасных формах:

— *протекционизм* — система покровительства, карьерного выдвижения, предоставления преимуществ по признакам родства, землячества, личной преданности, приятельских отношений в целях получения корыстной выгоды;

— *фаворитизм* — демонстративное приближение к себе своих «любимцев»; делегирование им тех или иных полномочий, не соответствующих статусу; незаслуженное выдвижение их по службе и поощрение, награждение; необоснованное предоставление им доступа к материальным и нематериальным ресурсам;

— *непотизм (кумовство)* — моральное покровительство руководителя своим родственникам и близким людям, при котором выдвижение и назначение на должности в ОВД производятся по признакам религиозной, кастовой, родовой принадлежности, а также личной преданности руководителю;

— *злоупотребление властью (служебным положением)* сотрудником — умышленное использование своих должностных полномочий и преимуществ вопреки интересам служебного долга, исходя из корыстной личной заинтересованности.

Протекционизм, фаворитизм, непотизм при подборе, расстановке, обучении, воспитании кадров, как и иное злоупотребление властью (служебным положением) со стороны руководителя, несовместимы с принципами и нормами профессиональной этики.

В настоящее время, помимо таких традиционных проявлений коррупции, как получение взяток и злоупотребление служебным положением, можно выделить и другие характерные формы коррупционного поведения:

— непосредственное участие должностных лиц и государственных служащих в коммерческой деятельности для извлечения личной или корпоративной прибыли;

— использование служебного положения для «перекачки» государственных средств в коммерческие структуры и «обезналичивания» денег;

— предоставление льгот для своей корпоративной группы с отвлечением государственных ресурсов;

— использование служебного положения для воздействия на средства массовой информации в целях получения личной и корпоративной выгоды;

— злоупотребление служебным положением в процессе приватизации, сдачи в аренду государственного и муниципального имущества, лицензирования, квотирования экономической деятельности и при осуществлении других форм ведения рыночной экономики⁹³.

Примерно также характеризует ситуацию и В. В. Лунеев: «Коррупция не сводится к примитивному взяточничеству, особенно в условиях рыночной экономики, свободной торговли и демократии. Лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, традиции перехода политических лидеров и государственных чиновников на должности почетных президентов корпораций и частных фирм, инвестирование коммерческих структур за счет госбюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества, использование связей преступных сообществ и т. д. являются завуалированными формами коррупции»⁹⁴. Таким образом, коррупция уже стала выступать рычагом криминализации власти, ибо источником коррупции стали уже не банальные подкупы, давление которых на власть возрастает⁹⁵.

В целях совершенствования деятельности органов внутренних дел по профилактике коррупционно опасного поведения авторским коллективом Омской академии МВД России подготовлены алгоритмы действий сотрудников ОВД при возникновении определенных коррупционно опасных рисков и ситуаций.

Риск коррупционно опасного поведения. В целях соответствия стандарту антикоррупционного поведения сотрудникам полиции необходимо:

- знать и соблюдать нормы и ограничения, установленные для сотрудника полиции законодательством Российской Федерации;
- предпринимать меры по недопущению коррупционно опасных ситуаций и их последствий;
- безотлагательно докладывать непосредственному начальнику о всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений;
- проявлять неподкупность, преданность интересам службы, верность служебному долгу.

⁹³ *Предупреждение коррупции в органах внутренних дел и формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел* : учеб. пособие. С. 56.

⁹⁴ *Лунеев В. В.* Коррупция, учтенная и фактическая // *Гос-во и право*. 1996. № 8. С. 79.

⁹⁵ *Клейменов М. П.* Механизм криминализации власти // *Власть: криминологические и правовые проблемы*. М., 2000. С. 38.

Получение незаконного вознаграждения. В целях недопущения получения незаконного вознаграждения сотруднику полиции необходимо:

— прекратить все действия, благоприятствующие и способствующие возникновению ситуации, связанной с получением незаконного вознаграждения;

— доложить непосредственному начальнику о возникшей ситуации, связанной с незаконным поучением вознаграждения;

— противодействовать всем ситуациям, связанным с незаконным поучением вознаграждения, и разоблачать сотрудников, участвующих в незаконном поучении вознаграждения;

— принять меры по профилактике негативных последствий получения незаконного вознаграждения.

Сообщение сотрудниками недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В целях обеспечения полноты и достоверности сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера сотрудники полиции должны представлять ежегодно:

— сведения о своих доходах, полученных за отчетный период⁹⁶ из всех источников, включая доходы по прежнему месту работы или месту замещения выборной должности, пенсии, пособия⁹⁷, алименты⁹⁸, иные выплаты, стипендии и иные аналогичные выплаты, дивиденды и проценты⁹⁹, страховые выплаты при наступлении страхового случая¹⁰⁰, до-

⁹⁶ С 1 января по 31 декабря отчетного года.

⁹⁷ В том числе пособия на ребенка, ежемесячная выплата как участнику боевых действий.

⁹⁸ Это доход родителя, опекуна или попечителя, которые являются получателями алиментов и распоряжаются ими как законные представители ребенка.

⁹⁹ *О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах* : федеральный закон от 6 августа 2001 г. № 110-ФЗ // Рос. газета. 2001. 8 авг. ; *О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации* : федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 216-ФЗ // Там же. 2007. 1 авг.

¹⁰⁰ *О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации* : федеральный закон от 29 декабря 2000 г. № 166-ФЗ // Там же. 2000. 31 дек. ; *О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации* : федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 216-ФЗ.

ходы от авторских или иных смежных прав¹⁰¹, доходы, полученные от сдачи в аренду или иного использования имущества, недвижимого имущества¹⁰², акции или иные ценные бумаги, а также доли участия в уставном капитале организаций и иные доходы за календарный год, предшествующий году подачи документов, а также сведения об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, и о своих обязательствах имущественного характера (включая денежное содержание, пенсии, пособия, иные выплаты), а также сведения об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, и о своих обязательствах имущественного характера по состоянию на конец отчетного периода;

— сведения о доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, полученных за отчетный период (с 1 января по 31 декабря отчетного года) из всех источников¹⁰³, пособия (в том числе пособия на ребенка, ежемесячная выплата как участнику боевых действий), алименты¹⁰⁴, иные выплаты, а также сведения об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и об их обязательствах имущественного характера по состоянию на конец отчетного периода.

Справка заполняется на бумажном носителе, 11–14 шрифтом машинописного текста с использованием персонального компьютера или печатными буквами от руки. В случае отсутствия необходимой информации поля¹⁰⁵ оставляются незаполненными.

Конфликт интересов, связанный с получением подарков и услуг. Сотруднику не следует:

— создавать предпосылки для возникновения ситуации провокационного характера для получения подарка;

— принимать подарки для себя, своей семьи, родственников, а также для лиц или организаций, с которыми сотрудник имеет или имел отношения, если это может повлиять на его беспристрастность;

¹⁰¹ *О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации* : федеральный закон от 29 декабря 2000 г. № 166-ФЗ.

¹⁰² Там же.

¹⁰³ Включая заработную плату, пенсии, в том числе по потере кормильца назначенная несовершеннолетнему, — это доход несовершеннолетнего (ст. 26, 28, 37 ГК РФ, ч. 5 ст. 5 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (*Рос. газета.* 2001. 20 дек.), ст. 2 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (Там же)).

¹⁰⁴ Это доход родителя, опекуна или попечителя, которые являются получателями алиментов и распоряжаются ими как законные представители ребенка.

¹⁰⁵ Объекты собственности, вид дохода, ценные бумаги, обязательства.

— передавать подарки другим лицам, если это не связано с выполнением его служебных обязанностей;

— выступать посредником при передаче подарков в личных корыстных интересах;

— руководителю подразделения, которому стало известно о получении сотрудником подарков от непосредственных подчиненных, следует указать сотруднику на то, что подобный подарок может рассматриваться как полученный в связи с исполнением должностных обязанностей, в связи с чем подобная практика может повлечь конфликт интересов, а также рекомендовать сотруднику вернуть полученный подарок дарителю в целях предотвращения конфликта интересов.

Риск этического конфликта. В ситуации этического конфликта или этической неопределенности сотруднику полиции требуется:

— вести себя достойно, действовать в строгом соответствии с должностными обязанностями, принципами и нормами профессиональной этики;

— избегать ситуаций, провоцирующих причинение вреда его деловой репутации, авторитету ОВД;

— доложить об обстоятельствах конфликта (неопределенности) непосредственному начальнику или с его разрешения обратиться к вышестоящему руководству;

— обратиться в комиссию по служебной дисциплине и профессиональной этике в случае, если руководитель не может разрешить проблему либо сам вовлечен в ситуацию этического конфликта или этической неопределенности.

В целях устранения причин и условий коррупционно опасного поведения руководителям ОВД всех уровней необходимо:

— создать и обеспечить благоприятный морально-психологический климат в коллективе;

— быть примером соблюдения профессионально-этических принципов и норм, высокой общей и профессиональной культуры;

— информировать сотрудников о признаках и последствиях негативных изменений личности в профессиональной деятельности;

— не допускать в коллективе фактов равнодушия к процессу и результатам служебной деятельности, а также беспринципности в оценке нарушений служебной дисциплины.

Таким образом, соблюдая данные правила, сотрудники и работники органов внутренних дел смогут противостоять антикоррупционным угрозам.

Диагностика коррупционных взаимодействий и правонарушений в ОВД представляет собой сложный механизм по оценке взаимоотношений, наиболее подверженных коррупционным рискам. Для более полного понимания существуют определенные способы выявления коррупционных взаимодействий в ОВД, которые содержат следующие элементы:

- определение потенциально коррупциогенных сфер деятельности органа;

- выделение отдельных полномочий сотрудника, при выполнении которых существует вероятность возникновения коррупционных проявлений или действий;

- выявление скрытых возможностей, присущих должностям, способствующим коррупционным проявлениям со стороны сотрудников ОВД.

При этом существуют *объективные* и *субъективные показатели* коррупционных рисков.

Объективные показатели — должностные обязанности, при которых сотрудник ОВД сталкивается с вариативностью коррупционного или антикоррупционного поведения и предложением оказания незаконных услуг на возмездной основе.

Субъективные показатели — личностные черты сотрудника, а также внешние обстоятельства, присущие личному и семейному положению сотрудника, благодаря которым он может быть склонен к превышению служебных полномочий, нарушениям законности в целях извлечения выгоды.

Проблему предупреждения коррупционных рисков в органах внутренних дел предлагается решать, применяя следующие кадровые технологии.

