

Краснодарский университет МВД России

**В. А. Михайлюк
Д. С. Крылов
Э. В. Сергеев**

**ПРОФИЛАКТИКА КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ
КАК МЕРА УСТРАНЕНИЯ ВНУТРЕННИХ УГРОЗ
СОБСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
В СИСТЕМЕ МВД РОССИИ**

Учебное пособие

Краснодар
2021

УДК 351.74 + 343.352
ББК 67.629
М69

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

В. Н. Гонтарь, кандидат педагогических наук (Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации);

Д. В. Брюхов (ОМВД России по Кавказскому району).

Михайлюк В. А.

М69 Профилактика коррупционных проявлений как мера устранения внутренних угроз собственной безопасности в системе МВД России : учебное пособие / В. А. Михайлюк, Д. С. Крылов, Э. В. Сергеев. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2021. – 48 с.

ISBN 978-5-9266-1755-6

В учебном пособии рассмотрены теоретические вопросы, связанные с понятием коррупции, проведен анализ социологических исследований коррупционных проявлений. Раскрыты основы формирования антикоррупционного поведения как меры устранения внутренних угроз собственной безопасности в системе МВД России.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 351.74 + 343.352
ББК 67.629

ISBN 978-5-9266-1755-6

© Краснодарский университет
МВД России, 2021
© Михайлюк В. А., Крылов Д. С.,
Сергеев Э. В., 2021

Предисловие

Одной из важнейших функций, обеспечивающих защиту институциональных ценностей общества, является деятельность по охране прав и законных интересов граждан, призванная оградить официальные государственные институты, регулирующие систему правоотношений, от альтернативных нормативных установок.

Система правоохранительных органов призвана сыграть одну из основных ролей в процессе формирования правового государства, создания устойчивых механизмов нормативно-правовой регуляции. В связи с этим в условиях современной российской реальности особенно важна эффективность деятельности органов внутренних дел.

Следует также отметить, что неизбежно возникающая в процессе правового реформирования проблема позитивного отношения населения России к правоохранительным институтам связана не только с уровнем правовой культуры социума, но и с уровнем соответствия современной полицейской структуры социокультурным стандартам, традиционно заложенным в идеологическом содержании российской культурной идентичности. В данном контексте не вызывает сомнения тот факт, что современное российское общество до настоящего времени испытывает влияние социокультурных стереотипов в оценке профессиональных групп, сформировавшихся на основе патерналистской идеологической парадигмы дореформенного (советского) периода.

Проходящий процесс реформирования ОВД меняет привычный формат взаимодействия общества и современной полиции. Всестороннее обсуждение эффективности процессов, связанных с реорганизацией системы ОВД, значительно усилило интерес гражданского общества к настоящей проблематике.

Анализируя уровень культурного восприятия современной полиции, а также влияние реформ, включая переименование «милиции» в «полицию», особо следует отметить тот факт, что в последние два десятилетия наблюдается коммерциализация определенной части сотрудников МВД России. Это и стало основанием для широкого общественного обсуждения проблемы коррупции в правоохранительных органах, а также формирования критического отношения к полиции как к структуре.

Таким образом, обоснованность необходимости укоренения в общественном сознании определенно позитивного социокультурного статуса правоохранительных органов, включая и формирование антикоррупционного стандарта поведения самих сотрудников в условиях системного реформирования, их восприятия как значимого субъекта функционирования социальной реальности, обусловили актуальность данного учебного пособия.

Учебное пособие позволит курсантам, слушателям, постоянному и переменному составу образовательных организаций системы МВД России, сотрудникам территориальных органов МВД России понять процессы формирования антикоррупционного поведения, а также положительного образа сотрудника ОВД и специфику его общественного восприятия, получить сведения о проблемах коррупционного поведения сотрудника ОВД в условиях российского социума, проанализировать факты коррупции и последствия, связанные с ее проявлениями.

1. Общие положения.

Теоретические вопросы, связанные с понятием «коррупция»

Коррупция – одна из основных проблем, которая длительное время стоит на пути развития Российского государства. Борьба с коррупцией является приоритетной задачей современной России. Значительная часть государственных и муниципальных служащих рано или поздно сталкиваются с обстоятельствами, в которых им предстоит сделать выбор: принимать или не принимать коррупционное решение.

Всем известно, что коррупция – это зло. Каждый человек свободен в принятии решения. Но как личность он не может не осознавать, что зло должно быть наказано. В Российской Федерации разработаны законы и нормативно-правовые акты, регламентирующие работу по противодействию коррупции и коррупционным правонарушениям. Одним из таких законов является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – ФЗ «О противодействии коррупции»). В данном документе дано определение понятий «коррупция» (социально-юридическое явление) и «коррупционное правонарушение» (проявление коррупции, влекущее за собой дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность)¹.

В п. 1 ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции» законодатель сформулировал следующее определение коррупции: «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими

¹ Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.06.2021).

физическими лицами», а также совершение указанных выше деяний от имени или в интересах юридического лица¹.

