



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

**Предупреждение коррупции
в органах внутренних дел и формирование
антикоррупционного поведения сотрудников
и работников органов внутренних дел**

Учебное пособие

Москва
2019

ББК 67.628.3

П71

Рецензенты:

заместитель начальника Омской академии МВД России
по научной работе доктор юридических наук,
профессор **М. В. Бавсун**; заместитель начальника НИЦ
Академии управления МВД России кандидат юридических наук,
доцент **А. Л. Ситковский**

Коллектив авторов:

С. В. Иванцов (предисловие, § 2), О. Н. Ивасюк (§ 1, 2),
А. Б. Кирюхин (§ 3), И. В. Калашников (§ 9),
Е. В. Михайлова (§ 8), Е. А. Соломатина (§ 6), Ю. А. Страунинг (§ 5, 8),
В. А. Уткин (§ 7, 10), Е. В. Уткина (§ 10), П. В. Шмарион (§ 4)

П71 **Предупреждение коррупции в органах внутренних дел
и формирование антикоррупционного поведения сотрудни-
ков и работников органов внутренних дел : учебное пособие /**
[С. В. Иванцов и др.]. – М. : Московский университет МВД Рос-
сии имени В.Я. Кикотя, 2019. – 192 с.
ISBN 978-5-9694-0807-4

Представлены криминологическая характеристика коррупционной преступности в органах внутренних дел, уголовно-правовая характеристика преступлений коррупционной направленности. Выделяются исторические предпосылки и международно-правовые основы определения коррупции как социального явления, формы проявления коррупции среди сотрудников органов внутренних дел, основные направления антикоррупционной деятельности и формирования антикоррупционного поведения в органах внутренних дел. Раскрываются основы организации антикоррупционной деятельности в системе МВД России и их криминологические особенности. Определяется концептуальная основа совершенствования деятельности по противодействию коррупции в органах внутренних дел. Учебное пособие подготовлено в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования.

Предназначено для курсантов и слушателей вузов МВД России, студентов и аспирантов юридических вузов, сотрудников МВД России и других правоохранительных органов, а также для всех, кто интересуется вопросами предупреждения коррупции и деятельностью сотрудников (работников) органов внутренних дел по формированию антикоррупционного поведения.

ББК 67.53

ISBN 978-5-9694-0807-4

© Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	4
§ 1. Исторические предпосылки ответственности за действия коррупционного характера	8
§ 2. Международно-правовая основа противодействия коррупции	28
§ 3. Уголовно-правовая характеристика преступлений коррупционной направленности	46
§ 4. Криминологическая характеристика преступлений коррупционной направленности, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел.....	57
§ 5. Формы проявления коррупции в деятельности органов внутренних дел.....	75
§ 6. Основные направления антикоррупционной деятельности и формирования антикоррупционного поведения в органах внутренних дел	92
§ 7. Конфликт интересов на службе в органах внутренних дел и механизм его предотвращения и урегулирования	107
§ 8. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов	120
§ 9. Стандарт антикоррупционного поведения сотрудника органов внутренних дел	142
§ 10. Концепция противодействия коррупции в органах внутренних дел	164
Библиографический список	185

Предисловие

Многие разновидности преступности, в том числе и коррупционная, известны миру много веков. Современная коррупция в значительной степени влияет на развитие мирового сообщества, при этом она меняется вместе с ним и легко приспосабливается к любому государственному устройству и режиму. Политики, социологи, юристы, представители ученого мира характеризуют коррупцию как социальное явление, присущее многим государствам. Еще Аристотель относил коррупцию к разряду особых политических явлений¹. Безусловно, что вопросы, связанные с эффективным предупреждением коррупции, остаются актуальными и сейчас, когда экономика стагнирует от последствий мировых кризисных явлений и начинает ощущать последствия наложенных на Российскую Федерацию санкций.

Коррупция в органах государственной власти и, прежде всего, в правоохранительных структурах, создает негативный имидж России на международной арене, порождает в обществе недовольство и недоверие к действующей власти, нивелирует правоохранительную систему и правосудие, правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации. Современные российские реалии таковы, что, несмотря на предпринимаемые государством и обществом меры, коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех социальных институтов. Уровень распространения коррупции в структурах государственной власти и правоохранительных органах причиняет значительный ущерб социальному и экономическому развитию. Опасность современной российской коррупции – в ее массовости, проникновении во все сферы жизни общества, быстрой приспособляемости к новым условиям, в связи с чем доверие граждан Российской Федера-

¹ Политическая коррупция. Оксфорд, 1988. С. 1–3.

ции к институтам государственной власти находится на низком уровне¹.

Будучи обеспокоенной в отношении порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности международного сообщества, подрывающих демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций 21 ноября 2003 г. на 58-й сессии приняла Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции, в которой отразила основные положения, меры по предупреждению коррупции и механизмы борьбы с ней². Проблема коррупционной деятельности как угроза устойчивого развития человечества подчеркнута на 13-м Конгрессе ООН по предупреждению преступности (Катар, 12–19 апреля 2015 г.).

Не случайно в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации говорится о том, что одним из главных направлений государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу должно стать совершенствование нормативного правового регулирования роли государства в борьбе с коррупцией³. В России принимаются беспрецедентные меры по борьбе с этим явлением. Фундаментальным антикоррупционным законом стал Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», содержащий в себе определение коррупции и регламентирующий основные направления по борьбе с коррупционными проявлениями в Российской Федерации. Наряду с указанными положениями в законе определены сферы деятельности, наиболее подверженные

¹ Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. М.: Гросс Медиа, 2006.

² Онуфриенко А. В. Система преступлений коррупционной направленности : автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 3.

³ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 638 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

коррупции, а также субъекты коррупционных правонарушений. Ограничения и запреты, связанные со службой, требования к служебному поведению установлены в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79 «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»¹. Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 была утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции, определившая ключевые направления организации работы по системному противодействию коррупции и предупреждению ее проявлений. Действует система нормативных актов, регулирующих порядок прохождения в различных органах власти.

На этом фоне совершенствование правовых средств противодействия коррупции, внедрение в практику работы современных юридических технологий (антикоррупционной экспертизы, мониторинга правоприменения и др.) требуют от МВД усиления учебно-методического обеспечения антикоррупционной работы. Противодействие коррупции является одним из основных направлений оперативно-служебной деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации. Именно поэтому вопросам особое внимание уделяется борьбы с коррупцией в собственных рядах. В основе противодействия коррупции лежит повышение адресности ведомственного реагирования на любые факты неправомерных действий сотрудников органов внутренних дел, а также индивидуальный подход к любому сообщению о таких фактах.

Стоит отметить, что в настоящее время в МВД России функционирует целостная система предупреждения, выявления, пресечения фактов коррупции. При этом к числу приоритетных относятся, в первую очередь, повышение уровня ведомственного контроля, эффективность обеспечения собственной безопас-

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79 «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

ности в системе органов внутренних дел Российской Федерации, а также адресные меры профилактического характера, применяемые к нарушителям законности. Настоящее учебное пособие подготовлено с учетом ранее сказанного.

§ 1. Исторические предпосылки ответственности за действия коррупционного характера

В результате изучения данного параграфа обучающиеся должны:
знать:

- понятие и правовое определение коррупции как социального явления и формы противоправного поведения;
- исторические этапы становления отечественного антикоррупционного законодательства;

уметь:

- выявлять предпосылки установления различных видов ответственности за деяния коррупционного характера;
- определять и формулировать признаки коррупционных деяний в соответствии с законодательством России;

владеть:

- методикой выявления признаков коррупционных деяний с точки зрения отечественного законодательства;
- методикой ретроспективного анализа предпосылок установления уголовной ответственности за коррупционные деяния.

Коррупция – это сложное, многоаспектное явление, в значительной степени влияющее на жизнь современного российского общества. Она меняется вместе с ним и легко приспосабливается к любому государственному устройству и режиму.

Коррупционная преступность, как и многие другие разновидности преступности, известна уже много веков. Правоведы, социологи, политики и другие специалисты, занимающиеся изучением данного явления, характеризуют коррупцию как нечто естественное, социальное, присущее многим цивилизациям. История коррупции тесно связана с историей развития цивилизаций, государств и человечества в целом. Изучение исторического опыта противодействия коррупционным феноменам является непременным условием научного познания этого социально-правового явления.

Начиная с античного периода, проблема коррупции была предметом научного изучения. Так, великий философ Аристотель отмечал, что «...самое главное при всяком государственном строе – это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться»¹. Данное высказывание актуально и для современной российской действительности. Многие исторические письменные источники свидетельствуют, что коррупция процветает с древнейших времен, например, первое письменное упоминание о фактах коррупции в среде госслужащих было сделано в Древнем Египте (возраст найденного папируса – не менее трех тысяч лет), еще одно упоминание о коррупции встречается в письменных источниках Древнего Вавилона, относящихся к середине третьего тысячелетия до нашей эры. Уже тогда перед шумерским царем Урукагином весьма остро стояла проблема пресечения злоупотреблений судей и чиновников, требовавших незаконные вознаграждения².

Документы, обнаруженные в процессе археологических исследований, свидетельствуют и о массовых проявлениях коррупции в Иерусалиме в период после вавилонского пленения евреев в 597–538 гг. до Новой эры. Проблема коррупции просматривается и в библейских текстах. Например, в одной из книг Библии, Книге Премудрости Иисуса, сына Сирахова, отец наставляет сына: «Не лицемерь перед устами других и будь внимателен к устам твоим... Да не будет рука твоя распростерта к принятию... Не делай зла, и тебя не постигнет зло; удаляйся от неправды, и она уклонится от тебя... Не домогайся сделаться судьей, чтобы не оказаться бессильным сокрушить неправду, чтобы не убоиться когда-либо лица сильного и не положить тебе на правоту твою...»³. В древности понятие «коррупция» трактовалось неоднозначно. «Корруптировать» (от лат. «сог-

¹ Аристотель. Сочинение : в 4-х т. Т. 4. 1983.

² Большая советская энциклопедия. Т. 27. М., 2006. С. 94.

³ Гальбиати Э., Пьяцца А. Трудные страницы Библии. Ветхий Завет. С. 124.

gimprege») также означало подкупать кого-либо или всех – народ (не обязательно должностное лицо) деньгами, щедрыми раздачами. Приставка «сог», видоизмененное от «com» – «с», «вместе», «наряду», «при посредстве», добавляясь к многозначному глаголу «gimprege» – рвать, ломать, разрушать, разрубать и среди множества подобных значений – нарушать мир, расторгать договор, преступать закон – расширяла круг его адресатов. Приставка «сог» как бы «приглашала» совместно нарушать закон, договор, с самого начала определив, что коррупция – явление, имеющее соучастников.

По римскому праву «соггimprege» – разламывать, портить, повреждать, фальсифицировать показания, обесчестить девственницу, но в то же время и подкупить (претора) судью. В средние века понятие «коррупция» приобретает церковное, каноническое значение – обольщение, соблазн дьявола, произошла замена использовавшегося термина «катализ» (от греч. «katalysis» – разрушение, разложение, уничтожение) на латинский «коррупция».

Многие известные мыслители уделяли большое внимание исследованию проявлений коррупции. Всесторонне в этом смысле исследовал ее истоки Никколо Макиавелли, многие воззрения которого на эту проблему актуальны и сегодня. Достаточно вспомнить его образное сравнение коррупции с чахоткой, которую вначале трудно распознать, но легче лечить, а если она запущена, то «хотя ее легко распознать, но излечить трудно»¹. Он отмечал, что римские правители дошли до такой степени развращенности («a guanta corruzione»), что если бы за ними последовало еще два-три подобных им преемника, то падение Рима становилось бы уже необратимым. Томас Гоббс определял коррупцию как «...корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам»².

¹ Макиавелли Н. Сочинения. Милан. М., 1954. С. 137.

² Там же. С. 137.

Но вернемся к проблеме отечественной коррупции. В русских летописях мздоимство, как один из видов коррупционного поведения, встречается с начала XI века, т. е. с ранних этапов развития государства. Правовой памятник этого периода (Русская Правда) содержит статьи, в которых устанавливает фиксированные размеры натурального и денежного обеспечения общиной государственных чиновников (ст. 9, ст. 74)¹. В соответствии с этими нормами государственным чиновникам, собиравшим виры (штрафы), и судебным чиновникам при взыскании ими продажи полагалась сумма от взысканных штрафов (1/5 часть), а также обеспечение продуктами питания по потребностям. Отчисления такого рода судьям приводили к искусственному увеличению уголовных дел. Об этом писал в конце XI века современник, вспоминая «древних князей и мужей их», которые не в пример новым «не собираху много имения, ни творимых (искусственных) вир, ни продаж вскладуху на люди, но оже будяше правая вира, а ту взимааше и дружине на оружие дая»².

В процессе образования централизованного государства на Руси система управления делами изменилась. На смену территориальному (дворцово-вотчинному) управлению приходит система функционального управления (наместники, собиравшие с населения «кормы» в свою пользу). В тот же период появляется прообраз самоуправления, которым можно считать организацию власти в древнерусских городах (Новгород, Псков и т. д.). Городское вече (сход жителей) обладало большими правами, включая право приглашения князя, выполнявшего функции военачальника. В сельской местности существовала крестьянская община на базе общей (общинной) земли, которая распределялась между ее членами.

¹ Российское законодательство 9–10 века : в 9 т. Т. 1. Законодательство Древней Руси / ответ. ред. В. Л. Янин. М., 1984.

² Там же.

Существовали три формы коррупции: почести, оплата услуг и посулы. Подношения в виде почести выражали уважение к тому, кто ее удостоивался. Уважительное значение «почести» проявляется и в русском обычае одаривать уважаемого человека, в особенности высокое начальство, хлебом-солью. К XVII в. «почесть» приобрела значение разрешенной взятки. Мздоимство расцвело на почве широкой практики подношений «почести» чиновникам. Посулы (плата судье или правителю от заинтересованных лиц) были сначала дозволенным деянием, затем закон таксировал эту плату и запретил взимание лишка (отсюда термин – лихоимство), а потом и совсем запретил посулы¹. Уставная грамота Василия I (Двинская уставная грамота 1397–1398 гг.) предусматривала: «А самосуда четыре рубли; а самосуд, то: кто изымав татя с поличным, а посул себе возмет, а наместники доведаются по заповеди, ино то самосуд; а опрочь того самосуда нет»². С того времени понятие посула станет употребляться в смысле взятки.

В Псковской Судной грамоте (последняя переработка которой производилась между 1462 и 1471 гг.) ст. 4 гласила: «А князь и посадник на вече суду не судять, судити им у князя на сенех, взирая в правду по крестному целованию. А не всудят в правду, ино Бог буди им судиа на втором пришествии Христове. А тайных посулов не имати ни князю, ни посаднику»³. Запрещение не только брать, но и давать посулы получило законодательное закрепление в Судебнике 1497 г., который, запрещая взятки (ст.ст. 1, 33, 38, 43, 65, 67), еще не устанавливает ответственности за такое преступление. В Судебнике

¹ Седов П. В. На посуле как на стуле. Из истории российского чиновничества VII в. // Звезда. 2005. С. 200.

² Двинская уставная грамота 1397–1398 // Российское законодательство 9–10 веков. Т. 3. М. : Юрид. литература, 1985.

³ Псковская судебная грамота // Российское законодательство 9–10 веков. Т. 1. М. : Юрид. литература, 1984.

1550 г. впервые говорится о составе такого преступления (ст.ст. 3–5, 8–11, 32, 33, 39, 42, 53, 74)¹.

Наибольшего результата в борьбе с коррупцией на Руси добились при Иване IV Грозном. Летописи фиксировали, что при нем многие слуги государевы «от своего стяжания лишлись живота и вотчин». Есть мнение, что высокая коррупция в государстве стала одной из главных причин введения на Руси опричнины. В судебнике 1550 г. появилось и наиболее суровое наказание за взяточничество – смертная казнь. В середине XVI в. был издан указ, по которому чиновнику было положено содержание из государственной казны, а бесконтрольный поток «приносов» от граждан объявлялся злом, наказуемым лишением жизни. За время правления Ивана IV было публично казнено более 8 тыс. чиновников, что составляло примерно треть от общего числа государственных служащих того времени². Однако, несмотря на суровые наказания, размах взяточничества приобрел характер народного бедствия³.

Во времена Алексея Михайловича Романова это вылилось в народный бунт антикоррупционной направленности, получивший название «Соляного бунта». Он произошел в Москве в 1648 г. и закончился «победой» москвичей: царь Алексей Михайлович пошел на уступки народу, главные требования составших были выполнены. Был созван Земский собор (1649) и внесены изменения в законодательство. Были также наказаны бояре, которых народ винил в повышении налогов. С середины XVII в. основные коррупционные проявления были связаны в большей степени с новыми социально-экономическими отношениями. Коррупционный подкуп нередко представлял собой одну из стадий осуществления противоправной экономической

¹ Троицкий С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII–XIX веках. Формирование бюрократии. М., 1974.

² URL: <http://expert.ru/2013/11/12/nepobedimoe-zlo>.

³ Российское законодательство 9–10 веков : в 9 т. М, 1988.

деятельности, основанной на продажности государственных служащих. Например, корчемники и табачники (незаконно изготавливающие и реализующие спиртное) предоставляли чиновникам, курирующим их деятельность, «откупы»¹. Все это требовало закрепления новых форм подкупа в законодательных актах и введения в них новых определений. Основным актом, определявшим меры борьбы с взяточничеством в рассматриваемый период, являлось Соборное Уложение 1649 г.²

В XVIII в., при Петре I, несмотря на преобразования во всех сферах жизнедеятельности государства, проведение административной реформы (в Москве, например, была учреждена ратуша (бурмистрова палата) в других городах – земские избы и выбранные бурмистры), расцветали и коррупция, и жестокая борьба царя с ней. При нем также был введен термин «лихоимство». Он охватывал собой получение любого вида посулов и незаконные поборы. В это время впервые была введена ответственность взяточдателей, «лиходателей». Распространенность лихоимства (взяточничества) в России была столь значительной, что по Указу Петра I от 25 августа 1713 г. и позднейшим «узаконениям» лихоимцам была определена в качестве наказания смертная казнь³. Тем не менее к концу правления Петра I почти все его сподвижники были замешаны во взяточничестве, которое процветало в государственном аппарате России⁴.

Артикул 184 Воинских Артикулов Петра I устанавливал: «ежели кто подарков, прибыли или пользы себе ради через караул кого пропустит, где не надлежит пропускать, оного надлежит повесить»⁵. Этот период характеризуется большим

¹ Соборное Уложение 1649. Текстовый комментарий. Л., 1987.

² Российское законодательство 9–10 веков : в 9 томах. Т. 3. М., 1988.

³ Брикнер А. Г. История Петра Великого : в 2 т. Т. 2. М. : ТЕРРА, 1996. С. 216.

⁴ История государства и права СССР : учебное пособие / под ред. Ю. П. Титова. М. : Юрид. литература, 1988.

⁵ Российское законодательство 9–10 века : в 9 т. Т. 4. М., 1986.

количеством громких судебных и политических процессов над коррупционерами, во взяточничестве были обвинены такие управленцы, как московский губернатор К. Нарышкин, адмирал Апраксин, сенатор Долгоруков¹, сибирский губернатор Гагарин и сам обер-фискал Нестеров. Взяточничество, как «лукавое приобретение и похищение государственных интересов», выделено в самостоятельный состав преступлений, при этом субъектами взяточничества объявлялись не только те, кто непосредственно брал взятки, но и те, «которые ему в том служили и чрез кого делано, и кто ведали, а не известили», т. е. соучастники и недоносители².

При Екатерине II реформы управления были продолжены, в том числе в местном самоуправлении. Был принят специальный акт – «Грамота на права и выгоды городов Российской империи». Появились губернские и уездные дворянские собрания, городские думы, приказы общественного презрения, земские суды. Однако вся система самоуправления, как и прежде, строилась по сословному принципу и функционировала под строгим контролем государственных чиновников: городничих, полицмейстеров и других, что только способствовало коррумпированию чиновничества. Екатерина II издала указ о выплате фиксированных сумм чиновникам, находящимся на государственной службе. В 1763 г. годовой средний оклад служащего составлял 30 руб. в уездных, 60 руб. – в губернских и 100–150 руб. – в центральных и высших учреждениях, при этом пуд зерна стоил 10–15 копеек³.

Однако установление высокого материального стимулирования не решило проблему. Когда Екатерине II доложили о ре-

¹ Развитие русского права второй половины 17–18 века / отв. ред. Е. А. Скриплев. М., 1992.

² Чершинцев В. С. Криминологическая характеристика и предупреждение коррупции на муниципальном уровне : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

³ Развитие русского права второй половины 17–18 века / отв. ред. Е. А. Скриплев. М., 1992.

зультатах проверок в судах Белгородской губернии, то она была настолько возмущена ими, что выпустила специальный указ, чтобы усовестить продажных судей: «Множократно в народ печатными указами было повторяемо, что взятки и мздоимство развращают правосудие и утесняют бедствующих. Сей вкоренившийся в народе порок еще при восшествии нашем на престол принудил нас... манифестом объявить в народ наше матерное увещание, дабы те, которые заражены еще сею страстью, отправляя суд так, как дело Божие, воздержались от такого зла, а в случае их преступления и за тем нашим увещанием не ожидали бы более нашего помилования. Но, к чрезмерному нашему сожалению, открылось, что и теперь нашлись такие, которые мздоимствовали к утеснению многих и в повреждение нашего интереса, а что паче всего, будучи сами начальствующие и обязанные собой представлять образец хранения законов подчиненным своим, те самые преступники учинились и в то же зло завели»¹.

Усиление попыток контроля коррупционных действий сверху, всеобщая регламентация достигли апогея, пожалуй, при Николае I. Еще до него, в 1820 г., государственным чиновникам запрещалось участвовать в приобретении имущества, продажа которого была поручена им правительством. При Николае I чиновникам не разрешалось брать на себя казенные подряды и поставки в учреждениях, где они служили, входить в долговые обязательства с подрядчиками и поставщиками в этих учреждениях, выступать «по месту службы» в качестве поверенных других лиц. В качестве «всероссийского отдела кадров» существовало 1-е отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии, а при нем – Инспекторский департамент гражданского ведомства. Финансовую деятельность должностных лиц и учреждений проверял Государственный контроль. Пресекать злоупотребления были призваны и штаб-офицеры

¹ URL: <http://expert.ru/2013/11/12/nepobedimoe-zlo>.

Корпуса жандармов¹. Любопытна в этом плане направленная императору Николаю I «Записка Высочайше учрежденного Комитета для соображения законов о лихоимстве и положения предварительного заключения о мерах к истреблению сего преступления», относящаяся к 1827 г.² В этом документе рассматриваются причины распространения коррупционных отношений в государственном аппарате, дается классификация форм коррумпированного поведения, предлагаются меры по противодействию данному явлению.

К началу второй половины XIX в. основным законом, определяющим круг преступного поведения и устанавливающим его наказуемость, было Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. Законодательные положения о коррупции сосредотачивались в главе 6 «О мздоимстве и лихоимстве» раздела 5 «О преступлениях и проступках по службе государственной и общественной». Определения данных понятий в законе не содержалось. В научных работах уже указывалось, что «под лихоимством следует разуметь умышленное приобретение посредством своего служебного положения или служебных действий противозаконных выгод»³. При этом «лихоимство» охватывало собой три разновидности деяний: мздоимство, лихоимство, в тесном смысле этого слова, и вымогательство.

Дореволюционных юристов занимала проблема правовой оценки различного рода подарков, подношений, вручаемых служащим в качестве благодарности за уже содеянное, а также

¹ Чершинцев В. С. Криминологическая характеристика и предупреждение коррупции на муниципальном уровне.

² Мордвинцев Б. Достаточны ли существующие доселе законы о лихоимстве к искоренению оного // Чистые руки. 1999. № 2. С. 91.

³ Познышев С. В. Особенная часть русского уголовного права: сравнительный очерк важнейших отделов старого и нового Уложений. М., 1909.

не за определенное действие, а «по обычаю», «к празднику», «на именины» и др.¹

Так, ст. 656 Уголовного уложения предусматривала три ситуации принятия служащим взятки: простое мздоимство (ч. 1), когда взятка принимается за уже учиненное служащим действие, входящее в круг его обязанностей по службе; квалифицированное мздоимство (ч. 2) – принятие взятки, заведомо данной для побуждения служащего к учинению такого действия по службе; лихоимство (ч. 3) – принятие взятки, заведомо данной служащему «для побуждения его к учинению в круге его обязанностей преступного деяния или служебного проступка, или за учиненные им такие деяния или проступок»².

Кроме того, Уголовное уложение 1903 г. предполагало ответственность за различные виды вымогательства взятки (ст. 657), за содействие взяточничеству, выражающееся в передаче взятки, принятии ее под своим именем или ином посредничестве со стороны служащего (ст. 660), за взяточничество и вымогательство присяжных заседателей по делу, могущему подлежать их рассмотрению (ст. 659). Новеллой являлась специальная норма, предусматривающая ответственность служащего, виновного в присвоении предмета взятки, данного ему для передачи или полученного им под предлогом передачи другому служащему, а также за принятие его с целью присвоения под видом другого служащего (ст. 661)³.

В отличие от Уложения о наказаниях Уголовное уложение 1903 г. проводило резкую грань между взяточничеством и другим видом корыстного должностного преступления – лихоимственными сборами. При лихоимственном сборе виновное должностное лицо не принимает и не требует никакой противо-

¹ Неклюдов Н. А. Взяточничество и лихоимство. // Советская юстиция. 1984. № 6.

² Российское законодательство 9–10 века : в 9 т. Т. 4. М., 1986.

³ Там же.

законной mzды за свои служебные действия, а прямо взимает неустановленные поборы под предлогом обращения их в государственную или общественную кассу или под предлогом следующих ему по закону поступлений¹. Предусматривалась ответственность за такие виды лихоимственных сборов:

а) получение с целью присвоения заведомо неследующего денежного или натурального поступления, вытребованного служащим под предлогом исполнения закона или обязательного постановления или под предлогом исполнения условий публичного торга или договора с казной или под видом установленной платы за служебные действия (ст. 664);

б) вынуждение посредством притеснения, угроз или иного злоупотребления служебным положением исполнения для себя или другого, безвозмездно или за несоразмерно низкое вознаграждение, заведомо необязательной работы или натуральной повинности (ст. 665).

Своеобразно в российском законодательстве того периода решался вопрос об ответственности за дачу взятки («лиходачество»). Такие действия рассматривались как преступные по Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., но ответственность дифференцировалась в зависимости от ряда обстоятельств (ст. 412). При этом принимались во внимание: характер действий должностного лица, за которые давалась взятка (здесь различались действия, не противные законам, долгу и установленному порядку; действия, не согласные с порядком службы, хотя и не составляющие прямого преступления; действия, явно противные справедливости, закону и долгу службы), имело ли место вымогательство или взятка давалась по собственному побуждению, а также настойчивость, проявленная взяточдателем в «обольщении служителей правительства»².

¹ Чашин А. Н. Коррупция в России. М. : Дело и Сервис, 2009.

² Российское законодательство 9–10 века : в 9 т. Т. 4. М., 1986.

В 1911 г. в Государственную Думу был внесен законопроект «О наказуемости лиходейства», в котором дача взятки рассматривалась как самостоятельное преступление, нарушающее принцип безвозмездности служебных действий, и полагал объявить ее наказуемой независимо от будущей деятельности взяткополучателя. Лиходейство же в качестве платы за прошлую деятельность должностного лица предлагалось считать преступным лишь при неисполнении им служебной обязанности или злоупотреблении властью. Однако данный законопроект рассмотрен не был. Но положения этого законопроекта были реализованы в Законе от 31 января 1916 г., принятом в порядке чрезвычайного законодательства. В этом законе предусматривалась ответственность за лиходейство-подкуп за выполнение или невыполнение служебного действия без нарушения должностным лицом установленных законом обязанностей, а также за лиходейство-подкуп и лиходейство-вознаграждение за действие или бездействие должностного лица, связанные со злоупотреблением властью.

Таким образом, дореволюционное российское законодательство (Уложение о наказаниях уголовных и исправительных в редакции 1845, 1866, 1885 гг.; Уголовное уложение 1903 г.) предусматривало несколько составов преступлений, связанных с коррупцией должностных лиц¹.

В основу советской системы был положен принцип ее единства на всех уровнях и жесткой подчиненности нижестоящих органов вышестоящим. В мае 1918 г. В. И. Ленин в записке наркому юстиции Д. И. Курскому потребовал «тотчас, с демонстративной быстротой, внести законопроект, что наказание за взятку (лихоимство, подкуп, сводка для взятки и пр.) должно быть не ниже десяти лет тюрьмы и, сверх того, десяти лет при-

¹ Чершинцев В. С. Криминологическая характеристика и предупреждение коррупции на муниципальном уровне.

нудительных работ»¹. 4 мая 1918 г. Совет Народных Комиссаров по инициативе В. И. Ленина принял постановление, обязавшее Наркомюст разработать проект декрета о высоком минимуме наказания за взяточничество и любую прикосновенность к нему. Такой декрет был разработан и с поправками В. И. Ленина 8 мая 1918 г. принят Совнаркомом².