Технология оценки персонала ОВД. Оценка персонала ОВД — это система количественных и качественных измерителей и методических рекомендаций по их применению при исследовании соответствия сотрудника предъявляемым требованиям занимаемой должности. Итогом всей технологии аттестационного процесса является вынесение оценки выполнения сотрудником своих должностных обязанностей в течение аттестационного периода. Цель аттестации сотрудников и работников ОВД — измерение и оценка эффективности их деятельности.

В контексте предупреждения коррупционных рисков предлагается при проведении аттестации сотрудников для последующего назначения их на должности, где объективные показатели коррупционных рисков

высоки, применять дополнительные психологические и психофизиологические меры личностной диагностики аттестуемого сотрудника, разумеется, с его согласия.

Технология отбора на службу в органы внутренних дел. Технологию отбора персонала применительно к службе в ОВД нужно определять как последовательность процедур, обеспечивающих соответствие профессиональных и личностных качеств сотрудника требованиям, предъявляемым к данной должности.

Необходимо различать отбор при поступлении на службу нового сотрудника и отбор на новую должность в процессе службы, т. е. пролонгированный отбор. Отбор кадров следует отличать от подбора кадров. При отборе происходит поиск нужных лиц на определенные должности, отвечающих требованиям органа внутренних дел. При подборе осуществляется поиск должностей в соответствии с образованием, опытом, знаниями, способностями человека.

Под *подбором персонала* применительно к службе в органах внутренних дел следует понимать рациональное распределение специалистов по структурным подразделениям органа. Основными критериями отбора в ОВД считаются образование, опыт, деловые качества, профессионализм, физические характеристики, тип личности, соответствие потребности органа или подразделения.

В системе ОВД используются и другие кадровые технологии отбора персонала:

— *технология профессионального отбора* — проверка профессиональных способностей, уровня и профиля образования, личностных качеств, стажа работы, профессионального опыта;

— *технология интеллектуального отбора* — оценка уровня знаний и навыков кандидатов на службу в органы внутренних дел, а также при назначении на вышестоящие должности;

— *технология психологического отбора* — в целях получения наиболее объективных результатов при приеме на службу в органы внутренних дел, а также при назначении на вышестоящие должности в обязательном порядке должны применяться методы специальных психофизиологических исследований сотрудников с использованием полиграфического устройства;

— *конкурс* — одна из эффективных кадровых технологий, предусматривающая своеобразную творческую конкуренцию среди претендентов, которые могут конкурировать по таким позициям, как знание федеральных и региональных законов, их отдельных положений, новелл

относительно деятельности органа внутренних дел; умение составлять служебную документацию; деловое общение и т. п.

Для проведения конкурса на замещение вакантной должности в органах внутренних дел образуется конкурсная комиссия федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения;

— *технология управления карьерой сотрудников ОВД* — совокупность процедур, осуществляемых кадровыми службами ОВД, позволяющих выявить сотрудников с высоким потенциалом продвижения, помочь им раскрыть свои способности и применить их наиболее выгодным для себя и подразделения способом.

Итак, кадровые технологии, направленные на предупреждение коррупционных рисков сотрудников и работников органов внутренних дел, представляют собой определенный уровень локализации, элементы которого, взаимодействуя друг с другом, позволяют осуществлять, с одной стороны, профилактику возможного коррупционного поведения, а с другой — весьма эффективно исключать указанные риски в правоохранительной практике.

В целях недопущения коррупционно опасных ситуаций при назначении на вышестоящие должности в органах внутренних дел необходимо:

— всесторонне изучать морально-психологические и деловые качества кандидатов для назначения на должности руководящего состава;

— учитывать соблюдение ими профессионально-этических правил и норм по прежнему месту службы;

— изучать с руководителями всех уровней нравственные основы муниципальной службы, профессионально-этические правила и нормы, вырабатывать у них навыки антикоррупционного поведения;

— воспитывать у руководителей личную ответственность за состояние служебной дисциплины и законности;

— предупреждать и своевременно разрешать ситуации этических конфликтов, этической неопределенности, вызванных двойными моральными стандартами или двусмысленностью трактовки приказов, распоряжений.

В целях предупреждения коррупционных рисков следует особо тщательно подбирать сотрудников на должности с высокими показателями коррупционных рисков. При высоких показателях коррупционных рисков по должности, на которую назначается сотрудник, испытательный срок устанавливать не ниже 6 месяцев, проводить дополнительные психологические и психофизиологические исследования для определения благонадежности данного сотрудника. Целесообразно проводить аттестацию не с 5-летним интервалом, а, например, один раз в 3 года.

Контрольные вопросы:

1. Что понимается под коррупционно опасным поведением?
2. Дайте понятие коррупционно опасной ситуации.
3. Перечислите основные виды коррупционно опасного поведения.
4. Какие меры необходимы для недопущения коррупционно опасных ситуаций при назначении на вышестоящие должности в органах внутренних дел?
5. Какие антикоррупционные алгоритмы поведения сотрудников полиции Вам известны?

§ 4. Выявление и документирование коррупционных правонарушений

С точки зрения исследования методики оценки выполнения государствами международных обязательств в сфере противодействия коррупции и анализа оценочных антикоррупционных механизмов в деятельности международных организаций несомненный интерес представляет опыт Организации Объединенных Наций как уникального актора международных отношений, в сферу деятельности которого на основании соответствующего международного договора, а именно Конвенции ООН против коррупции, входят вопросы противодействия коррупции в государствах-членах. Кроме того, под эгидой ООН разработаны и иные документы, в том числе рекомендательного характера, направленные на формирование подходов к противодействию коррупции.

Так, Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности составлена Глобальная программа по борьбе с коррупцией: план действий¹⁰⁶, в котором содержится методология, разработанная в целях сбора данных для оценки коррупции. К такого рода данным относятся следующие:

- обзор международных исследований и анализа коррупции и антикоррупционных мероприятий;
- анализ результатов уличных опросов граждан об их опыте коррупции и взяточничества;
- сбор, анализ и обновление исследований в сфере борьбы с коррупцией в бизнесе;
- исследование высокого уровня коррупции, включая анализ структуры коррупционных сетей, созданных на высоких уровнях, в том числе с участием организованной преступности, посредством подборки тематических исследований в выбранных группах опытных работников правоохранительных и судебных органов;

¹⁰⁶ URL: http://www.uncjin.org/CICP/Corrupti_e.pdf. (дата обращения: 04.12.2015).

- обследование среди работников системы уголовной юстиции в отношении коррупции и ее восприятия;
- анализ следственных и судебных дел в отношении коррупции;
- анализ уголовной статистики в сфере коррупции;
- анализ законодательных положений о противодействии коррупции;
- анализ освещения коррупции в средствах массовой информации;
- интервью с основными носителями информации (представителями судебной власти, сотрудниками правоохранительных органов, жертвами и свидетелями коррупционных правонарушений, бизнес-сообществом);
- разработка и реализация мониторинга коррупции;
- создание международной базы данных в сфере коррупции под эгидой ООН¹⁰⁷.

Как отмечалось ранее, коррупционная преступность обладает повышенной латентностью. Именно это обстоятельство требует постоянного совершенствования методов выявления коррупционных правонарушений, к которым можно отнести: антикоррупционный мониторинг, отчеты органов внутренних дел об антикоррупционной деятельности, интернет-мониторинг, антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, а также порядок уведомления сотрудником ОВД представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Антикоррупционный мониторинг — это деятельность по сбору, обработке, изучению и интерпретации информации о достигнутом уровне противодействия коррупции в ОВД, об эффективности применения антикоррупционных мер¹⁰⁸.

Исходя из понимания данного метода, следует перечислить задачи и основные направления антикоррупционного мониторинга.

Задачи антикоррупционного мониторинга:

- изучение общепринятых коррупционных практик;
- вскрытие механизмов коррупционных сделок (от разовых до построения коррупционных сетей);

¹⁰⁷ Каширкина А. А., Морозов А. Н. Антикоррупционные мониторинговые механизмы в деятельности международных организаций на универсальном и региональном уровнях // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 125–138.

¹⁰⁸ Стороженко И. В. Антикоррупционный мониторинг в криминологическом значении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 11.

- измерение уровня коррупции;
- измерение структуры коррупции (по уровням и институтам власти, отраслям экономики и т. п., поиск «слабых мест»);
- анализ факторов, способствующих коррупции;
- выявление ресурсов антикоррупции;
- выявление рисков антикоррупции и очагов возможного сопротавления антикоррупционной политике.

Основные направления антикоррупционного мониторинга:

- обобщение результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;
- осуществление антикоррупционного контроля за соблюдением установленных ограничений и запретов;
- осуществление антикоррупционного контроля за исполнением органами государственной власти своих полномочий;
- осуществление антикоррупционного контроля за расходованием средств областного бюджета;
- изучение и анализ статистической отчетности о выявленных на территории коррупционных правонарушениях;
- проведение анализа поступивших в органы государственной власти жалоб и обращений граждан и организаций о фактах совершения коррупционных правонарушений в целях их обобщения по существу поставленных вопросов;
- проведение анализа публикаций о состоянии коррупции на территории в средствах массовой информации;
- изучение общественного мнения о состоянии коррупции¹⁰⁹.

Мониторинг осуществляется также в форме отчетов территориальных ОВД об антикоррупционной деятельности.

Виды отчетов об антикоррупционной деятельности в ОВД:

- сведения о фактах обращений граждан в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений;
- сведения об эффективности антикоррупционной экспертизы НПА;
- сведения о правовом и антикоррупционном просвещении;
- сведения о наличии в ОВД стендов, отражающих актуальные вопросы профилактики и противодействия коррупции;
- сведения о взаимодействии с институтами гражданского общества;
- сведения о принимаемых в ОВД мерах для вовлечения общественных объединений и организаций в деятельность по профилактике и противодействию коррупции;

¹⁰⁹ Там же.

- сведения о взаимодействии со СМИ;
- сведения о существующих проблемах в сфере противодействия коррупции;
- сведения о предложениях по совершенствованию антикоррупционной работы.

Выявление коррупционных правонарушений осуществляется также посредством *интернет-мониторинга*, представляющего собой серфинг интернет-контента в целях выявления криминологически значимой информации, содержащей признаки коррупции.

На официальных сайтах федеральных государственных организаций в специальных разделах, посвященных противодействию коррупции, также размещается информация, отражающая основные направления их антикоррупционной деятельности:

- нормативные правовые и иные акты в сфере противодействия коррупции;
- антикоррупционная экспертиза;
- независимая экспертиза проектов нормативных правовых актов;
- методические материалы по противодействию коррупции;
- форма документов, связанных с противодействием коррупции;
- сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- результаты деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;
- доклады, отчеты, обзоры и иная статистическая информация;
- обратная связь для сообщений о фактах коррупции;
- часто задаваемые вопросы;
- новости в сфере борьбы с коррупцией на интернет-сайтах организаций и учреждений.