Таким образом, в ФЗ «О противодействии коррупции» термин «коррупция» раскрыт законодателем посредством перечисления противоправных действий, которые представляют собой типичные проявления коррупции (злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп), и указания на сущностный признак коррупции – незаконное использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, сопряженное с получением выгоды, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими лицами.

Коррупция как социально-правовое явление имеет историю в сотни лет и неизбежно существует в различной степени в каждом государстве. Слово *corruption* (лат.) в точном переводе обозначает «порча, подкуп», что объясняет его тесную связь с термином «коррупция». Слово «коррозия» является однокоренным слову «коррупция». Таким образом, основанное на латинском «первоисточнике» толкование термина «коррупция» дает общее представление о сущности коррупции – коррозионные процессы во власти и обществе из-за подкупа власти.

Стоит согласиться с тем, что коррупция в современном прогрессирующем мире изначально возникает как универсальное социально-правовое явление. Невозможно исследовать коррупцию в рамках какой-либо одной отраслевой дисциплины, так как она объединяет в себе сложный комплекс социальных, экономических, морально-этических, правовых и философских черт.

Понимание коррупции как явления социально-правового характера не должно ограничиваться простым взяточничеством. К завуалированным и весьма небезопасным для общества и государства проявлениям коррупции относятся фаворитизм, покровительство, протекционизм, лоббизм, незаконное финансирование политических партий и движений, традиции перехода политических лидеров и государственных чиновников на должности по-

¹ См.: О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.05.2021). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.06.2021).

четных президентов корпораций и частных фирм, инвестирование коммерческих структур за счет госбюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества, использование связей преступных сообществ.

Эксперты в области политэкономии считают, что коррупция – это такое состояние национального хозяйства либо его сферы, при котором бюрократия и присущий ей формализм являются хозяевами государственных ресурсов. В таком случае ресурсы государства и все, что в нем есть, как бы принадлежит чиновникам и бюрократии, объединяющей должностных лиц всех государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, силовых структур.

Большинство ученых, исследующих коррупцию с точки зрения права, придерживаются двух точек зрения, в рамках которых коррупция рассматривается в узком и широком смысле. В узком смысле коррупция раскрывается через модель подкупа, а в широком – посредством описательных характеристик корыстного злоупотребления служебными полномочиями. «Подкуп» и «продажность служащих» – категории, через которые определяют коррупцию в криминологии.

Структура коррупции многолика. Например, проявлением коррупции может быть отклонение от норм профессиональной этики, которое выражается в совершении государственным служащим действий, способствующих формированию негативного общественного мнения о государственной службе, приводящего к имиджевым потерям для государственных органов (наличие предметов роскоши, приобретение дорогостоящих автомобилей, отдых в дорогих отелях, приятельские, неформальные отношения с личностями, имеющими принадлежность к криминальной среде или криминальное прошлое).

К коррупционным правонарушениям относят уголовно наказуемые деяния, административные проступки, гражданско-правовые деликты и дисциплинарные проступки.

Весьма многообразны и формы проявления коррупции. В наше время наиболее распространенными являются:

а) взяточничество (традиционное);

б) гонорары за приобретение выгодных контрактов в форме оплаты якобы консультационных услуг либо установления слишком значительных вознаграждений за публикации, лекции и т. п.;

в) получение комиссионных за размещение государственных заказов;

г) оказание государственным служащим разного рода услуг и проявление иных (неправомерных) «знаков признательности»;

д) организация поездок должностных лиц в заграничные командировки, на отдых и лечение за счет лиц, заинтересованных в решении вопросов, которые находятся в ведении чиновников;

е) латентное вымогательство взяток, в том числе незаконных вознаграждений, за «ускорение» в решении вопросов, «ускоренную» выдачу необходимых документов;

ж) вымогательство взяток у лиц, находящихся в зависимости от должностного лица;

з) трудоустройство родственников, друзей, знакомых;

и) получение руководителями процента от взяток, полученных подчиненными.

Понятие коррупции тесно связано с понятием коррумпированности, которое означает вовлечение должностных лиц в нелегальное обогащение путем использования должностных полномочий. Целью таких лиц является незаконное обогащение за счет возможностей занимаемого служебного положения.

Необходимо принять тот факт, что имеет место и точка зрения, в соответствии с которой коррупция способна выполнять определенные положительные функции в жизни государства и общества. В частности, коррупция будто бы стимулирует принятие и реализацию решений, экономит время, заменяет принципы конкурентной борьбы сферой государственных заказов, компенсирует низкие жалования государственных служащих (т. е. экономит государственные бюджетные средства). Однако деструктивного влияния коррупции на систему государственного управления и экономику гораздо больше, чем так называемых плюсов.

Негативное воздействие, оказываемое коррупцией на систему государственного управления, выражается, прежде всего, в следующем:

- 1) понижение эффективности расходования выделяемых бюджетных средств и финансирования государственных заказов;
- 2) неблагоприятные изменения в структуре расходов государства;
- 3) ухудшение качества публичных услуг.

Отрицательное воздействие коррупции на экономику проявляется:

- 1) в ухудшении качества товаров и услуг в результате сдерживания свободы конкуренции;
- 2) в росте теневой экономики и сокращении уровня собираемости налогов;
- 3) в снижении уровня инвестиций в результате утраты доверия к государству со стороны иностранных партнеров.