В декрете делалась попытка дать общее понятие должностного лица и примерный перечень субъектов должностных преступлений. Декрет предусматривал ответственность не только за дачу, но и за получение взятки, а также за соучастие во взяточничестве. В декрете впервые появилось положение, которое в последующем в несколько более широком плане дано в примечании к ст. 174 УК РСФСР: «Лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если в отношении его имело место вымогательство взятки или если это лицо после дачи взятки добровольно заявило о случившемся». Наряду со взяточничеством, декреты Советского государства вводили ответственность и за иные виды должностных преступлений: присвоения и растраты, хищения, совершаемые должностными лицами. Большое число уголовно наказуемых деяний, за которые привлекались к суду должностные лица, было предусмотрено декретами, посвященными различным вопросам хозяйственного, административного и культурного строительства. НЭП, возрождение частнопредпринимательской деятельности во многом способствовало смене образа коррупционера. 22 ноября 1926 г. был введен в действие новый Уголовный кодекс РСФСР. В отличие от предыдущего, в уголовном кодексе 1926 г. должностные преступления занимали третью главу и в основной своей массе носили редакционно-уточняющий характер. Так, вместо составов злоупотребления властью и превышения власти УК 1926 г. говорит о злоупотреблении властью или

¹ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 50. С. 70.

² СУ. 1918. № 35, ст. 467.

служебным положением (ст. 109) и превышении власти или служебных полномочий (ст. 110), а составы бездействия власти и халатного отношения к службе были объединены в одной статье¹.

В отличие от предыдущего законодательства лица, виновные в получении взятки, ни при каких условиях не освобождались от уголовной ответственности. Взяткодатели и посредники освобождались от привлечения к ответственности в случаях вымогательства взятки и в случаях добровольного заявления о случившемся.

Во вступившем в силу с 1 января 1961 г. УК РСФСР существенных изменений в борьбе с коррупционными преступлениями не было. Предупреждение коррупции строилось также через понятие взяточничества. Взятка характеризовалась как получение должностным лицом лично или через посредников, в каком бы то ни было виде взятки, за выполнение или невыполнение в интересах дающего взятку какого-либо действия, которое должностное лицо должно было или могло совершить с использованием своего служебного положения.

Несмотря на то, что в основе своей новый УК был правопреемником старого УК 1926 г., в нем намечается тенденция на ужесточение наказания за взяточничество. Коррупция в советское время стала всеобъемлющей системой, и в этом смысле корни нынешней коррупции были заложены уже тогда (так же как «традиции» мздоимства и лихоимства пришли из докоммунистического времени). В советское время коррупция постоянно видоизменяется, приспосабливается к новым условиям жизни общества (экономическим, политическим, правовым и др.). Если в наши дни основным коррупционером является организованная преступность и контролируемые ею различные структуры (государственные, муниципальные, коммерческие, частные), то в начальный период новой экономической политики

¹ Хрестоматия по истории отечественного государства и права. 1917–1991 гг. / сост. О. И. Читяков. М. : Зерцало, 2004. С. 34.

(1921–1924 гг.), именуемый в те годы советскими экономистами периодом «разбазаривания», им являлась значительная часть российских предпринимателей, которые с помощью взяток, должностных злоупотреблений и просто воровства стремились к первоначальному накоплению капитала¹.

Та же тенденция, но несколько видоизмененная, сохранилась до 90-х гг. прошлого века, когда появилась сетевая структура организации, при которой стал возможен и даже неизбежен раздел сфер и территорий между группами, произошло сращивание преступников общеуголовного профиля с расхитителями, тех и других – с представителями государственного аппарата, организованные группы преступников проникли в экономику и даже политику².

Постановлением Верховного Совета СССР «О введении в действие Основ уголовного законодательства Союза СССР и республик» с 24 июля 1991 г. смертная казнь за получение взятки при отягчающих обстоятельствах на территории СССР была отменена³. Законом РСФСР от 5 декабря 1991 г. эта мера наказания была исключена из санкции ст. 173 ч. 3 УК РФ. В 1993–1997 гг. Государственная Дума неоднократно пыталась принять Закон «О борьбе с коррупцией». Проект закона предусматривал, что борьбу с коррупцией в пределах своих полномочий должны вести органы прокуратуры, внутренних дел, федеральной службы безопасности, таможенной и пограничной службы и других правоохранительных органов, в которых учреждаются специализированные подразделения по борьбе с коррупцией. В качестве специального органа по борьбе с коррупцией была названа Межведомственная комиссия Совета

¹ История коррупции в России / под ред. Н. И. Серьгова. М. : МОРУ, 1999.

² Гуров А. И. Профессиональная преступность: прошлое и современность. М., 1990.

³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 27, ст. 1362.

Безопасности Российской Федерации по защите прав граждан и общественной безопасности, борьбе с преступностью и коррупцией. Закон предъявлял к лицам, претендующим на выполнение государственных функций, ряд специальных требований. В ноябре 1997 г. Закон «О борьбе с коррупцией» был принят Госдумой, в декабре 1997 г. одобрен Советом Федерации и направлен на подпись к президенту Б. Н. Ельцину, который воспользовался правом вето и вернул его на доработку. В 1998 г. президентом Российской Федерации была предпринята попытка провести через Государственную Думу свой вариант законопроекта с аналогичным названием, но он уже был отклонен Государственной Думой.

В XXI в. в России началась административная реформа, призванная повысить эффективность деятельности всех уровней публичной власти, четко разграничить между ними полномочия и ответственность, привести финансовые ресурсы каждого уровня в соответствие с объемом полномочий. Одновременно отмечается рост активного влияния коррупционной преступности на динамику развития криминогенных процессов, ее массовое проникновение в органы государственной и муниципальной власти. Коррупция начала приобретать доминирующее воздействие на формирование криминальной среды, стала неотъемлемым социальным фактором общественной жизни¹. Она негативно воздействует на формирование общественного сознания, создавая свои моральные ценности и нравственные устои, что позволяет констатировать угрозу, с ее стороны, стабильности общества и государства. На этом негативном фоне современная коррупционная преступность приобрела качественно новые свойства. Следует согласиться с В. С. Чершинцевым, который отмечает, что правовая борьба с коррупцией

¹ Ивасюк О. Н., Калашников И. В. Эволюция норм об ответственности за преступления коррупционного характера // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. 2018. № 1. С. 40–44.

напрямую связана со степенью развития этого явления и со степенью развития системы государственного управления в стране, уровнем сформированности основных административно- и уголовно-правовых понятий¹.

Пожалуй, впервые правовое понимание коррупции было сформулировано в докладе Генерального секретаря ООН «Воздействие организованной преступной деятельности на общество в целом» на II сессии Комитета по предотвращению преступлений и уголовному правосудию Экономического и Социального совета ООН. Там говорилось о том, что «...коррупция государственных должностных лиц всегда являлась одним из предпочтительных средств организованных преступных группировок, составной частью их стратегии и тактики, которой отдавалось предпочтение перед использованием открытого насилия. Выплачиваемые в виде взяток деньги считаются «боссами» организованной преступности хорошим их инвестированием, своего рода накладными расходами, оправданными с точки зрения «дела», поскольку это в значительной степени увеличивает шансы на успех и вероятную безнаказанность, снижает или даже сводит на нет опасность обнаружения преступления со всеми потерями, к которым это может привести»².

Рассматривая коррупцию с позиций криминологии, следует говорить о ней как части общей преступности. В работах ученых-криминологов можно найти разные определения коррупции.

Так, В. Н. Курганов и В. Е. Эминов определяют коррупционную преступность как целостную, относительно массовую совокупность преступлений, посягающих на авторитет государственной службы или службы в органах местного самоуправления, выражающихся в незаконном получении преимуществ лицами, уполномоченными на выполнение государственных

¹ Чершинцев В. С. Криминологическая характеристика и предупреждение коррупции на муниципальном уровне.

² Основы борьбы с организованной преступностью. М., 1996. С. 16.

функций, либо в предоставлении данным лицам таких преимуществ, а также совокупность самих этих лиц¹.

Профессор А. И. Долгова определяет коррупцию как социальное явление, характеризующееся подкупом-продажностью государственных или иных служащих и на этой основе корыстным использованием их в личных либо в узкогрупповых корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей². В. В. Лунеев подразделяет коррупцию в России на мелкую (низовую, повседневную) и крупную (вершинную, элитарную). Первая повседневно высасывает материальное благосостояние людей. Элитарная коррупция характеризуется высоким социальным положением субъектов ее совершения; изощренно-интеллектуальными способами их действия; огромным материальным, физическим и моральным ущербом; исключительной латентностью посягательств; снисходительным, и даже бережным, отношением властей к этой группе преступников³.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», коррупцией признается:

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, иных имущественных прав для себя или

¹ Криминология : учебник / под ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2002. С. 372–373.

² Криминология : учебник для юридических вузов / под общей ред. А. И. Долговой. М., 1997. С. 501.

³ Лунеев В. В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2005. С. 514–515.

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.

Анализ международных и отечественных источников позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на обилие определений понятия «коррупция» и признаков, характерных для этого понятия, в нем выделяются следующие существенные составляющие:

– круг субъектов коррупции (они принадлежат к государственной власти, государственному аппарату);

– совершение действий, непосредственно связанных с наличием у лица правового статуса государственного чиновника или государственного служащего, уполномоченного принимать юридически значимые решения и совершать действия, изменяющие правовой статус третьих лиц;

– корыстная или иная личная заинтересованность должностного лица, совершающего указанные действия;

– особо опасные социальные последствия совершения этих действий – подрыв доверия государства к указанным лицам и подрыв авторитета государственной власти.

Особенностью современной коррупции является ее широкое распространение в стране, значительные масштабы, высокая общественная опасность. Коррупция в России корнями уходит в период становления государственности на Руси, когда начали формироваться основы местного самоуправления, создаваться выборные органы (вече, старосты, земские собрания и т. д.). Сегодня коррупционные деяния трансформировались, приобрели новые формы и стали одним из «спутников» современности.

§ 2. Международно-правовая основа противодействия коррупции

*В результате изучения данного параграфа обучающиеся должны:
знать:*

- международно-правовые нормы в сфере противодействия коррупции;
- содержание норм международно-правовых документов антикоррупционной направленности;
- понятие и признаки коррупции в соответствии с международными нормативными правовыми актами;

уметь:

- выявлять и анализировать признаки деяний коррупционной направленности, на основе норм международного законодательства;
- определять предпосылки и признаки проявления коррупции в органах власти и правоохранительных органах;

владеть:

- методикой выявления признаков коррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел;
- методами применения международно-правовых норм в сфере профилактики коррупционного поведения среди сотрудников органов внутренних дел.

Корруптированность властных структур является фактором, затрудняющим реализацию основных прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом о гражданских и политических правах, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и Конституцией Российской Федерации¹.

Коррупция в той или иной форме существует во многих зарубежных государствах, общепризнан и ее международный характер. Коррупция в международных правовых актах определя-

¹ Иванцов С. В., Домников А. С. Криминологическая оценка социальных последствий коррупционной деятельности // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2013. № 4. С. 4–8.

ется как одна из глобальных проблем в сфере обеспечения международного правопорядка. Государства выражают серьезную обеспокоенность ростом масштабов коррупции и ее негативного влияния на развитие экономики на национальном и мировом уровнях, подчеркивают необходимость расширения международного сотрудничества в сфере противодействия коррупционным преступлениям, что требует формирования правовой основы, полностью соответствующей современным условиям¹. Несмотря на предпринимаемые меры, минимизировать коррупционную деятельность государству не удастся. Это подтверждается независимыми исследованиями. Так, международная организация Transparency International в своем ежегодном рейтинге «Индекс восприятия коррупции» (Corruption Perceptions Index – ИВК) определила в 2018 г. России 138-е место из 180 (в 2017 г. – 135-е) в «коррупционном» рейтинге, поделив его с такими странами, как Папуа-Новая Гвинея, Ливан, Иран, Гвинея и Мексика². Наша страна набрала 28 баллов из 100 возможных. Место России в ИВК сохраняется практически неизменным на протяжении последних лет.

Основная причина – нерешительность в преследовании коррупционных преступлений и хаотичность мер по предотвращению коррупции. Несмотря на относительную «политизированность» и предвзятость таких независимых рейтингов, следует признать, что расследования крупных коррупционных дел национального и международного уровня не дают необходимого результата. Например, ничего не происходит с делами Daimler, российского представительства Hewlett-Packard и ме-

¹ Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / О. А. Плохой, Н. Г. Семилютина, А. М. Цирин [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2014. С. 16–17.

² URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/> (дата обращения: 07.06.19).

дицинской компании Bio-Rad Laboratories, подкупавшей российских чиновников. Между тем Конвенция ООН против коррупции и другие соглашения предусматривают ряд инструментов для пресечения таких ситуаций. Реализация крупных национальных проектов (выбор подрядчиков, налоговые льготы, бюджетные субсидии и т. д.) также вызывает множество вопросов, что негативно влияет на экономическую составляющую таких проектов и создает фон социального недоверия к государству.

Современная коррупция и ее различные формы являются серьезной проблемой для многих стран. Многочисленные исследования показывают, что она (коррупция) может иметь различные негативные последствия: препятствовать экономическому росту, усиливать социально-экономическое неравенство, вызывать неэффективное распределение ресурсов в экономике, способствовать развитию ее теневого сектора, подрывать политическую стабильность и доверие к государству. Эти проблемы актуальны как для развитых стран, так и для развивающихся стран с переходной экономикой, где наблюдается относительно высокий уровень коррупции¹. Так, в результатах исследования Всемирного экономического форума говорится, что 67 из 144 государств назвали коррупцию одним из трех основных препятствий для ведения бизнеса в своих странах. Это и мешает им «...эффективно осуществлять стратегии по сокращению бедности и ведет к росту социального неравенства, ...коррупционность отталкивает инвесторов и снижает инвестиционную привлекательность страны, что в целом негативно сказывается на экономике». По существующим оценкам,

¹ Иванцов С. В., Ивасюк О. Н. Международно-правовые нормы в системе противодействия коррупции в России // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. 2018. № 1. С. 35–39.

стоимость коррупции (потери от ее распространения) составляет более 5 % от мирового ВВП или \$ 2,6 трлн.¹

Потери от «коррупционных схем», к которым можно отнести и отмывание денег, и уклонение от уплаты налогов, подсчитать проблематично. Поэтому ведущие экономические институты и независимые эксперты обычно фокусируются на какой-то отдельной форме проявления коррупции или секторе ее распространения. Так, по данным Всемирного банка, ежегодно в мире выплачивается взятка на сумму в \$ 1 трлн. Но реальная цена коррупции намного выше, так как не учитываются показатели, которые являются следствием коррупции: потеря инвестиций, торможение развития частного сектора, препятствование экономическому росту, увеличение детской смертности, бедности и рост неравенства. Исследование МВФ показывает, что инвестиции в коррумпированные страны почти на 5 % меньше, чем в страны, которые являются относительно свободными от коррупции. А по оценкам ВЭФ, коррупция увеличивает затраты на ведение бизнеса в среднем на 10 %. Африканский союз подсчитал, что 25 % от ВВП государств Африки (до \$ 150 млрд) ежегодно теряются в связи с коррупцией².

Не остается в стороне от коррупции и европейское сообщество. Так, в докладе Еврокомиссара по внутренней политике об уровне коррупции в странах ЕС коррупция отмечается во всех 28 странах ЕС, хотя в наибольшей степени она распространена в Болгарии, Румынии и Италии. В докладе сказано, что ЕС ежегодно теряет в результате коррупции 120 млрд евро. Объем коррупции в странах ЕС в денежном выражении составляет около 1 % от суммарного ВВП ЕС (для сравнения: в России он составляет не менее 10 %). Четыре бизнесмена из каждого десяти опрошенных в ходе подготовки доклада заявили, что взяточ-

¹ По данным ВЭФ.

² URL: http://world-economic.com/ru/articles_wej-443.html (дата обращения: 07.06.19).

ничество создает серьезные препятствия для развития бизнеса в Европе. При этом 76 % жителей континента считают, что коррупция широко распространена в ЕС. Еще 56 % полагают, что уровень коррупции в их стране вырос за последние три года. Каждый 12-й житель Евросоюза лично становился участником коррупционных сделок или был их свидетелем¹. Хотя во многих странах Европы существуют адекватные законы, направленные на борьбу с коррупцией, но они не всегда и не повсеместно применяются, говорится в докладе. Более того, эти законы часто безнаказанно нарушаются, так как у правоохранительных органов не хватает возможностей для эффективной борьбы с коррупцией. При этом ЕС включает в коррупционную составляющую уклонение от уплаты налогов, что в России в данные по коррупции не входит. В таком случае показатели будут совсем несоразмерные, не говоря уже о сравнении России с наиболее развитыми и, соответственно, менее подверженными коррупции странами².

Мировое сообщество уделяет большое внимание формированию международно-правовой основы противодействия коррупции. Так, за последние двадцать лет в рамках деятельности Организации Объединенных Наций (ООН) были приняты: Декларация о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (принята резолюцией 51/191 Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1996 г.); Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.); Конвенция Организации Экономического Сотрудничества и Развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 17 декабря 1997 г.; Конвенция об уголовной

¹ Опрос проведен статистическим агентством «Евробарометр».

² URL: <http://pravorf.org/index.php/news/1152-o-doklade-posvyashhennom-korruptzii-v-stranax-es> (дата обращения: 07.06.19).

ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. (с Дополнительным протоколом от 15 мая 2003 г.); Руководство ООН «Практические меры по борьбе с коррупцией» от 29 мая 1999 г.; Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 ноября 2000 г.); Конвенция против коррупции (принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН 31 октября 2003 г.) и др. Такие международные нормативные правовые акты призваны обеспечить создание единой правовой основы в сфере противодействия коррупции, в том числе в части единого понятийного аппарата и сотрудничества правоохранительных органов различных государств.

Так, в Декларации о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях говорится о необходимости принимать в каждом государстве – члене ООН эффективные и конкретные меры по борьбе со всеми формами коррупции в международных коммерческих операциях, в том числе обеспечивать эффективное применение действующих законов, запрещающих взятки в таких операциях, развивать соответствующее национальное уголовное и иное законодательство, содействовать достижению целей данной Декларации. В Декларации содержатся указания и на принятие государствами таких обязательств, как разработка или применение стандартов и методов учета, повышающих транспарентность международных коммерческих операций; разработка или поощрение разработки в соответствующих случаях кодексов поведения в области предпринимательской деятельности; изучение возможности признания незаконного обогащения государственных должностных лиц или избранных представителей уголовно наказуемым деянием; сотрудничество и оказание друг другу максимально возможной помощи в отношении уголовных расследований и других процессуальных действий в связи с кор-

рупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях.

Международный кодекс поведения государственных должностных лиц содержит определение государственной должности и приводит основные требования к поведению лиц, ее занимающих, в том числе выполнять свои обязанности и функции компетентно и эффективно в соответствии с законами или административными положениями и со всей добросовестностью; как можно более эффективно и умело распоряжаться государственными ресурсами и нести за это ответственность; быть внимательными, справедливыми и беспристрастными при выполнении своих функций; не злоупотреблять предоставленными им полномочиями и властью. Международный кодекс также содержит положения, касающиеся коллизии интересов и отказа от прав, сообщения сведений об активах, принятия подарков и иных знаков внимания, хранения в тайне конфиденциальных сведений, участия в политике.

В Конвенции ООН против коррупции говорится о том, что коррупция превратилась в транснациональное явление, затрагивающее общество и экономику многих стран. Это обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области ее предупреждения. В Конвенции отмечено, что предупреждение и искоренение коррупции является обязанностью всех государств и что для обеспечения эффективности своих усилий в данной области они должны сотрудничать друг с другом при поддержке и участии гражданского общества, а также неправительственных организаций. В Конвенции четко обозначены ее цели и сфера применения, раскрываются используемые в ней термины, относительно подробно регламентируются меры по предупреждению коррупции. В ст. 15 Конвенции сказано, что следует отнести к коррупционным деяниям. Предусматриваются положения, ориентированные на противодействие подкупу иностранных публичных должност-

ных лиц и должностных лиц публичных международных организаций (ст. 16), что нашло отражение в российском уголовном законодательстве. Конвенция ориентирует на противодействие подкупу лица, руководящего работой организации частного сектора или работающего, в любом качестве, в такой организации (ст. 21).

При этом положения Конвенции распространяются на «служащих национальных и иностранных государственных, негосударственных секторов, а равно международных организаций». Вопросы международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции определяются положениями Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию. В главе II этой Конвенции содержатся указания на необходимость криминализации «...приготовления и дачи взятки либо любого преимущества нематериального характера государственному служащему любого ранга» (ст. 2) и «...иные формы умышленного «испрашивания» или «получения» ими «какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или любого иного лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества» (ст. 3)¹. Конвенция не исключает установление уголовной ответственности юридических лиц за совершаемые коррупционные преступления, предлагает странам (хотя не обязывает их) криминализовать «незаконное обогащение» (ст. 20).

Отметим, что Россия, ратифицировав Конвенцию, отказалась от имплементации в свою систему права, а именно в национальное уголовное законодательство, положений ст. 20 Конвенции о признании уголовно наказуемым незаконного обогащения, поскольку это вошло бы в противоречие с конституци-

¹ URL: <http://pravorf.org/index.php/news/1152-o-doklade-posvyashhennom-korruptcii-v-stranax-es> (дата обращения: 07.06.19).

онным принципом презумпции невиновности¹. То есть положение о незаконном обогащении является дискуссионным среди правоведов, поскольку вопрос заключается в том, переносится ли бремя доказывания на обвиняемого в случае, если он должен объяснять законность своего обогащения². Однако, по официальному мнению Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), презумпция невиновности в ст. 20 Конвенции не нарушается, так как на стороне обвинения по-прежнему лежит бремя доказывания того факта, что масштабы обогащения превышают законные доходы лица³.

Констатируя эти положения, авторы справочного документа по организованной транснациональной преступности отмечают, что коррупция направлена на создание условий, благоприятствующих безнаказанности криминальных организаций при реализации ими своих операций. Коррупция может использоваться для нейтрализации как отдельных лиц, так и целых учреждений и иметь самые пагубные последствия для сферы политики и социальной структуры общества. При этом коррупция всегда является одним из предпочтительных средств организованных преступных группировок, составной частью их деятельности, которой отдавалось предпочтение перед использованием насильственных методов⁴.

¹ Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций : монография / Т. Я. Хабриева, О. И. Тиунов, В. П. Кашепов [и др.] ; отв. ред. О. И. Тиунов. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД «Юриспруденция», 2012. С. 133.

² Разговор с Дмитрием Медведевым. Интервью пяти телеканалам // URL: <http://government.ru/news/8790>.

³ УНП ООН. Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против коррупции. 2-е изд., испр. и доп. Нью-Йорк : ООН, 2012.

⁴ Основы борьбы с организованной преступностью. М., 1996. С. 16 ; Иванцов С. В. Обеспечение органами внутренних дел системного подхода в изучении и предупреждении организованной преступности. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 77–78.

Российская Федерация, будучи участником Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, в своем уголовном законодательстве предусматривает ответственность за указанные выше и другие коррупционные преступления. При этом соответствующие положения Уголовного кодекса Российской Федерации весьма активно изменяются и дополняются с учетом реализации уголовной политики государства в сфере противодействия коррупции. Так, глава 30 УК РФ была дополнена ст. 291.1 об ответственности за посредничество во взяточничестве, обещание или предложение такого посредничества, было изменено понятие должностного лица, установлена градация размера предмета взятки и исчисления суммы штрафа как наказания в сумме, кратной величине взятки (Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ).

В ст. 9 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности указываются и такие меры противодействия коррупции, как всестороннее содействие добросовестности, предупреждению и выявлению коррупции среди публичных должностных лиц и наказанию за нее, в том числе путем предоставления государственным органам достаточной независимости для воспрепятствования неправомерному влиянию на их действия. В рассматриваемой Конвенции также обращается внимание государств-участников на целесообразность решения вопроса об установлении уголовной ответственности юридических лиц с учетом существующих в таких государствах правовых принципов и без нанесения ущерба уголовной ответственности физических лиц, совершивших соответствующие преступления¹.

Отметим, что в российском уголовном праве юридические лица традиционно не рассматриваются в качестве возможного субъекта преступления. Вместе с тем этот вопрос продолжает

¹ Иванцов С. В. Транснационализация коррупции и международно-правовые средства ее предупреждения // Закон и право. 2015. № 5. С. 20–24.

оставаться дискуссионным, причем сторонниками уголовной ответственности юридических лиц в качестве основного аргумента в пользу своей позиции обычно указывается, что величина ущерба, причиняемого преступной деятельностью организаций, весьма велик и несоразмерен ответственности, которую они несут¹. Однако, как отмечают Е. В. Краснопеева и А. М. Лазарев, такой подход противоречит одному из основных принципов в уголовном праве – принципу вины (ст. 5 УК РФ)². То есть в данном случае можно говорить о том, что установление уголовной ответственности юридических лиц в России противоречит ее правовым принципам. Однако это вовсе не является проблемой и не противоречит ст. 9 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, поскольку вполне может быть компенсирована установлением и реализацией мер административной и гражданско-правовой ответственности.

В преамбуле Конвенции ООН против коррупции, в частности, говорится о том, что коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, затрагивающее общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Также подчеркивается, что предупреждение и искоренение коррупции является обязанностью всех государств, и что для обеспечения эффективности своих усилий в данной области они должны сотрудничать друг с другом при поддержке и участии отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора,

¹ Келина С. Г. Ответственность юридических лиц в проекте нового УК РФ // Уголовное право: новые идеи / под ред. С. Г. Келиной и А. В. Наумова. М., 1994. С. 50–60.

² Краснопеева Е. В. Взятничество: уголовно-правовой и криминологический аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 105.

таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин¹.

В рассматриваемой Конвенции обозначены ее цели и сфера применения, раскрываются используемые в ней термины, относительно подробно регламентируются меры по предупреждению коррупции².

Согласно ст. 15 Конвенции ООН против коррупции каждое государство должно принимать такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие умышленные деяния:

- обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей;

- вымогательство или принятие публичным должностным лицом лично или через посредников какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

Как видим, данные положения являются сходными с теми, что приводятся в ст. 8 Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. В ст. 16 данной Конвенции предусматриваются положения, ориентированные на противодействие подкупу иностранных публичных должност-

¹ Бытовая коррупция в России: основные криминологические параметры / А. П. Суходолов [и др.] // Всероссийский криминологический журнал. 2018. Т. 12. № 5. С. 634–640.

² Иванцов С. В., Ивасюк О. Н. Международно-правовые аспекты предупреждения должностной преступности и коррупции // Права и свободы человека в контексте развития современного государства : материалы Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С. 116–122.

ных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, а в ст. 21 – на противодействие подкупу лица, руководящего работой организации частного сектора или работающего, в любом качестве, в такой организации. Также указывается, что действие положений Конвенции должно иметь свое распространение и на служащих национальных и иностранных государственных, негосударственных секторов, а равно международных организаций.

Для международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции большое значение имеют положения Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.), в главе II которой «Меры, которые должны быть приняты на национальном уровне» содержатся указания на необходимость криминализации «...приготовления и дачи взятки либо любого преимущества нематериального характера государственному служащему любого ранга» (ст. 2) и «...иные формы умышленного «испрашивания» или «получения» ими «какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или любого иного лица, или же принятие предложения или общения такого преимущества» (ст. 3).

Наряду с более широким, по сравнению с российским правом, перечнем возможных субъектов коррупционных правонарушений, а равно выходящим за пределы дачи и получения взятки пониманием «продажности» и «подкупа», в Страсбургской Конвенции также не исключается установление уголовной ответственности юридических лиц за совершаемые коррупционные преступления.

В Конвенции Совета Европы «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (Страсбург, 4 ноября 1999 г.) коррупция определяется как продажность и подкуп публичных должностных лиц наряду с ненадлежащим исполнением обязанностей или поведением получателя взятки, предоставление ненадлежащих выгод или их обещание.

Безусловно, антикоррупционные международные стандарты, содержащиеся в международных договорах, равно как и система международных институтов для противодействия коррупции, вносят важный вклад как в развитие международного антикоррупционного сотрудничества, так и в национальное антикоррупционное законодательство. Обязательства, содержащиеся в международных договорах Российской Федерации по противодействию коррупции, включают в себя:

1. Обязательства по предупреждению коррупции, что предполагает разработку и осуществление эффективной и скоординированной политики государства по противодействию коррупции, а также оценку антикоррупционных правовых мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупционной деятельности.

2. Обязательства по криминализации актов коррупции, что предполагает криминализацию отдельных видов коррупционных деяний. Но это не означает автоматического применения любого международного договора Российской Федерации, хотя бы и касающегося борьбы с коррупцией. Необходим процесс ратификации такого международного договора в форме федерального закона, что и является одним из способов выражения Россией согласия на обязательность для нее международного договора.

3. Обязательства по международному сотрудничеству, что предполагает обеспечение существования системы мер, позволяющих государствам сотрудничать друг с другом в выявлении, пресечении и расследовании коррупционных преступлений и лиц, их совершивших. Между тем для предотвращения вмешательства в дела, входящие в компетенцию исключительно Российской Федерации, сделан ряд оговорок, которые не противоречат подписанным договорам и конвенциям в целом, но оставляют за Российской Федерацией исключительную юрисдикцию по ряду коррупционных правонарушений.

Например, Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции»¹ оговорено, что Российская Федерация обладает юрисдикцией в отношении деяний, признанных преступными согласно ст. 15 (подкуп национальных публичных должностных лиц), п. 1 ст. 16 (борьба с предоставлением таким лицам коммерческих и иных преимуществ, связанных с ведением международных дел), ст. 17 (хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом), ст. 18 (злоупотребление влиянием в корыстных целях), ст. 19 (злоупотребление служебным положением), ст. 21 (подкуп в частном секторе), ст. 22 (хищение имущества в частном секторе), ст. 24 (сокрытие), ст. 25 (воспрепятствование осуществлению правосудия), ст. 27 (участие и покушение) Конвенции, а также в случаях, предусмотренных п.п. 1 и 3 ст. 42 (юрисдикция) Конвенции².