В целях повышения качества информирования институтов гражданского общества о проводимой антикоррупционной политике к электронным ресурсам предъявляются определенные требования.

Так, на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти необходимо:

- своевременно обновлять информацию о реализуемых антикоррупционных мероприятиях, планах, программах и результатах их реализации;
- не допускать удаления информации, позволяющей оценить эффективность и результативность отдельных антикоррупционных мер;
- внедрять специальные средства интерактивного взаимодействия с независимыми экспертами, членами общественных советов, иными

лицами и организациями, содействующими реализации антикоррупционной политики;

— размещать информацию не только в отношении деятельности органа и его должностных лиц, но и по возможности в отношении обособленных структурных подразделений, территориальных органов, подведомственных государственных учреждений и предприятий, независимо от наличия у последних своих сайтов.

Одним из современных методов антикоррупционного мониторинга является процедура уведомления сотрудником ОВД представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений¹¹⁰, не так давно появившаяся в сфере деятельности органов внутренних дел.

Процедура уведомления о фактах склонения к коррупции разработана в соответствии с положениями Закона о противодействии коррупции, которая устанавливает единые в системе МВД России правила уведомления сотрудником ОВД о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, порядок регистрации уведомлений, перечень содержащихся в них сведений и организацию их проверки.

Так, обязанность уведомления возлагается на всех сотрудников и работников системы МВД России. Уведомление представителя нанимателя (работодателя) о фактах поступления обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений осуществляется посредством подачи специального документа (перечня сведений), выполненного в произвольной форме либо в соответствии с установленным примерным образцом¹¹¹.

Перечень сведений, содержащихся в уведомлении представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, содержит:

- фамилию, имя, отчество;
- специальное (воинское) звание либо классный чин;
- должность сотрудника, военнослужащего, гражданского служащего системы МВД России, заполняющего уведомление;

¹¹⁰ *Об утверждении* порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений : приказ МВД России от 19 апреля 2010 г. № 293 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52, ст. 6228.

¹¹¹ Там же.

— сведения о физическом (юридическом) лице, склоняющем к совершению коррупционного правонарушения (фамилия, имя, отчество, должность, наименование организации и иные известные сведения).

Если стали известны факты обращения к другим сотрудникам в целях их склонения к совершению коррупционного правонарушения, в уведомлении указываются сведения об этих сотрудниках: сущность коррупционного правонарушения, которое должно было быть совершено по просьбе обратившегося лица; способ склонения к совершению коррупционного правонарушения; обстоятельства склонения к совершению коррупционного правонарушения (телефонный разговор, личная встреча, почтовое отправление или иное обстоятельство); время, дата и место склонения к совершению коррупционного правонарушения; подпись сотрудника, военнослужащего, гражданского служащего системы МВД России; дата составления уведомления¹¹².

Уведомление подписывается лицом, его составившим, с указанием даты составления, фамилии, имени, отчества, специального (воинского) звания либо классного чина и должности. Коллективное уведомление подписывается всеми лицами, его составившими, с указанием тех же данных, что и в уведомлении. К уведомлению прикладываются материалы, подтверждающие обстоятельства обращения.

Запрещается составление уведомления от имени другого лица. Уведомление подается непосредственно представителю нанимателя (работодателя) в ходе личного приема или через подразделение, осуществляющее делопроизводство. В исключительных случаях, при нахождении сотрудника вне пределов места службы, уведомление может быть подано по почте, по каналам факсимильной связи либо информационным системам общего пользования.

Сотрудник МВД России вправе уведомить органы прокуратуры о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, о чем обязан сообщить представителю нанимателя (работодателя). О факте поступления обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений сотрудник обязан уведомить представителя нанимателя (работодателя) по месту службы в день поступления обращения, в том числе в случае нахождения в отпуске, служебной командировке, а также отсутствия по листку нетрудоспособности (не исключаяющего возможность уведомления). При поступлении обращения в выходной или нерабочий праздничный день сотрудник обя-

¹¹² Там же.

зан уведомить представителя нанимателя (работодателя) на следующий за ним рабочий день.

При передаче уведомления по почте, каналам факсимильной связи либо информационным системам общего пользования днем подачи уведомления считается день его отправления, независимо от даты фактического поступления представителю нанимателя (работодателя). Уведомление, поступившее по почте и т. п., регистрируется в соответствии с общими правилами документационного обеспечения, установленными в системе МВД России.

Уведомление, поданное лично, незамедлительно передается в подразделение, осуществляющее делопроизводство, для регистрации в соответствии с правилами документационного обеспечения, установленными в системе МВД России. Передача уведомлений для проведения проверки без регистрации в установленном порядке в подразделениях, осуществляющих делопроизводство, запрещена. Уведомление должно быть рассмотрено представителем нанимателя (работодателя) в течение суток.

По результатам рассмотрения уведомления представителем нанимателя (работодателя) принимается одно из следующих решений¹¹³:

— об оставлении уведомления без рассмотрения, если оно является анонимным или в нем содержатся сведения, по которым ранее в установленном порядке проводилась проверка, в ходе которой они не нашли своего объективного подтверждения;

— о назначении в установленном порядке проверки изложенных в нем сведений;

— о передаче уведомления, если в нем содержатся сведения, имеющие признаки преступления, в органы, наделенные полномочиями возбуждать уголовные дела;

— о передаче уведомления в вышестоящий орган внутренних дел, если рассмотрение уведомления по существу выходит за пределы его должностных полномочий.

Проверка информации, содержащейся в уведомлении, проводится в течение 30 суток со дня поступления уведомления в орган внутренних дел. Срок проведения проверки на основании мотивированного рапорта лица, проводящего проверку, может быть продлен не более чем на 30 суток. Дальнейшее продление срока проведения проверки не допускается¹¹⁴.

¹¹³ Там же.

¹¹⁴ Там же.

Приказ МВД России от 30 июля 2015 г. № 797 «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»¹¹⁵ определил 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 правонарушений. Аналогично предыдущему приказу МВД России от 19 апреля 2010 г. № 293 «Об утверждении порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений»¹¹⁶, в данном нормативном правовом документе изложена процедура и определены сроки подачи уведомления о фактах обращения в целях склонения работников организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, к совершению коррупционных правонарушений.

Следует сказать, что существующие методы и способы выявления как фактов коррупционных правонарушений и преступлений, так и их причин и условий применяются на практике повсеместно и достаточно широко. Но не стоит забывать о том, что коррупционная преступность имеет свойство воплощаться в новые, более «совершенные» формы, что говорит о необходимости постоянной работы по оптимизации уже имеющихся и разработке концептуально новых методов и средств борьбы с коррупцией в органах внутренних дел.

Контрольные вопросы:

1. Какова сущность антикоррупционного мониторинга?
2. Перечислите основные задачи и направления антикоррупционного мониторинга.
3. Какие виды отчетов об антикоррупционной деятельности в ОВД Вам известны?
4. Раскройте порядок уведомления сотрудником ОВД представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

¹¹⁵ *Официальный интернет-портал правовой информации.* URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 28.08.2015).

¹¹⁶ *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2008. № 52, ст. 6228.

§ 5. Организационные и правовые основы деятельности по предупреждению коррупции

Закон о противодействии коррупции определил три основополагающих вида деятельности, направленных на противодействие коррупции: предупреждение коррупции, борьбу с ней и минимизацию и (или) ликвидацию последствий коррупционных правонарушений. При этом вполне обоснованно в п. 6 ст. 3 данного Закона провозглашен принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупции. Предупреждение коррупции должно иметь безусловный приоритет перед иными мерами противодействия коррупции, в том числе мерами уголовной политики государства. Вместе с тем это направление является одним из самых трудных, ведь его результаты не видны сразу, чаще они рассчитаны на долгосрочную перспективу, что не всегда находит поддержку со стороны отдельных государственных органов, институтов гражданского общества и населения.

В настоящее время сформировался комплекс мер, нацеленных на предупреждение коррупционных правонарушений. Рассмотрим некоторые из них.

Национальная стратегия противодействия коррупции, Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы, Закон о противодействии коррупции одной из мер по профилактике и преодолению коррупции предусматривают антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов (далее — антикоррупционная экспертиза). И это не случайно, так как чаще всего коррупционные проявления связаны именно с правотворчеством и правоприменением. Издаваемые государственными и муниципальными органами правовые акты определяют юридические статусы, режимы и социально-правовые роли всех субъектов права. Отступление же от правовых предписаний, их нарушение, корыстное истолкование и использование служат питательной почвой для коррупции¹¹⁷.

¹¹⁷ *Правовые акты: антикоррупционный анализ* : науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева, В. Н. Найденко. М., 2010. С. 12.

Особая роль в реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, в том числе по вопросам ее профилактики, отводится институтам гражданского общества. Здесь важна роль и СМИ, и общественного контроля, и др.¹¹⁸

Сегодня, когда коррупция приобрела столь угрожающий размах, проникнув во все сферы общественной жизни, а противодействие ей только законодательными мерами не приводит к желаемым результатам, именно антикоррупционная деятельность институтов гражданского общества выходит на первые позиции. И особое место здесь принадлежит СМИ, поскольку, имея возможность доступа к разнообразным источникам информации, они отражают широкий спектр сложившихся в обществе отношений, в том числе ищут, получают и распространяют информацию о фактах коррумпированности во всех сферах общественной жизни, т. е. являются наиболее эффективным контрольным инструментом общества.

Однако при всей важности роли СМИ в противодействии коррупции вся их деятельность, как правило, носит чисто разоблачительный характер применительно к конкретному факту проявления коррупции. Отсутствует системная политика в этой области, в силу чего СМИ представляют незначительный ресурс для реализации действенной антикоррупционной политики.

По данным опроса «Левада-Центра» за 2014 г., именно СМИ могут изменить сложившуюся ситуацию, используя следующие ресурсы:

— просвещение граждан и чиновников о возможных сферах и формах проявления коррупции, а также о вреде, который наносится обществу и государству коррупционными действиями, совершаемыми как чиновниками, так и обычными гражданами. Тем самым обществу будут открываться скрытые механизмы проявления коррупции, что будет лишать ее благоприятных условий и факторов успешного развития;

— выделение представителям органов государственной власти, бизнес-сообществ и гражданам площадок для публичного обсуждения проблем борьбы с коррупцией;

— освещение результатов социологических, юридических и других исследований;

— описание положительного опыта противодействия коррупции в различных населенных пунктах нашей страны;

¹¹⁸ Черепанова Е. В. Правовые аспекты предупреждения коррупционных правонарушений // Журнал российского права. 2015. № 10. С. 86–92.