К социально-политическим последствиям коррупции принято относить:

- 1) снижение уровня доверия к органам государства либо его полную утрату со стороны граждан;
- 2) упадок политической конкурентной борьбы и увеличение социального напряжения;
- 3) высокий уровень политической нестабильности в государстве.

Формирование коррупционных цепочек и сетей во всех сферах государственного управления свидетельствует об институциональном характере современной коррупции РФ и является ее особенностью. В результате данного фактора под угрозой находится деятельность всех государственных институтов и обеспечение национальной безопасности.

Коррупция – это бич современной России, широко распространившийся по всем регионам государства, проникший на все уровни государственной и муниципальной власти. В настоящее время коррупция носит системный характер, представляя наибольшую опасность среди должностных лиц.

Высокий уровень безопасности данной системы обеспечивается за счет круговой поруки, а также фактической бесконтрольности и неспособности к самоочищению. Жизнеспособность коррупции обусловлена высокой латентностью.

Характеристика коррупции определяется наличием следующих элементов:

1) в деятельности субъекта коррупции присутствует четкая мотивация и конкретная личная заинтересованность;

2) целью прилагаемых коррупционных усилий являются материальные и нематериальные блага;

3) деструктивное коррупционное влияние, выраженное в причинении конкретного вреда охраняемым законодательством правам и интересам.

Другими словами, характерные особенности современной коррупции в РФ можно представить следующим образом:

1) коррупция – это единое многоуровневое и многомерное социально-правовое явление;

2) в целом коррупция – это системное образование;

3) к субъектам коррупции относятся правительственные, муниципальные или иные публичные служащие либо служащие коммерческих или иных организаций (в том числе международных), а при пассивном подкупе – и физические лица;

4) к коррупционным проявлениям относят пассивный или активный подкуп либо систематическое преступление использования служащим своего статуса в корыстных целях;

5) получение материальных, иных благ и преимуществ, включающих в себя отношения неимущественного характера, является главной целью коррупционеров.

Коррупция, обладающая признаками социального и правового феномена, может классифицироваться по различным основаниям. Например, виды коррупции формируются в зависимости от сферы деятельности, в которой возникают коррупционные отношения:

1) коррупционная деятельность в сфере государственного управления;

2) коррупционная деятельность в сфере законодательной власти (так называемая парламентская коррупция);

3) коррупционная деятельность в сфере судебной власти;

4) коррупционная деятельность в сфере экономики;

5) коррупционная деятельность в сфере образования;

6) коррупционная деятельность в сфере здравоохранения и т. д.

В зависимости от положения коррумпированного чиновника в иерархии выделяют коррупцию среди лиц, занимающих высшие звенья в иерархической структуре власти (верхушка власти),

и коррупцию в низших и средних эшелонах власти (низовую коррупцию).

В первом случае речь идет о федеральных политических деятелях и политиках уровня субъекта федерации, высшем и среднем чиновничестве. Данный вид коррупции характеризуется: высоким и очень высоким социальным статусом ее субъектов; изощренностью и интеллектуальностью способов совершения коррупционных действий; преступными действиями коррупционного характера, причиняющими существенный материальный и моральный ущерб государству; максимальной скрытностью коррупционных проявлений; терпимым отношением к этой группе коррупционеров со стороны органов государственной власти.

Субъекты низовой коррупции занимают низший уровень государственного аппарата, деятельность таких чиновников выражается во взаимодействии с гражданами (наложение и взыскание штрафов, выдача разрешительных документов, регистрационные действия и т. п.).

Между верхушкой (высшие эшелоны власти) и низовой коррупцией зачастую налажены определенные взаимоотношения. В рамках этих взаимоотношений оба вида коррупции соединяются и приобретают очертания организованных коррупционных форм – коррупционных цепочек, сетей и сообществ.

Когда чиновник передает взятку своему непосредственному руководителю за укрытие своих коррупционных действий, возникает «вертикальная коррупция». О формировании такой разновидности свидетельствует переход из стадии индивидуальных действий в укореняющиеся организованные формы.

В зависимости от отношения граждан выделяется «белая», «серая» и «черная» коррупция. При лояльном отношении граждан к определенным коррупционным действиям коррупцию называют «белой». Отсутствие единого общественного мнения о коррупционных проявлениях характеризует «серую» коррупцию.

Широкое распространение получили случаи экономической коррупции. Ее суть заключается в том, что власть перекладывает на граждан, коммерческие и иные организации возможность приобретения собственности, не используя при этом свои потенциальные возможности для ее приобретения. Такие случаи распространяются также и на сами государственные и муниципальные

органы, государственные и муниципальные учреждения, силовые структуры. Схемы, связанные с приобретением собственности, довольно разнообразны. Используются пробелы в действующем законодательстве, происходит его прямое нарушение (например, деятельность коррумпированных чиновников, направленная на вмешательство в принципы конкуренции свободного рынка в пользу лица, дающего взятку, или приобретение собственности посредством участия в предпринимательской деятельности самих коррупционеров).