Анализ Конвенций и иных нормативных правовых актов в сфере предупреждения коррупционной деятельности позволяет утверждать, что понятие коррупции трактуется в них достаточно широко. Например, к коррупционной деятельности (кроме взяточничества и иных проявления подкупа) относится продажность и подкуп должностных лиц государственного и частного сектора. Это и должностные хищения, а равно иные формы неправомерного использования своих полномочий, статуса и вытекающих из него возможностей в целях извлечения для себя и других лиц различного рода выгод, льгот и преиму-

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12, ст. 1231.

² Коррупция в сфере государственного и муниципального управления: проблемы, тенденции, перспективы противодействия : монография / отв. ред. Ю. А. Воронин, С. И. Вейберт. Екатеринбург : Уральский институт управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. 2015. С. 36–46. (Библиотека журнала «Вопросы управления»).

ществ¹. При этом международные нормативные правовые акты подходят к вопросу определения коррупции дифференцированно, что во многом объясняется спецификой предмета их регулирования.

Например, в комментариях к ст. 7 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка² указано, что «...понятие коррупции должно определяться национальным правом». Одновременно в Кодексе приводится и примерное определение коррупции – «выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействия в сфере его должностных полномочий за вознаграждение в любой форме, в интересах дающего такое вознаграждение, как с нарушением должностных интересов, так и без их нарушения». Учитывая особенности правового статуса должностных лиц, регламентацию деятельности которых затрагивает этот Кодекс, можно признать правильным существующий в нем подход, ограничивающий понимание коррупции продажностью, поскольку иные формы коррупционного поведения должностным лицам правоохранительных органов, как правило, не свойственны. Однако необходимо учитывать, что в реальной действительности существует великое множество форм коррупции, выходящих за рамки указанного определения³.

Следует сказать и о том, что международные нормативные правовые акты не содержат точного и исчерпывающего определения коррупции, а равно мер по противодействию таковой. В данных документах преимущественно приводится перечень

¹ Денисов С. А. Международные инструменты борьбы с коррупцией // Чиновник. Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы. 2004. № 2. С. 63–68.

² Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г.

³ Иванцов С. В. Коррупция в системе организованной преступности и правовые средства ее предупреждения // Организованная преступность в XXI веке: проблемы теории практики : сборник материалов Международной научно-практической конференции. М. : Международный юридический институт, 2011.

коррупционных правонарушений, часть из которых подлежит криминализации, т. е. в них находит свое определение не содержание, а объем соответствующего понятия, а меры противодействия в основном сводятся именно к установлению уголовной или иной ответственности за те или иные деяния. То есть существующая международно-правовая основа противодействия коррупции продолжит свое развитие, направленное на повышение эффективности международного сотрудничества в данной сфере.

Имплементация в российское законодательство норм международных антикоррупционных конвенций и зарубежного законодательства зачастую имеет дефицит правового обеспечения, т. е. не учитывает потребностей практики предупреждения коррупции и уровень правосознания лиц, которые их применяют или в отношении которых они должны действовать. Это касается, например, урегулирования конфликта интересов, коррупциогенности нормотворчества, гражданско-правовой ответственности за коррупционные правонарушения и т. д. В результате это приводит к недостаткам практики предупреждения коррупции, которая или отсутствует (проводится формально), или ее эффективность находится на низком уровне¹.

Это приводит к тому, что отечественное законодательство не охватывает многих форм и видов социально опасной и реальной коррупции. Так, не предусмотрена ответственность за коррупционный лоббизм; коррупционный фаворитизм; коррупционный протекционизм; nepотизм (кумовство, покровительство родственникам); взносы на политические цели; взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностями или лоббированием интересов взносоателя; предоставление налоговых и таможенных льгот; переход государственных должностных лиц (сразу после отставки) на должности

¹ Иванцов С. В. Конвенционное понятие коррупционной деятельности: проблема определений // Право. Законодательство. Личность. 2015. № 1 (20). С. 102–109.

президентов банков и корпораций и т. д.¹ Вне правового поля остается принятие должностным лицом какого-либо неправомерного преимущества для него самого или иного физического или юридического лица, с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей. Отсутствует в отечественном законодательстве и аналог ст. 20 – «Незаконное обогащение», в которой предлагается ввести уголовное наказание должностных лиц за наличие активов и собственности, происхождение которых такое должностное лицо не может разумным образом обосновать. Эта статья Конвенции не ратифицирована Российской Федерацией по причине «презумпции невиновности». Между тем должностные лица на основании Закона «О противодействии коррупции» должны отчитываться о своих доходах и собственности (включая доходы своей семьи). На практике же существует много «хитростей», позволяющих в той или иной мере уклониться от этой процедуры. Остро стоит вопрос и об изъятии незаконно нажитых активов, которое широко применяется в США и Европе.

Все это говорит о том, что перед органами внутренних дел стоит сложная задача по реализации на практике Национального плана по противодействию коррупции в части правоохранительной и предупредительной антикоррупционной деятельности. Вместе с тем, несмотря на всевозможные препятствия политико-геополитического характера, продолжает развиваться международное сотрудничество МВД России с Интерполом, Европолом, полицейскими ведомствами зарубежных стран, постоянно действующими рабочими группами с органами полиции различных государств. Такое сотрудничество направлено в том числе и на выявление и пресечение коррупционных преступлений и правонарушений.

¹ Лунеев В. В. Наука криминального цикла и криминологические реалии // Криминологический журнал байкальского государственного университета экономики и права. Иркутск. 2007. С. 11.

§ 3. Уголовно-правовая характеристика преступлений коррупционной направленности

В результате изучения данного параграфа обучающиеся должны: знать:

– понятие преступления коррупционной направленности и его признаки;

– систему и виды преступлений коррупционной направленности;

– особенности уголовной ответственности сотрудника органов внутренних дел за совершение преступления коррупционной направленности;

уметь:

– правильно квалифицировать преступления коррупционной направленности;

– проводить различие между преступлением коррупционной направленности и иными нарушениями антикоррупционного законодательства;

владеть:

– знаниями уголовного законодательства об ответственности за совершение преступлений коррупционной направленности;

– навыками правильного толкования и применения уголовного законодательства об ответственности за совершение преступлений коррупционной направленности.

Общеизвестен тот факт, что борьба с преступностью является внутренним делом национальных государств. Генеральная Ассамблея ООН неоднократно подтверждала право каждого государства формировать и осуществлять свою уголовную политику в соответствии с собственными потребностями и внутренними обстоятельствами¹.

Коррупционная деятельность относится к преступлениям, основные признаки которых установлены положениями между-

¹ Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945 г.) // Международное публичное право : сборник документов. Т. 1. М. : БЕК, 1996. С. 227–237.

народных конвенций, а само «...понятие коррупции должно определяться национальным правом...»¹. Механизм реализации основных положений конвенций состоит в том, что они обязывают государства-участники имплементировать соответствующие нормы в структуру национального уголовного законодательства. Таким образом, международные конвенции лишь описывают соответствующие коррупционные деяния, а национальное уголовное законодательство государств-участников устанавливает вид и размер наказания за их совершение².

Общепризнанные положения и принципы международно-правовых норм были восприняты отечественным уголовным законодательством и криминологией. Учитывая тот факт, что коррупция есть «социальное явление, характеризующееся подкупом – продажностью государственных или иных служащих и на этой основе корыстным использованием их в личных либо в узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей»³, стало классическим пониманием коррупции как явления многоуровневого, включающего в себя совокупность различных по характеру и степени общественной опасности деяний (коррупционных правонарушений), совершаемых должностными лицами, государственными и муниципальными служащими, лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческих и иных организациях, в некоммерческих организациях, не являющихся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, а также любыми иными лицами, способ-

¹ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1978 г. // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.06.19).

² Ст. 5 Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г.

³ Долгова А. И. Коррупция и борьба с ней. М., 2002.

ствующими специальному субъекту в нарушении им антикоррупционного законодательства.

Наиболее опасной разновидностью правонарушений в этой сфере являются коррупционные преступления. Коррупционные преступления не только причиняют существенный вред нормальной деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также интересам службы в коммерческих и иных организациях. Они взаимосвязаны с организованной преступностью в сферах общественной безопасности и здоровья населения, а также экономики страны. Особую опасность представляют собой коррупционные преступления, совершаемые сотрудниками и работниками органов внутренних дел, в чьи служебные обязанности входит защита прав и свобод человека и гражданина, общественных и государственных интересов. Совершение сотрудниками и работниками органов внутренних дел коррупционных преступлений негативно отражается на всей деятельности органов внутренних дел, поскольку подрывает их авторитет в глазах населения, порождает недоверие в способность решать поставленные перед ними задачи борьбы с преступностью.

Понятия «коррупционное преступление» и «коррупция» взаимосвязаны. Однако они не являются тождественными. Понятие «коррупция» содержится в Федеральном законе «О противодействии коррупции»¹. Понятие «коррупционное преступление» находится в непосредственной связи с общим понятием преступления. Соответственно, «коррупционное преступление», являясь самым опасным проявлением коррупции, своими негативными последствиями превосходит любое коррупционное правонарушение.

В проекте Федерального закона № 292869-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Фе-

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.06.19).

дерации в части усиления борьбы с коррупционными преступлениями» содержится определение коррупционного преступления. В соответствии со ст. 14-1 коррупционным преступлением признается «совершенное с прямым умыслом из корыстных побуждений лицом, подпадающим под признаки, предусмотренные частью первой примечания к ст. 201 или частями первой – четвертой примечания к ст. 285 УК РФ, запрещенное под угрозой наказания общественно опасное деяние, предусмотренное частью второй и третьей указанной статьи»¹.

Несложно заметить, что определение, представленное в проекте, существенным образом отличается от классического понятия преступления, которое содержится в ч. 1 ст. 14 УК РФ. Не вдаваясь в научную полемику о плюсах и минусах представленного варианта, отметим, что попытка создать «особое» определение коррупционного преступления не лучшим образом отразится на системе уголовного законодательства и на его правоприменении. Таким образом, действующее российское уголовное законодательство не содержит определения коррупционного преступления и специального раздела или главы об ответственности за коррупционные преступления. С учетом данного обстоятельства, правильная классификация этих преступлений является важной задачей успешного правоприменения.

Реализацию этой задачи совместно осуществляют Генеральная прокуратура и МВД России. Примером такого взаимодействия является Указание Генеральной прокуратуры России № 853/11 и МВД России № 5 от 25 декабря 2018 г. «О введении в действие перечней статей УК РФ, используемых при формировании статистической отчетности» (перечень 23 преступлений коррупционной направленности)²:

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.06.19).

² URL: <https://rulaws.ru> (дата обращения: 19.06.19).

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. 141.1, 184, п. «б» ч. 3 ст. 188, ст.ст. 200.5, 201.1, 204, 204.1, 204.2, п. «а» ч. 2 ст. 226.1, п. «б» ч. 2 ст. 229.1, ст.ст. 289, 290, 291, 291.1, 291.2.

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, 174.1, 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, 200.4, 201, 202, чч. 2 и 2.1 ст. 258.1, ст.ст. 285, 285.1, 285.2, 285.3, ст. 285.4, чч. 1 и 2 и п. «в» ч. 3 ст. 286, ст. 292, ч. 3 ст. 299, 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. 226.1, ч. 2 ст. 228.2, п. «в» ч. 2 ст. 229, чч. 3 и 4 ст. 229.1.

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. 228.1, п. «б» ч. 2 ст. 228.4, ч. 3 ст. 256, ч. 2 ст. 258, чч. 3 и 3.1 ст. 258.1, п. «в» ч. 2 и ч. 3 ст. 260, чч. 1 и 3 ст. 303, ст.ст. 322.1, 322.2, 322.3.

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. 228.1.

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, 4, 5, 6 и 7 ст. 159, чч. 3 и 4 ст. 159.1, чч. 3 и 4 ст. 159.2, чч. 3 и 4 ст. 159.3, ст. 159.4, чч. 3 и 4 ст. 159.5, чч. 3 и 4 ст. 159.6, 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. 228.1.

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, 159.1, 159.2, 159.3, 159.4, 159.5, 159.6 (за исключением случаев, указанных в п. 3.6), 169, 178, 179.

Объектами коррупционных преступлений выступают общественные отношения в сфере обеспечения интересов личности, общества и государства. Уголовная ответственность за со-

вершение коррупционных преступлений предусмотрена практически всеми разделами и главами Особенной части УК РФ. Непосредственно взятые под охрану уголовным законом интересы государственной службы, службы в органах местного самоуправления, интересы службы в коммерческих и иных организациях выступают в качестве непосредственного объекта преступного посягательства либо основного дополнительного.

Предметами коррупционных преступлений выступают любые предметы материального мира, непосредственное воздействие на которые виновным лицом с корыстной целью причиняет существенный вред объекту уголовно-правовой охраны либо способно причинить такой вред (например, деньги, ценные бумаги, любое имущество или выгода имущественного характера и др.).

Объективная сторона этих преступлений, как правило, характеризуется активными действиями, направленными на причинение вреда объекту уголовно-правовой охраны (например, превышение сотрудниками органов внутренних дел должностных полномочий, получение взятки и др.). В отдельных случаях преступление может быть совершено путем бездействия (например, невыполнение должностным лицом своих обязанностей, вытекающих из его служебного положения).

Составы многих коррупционных преступлений по своей конструкции относятся к материальным. В этом случае обязательным признаком объективной стороны деяния являются наступившие общественно опасные последствия и причинно-следственная связь между совершенным деянием и наступившими последствиями. В качестве общественно опасных последствий коррупционных преступлений может выступать вред жизни или здоровью человека, имущественный ущерб, существенное нарушение охраняемых уголовным законом интересов личности, общества и государства.

Значительное количество коррупционных деяний относится к преступлениям с формальными составами. Обязательным признаком объективной стороны таких деяний является само общественно опасное деяние независимо от возможных последствий его совершения (например, получение взятки). Наступившие общественно опасные последствия образуют квалифицированные составы рассматриваемых преступлений (например, получение взятки в крупном размере) либо учитываются судом в качестве отягчающего наказание обстоятельства (ст. 63 УК РФ).

Приведенный перечень коррупционных преступлений позволяет констатировать наличие общих признаков составов, к которым относятся особый субъект¹ и субъективная сторона этих деяний.

Субъектами коррупционных преступлений являются должностные лица, иностранные должностные лица и должностные лица публичной международной организации, государственные или муниципальные служащие, лица, выполняющие управленческие функции в коммерческих или иных организациях, а также в некоммерческих организациях, не являющихся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением.

В соответствии с примечанием к ст. 285 УК РФ, должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государ-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://mosoblproc.ru> (дата обращения: 19.06.19).

ственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Понятие представителя власти, к которому относятся все сотрудники правоохранительных органов, раскрывается в примечании к ст. 318 УК РФ «Применение насилия в отношении представителя власти». Им признается должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости.

Лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, в соответствии с примечанием к ст. 201 УК РФ признается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в этих организациях.

Субъективная сторона преступлений коррупционной направленности характеризуется виной в форме прямого умысла. Виновное лицо осознает общественную опасность совершаемого им должностного или служебного преступления, предвидит возможность или неизбежность наступления общественно опасных последствий в виде причинения существенного вреда объектам, взятым под охрану уголовным законом, и желает

наступления этого вреда. Обязательно наличие у субъекта корыстного мотива, поскольку деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц. Корыстный мотив (цель) совершаемого коррупционного преступления выступает в качестве обязательного признака состава либо факультативного признака.

§ 4. Криминологическая характеристика преступлений коррупционной направленности, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел

В результате изучения данного параграфа обучающиеся должны:
знать:

- криминологические особенности преступлений коррупционной направленности, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел;
- типологию личности современного коррумпированного сотрудника органов внутренних дел;

уметь:

- анализировать статистические данные о преступлениях коррупционной направленности, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел;
- выявлять личностные особенности коррумпированного сотрудника органов внутренних дел;

владеть:

- криминологически значимой информацией о преступлениях коррупционной направленности, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел.

Опасность коррупции в органах внутренних дел проявляется во множестве ее негативных последствий, таких как:

- решение даже простых вопросов осложняется, так как коррупционеры создают видимость невозможности регулирования насущных проблем законным способом;
- квалифицированные кадры, не желающие участвовать в коррупционных схемах, вынуждены уходить со службы в органах внутренних дел;
- государство получает искаженную информацию о преступности, что приводит к принятию неверных решений по определению целей и средств осуществления политики государства в сфере борьбы с ней, в том числе касающейся кадрово-

го и финансового обеспечения деятельности органов внутренних дел;

- коррупция дискредитирует органы внутренних дел, создает у населения ложное представление о сотрудниках полиции как о продажных, использующих в работе «грязные» методы, неспособных защищать права и законные интересы граждан, бороться с преступностью;

- коррупция вообще, и особенно коррупция в правоохранительных органах, способствует самодетерминации преступности, так как толкает людей на совершение преступлений, целью которых является легализация полученных таким образом средств госслужащих, придание деятельности отдельных граждан, направленной на подкуп чиновников, законной формы, позволяет преступникам оставаться безнаказанными и совершать преступления снова;

- учитывая, что сотрудники органов внутренних дел являются представителями закона и власти, с которыми населению приходится сталкиваться в повседневной жизни довольно часто, коррупция в органах внутренних дел подрывает доверие к государственной власти, приводит к распространению проявлений правового нигилизма;

- коррумпированные сотрудники органов внутренних дел при принятии решений руководствуются в первую очередь соображениями личной выгоды, а не интересами общества и государства;

- коррумпированные сотрудники создают негативный климат в коллективе, что приводит к дезорганизации органов внутренних дел;

- коррупция в органах внутренних дел дискредитирует правосудие, препятствуя восстановлению справедливости, что способствует деформации правосознания населения;

- коррупция в правоохранительных органах позволяет виновным избегать ответственности, способствует увеличению

латентности преступности, что негативным образом сказывается на состоянии правопорядка в стране;

- способствует проникновению организованной преступности во власть;

- способствует развитию криминальных сфер деятельности, приносящих не только наибольшую прибыль, но и причиняющих наибольший ущерб обществу, а именно: незаконный оборот оружия, незаконный оборот наркотиков, игорный бизнес, сексуальная эксплуатация, финансирование терроризма и экстремизма и т. п.

Таким образом, коррупция в органах внутренних дел оказывает разлагающее влияние на все сферы жизни государства и общества: экономику, правоприменение, общественную нравственность. Однако при очевидных социальных последствиях коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел, невозможно точно определить причиняемый ими материальный ущерб, так как его размер не имеет первостепенного уголовно-правового значения и в статистике отдельно от ущерба, причиненного должностными лицами других ведомств, отдельно не выделяется. При этом доля материального ущерба от коррупционных преступлений в целом до 2014 г. составляла примерно 10 % от суммы ущерба, причиняемого всеми видами преступлений в Российской Федерации, и только за последние два с половиной года размер материального ущерба, причиненного преступлениями коррупционной направленности, превысил 130 млрд руб. (14 % от суммы ущерба, причиненного всеми видами преступлений в целом)¹.

Кроме того, возникает множество других проблем в оценке статистических показателей коррупционной преступности в органах внутренних дел.

¹ Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции : сборник методических рекомендаций / под общ. ред. А. Е. Русецкого. М., 2017. С. 5.

В Федеральном законе № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», принятом 25 декабря 2008 г., дается понятие коррупции, в котором перечисляются преступления, определяющее ее содержание. Таким образом, в основу понятия «коррупция» в уголовно-правовом смысле входят пять предусмотренных УК РФ составов (ст.ст. 285, 291, 290, 201, 204 УК РФ). При этом законодательство оставляет возможность расширить этот перечень за счет включения в список коррупционных преступлений других составов и квалифицирующих признаков, что и происходит.

С учетом рекомендаций Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 6 октября 2009 г. было принято Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России от 28 декабря 2010 г. № 450/85/3 «О введении в действие Перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности», которым был введен термин «преступления коррупционной направленности» и определены признаки, по которым эти деяния выделяются в уголовной статистике.

Так, к преступлениям коррупционной направленности следует относить противоправные деяния, имеющие все перечисленные ниже признаки:

1. 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.

2. Связь деяния со служебным положением субъекта, отпущением от его прямых прав и обязанностей.

3. Обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц).

4. 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.

В соответствии с Указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России от 28 декабря 2010 г. № 450/85/3 «О введении в действие Перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» к преступлениям коррупционной направленности без каких-либо условий были отнесены деяния, предусмотренные ст. 141.1, ст. 184, п. «б» ч. 3 ст. 188, ст.ст. 204, 289, 290, 291 УК РФ. Принятыми позднее совместными Указаниями Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России «О введении в действие Перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, исполь-

зуемых при формировании статистической отчетности»¹ данный перечень постепенно расширялся и достиг в соответствии с ныне действующим Указанием Генпрокуратуры России № 853/11, МВД России № 5 от 25 декабря 2018 г. пятнадцати составов, отнесенных без каких-либо условий (ст.ст. 141.1, 184, п. «б» ч. 3 ст. 188, ст.ст. 200.5, 201.1, 204, 204.1, 204.2, п. «а» ч. 2 ст. 226.1, п. «б» ч. 2 ст. 229.1, ст.ст. 289, 290, 291, 291.1, 291.2). Кроме того, при наличии определенных условий к коррупционным могут быть отнесены еще более 60 составов преступлений².

Кроме того, на статистические показатели преступлений коррупционной направленности повлияли изменения уголовного законодательства в период 2011–2013 гг., выразившиеся во включении ряда новых статей (ст.ст. 290.1, 291.1, 292.1, 285.1, 285.2, 285.3 УК РФ) и изменении редакции ст.ст. 285, 286, 288, 290, 291, 292.1, 293 УК РФ.

¹ Указание Генпрокуратуры России № 52-11, МВД России № 2 от 15 февраля 2012 г. (ред. от 15.08.2012) «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»; Указание Генпрокуратуры России № 387-11, МВД России № 2 от 11 сентября 2013 г. (ред. от 24.04.2014) «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»; Указание Генпрокуратуры России № 744/11, МВД России № 3 от 31 декабря 2014 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»; Указание Генпрокуратуры России № 65/11, МВД России № 1 от 1 февраля 2016 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»; Указание Генпрокуратуры России № 797/11, МВД России № 2 от 13 декабря 2016 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности».

² Указание Генпрокуратуры России № 853/11, МВД России № 5 от 25 декабря 2018 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности».

Следует также отметить, что официальные статистические показатели о преступлениях коррупционной направленности сотрудников органов внутренних дел не подлежат широкому освещению, приводятся фрагментарно, а комментарии к ним нередко носят поверхностный и разноречивый характер.

Кроме этого, начиная с 2011 г., система МВД России претерпевает реформирование: были произведены серьезные структурные и функциональные изменения и сокращения штатной численности. За это время было сокращено примерно 35 % сотрудников ведомства¹. В 2016 г. в систему МВД России была включена Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков и Федеральная миграционная служба, которые до этого были действующими отдельными единицами органов исполнительной власти. На базе внутренних войск МВД России была сформирована Росгвардия, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации.

Учитывая изложенное, довольно сложно произвести анализ статистических данных, особенно динамических изменений абсолютных показателей коррупционной преступности в органах внутренних дел (см. таблицу 1), поэтому особую значимость при оценке данного вида преступности имеют показатели структуры.

¹ URL: <http://2018god.net/reforma-mvd-rossii-2017-2018-goda/>.

Таблица 1

**Сведения о количестве преступлений
коррупционной направленности, совершенных
сотрудниками правоохранительных органов¹**

Количество коррупционных преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов	2011	2012	2013	2014	2015
МВД России	782	600	695	737	916
ФССП России	235	207	272	231	228
ФСИН России	150	127	200	173	225
ФТС России	44	26	39	57	77
МЧС России	26	65	14	12	19

В 2016 г. среди привлеченных к уголовной ответственности работников правоохранительных органов 878 человек занимали должности в органах внутренних дел, 63 – в органах наркоконтроля, 25 – в СК России, 47 – в таможенных органах, 181 – в органах Федеральной службы судебных приставов, 10 – в органах федеральной службы безопасности².

За девять месяцев 2017 г. в правоохранительных органах выявлено 1331 коррупционеров. Большинство из них (729) – это сотрудники органов внутренних дел, 191 – сотрудники

¹ Щукин С. Ю. Проблема коррупции в правоохранительных органах (сравнительный анализ) // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 6. С. 23–25.

² Бобинова И. Л. Уголовная ответственность за совершение преступлений коррупционной направленности // Сборник материалов семинара-совещания с руководителями кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти, организаций, созданных для выполнения поставленных перед ними и Правительством Российской Федерации задач, а также органов исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации, 18–19 апреля 2017 г. М., 2017. С. 120.

ФСИН, 174 – судебные приставы, 70 – работники таможенных органов, 57 – служащие Росгвардии¹.

За одиннадцать месяцев 2018 г. к уголовной ответственности за совершение преступлений коррупционной направленности привлечено 790 сотрудников органов внутренних дел; 334 работника Минюста (включая 206 сотрудников ФСИН и 115 приставов); 43 работника таможенных органов; 33 сотрудника МЧС; 26 сотрудников органов Росгвардии; 18 сотрудников ФНС².

Итак, ежегодно среди сотрудников правоохранительных органов, совершивших преступления коррупционной направленности, основную массу составляют должностные лица органов внутренних дел (60–66 %).

При этом необходимо отметить, что сотрудники органов внутренних дел относятся к наиболее многочисленной категории представителей правоохранительных органов, превышая численность сотрудников отдельных ведомств в десятки раз. Соответственно и количество совершаемых ими преступлений намного превосходит число преступных деяний, регистрируемых в других правоохранительных органах.

Групповой характер не характерен для коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел. В 72 % выявленных случаев преступление совершено одним лицом; в 21 % случаев – группой по предварительному сговору; в 7 % случаев – организованной группой³.

Наиболее распространенным коррупционным преступлением, совершаемым сотрудниками правоохранительных органов,

¹ Генпрокуратура назвала самое коррупционное подразделение силовиков // URL: <https://ria.ru/incidents/20171215/1511017410.html>.

² Полиция и местные депутаты лидируют по числу фигурантов дел о коррупции // URL: <https://www.interfax.ru/russia/641447>.

³ Багмет М. А. Противодействие коррупции в полиции (криминологическое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

в том числе и органов внутренних дел, является получение взятки (см. таблицу 2).

Таблица 2

**Сведения о количестве преступлений, совершенных
по ст. 290 УК РФ «Получение взятки» сотрудниками
правоохранительных органов**

Количество преступлений, совершенных по ст. 290 УК РФ сотрудниками правоохранительных органов	2011	2012	2013	2014	2015
МВД России	343	225	335	400	500
ФСИН России	87	50	117	111	140
ФССП России	33	22	35	43	48
ФТС России	28	8	24	31	57
МЧС России	9	7	7	6	10

При этом официальная статистика отражает лишь верхушку айсберга. По заключению ряда экспертов МВД России, латентность преступлений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел, составляет 99,9 %¹. Высокий уровень латентности коррупционных преступлений в органах внутренних дел подтверждают данные социологических опросов: только 40 % опрошенных заявили о полном или частичном доверии к сотрудникам полиции².

Официальные данные не содержат сведения о сотрудниках-коррупционерах, уволенных «вчера» и «по собственному желанию», о тех, кому удалось уйти от ответствен-

¹ Ломов А. М. Проблемы противодействия коррупции в органах внутренних дел // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. С. 71.

² Уровень доверия к правоохранительным органам в разных странах // Власть: аналитический еженедельник. 2010. № 32. С. 30.

ности, в том числе, используя коррупционные связи или свое служебное положение для оказания влияния на ход и результаты предварительного следствия или судебного разбирательства. Кроме того, данная ситуация сложилась во многом из-за имеющихся особенностей выявления и пресечения коррупционных проявлений рассматриваемого вида.

Можно выделить следующие причины высокой латентности коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел¹.

Во-первых, это связано с должностным положением сотрудников органов внутренних дел. Так, являясь представителями исполнительной власти, полицейский обладает достаточно широкими полномочиями по отношению к другим гражданам, которые может использовать в противоправных целях. Однако граждане в силу правового нигилизма, страха или нежелания иметь дело с представителями власти зачастую не сообщают о нарушениях закона, что не позволяет пресечь незаконную деятельность еще на начальном этапе.

Во-вторых, нередко руководство подразделений органов внутренних дел «закрывает глаза» на нарушения закона, допускаемые подчиненными. Причины этого могут быть различны: нежелание ухудшать показатели работы всего подразделения, стремление соблюсти «честь мундира», принизить собственные просчеты в воспитательной работе и организации контроля за деятельностью подчиненных. Зачастую сотрудники, использующие незаконные методы получения доказательств, проведения расследования, оперативно-разыскных мероприятий и т. п., находятся на хорошем счету у руководства по причине доста-

¹ Шмарион П. В. Негативные последствия коррупции / Материалы международной научно-практической конференции «Проблемы совершенствования сотрудничества правоохранительных и иных органов государств-участников СНГ в выявлении, раскрытии, расследовании коррупционных преступлений», 21 декабря 2016 г. М. : МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. С. 300–303.

точно высоких показателей работы, в том числе раскрытия и расследования преступлений, осуществления административной практики. Поэтому некоторые руководители не только не обращают внимания на различные правонарушения своих подчиненных, но и поощряют их в ряде случаев.