— освещение методов противодействия коррупции в зарубежных государствах;

— содействие информационной реализации антикоррупционных программ и стратегий и др.¹¹⁹

Важное место в системе мер по противодействию коррупции должно занимать взаимодействие институтов гражданского общества с государственной властью. Если обратиться к зарубежному опыту в этой сфере, то, например, в КНР ведется активная разъяснительная работа государственных органов по вопросам противодействия коррупции. Так, 29 декабря 2010 г. пресс-канцелярия при Госсовете КНР выпустила Белую книгу «Противодействие коррупции и формирование неподкупного партийного и правительственного аппарата в Китае». Более того, государственные органы КНР привлекают представителей общественности к участию в противодействии коррупции. Центральная комиссия КПК по проверке дисциплины и Министерство контроля КНР создали единый информационный портал и единый телефон доверия, в рамках которых каждый может сообщить о ставших известными ему фактах коррупции. Причем принимаются и анонимные сообщения, однако приоритет отдается сведениям с реальными контактными данными заявителя. Заявлению о предполагаемом факте коррупции, отправленному через информационный портал, присваивается идентификационный номер, по которому заявитель может отслеживать процесс его рассмотрения и принятые меры¹²⁰.

Залогом эффективности государственной антикоррупционной политики является комплексный подход к решению названной задачи, предполагающий одновременную проработку проблемных вопросов противодействия коррупции на всех направлениях правоохранительной деятельности: от совершенствования законодательства до повышения уровня правового сознания граждан. Как показывает практика, измерение объемов коррупционной преступности зависит не только от состояния действующего российского законодательства, но и от позиции, занимаемой гражданским обществом по отношению к сложившейся коррупционной ситуации в стране.

¹¹⁹ URL: <http://www.levada.ru/18-11-2014/tret-rossiyan-schitayut-problemu-korrupsii-neisko-renimoi> (дата обращения: 28.11.2015).

¹²⁰ Подробнее см.: Севальнев В. В. Противодействие коррупции: опыт КНР // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 1. С. 89–96.

На современном этапе развития Российского государства следует констатировать недостаточно высокий уровень правосознания и правовой культуры в обществе. Кризис правосознания во многом обусловлен положением, сложившимся в правовой сфере, существенным разрывом между конституционными нормами и реальными отношениями, отсутствием четкого и успешно функционирующего правотворческого процесса, системы объективных критериев оценки эффективности российского законодательства, деятельности государственных органов и должностных лиц.

Среди иных элементов профилактики коррупционных правонарушений следует отметить установление контроля за расходами, разработку административных норм, направленных на предупреждение коррупции как в системе государственной службы, так и в бизнес-структурах, и др.

В частности, Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹²¹ устанавливает правовые и организационные основы контроля за расходами, под которым понимается осуществление контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного указанного в Законе лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки.

Обязанность для организаций в Российской Федерации разрабатывать и применять меры по предупреждению коррупции установлена ст. 13.3 Закона о противодействии коррупции, в соответствии с которой к числу таких мер относятся:

- определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Во исполнение указанных положений, а также в соответствии с подп. «б» п. 25 Указа Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реали-

¹²¹ *Рос. газета.* 2012. 5 дек.

зации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции”»¹²² Министерством труда и социальной защиты РФ разработаны Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции.

Целью Методических рекомендаций стало формирование единого подхода к обеспечению работы по профилактике и противодействию коррупции в организациях, независимо от их форм собственности, организационно-правовых форм, отраслевой принадлежности и иных обстоятельств. К основным задачам Методических рекомендаций относятся: информирование организаций о нормативно-правовом обеспечении работы по противодействию коррупции и ответственности за совершение коррупционных правонарушений; определение основных принципов противодействия коррупции в организациях; методическое обеспечение разработки и реализации мер, направленных на профилактику и противодействие коррупции в организации.

15 ноября 2003 г. в г. Санкт-Петербурге на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ принят Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (далее — Закон).

Закон регулирует общественные отношения в сфере противодействия коррупции, устанавливает основы юридической ответственности физических и юридических лиц за коррупционные правонарушения, регламентирует организационные основы противодействия коррупции и компетенцию в указанной сфере государственных органов и учреждений, должностных лиц, а также лиц, обеспечивающих исполнение полномочий государственных органов или полномочий органов местного самоуправления, и лиц, приравненных к ним, путем создания условий для неподкупности. Целями Закона являются:

- 1) консолидация правовых средств, направленных против коррупции;
- 2) установление приоритетных направлений и системы мер предупреждения коррупции;
- 3) определение системы субъектов реализации мер по противодействию коррупции;
- 4) определение компетенции государственных органов различных уровней и органов местного самоуправления в разработке и реализации мер противодействия коррупции;
- 5) укрепление законности;

¹²² Там же. 2013. 4 апр.

6) формирование общественного правосознания в соответствии с антикоррупционными стандартами;

7) обеспечение четкой правовой регламентации деятельности системы государственных органов, законности и гласности такой деятельности, государственного и общественного контроля за ней;

8) совершенствование структуры государственного аппарата, кадровой работы и процедуры принятия решений, обеспечивающих защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц;

9) содействие реализации прав граждан на доступ к информации о фактах коррупции, а также на их свободное освещение в средствах массовой информации;

10) создание стимулов к замещению государственных должностей, должностей государственной и муниципальной служб неподкупными лицами.

Задачи Закона: 1) обеспечение неотвратимости юридической ответственности за совершенное коррупционное правонарушение; 2) возмещение вреда, причиненного коррупционными правонарушениями.

Законом определены следующие понятия.

Антикоррупционная экспертиза правовых актов — деятельность специалистов (экспертов) по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов.

Антикоррупционные стандарты — единые для обособленной сферы правового регулирования гарантии, ограничения или запреты, обеспечивающие предупреждение или уменьшение воздействия коррупции на функционирование данной сферы.

Субъекты антикоррупционной политики — народ государства, органы государственной власти и местного самоуправления, учреждения, организации и лица, уполномоченные на формирование и реализацию мер антикоррупционной политики, граждане.

Субъекты коррупционных правонарушений — физические и юридические лица, использующие свой статус вопреки законным интересам общества и государства для незаконного получения выгод, а также лица, незаконно предоставляющие такие выгоды.

Предупреждение коррупции — деятельность субъектов антикоррупционной политики, направленная на выявление, изучение, ограничение либо устранение явлений, порождающих коррупционные правонарушения или способствующих их распространению.

Коррупциогенный фактор — явление или совокупность явлений, порождающие коррупционные правонарушения или способствующие их распространению.

Показатели коррупционной пораженности — абсолютные и относительные показатели, характеризующие объем, интенсивность, структуру, динамику и территориальное распределение коррупционных правонарушений и лиц, их совершивших.

В качестве мер предупреждения коррупционных правонарушений установлены:

— мониторинг коррупционных правонарушений в целом и отдельных их видов;

— разработка антикоррупционных стандартов, препятствующих возникновению или ограничивающих интенсивность либо сферу действия явлений, способствующих совершению коррупционных правонарушений;

— антикоррупционная экспертиза правовых актов.

Отметим, что деятельность по профилактике и предупреждению коррупции, ее проявлений должна быть направлена на устранение причин и условий ее возникновения. Для этого необходимы усилия всех слоев общества. Со стороны органов государственной власти это деятельность по недопущению и устранению коррупциогенных факторов, представляющих определенную систему субъектов, направлений и форм противодействия коррупции в Российской Федерации.

В целях совершенствования механизма противодействия коррупции в России 1 апреля 2016 г. Указом Президента Российской Федерации утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы.

Основные задачи на двухлетку — совершенствование механизмов предотвращения и выявления конфликта интересов, контроля за расходами чиновников, повышение эффективности противодействия коррупции в органах власти и при осуществлении государственных и муниципальных закупок, расширение использования механизмов международного сотрудничества для выявления и возвращения активов взяточников, создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям.

Правительство должно будет принять меры по совершенствованию механизмов урегулирования конфликтов интересов, а также создать информационно-методический ресурс по вопросам реализации требований антикоррупционного законодательства. Федеральные чиновники,

которые занимаются вопросами противодействия коррупции, будут проходить повышение квалификации по согласованной с Кремлем программе — не менее 1000 человек в год¹²³.

Кабинету министров предстоит продолжить работу по подготовке с участием экспертного, научного сообщества и институтов гражданского общества предложений о совершенствовании этических основ государственной и муниципальной службы, а также по анализу исполнения ограничений по подаркам чиновникам.

Для оценки уровня коррупции по стране пройдут соцопросы среди всех слоев населения в разных регионах, результаты должны быть представлены до 1 октября 2017 г. Кроме того, важно организовать научные исследования законодательства о противодействии коррупции и практике его применения.

Кроме того, правительству совместно с Генпрокуратурой поручено рассмотреть вопросы распространения на работников госзаказчиков, а также организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед региональными органами власти и органами местного самоуправления, антикоррупционных запретов, ограничений и требований, а также об унификации антикоррупционных стандартов для сотрудников госкомпаний, внебюджетных фондов и введении отдельных антикоррупционных стандартов для работников дочерних обществ госкорпораций.

Генпрокуратура будет проверять соблюдение антикоррупционных требований, в том числе при распоряжении земельными участками и закупках лекарств и медицинской техники, и до 1 сентября 2016 г. следует определиться с органом, который будет выявлять, арестовывать и возвращать из иностранных юрисдикций активы, полученные в результате коррупционной деятельности, а также выявлять счета граждан РФ в иностранных банках в случаях, предусмотренных законом.

В соответствии с данным документом главам регионов рекомендовано каждый случай несоблюдения требований по конфликту интересов предавать гласности и наказывать виновных по закону. Министерству внутренних дел Российской Федерации глава государства поручил предотвращать попытки хищения средств, выделяемых на реализацию федеральных целевых программ, крупнейших инвестпроектов и на подготовку к Кубку конфедераций-2017 и чемпионату мира по футболу в 2018 г., а также следить за расходом средств на капремонт и актив-

¹²³ *О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы* : указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 14, ст. 1985.

нее бороться с «откатами», выявлять факты подкупа иностранцев и чиновников международных организаций.

Общественным организациям рекомендовано обеспечить создание фильмов, радио- и телепрограмм, интернет-роликов, способствующих неприятию коррупции в обществе и повышению престижа госслужбы, организовать ежегодные конкурсы социальной антикоррупционной рекламы.