В зависимости от волеизъявления взяткодателя выделяют принудительную и согласованную коррупцию (добровольность передачи взятки или наличие факта ее вымогательства).

Некоторые оценки позволяют судить о восприятии коррупции, которое возможно и в узком, и в широком смысле. Для первого случая характерны факты злоупотребления чиновником ради материального вознаграждения, для второго – взяточничество и чиновничье предпринимательство.

В органах государственной власти и управления особенно распространена кадровая коррупция. Она основана на взаимосвязи двух субъектов, одним из которых является лицо, уполномоченное принимать решения о назначении на определенную должность, либо имеющее возможность влиять на кадровую политику, вторым – лицо, выразившее заинтересованность в получении этой должности.

Соучастие в кадровой коррупции разнообразных посредников является основным ее элементом. Чаще всего в качестве посредников выступают референты, секретари, помощники, не обладающие кадровыми полномочиями. Именно кадровая коррупция способна оказать огромное деструктивное влияние, в результате которого снижается эффективность профессиональной деятельности и уровень компетентности чиновников, падает авторитет государственной власти в целом.

По степени общественной опасности коррупционных проявлений, выраженной в пагубном влиянии на общество и имеющей определенные социальные последствия, различают коррупционные проступки и коррупционные преступления.

Коррупционные проявления, связанные в том или ином виде с подкупом должностных лиц, наряду с неявными и неочевидными коррупционными проявлениями, подразделяются на «жесткую» и «мягкую» коррупцию.

Фаворитизм, клановость и землячество считаются наиболее известными видами «мягкой» коррупции. Указанные виды коррупции способствуют неэффективному, необоснованному и несправедливому распределению общественных ресурсов, кроме того отрицательно влияют на качество выполнения чиновниками своих профессиональных обязанностей. Под фаворитизмом принято понимать оказание услуг или предоставление подконтрольных ресурсов родственникам, друзьям, хорошим знакомым в соответствии с принадлежностью к определенному сообществу (партия, религиозная организация, секта и др.). В самом фаворитизме выделяется непотизм, или кумовство (построение системы власти, основанной на родственных связях), а также кронизм (система власти, опирающаяся на друзей).

Фундаментальной чертой клановости и землячества является осознанная принадлежность того или иного лица к самостоятельной от общества группе, интересы которой существенно отличаются от интересов остального общества.

Указанные выше варианты классификации коррупционных проявлений не являются исчерпывающими. Современное общество под гнетом постоянно меняющихся экономических, морально-психологических, духовно-идеологических и социально-политических условий жизнедеятельности склонно создавать новые виды коррупции. Таким образом, непрерывное развитие коррупционных проявлений определяет необходимость осуществления постоянного мониторинга этого процесса. Такого рода мониторинг позволит вовремя ответить на новые вызовы, своевременно корректируя деятельность по противодействию коррупции.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» является одновременно и нормативным правовым актом, и программным документом, который призван: определить основные направления государственной деятельности в сфере борьбы с коррупцией; установить сферу применения антикоррупционной

политики; сформулировать и зафиксировать социальные ожидания в антикоррупционной деятельности.

«Противодействие коррупции» – термин, содержание которого раскрыто в ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции»: «противодействие коррупции – деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений (ч. 2 ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции»)¹.

В указанном Федеральном законе определены основные принципы противодействия коррупции, к ним отнесены:

- 1) принцип законности;
- 2) принцип признания, обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина;
- 3) принцип публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 4) принцип неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- 5) принцип комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- 6) принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупции;
- 7) принцип сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

¹ О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.05.2021). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.06.2021).

В ФЗ «О противодействии коррупции» определены меры: по профилактике коррупции; по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений¹.

¹ См.: О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.05.2021). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.06.2021).

2. Анализ социологических исследований коррупции, изучение причин, проблем и последствий коррупционного поведения

В настоящее время коррупция в России обрела довольно обширные масштабы. Задачей органов внутренних дел является противодействие коррупционным преступлениям и правонарушениям, однако зачастую они становятся участниками такого рода отношений.

Коррупция в ОВД, по мнению И.Н. Кошелева, «это использование сотрудниками своего статуса (служебных полномочий) в ходе осуществления правоохранительной деятельности, а также деятельности управленческого характера в интересах третьих лиц или групп за материальное или иное вознаграждение»¹.

Одной из главных проблем, созданных коррупционными отношениями в ОВД, является реальная угроза собственной безопасности ОВД. Вследствие коррупционного поведения снижается правоохранительный потенциал государства в целом за счет нанесения ущерба собственной безопасности ОВД.

28 февраля 2018 г. министр МВД России В.А. Колокольцев в ходе расширенного ведомственного заседания коллегии обратил внимание на тот факт, что за последние пять лет возросло в пять раз число уведомлений по фактам обращения к сотрудникам ведомства с предложениями коррупционного характера, которые поступили от самих сотрудников².

Такого рода тенденция свидетельствует о том, что значительная часть сотрудников ОВД проинформирована о порядке уведомления в случае обращения к ним граждан с предложениями о коррупции и, соответственно, не будет вступать в коррупционные отношения.