В-третьих, многие сотрудники, обладая специальными знаниями и тонкостями оперативно-разыскной работы, владея достаточно обширным набором «правовых инструментов» уголовно-процессуального, криминалистического характера, могут искусно скрывать совершенные ими преступления (почти две трети из них удается избежать ответственности в силу знания оперативно-разыскной работы и уголовного и уголовно-процессуального законодательства).

В-четвертых, лица, вступающие с работниками правопорядка в коррупционные взаимоотношения, сами становятся субъектами преступления и поэтому фактически не заинтересованы в раскрытии указанных фактов. Как следствие, жалобы и заявления о подобных противоправных контактах в правоохранительные органы практически не поступают.

В-пятых, практически всегда сотрудники-коррупционеры осуществляют свои противозаконные сделки и соглашения без свидетелей, что, конечно же, существенно затрудняет профилактику и раскрытие этих преступлений.

В-шестых, сотрудники полиции зачастую совершают преступления в отношении лиц, нарушивших закон, которые боятся наказания за свои деяния, не верят в возможность привлечения сотрудников-коррупционеров к ответственности и поэтому не сообщают о фактах вымогательства у них взяток в органы прокуратуры или подразделения собственной безопасности органов внутренних дел.

В-седьмых, у части сотрудников ОВД сформировалась определенная деформация мышления. Они полагают, что без нарушения закона невозможно раскрыть запутанное преступле-

ние, привлечь виновного к ответственности, добиться высоких показателей в служебной деятельности. В силу этого они сами легко преступают закон и, соблюдая корпоративность, примиренчески относятся к сослуживцам, совершающим преступления, прежде всего, должностные и направленные против правосудия.

Негативное воздействие на коррупционное поведение сотрудников органов внутренних дел оказывают их личностные характеристики: правовой нигилизм, низкий уровень общей и духовно-нравственной культуры, неразвитость представления о служебном долге и негативное изменение в шкале профессиональных ценностей, корыстные устремления.

Лишь 14 % сотрудников органов внутренних дел, совершивших коррупционные преступления, полностью признали свою вину, чистосердечно раскаялись и способствовали раскрытию преступления. Подавляющее же большинство свою вину не признали, оказывали противодействие расследованию и давали ложные показания (71 %); либо свою вину признали частично, соглашаясь только с очевидным, доказанным (15 %)¹.

Большинство сотрудников органов внутренних дел, совершивших коррупционные преступления, имели семью: женаты (замужем) – 74 %; холосты (не замужем) – 12 %; разведен (-а) – 12 %; вдовец (вдова) – 2 %. Многие воспитывали несовершеннолетних детей (одного ребенка – 66 % осужденных сотрудников; двух детей – 12 %; трех или более детей – 10 %; детей не имели – 12 %).

Учитывая, что в органах внутренних дел относительно мало женщин, проходящих службу, не удивительно, что в основном мужчины совершают коррупционные преступления (98 %). 64 % лиц совершили коррупционные преступления в возрасте до 30 лет; 27 % лиц – в возрасте 31–40 лет; 9 % лиц – в возрасте

¹ Багмет М. А. Противодействие коррупции в полиции (криминологическое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

старше 40 лет. Данное обстоятельство может быть связано проводимыми реформами системы МВД России, в результате которых произошло значительное омоложение личного состава органов внутренних дел. Количество опытных сотрудников, имеющих внушительный стаж и возраст, резко сократилось. Это привело к тому, что в настоящее время на их место пришли молодые сотрудники, чьи звания соответствуют началу их карьеры в органах внутренних дел – старший лейтенант, капитан, майор полиции. Число их в органах внутренних дел преобладает, соответственно преобладает эта категория сотрудников и среди осужденных за коррупционные преступления.

Большинство коррупционеров в органах внутренних дел имеют высшее образование (часто не одно): незаконченное высшее юридическое – 41 %; высшее юридическое – 32 %; другое высшее образование (педагогическое, техническое) – 21 %; два и более высших образования – 1 %; средне-специальное образование – 5 %. Изменения образовательного уровня сотрудников-коррупционеров произошли в последнее время в связи с закреплением требования иметь высшее юридическое образование лицам, профессиональная деятельность которых связана с принятием юридически значимых решений.

Подавляющее большинство лиц, привлеченных к уголовной ответственности за совершение коррупционного преступления, положительно характеризовались в быту и на службе. Многие из них имели различные поощрения, отличались исключительными деловыми качествами и высоким уровнем работоспособности (характеризовались по месту службы положительно 91 %, из них 72 % имели различные поощрения по службе).

Кроме того, существует определенная связь между стажем практической работы в полиции и уровнем коррупции: по мере увеличения стажа работы возрастает и интенсивность коррупционной деятельности. Стаж работы в должности до задержа-

ния составлял: до одного года – 26 % осужденных сотрудников; от одного года до трех лет – 33 % осужденных сотрудников; от трех до пяти лет – 22 % осужденных сотрудников; более пяти лет – 19 % осужденных сотрудников. Это объясняется тем, что около года уходит на адаптацию к специфике работы в конкретном подразделении, сотрудники набираются опыта, в том числе и негативного. Молодые сотрудники стремятся в кратчайшие сроки обеспечить себе и своей семье материальное благополучие, достаток, при этом некоторые из них не в состоянии устоять перед соблазном получения легких денег или не имеют достаточного опыта, силы воли или знаний, чтобы избежать ситуаций, последствия которых вызывают необходимость нести ответственность, в том числе и уголовную.

Среди лиц, совершивших коррупционные преступления, лидируют сотрудники, проходившие службу в подразделениях ГИБДД (более половины), ДПС (около трети), затем с большим отрывом следуют участковые уполномоченные полиции (до 10 %), сотрудники подразделений по обеспечению экономической безопасности и противодействию коррупции (5–7 %), сотрудники уголовного розыска и ППС (3–5 %). Меньше всего выявляется коррупционеров среди сотрудников, проходящих службу в образовательных учреждениях системы МВД России, кадровых и контрольно-ревизионных подразделениях, а также в подразделениях материально-технического и хозяйственного обеспечения (до 1 %).

Большая часть коррупционеров на момент совершения преступления обладала материальным достатком (56 % лиц имели в собственности дом или квартиру). Для таких сотрудников служба в органах внутренних дел не является их призванием, она лишь является для них инструментом увеличения материального благосостояния. Характерным их поведением становится использование возможностей статуса и авторитета своей службы для получения незаконных денежных средств либо

иных незаконных услуг – две трети осужденных сотрудников полиции отметили, что в период службы использовали служебное положение для помощи родственникам, знакомым¹.

Лица, осужденные за преступления коррупционной направленности, в большей степени импульсивны, легко поддаются своим желаниям, недисциплинированны, циничны, беззаботны (беспечны), безразличны к своим обязательствам, испытывают трудности в следовании долгосрочным целям². Также для них характерны отчужденность и общая нестабильность поведения, самоуверенность. При повышенной приспособляемости и гибкости коррупционеры безразличны к проблемам общества, имеют сниженный уровень социальной ответственности; демонстрируют легкомысленное отношение к жизни профессиональной деятельности, имеют асоциальные установки, противопоставляют себя обществу.

Мотивами совершения преступлений коррупционной направленности сотрудниками органов внутренних дел являются корыстный и игровой мотивы.

Основным мотивом совершения данных преступлений является личная корысть, и этот мотив, по-видимому, будет существовать еще не одно столетие – по крайней мере до тех пор, пока человек будет зависеть от материального обеспечения своего выживания³, а в качестве дополнительного мотива в некоторых случаях встречается такой мотив, как игровой.

Сотрудники ОВД в коррупционные действия вовлекаются нередко не по корыстным мотивам, а чтобы не выделяться из

¹ Багмет М. А. Противодействие коррупции в полиции (криминологическое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 104.

² Кокурин А. В., Петров В. Е. Психолого-криминологическая характеристика личности сотрудников органов внутренних дел, осужденных за совершение преступлений коррупционной направленности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 7. С. 111–123.

³ Мысловский Е. Н. Коррупция в России: преступление или образ жизни? М., 2007. С. 18.

коллектива, в котором проходят службу. В некоторых подразделениях сложилась такая атмосфера, которая провоцирует сотрудников на совершение коррупционных действий, нередко связанных с нарушениями прав граждан, противостоять которой большинство сотрудников практически не в состоянии. В основном это службы ГИБДД, подразделения уголовного розыска.

Игровая мотивация в преступлениях данного вида имеет место в ситуациях, когда корыстный интерес не считается преобладающим, но все же является значимым. Основное в данном случае – склонность к риску, желание пережить адреналиновые эмоции, проявить дерзость.

В зависимости от мотивации выделяют следующие типы сотрудников органов внутренних дел, совершающих коррупционные преступления: «утверждающийся», «игровой» и «семейный»¹.

«Утверждающийся» тип составляют сотрудники, для которых смысл преступного поведения заключается в утверждении себя на социальном, социально-психологическом и индивидуальном уровнях. Это наиболее встречающийся тип среди осужденных сотрудников органов внутренних дел. Об этом свидетельствуют изученные в процессе исследования характеристики осужденных преступников. Поведение, характеризующее этот тип преступника, присуще лицам молодого возраста, которые составляют большинство среди осужденных сотрудников органов внутренних дел.

«Игровой» тип личности с психологической точки зрения сложен. Данный тип 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 значи-

¹ Сторчилова Н. В. Коррупция в органах внутренних дел и ее предупреждение : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

мы как материальные выгоды в результате совершения преступления, так и те эмоциональные переживания, которые испытываются в процессе совершения преступления.

«Семейный» тип корыстных преступников-коррупционеров характеризуется огромной ролью семьи в мотивации преступных действий. Многие сотрудники не чувствуют уверенности в будущем: низкий уровень социальной защиты сотрудников полиции, давно уже не отвечающий сложившемуся в стране социально-экономическому положению, неудовлетворенность материальным положением, которое не может обеспечить реальных потребностей сотрудников и членов их семей, провоцирует на поиск дополнительных источников доходов. Часто этими факторами обусловлено совершение коррупционных преступлений рассматриваемой нами категории преступников. Этот тип среди осужденных сотрудников встречается так же часто, как и «утверждающийся» тип.

Изучение доступного эмпирического материала (официальных статистических данных ГИАЦ МВД России, Генеральной прокуратуры, информационно-аналитических справок ДГСК МВД России) позволяет сформулировать *обобщенный портрет сотрудника, совершающего коррупционные правонарушения*: лицо мужского пола в возрасте до 30 лет, состоящее в браке и имеющее детей, стаж в службе органов внутренних дел, у большинства составляет около пяти лет, имеет звание младшего и среднего начальствующего состава органов внутренних дел, имеет преимущественно высшее образование. Большая часть преступлений коррупционной направленности совершается сотрудниками полиции общественной безопасности (сотрудники ГИБДД, ДПС). Ключевой характеристикой личности сотрудника органов внутренних дел, совершающего коррупционные преступления, является корыстная направленность и установка на удовлетворение своих потребностей и притязаний любым, в том числе противоправным способом.

§ 5. Формы проявления коррупции в деятельности органов внутренних дел

В результате изучения данного параграфа обучающиеся должны:

- формы проявления коррупции в органах внутренних дел;
- виды преступлений коррупционного характера, совершаемые сотрудниками органов внутренних дел;

уметь:

- использовать в практической деятельности тактические приемы предупреждения коррупции в органах внутренних дел;
- определять приоритеты в предупреждении коррупции в органах внутренних дел;

владеть:

- методикой осуществления общей и индивидуальной профилактики коррупционных преступлений среди сотрудников органов внутренних дел;
- методикой по непосредственному осуществлению предупреждения коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел.

Рассматривая проблему коррупции в органах внутренних дел, необходимо отметить, что она проявляется в политическом, организационном, правовом и социально-экономическом аспектах и характеризуется многообразием специфических форм. В настоящее время можно выделить формы коррупции в деятельности органов внутренних дел, представленные различными видами устоявшихся отношений¹.

Одной из распространенных форм коррупции в органах внутренних дел является *коррупционный симбиоз*, представлен-

¹ Страунинг Ю. А. К вопросу о формах проявления коррупции в органах внутренних дел // Проблемы совершенствования сотрудничества правоохранительных и иных органов государств – участников СНГ в выявлении, раскрытии и расследовании коррупционных правонарушений : сборник научных трудов Международной научно-практической конференции : научное электронное издание. 2017. С. 260–261.

ный несколькими видами устоявшихся коррупционных отношений. Во-первых, «плановое» долговременное участие руководства органов внутренних дел в получении части прибылей структур теневой экономики, а также существующих на легальной основе производственных, торговых и обслуживающих население коммерческих организаций, реже – государственных и муниципальных предприятий. Периодически передаваемая фиксированная сумма взятки позволяет совершать хищения чужого имущества, нарушения налогового законодательства и другие экономические преступления, нейтрализуя возможную правоохранительную деятельность. Часть теневых доходов, собираемых обычно руководителями структурных подразделений, передается по инстанциям (прокуратура, администрация и т. п.)¹.

Во-вторых, получение взяток с лиц, совершивших преступления, в размерах традиционно сложившихся «тарифов» в целях неправомерного освобождения от уголовной ответственности либо ее смягчения (последнее делается вынужденно, обычно в случае совершения тяжкого преступления, либо деяния, вызвавшего большой общественный резонанс). В целях предотвращения жалоб пострадавших и недовольных лиц одновременно с получением взятки сотрудниками принимаются меры к возмещению материального ущерба потерпевшему.

В ситуации административных правонарушений за часть из них (для того, чтобы не снизить определенные отчетные показатели применения административных санкций) также получают взятки, но в меньших размерах и по упрощенной схеме².

¹ Рясов Д. А. Преступность сотрудников органов внутренних дел: криминологический аспект : по материалам Ставропольского края : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008. С. 30–32.

² Страунинг Ю. А. Стандарт антикоррупционного поведения сотрудника органов внутренних дел (полиции) как мера предупреждения коррупции // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. 2018. № 2. С. 56–58 ; Сопнева Е. В. Антикоррупционная деятельность в органах внутренних дел / Е. В. Сопнева, В. В. Сергеев, Д. А. Рясов. Ставрополь : СФ КРУ МВД России, 2009. С. 48.

В-третьих, таксированные взятки за неправомерное смягчение режима физической и информационной изоляции, предоставление не основанных на законе разнообразных льгот и привилегий задержанным, арестованным и осужденным. Привычное взяточничество проявляется в передаче информации, денег, продуктов питания, алкоголя, наркотических средств и психотропных веществ, а подчас оружия и других запрещенных предметов, используемых, в частности, для побегов из изоляторов временного содержания, следственных изоляторов и исправительных учреждений. Задержанным или содержащимся под стражей неправомерно обеспечиваются встречи с родственниками или соучастниками¹.

Масштабное распространение коррупции в стране, в том числе и в органах внутренних дел, свидетельствует о том, что общество привыкло к существованию денежных расчетов в правоохранительной сфере и способствует их дальнейшему распространению. В сознании большинства граждан взятка отнюдь служит «социальным злом», а является привычной и приемлемой для решения проблемы в обход существующего порядка, и даже при действиях, входящих в обязанности должностного лица.

В этой связи следует сказать, что в настоящее время в правоохранительной сфере распространены многие правила рынка услуг, более комфортное и быстрое обслуживание стоит денег. Такое явление принято называть «деловой взяткой». Такая взятка представляет собой платеж должностному лицу в целях обеспечения или ускорения выполнения им своих обязанностей.

Исследователи утверждают, что систематическая коррупция особенно активно проявляет тенденцию к генерализации – расширению сфер функционирования. «Так, из внешней правоприменительной среды она постепенно проникла во внутриорганизационные отношения, служебную сферу, в отношения

¹ Сопнева Е. В. Антикоррупционная деятельность в органах внутренних дел.

между самими сотрудниками органа, учреждения, поражая как низовые, так и управленческие звенья. Прием на службу, зачисление на учебу в ведомственное образовательное учреждение, назначение на должность, служебное продвижение, присвоение очередного специального звания, содействие в уклонении от ответственности за совершенный должностной проступок и другие, важные для личного состава вопросы кадровой работы, приобретают определенное денежное выражение»¹.

Следующей формой коррупции в органах внутренних дел является коррупционный *патернализм*, проявляющийся в том, что, получая взятки, сотрудники полиции не препятствуют противоправной деятельности. В качестве примера можно привести покровительство лицам, организующим азартные игры, осуществляющим розничную торговлю без лицензии, а также торгующим в неустановленных местах, или предметами, не подлежащими продаже, и т. д.

В последнее время встречаются и более опасные и крайне отрицательные формы вовлечения сотрудников органов внутренних дел в преступную деятельность: отсутствие со стороны полиции должной реакции на деятельность организованных преступных групп, осуществляющих сбыт наркотических средств и психотропных веществ, похитителей автомобилей, карманных воров и мошенников. Широко распространены поборы с лиц, занимающихся попрошайничеством, проституток или их сутенеров; с лиц, подыскивающих постояльцев на вокзалах и автостанциях. Коррупционные отношения побуждают сотрудников полиции оказывать содействие «курируемым» правонарушителям в уклонении их от уголовной и административной ответственности.

Распространенной формой коррупции является интеллектуальное пособничество преступной деятельности, выражающее-

¹ Сопнева Е. В. Антикоррупционная деятельность в органах внутренних дел. С. 49.

ся в предоставлении лицам, подготавливающим корыстные преступления, конкретной информации о способах их совершения и последующего сокрытия следов. Схожие коррупционные услуги оказываются в форме осуществления консультаций общего характера и разъяснения действующего законодательства, разглашения служебных сведений, полученных из оперативных источников.

Известны факты, когда сотрудники регистрационных подразделений ГИБДД МВД России, как правило, действуя по договоренности с нотариусами, а порой и с преступниками, за взятку ставили на учет приобретенные похищенные автомобили, а также снимали с оперативных компьютерных учетов угнанный автотранспорт, находящийся в незаконном владении у представителей организованных преступных групп, изымали из базы данных на короткое время сведения о конкретном похищенном автомобиле, в отношении которого поступил запрос, а после оформления желательного для взяткодателя ответа эти сведения вводили вновь регистрировали автомобили – «конструкторы» без необходимой проверки и др.

По данным ранее проведенных исследований «немало случаев, когда сотрудники органов внутренних дел за небольшую взятку сообщают участникам дорожно-транспортного происшествия адреса и телефоны другой стороны, что нередко способствует неправомерной процедуре разрешения споров о возмещении ущерба, применению физического и психического принуждения, вымогательству»¹.

Специфической формой коррупционных проявлений является получение взяток с отдельных лиц, совершивших конкретные преступления или административные правонарушения. Эта форма проявления коррупции в органах внутренних дел чаще,

¹ Предупреждение преступлений и административных правонарушений сотрудниками органов внутренних дел : учебник / Ю. А. Страунинг [и др.] ; под ред. В. Я. Кикотя, С. Я. Лебедева. М., 2017.

чем другие, которые имеют природу двусторонней конфиденциальной сделки и исключительно высокий уровень латентности, устанавливается в процессе осуществления социально-правового контроля средствами служебной проверки, предварительного следствия и судебного разбирательства. Причем, как свидетельствуют материалы архивных уголовных дел, практическая вероятность привлечения к ответственности должностного лица существует лишь в случае, когда не был достигнут «консенсус» между «сторонами» коррупционной «сделки»: применялись вымогательство, шантаж, провокация преступлений фигуранта в целях последующего его шантажирования, либо взяточполучателем не были выполнены ранее принятые на себя противоправные обязательства. Решение о даче взятки, не будучи добровольным, в последующем иногда подвергается критическому переосмыслению и ревизии, мотивы восстановления справедливости или самоутверждения побуждают вынужденного взяткодателя сообщить о происшедшем в правоохранительные органы¹.

В ряде случаев заявление по факту взятки делается взяткодателем в связи с последующим привлечением его к уголовной ответственности за другие преступления, либо в результате отмены ранее принятого в его интересах процессуального решения об отказе в возбуждении, либо прекращении уголовного дела и т. д.

Конечно, положительное воздействие на формирование мотива взяткодателя дать показания о подкупе должностного лица оказывает разъяснение ему оперативными работниками, следователем или прокурором специальной нормы о деятельном раскаянии, сформулированной в примечании к ст. 291 УК РФ, которая гарантирует освобождение от уголовной ответственности лица, давшего взятку в результате вымогательства либо добро-

¹ Сопнева Е. В. Антикоррупционная деятельность в органах внутренних дел. С. 51.

вольно сообщившего об этом факте в органы, имеющие право возбудить уголовное дело. Иные же, гораздо более многочисленные факты взяточничества, будучи результатом тайного взаимовыгодного соглашения сотрудника с правонарушителем и последующего выполнения «сторонами» принятых на себя коррупционных обязательств, так и остаются латентными.

В целях понуждения гражданина к даче взятки либо ее вымогательства корыстно ориентированные сотрудники используют следующие приемы, которые следует расценивать как демаскирующие признаки готовящегося акта коррупции, поводы к осуществлению оперативных мероприятий по его предупреждению (пресечению):

- изымают без необходимого документального оформления и регистрации, хранят в служебных кабинетах, сейфах, автомобилях, карманах одежды личные и другие документы граждан (паспорта, водительские удостоверения, технические паспорта и талоны, пропуска и т. п.) и деловую документацию организаций и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью (разрешения, лицензии, контракты, расписки и товарные накладные, бухгалтерские и другие финансовые документы), а также компьютерные базы данных. Неправомерно задерживают продаваемые или транспортируемые товары, другие ценности и автомобили (в частности, перевозящие скоропортящиеся продукты);

- отказывают в реализации имеющегося у гражданина права на получение справок, оформление документов, регистрацию по месту жительства и пребывания, транспортных средств и т. п.;

- ангажируют родственников граждан, подозреваемых в совершении преступления, а также имеющих материальную возможность, дать взятку многочисленными вызовами при отсутствии необходимости производства проверочных или следственных действий, что подсказывает вызываемым истинные мотивы закамуфлированного коррупционного поведения должностных лиц;

– необоснованно угрожают уголовной ответственностью и лишением свободы лицам, в действительности совершившим не преступление, а административное правонарушение;

– «разъясняют», что на последующих стадиях проверки или предварительного расследования размер взятки, затребованной лицом, проводящим дознание или следствие, существенно увеличится, придется также заплатить большой гонорар адвокату;

– совместно с привлекаемым к ответственности лицом посещают его родственников, компаньонов и товарищей, побуждая тех дать деньги для обеспечения освобождения от ответственности их близкого. Склоняют задержанных и арестованных к написанию записок родственникам, по которым получают деньги и другие ценности;

– через состоящих с ними в доверительных отношениях правонарушителей запугивают потенциальных взяткодателей и их близких. При этом используется не только психическое давление, но и другие средства воздействия, характерные для арсенала уголовников-вымогателей: избивание потерпевших и их близких неизвестными лицами, уничтожение либо повреждение их имущества, что демонстрирует реальность угроз личной и имущественной безопасности, внушает острое чувство тревоги, которое можно устранить, приняв условия вымогателей;

– провоцируют через третьих лиц совершение преступлений, например: приобретение наркотических средств или психотропных веществ, оружия, имущества, заведомо добытого преступным путем, сделку с драгоценными металлами или природными драгоценными камнями. В иных случаях коррупционеры просто подбрасывают объекту будущего вымогательства наркотики, оружие или боеприпасы, провокационно имитируют признаки совершения других преступлений, для чего собира-

ются проверочные материалы, включая заявления, объяснения, справки и т. п.¹

Имеются факты возбуждения и «расследования» фальсифицированных уголовных дел в отношении предпринимателей, владельцев развлекательных учреждений с целью получения взятки в крупных размерах. Впрочем, чаще применяются упрощенные схемы вымогательства, основанные на шантаже фальсификацией уголовного дела и неправомерной уголовной ответственностью.

Кроме того, корыстно ориентированные сотрудники органов внутренних дел осуществляют противоправную оперативно-поисковую деятельность: в ходе несанкционированных руководством действий, личным сыском или негласными методами выявляют лиц, совершающих преступления тем самым нарушая законодательство², определяющее задачи и принципы осуществления этой деятельности.

Это часто, как свидетельствуют конкретные уголовные дела: приобретение, хранение либо сбыт наркотиков или оружия, мошенничество, приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем, обман потребителей, хулиганство, браконьерство, изнасилование и др. Собрав компрометирующие материалы, шантажируют правонарушителей уголовной ответственностью.

Коррупционно-поисковая деятельность в ходе осуществления функций общего административного надзора при поддер-

¹ Страунинг Ю. А., Кельсон Н. К вопросу о правовом обеспечении антикоррупционной деятельности в королевской полиции гренады // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. 2018. № 3. С. 73–76 ; Страунинг Ю. А., Во Ким З. Основные направления формирования антикоррупционного поведения сотрудников вьетнамской полиции // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2018. № 1 (45). С. 82–84 ; Сопнева Е. В. Антикоррупционная деятельность в органах внутренних дел. С. 52.

² Федеральный закон от 12 августа 1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // Российская газета. 1995. 18 авг.

жании общественного порядка. Сотрудники подразделений дорожно-патрульной и патрульно-постовой службы в ходе контроля и досмотра водителей, пассажиров и автомобилей, особенно интенсивного в ночное время, выявляют лиц, управляющих автотранспортом, предположительно находясь в нетрезвом состоянии, обнаруживают вещество, похожее на наркотические средства или психотропные вещества, а также ножи и другие предметы, внешне имеющие признаки холодного оружия. Зачастую выявляются случаи отсутствия водительских удостоверений, технического паспорта на автомобиль, страховок, медицинских аптек, знаков аварийной остановки, других недостатков и неисправностей, а также пребывания кого-либо без регистрации по месту нахождения. Иногда водителей и пассажиров необоснованно обвиняют в употреблении алкоголя или наркотиков¹.

Проявляя агрессию и грубость в обращении, коррумпировано направленные сотрудники органов внутренних дел, угрожая перспективой длительного содержания в дежурной части, административной, а возможно и уголовной ответственности вымогают взятки со стороны водителей и пассажиров остановленных автомобилей. В качестве взяток вымогателям передаются не только деньги, но и любые ценные предметы (украшения из драгоценных металлов, сотовые телефоны, престижные модели кожгалантерейных изделий и др.).

Будучи заинтересованными в получении дополнительного дохода, некоторые руководители, оперативные сотрудники, участковые уполномоченные полиции и другие категории сотрудников осуществляют коррумпированное сотрудничество с частными детективными и охранными предприятиями.

Среди заявителей, обратившихся в органы внутренних дел, выявляют потенциальных клиентов частных детективов – по-

¹ Сопнева Е. В. Антикоррупционная деятельность в органах внутренних дел. С. 52.

терпевших от преступлений и их родственников, способных заплатить значительную сумму за розыск без вести пропавших, раскрытие преступления, возвращение похищенного имущества и другие виды возможных договорных услуг. В этих целях должностные лица оперативных подразделений полиции и участковые уполномоченные полиции демонстрируют потерпевшему нежелание заниматься его делом, сложность последнего, крайнюю загруженность раскрытием более опасных преступлений и в результате умышленно отказывают в гарантированной государством правовой защите, подталкивая к обращению в частные детективные предприятия, с тем, чтобы превратить его в источник неосновательного обогащения¹.

Выполняя условия соглашения, заключенного частными детективами с потерпевшим или его родственниками, сотрудники органов внутренних дел проводят оперативно-разыскные мероприятия за вознаграждение. Характеризуя данную деятельность, следует сказать, что она осуществляется с использованием служебного положения и связанных с этим возможностей, а также расходом бюджетных средств.

Одной из специфических услуг, оказываемых частными детективными и охранными предприятиями, является возврат долгов фирмами и частными предпринимателями кредиторам. После заключения договора об оказании этой услуги кредитору детективы начинают сбор компрометирующей информации о недобросовестном должнике. При этом изучается финансовая деятельность должника, устанавливаются факты скрытых сделок, получения прибылей, с которых не уплачены налоги, уклонения от уплаты таможенных платежей, преднамеренного или фиктивного банкротства и т. п. противоправных действий, а также подробности его личной жизни. Для этого используются как методы тонкой экономической разведки, так и покупка све-

¹ Сопнева Е. В. Антикоррупционная деятельность в органах внутренних дел. С. 54.

дений, представляющих «оперативный интерес». В дальнейшем разъяснение должнику последствий передачи собранных материалов в правоохранительные органы вынуждает его осознать необходимость срочного возвращения долга.

Распространенной формой коррупции в органах внутренних дел является получение взяток руководителями органов внутренних дел, тыловых служб с подрядчиками, заключающими с ними договоры, по оказанию различных услуг, будь то строительство, ремонт, или покупка автомобилей и специальной техники, мебели, канцелярских товаров и т. п.

Распространенными остаются кражи и грабежи под предлогом обыска, изъятия, задержания имущества, а также использование служебных возможностей для проникновения на охраняемую территорию и хищения имущества. При этом применяется служебный автотранспорт, радиосвязь и другая техника, оружие, форменная одежда, служебные документы, удостоверения, другие атрибуты должностного положения. Примечательно, что властные полномочия используются для облегчения совершения преступлений другими лицами. Так, например, сотрудники полиции за денежное вознаграждение оказывают пособничество браконьерам, не принимают мер по выявлению и пресечению преступлений, не документируют имеющиеся на обслуживаемой ими территории незаконные рубки, заблаговременно предупреждают браконьеров о готовящихся проверках¹.