Президент РФ дал рекомендации и объединениям журналистов и других работников, профессиональная деятельность которых связана с обеспечением общественных интересов и привлекает повышенное общественное внимание, размещать сведения о доходах, расходах и имуществе на сайтах этих объединений или в СМИ.

В документе четко прописаны сроки внесения в планы по противодействию коррупции изменений, направленных на достижение конкретных результатов в работе по предупреждению коррупции, минимизации (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. После этого они должны представить доклады в Президиум Президентского совета по противодействию коррупции до 10 июня 2016 г.

Верховному Суду РФ рекомендовано подготовить обзор судебной практики по делам коррупционного характера, в том числе и в рамках законодательства о госзакупках, а Высшей квалификационной коллегии судей проанализировать практику применения к судьям взысканий за нарушение требований законодательства о противодействии коррупции. Совет судей до февраля 2017 г. подготовит предложения по совершенствованию проверки соблюдения судьями и лицами, претендующими на должности судей, требований антикоррупционного законодательства.

Это план реализации конкретных действий, мер ответственности и достижения результатов, который подтверждает принципиальность и системность государственной политики в борьбе с коррупцией, защиты интересов общества и бюджета, обеспечения неотвратимости наказания и исполнения закона. Новый национальный план противодействия коррупции предусматривает «детальную настройку» на основе пошагового анализа правоприменительной и судебной практики, в том числе разбор типовых ситуаций, связанных с конфликтом интересов, подготовку методических рекомендаций по привлечению к ответственности и т. д.¹²⁴

Акцент сделан на усилении влияния нравственных и этических норм для чиновников и госслужащих, «то, что мы называем расточительством и неэффективной тратой бюджетных средств», как заявил сопредседа-

¹²⁴ Там же.

тель Центрального штаба ОНФ, член Совета при Президенте по противодействию коррупции А. Бречалов¹²⁵.

Коррупция — негативное социальное макроявление, имеющее системный характер. Соответственно, деятельность субъектов антикоррупционной политики должна носить комплексный и системный характер. В связи с этим ст. 5 Закона о противодействии коррупции устанавливает круг субъектов антикоррупционной политики:

Президент Российской Федерации, который:

а) определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции;

б) устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции.

Федеральное Собрание Российской Федерации, обеспечивающее разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирующее деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий.

Правительство Российской Федерации, распределяющее функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, осуществляющие противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

Органы по координации деятельности в области противодействия коррупции. При получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке.

Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, в пределах своих полномочий координирующие деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализующие иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

¹²⁵ Там же.

Счетная палата Российской Федерации, в пределах своих полномочий обеспечивающая противодействие коррупции в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹²⁶. В частности, задачами Счетной палаты РФ являются:

— организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

— определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

— оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

— финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

— анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

— контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях РФ;

— регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В соответствии с Законом Омской области от 28 апреля 2009 г. № 1154-ОЗ «О противодействии коррупции в Омской области» *губернатор Омской области*:

— определяет задачи органов исполнительной власти Омской области в сфере противодействия коррупции;

— утверждает план по противодействию коррупции в органах исполнительной власти Омской области;

¹²⁶ О Счетной палате Российской Федерации : федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14, ст. 1649.

— создает и возглавляет Комиссию по противодействию коррупции в органах исполнительной власти Омской области;

— определяет порядок образования комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов;

— определяет порядок осуществления проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы¹²⁷.

Одним из наиболее главных субъектов противодействия коррупции в России являются средства массовой информации. Финский криминолог М. Лайне пишет: «Все более важным фактором в вопросах борьбы с преступностью являются средства массовой информации. Например, бульварная печать может сильно выразить свою точку зрения по вопросам борьбы с преступностью и таким образом повлиять на общественное мнение. Политики иногда очень восприимчивы к мнению общественности, и поэтому значение средств массовой информации еще возрастает»¹²⁸.

Государственное противодействие коррупции может осуществляться и осуществляется на разных уровнях, в разных сферах общественной жизни и с применением самых разных организационных форм и правовых средств. Чтобы такое противодействие было эффективным, формируется специальная система мер и приоритетов борьбы — антикоррупционная политика. Руководством страны совершенно правильно делается акцент на том, что борьба с коррупцией должна носить системный характер. Это возможно только в случае, если в стране начнет формироваться соответствующая эффективная государственная антикоррупционная политика, государственная стратегия, определяющая направления и формы борьбы с коррупцией¹²⁹.

Основные направления деятельности по противодействию коррупции:

1) проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;

¹²⁷ *О противодействии* коррупции в Омской области : закон Омской области от 28 апреля 2009 г. № 1154-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2009. № 2(61), ст. 3996.

¹²⁸ Лайне М. Криминология и социология отклоненного поведения / пер. с фин. Хельсинки, 1994. С. 110.

¹²⁹ *Предупреждение* коррупции в органах внутренних дел и формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел : учеб. пособие. С. 19.

2) создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;

3) принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;

4) совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;

5) введение антикоррупционных стандартов, т. е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

6) унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей;

7) обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

8) обеспечение независимости средств массовой информации;

9) неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;

10) совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;

11) совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;

12) обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;

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

14) совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресур-

сов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

15) повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;

16) укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом;

17) усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

18) передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;

19) сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;

20) повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за принятие мер по устранению причин коррупции;

21) оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах¹³⁰.

Формы противодействия коррупции:

— *предупреждение коррупции* (в том числе профилактика), относящееся к компетенции всех без исключения органов власти;

— *антикоррупционная экспертиза* нормативных правовых актов и их проектов, осуществляемая правовыми подразделениями органов власти, разрабатывающих вышеупомянутые акты; антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов иных ведомств осуществляют Министерство юстиции и Генеральная прокуратура Российской Федерации;

— *надзор за исполнением законодательства* в сфере противодействия коррупции, реализуемый Генеральной прокуратурой Российской Федерации;

¹³⁰ *О противодействии коррупции* : федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ.

— *выявление фактов коррупции* в рамках своих полномочий, осуществляемое Счетной палатой, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Министерством внутренних дел, Федеральной службой безопасности, Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной таможенной службой, Федеральной антимонопольной службой, Федеральной службой по финансовому мониторингу, Федеральной службой финансово-бюджетного надзора;

— *раскрытие коррупционных правонарушений* путем проведения оперативно-розыскных мероприятий, входящее в компетенцию Министерства внутренних дел, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной таможенной службы;

— *расследование преступлений* коррупционной направленности, проводимое Следственным комитетом, Министерством внутренних дел, Федеральной службой безопасности, Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков;

— *минимизация, ликвидация последствий коррупционных правонарушений*, исполнение наказания, осуществляемые Федеральной службой исполнения наказаний, Федеральной службой судебных приставов;

— *координация противодействия коррупции*, относящаяся к компетенции Президента Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, на региональном уровне — глав субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

— *совершенствование антикоррупционного законодательства*, осуществляемое в первую очередь Президентом Российской Федерации, Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации.

Координация деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции возложена на Генерального прокурора РФ.

Основные формы координации субъектов:

— проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;

— обмен информацией по борьбе с коррупцией;

— совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с коррупцией, изучения практики совместной деятельности, выявления и распространения положительного опыта;

— проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения коррупционных преступлений, а также для устранения причин и условий, способствующих их совершению;

— взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;

— оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности правоохранительных структур в процессе деятельности по борьбе с коррупцией;

— издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем, обзоров и иных организационно-распорядительных документов; выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий, в том числе по вопросам прокурорской, следственной практики;

— разработка и утверждение планов координационной деятельности¹³¹.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов — один из наиболее эффективных методов выявления коррупциогенных факторов в частности и мера предупреждения коррупции в целом. В связи с этим рассмотрим более подробно понятие, принципы и основные аспекты данной антикоррупционной процедуры.

Антикоррупционная экспертиза — вид криминологической экспертизы, которая носит обязательный характер и закрепляет Перечень нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых в системе МВД России, по которым проведение антикоррупционной экспертизы обязательно.

Приказом МВД России «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России»¹³² регламентирована Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, которая применяется для обеспечения проведения Прокуратурой Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами, организациями и их должностными лицами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

¹³¹ *О прокуратуре* Российской Федерации : федеральный закон от 1 января 1992 г. № 2202-1 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1995. № 47, ст. 4472.

¹³² *Об организации* проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России : приказ МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120 : вместе с «Положением об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // *Рос. газета*. 2012. 18 мая.

в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Данной методикой руководствуются независимые эксперты, получившие аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, при проведении независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов¹³³. Для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта.

Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

а) широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований для принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества — наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящих к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявших первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции — нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полно-

¹³³ Там же.

мочий — установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур — закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии — противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае¹³⁴.

Коррупциогенные факторы, заключающиеся в неопределенных, трудновыполнимых и (или) обременительных требованиях к гражданам и организациям:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера¹³⁵.

Решение о проведении официальной антикоррупционной экспертизы действующего национального закона принимается Президентом государства или Парламентом государства. Решение о проведении официальной антикоррупционной экспертизы проекта закона принимается Парламентом государства. Решение о проведении официальной антикоррупционной экспертизы иных нормативных правовых актов национального уровня и их проектов принимается Советом безопасности государства.

¹³⁴ Там же.

¹³⁵ Там же.

Решение о проведении официальной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принятых на уровне субъекта государства, и их проектов может быть принято уполномоченным органом субъекта государства. Решение о проведении официальной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, принятых на муниципальном уровне, может быть принято уполномоченным органом местного самоуправления.

Решение о проведении официальной антикоррупционной экспертизы правовых актов индивидуального действия может быть принято судом или прокурором при рассмотрении жалоб лиц, интересы которых затрагивают такие правовые акты, на несоответствие этих актов законодательству.

Решения о проведении неофициальной антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов принимаются субъектами антикоррупционной политики самостоятельно и финансируются ими из своего бюджета.

Основные принципы организации антикоррупционной экспертизы:

- 1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы;
- 2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- 3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов;
- 4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу;
- 5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)¹³⁶.

Субъекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов:

- прокуратура Российской Федерации;
- федеральные органы исполнительной власти в области юстиции;
- органы, организации, их должностные лица¹³⁷.

Виды антикоррупционной экспертизы:

- а) в зависимости от предмета:
 - экспертиза нормативных правовых актов;
 - экспертиза проектов нормативных правовых актов;

¹³⁶ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Рос. газета. 2009. 22 июля.

¹³⁷ Там же.