Однако у данной тенденции есть и обратная сторона, которая характеризуется увеличением числа случаев обращения к со-

¹ Кошелев И.Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012.

² См.: URL: www.kremlin.ru/events/president/news/56949

трудникам ОВД с предложениями коррупционной направленности, и говорит о повышении угрозы собственной безопасности.

Согласно п. 8.5 приказа МВД России от 2 января 2013 г. № 1 (ред. от 28 февраля 2018 г.) «Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» к мерам обеспечения собственной безопасности в системе МВД России относится предупреждение, выявление и пресечение коррупционных правонарушений, совершаемых сотрудниками, гражданскими служащими и работниками системы МВД России. Это указывает на то, что коррупция является глобальной угрозой для ОВД и МВД России¹.

То есть в подразделениях ОВД складывается своя специфическая культура, связанная именно с проявлениями коррупционных составляющих. Такая культура подразумевает создание определенных негласных правил, которые контролируют коррупционный процесс, а также позволяют ему бесперебойно существовать в конкретном подразделении. Заинтересованность в коррупции проявляется со стороны как подчиненных, так и начальников подразделений. Формируется определенная коррупционная иерархия, которая характеризуется своеобразным распределением полученных денежных средств.

Коррупционная деятельность в ОВД представляет собой угрозу, имеющую и внутренний, и внешний характер направленности, т. к. она снижает правоохранительный потенциал и деструктивно влияет на систему ОВД.

Однако коррупционные отношения в ОВД связаны не только с уголовно наказуемыми деяниями. Речь идет о дисциплинарных проступках. Если говорить об ответственности сотрудников ОВД за коррупционные проступки, то необходимо уточнить, что к таковым относится непредоставление сведений о доходах и имуществе.

Такие выводы подтверждаются данными статистики за 2016 г., когда по предоставленным сотрудниками органов внутренних дел сведениям о доходах, имуществе и обязательствах имуществен-

¹ См.: Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 02.01.2013 № 1 (ред. от 28.02.2018). Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 20.06.2021).

ного характера было проведено 7 229 проверок полноты и достоверности этих сведений (за 2015 г. – 6 744).

Так, в 2016 г. к дисциплинарной ответственности привлечено 4 578 сотрудников, из них уволено со службы из органов внутренних дел – 23 (в 2015 г. – 4 090 и 32 соответственно). Проверок по соблюдению сотрудниками установленных ограничений и запретов, а также требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов проведено 903 (в 2015 г. – 956). Сотрудники, не обеспечившие выполнение указанных требований, привлечены к дисциплинарной ответственности – 561 (в 2015 г. – 486). Подводя итоги, можно сделать вывод о том, что в 2016 г. за совершение коррупционных проступков, правонарушений, нарушение требований к служебному поведению и требований об урегулировании конфликта интересов со службы в органах внутренних дел уволено 818 сотрудников (в 2015 г. – 446), из них 131 – в связи с утратой доверия (в 2015 г. – 175) (рис. 1).