Многочисленными являются присвоение, растрата имущества, оказавшегося во временном владении сотрудника органа внутренних дел в результате осуществления своих служебных обязанностей. Речь идет о вещах, изъятых у лиц, подозреваемых в хищении, или обнаруженных в процессе обыска либо

¹ Страунинг Ю. А. Современные проблемы укрепления законности в сфере охраны окружающей среды // Актуальные проблемы предварительного следствия и дознания в Российской Федерации : сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции : научное электронное издание. 2017. С. 444–450.

досмотра, незаконно хранимых осужденными, арестованными, находившихся у задержанных, так же, как и о предметах, изъятых из гражданского оборота, либо владельцы которых не установлены и т. д. Большое количество изъятых у похитителей, обнаруженных, временно задержанных автомобилей используется сотрудниками органов внутренних дел в личных целях и разукомплектовывается. Нередки кражи из осматриваемых помещений, в особенности объектов торговли и складов, автомашин, а также карманов, бумажников, сумок, чемоданов и портфелей подвергнутых личному досмотру граждан¹.

Характеризуя иные преступления корыстного характера, совершаемые сотрудниками органов внутренних дел с использованием служебного положения, следует сказать, что все чаще высокопоставленные полицейские участвуют в рейдерских захватах², установлены факты присвоения недвижимости и денег, ценного имущества погибших граждан³, участились случаи присвоения и растраты денежных средств и другого имущества органов внутренних дел.

Справедливости ради следует сказать, что органы внутренних дел как органическая часть единой структуры органов исполнительной власти в настоящее время испытывают на себе всю полноту действий? происходящих в стране кризисных процессов, и это не может не влиять на состояние правопорядка и законности в деятельности самих органов внутренних дел.

По данным Генпрокуратуры России, в 2018 г. ущерб от коррупционных преступлений составил 65,7 млрд руб., привлечены к ответственности 16 тыс. коррупционеров, в том числе более десяти тысяч должностных лиц. В результате активиза-

¹ Сопнева Е. В. Антикоррупционная деятельность в органах внутренних дел. С. 55.

² Фомина Н. Организованная преступная группировка (ОПГ) из сотрудников полиции // URL: <https://news.bcm.ru/criminal/2015/3/18/709650/1>.

³ Непотопляемые в погонах // URL: <https://www.topnews24.ru/readme/journal-community/2456-nepotoplyaemye-v-pogonah.html>.

ции работы служб собственной безопасности правоохранительных органов в 2018 г. выявлено больше коррумпированных сотрудников органов внутренних дел на 1,6 % (рост с 956 до 971), СК России – на 38,1 % (с 21 до 29), ФСБ России – более чем в два раза (с 17 до 39). Таким образом, общее число коррупционеров, выявленных в системе органов внутренних дел, значительно превышает количество коррупционеров всех других правоохранительных органов, вместе взятых.

Экономический кризис, политические и социальные потрясения, охватившие Россию, не могли не отразиться на состоянии преступности и правопорядка, духовной и нравственной жизни общества, в том числе на распространении коррупции и коррупционной зависимости в системе органов внутренних дел.

В таких условиях стремление обеспечить собственное благосостояние побуждает коррумпировано ориентированных сотрудников использовать служебное положение и контакты, что в свою очередь порождает их зависимость, а часто и невозможность осуществления правоохранительных функций.

Коррупционная зависимость от распорядителей материальными благами, в том числе и в сфере теневой экономики, стала массовой не без участия многих руководителей органов внутренних дел, которые поразительно легко дают своим подчиненным поручения неслужебного характера на приобретение для себя различных предметов и ценностей, организацию услуг. Услуги же, первоначально оплачиваемые, зачастую в последующем перерастают в безвозмездные «подарки», а значит, порождают долги, и неправомерные обязательства возместить и выполнить которые можно, как правило, лишь путем серьезных нарушений законности¹.

Как свидетельствуют материалы уголовных дел и служебных проверок, зависимость, становящаяся основным условием

¹ Сопнева Е. В. Антикоррупционная деятельность в органах внутренних дел. С. 56.

возникновения коррупционных отношений, порождают и иные формы поведения сотрудников органов внутренних дел. Так, например, употребление спиртных напитков, требующее значительных денежных средств, вынуждает к неслужебным отношениям с работниками торговли и производителями самогона.

Кроме того, традиции устраивать застолья для членов многочисленных проверяющих комиссий, а также руководителей и сослуживцев по торжественным (и не совсем) случаям побуждает некоторых сотрудников, злоупотребляя должностными полномочиями, договариваться с владельцами ресторанов и кафе, продуктовых магазинов об организации бесплатных застолий, безвозмездном предоставлении дорогой выпивки и деликатесов.

Поддержание неформальных, порой дружеских отношений с представителями криминальной среды, а также вступление с участниками уголовно-правовых (процессуальных) и административно-деликтных правоотношений (подозреваемыми и обвиняемыми, свидетелями, потерпевшими, специалистами, адвокатами и др.) в ходе предварительной проверки либо расследования в личные или неофициальные имущественные отношения неизменно влекут принятие услуг и средств от них¹.

Рассматривая проблему коррупционной зависимости необходимо отметить, что личность с избыточными потребностями нацелена на приобретение чрезмерных коррупционных стимулов (социального сверхстатуса, материальных сверхблаг).

Коррупционный компонент является априорно присущим организации власти в системе органов внутренних дел. Так, атрибутивность иерархии в органах внутренних дел обнаруживает себя повсюду, и поэтому просто осуществляется идентификация социального статуса индивида, что наглядно выражается в знаках отличия на униформе.

¹ Основы борьбы с организованной преступностью / под ред. В. С. Овчинского, В. Е. Эминова, Н. П. Яблокова. М., 1996. С. 285.

Такая иерархическая семантика также становится предпосылкой формирования коррупционного сознания, способствует возникновению желания приобрести более высокий социальный статус. Разделяя основные принципы построения иерархии потребностей «пирамиды А. Маслоу», Ф. Фукуяма отмечает, что человек, радикально отличаясь от животного, желает не только реальных, «позитивных» предметов, но и предметов совершенно нематериальных. И превыше всего желает он желаний других людей, т. е. хочет, чтобы другие его признавали¹. Выражаясь иначе, человек изначально являлся существом общественным: его ощущение самооценности и идентичности тесно связано с оценкой, которую присваивают ему другие.

Длительные межличностные связи и общение в правоохранительной сфере приводят к «сращиванию» личности с занимаемой должностью и профессиональной деятельностью, которое направлено на взаимное удовлетворение естественных потребностей. Дельфин или обезьяна желают рыбу или банан, а не желания других дельфинов или обезьян. Ф. Фукуяма, ссылаясь на работы А. Кожева, утверждает, что лишь человек может желать «предмет, полностью бесполезный с биологической точки зрения (например, медаль или вражеское знамя)»; и желает он эти предметы не ради них самих, а потому, что они желанны другим людям².

Таким образом, желание более высокого социального статуса в иерархии (за счет приобретения внешних атрибутов власти) закладывает один из кирпичиков в коррупционный фундамент правоохранительной системы.

Коррупционная зависимость является способом примирения представителей правоохранительной сферы, в том числе сотрудников органов внутренних дел, с унижительной социаль-

¹ Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М. : АСТ, 2007. С. 232–233.

² Там же.

ной реальностью, в пространстве которой они пребывают. Такого рода трансформация сознания стимулируется когнитивным диссонансом, возникающим у представителей правоохранительной сферы как ответ на несоответствие их принадлежности к авторитарным профессиональным сообществам и эксплуатируемым в обществе демократическим ценностям. С одной стороны, такое противоречие может иметь адекватное критическое направление развития личности представителя правоохранительной сферы. С другой стороны, для разрешения возникшего противоречия представителю правоохранительной сферы необходима воля к правильной оценке самого себя и окружающей реальности. При отсутствии такой воли деструктивные процессы коррупционной зависимости станут необратимыми, «инфицируя» сознание все большего числа представителей правоохранительной сферы¹.

¹ Николаев А. В. Коррупционная зависимость представителей правоохранительной сферы как вид социальной аддикции // Дискуссия. № 3 (21). 2012. С. 29.

§ 6. Основные направления антикоррупционной деятельности и формирования антикоррупционного поведения в органах внутренних дел

В результате изучения данного параграфа обучающиеся должны:
знать:

- основные направления антикоррупционной деятельности в органах внутренних дел;
- модели формирования антикоррупционной позиции сотрудников и работников органов внутренних дел;
- систему мер предупреждения коррупционных преступлений среди сотрудников и работников органов внутренних дел;

уметь:

- определять цели антикоррупционной деятельности в органах внутренних дел;
- формулировать задачи, связанные с реализацией антикоррупционной деятельности в системе МВД России;
- отличать коррупционные преступления от других коррупционных правонарушений;

владеть:

- навыками антикоррупционного поведения;
- знаниями об основных направлениях антикоррупционной деятельности и формирования антикоррупционного поведения в органах внутренних дел;
- возможностями различных мер предупреждения коррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел.

На сегодняшний день антикоррупционная деятельность в органах внутренних дел представляет собой внушительный комплекс разносторонних мероприятий, позволяющих предупредить коррупцию, реагировать на ее проявления, устранять ее детерминанты и последствия в целом. Антикоррупционная деятельность в органах внутренних дел базируется на правилах правового и морального характера и направлена на решение правовых, организационных и правоохранительных задач.

Статья 3 Федерального закона «О противодействии коррупции» определяет необходимость комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер при проведении антикоррупционных мероприятий. Статья 7 данного Закона устанавливает основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, таких как:

- проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;

- 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;

- 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;

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

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

- унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

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

- обеспечение независимости средств массовой информации;
- неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;
- совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;
- совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;
- обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;
- устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;
- совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;
- повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;
- 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;
- усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

– передача части функций государственных органов регулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям и некоторые другие.

К основным направлениям антикоррупционной деятельности и формирования антикоррупционного поведения в органах внутренних дел можно отнести антикоррупционные мероприятия, проводимые в органах внутренних дел, к которым традиционно относят:

- организационно-правовые мероприятия;
- воспитательно-профилактические мероприятия;
- международное сотрудничество;
- статутные мероприятия.

Отметим, что очень важны *организационно-правовые* меры противодействия коррупции, которые определяют базовые начала антикоррупционной деятельности, подготавливают основы продуманной, планомерной, упорядоченной деятельности органов внутренних дел. К ним можно отнести:

- проведение научно-исследовательских работ в сфере антикоррупционной деятельности, установление причин возникновения и развития коррупции в органах внутренних дел;
- разработка и совершенствование программ антикоррупционного воспитания сотрудников и работников органов внутренних дел;
- обеспечение нормативного сопровождения антикоррупционной политики органов внутренних дел;
- совершенствование антикоррупционного законодательства, проведение экспертизы проектов законов, подзаконных актов на предмет содержания коррупционных норм;
- создание в системе органов внутренних дел четкого законодательно закреплённого статуса сотрудника органа внутренних дел с указанием всех составляющих стандарта его антикоррупционного поведения на службе и в быту;

- совершенствование системы специализированных подразделений ОВД, функционально осуществляющих мероприятия по противодействию коррупции;

- совершенствование механизма обращения граждан по поводу случаев коррупционных проявлений в органах внутренних дел;

- совершенствование образовательных программ антикоррупционного характера, предусматривающих тренинги и иные практические занятия для сотрудников органов внутренних дел, мероприятия разъяснительного характера для населения.

Правовые основы профилактики коррупционных проявлений заложены в ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Воспитательно-профилактические мероприятия осуществляются путем осуществления следующих основных мер:

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

- проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов;

- предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

- выявление и устранение причин и условий, способствующих коррупционным проявлениям в органах внутренних дел;

- широкое освещение положительных результатов борьбы с коррупционными правонарушениями в средствах массовой информации;

- формирование среди личного состава органов внутренних дел нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям;

- тщательный подбор кадров при приеме на службу в органы внутренних дел;
- проведение специальных занятий в рамках служебно-боевой подготовки;
- возложение обязанности уведомлять о фактах коррупционных правонарушений, ставших известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей, а также привлечение к дисциплинарной и иной ответственности за невыполнение данной обязанности.

В настоящий момент в вузах системы МВД России получила развитие педагогическая модель формирования антикоррупционной позиции курсантов и слушателей, проходит процесс организации социокультурной среды образовательных учреждений, способствующий формированию нравственных качеств будущих полицейских, используются технологии социокультурного проектирования антикоррупционной позиции обучающихся. Кроме того, постоянно совершенствуется методика преподавания спецкурса «Предупреждение коррупции в ОВД и формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников ОВД».

Отдельно отметим, что с целью расширения воспитательно-профилактических мероприятий проводятся конкурсы научных работ среди курсантов и слушателей образовательных учреждений системы МВД России на тему: «Предупреждение коррупции в ОВД», организуются выпуски периодических изданий, посвященных борьбе с коррупцией, издаются стенгазеты «Антикоррупционер», созданные активистами из разных учебных групп курсантов на различных факультетах, включая факультет подготовки иностранных специалистов.

Безусловно, совершенствуются информационно-пропагандистские программы по противодействию коррупции субъектами обеспечения собственной безопасности в системе МВД России. Зачастую такая работа связана и с изданием

наглядных пособий «Полномочия органов, учреждений и организаций, осуществляющих противодействие коррупции в Российской Федерации».

Каждый год проводится социологический опрос для оценки эффективности антикоррупционных мер, принимаемых МВД России, проводятся различные конкурсы, викторины, круглые столы, конференции, специальные акции «Стоп коррупция», «Вместе против коррупции», флэшмобы для привлечения внимания граждан к борьбе с коррупцией в целом по стране, открываются телефоны доверия и антикоррупционные прямые линии с участием сотрудников полиции и прокуратуры.

Руководство МВД России давно провозгласило необходимость обеспечения собственной безопасности и законности в качестве одной из приоритетных задач в деятельности органов внутренних дел в целом. Такая задача лежит на Управлении собственной безопасности МВД России. Руководителям служб и подразделений органов внутренних дел рекомендуется использовать действенные формы контроля законности в профессиональной деятельности должностных лиц и оперативно реагировать на все факты должностных проступков, допущенных сотрудниками и работниками ОВД. Сотрудникам Управления собственной безопасности МВД России рекомендуется быть более требовательными и настойчивыми в процессе выявления сотрудников, нарушающих законность и совершающих должностные правонарушения. В целях профилактики антикоррупционного поведения необходимо как можно шире использовать полиграфические исследования («детектор лжи»), а также так называемый «телефон доверия».

В настоящее время подразделения собственной безопасности МВД России работают по следующим приоритетным направлениям: а) выявление и пресечение проникновения в органы внутренних дел организованных преступных групп; б) недопущение принятия на службу в органы внутренних дел и

учебные заведения системы МВД России лиц, преследующих корыстные цели; в) выявление и пресечение коррупционных связей сотрудников органов внутренних дел, а также их действий в интересах криминальных и недобросовестных коммерческих структур.

Заслуживает внимание и институт поручительства за кандидатов на службу в органы внутренних дел. В качестве поручителей должны выступать не менее двух сотрудников органов внутренних дел, знающих кандидата и рекомендующих его на службу. Такое поручительство, с одной стороны, ограничит прием лиц, не достойных для службы, а с другой – будет обязывать кандидата уже в ходе его службы вести себя в соответствии с законом, чтобы не подвести своих поручителей.

В предупреждении коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел, в ходе осуществления предварительного расследования большое значение отводится прокурорскому надзору. Прокурор наделен широкими полномочиями, используя которые, он выявляет и устраняет различные нарушения закона и тем самым предупреждает возможность совершения преступлений сотрудниками органов внутренних дел. На наш взгляд, в целях повышения эффективности роли прокуратуры в предупреждении коррупции в деятельности сотрудников органов внутренних дел следует проводить регулярные прокурорские проверки уголовных дел, а не только в случаях, когда они поступают к прокурору с обвинительным заключением или для продления сроков следствия. В ходе таких проверок особое внимание следует уделять вопросам соблюдения прав и свобод не только обвиняемых, но и потерпевших. Практика показывает, что их права и свободы также нередко нарушаются в ходе предварительного расследования.

В связи с тем, что коррупционная преступность носит международный характер, есть потребность объединить усилия различных государств, правоохранительных ведомств в деле

противодействия этому явлению. Поэтому к мероприятиям *международного характера* можно отнести следующие:

- установление лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений, их местонахождения, а также местонахождения других лиц, причастных к коррупционным преступлениям;

- выявление и изъятие имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений;

- предоставление в надлежащих случаях предметов для проведения исследований или судебных экспертиз;

- организация взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации с правоохранительными и иными органами зарубежных стран в деле противодействия коррупции;

- проведение совместных международных научных конференций, семинаров-тренингов.

К числу соответствующих так называемых *статутных мероприятий* можно отнести:

- совершенствование стандарта антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел на предмет устранения недостатков, а также приведения его в соответствие с современными потребностями практики и состояния коррупционной политики.

- совершенствование правового положения сотрудников органов внутренних дел в части устранения оснований для коррупционных проявлений;

- повышение оклада и денежного довольствия сотрудников и работников органов внутренних дел;

- повышение уровня социальной защищенности сотрудников и работников органов внутренних дел;

- поощрение за высокие результаты работы сотрудников органов внутренних дел;

– повышение ответственности руководителей различных подразделений органов внутренних дел за совершение коррупционных правонарушений.

В настоящее время с большинством мероприятий антикоррупционного характера, проводимых МВД России, можно ознакомиться на сайтах ведомства в информационной сети интернет.

Кроме того, сотрудникам и работникам МВД России в открытом доступе всегда можно увидеть методические рекомендации по предоставлению уведомлений об иной оплачиваемой деятельности к приказам МВД России, методические рекомендации по вопросам дарения и получения подарков, подготовленные Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, методические рекомендации по вопросам обеспечения соблюдения Федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных федеральным законом, методические рекомендации «Реализация профилактических мероприятий подразделениями кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений», методические рекомендации «Организация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих», методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, методические рекомендации по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Кроме того, существующие Памятки по ограничениям и запретам, связанным со службой в органах внутренних дел Российской Федерации, Обзоры типовых случаев

конфликта интересов на государственной службе российской федерации и порядке их урегулирования основательно помогают в службе и деловом общении сотрудникам и работникам МВД России¹.

В Министерстве внутренних дел Российской Федерации ежегодно реализуется комплекс мероприятий антикоррупционной направленности, в том числе по сбору сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проведению проверок по фактам несоблюдения сотрудниками органов внутренних дел, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками организаций, созданных для выполнения задач, возложенных на МВД России, ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции, комплексы мероприятий антикоррупционной направленности, в том числе в рамках выполнения Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 гг.² Особое внимание уделяется работе по созданию в служебных коллективах атмосферы нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям.

Говоря о процессе формирования стойкого антикоррупционного поведения у сотрудников и работников ОВД, отметим,

¹ Официальный сайт МВД России. URL: <https://мвд.рф>.

² Согласно данным статистики в ходе проведения декларационной кампании сведения о доходах за 2017 г. представили 565 528 служащих системы МВД России, сведения о расходах – 7 554. Проведено 10 743 проверки достоверности и полноты представленных сведений о доходах, по результатам которых к дисциплинарной ответственности привлечены 6 319 сотрудников. Проведено 600 проверок представленных сведений о расходах, к дисциплинарной ответственности привлечены 122 сотрудника. Подразделениями по профилактике коррупционных правонарушений проведено 1 299 проверок соблюдения установленных ограничений и запретов, а также требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, по результатам которых установлено 1 118 фактов несоблюдения указанных требований. Всего за совершение коррупционных проступков, правонарушений, несоблюдение требований к служебному поведению и требований об урегулировании конфликта интересов из органов внутренних дел в 2018 г. уволено 700 сотрудников.

что в настоящее время он наиболее болезненный и сложный. Ведь для некоторых сотрудников органов внутренних дел понятие «антикоррупционное поведение» является не более, чем абстракцией. «Нередко успех в борьбе с коррупцией связывают с существенным повышением заработной платы чиновникам. Считается, чем выше зарплата чиновников, тем меньше у них соблазна брать взятки. Однако можно бесконечно повышать зарплату взяточнику, от этого он не перестанет брать взятки. Коррупция развращает умы и сознание людей. Человек порой берет взятку не потому, что он испытывает потребность в хлебе насущном, а потому, что это входит в его дурную привычку»¹.

Говоря о профессионально-нравственной деформации сотрудников органов внутренних дел, следует отметить тот факт, что она может проявляться как на уровне отдельного сотрудника, в этом случае речь идет о личной морально-нравственной деформации конкретного сотрудника органа внутренних дел, так и о проявлении факторов профессиональной деформации на уровне конкретного коллектива, подразделения, отдела и т. д. При этом индивидуальная профессионально-нравственная деформация конкретной личности – явление первичное по отношению к деформации всего коллектива либо определенной его части.

Безусловно, в процессе осуществления каждодневных функций подвергается деформации профессиональная деятельность сотрудников органов внутренних дел. В процессе своей профессиональной деятельности сотрудники органов внутренних дел находятся в постоянном контакте с различными категориями лиц, в том числе и с лицами аморальными, преступившими закон, циничными, воздействуя, с одной стороны, на их сознание и поведение как представители власти, а с другой стороны, сами подвергаются их обратному воздействию. Воздействие объекта профессиональной деятельности на сотрудников

¹ Нуркаева Т. Н. Коррупция в России // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. № 2. 2009. С. 44.

органов внутренних дел является опасной предпосылкой профессионально-нравственной деформации. Особо сложно противостоять влиянию со стороны социально-опасных элементов: убийц, воров, хулиганов, взяточников и т. п., которые пытаются, а иногда безуспешно, навязать сотрудникам свою систему нравственных ценностей. У сотрудника в результате такого негативного морально-психологического воздействия повышается подозрительность, возникает неверие в успех борьбы с преступностью, апатия, разочарование в профессиональных идеалах, иногда озлобленность и жестокость в отношении к окружающим.

Формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел при планировании, организации, контроле и оценке результатов оперативно-служебной деятельности сотрудников – одна из важнейших задач в борьбе с коррупцией в системе ОВД.

Главная задача заключается также в том, чтобы сделать государственную службу достаточно привлекательной, престижной, чтобы удержать добросовестных и квалифицированных сотрудников от перехода в частный сектор, сделать государственную службу достаточно выгодной в материальном отношении, чтобы госслужащий понимал, что в случае привлечения к ответственности за коррупцию он потеряет больше, чем приобретает от коррупционных действий. Особенно эффективны в этом плане различные виды стимулирования, напрямую зависящие от стажа работы на государственной службе, в частности, высокие пенсии, выходные пособия, налоговые и иные льготы.

Как нам видится, в целом предупреждение коррупционных преступлений среди сотрудников и работников органов внутренних дел представляется в качестве системы взаимосвязанных элементов, интегрированных в процессе этой деятельности и ее результатов. Прежде всего, это:

1) подход к предупреждению данного вида преступлений, как особой области социально-правового регулирования и управления;

2) выделение взаимодополняющих задач и направлений: сочетание глобального, локального и индивидуального уровней взаимодействия;

3) воздействие на криминогенные процессы и явления объективного характера в деятельности всей системы органов внутренних дел, на личности сотрудников и криминальные ситуации, формирующиеся под их влиянием, с тем, чтобы своевременно пресекать, нейтрализовать или ослаблять это влияние на возникновение криминальных мотивов и стереотипов поведения сотрудников органов внутренних дел;

4) целенаправленное развитие организационных структур сотрудников органов внутренних дел, специализированных на предупредительной деятельности.

Реальными целями данного рода предупредительной деятельности, по мнению исследователей, на ближайшие 3–5 лет являются следующие:

- противодействие криминогенным процессам и явлениям в сфере деятельности органов внутренних дел;

- сдерживание и сокращение коррупционной составляющей;

- упреждающее устранение угроз правам, свободам и законным интересам граждан, интересам общества и государства в связи с возможностью перехода части сотрудников органов внутренних дел на путь совершения коррупционных преступлений;

- коррекция жизненной позиции и поведения этих сотрудников, условий их жизнедеятельности;

- способствование созданию и укреплению в системе органов внутренних дел демократической, экономической, социальной и психологической стабильности, атмосферы спокойствия и безопасности.

В целом можно отметить, что антикоррупционная деятельность в органах внутренних дел направлена на устранение причин и последствий коррупционных проявлений, на своевременное реагирование на коррупционные проявления в органах внутренних дел. Соответствующие меры носят политический, организационный, информационно-пропагандистский, социально-экономический, правовой, специальный и иной статус. Первоосновой в этой части выступает комплекс законодательных и подзаконных актов, содержащих основы противодействия коррупции.

§ 7. Конфликт интересов на службе в органах внутренних дел и механизм его предотвращения и урегулирования

*В результате изучения данного параграфа обучающиеся должны:
знать:*

– понятие конфликта интересов и порядок его предотвращения и урегулирования;

– коррупционные риски, приводящие к конфликту интересов;

уметь:

– определять причины возникновения конфликта интересов;

– принимать меры по недопущению возможности возникновения конфликта интересов;

владеть:

– знаниями для определения возникновения и предотвращения конфликта интересов.

Ценность принятого 25 декабря 2008 г. Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в том, что в нем в систематизированном виде в ранге закона объединены антикоррупционные нормы, ранее содержащиеся в указах президента, правительственных постановлениях, ведомственных нормативных актах. В нем учтен накопленный многолетний положительный опыт противодействия коррупции в государственном управлении, как в России, так и в зарубежных государствах. Закон о противодействии коррупции явился базовым для принятия отраслевого законодательства по направлениям государственной деятельности, содержание которого пронизано антикоррупционной тематикой и позволяет сдерживать коррупционные проявления в стране. На положениях ст.ст. 10 и 11 Федерального закона № 273-ФЗ основаны законодательно установленные способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, службе в органах внутренних дел и др., принимаются ведомственные нормативные акты и отраслевые методические

рекомендации. Разработка и принятие профильных для МВД России законов проходили в период наращивания усилий государства и общества против негативного социально-правового явления в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции». Стратегические задачи по решению этих проблем были сформулированы в Указе Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»¹, сыгравшем определенную роль в сдерживании коррупции в органах внутренних дел.

Основа антикоррупционного потенциала рассматривается в Федеральном законе № 3-ФЗ от 7 февраля 2011 г. «О полиции». В главе 3 определяются обязанности и права полиции, а в главе 6 основные обязанности, основные права, гарантии правовой защиты и ответственность сотрудников полиции при реализации своих функций². Отступление от них (неисполнение или злоупотребление) может образовывать коррупционные правонарушения. Отсюда вытекает актуальность и важность определения оптимальных пределов полномочий и процедур их реализации, минимизирующих коррупционную составляющую.

Одним из направлений решения этой задачи является продолжение оптимизации функций полиции, исключая и сужая избыточные, несвойственные и имеющие коррупционные риски. Избыточные функции, которыми злоупотребляет сотрудник полиции, как раз касаются тех структур системы МВД России, которые относятся к наиболее коррумпированным.

Антикоррупционные требования, вытекающие из правового статуса сотрудника, изложенные в Федеральном законе № 342-ФЗ от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних

¹ Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс».

дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, охватывают все специфические этапы службы, включая прием на службу, наделение полномочиями, установление порядка прохождения службы. В главе 3 указаны ограничения и требования антикоррупционного характера, вытекающие из Федерального закона «О противодействии коррупции» (декларирование доходов и расходов, сообщение о конфликте интересов, уведомление о склонении к коррупционным правонарушениям и другие ограничения и запреты).

Специально выделена глава 10 «Урегулирование конфликта интересов и разрешение служебных споров в органах внутренних дел», в которой, используя положения ФЗ № 273-ФЗ, установлены специфические требования к сотрудникам органов внутренних дел.

В решении вопросов, связанных с конфликтом интересов, значительные полномочия имеют Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликтов интересов².

Но главное достоинство закона против коррупции в его концепции, основа которой в системности мер воздействия на это явление, конкретности и преимущественной направленности на их предотвращение, создание обстановки, препятствующей коррупции в органах внутренних дел. Меры уголовно-правового воздействия на коррупционеров в документе прописаны минимально.

¹ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 (ред. от 10.09.2017) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // СПС «КонсультантПлюс».

Криминологическую обстановку с коррупцией однозначно оценить сложно. Раскрыта и учтена лишь часть коррупционных преступлений. Однако с 2008 г. коррупционная преступность увеличилась на одну треть: с 22649 до 29600 в 2017 г. Надо отметить колебание числа преступлений по годам. За десять лет серьезно менялось уголовное законодательство. Для объективности оценки показателей преступлений коррупционной направленности следует отметить, что на них повлияли изменения в УК РФ в период 2011–2013 гг., когда были введены 6 новых составов (ст.ст. 290.1, 291.1, 292.1, 285.1, 285.2, 285.3 УК РФ), изменена редакция 7-го (ст.ст. 285, 286, 288, 290, 291, 292.1, 293 УК РФ).

На фоне распространения коррупции факты привлечения к ответственности за коррупционные преступления лишь нескольких высокопоставленных лиц – федерального министра, губернаторов, генералов заставляют сомневаться в объективности учетной политики. Остается высокой и коррупция на бытовом уровне среднего звена государственных служащих. По данным ВЦИОМ за ряд лет, по мнению респондентов, стабильно в 5-ТОП коррупционных сфер входят местные власти, полиция, врачи, преподаватели и работники ЖКХ. По экспертному мнению специалистов-криминологов в данной области, дело не в отсутствии должных профилактических мер, а в их неисполнении по ряду причин: недостаточное знание антикоррупционного законодательства, значительное число неприкасаемых должностных лиц, тщательное сокрытие совершенных действий и др¹.