- б) в зависимости от статуса субъектов, проводящих экспертизу:
- официальная (государственная), проводимая Минюстом России, органами прокуратуры;
 - независимая, проводимая общественными организациями и независимыми экспертами — физическими и юридическими лицами, аккредитованными Минюстом России на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов¹³⁸;
- в) по способу проведения:
- самостоятельная антикоррупционная экспертиза (например, проводимая независимыми экспертами или органами прокуратуры в процессе анализа действующих нормативных правовых актов);
 - проводимая в рамках осуществления правовой экспертизы¹³⁹;
- г) по способу отбора документов:
- тотальная, проводимая в процессе правового мониторинга (например, антикоррупционная экспертиза всех нормативных правовых актов и их проектов за определенный период времени (год, квартал, месяц));
 - выборочная (например, антикоррупционная экспертиза), проводимая независимыми экспертами;
 - тематическая (например, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в сфере таможенного оформления и таможенного контроля);
 - контрольная, проводимая органами прокуратуры в отношении нормативных правовых актов МВД России;
 - комплексная, проводимая несколькими экспертами, обладающими специальными знаниями в одной области, либо экспертами в разных областях знаний (например, в процессе издания совместных нормативных правовых актов несколькими федеральными органами исполнительной власти с участием МВД России)¹⁴⁰;
- д) в зависимости от обязательного характера:
- заключение, которое носит рекомендательный характер (независимая антикоррупционная экспертиза);
 - заключение, которое носит обязательный характер (проведенная Минюстом России антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности чело-

¹³⁸ Там же.

¹³⁹ Там же.

¹⁴⁰ Там же.

века и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, при их государственной регистрации)¹⁴¹;

е) в зависимости от количества экспертов, участвующих в ее производстве:

— единоличная (например, проводится конкретным должностным лицом);

— комиссия или комплексная¹⁴²;

ж) исходя из регулярности проведения:

— временная антикоррупционная экспертиза (например, оценка проекта нормативного правового акта МВД России независимым экспертом);

— систематическая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов МВД России (проводится регулярно);

з) в зависимости от количества выявленных коррупциогенных факторов:

— антикоррупционная экспертиза, в ходе проведения которой выявлен один или несколько коррупциогенных факторов;

— антикоррупционная экспертиза, в ходе проведения которой анализируется весь акт на коррупциогенность, выявляются все коррупциогенные факторы;

и) в зависимости от стадии разработки, принятия или действия нормативных правовых актов:

— превентивная (проекты нормативных правовых актов);

— текущая (действующие нормативные правовые акты);

— последующая (при мониторинге применения данного акта)¹⁴³.

Необходимость классификации видов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов МВД России обусловлена сложностью и многоаспектностью изучаемого института, она также нужна для определения взаимосвязи входящих в этот институт элементов.

Таким образом, перечисленные организационные и правовые основы по предупреждению коррупции позволяют органам внутренних дел осуществлять деятельность по контролю над коррупционной преступностью, минимизировать ее последствия и принимать меры по повышению эффективности противодействия коррупции в России.

¹⁴¹ Там же.

¹⁴² Там же.

¹⁴³ Там же.

Контрольные вопросы:

1. Назовите основные цели и задачи Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике».
2. Что является показателем коррупционной пораженности?
3. Раскройте систему субъектов, осуществляющих предупреждение коррупции.
4. Какие направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции Вам известны?
5. Перечислите формы противодействия коррупции.
6. Какие виды антикоррупционной экспертизы Вы знаете?

§ 6. Формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел

Организация деятельности органов внутренних дел в сфере реализации антикоррупционного законодательства — одна из актуальных задач по борьбе с коррупцией в Российской Федерации. Благодаря правильной организации в данной сфере повышается эффективность работы служб и подразделений, обеспечивается защита прав и законных интересов как граждан, так и сотрудников. Целью данной деятельности являются снижение уровня коррупции, повышение престижа службы и недопущение проникновения на службу лиц, склонных к коррупционным правонарушениям.

Процессы формирования антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел в настоящее время представляют собой проблемный механизм, поскольку, с одной стороны, законодатель установил определенные правила антикоррупционного поведения, с другой — отсутствует понимание, как эти правила необходимо соблюдать. В качестве примера можно привести институт уведомления о фактах в целях склонения к совершению коррупционных проступков, который в российских условиях пока не прижился.

Антикоррупционное поведение представляет результат формирования в личности сотрудника и работника ОВД системы правовых качеств, рассматриваемых с позиций задач профессиональной деятельности и объединенных в следующие группы:

— мировоззренческие — это отношение к общепризнанным социальным ценностям, прежде всего личности, ее основным правам и свободам; отношение к праву, закону, обществу, власти; такие качества, как гражданственность и патриотизм; этические и моральные нормативы, в том числе милосердие, сострадание, чувство верности, чести, собственного достоинства и др.;

— интеллектуально-мыслительные, к которым относятся общие профессиональные знания, способность решения мыслительных задач,

как типовых, так и нестандартных, способность к обучению, наблюдательность, способность концентрироваться на предмете познания, воспринимать информацию в процессе коммуникации и др.;

— психологические, к которым можно отнести развитость волевого начала, соотношение конформности и неконформности, психологическую восприимчивость, правдивость, коммуникабельность, самооценку, терпение, определенную степень мужества как готовность противостоять реальным и мнимым угрозам и пр.¹⁴⁴

Ряд авторов под антикоррупционным поведением сотрудников и работников ОВД понимает набор поведенческих реакций, направленных на четкое соблюдение законности и неприятие коррупции во всех ее многочисленных проявлениях¹⁴⁵.

Говоря об антикоррупционном поведении современного российского сотрудника ОВД, нельзя забывать, что многие действия, оцениваемые как коррупционные, производятся без нарушений действующего законодательства, в рамках предоставленных должностным лицам полномочий, и не всегда имеется возможность юридически доказать личную выгоду для указанных лиц, связанную с совершением таких действий. В результате противодействие коррупции исключительно с помощью уголовных преследований должностных лиц является малоэффективным и, соответственно, не приводит к снижению общего уровня коррупции¹⁴⁶.

Основной детерминантой формирования антикоррупционного поведения, по данным исследований психологов, может считаться такое личностное образование, как *антикоррупционная устойчивость*, сущность которой представляет системное качество личности, проявляющееся в способности противостоять коррупционному давлению и осуществлять выбор между криминальным и законопослушным поведением в пользу последнего¹⁴⁷.

Антикоррупционная устойчивость определяется через совокупность следующих психологических и акмеологических факторов:

— общая стрессоустойчивость к конкретным эпизодам коррупционного давления;

¹⁴⁴ *Предупреждение* коррупции в органах внутренних дел и формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел : учеб. пособие. С. 146.

¹⁴⁵ Там же. С. 147.

¹⁴⁶ Там же. С. 151.

¹⁴⁷ *Ванновская О. В.* Личностные детерминанты коррупционного поведения // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. 2009. № 102. С. 324.

— сбалансированный профиль характера, зрелые, позитивные стратегии совладания;

— этически ориентированное мировоззрение, смыслы, ценности личности;

— непротиворечивая самооценка, Я-концепция;

— профессиональная, гражданская позиция специалиста, руководителя, чувство собственного достоинства, понимание задачи конкретной деятельности и способов ее реализации;

— высокий уровень развития социальных, профессиональных, аутопсихологических компетенций¹⁴⁸.

Антикоррупционная политика государства заключается в разработке и осуществлении разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни¹⁴⁹.

Одной из мер профилактики коррупционно опасного поведения на правоохранительной службе стало введение такого правового института, как конфликт интересов. Впервые понятие «конфликт интересов» в российском законодательстве было закреплено в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. № Пр-1496¹⁵⁰.

Следует отметить, что конфликт интересов изначально носил характер, аналогичный процедуре самоотвода судьи в случае возможности личной заинтересованности. По сути, его функцией было предоставление права сотруднику не выполнять какие-либо действия, обусловленные осуществлением своих профессиональных обязанностей, в связи с личной заинтересованностью и права передать свои функции другому. Таким образом, это была мера самозащиты государственного служащего¹⁵¹.

¹⁴⁸ *Манолова О. Н.* Развитие антикоррупционной устойчивости личности в системе госзакупок // Государственные и муниципальные закупки—2010 : сб. докладов V всерос. практ. конференции-семинара. М., 2011. С. 219.

¹⁴⁹ *Предупреждение* коррупции в органах внутренних дел и формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел : учеб. пособие. С. 163.

¹⁵⁰ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

¹⁵¹ *Мельникова Н. А., Крижановский С. В.* Конфликт интересов в системе мер профилактики коррупции на правоохранительной службе // Рос. следователь. 2015. № 23. С. 30–33.

Согласно ст. 10 Закона о противодействии коррупции *конфликт интересов* — это ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Исходя из этого, под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в ч. 1 ст. 10 Закона о противодействии коррупции, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в ч. 1 названной статьи, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Предложенная законодателем дефиниция позволяет вычленить несколько признаков, совокупность которых дает возможность констатировать наличие конфликта интересов. К ним, в частности, можно отнести следующие признаки:

- а) личную заинтересованность (прямую или косвенную) лица, замещающего должность;
- б) наличие или возможность влияния на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Сотрудник органов внутренних дел обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов¹⁵².

Сотрудник органов внутренних дел обязан в письменной форме уведомить непосредственного руководителя (начальника) о возникновении или о возможности возникновения конфликта интересов, как только ему станет об этом известно, а также принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

¹⁵² *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.

Меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов могут включать в себя:

- изменение служебного положения сотрудника органов внутренних дел, являющегося стороной конфликта интересов;
- отстранение от выполнения служебных обязанностей в установленном порядке и (или) принуждение его к отказу от выгоды.

В случае если сотрудник органов внутренних дел владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Законодатель предельно четко устанавливает основания увольнения сотрудника органов внутренних дел в связи с утратой доверия.

Сотрудник органов внутренних дел подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:

- неприятия мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;
- неприятия руководителем мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;
- непредставления сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;
- участия сотрудника на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;
- осуществления сотрудником предпринимательской деятельности;
- вхождения сотрудника в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;
- нарушения сотрудником, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ¹⁵³.

¹⁵³ Там же.

В целях предотвращения и профилактики ситуаций, связанных с возникновением конфликта интересов, необходимо:

— временно делегировать полномочия сотрудника, в отношении которого производится мероприятия по урегулированию конфликта интересов, другому;

— отстранить (постоянно или временно) сотрудника от выполнения функций, в результате осуществления которых возник или может возникнуть конфликт интересов (в частности, посредством изменения его должностного регламента, отстранения от участия в комиссиях, рабочих группах, иных коллегиальных органах, принятия решений, выполнения функций представителя Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в акционерных обществах);

— ограничить на время урегулирования конфликтной ситуации допуск сотрудника к соответствующим сведениям, если исполнение служебных обязанностей связано с их использованием.