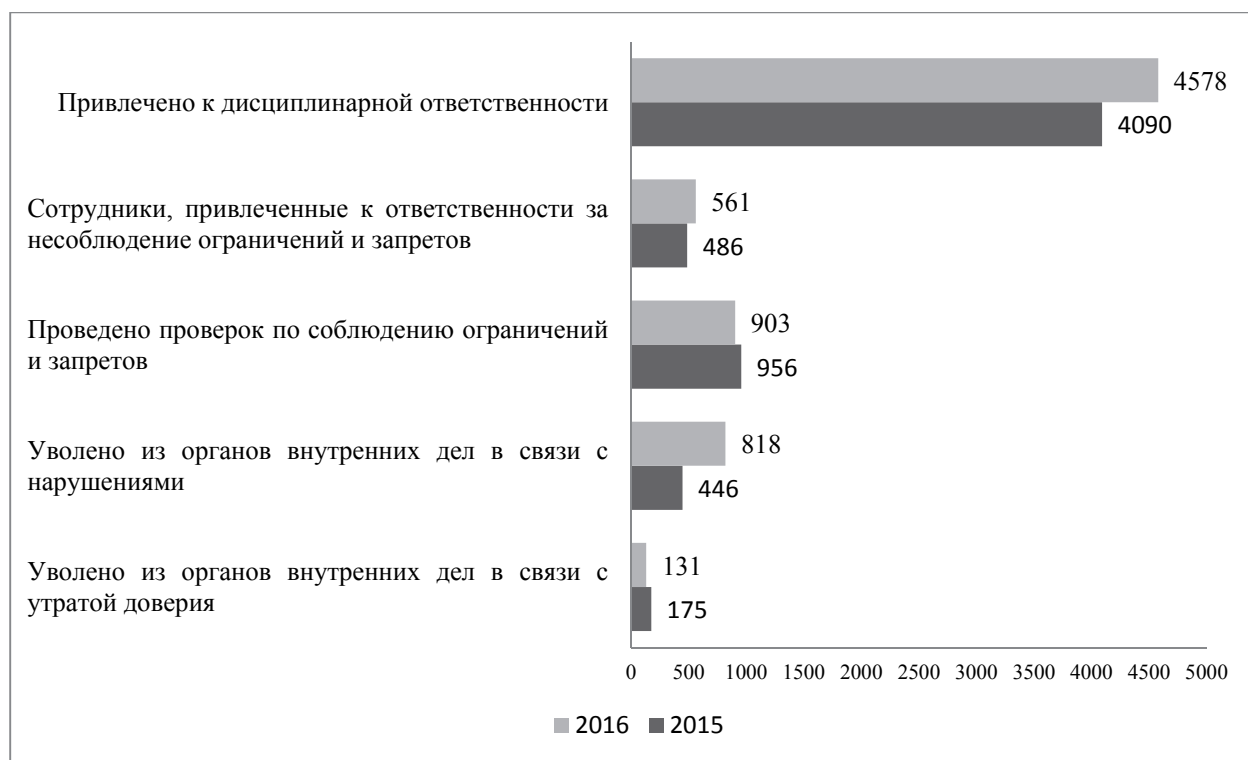


Рис. 1. Результаты проверок сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера сотрудников ОВД

Для более точного определения причин возникновения коррупции в органах внутренних дел их необходимо классифицировать по группам:

- административные (управленческие);
- социально-экономические;
- влияние международной коррупции (международные факторы);
- исторические.

1. Административные (управленческие) причины отражают низкий уровень государственного, общественного и правового контроля за деятельностью сотрудников ОВД.

Конкретными причинами данной группы считаются следующие:

- излишняя свобода усмотрения, предоставленная сотрудникам (проблема здесь заключается именно в законодательной сфере, т. к. некоторые нормы права носят противоречивый характер, а иногда и четко определенные положения сотрудники трактуют в пользу своих корыстных интересов);
- наличие у сотрудников возможности выбора санкций административного характера в некоторых случаях приводит к произволу с их стороны;
- излишний бюрократизм («заволокичивание»), который, в свою очередь, оказывает прямое воздействие на граждан со стороны сотрудников;
- неопределенность ответственности за результаты деятельности и отсутствие конкретного регулятора должностных полномочий;
- отсутствие норм права, которые формировали бы ответственность сотрудников за конкретные действия, которые чаще всего предвосхищают коррупционное поведение.

Подкуп должностных лиц из числа представителей органов государственной власти является одним из основных условий распространенности взяточничества в данной среде. При этом отношение общества к взяткам делает эту ситуацию неоднозначной. С одной стороны, многие поддерживают публичные обвинения в коррупции, а с другой – зачастую решение собственных проблем происходит за счет активации «коррупционных правил игры»¹.

¹ Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение // Казань: ЗАО «Новое знание», 2009. 83 с.

Основания возникновения такого рода деформации сознания общества многообразны, к ним можно отнести следующие:

- терпимое отношение к правонарушениям;
- принятие сознанием под воздействием информационной среды общественного поведения, при котором достижение успеха происходит любой ценой;
- обмен своих «должностных возможностей» на «экономические», основанный на ощущении нестабильности в сфере экономики, которое толкает лицо на соответствующий риск;
- латентность коррупции и слабый контроль, не обеспечивающий неотвратимость наказания за совершение преступного деяния.

Негативное общественное мнение формируется под влиянием указанных причин. Негатив по отношению к должностным лицам со стороны граждан определяется, по их мнению, прежде всего тем, что сотрудник при принятии определенных решений, входящих в его компетенцию и предусмотренных его должностным положением, имеет доступ к незаконным источникам обогащения. Отсюда и формируется такое отношение как к сотрудникам полиции, так и к правоохранительной системе в целом.

Несмотря на общий характер приведенных факторов и условий, они оказывают прямое воздействие на деятельность ОВД, ведь именно формирование положительного отношения к коррупционной составляющей в обществе гарантированно приводит к появлению реальной угрозы собственной безопасности сотрудников ОВД. Следствием такого явления становится падение авторитета сотрудников ОВД, а также уровня доверия к ним, что, в свою очередь, влечет негативное отношение, способствующее неблагоприятным проявлениям со стороны населения.

2. Социально-экономические причины характеризуется тем, что в обществе присутствует достаточно яркий контраст между слоями населения, который определен уровнем доходов. Это обусловлено также экономическим положением субъектов Российской Федерации. Экономическое неравенство влечет за собой социальное, в результате возникают мотивы, побуждающие получать прибыль незаконным путем.

Главная особенность социально-экономических причин заключается именно в низком материальном обеспечении

сотрудников ОВД. Реальные потребности сотрудников не соответствуют их доходам. Так, создается потребность, которая вынуждает сотрудников правоохранительных органов продавать свои услуги, что, в свою очередь, формирует массовую («бытовую») коррупцию, которая и становится неотъемлемым элементом дохода сотрудника и превращается в систематический процесс.

Таким образом, основными причинами коррумпированности сотрудников ОВД являются невысокий уровень заработной платы и низкая социальная защищенность.