В преамбуле к Федеральному закону «О противодействии коррупции» отмечено, что данным законом установлены ос-

¹ Материалы научно-практической конференции «Оптимизация формирования антикоррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел», 8 декабря 2017 г. // Уголовное судопроизводство. Проблемы теории и практики». 2018.

новные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Антикоррупционные нормы первоначально в Федеральном законе № 273-ФЗ были изложены в 14 статьях; в 2018 г. – уже в 27 статьях, принятых вновь или в новой редакции, которые необходимо изучать для правильного применения, используя различные формы антикоррупционного образования. Дело в том, что ряд статей изложен с элементами отсылки к другим нормативным актам, которые нужно знать и исполнять. И, наконец, в законе много бланкетных норм, которые трудно системно применять для определения мер профилактики коррупции. В связи с этим для системы МВД России актуально развитие антикоррупционного образования, включающего обучение и воспитание, разработку рекомендаций по применению антикоррупционных мер в органах внутренних дел.

Остановимся на таком антикоррупционном институте, как *конфликт интересов* на службе в органах внутренних дел и порядок его предотвращения или урегулирования. Согласно данным мониторинга о ходе реализации мер противодействия коррупции в государственных органах и организациях за 9 месяцев 2017 г. поступило 13993 уведомлений должностных лиц о возможном возникновении у них конфликта интересов (9 мес. 2016 г. – 8213) и 549 уведомлений о возникновении конфликта интересов (9 мес. 2016 г. – 1001)¹.

Данный институт был предусмотрен в ФЗ № 273-ФЗ в 2008 г., но практика его применения потребовала внесения изменений, конкретизирующих ряд положений в свете развития законодательства против коррупции.

История появления в официальных документах института конфликта интересов связана с Концепцией реформирования

¹ Обзор практики правоприменения в сфере конфликта интересов № 1 // Сайт Минтруда России. 3 июня 2018 г.

системы государственной службы, утвержденной Президентом Российской Федерации В. В. Путиным Указом от 15 августа 2001 г. № Пр-1496, где говорилось о воздействии на формирование механизма конфликта интереса, который может влиять на выполнение служебных обязанностей госслужащих.

Наиболее удачная формулировка конфликта интереса, не требующая дополнительных разъяснений, содержится в п. 5 ст. 8 Конвенции ООН против коррупции, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г. и ратифицированной Российской Федерацией 8 марта 2006 г. Конвенция ООН против коррупции предлагает государствам-участникам стремиться устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях инвестициями, активах и о существенных доходах или выгодах, в связи с которыми может возникнуть конфликт интересов в отношении их функций в качестве публичного должностного лица¹.

Данное обязательство Российская Федерация выполнила, и конфликт интересов с порядком его урегулирования сформулирован в ФЗ «О противодействии коррупции» в ст.ст. 10 и 11. Однако конструкция новой редакции от 2015 г., расширив понятие составляющих конфликта интересов, оставила сложные для уяснения положения.

В научно-практических изданиях отмечается, что поскольку устранение конфликта интересов может эффективно использоваться против коррупции, то он требует большего правового обеспечения².

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² Костенников М. В., Елисеев А. В. Актуальные вопросы противодействия коррупции в государственном управлении // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. 2018. № 1. С. 47–51.

В настоящее время складывается система правовых норм, регламентирующих понятие конфликта интересов на службе в органах внутренних дел и механизм его предотвращения и урегулирования, а также ответственность за несоблюдение требований закона в этой области.

Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 гг. определил задачу по обеспечению единообразного применения законодательства о противодействии коррупционным нарушениям в целях повышения эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов интересов¹.

Понятие конфликта интересов по российскому законодательству дано в норме ст. 10 «Конфликт интересов» (в ред. ФЗ от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ и от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ) и определяется как 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).

В ч. 1 настоящей статьи 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 настоящей статьи, 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 настоящей статьи, и (или) ли-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

ца, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

В упрощенном понимании конфликт интересов представляется как ситуация, при которой личная заинтересованность сотрудника или работника, замещающих должности на государственной службе, влияет или может повлиять на ненадлежащее выполнение им должностных обязанностей.

Личная заинтересованность рассматривается как возможность и как реальность получения широкого круга благ собственником, его близкими родственниками либо лицами, связанными иными корпоративными и близкими отношениями. В литературе высказывается мнение, что в данном случае перечень родственников и видов выгоды чрезмерно расширен и выходит за пределы уголовно-правового понятия коррупции.

Конфликт интересов на ранних стадиях не всегда является предвзвешенной реально существующей ситуацией, а может быть кажущимся. У сотрудника возникают противоречия между общественными интересами и личной выгодой, но личная выгода не наступает, и он сам может сделать правильный выбор. В таких случаях подтолкнуть, помочь не допустить сотруднику наступления негативных последствий могут профилактические мероприятия воспитательного характера, в мягкой форме осуществляемые руководителем, кадровыми аппаратами, Комиссиями по вопросам, связанным с соблюдением требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов.

Возможно, и квалификация ситуации в качестве конфликта интереса ошибочна. В таких случаях нет необходимости в строгих мерах, поскольку судебная практика в России исходит из определения наличия в конфликте интересов имущественной выгоды, которую сотрудник получает за счет ненадлежащего

исполнения должностных обязанностей, что должно быть подтверждено фактическими данными. Перечень таких выгод весьма широк и является открытым¹. В то же время ситуация проявления личной заинтересованности, уже влияющей на надлежащее исполнение должностных обязанностей, не может считаться конфликтом интересов как дисциплинарное правонарушение, а рассматривается как преступление коррупционной направленности, что также должно быть обоснованным.

Сигналом о возможном возникновении конфликта интересов с большой степенью вероятности могут быть нарушения стандарта антикоррупционного поведения, т. е. запретов, ограничений и требований для госслужащих. Весь их перечень привести затруднительно, поскольку он значительный, но к наиболее вероятным можно отнести:

- 1) выполнение отдельных функций государственного управления в отношении родственников или иных лиц, с которыми служащий поддерживает отношения;
- 2) выполнение оплачиваемой работы;
- 3) владение имуществом, ценными бумагами, банковскими вкладами;
- 4) получение подарков и услуг;
- 5) имущественные обязательства и судебные разбирательства;
- 6) взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения с госслужбы;
- 7) использование служебной информации.

Обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов закон возлагает на государственных служащих, на работников, замещающих отдельные

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблениях служебными полномочиями и о превышении полномочий» // СПС «КонсультантПлюс».

должности, включенные в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, и на иные категории лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Следует отметить, что обязанность по самоконтролю в части недопущения, предотвращения и урегулирования конфликта интересов возлагается на сотрудников и работников, включенных в перечни, предусмотренные Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Лицо, являющееся стороной конфликта интересов, в соответствии со статьей 11 Федерального закона № 273-ФЗ обязано:

- принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;

- уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно (см. приказ МВД России от 3 мая 2017 г. № 258).

Представитель нанимателя (работодатель), если ему стало известно о возникновении у лица, указанного в ч. 1 ст. 10 настоящего Федерального закона, личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов осуществляется путем отвода или самоотвода указанного лица в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Следует сказать и о п. 7 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции», где прописано, что в случае,

если лицо, являющееся стороной в конфликте интересов, владеет ценными бумагами, оно обязано в целях предотвращения конфликта интересов передать эти ценные бумаги в доверительное управление. Однако условия передачи этих ценных бумаг в нормативных актах не определены.

Как показывает анализ содержания приведенных норм, их реализация носит затратный характер и может содержать элементы необъективности при оценке, поскольку могут применяться на основе субъективных оценок конфликтов интересов, нечетких условий распространения ограничений и запретов на близких родственников, да и само использование в ст. 10 ФЗ № 273 понятия «связаны имущественными корпоративными или иными близкими отношениями» недостаточно точно; неясно, по каким критериям определяется круг родственников, которые могут быть причастны к выгоде от конфликта интересов. Отсутствие в законодательстве необходимой нормы для регулирования определенной процедуры называется пробельностью закона и свидетельствует о его несовершенстве¹.

Имеющиеся ведомственные методические рекомендации по правоприменению и научные комментарии проблеме не решают, и даже Комиссия по вопросам, связанным с соблюдением требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов, не всегда может это сделать. Судебные инстанции иногда также могут допустить ошибки. За нарушение правовых предписаний закон установил суровое наказание, вплоть до увольнения виновных в связи с утратой доверия работника (п. 7.1 ст. 81 ТК РФ), сотрудника (ст. 13.1 ФЗ № 243-ФЗ) с помещением информации о данном факте в соответствии со ст. 15 ФЗ «О противодействии коррупции» в Реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия, а в худшем случае – привлечение к уголовной ответственности.

¹ Гаухман Л. Д., Журавлев М. П. Законотворческие проблемы Уголовного кодекса Российской Федерации // Уголовное право. 2015. № 1. С. 40–43.

Недопущение конфликта интересов, предотвращение и урегулирование его в любой сфере деятельности, где имеют место коррупционные риски, выполняет важную профилактическую функцию. Конфликт интересов реализуется путем использования полномочий должностными лицами. В связи с этим профилактика коррупционных рисков, приводящих к конфликту интересов, может и должна осуществляться в следующих превентивных мерах:

- регламентация административных, экономических и иных процедур, контроль за их исполнением;
- гласность и открытость итогов оценочных мероприятий, конкурсов, рейтингов и т. п.;
- квалифицированный отбор сотрудников в структуры, принимающие ответственные решения;
- сокращение служебных контактов сотрудников без необходимости;
- использование аудио- и видеоконтроля в целях выявления нарушений регламентов и процедур;
- своевременное перераспределение обязанностей для недопущения выстраивания противоправных отношений.

Причем закон возлагает эту обязанность на должностное лицо, попавшее в эту ситуацию и могущее еще разрешить этическую проблему правовыми процедурами. Тем самым достигается экономия репрессий, замена их более мягкими мерами в пользу сознательной корректировки поведения. Таким образом, у сотрудников формируется контроль, осмотрительность и ответственное отношение к своему поведению, а также членов семьи, предвидение и недопущение отступлений от должностных правил поведения в будущем.

В свою очередь, практика установления ответственности прямого или непосредственного начальника за поведение подчиненных сотрудников обязывает выявлять факты, свидетельствующие о наступлении конфликта интересов. В работе по

недопущению и ликвидации конфликтов интересов участвуют в пределах своей компетенции кадровые службы (подразделения по профилактике нарушений). Во всех государственных организациях создаются Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов, наделенные широким кругом полномочий, в том числе по контролю соблюдения служащими и работниками ограничений и запретов, требований о предотвращении и урегулировании конфликтов интересов, осуществлении мер по предупреждению коррупции.

Таким образом, в противодействии коррупции предотвращению и урегулированию конфликтов интересов отводится важное значение. В методических рекомендациях, научных публикациях эти процессы называют причиной или условием коррупции, а мерам их профилактики уделяется все большее внимание. Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 гг. обеспечение единообразного применения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в целях повышения эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов интересов относится к числу первостепенных задач. Предусмотрена подготовка обзоров, перечней мероприятий, совершенствование законодательства об ответственности за соблюдение предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

§ 8. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

В результате изучения данного параграфа обучающиеся должны:

- понятие, виды и принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

– понятие коррупциогенного фактора;

уметь:

- определять коррупциогенные факторы в положениях нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- различать субъектов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

владеть:

– знаниями об этапах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

– знаниями о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Одним из условий построения правового государства является наличие эффективного механизма противодействия коррупции. Одним из средств борьбы с коррупцией принято считать антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, повышение ее результативности является одним из основных направлений реализации государственной антикоррупционной политики. Национальный план противо-

действия коррупции от 31 июля 2008 г.¹, а также Федеральный закон Российской Федерации «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г.² среди основных мер по профилактике коррупции называют «совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации».

Законодательной основой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов является Федеральный закон Российской Федерации «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³ (далее – Закон об антикоррупционной экспертизе).

Закон об антикоррупционной экспертизе не содержит ее определения, однако в литературе этому вопросу уделяется много внимания. Так, авторы комментария к Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе» определяют антикоррупционную экспертизу как деятельность компетентных и уполномоченных на то соответствующими органами физических и юридических лиц (экспертов и экспертных учреждений), состоящую из проведения исследования нормативных правовых актов и (или) проектов нормативных правовых актов, иных правовых документов в целях выявления в них коррупциогенных факторов, а также дачи ими заключения или иного документа по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний, умений и навыков в области правового регулирования противодействия коррупции и практики реализации антикор-

¹ Национальный план противодействия коррупции (утв. Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. Пр-1568) // Российская газета. 2008. № 164. 5 авг.

² Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. № 266. 30 дек.

³ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. 2009. № 133. 22 июля.

рупционного законодательства и подзаконных антикоррупционных нормативных правовых актов¹.

По мнению А. В. Ермаковой, антикоррупционная экспертиза – это профессиональный анализ и оценка нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты законов с точки зрения наличия в них механизмов правового регулирования, способных вызвать коррупционные действия и (или) решения субъектов правоприменения в процессе реализации ими своих прав и исполнения возложенных на них обязанностей, с целью выработки рекомендаций по устранению указанных механизмов или нейтрализации их действия².

Ю. М. Ланцевич определяет антикоррупционную экспертизу как осуществляемую специально уполномоченными органами, организациями, институтами гражданского общества и гражданами деятельность, состоящую из проведения исследований нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и дачи заключений, отражающих выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и способы их устранения³.

¹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» / В. Н. Агеев и др. ; под ред. П. А. Кабанова. Казань : Познание, 2010. С. 13.

² Ермакова А. В. Антикоррупционная экспертиза как элемент законодательного процессов субъектах Российской Федерации (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 78.

³ Ланцевич Ю. М. Организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов : автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 10–11.

Принципиальных различий между приведенными выше, а также иными встречающимися в литературе определениями¹ не существует. Все они отражают основные аспекты:

- антикоррупционная экспертиза – исследовательская деятельность;

- объекты экспертного исследования – нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов;

- субъекты антикоррупционной экспертизы – физические и юридические лица, компетентные в сфере противодействия коррупции и уполномоченные на экспертную деятельность;

- антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов производится в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Таким образом, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов - это исследование законов и подзаконных актов, а также проектов законов и подзаконных актов, проводимое компетентным в сфере противодействия коррупции субъектом в целях выявления коррупциогенных факторов и их последующего устранения, в результате которого выносится мотивированное заключение.

Согласно п. 2 ст. 1 Закона об антикоррупционной экспертизе, под коррупциогенными факторами понимаются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

¹ Балдин А. К. Правовые вопросы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами Минюста России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2014. С. 9.

Перечень коррупциогенных факторов (норм права, имеющих коррупционное содержание) определен Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96¹.

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 принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (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 органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (с изм. от 10 июля 2017 г., № 813) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. 2010. № 46. 5 марта.

государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур – порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (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 случае.

Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

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 органами государственной власти или органами местного самоуправления

(их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Изучение Закона об антикоррупционной экспертизе позволяет сделать вывод о том, что антикоррупционная экспертиза осуществляется в нескольких видах:

1) *по объекту*: проектов нормативных правовых актов (проводится до момента подписания правового акта соответствующим должностным лицом) и действующих нормативных правовых актов (проводится в любое время после вступления правового акта в силу);

2) *по субъекту*: внутренняя (осуществляется структурами правотворческого органа) и внешняя (осуществляется третьими лицами, например, органами прокуратуры или юстиции, независимыми экспертами);

3) *по участию институтов гражданского общества*: официальная (проводится органами и должностными лицами в силу возложенных на них законом обязанностей) и независимая (проводится за счет собственных средств юридическими лицами и физическими лицами);

4) *по уровню правотворческого органа*: правовых актов Российской Федерации, правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов¹.

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) являются (ст. 2 Закона об антикоррупционной экспертизе):

¹ Алешкова Н. П. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: актуальные проблемы и возможные решения // Муниципальное право. 2013. № 2. С. 31–38.

1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Буквальное толкование данного принципа позволяет сделать вывод, что в обязательном порядке антикоррупционная экспертиза должна проводиться только в отношении проектов нормативных актов. Однако в ст. 1 Закона об антикоррупционной экспертизе в качестве объекта проверки названы не только проекты, но и действующие нормативные правовые акты;

2) оценка нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами.

Любой нормативный правовой акт является частью единого правового пространства и входит в систему правовых актов, дополняющих и конкретизирующих друг друга. В связи с этим качественная и всесторонняя антикоррупционная оценка нормативного правового акта невозможна без изучения взаимосвязанных правовых норм, регулирующих соответствующие правоотношения, содержащихся в иных нормативных правовых актах.

3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Обоснованность результатов антикоррупционной экспертизы – это мотивированность выводов, содержащихся в экспертном заключении. Любое утверждение эксперта о наличии или отсутствии в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов должно быть основано на сопоставлении и анализе всей имеющейся в его распоряжении нормативной правовой информации и логически увязано с результатами этого анализа.

Объективность результатов антикоррупционной экспертизы – это минимизация влияния субъективных факторов на выводы эксперта, который должен руководствоваться только нормами действующего законодательства и использовать имею-

щийся опыт в сфере проведения антикоррупционных экспертиз. В случае возникновения у эксперта конфликта интересов при проведении антикоррупционной экспертизы он должен отказаться от ее проведения.

Проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы – это возможность проведения сравнительного анализа выводов, содержащихся в экспертном заключении, с некими стандартами ее проведения. Реализация данного принципа достигается установлением единых критериев выявления и оценки коррупционных рисков, содержащихся в нормативном правовом акте или его проекте, а также понятной и удобной в применении методики проведения антикоррупционной экспертизы;

4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Только лицо, владеющее необходимыми знаниями, приемами и определенным опытом, может профессионально оценить нормативный правовой акт или его проект на наличие (отсутствие) коррупционных факторов, а также предложить варианты устранения (снижения) коррупционных рисков при реализации, установленных нормативным правовым актом правил поведения;

5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Сотрудничество государственных и муниципальных органов с институтами гражданского общества состоит в создании необходимых условий для проведения независимой антикоррупционной экспертизы принимаемых ими нормативных пра-

вовых актов, а также в обязательном рассмотрении результатов этих экспертиз. Создание условий включает в себя опубликование (обнародование) в средствах массовой информации, а также размещение в сети Интернет на официальных сайтах органов власти текстов нормативных правовых актов и их проектов.

В научной литературе наряду с принципами, установленными Законом об антикоррупционной экспертизе, встречаются и доктринально сформулированные (принцип научности, принцип системности оценки) которые также следует учитывать, поскольку их совокупное использование оказывает влияние на эффективность результатов¹.

Объектами экспертизы являются проекты федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проекты постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставы муниципальных образований, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации².

Субъектами антикоррупционной экспертизы выступают (ст. 3 Закона об антикоррупционной экспертизе):

- 1) прокуратура Российской Федерации;
- 2) федеральный орган исполнительной власти в области юстиции;
- 3) органы, организации, их должностные лица.

¹ Кудашкин Л. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика : науч.-практ. пособие. М. : Норма; ИНФРА-М, 2012. С. 48–53.

² Козырев М. С. Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в Российской Федерации // Материалы афанасьевских чтений. 2018. № 4 (25). С. 5–11.

Указанные субъекты проводят официальную антикоррупционную экспертизу, т. е. осуществление экспертных функций является реализацией обязанностей, возложенных на указанные органы и организации в соответствии с законодательством о противодействии коррупции.

Частью 1 ст. 5 Закона об антикоррупционной экспертизе установлена еще одна категория субъектов проведения антикоррупционной экспертизы – институты гражданского общества и граждане, которые осуществляют независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Данный вид экспертизы не является обязательным и осуществляется в отношении конкретного нормативного правового акта (проекта).

Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся (ч. 2 ст. 3 Закона об антикоррупционной экспертизе):

- 1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- 2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;
- 3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

В остальных случаях антикоррупционная экспертиза с участием органов прокуратуры носит факультативный характер, и по ее результатам, в случае выявления коррупциогенных факторов, прокуроры направляют информацию в органы, приняв-

шие такие акты, а в случае их несоответствия федеральному законодательству выносят протесты.

Антикоррупционная экспертиза проводится органами прокуратуры в соответствии со ст. 9.1 Федерального закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»¹; приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»²; Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96³.

Министерство юстиции Российской Федерации проводит антикоррупционную экспертизу (ч. 3 ст. 3 Закона об антикоррупционной экспертизе):

1) проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

2) проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным феде-

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8, ст. 366.

² Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» с последующими изменениями // Законность. 2010. № 4.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. 2010. № 46. 5 марта.

ральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

3) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации;

4) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Кроме этого, Министерство юстиции Российской Федерации:

- осуществляет аккредитацию экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также определяет условия их аккредитации;

- ведет государственный реестр независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы;

- утверждает формы заключений по результатам антикоррупционной экспертизы и формы свидетельств об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов¹.

Федеральный орган исполнительной власти в области юстиции проводит антикоррупционную экспертизу в соответствии с Правилами и Методикой проведения антикоррупционной экспер-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 230. 19 окт.

тизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов¹, Регламентом Министерства юстиции Российской Федерации², приказом от 8 сентября 2011 г. № 310 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации»³.

Организация работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований возложена на территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации и проводится в соответствии с приказом от 1 апреля 2010 г. № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований»⁴.

Органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при про-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. 2010. № 46. 5 марта

² Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 27 января 2010 г. № 8 «Об утверждении Регламента Министерства юстиции Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 2010. № 13. 29 марта.

³ Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 8 сентября 2011 г. № 310 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России» // Российская газета. 2011. № 207. 16 сент.

⁴ Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 1 апреля 2010 г. № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований» // Российская газета. 2010. № 84. 21 апреля.

ведении правовой экспертизы и мониторинге их применения (ч. 4 ст. 3 Закона об антикоррупционной экспертизе).

Таким образом, антикоррупционную экспертизу могут проводить только органы, организации и должностные лица, наделенные полномочиями по изданию (принятию) нормативных правовых актов, т. е. правотворческими полномочиями публично-правового характера. К таким субъектам относятся федеральные органы государственной власти и управления (министерства и ведомства), органы государственной власти субъектов Российской Федерации (структурные подразделения правительства субъекта Российской Федерации), органы местного самоуправления, а также должностные лица вышеуказанных органов.

Под мониторингом применения нормативных правовых актов понимается система информационных наблюдений, дающая возможность анализировать и оценивать результаты правоприменительной деятельности в целях выявления качества актов и эффективности их практического действия.

Согласно приказу Минэкономразвития России от 23 ноября 2009 г. № 482¹ при мониторинге правоприменения осуществляются:

- а) сбор информации о практике применения нормативных правовых актов;
- б) непрерывное наблюдение за применением нормативных правовых актов;
- в) анализ и оценка получаемой информации о практике применения нормативных правовых актов и результатов наблюдения за их применением.

¹ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. № 482 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства экономического развития Российской Федерации» // Российская газета. 2010 г. № 4. 14 янв.

Институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов¹ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Аккредитация в качестве независимых экспертов проводится в соответствии с приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 92².

Независимым экспертом, уполномоченным на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность, может быть как физическое, так и юридическое лицо.

Требования, предъявляемые к претендентам на аккредитацию в качестве независимых экспертов для проведения антикоррупционной экспертизы, различаются в зависимости от правовой природы лица. Так, физическое лицо должно отвечать следующим требованиям:

- гражданство Российской Федерации;
- высшее профессиональное образование;
- стаж работы по специальности не менее пяти лет.

¹ Под независимостью экспертов в данном случае понимается отсутствие какого-либо их формально-определенного отношения к нормативному правовому акту, являющемуся предметом экспертизы, или к соответствующему правотворческому органу.

² Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность» // Российская газета. 2009. № 73. 24 апр.

К юридическому лицу предъявляются требования наличия в штате не менее трех работников, отвечающих требованиям, предъявляемым к претенденту – физическому лицу.

В настоящее время аккредитацию в Министерстве юстиции Российской Федерации на проведение независимой антикоррупционной экспертизы получили, например, региональные отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», Общественные палаты субъектов Российской Федерации, торгово-промышленные палаты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, региональные отделения Межрегиональной общественной организации «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти» и др.

Не допускается проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов (ч. 1.1. ст. 5 Закона об антикоррупционной экспертизе):

- 1) гражданами, имеющими неснятую или непогашенную судимость;
- 2) гражданами, сведения о применении к которым взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения включены в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия;
- 3) гражданами, осуществляющими деятельность в органах и организациях, являющихся разработчиками нормативных правовых актов (их проектов);
- 4) международными и иностранными организациями;
- 5) некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента.

Можно выделить несколько этапов прохождения антикоррупционной экспертизы.

1. *Независимая антикоррупционная экспертиза.* Проводится на этапе подготовки к принятию нормативного правового

акта (проекта нормативного правового акта) федерального органа исполнительной власти юридическими и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы.

Для обеспечения проведения данного этапа разработчик размещает проекты на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Заключения и их копии принимаются федеральным органом исполнительной власти в бумажном и (или) электронном виде.

Срок размещения проекта нормативного правового акта на официальном сайте федерального органа исполнительной власти в целях обеспечения проведения независимой антикоррупционной экспертизы и срок приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы не могут быть менее семи дней.

Поступившие заключения направляются разработчикам нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), копий заключений – в Министерство юстиции Российской Федерации (территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации). Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения.

Если разработчик проекта нормативного правового акта не согласен с результатами независимой антикоррупционной экспертизы, свидетельствующими о наличии в проекте нормативного правового акта коррупционных факторов, к пакету документов, представленных на подпись руководителю федерального органа исполнительной власти, прилагается пояснительная записка с мотивированным несогласием.

В случае подтверждения наличия коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте разработчик докладывает руководству федерального органа исполнительной власти результаты проведенного анализа и предложения по изменению этого акта.

Повторное размещение проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации, проектов постановлений Правительства Российской Федерации на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети интернет требуется только в случае изменения их редакции по итогам публичных консультаций или общественного обсуждения.

По результатам рассмотрения поступившего заключения гражданину или организации, проводившим независимую антикоррупционную экспертизу, направляется мотивированный ответ (за исключением случаев, когда в заключении отсутствует информация о выявленных коррупциогенных факторах, или предложений о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов), в котором отражается учет результатов независимой антикоррупционной экспертизы и (или) причины несогласия с выявленным в нормативном правовом акте или проекте нормативного правового акта коррупциогенным фактором.

2. Антикоррупционная экспертиза, проводимая в ходе правовой экспертизы и государственной регистрации нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта. На данном этапе экспертизу проводит Министерство юстиции Российской Федерации.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится уполномоченным структурным подразделением федерального органа исполнительной власти при мониторинге их применения, а антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов – при проведении их правовой экспертизы.

По результатам проведения антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта оформляется заклю-

чение. Заключение с учетом заключений, подготовленных по результатам независимой антикоррупционной экспертизы (при их наличии), представляется для утверждения руководителю структурного подразделения, уполномоченного на проведение антикоррупционной экспертизы.

Руководитель направляет заключение в структурное подразделение, разработавшее проект нормативного правового акта. При согласии с заключением, в котором указано на выявленные в проекте нормативного правового акта коррупциогенные факторы, структурное подразделение, разработавшее проект, дорабатывает его и повторно направляет на антикоррупционную экспертизу в структурное подразделение, уполномоченное на проведение антикоррупционной экспертизы.

При несогласии с заключением, содержащим указание на наличие коррупциогенных факторов в проекте нормативного правового акта, структурное подразделение, разработавшее проект, проводит согласительные процедуры, установленные нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти.

3. Антикоррупционная экспертиза проводимая в ходе мониторинга применения нормативных правовых актов и прокурорского надзора.

В соответствии со ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор в ходе осуществления своих полномочий в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации, проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

При выявлении в нормативном правовом акте коррупционных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, издавшим этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупционных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Требование об изменении нормативного правового акта может быть отозвано прокурором до его рассмотрения соответствующими органом, организацией или должностным лицом.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа.

О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке.

Из анализа действующих нормативных актов, составляющих правовую основу проведения антикоррупционной экспертизы, следует, что результаты антикоррупционной экспертизы – это письменно оформленные выводы лица, уполномоченного проводить антикоррупционную экспертизу, основанные на всестороннем анализе нормативного правового акта в соответствии с принципами проведения указанной экспертизы, о наличии или отсутствии в нем коррупционных факторов, и кон-

кретные предложения по устранению выявленных коррупционных факторов. К результатам антикоррупционной экспертизы, в зависимости от ее субъекта, относятся: заключения экспертов правотворческого органа, требования прокурора, заключения иных органов.

В Министерстве внутренних дел Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»¹ и приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 20 октября 2011 г. № 1090 «Вопросы информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России»² проведение мониторинга применения нормативных правовых актов МВД России осуществляет Договорно-правовой департамент. В случае выявления коррупционного фактора принимаются меры по его устранению, а также по приостановлению или отмене нормативного акта. По результатам мониторинга правоприменения МВД России ежегодно готовит доклады, которые размещаются на официальном сайте министерства.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации // Российская газета. 2011. № 110. 25 мая.

² Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 20 октября 2011 г. № 1090 «Вопросы информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России».