Важную роль в принятии мер по урегулированию конфликта интересов играют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационные комиссии).

Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»¹⁵⁴ утверждено Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, которое определяет порядок формирования и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых в федеральных органах исполнительной власти, иных государственных органах в соответствии с Законом о противодействии коррупции.

Комиссии рассматривают вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, в отношении государственных служащих, замещающих должности федеральной государственной службы в государственном органе, а также в отношении государственных служащих, замещающих должности руководителей и заместителей

¹⁵⁴ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2010. № 27, ст. 3446.

телей руководителей территориальных органов государственных органов.

Комиссия образуется нормативным правовым актом государственного органа. Указанным актом утверждаются состав комиссии и порядок ее работы. В состав комиссии входят заместитель руководителя государственного органа (председатель комиссии); представитель Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции или соответствующего подразделения Аппарата Правительства Российской Федерации.

Руководитель государственного органа может принять решение о включении в состав комиссии представителя общественной организации ветеранов, созданной в государственном органе, или представителя профсоюзной организации, действующей в установленном порядке в государственном органе.

Число членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии. Состав комиссии формируется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения. Комиссия не рассматривает сообщения о преступлениях и административных правонарушениях, а также анонимные обращения, не проводит проверки по фактам нарушения служебной дисциплины.

Председатель комиссии при поступлении к нему в порядке, предусмотренном нормативным правовым актом государственного органа, информации, содержащей основания для проведения заседания комиссии, в десятидневный срок назначает дату заседания комиссии. При этом дата заседания комиссии не может быть назначена позднее 20 дней со дня поступления указанной информации.

Заседание комиссии проводится, как правило, в присутствии государственного служащего, в отношении которого рассматривается вопрос о соблюдении требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, или гражданина, замещавшего должность государственной службы в государственном органе. О намерении лично присутствовать на заседании комиссии государственный служащий или гражданин указывает в обращении, заявлении или уведомлении. На заседании комиссии заслушиваются его пояснения, рассматриваются материалы по существу вынесенных на данное заседание вопросов, а также дополнительные материалы. Члены комиссии и лица, участвовавшие в ее заседании, не вправе разглашать сведения, ставшие им известными в ходе работы комиссии.

Для исполнения решений комиссии могут быть подготовлены проекты нормативных правовых актов государственного органа, решений или поручений руководителя государственного органа, которые в установленном порядке представляются на рассмотрение руководителя государственного органа. Решения комиссии оформляются протоколами, которые подписывают члены комиссии, принимавшие участие в ее заседании. Руководитель государственного органа обязан рассмотреть протокол заседания комиссии и вправе учесть в пределах своей компетенции содержащиеся в нем рекомендации при принятии решения о применении к государственному служащему мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также по иным вопросам организации противодействия коррупции.

О рассмотрении рекомендаций комиссии и принятом решении руководитель государственного органа в письменной форме уведомляет комиссию в месячный срок со дня поступления к нему протокола заседания комиссии. Решение руководителя государственного органа оглашается на ближайшем заседании комиссии и принимается к сведению без обсуждения.

В случае установления комиссией признаков дисциплинарного проступка в действиях (бездействии) государственного служащего информация об этом представляется руководителю государственного органа для решения вопроса о применении к государственному служащему мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации¹⁵⁵.

В целях профилактики возникновения конфликта интересов также необходимо разрабатывать и эффективно применять технологии отбора и оценки персонала, особенно на такие должности, которые предполагают административный ресурс; осуществлять разъяснительную работу относительно требований к служебному поведению и проводимой антикоррупционной политики; проводить целенаправленную работу по обеспечению прозрачности деятельности органов внутренних дел; повысить уровень социальной защищенности сотрудников и работников полиции.

¹⁵⁵ *О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов* : указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 : вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

В России накоплен значительный опыт действия этических кодексов. В настоящее время принято более 30 кодексов этики в федеральных органах государственной власти России, около 68 кодексов этики действуют в субъектах Федерации. Они в большинстве своем полностью воспроизводят положения Типового кодекса 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.), который предъявляет высокие требования к антикоррупционному поведению государственных и муниципальных служащих. Его требования разумны, но следует учитывать, что данный Кодекс, как и все прочие, принятые в Российской Федерации на его основе, носит рекомендательный характер¹⁵⁶.

Проблема расширения возможностей противодействия коррупции за счет этических кодексов вытекает из объективных границ правового воздействия российского законодательства¹⁵⁷.

Перед тем, как приступить к рассмотрению элементов, образующих стандарт антикоррупционного поведения сотрудников ОВД, следует сказать об основных терминах, формирующих данное понятие.

Этика (от др. греч. “*ethos*”) — наука о морали, исследует процесс мотивации поведения, подвергает критическому рассмотрению общие ориентации жизнедеятельности, обосновывает необходимость и наиболее целесообразную форму правил совместного общежития людей, которые они готовы принять по их взаимному согласию и исполнять на основе добровольного намерения. Последнее отличает мораль и науку о морали от права, основанного на силе принудительного воздействия, хотя этическое обоснование самого права также не исключается¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Левакин И. В. Этический кодекс государственного и муниципального служащего: зарубежный и российский опыт противодействия коррупции // Рос. юстиция. 2015. № 6. С. 47–49.

¹⁵⁷ Нормативные правовые акты, включающие правила этического поведения гражданских служащих: ст. ст. 16–20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Рос. газета. 2004. 31 июля), ст. ст. 8–12 Закона о коррупции, Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (Там же. 2002. 15 авг.); и др.

¹⁵⁸ *Философия*: энциклопедический словарь / под ред. А. А. Ивина. М., 2004. С. 997; *Аристотель*. Никомахова этика // Соч. : в 4 т. М., 1984. Т. 4. С. 54–293.

Мораль — принятая в обществе система норм, идеалов, принципов и ее выражение в реальной жизни людей¹⁵⁹.

Этический принцип — одна из форм нравственного сознания, в которой моральные требования выражаются наиболее обобщенно.

Этическая норма — одна из наиболее простых форм нравственного требования, выступающая как форма морального сознания и как элемент моральных отношений.

Правило поведения — предписание, устанавливающее порядок поступков и действий человека.

Профессиональная этика (*professional ethics*) — совокупность норм, которые регулируют личное и профессиональное поведение и разработанные в большинстве случаев для защиты потребителей услуг, специалистов, организаций, профессиональных групп и общества в целом¹⁶⁰.

Предметом профессиональной этики являются совокупность этических принципов и норм, регулирующих поведение и деятельность государственного служащего; служебное поведение государственного служащего; совокупность нравственных качеств, необходимых должностному лицу для эффективного исполнения им своих должностных функций.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 «О национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы» разработано Типовое положение о подразделениях органов государственной власти субъектов РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений, согласно которому в каждом органе внутренних дел созданы и функционируют соответствующие подразделения.

Важно отметить, что любая профессия, будь то полицейский, врач, педагог или продавец, требует соблюдения определенных правил поведения, а именно кодекса профессиональной этики, который представляет собой систематизированный перечень этических принципов, выражающих моральные требования общества к нравственной сущности государственного служащего, а также норм и правил, конкретизирующих и поясняющих содержание этих принципов и регулирующих систему взаи-

¹⁵⁹ См., напр.: Дробницкий О. Г. Понятие морали. М., 1974. 388 с.; *Марксистская этика*: учеб. пособие для вузов / под общ. ред. Л. И. Титаренко. М., 1980. 352 с.; Анисимов С. Ф. Мораль и поведение. М., 1985. 158 с.; Гусейнов А. А. Введение в этику. М., 1985. 208 с.

¹⁶⁰ Ботавина Р. Н. Этика деловых отношений. М., 2001. 208 с.; *Ее же*. Этика менеджмента. М., 2002. 192 с.

моотношений, в которые вступает государственный и муниципальный служащий в процессе исполнения своих должностных обязанностей¹⁶¹.

Так, в ст. 13 Федерального закона № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» установлены четкие критерии служебного поведения сотрудников полиции.

При осуществлении служебной деятельности, а также во внеслужебное время сотрудник органов внутренних дел должен:

1) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют содержание его профессиональной служебной деятельности;

2) заботиться о сохранении своей чести и достоинства, не допускать принятия решений из соображений личной заинтересованности, не совершать при выполнении служебных обязанностей поступки, вызывающие сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности сотрудника, наносящие ущерб его репутации, авторитету федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также государственной власти;

3) проявлять уважение, вежливость, тактичность по отношению к гражданам, в пределах служебных полномочий оказывать им содействие в реализации их прав и свобод;

4) соблюдать нейтральность, не оказывать предпочтения каким-либо политическим партиям, другим общественным объединениям, религиозным и иным организациям, профессиональным или социальным группам, гражданам;

5) не допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении государственных органов, должностных лиц, политических партий, других общественных объединений, религиозных и иных организаций, профессиональных или социальных групп, граждан, если это не входит в его служебные обязанности;

6) проявлять уважение к национальным обычаям и традициям, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, не допускать действий, нарушающих межнациональное и межконфессиональное согласие;

7) выполнять служебные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

¹⁶¹ *Типовой* кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8) выполнять служебные обязанности в рамках компетенции федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, установленной законодательством Российской Федерации¹⁶².

Сотрудник органов внутренних дел, замещающий должность руководителя (начальника), обязан не допускать случаи принуждения сотрудников к участию в деятельности политических партий, других общественных объединений и религиозных организаций.

Статья 14 указанного Закона, определяя ограничения и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел, отмечает, в каких случаях сотрудник не может находиться на службе в органах внутренних дел:

1) признание его недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда, вступившему в законную силу;

2) осуждение его 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 (кроме уголовных дел частного обвинения), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности нахождения сотрудника органов внутренних дел на службе преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом;

4) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если выполнение служебных обязанностей по замещаемой должности 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, дети супругов и супруги детей) с сотрудником органов внутренних дел, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

7) выход из гражданства Российской Федерации;

¹⁶² *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.

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

9) представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в органы внутренних дел¹⁶³.

В связи с тем что приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138 «Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» утратил юридическую силу 31 октября 2013 г., профессиональные этические нормы сотрудников и работников органов внутренних дел регулируются Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренным решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21).

Типовой кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться сотрудники ОВД независимо от замещаемой ими должности¹⁶⁴. Каждый сотрудник ОВД должен принимать все необходимые меры для соблюдения положений Типового кодекса.