3. Воздействие международного фактора. По утверждению отечественных и зарубежных экспертов, расцвет коррупции в России был бы невозможен без влияния зарубежной и международной коррупции.

Огромная прибыль международного бизнеса предполагает наличие незаконных элементов в данной деятельности. Для более успешной работы международной организации и получения «крышевания» на территории нашей страны зарубежные корпорации закладывают отдельный бюджет, средства из которого используются для подкупа чиновников и сотрудников правоохранительных органов.

4. Исторические причины. Коррупция – это историческое явление. Так, фундаментальные принципы нынешней коррупции в системе органов внутренних дел сформировались еще в советское время, тогда как получение и дача взятки имеют более глубокую историю. Коррупция в органах внутренних дел продолжает оставаться опасным явлением, приобретая новые функции, обусловленные современными условиями.

Проанализировав основные причины современной коррупции в правоохранительных органах, можно выделить ее общие черты:

- рост экономической составляющей;
- незаконное получение денежных средств;
- увеличение дохода от коррупционных сделок;
- цинизм коррупционеров.

Важно обратить внимание на снижение доли риска в преступных действиях, которое достигается организацией необхо-

димых коррупционных схем и структур, что в конечном итоге позволяет коррупции приобрести системный характер.

Развитие коррупции в России вошло в стадию функционирования обширных и устойчивых интегрированных структур с сетевой формой организации – организованных преступных сообществ, созданных для совместного получения прибыли от коррупционной деятельности. Участники таких сообществ объединяются не только для извлечения прибыли из своей противоправной деятельности, но и для эффективного осуществления инвестиций в расширение коррупции как особого рынка криминально-коррупционных услуг. При этом коррупционер относится к своей должности, как к бизнесу, пытаясь максимизировать «доход».

Как отмечает А.А. Крюков, «от единичных разрозненных сделок коррупционеры переходят к организованным и скоординированным действиям, объединяясь в преступные сообщества, образующие коррупционные сети... В последние годы наметился переход коррупции на более высокий уровень, когда именно коррупционные сети и являются основой и наиболее сильным инструментом коррупционных сделок. Деятельность коррупционных сетей проявляется в формировании взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками по вертикали управления... а также по горизонтали на различных уровнях управления между разными ведомствами и структурами. Эти взаимосвязи и взаимозависимости направлены на систематическое совершение коррупционных сделок, как правило, с целью личного обогащения, распределения бюджетных средств в пользу структур, входящих в коррупционную сеть, повышения прибылей, их максимизации или получения конкурентных преимуществ финансово-кредитными и коммерческими структурами, входящими в коррупционную сеть. Руководителями коррупционных сетей часто являются самые высокопоставленные российские чиновники и политики»¹.

¹ Крюков А.А. Декриминализация действий, связанных с незаконным оборотом наркотиков // Сибирский юридический вестник. 2009. № 2. 76 с.

Коррупция способствует возникновению и развитию целого ряда негативных явлений и процессов в различных сферах жизни общества.

Коррупция в органах внутренних дел оказывает деструктивное влияние на экономику, которое проявляется:

- в увеличении объемов деятельности в сфере теневой экономики;
- в укоренении взаимовыгодных отношений между правоохранителями и бизнесом (как незаконных, так и законных, но с некоторыми правонарушениями);
- в нарушении принципов конкурентной борьбы на рынке и снижении эффективности рыночных механизмов (получение преимущества не за счет высокой конкурентоспособности, а коррупционным путем);
- в обострении неравенства в обществе, усилении расслоения в социально-экономической сфере, которые влекут за собой увеличение роста напряженности в обществе и государстве;
- в дискредитации права, являющегося основным институтом регулирования жизни общества и государства.

Само влияние коррупции на правоохранительные органы заключается в формировании двойных стандартов, происходит девальвация и разрушение моральных регуляторов поведения людей.

Коррупция среди сотрудников полиции носит как внешний, так и внутренний характер направленности, а именно снижает правоохранительный потенциал и деструктивно влияет на систему ОВД. Т. е. коррупционная составляющая является непосредственной угрозой собственной безопасности как сотрудника, так и всей системы ОВД.

Такое социальное явление, как коррупция в правоохранительных органах включает в себя в основном систематические действия, а именно постоянно работающие коррупционные отношения, которые со временем обретают статус обыденности. Проблема состоит в том, что такие деяния постоянно совершенствуются в плане их латентности. С каждым годом эта система увеличивает свой потенциал путем внедрения новых технологий, а также схем и махинаций, что, в свою очередь, оказывает влияние на возможность обнаружения коррупционной составляющей

в подразделениях и часто делает невозможным осуществление противодействия таким деяниям в ОВД.

Из вышеизложенного следует сделать вывод о том, что в связи с укоренением указанных схем и большим охватом среди сотрудников борьбу с такой угрозой личной безопасности сотрудников, как коррупция в ОВД необходимо осуществлять непрерывно, при этом нельзя оставлять без внимания даже малейшие сомнительные деяния, которые могут показаться незначительными.