§ 9. Стандарт антикоррупционного поведения сотрудника органов внутренних дел

В результате изучения данного параграфа обучающиеся должны:
знать:

- правовое положение (статус) сотрудника органа внутренних дел – как основу антикоррупционного поведения;
- понятие стандарта антикоррупционного поведения сотрудника органа внутренних дел, его правовую и моральную основу, цель и задачи;
- ответственность за нарушение стандарта антикоррупционного поведения сотрудника органа внутренних дел;

уметь:

- анализировать статистические данные о преступлениях коррупционной направленности, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел;
- выявлять личностные особенности коррумпированного сотрудника органов внутренних дел;

владеть:

- знаниями о возможностях различных мер предупреждения коррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел;
- методами криминологической профилактики коррупционного поведения среди сотрудников органов внутренних дел.

Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию призвал продолжать бороться с коррупцией. Он подчеркнул, что уголовные нормы должны жестко действовать, когда речь идет о правах, жизни и здоровье граждан¹.

Как показывает статистика, сфера деятельности органов внутренних дел продолжает оставаться коррупциогенной. Современные потребности борьбы с коррупционными проявлениями

¹ Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. // URL: <https://kremlin.ru>.

ями в органах внутренних дел обуславливают необходимость введения в статус сотрудника органа внутренних дел антикоррупционных механизмов предупреждающего, реагирующего, наказывающего характера. Установленное законодательством наказание за совершение коррупционного проступка по своей силе уступает мерам предупреждающего характера, которые в большей степени способствуют уменьшению или устранению коррупции в органах внутренних дел.

Выработка единого образца поведения антикоррупционного содержания для сотрудника органа внутренних дел позволит предупредить совершение коррупционных проступков, снизить вероятность их совершения, оказать информационное содействие сотруднику органа внутренних дел при использовании алгоритма поведения в случае установления факта коррупционного действия в отношении сотрудника органа внутренних дел. Соответствующее теоретическое осмысление уже состоялось, но, к сожалению, пока не нашло отражение в законодательстве. Однако изменяющиеся формы коррупционных проявлений вызывают потребность регулярного научного и законодательного сопровождения содержания стандарта антикоррупционного поведения сотрудника органа внутренних дел.

В этой связи следует отметить, что правовое положение (статус) сотрудника органов внутренних дел законодательно закреплён и содержит правила антикоррупционного поведения.

В соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»¹ на службу в органы внутренних дел вправе поступать граждане не моложе 18 лет, независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, владеющие государственным языком Российской Федерации,

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020.

соответствующие квалификационным требованиям, установленным настоящим Федеральным законом, способные по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности сотрудника органов внутренних дел. Одновременно в образовательные организации высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме вправе поступать также граждане, не достигшие возраста 18 лет.

Предельный возраст поступления на службу в органы внутренних дел устанавливается – 35 лет; для поступления в образовательные организации высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме – 25 лет.

Следует отметить, что Законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»¹ устанавливаются ограничения в приеме на службу в органы внутренних дел и ее прохождении. В частности, гражданин Российской Федерации не может быть принят на службу в органы внутренних дел в случаях, если он:

1) имеет вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на его постоянное проживание на территории иностранного государства;

2) является подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу;

3) неоднократно в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу в органы внутренних дел, подвергался в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения;

¹ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020.

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

5) не согласен соблюдать ограничения и запреты, исполнять обязанности и нести ответственность, если эти ограничения, запреты, обязанности и ответственность установлены для сотрудников органов внутренних дел настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Граждане, поступающие на службу в органы внутренних дел, проходят в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, психофизиологические исследования (обследования), тестирование, направленные на выявление потребления без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ и злоупотребления алкоголем или токсическими веществами, а также на гражданина, поступающего на службу в органы внутренних дел, оформляется личное поручительство.

Кроме того, на сотрудника органов внутренних дел распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции»¹ и ст.ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»², за исключением ограничений, запретов и обязан-

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

² Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

ностей, препятствующих выполнению сотрудником органов внутренних дел должностных инструкций по осуществлению оперативно-разыскной деятельности.

Сотрудникам органов внутренних дел запрещается, например, заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами, или получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения) и др.

Кроме того, в соответствии с п. 9 ст. 12 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»¹ необходимо представлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, сведения 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.

В соответствии с п. 6 ст. 14 сотрудник органов внутренних дел не может находиться на службе в органах внутренних дел, если состоит в близком родстве или свойстве (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

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020.

подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому¹.

В свою очередь, Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденным указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377, устанавливаются обязанности начальника органов внутренних дел по поддержанию служебной дисциплины². В частности, начальник несет ответственность за состояние служебной дисциплины среди подчиненных. Наряду с высокой требовательностью к ним он обязан:

- принимать меры по противодействию коррупции;
- знать и анализировать состояние служебной дисциплины, морально-психологического климата в подчиненном органе внутренних дел (подразделении), своевременно принимать меры по предупреждению нарушений служебной дисциплины сотрудниками;
- создавать необходимые условия для службы, отдыха и повышения квалификации подчиненных, профессиональной служебной и физической подготовки;
- обеспечивать гласность и объективность в оценке служебной деятельности подчиненных;
- подавать личный пример дисциплинированности, образцового выполнения служебных обязанностей;
- принимать меры по выявлению, пресечению и профилактике нарушений служебной дисциплины сотрудниками, а также причин и условий их совершения.

В последние годы реализуется государственная программа борьбы с коррупцией, которая включает также и комплекс мероприятий, направленных на предупреждение коррупции в ор-

¹ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020.

² Российская газета. 2012. 12 ноября.

ганах внутренних дел. В рамках проведения данной программы был принят ряд нормативных правовых актов, целью которых является создание необходимых условий для набора квалифицированных кадров в органы внутренних дел, воспитания у сотрудников высоких профессионально-нравственных качеств, надлежащего морально-психологического климата в коллективах, обеспечения и поддержания правопорядка, а также предупреждения коррупции в полиции.

В юридической литературе можно встретить мнение, что кадровая политика должна реализовывать безусловный приоритет профессионализма, деловитости и нравственности¹. Так, необходимо проводить более тщательные проверки кандидатов на должность сотрудника органов внутренних дел, а также необходимо продолжать совершенствовать методы и процедуры оперативно-технической проверки неподкупности, честности и ответственности должностных лиц, предусмотрев применение этих методов и процедур федеральными законами «Об оперативно-розыскной деятельности»², «О полиции»³, как мероприятия, проводимые систематически в отношении каждого должностного лица в Российской Федерации⁴.

В соответствии с требованиями законодательства в органах внутренних дел были введены институты поручительства и наставничества, учитывая, что, в отличие от большинства других профессий, к сотрудникам ОВД предъявляют более формализованные и жесткие требования не только в отношении ис-

¹ Дорохов Н. И. Некоторые аспекты оценки коррупции как социально-правового явления // Следователь. 2008. № 8.

² Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3349.

³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

⁴ Прохожев А. А. Первоочередные меры государственной политики в сфере противодействия коррупции // Следователь. 2008. № 10.

полнения служебных обязанностей, но и в отношении поведения в быту, проведения досуга, связям и знакомствам.

В соответствии с ч. 1 ст. 35 Закона «О полиции» на гражданина Российской Федерации, поступающего на службу в полицию, оформляется личное поручительство, которое состоит в письменном обязательстве сотрудника органов внутренних дел, имеющего стаж службы не менее трех лет, о том, что он ручается за соблюдение указанным гражданином Российской Федерации ограничений и запретов, установленных для сотрудников полиции законодательством Российской Федерации.

В соответствии с приказом МВД России от 18 мая 2012 г. № 522 «Об утверждении Порядка оформления личного поручительства при поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации и Категорий должностей, при назначении на которые оформляется личное поручительство»¹ поручителями в органах внутренних дел могут выступать сотрудники, имеющие стаж службы не менее трех лет, не имеющие дисциплинарных взысканий, наложенных в письменной форме, не состоящие в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с рекомендуемыми ими лицами, занимающие равнозначные или вышестоящие должности по отношению к должностям, на которые планируется назначение рекомендуемых лиц.

В соответствии с ч. 7 ст. 17 ФЗ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» личное поручительство при поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации состоит в письменном обязательстве сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации в том, что он ручается за соблюдение гражданином Российской Федерации, по-

¹ Российская газета. 2012. 11 июля.

ступающим на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, ограничений и запретов, установленных для сотрудников федеральными законами.

Оформление личного поручительства при поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации имеет определенные цели:

- укрепление служебной дисциплины и законности среди сотрудников, предупреждение происшествий и правонарушений с их участием;

- формирование высококвалифицированного управленческого звена кадров органов внутренних дел, снижение текучести кадров;

- повышение ответственности руководителей и иных должностных лиц органов внутренних дел за принимаемые кадровые решения;

- устранение коррупционных рисков и улучшения качества отбора кандидатов на службу в органы внутренних дел;

- предотвращение возможности формирования коррупционных связей¹.

Поручителями могут выступать сотрудники, отвечающие следующим требованиям:

- наличие стажа службы не менее трех лет;

- отсутствие дисциплинарных взысканий, наложенных в письменной форме;

- отсутствие близкого родства или свойства (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с рекомендуемыми ими лицами, занимающие равнозначные или вышестоящие должности по от-

¹ Приказ МВД России от 18 мая 2012 г. № 522 «Об утверждении Порядка оформления личного поручительства при поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации и Категорий должностей, при назначении на которые оформляется личное поручительство» // Российская газета. 2012. 11 июля.

ношению к должностям, на которые планируется назначение рекомендуемых лиц.

Поручительство оформляется в письменном виде в присутствии руководителя подразделения по работе с личным составом (помощника по кадрам) по месту прохождения службы поручителя.

Результаты поручительства отражаются в характеризующих служебную деятельность поручителя документах и учитываются при принятии управленческих решений.

Кроме того, поручитель несет моральную ответственность перед служебным коллективом, в котором проходит службу сотрудник, за которого он поручился, за соблюдение указанным лицом соответствующих ограничений и запретов, а в случае расторжения контракта и увольнения рекомендованного лица в течение двух лет после поступления на службу в органы внутренних дел по компрометирующим его основаниям поручитель привлекается в установленном порядке к дисциплинарной ответственности.

По мысли законодателя, это необходимо для того, чтобы старший товарищ мог не только помочь младшему коллеге, но и стремился удержать его от ошибок. Таким образом, предполагается, что поручительство должно являться еще одним сдерживающим фактором не только для нарушителей служебной дисциплины, но и для коррупционеров.

Кроме того, в системе МВД действует институт индивидуального обучения стажера согласно приказу МВД России от 22 декабря 2016 г. № 876 «Об утверждении Порядка организации индивидуального обучения стажера, изучения его личных и деловых качеств и Порядка оценки результатов индивидуального обучения стажера» (зарегистрирован в Минюсте России 20.01.2017 г. № 45330).

Порядок организации индивидуального обучения стажера, изучения его личных и деловых качеств гражданина, поступа-

ющего на службу в органы внутренних дел Российской Федерации и назначенного стажером на соответствующую должность в органах внутренних дел Российской Федерации, и изучению его личных и деловых качеств.

Задачами индивидуального обучения стажера в рамках стандарта антикоррупционного поведения являются:

Освоение стажером основных положений законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность полиции по защите прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных посягательств, порядок прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, организацию деятельности подразделения, в котором проходит службу.

Индивидуальное обучение стажера осуществляется по месту его службы в соответствии с планом индивидуального обучения стажера, изучения его личных и деловых качеств под руководством непосредственного руководителя (начальника) и наставника.

Наставник осуществляет планирование работы со стажером: знакомится с материалами и документами, характеризующими стажера, оказывает методическую и практическую помощь стажеру в изучении законодательных и иных нормативных правовых актов, разъясняет вопросы выполнения служебных обязанностей, всестороннюю помощь стажеру в овладении профессиональными приемами и методами выполнения служебных обязанностей, своевременно выявляет и устраняет ошибки в служебной деятельности.

Контролирует изучение стажером законодательных и иных нормативных правовых актов, а также правильность применения полученных знаний и навыков на практике.

Приказ МВД России от 27 декабря 2016 г. № 900 «Об утверждении Порядка организации индивидуального обучения сотрудника органов внутренних дел Российской Федера-

ции, переведенного на вышестоящую, равнозначную или нижестоящую должность в органах внутренних дел, соответствующую иному функциональному предназначению либо направлению деятельности» (зарегистрирован в Минюсте России 26.01.2017 № 45421).

Настоящий Порядок регламентирует деятельность по организации индивидуального обучения сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, переведенного на вышестоящую, равнозначную или нижестоящую должность в органах внутренних дел, соответствующую иному функциональному предназначению либо направлению деятельности.

Индивидуальное обучение сотрудника осуществляется под руководством непосредственного руководителя (начальника) и наставника и направлено на подготовку сотрудника к самостоятельному выполнению служебных обязанностей.

Сотрудник, назначенный на должность в органах внутренних дел по окончании образовательной организации системы МВД России, проходит индивидуальное обучение в соответствии с настоящим Порядком.

Индивидуальное обучение сотрудника осуществляется по месту его службы в соответствии с планом индивидуального обучения сотрудника.

Срок индивидуального обучения сотрудника устанавливается планом индивидуального обучения на период от одного до трех месяцев, в зависимости от уровня образования сотрудника и стажа его службы в органах внутренних дел.

План индивидуального обучения сотрудника составляется наставником совместно с непосредственным руководителем (начальником) сотрудника в произвольной форме и должен содержать перечень мероприятий, сроки и результат их выполнения.

Наставник: принимает участие совместно с непосредственным руководителем (начальником) сотрудника в подготовке плана индивидуального обучения сотрудника.

Определяет для сотрудника перечень соответствующих нормативных правовых актов для изучения, проверяет теоретические знания, контролирует их применение в практической деятельности.

Консультирует сотрудника по вопросам ведения служебной документации и выполнения служебных обязанностей.

Заключение о прохождении сотрудником индивидуального обучения составляется в произвольной форме и должно содержать сведения о качестве выполнения сотрудником мероприятий, установленных планом индивидуального обучения сотрудника, результатах оперативно-служебной деятельности, вывод о готовности сотрудника к самостоятельному выполнению служебных обязанностей, а также рекомендации по совершенствованию уровня его профессиональных знаний и навыков.

В случае отрицательного вывода о готовности сотрудника к самостоятельному выполнению служебных обязанностей, содержащегося в заключении о прохождении сотрудником индивидуального обучения, руководитель (начальник) органа, организации, подразделения МВД России, в котором сотрудник проходит службу, либо иной руководитель (начальник), принимает решение о возможности продления срока индивидуально-го обучения сотрудника на период до трех месяцев.

Следует отметить и существующие меры стимулирования антикоррупционного поведения сотрудника органов внутренних дел. К ним можно отнести, во-первых, гарантированное продвижение по служебной лестнице, при наличии положительных результатов деятельности. Во-вторых, ротация руководящих кадров по истечении 5-летнего срока работы на одной должности. В-третьих, систему мер поощрений (материального, морального и иного характера) за добросовестное выполнение своих обязанностей¹.

¹ Сопнева Е. В. Антикоррупционная деятельность в органах внутренних дел. С. 123.

Правовое положение (статус) сотрудника органов внутренних дел является важной составляющей профилактики коррупции в органах внутренних дел, включающей качественные характеристики кандидата на службу в органы внутренних дел, ограничения, обязанности и запреты, а также стандарт поведения, связанные со службой в органах внутренних дел, стимулирование за добросовестную службу.

Антикоррупционное законодательство Российской Федерации предусматривает введение антикоррупционных стандартов¹, т. е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области². Согласно этому стандарт антикоррупционного поведения сотрудника органа внутренних дел включает в себя совокупность следующих элементов: запреты³; ограничения⁴; дозволения⁵; обязанности⁶. Следует отметить, что в настоящее время понятие стандарта антикоррупционного поведения сотрудника органа внутренних дел юридически не закреплено. Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138, содержащий данное понятие, в соответствии с приказом МВД России от 31 октября 2013 г. № 883 утратил силу. В соответствии с данным нормативным

¹ Стандарт – это типовой вид, образец, которому должно удовлетворять что-нибудь по своим признакам, свойствам, качествам (Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1987. С. 622).

² Статья 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. 30 дек.

³ Запретить – признать общественно вредным, ненужным, не допускать к применению, пользованию (Ожегов С. И. Словарь русского языка. С. 177).

⁴ Ограничить – стеснить определенными условиями, поставить в какие-нибудь рамки, границы (Ожегов С. И. Словарь русского языка. С. 357).

⁵ Право на совершение чего-нибудь, а также документ, удостоверяющий это (Ожегов С. И. Словарь русского языка. С. 533).

⁶ Определенный круг действий, возложенный на кого-нибудь и безусловный для выполнения (Ожегов С. И. Словарь русского языка. С. 355).

актом, до подготовки Департаментом государственной службы и кадров МВД России нового проекта Кодекса профессиональной этики предписано руководствоваться Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренным решением Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.

Подразумевается, что образ профессиональной деятельности и бытовой жизни сотрудника органа внутренних дел должен быть свободен от продажности, исключать сомнения в коррупционной направленности, быть высокопрофессиональным и этичным¹.

На наш, взгляд, под стандартом антикоррупционного поведения сотрудника органов внутренних дел можно понимать добровольное и осознанное возложение на себя моральных обязательств, ограничений и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел, а также принятие нравственных и этических ценностей и норм, не допускающих коррупционные устремления. При этом правовую основу формулирования стандарта антикоррупционного поведения сотрудника органов внутренних дел составляют нормативные правовые акты международного и национального законодательств.

В поиске решения проблем предупреждения коррупции нельзя недооценивать важный элемент формирования антикоррупционного поведения – этические нормы. Законодательство зарубежных стран содержит специальные законы, представляющие собой «этические кодексы» или «кодексы чести», в которых подчеркивается высокая моральная ответственность лиц, находящихся на государственной службе. Например, Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих (США), Закон об этике в правительственных учрежде-

¹ Сопнева Е. В. Антикоррупционная деятельность в органах внутренних дел. С. 124.

ниях (США), Моральный кодекс гражданского служащего Великобритании, Ценностный этический кодекс государственной службы Канады, Федеральный закон о дисциплинарном режиме государственной службы (ФРГ) и др.

Российские исследователи справедливо считают, что в ситуации, когда «утратили силу прежние нормы морали и идеологического воздействия, регулировавшие поведение работников органов государственной власти и управления и ставившие барьер на пути злоупотреблений, коррупции и произвола в этих органах» и еще «не выработаны новые правила служебного поведения (профессиональной этики) государственных служащих и законодательные механизмы их реализации»¹, «выработка профессиональной этики, безусловно, является полезной частью общего комплекса реформы государственной службы. Но, разумеется, сама по себе служебная этика не в состоянии эффективно работать вне комплекса иных определяющих поведение мотивов»².

Представляется целесообразным сформулировать цель введения стандарта антикоррупционного поведения сотрудника органа внутренних дел, которая состоит в том, чтобы внести ясность, четко сформулировать антикоррупционную модель поведения сотрудника органа внутренних дел.

Указанная цель обусловила постановку и решение следующих задач:

- разработать содержание стандарта антикоррупционного поведения сотрудника органа внутренних дел;
- создать единую систему дозволений, запретов, ограничений и обязанностей для сотрудников органа внутренних дел;

¹ Любимов А. П. Принципы правовой этики государственных служащих и других должностных лиц // Представительная власть. 2007. № 6. С. 11–15.

² Международный кодекс поведения государственных должностных лиц. Принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. № 2. С. 148.

- определить модели коррупционно-опасного поведения, виды коррупционно-опасных ситуаций, алгоритмы действий;
- разработать систему наказаний за нарушение стандарта антикоррупционного поведения.

Разрабатывая содержание стандарта антикоррупционного поведения сотрудника органа внутренних дел, следует учитывать специфику коррупционных проявлений в органах внутренних дел. Как мы указывали ранее, коррупционные проявления в органах внутренних дел реализуются в различных формах (коррупционный симбиоз, коррупционный патернализм, получение взяток, противоправная оперативно-поисковая деятельность, коррупционно-поисковая деятельность в ходе осуществления функций общего административного надзора при поддержании общественного порядка, скрытое коррумпированное сотрудничество с частными детективными предприятиями, получение взяток стороной в гражданско-правовых отношениях руководителями органов внутренних дел, совершение иных преступлений корыстного характера с использованием служебного положения и др.).

Определяя модель коррупционно-опасного поведения, следует отметить, что таковой можно считать использование служебного положения не для решения задач государственной службы, а для достижения своих собственных целей.

Протекционизм представляет собой модель коррупционно-опасного поведения, представляющую собой влиятельную поддержку, покровительство, устройство на службу и продвижение по службе с целью получения личной выгоды.

Фаворитизм выражается в пристрастном выдвигании по службе любимцев, незаслуженном их поощрении, а также делегировании им полномочий, не соответствующих статусу.

Непотизм (кумовство) выражается в покровительстве, предоставляемом друзьям и родственникам вне зависимости от их профессиональных качеств и пользы для службы.

Злоупотребление служебным положением представляет собой модель коррупционно-опасного поведения, при котором используются свои должностные полномочия, исходя из личной заинтересованности.

Протекционизм, фаворитизм, nepотизм при подборе, расстановке, обучении, воспитании кадров, как и иное злоупотребление служебным положением со стороны сотрудников органов внутренних дел, несовместимы с принципами и нормами профессиональной этики.

Высокие нравственные качества, следование этическим нормам преданность интересам службы, составляют основу стандарта антикоррупционного поведения сотрудника органов внутренних дел.

Стандарт антикоррупционного поведения сотрудника органов внутренних дел предусматривает предотвращение коррупционно-опасных ситуаций.

Коррупционно-опасная ситуация представляет собой обстановку, создающую возможность нарушения норм, ограничений и запретов, установленных для сотрудника органов внутренних дел законодательством Российской Федерации.

Конфликт интересов – коррупционно-опасная ситуация, при которой личная заинтересованность сотрудника органов внутренних дел может повлиять на объективное и беспристрастное исполнение им своих служебных обязанностей.

В целях своевременного разрешения конфликта интересов сотруднику органов внутренних дел необходимо внимательно относиться к любой возможности конфликта интересов, принимать меры по предотвращению конфликта интересов, а также сообщать непосредственному или вышестоящему руководителю о любом реальном или потенциальном конфликте интересов, как только ему становится о нем известно.

Кроме того, следует принять меры по преодолению возникшего конфликта интересов самостоятельно или по согласо-

ванию с руководителем, подчиниться окончательному решению по предотвращению или преодолению конфликта интересов.

Предотвращение или преодоление конфликта интересов может состоять в изменении служебного положения или (и) в отказе от выгоды, породившей конфликт интересов.

Любой конфликт интересов, о котором заявит кандидат на должность сотрудника органов внутренних дел, должен быть урегулирован до назначения на должность.

Ненадлежащая выгода – коррупционно-опасная ситуация, при которой происходит получение сотрудником органов внутренних дел денежных средств, материальных или нематериальных благ, преимуществ, не предусмотренных действующим законодательством.

Если сотруднику органов внутренних дел предлагается ненадлежащая выгода, то с целью обеспечения своей безопасности он обязан принять следующие меры:

- отказаться от ненадлежащей выгоды;
- попытаться установить лицо, сделавшее такое предложение;
- избегать длительных контактов, связанных с предложением ненадлежащей выгоды;
- в случае, если ненадлежащую выгоду нельзя ни отклонить, ни вернуть отправителю, она должна быть передана соответствующим государственным органам;
- довести факт предложения ненадлежащей выгоды до сведения непосредственного руководителя.

Этический конфликт представляет собой коррупционно-опасную ситуацию, при которой возникает противоречие между фундаментальными этическими принципами (честность, объективность, профессиональная компетентность, должная тщательность, конфиденциальность и профессиональное поведение) и обстоятельствами, сложившимися в процессе служебной деятельности.

Этическая неопределенность – коррупционно-опасная ситуация, возникшая в случае, когда сотрудник не может определить степень соответствия своего поведения принципам и нормам профессиональной этики.

В ситуации этического конфликта или этической неопределенности сотруднику требуется:

- довести сведения об обстоятельствах конфликта (неопределенности) непосредственному руководителю 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.

За нарушение стандарта антикоррупционного поведения предусмотрена ответственность. В соответствии со ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации¹.

Статьей 30.1 Закона «О полиции» предусмотрено, что за несоблюдение сотрудником полиции ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом о противодействии коррупции и другими федеральными законами, налагаются взыскания, предусмотренные федеральным законом, определяющим порядок и условия прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел.

¹ Федеральный закон от 19 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. № 266. 30 дек.

Согласно ст. 49 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»¹ нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком) признается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства Российской Федерации, дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав.

Несоблюдение сотрудником ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации, *является грубым нарушением служебной дисциплины.*

За нарушение служебной дисциплины, согласно ч. 1 ст. 50 Закона о службе, на сотрудников могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- 5) перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел;
- 6) увольнение со службы в органах внутренних дел.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020.

В соответствии с п. 20 ч. 2 ст. 82 Закона о службе за несоблюдение сотрудником запретов и ограничений, контракт может быть расторгнут, а сотрудник может быть уволен со службы в органах внутренних дел в связи с несоблюдением сотрудником ограничений и запретов, установленных федеральными законами.

Одна из особенностей дисциплинарной ответственности государственных служащих состоит в том, что за руководителем, наделенным правом привлекать к ответственности подчиненных, сохраняются большие возможности в решении этих вопросов по своему усмотрению. В этом отношении дисциплинарная ответственность нередко сопровождается произволом вышестоящих руководителей и в силу этого может препятствовать эффективному противодействию коррупции. По законодательству о государственной службе дисциплинарное взыскание (а именно такой вид дисциплинарной ответственности предусматривает законодательство о государственной службе) налагает лицо или орган, назначивший государственного служащего на должность.

Создание объемного дисциплинарного законодательства для государственных служащих – особая юридическая проблема в противодействии коррупционному поведению на государственной службе. Заслуживает поддержки мнение ученых о необходимости принятия дисциплинарного кодекса, который регулировал бы отношения в сфере дисциплинарных правонарушений, принуждения, ответственности и дисциплинарного производства.

§ 10. Концепция противодействия коррупции в органах внутренних дел

В результате изучения данного параграфа обучающиеся должны:
знать:

- правовые и организационные основы противодействия коррупции в органах внутренних дел;
- меры противодействия коррупции;
- положения антикоррупционной направленности, предусмотренные законодательством;

уметь:

- определять правовые нормы, относящиеся к противодействию коррупции в органах внутренних дел;
- распознавать компетенции служб ОВД по профилактике преступлений;

владеть:

- программой психологического изучения поступающих на службу в полицию;
- навыками работы по специальности в полиции.

Активизация противодействия коррупции в органах внутренних дел явилась основой мер по совершенствованию деятельности МВД России или, как отмечается в неофициальных источниках, его реформированием. Такое обстоятельство неслучайно. Органы внутренних дел обладают наиболее широким кругом полномочий среди правоохранительных структур. Они чаще других представителей государственной власти вступают в контакт с гражданами и должностными лицами по важным и острым проблемам, в том числе профилактике, пресечению и расследованию правонарушений, осуществлению разрешительно-регистрационных и контрольных функций. К сожалению, в последние годы в сфере деятельности органов внутренних дел отмечается распространение негативных явлений и в значительной части коррупционной направленности. В Указе Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468

«О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»¹ отмечено, что органы внутренних дел выполняют важнейшую функцию по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан.

В соответствии с Указом от 24 декабря 2009 г. № 1468 в дополнение к общегосударственным мерам противодействия коррупции, предусмотренным ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»², Правительством Российской Федерации осуществлен ряд организационных, правовых и финансовых мероприятий по оптимизации деятельности органов внутренних дел. В частности:

- решен вопрос о финансировании с 1 января 2012 г. подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, по обеспечению общественной безопасности за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета;

- увеличены бюджетные ассигнования, направляемые на дополнительное денежное стимулирование сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе за счет средств, высвобождаемых в результате сокращения их штатной численности;

- внесены изменения в законодательные акты Российской Федерации, предусматривающие оптимизацию структуры и состава органов внутренних дел Российской Федерации, а также освобождение милиции от не свойственных ей функций;

- реорганизованы государственные образовательные учреждения профессионального образования Министерства внутренних дел Российской Федерации в целях оптимизации их ко-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 28 дек.

² Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изм. и доп.) // Российская газета. 2008. 30 дек.

личества, а также скорректированы планы отбора кандидатов на обучение в указанных образовательных учреждениях;

- представлены программы, направленные на обеспечение жильем сотрудников внутренних дел Российской Федерации;

- сокращена численность сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации на 20 % и т. д.

Министерством внутренних дел разработан комплекс антикоррупционных мер в системе Министерства внутренних дел, предусмотрев при этом:

- введение практики ротации руководящего состава органов внутренних дел Российской Федерации;

- реализацию антикоррупционных образовательных программ профессионального и дополнительного профессионального образования для различных категорий сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации;

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

Указанные концептуальные положения реализованы в ряде законодательных и ведомственных нормативных актов и воплощаются в деятельность органов внутренних дел.

Существенные изменения в правовой статус сотрудников органов внутренних дел и удержание их от совершения противоправных, в том числе коррупционных правонарушений, нарушения дисциплины, вносят принятые изменения в Федеральное законодательство. Так, ст. 63 Уголовного кодекса Российской Федерации дополнена новым обстоятельством,отягчающим наказание, – это совершение умышленного преступления сотрудников органов внутренних дел. Причем речь идет не только о преступлениях, связанных с должностными полномочиями, но и о преступлениях по бытовым мотивам, которые

также характеризуют моральный облик сотрудников внутренних дел, снижают их авторитет в обществе.