Типовой кодекс служит основой для формирования должной морали в сфере государственной и муниципальной службы, уважительного отношения к государственной и муниципальной службе в общественном сознании, а также выступает как институт общественного сознания и нравственности государственных (муниципальных) служащих, их самоконтроля.

Знание и соблюдение государственными (муниципальными) служащими положений Типового кодекса является одним из критериев оценки качества их профессиональной деятельности и служебного поведения.

Сотрудники ОВД не должны допускать нарушения законов и иных нормативных правовых актов исходя из политической, экономической целесообразности либо по иным мотивам. Сотрудники ОВД обязаны противодействовать проявлениям коррупции и предпринимать меры по ее профилактике в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. При исполнении должностных обязанностей не должны допускать личную заинтересованность, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Сотрудники ОВД обязаны представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих и членов своей

¹⁶³ Там же.

¹⁶⁴ *Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.*

семьи в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также уведомлять обо всех случаях обращения каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Сотрудникам ОВД запрещается получать в связи с исполнением ими должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги материального характера, плата за развлечения, отдых, за пользование транспортом и иные вознаграждения).

Сотрудник ОВД, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим сотрудникам, должен быть для них образцом профессионализма, безупречной репутации, способствовать формированию в государственном органе либо его подразделении (органе местного самоуправления либо его подразделении) благоприятного для эффективной работы морально-психологического климата.

Сотрудник ОВД призван:

- а) принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;
- б) принимать меры по предупреждению коррупции;
- в) не допускать случаев принуждения государственных (муниципальных) служащих к участию в деятельности политических партий и общественных объединений¹⁶⁵.

В целях недопущения фактов нарушения профессиональной этики сотрудниками органов внутренних дел Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих определены рекомендательные этические правила служебного поведения, в соответствии с которыми в служебном поведении необходимо исходить из конституционных положений о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью и каждый гражданин имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести, достоинства, своего доброго имени¹⁶⁶.

В служебном поведении сотрудникам и работникам ОВД необходимо воздерживаться от:

- а) любого вида высказываний и действий дискриминационного характера по признакам пола, возраста, расы, национальности, языка, гражданства, социального, имущественного или семейного положения, политических или религиозных предпочтений;

¹⁶⁵ Там же.

¹⁶⁶ Там же.

б) грубости, проявлений пренебрежительного тона, заносчивости, предвзятых замечаний, предьявления неправомерных, незаслуженных обвинений;

в) угроз, оскорбительных выражений или реплик, действий, препятствующих нормальному общению или провоцирующих противоправное поведение;

г) курения во время служебных совещаний, бесед, иного служебного общения с гражданами¹⁶⁷.

Сотрудники ОВД должны быть вежливыми, доброжелательными, корректными, внимательными и проявлять терпимость в общении с гражданами и коллегами.

Внешний вид сотрудника ОВД при исполнении им должностных обязанностей должен способствовать уважительному отношению граждан к государственным органам и органам местного самоуправления, соответствовать общепринятому деловому стилю, который отличают официальность, сдержанность, традиционность, аккуратность¹⁶⁸.

Нарушение положений Типового кодекса подлежит моральному осуждению на заседании соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов.

Соблюдение положений Типового кодекса учитывается при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий¹⁶⁹.

В соответствии с ч. 2 ст. 15 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и в целях обеспечения служебной дисциплины в органах внутренних дел Российской Федерации Указом Президента РФ утвержден Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации¹⁷⁰ (далее — Устав). Настоящий Устав определяет:

а) сущность служебной дисциплины в органах внутренних дел Российской Федерации;

¹⁶⁷ Там же.

¹⁶⁸ Там же.

¹⁶⁹ Там же.

¹⁷⁰ *О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации* : указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 43, ст. 5808.

- б) обязанности сотрудников по соблюдению и поддержанию служебной дисциплины;
- в) обязанности и права руководителей (начальников) по поддержанию служебной дисциплины;
- г) обязательность исполнения приказов и распоряжений руководителя (начальника);
- д) порядок применения мер поощрения;
- е) порядок наложения и исполнения дисциплинарных взысканий;
- ж) порядок учета мер поощрения и дисциплинарных взысканий;
- з) порядок обжалования дисциплинарных взысканий¹⁷¹.

Настоящий Устав также устанавливает обязанности сотрудника по соблюдению и поддержанию служебной дисциплины, обязанности руководителя (начальника) по поддержанию служебной дисциплины, обязательность исполнения приказа руководителя (начальника), меры поощрения и порядок их применения, дисциплинарные взыскания, порядок их наложения и исполнения, порядок обжалования дисциплинарных взысканий.

Важное значение для профессионального имиджа сотрудника полиции имеет культура мышления и речи, вносящая вклад в образ конкретного сотрудника и всего профессионального сообщества. Так, сотруднику полиции положено говорить на правильном русском языке, нельзя употреблять нецензурные слова, зная жаргон воров, хулиганов, пользоваться им, поскольку это значит унижить себя, опуститься до их уровня; не вступать в разговор на тему, в которой слабо разбираешься; чаще произносить слова «извините», «пожалуйста», «спасибо». Культура речи сочетает в себе умение не только говорить, но и слушать. Например, участвуя в дискуссии, важно уметь не перейти к простой перебранке. Чтобы этого не произошло, следует помнить: недостаток аргументов нельзя восполнить силой голосовых связок. Не громкость — оружие в споре, а факты, доводы, логика (которые связаны с образованием полицейского). В данном проявлении профессиональной морали сотрудника органов внутренних дел реализуется известный философский принцип диалектического единства формы и содержания. Имидж — единство внешнего вида и внутренней нравственной культуры каждого конкретного представителя и всего профессионального сообщества. Согласно мнению В. Г. Белинского, «внешняя чистота и изящество должны быть выражением внутренней чистоты и красоты».

¹⁷¹ Там же.

Контрольные вопросы:

1. Что понимается под конфликтом интересов и личной заинтересованностью?
2. Какие меры должен предпринимать сотрудник органов внутренних дел по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов?
3. В каких случаях сотрудник органов внутренних дел подлежит увольнению в связи с утратой доверия?
4. Назовите организационные аспекты деятельности комиссии по урегулированию конфликта интересов.
5. Какие ограничения и запреты установлены законодательством Российской Федерации для сотрудников органов внутренних дел?
6. Перечислите основные положения Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Борьба с коррупцией является одним из главных приоритетов современной России. Как показала мировая практика, важнейший фактор эффективности данного процесса представляет условие *транспарентности* — открытости и прозрачности в деятельности должностных лиц государственных и муниципальных органов, обеспечиваемых в рамках действующего законодательства.

В международных актах по противодействию коррупции принципу транспарентности уделено значительное внимание. Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. в целях обеспечения транспарентности призывает стран-участниц гарантировать прозрачность в их национальных законодательствах и правоприменительной практике при решении вопросов набора на государственную службу, финансирования, проведения государственных закупок, управления публичными финансами. Страны должны содействовать прозрачности в деятельности правоохранительных органов.

Транспарентность в рамках действующего российского законодательства выступает одним из антикоррупционных стандартов в деятельности полиции.

Изучение международного опыта показывает, что борьбе с коррупцией чаще всего препятствуют:

- 1) значительная распространенность коррупционных правонарушений в условиях известной ограниченности ресурсов, выделяемых на нужды государственных структур;
- 2) определенная ограниченность возможностей уголовно-правовых норм в части формулирования признаков коррупционных преступлений и конкретных форм их совершения;
- 3) трудности в оперативно-розыскном выявлении и уголовно-процессуальном доказывании случаев коррупции;

4) недостаточный объем принимаемых мер по привлечению к уголовной ответственности и наказанию за коррупционные преступления¹.

По мнению ведущих ученых многих стран, решению этих проблем может в той или иной мере способствовать использование криминологических форм и методов борьбы с преступностью, в том числе установление особого социально-правового контроля за источниками доходов, финансово-экономической и иной деятельностью лиц, подозреваемых в коррупции.

В целях предупреждения коррупционно опасного поведения сотрудников органов внутренних дел необходимо:

— безотлагательно докладывать непосредственному начальнику о всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений;

— внедрить в практику кадровой работы правило, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение сотрудником своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении (п. 5 ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»)²;

— проводить ежегодное многоуровневое тестирование в целях определения уровня антикоррупционной устойчивости сотрудников образовательных организаций;

— продолжить работу по мониторингу эффективности применения антикоррупционного законодательства в служебных коллективах образовательных организаций;

— своевременно реагировать на ситуации конфликта интересов;

— своевременно и полно представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В статье 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3 «О полиции» говорится о таком важном принципе деятельности органов внутренних дел, как общественное доверие и поддержка граждан. В частности, полиция при осуществлении своей деятельности должна стремиться обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан. Действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными

¹ Долинко В. И. Проблемы коррупции в России и за рубежом // Рос. следователь. 2012. № 1. С. 41–45.

² *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

для граждан. В случаях нарушения сотрудниками ОВД прав и свобод граждан или прав организаций полиция обязана в пределах своих полномочий принять меры по восстановлению нарушенных прав и свобод, принести извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены³. На наш взгляд, если все сотрудники органов внутренних дел будут четко соблюдать данную норму поведения, соответствующая положительная реакция на это граждан нашего государства не заставит себя долго ждать и доверие к полиции вырастет.

Главная задача государственной антикоррупционной политики в России — коренной перелом общественного сознания по формированию в обществе атмосферы жесткого неприятия коррупции. Соблюдение требований стандарта антикоррупционного поведения и нетерпимое отношение к коррупционерам — наиболее эффективные меры предупреждения коррупции в системе МВД России.

³ *О полиции* : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Там же. 2011. № 7, ст. 900.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
§ 1. Понятие, виды коррупции, квалификация коррупционных правонарушений	6
§ 2. Характеристика и детерминанты коррупции	31
§ 3. Механизм коррупционного взаимодействия	53
§ 4. Выявление и документирование коррупционных правонарушений	65
§ 5. Организационные и правовые основы деятельности по предупреждению коррупции	73
§ 6. Формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел	95
Заключение	112

Учебное издание

Ревягин Александр Валерьевич,
Бабурин Василий Васильевич

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Редактор А. Н. Великих

Корректор М. В. Виноградова

Технический редактор Л. А. Янцен

ИД № 03160 от 02 ноября 2000 г.

Подписано в печать 10.08.2016. Формат 60x84/16. Бумага офсетная № 1. Усл. печ. л. 6,7.

Уч.-изд. л. 6,0. Тираж 100 экз. Заказ № 455.

Редакционно-издательский отдел

Группа полиграфической и оперативной печати

644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7