Введена уголовная ответственность за неисполнение сотрудником органов внутренних дел приказа (ст. 286.1 УК РФ). Эти действия или бездействия должны быть умышленными, причинять существенный вред правам и законным интересам гражданам или организациям либо охраняемым интересам общества или государства. А приказ отдан в установленном порядке и не противоречит закону. Наказание за данное деяние – арест на срок до шести месяцев либо лишение свободы до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. Те же действия, совершенные группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, а равно повлекшие тяжкие последствия, наказываются лишением свободы на срок до пяти лет. Данная норма для уголовного закона Российской Федерации не новая. В Разделе XI УК РФ «Преступления против военной службы» имеется ст. 332 «Неисполнение приказа», субъектом преступления по которой могут быть и имеющие воинское звание служащие внутренних войск МВД России и спецслужб.

Изменения касаются требований к служебной дисциплине, отбору на службу и прохождения службы. К ним относятся:

- осуществление психофизиологического исследования, тестирования на наркотики и алкоголь кандидатов на службу в органы внутренних дел;
- поручительство за них действующими сотрудниками органов внутренних дел;
- отсутствие у кандидатов на службу имеющейся или имевшейся судимости, а также уголовного преследования, если оно прекращено по не реабилитирующим основаниям;
- вступившее в отношении кандидата в силу решение суда о признании недееспособным или ограниченно дееспособным.

Определены и дополнены основания увольнения из органов внутренних дел (грубое нарушение дисциплины и неоднократное нарушение служебной дисциплины при наличии дисциплинарного взыскания, наложение которого осуществлено в письменной форме). В Положение о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации включено разъяснение нарушений дисциплины, которые могут быть основаниями для увольнения со службы (несоблюдение сотрудником органов внутренних дел запретов и ограничений, установленных законодательством Российской Федерации; непредставление им декларации о своих и родственников доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; сокрытия фактов обращения в целях склонения к коррупционным правонарушениям). Изложены требования к приказу начальника и порядок его исполнения. Предусмотрено создание Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников органов внутренних дел и урегулированию конфликтов интересов, порядок создания и деятельности которых определяет Министерство внутренних дел.

Новые виды уголовной и дисциплинарной ответственности и отягчающих ее обстоятельств положительно повлияли на общую превенцию совершаемых сотрудниками органов внутренних дел коррупционных преступлений и явились основой для дальнейшего совершенствования этой работы по искоренению коррупции в их рядах.

В рамках мер по преодолению коррупции в Министерстве внутренних дел реализуется пакет законодательных и иных нормативных правовых актов, программ и планов.

В первую очередь, следует отметить разработку концептуально новых Законов «О полиции» и «О службе в органах внутренних дел», которые отвечают современным реалиям жизни. В части их антикоррупционной направленности можно отметить следующие положения:

– исключение несвойственных полиции функций, где имеет место коррупционная составляющая (технический осмотр автотранспорта, контроль на потребительском рынке, отрезвление граждан и др.);

– максимальная конкретизация прав и обязанностей, полномочий непосредственно в законе прямого действия, исключая произвольное ограничение прав граждан и юридических лиц (пределы контроля за соблюдением миграционных правил, в сфере борьбы с наркоманией, экономической деятельности, определения круга лиц, в отношении которых может применяться задержание или ограничение свободы, сбор персональных данных и др.);

– усиление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел (учет общественного мнения о их деятельности, отчет перед населением, взаимодействие с населением, телефон доверия, книга жалоб и предложений и др.);

– повышение денежного содержания сотрудников органов внутренних дел и пенсионеров МВД России до уровня международного стандарта, минимизирующих мотивацию к получению доходов коррупционным способом и повышающих позитивную мотивацию к службе;

– усиление требований к кадрам при приеме на службу, ее прохождении и выдвижении на вышестоящую должность. При приеме на службу – тестирование на психологическую устойчивость и наркозависимость, в том числе с использованием полиграфа («детектора лжи»), отсутствие судимости или наличие ее в прошлом, личное поручительство действующего сотрудника, декларирование доходов. При прохождении службы и назначении на вышестоящую должность – ротация руководящих кадров, психологическая диагностика, в том числе с использованием «детекторов лжи» при назначении на вышестоящую должность и личное поручительство, профессиональная подготовка, повышенная ответственность руководителей за по-

ступки подчиненных и роли службы собственной безопасности в соблюдении законности и создание антикоррупционного климата в органах внутренних дел;

- разработка и внедрение в образовательных учреждениях и системе служебной подготовки органов внутренних дел программ по предупреждению коррупции и формированию антикоррупционного поведения сотрудников и служащих МВД России;

- расширение перечня оснований увольнения сотрудников из органов внутренних дел за совершение коррупционного правонарушения;

- сокращение штатной численности индивидуально, в первую очередь за счет сотрудников, недостаточно добросовестно выполняющих свои обязанности и получивших взыскания, с учетом их характеристики по месту службы и данных из службы собственной безопасности. Решение об увольнении может быть опротестовано в суде, вышестоящему начальнику либо в Департаменте государственной службы и кадров МВД России.

Система антикоррупционных мер осуществляется и на ведомственном уровне в механизме обеспечения собственной безопасности МВД России. Принятая в июле 2007 г. Концепция обеспечения безопасности органов внутренних дел и ФМС МВД России определила внешние и внутренние угрозы, ключевые направления и механизмы реализации стратегии противодействия коррупции¹. Первый этап реализации Концепции позволил создать предпосылки к решению некоторых ключевых проблем, взаимосвязанных с коррупцией, подготовить предложения по нормативному правовому усилению воздействия на пресечение противоправных деяний, т. е. преследование лиц, совершивших коррупционные проступки, ликвидацию послед-

¹ Нургалиев Р. Г. Барьер от коррупции. Концепция обеспечения собственной безопасности очистит милицию от взяточников и преступников // Российская газета. 2009. 7 авг.

ствий коррупционной деятельности и соответствующую профилактику (создание условий, при которых коррупция будет невыгодным занятием).

В пресечении коррупционных правонарушений, соблюдении законности в деятельности сотрудников, гражданских служащих и работников органов внутренних дел, защите их личной безопасности, а также выявлении и устранении причин и условий, способствующих совершению ими преступлений и правонарушений, важное место отводится эффективности собственной безопасности. Речь идет о выявлении собственными силами МВД России уголовно наказуемых деяний, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел, своевременности их предупреждения, пресечения и раскрытия. Эта задача была поставлена перед подразделениями Департамента собственной безопасности (ныне – Главное управление собственной безопасности МВД России), руководителями и коллективами органов внутренних дел по реагированию на проступки своих сотрудников, связанных с нарушением законности и правопорядка, в особенности коррупционного характера.

В основу профилактики, как составной части борьбы с коррупцией, положена аналитическая работа по выявлению коррупционных угроз и определению объектов, нуждающихся в защите, проверке моральных качеств сотрудников и их профессионального поведения.

Второй этап Концепции обеспечения безопасности МВД России охватил все основные ресурсные, социально-экономические, правовые, инфраструктурные, кадровые, научно-методические, аналитические и информационные стороны стратегии.

При этом важными приоритетами реализации Концепции являются:

– повышение антикоррупционной устойчивости, реализация профилактики должностных правонарушений, недопущение

ние незаконного вмешательства руководителей и сотрудников ОВД и ФМС в деятельность хозяйствующих субъектов;

- искоренение клановости, покровительства и протекционизма при отборе и назначении на вышестоящие должности;

- существенное повышение уровня соблюдения законности в деятельности органов внутренних дел при направляющей и координирующей роли центрального аппарата МВД России, Департамента собственной безопасности по устранению предпосылок и условий, создающих благоприятную среду для коррупции;

- совершенствование антикоррупционного механизма, связанного с обеспечением качественного ведомственного учета нарушений законности, данных государственной и ведомственной статистики.

С учетом принятия Федерального закона «О противодействии коррупции», Национальной стратегии противодействия коррупции и национальных планов противодействия коррупции, поручений Президента Российской Федерации, изложенных в его указах, концептуальных антикоррупционных нормативных актов МВД России удалось добиться определенных успехов в реформировании органов внутренних дел. Однако, как отметил Президент Российской Федерации В. В. Путин на расширенном заседании Коллегии МВД России в марте 2017 г.: «В прошлом году по подозрению в серьезных преступлениях задержан целый ряд высокопоставленных должностных лиц ведомства. Эти факты стали серьезным ударом по общественному авторитету органов внутренних дел, бросили тень на всех, кто честно и профессионально выполняет свой долг»¹.

Для содействия МВД России в разработке и продолжении антикоррупционных мер используется потенциал общественности и профессионалов правоохранительной деятельности, специалистов-ученых. В этих целях создана рабочая группа при

¹ Российская газета. 2017. 10 марта.

МВД России по дальнейшему реформированию органов внутренних дел, которой в 2012 г. разработана соответствующая «дорожная карта»¹. В ней предлагаются меры по дальнейшему реформированию органов внутренних дел, и центральное место отводится усилению борьбы с коррупцией как на «бытовом» уровне (поборы на дорогах, при выдаче лицензий и т. п.), так и на «системном» (связь с представителями оргпреступности, участие в различного рода коррупционных сговорах с представителями других государственных органов и коммерческих структур и др.).

Главное звено антикоррупционных мероприятий – работа с кадрами, рассматриваемая с позиции закрепления профессионального кадрового ядра полиции, очищенного от коррупционеров, нарушителей дисциплины и людей, случайных от полиции. Особое внимание уделяется незаконному обогащению сотрудников органов внутренних дел, информированию общественности о работе по очищению рядов сотрудников от компрометирующих лиц, используя для этого интернет-сайты, другие СМИ. «Дорожная карта» предполагает также направления оптимизации структур МВД, доступности правоохранительной помощи и адекватные ответы новым вызовам и угроза безопасности общества.

В научной литературе, исследованиях, посвященных коррупции в органах внутренних дел, вносятся и другие предложения по нормативному правовому и организационному обеспечению противодействия коррупции. К наиболее конструктивным можно отнести следующие:

1) не способствуют системности и наступательности на коррупцию значительное количество федеральных законов, правительственных постановлений, ведомственных нормативных актов, которые часто изменяются или дополняются, неред-

¹ Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Интернет-портал «Российской газеты». 2013. 4 февр.

ко дублируют друг друга, не являются актами прямого действия, а носят отсылочный характер, допускают пробелы или неоднозначные толкования отдельных положений. Устранить данную проблему могла бы кодификация или систематизация федерального законодательства и ведомственных нормативных актов по противодействию коррупции;

2) в связи с тем, что законодательство Российской Федерации не определило понятие коррупции и четкие критерии отнесения к ней преступлений, устранение этого пробела осуществляется путем научных комментариев и принятием соответствующих ведомственных нормативных актов. Так, указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России от 27 декабря 2017 г. № 870/11/1 в целях единого подхода и полноты отражения в формах федерального статистического наблюдения сведений о состоянии преступности в Российской Федерации установлен перечень преступлений коррупционной направленности (Перечень № 23). Таким образом, корректируется не только порядок статистической отчетности, но и вводится термин «преступность коррупционной направленности», ее признаки и ряд дополнительных условий включения таких преступлений в Перечень № 23¹.

Данный документ к преступлениям коррупционной направленности относит противоправные деяния, отвечающие перечисленным ниже признакам (Перечень № 23 п. 1):

– 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 организации, действующие от имени и в интересах юридического лица, а также в некоммер-

¹ Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России № 870/11/1 от 27 декабря 2017 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при статистической отчетности» // СПС «Гарант».

ческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственными или муниципальными учреждениями, 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.

В п. 2 Перечня № 23 включены также преступления, включающиеся в него без дополнительных условий.

Однако надо признать, что недостаточность законодательной регламентации понятия коррупции как социально-правового явления, определения круга деяний, входящих в него, сказывается на эффективности противодействия этому явлению и законности принимаемых мер. Расширительное толкование коррупционных составов преступлений искажает количественные и качественные показатели коррупции, и в результате необъективность в оценке ее распространенности отрицательно влияет на имидж России. Не исключаются и злоупотребления при квалификации преступлений правоприменителями, поскольку остается возможность произвольно отнести то или иное деяние к коррупционным с вытекающими из этого негативными последствиями для виновного лица. Отнесение межведомственными нормативными актами к преступлениям коррупционной направленности такой значительной группы деяний можно рассматривать лишь как временную меру для обеспечения единообразного учета преступлений. В целях дальнейшего совершенствования объективной правовой оценки состояния коррупции, целенаправленности и экономии мер противодействия, соблюдения при этом законности, конституционных прав граждан необходимо в Федеральном законе «О противодей-

ствии коррупции» закрепить понятие коррупции как социально-правового явления, четко определить признаки и составы, влекущие за совершение этих деяний уголовную ответственность. Отдельно обозначить критерии выделения иных правонарушений как коррупционных, за которые установлена административная и дисциплинарная ответственность¹.

На коррупцию в органах внутренних дел влияют многообразные причины и условия (детерминанты) как в масштабах общества в целом, так и на уровнях МВД, его служб и отдельных коллективов. В условиях наращивания усилий по противодействию этому явлению должны применяться разнообразные меры экономического, кадрового, правового, организационного, социально-психологического, воспитательного характера. Для эффективной и ответственной их реализации целесообразно разрабатывать соответствующие планы или программы на конкретный период.

Ключевое значение для осуществления антикоррупционных мероприятий в органах внутренних дел имеют федеральные законы «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ и «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (далее – «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»), принятые, а затем дополненные в соответствии с новыми требованиями к деятельности органов МВД, реалиями изменяющихся общественных отношений.

Принципиальное значение для статуса правоохранительного органа имеет изменение названия «милиция» на «полицию», а также закрепление в главе 1 принципов действия полиции как

¹ Уткин В. А. Законодательное обеспечение противодействия коррупции // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2015. № 4. С. 30–33.

положений, при соблюдении которых коррупционные действия сотрудников недопустимы.

Антикоррупционный потенциал содержат принципы деятельности полиции (гл. 2 ФЗ «О полиции»): соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, законность, беспристрастность, открытость и публичность, общественное доверие и поддержка граждан, взаимодействие и сотрудничество.

Из назначения полиции (ст. 1) следует, что она должна превратиться в орган, предназначенный для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства. Полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств. Законодательно закреплены партнерские отношения полиции и общества, что соответствует международным стандартам и современному развитию общественных отношений по строительству правоохранительной системы.

Принципиальной является глава 6 «Правовое положение сотрудника полиции», в соответствии с которой сотрудник полиции осуществляет свою деятельность на должности федеральной государственной службы в органах внутренних дел. На него распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, как при поступлении на службу, так и в период ее прохождения – ФЗ «О противодействии коррупции» и «О государственной службе в Российской Федерации». Кроме того, устанавливаются дополнительные ограничения, по которым гражданин не может быть принят на службу в полицию (наличие судимости или уголовного преследования, прекращенного по нереабилитирующим основаниям).

В рамках противодействия коррупции к сотруднику полиции применяются и другие повышенные требования. Это прохождение психофизиологического обследования, тестирование

на алкогольную, наркотическую и токсическую зависимость, а также испытание в целях проверки его морально-психологических, деловых и иных качеств, необходимых для замещения должности сотрудника полиции.

В целях реализации антикоррупционного законодательства, недопущения правового нигилизма предусмотрена соответствующая профессиональная подготовка полицейских с периодической проверкой знаний основополагающих нормативных актов.

Закрепленные в ФЗ «О полиции» антикоррупционные нормы получили более детальное рассмотрение в ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». Прежде всего, это касается правового регулирования службы в органах внутренних дел (ст. 3), ее принципов (ст. 4), правового положения сотрудников (ст. 11) и ряд других положений.

В то же время следует обратить внимание на статьи ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», «Требования к служебному поведению сотрудника органов внутренних дел» (ст. 13), «Ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел» (ст. 14) и «Ответственность сотрудника органов внутренних дел» (ст. 15).

Характеризуя данные правовые нормы, следует отметить, что они формируют моральный облик сотрудника при осуществлении служебной деятельности, а также во внеслужебное время. Закрепляют ограничения, обязанности, запреты, связанные со службой в органах внутренних дел, установленные ст. 29 ФЗ «О полиции» и ФЗ «О противодействии коррупции» и другими Федеральными законами в порядке, определенном Президентом Российской Федерации.

Сотрудник органов внутренних дел за совершение правонарушений в соответствии с законодательством несет уголовную, административную и дисциплинарную ответственность. Особо отмечается наложение взыскания за несоблюдение со-

трудником ограничений и запретов, требований ФЗ «О противодействии коррупции» и другими Федеральными законами в соответствии со ст. 50 настоящего закона.

Во исполнение рассмотренных законодательных актов с учетом ранее проведенных этапов обеспечения собственной безопасности в МВД России принят ряд нормативных актов, регламентирующих противодействие коррупции в органах внутренних дел. К числу программных относится Концепция обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России 2 января 2013 г. № 1¹. В Концепции отражена система взглядов на организацию и достижение качественного нового, более высокого уровня обеспечения собственной безопасности, эффективной защиты от существующих угроз, в том числе посредством создания эффективных механизмов противодействия коррупционным и иным противоправным проявлениям при осуществлении оперативной и служебной деятельности в установленной сфере.

Предусмотрены меры, непосредственно направленные на усиление борьбы с коррупцией в органах внутренних дел, создание обстановки, исключающей совершение такого рода преступлений. К ним относятся:

1. Защита жизни, здоровья, чести, достоинства, деловой репутации, имущества сотрудников, гражданских служащих, их близких, а также деловой репутации органов внутренних дел Российской Федерации, иных организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел.

2. Получение упреждающей информации о возможных внешних и внутренних угрозах, оценка возникающих угроз,

¹ Приказ МВД России от 2 января 2013 г. № 1 «Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

выявление источников опасности, подготовка аналитических материалов, прогнозов изменений внутренних и внешних факторов и условий, влияющих на состояние собственной безопасности системы МВД России.

3. Осуществление мониторинга коррупционных и иных правонарушений, совершаемых сотрудниками, гражданскими служащими и работниками системы МВД России.

4. Совершенствование нормативного правового регулирования в области обеспечения собственной безопасности.

5. Предупреждение, выявление и пресечение коррупционных правонарушений, совершаемых сотрудниками, гражданскими служащими и работниками системы МВД России.

6. Совершенствование механизма профессионального отбора кадров для замещения должностей в системе МВД России, в том числе проведение в установленном порядке проверок кандидатов на должности.

7. Проведение мероприятий, направленных на повышение уровня защищенности объектов инфраструктур системы МВД России от преступных посягательств и террористических угроз.

8. Предупреждение, выявление и пресечение фактов расшифровки сведений в сфере оперативно-разыскной деятельности, разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, а также служебной информации ограниченного доступа или утраты служебных документов.

9. Предупреждение проникновения в систему МВД России лиц, преследующих противоправные и корыстные цели.

10. Научное и методическое сопровождение деятельности системы МВД России в сфере обеспечения собственной безопасности.

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

12. Взаимодействие с правоохранительными органами при осуществлении мероприятий, направленных на обеспечение собственной безопасности.

Концепция к внешним и внутренним угрозам собственной безопасности относит ряд факторов. Коррупционную направленность содержат внешние угрозы собственной безопасности:

- деятельность организованных групп, преступных сообществ, направленных на проникновение в органы внутренних дел, несанкционированный допуск к информации ограниченного доступа, получение служебной информации от сотрудников и гражданских служащих, компрометирование органов внутренних дел, вовлечение сотрудников, гражданских служащих и работников в противоправную деятельность;

- угроза жизни, здоровью, имуществу сотрудников, гражданских служащих и работников системы МВД России.

К внутренним угрозам собственной безопасности относятся:

- соучастие на идеологической основе либо из корыстных побуждений или иной заинтересованности в преступной деятельности криминальных структур, содействие отдельным преступным лицам в совершении противоправных деяний;

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

- оказание содействия криминальным структурам в поступлении на государственную службу;

- коррупционные правонарушения;

- разглашение сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, хищение или утрата документов, их содержащих;

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

– высокая сменяемость личного состава (особенно в территориальных органах МВД России на районном уровне и их оперативных подразделениях);

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

В документе даны критерии оценки собственной безопасности в МВД России, определены субъекты обеспечения собственной безопасности, среди которых руководители всех уровней, и на специальном уровне – Главное управление собственной безопасности МВД России, его территориальные, оперативно-технические и оперативно-поисковые подразделения. Далее в Концепции изложены основные направления деятельности по обеспечению собственной безопасности на ведомственном и специальном уровне.

Подводя итог анализа организационных и правовых аспектов формирования концепции противодействия коррупции в органах внутренних дел, следует отметить, что ее основу составляет Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации». Нельзя сказать, что до этого документа меры к коррупционерам в МВД России не принимались, но они не имели необходимой правовой основы и не отличались высокой степенью активности. Они были скорее половинчатые и принимались по фактам, получившим общественный резонанс. Не было и глубоких исследований этой проблемы, информация о коррупционных преступлениях полицейских и принимаемых к ним мерах замалчивалась и для общества была закрыта. Полицейский кризис все больше усугублялся, авторитет органов внутренних дел у населения падал. Помогали этому средства массовой информации,

особенно «желтая» пресса и некоторые каналы ТВ в погоне за рейтингами.

Указ № 1468 предусматривает коренные преобразования в системе МВД России, и связаны они, прежде всего, с нарастанием нарушений законности и служебной дисциплины, центральное место среди которых занимает коррупция. Причем реформирование органов внутренних дел было направлено, прежде всего, на устранение обстоятельств, обуславливающих коррупционное поведение полицейских (увеличение бюджетных ассигнований, направляемых на стимулирование сотрудников, освобождение полиции от несвойственных и коррупционноемких функций, профессиональное правовое обучение, пересмотр порядка отбора кандидатов для службы в ОВД с учетом морально-этических и психологических качеств, уровня профессионализма и др.).

Указом № 1468 Министерству внутренних дел Российской Федерации поручена разработка комплекса антикоррупционных мероприятий в системе ведомства, а также другие организационные преобразования.

Организационно-правовую основу антикоррупционных мер в органах внутренних дел составляют нормы Федерального закона «О противодействии коррупции», положения которого распространяются на проходящих государственную службу сотрудников органов внутренних дел. Кроме того, для сотрудников органов внутренних дел установлены дополнительные ограничения и обязательства в соответствии с федеральным законодательством и в порядке, установленном Президентом Российской Федерации.

Во исполнение федерального законодательства в МВД России принят ряд приказов по антикоррупционным мерам, которые совместно с федеральными законами образуют концептуальную базу противодействия коррупции в органах внутренних дел.

Можно с уверенностью утверждать, что нормы противодействия коррупции будут в дальнейшем совершенствоваться и дополняться, но конечная цель останется неизменной – надежная защита прав и свобод граждан при максимальном доверии населения к сотрудникам правопорядка.

Библиографический список

Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Всеобщая Декларация прав человека // Права человека : сборник международных документов. – М., 1986.
2. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. Принята на 62-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН (Палермо, 15 ноября 2000 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 40.
3. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.) ETS № 173 // Совет Европы и Россия. – 2002. – № 2.
4. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию ETS № 174 (Страсбург, 4 ноября 1999 г.) // Конвенции Совета Европы и Российской Федерации. – М. : Юридическая литература, 2000.
5. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.).
6. Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Стамбул, 21 ноября 1997 г.).
7. Кодекс должностных лиц по поддержанию правопорядка, принят Резолюцией 34/169 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 17 декабря 1979 г.
8. Европейский кодекс полицейской этики, принят Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 г.
9. Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против коррупции. – 2-е изд., испр. и доп. – Нью-Йорк : ООН, 2012.

10. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 29.05.2019 г.).

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019 г.).

12. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 01.04.2019 г.).

13. Федеральный закон Российской Федерации № 3-ФЗ «О полиции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

14. Федеральный закон Российской Федерации № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 16, ст. 2116.

15. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

16. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

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

18. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (с изм. и доп. от 3 августа 2018 г.).

19. Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

20. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (с изм. и доп. 1 мая 2019 г.).

21. Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».

22. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 638 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1 (ч. II), ст. 212.

23. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

24. Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. – 2009. – 28 дек.

25. Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы».

26. Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции».

27. Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2012 г. № 1060 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого совета» (ред. от 18.10.2017 г. № 489).

28. Указ Президента Российской Федерации от 18 декабря 2008 г. № 1800 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества».

29. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

30. Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 07.04.2017 г. № 158).

31. Указ Президента Российской Федерации от 25 февраля 2011 г. № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции».

32. Указ Президента Российской Федерации от 3 декабря 2013 г. № 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».

33. Указ Президента Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции».

34. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.).

35. Приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» (ред. от 30.12.2011 г.).

36. Приказ МВД России от 12 мая 2015 г. № 555 «Об организации в МВД России работы по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 10».

37. Приказ МВД России от 3 мая 2017 г. № 258 «Об утверждении порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений».

38. Приказ МВД России от 24 февраля 2012 года № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» (ред. от 03.10.2017 г. № 758).

39. Приказ МВД России от 2 января 2013 г. № 1 «Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (ред. от 28.02.2018 г.).

Учебная и научная литература

1. Нечевин Д. К. Административно-правовые формы и методы противодействия коррупции : учебное пособие / Д. К. Нечевин, М. М. Поляков. – М. : Норма, Инфра-М, 2018.

2. Багмет М. А. Противодействие коррупции в полиции (криминологическое исследование) / М. А. Багмет. – М. : Московский государственный университет имени О.Е. Кутафина, 2014.

3. Гаухман Л. Д. Законотворческие проблемы Уголовного кодекса Российской Федерации / Л. Д. Гаухман, М. П. Журавлев // Уголовное право. – 2015. – № 1. – С. 40–43.

4. Глазкова Л. В. Государственный чиновник. История коррупции в России : монография / Л. В. Глазкова. – М. : Проспект, 2017.

5. Годунов И. В. Международная коррупция от А до Я / И. В. Годунов. – М. : РАО, Академический правовой университет при Институте государства и права РАН: Перспектива, 2014.

6. Иванцов С. В. Оптимизация антикоррупционной подготовки сотрудников органов внутренних дел (итоги межведомственной научно-практической конференции, состоявшейся 8 декабря 2017 г.) / С. В. Иванцов, В. А. Уткин // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 4. – С. 228–232.

7. Эминов В. Е. Концепция борьбы с организованной и коррупционной преступностью в России : монография / В. Е. Эминов, С. В. Максимов. – М. : Норма, 2015.

8. Любкина Н. А. Коррупция в России: политико-правовые принципы и направления противодействия : монография / Н. А. Любкина ; отв. ред. А. П. Бандурин. – М. : РУСАЙНС, 2017.

9. Коррупция в сфере государственного и муниципального управления: проблемы, тенденции, перспективы противодействия : монография / отв. ред. проф. Ю. А. Воронин, доц. С. И. Вейберт. – Екатеринбург : Уральский институт управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, 2015. – (Библиотечка журнала «Вопросы управления»).

10. Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы / под ред. профессора А. И. Долговой. – М. : Российская криминологическая ассоциация, 2015.

11. Костенников М. В. Актуальные вопросы противодействия коррупции в государственном управлении М. В. Костенников, А. В. Елисеев // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. – 2018. – № 1. – С. 47–51.

12. Материалы научно-практической конференции «Оптимизация формирования антикоррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел», проведенной 8 декабря 2017 г. в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. – 2018.

13. Полномочия подразделений органов внутренних дел (полиции) в противодействии коррупции : учебно-практическое пособие / Ю. Трунцевский [и др.]. – М. : Юнити-Дана, 2015.

14. Предупреждение преступлений и административных правонарушений сотрудниками органов внутренних дел : учебник / [Н. Л. Денисов и др. ; под ред. проф. С. Я. Лебедева]. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2017.

15. Предупреждение коррупции в органах внутренних дел и формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел : учебное пособие / [С. В. Иванцов и др.]. – М., 2015.

16. Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти : научно-практическое пособие / под ред. А. Ф. Ноздрачева. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Инфра-М, 2017.

17. Савенко И. А. Ответственность за коррупционные преступления : монография / И. А. Савенко. – Краснодар : изд-во Краснодарского университета МВД России, 2014.

18. Служебная дисциплина и формирование антикоррупционного поведения сотрудников ОВД : учебное пособие / под ред. профессора С. Н. Бочарова и профессора С. В. Иванцова. – М. : Департамент государственной службы и кадров МВД России, 2016.

19. Уткин В. А. Оптимизация противодействия коррупции в правоохранительной деятельности : монография / В. А. Уткин. – М. : Юрлитинформ, 2017.

Учебное пособие

Иванцов Сергей Вячеславович,
доктор юридических наук, профессор

Ивасюк Ольга Николаевна,
кандидат юридических наук

Кирюхин Андрей Борисович,
кандидат юридических наук, доцент

Калашников Игорь Владимирович,
кандидат юридических наук

Михайлова Елена Владимировна,
кандидат юридических наук

Соломатина Елена Александровна,
кандидат юридических наук, доцент

Страунинг Юлия Анатольевна,
кандидат юридических наук

Уткин Валерий Александрович,
кандидат юридических наук, доцент

Уткина Екатерина Валерьевна,
кандидат юридических наук

Шмарион Полина Вячеславовна,
кандидат юридических наук

Предупреждение коррупции в органах внутренних дел и формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел



Корректор *Степанова А. А.*
Компьютерная верстка *Лосева О. С.*

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

Подписано в печать 23.09.2019 г.	Формат 60×84 1/16	Тираж 85 экз.
Заказ № 2010	Цена договорная	Объем 8,07 уч.-изд. л.
		11,16 усл. печ. л.