Как говорилось ранее, коррупционные проявления в ОВД носят долговременный и систематический характер. Факторы, которыми обусловлена систематичность данной угрозы, заключаются в следующем:

- коррумпированные сотрудники способствуют упрощению принятия каких-либо административных и управленческих решений;
- формирование устоявшихся субъектов коррупционной деятельности: сотрудник, предлагающий услуги коррупционной направленности, а также лицо, заинтересованное в использовании таких услуг, не исключено наличие посредников; зачастую предлагает коррупционные услуги руководитель, а исполнителем является подчиненный;
- сложившиеся и укоренившиеся схемы, негласные правила и нормы, определяющие поведение в коррупционных отношениях;
- наличие определенного «этикета» таких взаимоотношений, который проявляется в поведенческих элементах, выражениях, жестах и т. п.;
- создание так называемого прейскуранта, который включает цены на услуги, а также цены для лиц, желающих занимать определенные должности в ОВД.

Система коррупционной деятельности в ОВД охватывает теневую экономику коммерческих организаций. Однако часть денежных средств, полученных при совершении противоправных действий, направляется как раз на подкуп нужных сотрудников.

Криминализованная и коррумпированная власть в сегодняшних условиях является неотъемлемой частью системы управления в сфере незаконной деятельности. Соответственно, становление и развитие коррупции в правоохранительных орга-

нах происходит на базе уже созданной и развивающейся теневой экономики. Непосредственная помощь незаконной деятельности, покровительство приводят к появлению новых угроз личной безопасности сотрудников ОВД. Преступность при такой поддержке растет, что оказывает негативное влияние и на самих сотрудников, т. е. возникает замкнутый круг.

Рост уровня коррупции в правоохранительных органах обуславливает масштабную криминализацию теневой экономики, что в целом создает угрозу национальной безопасности и безопасности государства в социально-экономическом аспекте. Распределением государственной собственности и установлением над ней контроля путем преступного передела охвачены целые предприятия, отрасли и регионы. В таких условиях преступники наряду с возможностью оплачивать неправомерные услуги должностных лиц правоохранительных органов получают возможность «встраивать» коррумпированных сотрудников в общий механизм организованной экономической преступности, а также внедрять в органы государственной власти, в том числе в ОВД, преступные элементы.

Такая система несет опасность для всей организации ОВД. Растет число коррумпированных сотрудников, которых будут вербовать «встроенные» преступные элементы. То есть, исходя из этого, один коррупционный процесс может объединить несколько сотрудников, что сильно отразится на дальнейшей деятельности конкретного подразделения.

Основным фактором коррупционного процесса, охватывающего ОВД, следует считать террористическую деятельность. Терроризм является угрозой для всего общества и государства, и любая поддержка террористической деятельности со стороны сотрудников ОВД влечет за собой нанесение ущерба и самой правоохранительной деятельности. Такой ущерб обуславливается созданием благоприятных условий для деятельности террористических организаций на территории Российской Федерации, а также по всему миру.

В Письме Генерального секретаря ООН на имя Председателя Генеральной ассамблеи ООН и Председателя Совета Безопасности ООН от 1 августа 2003 г. говорится, что коррупция в правоохранительных органах и некоторые проявления криминальной

экономики «создают благоприятную среду для разворачивания террористических операций»¹. Под влиянием коррупции происходит деградация всех правоохранительных структур, что может привести к снижению эффективности борьбы с преступностью, в том числе способности обеспечивать противодействие терроризму, защищать не только население, но и собственную безопасность.

Далее проанализируем результаты социологического опроса об оценке эффективности применяемых антикоррупционных мер (2019 г.).

Всего было опрошено 38 178 респондентов, из них в возрасте от 30 лет – 33%, от 30 до 50 лет – 53%, после 50 лет – 14%.

Род деятельности опрошенных различный: офисные работники – 23%, наемные работники – 23%, предприниматели – 16%, студенты (курсанты) – 10%, государственные и муниципальные служащие – 8%, пенсионеры – 6%, работники науки и культуры – 5%, сотрудники правоохранительной, судебной системы – 4%, безработные – 4%, домохозяйки – 1%.

Уровень образования опрошенных следующий: имеют высшее образование – 59%; среднее специальное образование – 16%; два и более высших образования – 12%; среднее или неполное среднее образование – 10%; имеют ученую степень – 3%.

Уровень достатка опрошенных респондентов следующий: ниже среднего – 59%; средний – 16%; выше среднего – 12%. Семейное положение опрошенных: семья с детьми – 45%; семья без детей – 12%; многодетная семья – 5%; холост (не замужем, в разводе) – 38%.

В ходе анализа результатов проведенного социологического опроса установлено, что большинство опрошенных считает коррупцию серьезной проблемой. Так, 81% респондентов считают, что проблема коррупции серьезная, при этом прогресс в борьбе с ней слабый (или его совсем нет), 11% считают проблему коррупции серьезной, но видят прогресс в борьбе с ней, 8% считают, что проблема серьезная, но существуют другие наиболее значимые социальные проблемы (рис. 2).

¹ URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/letters-exchanged-between-secretary-general-and-president-security-council-2003> (дата обращения: 18.04.2021).

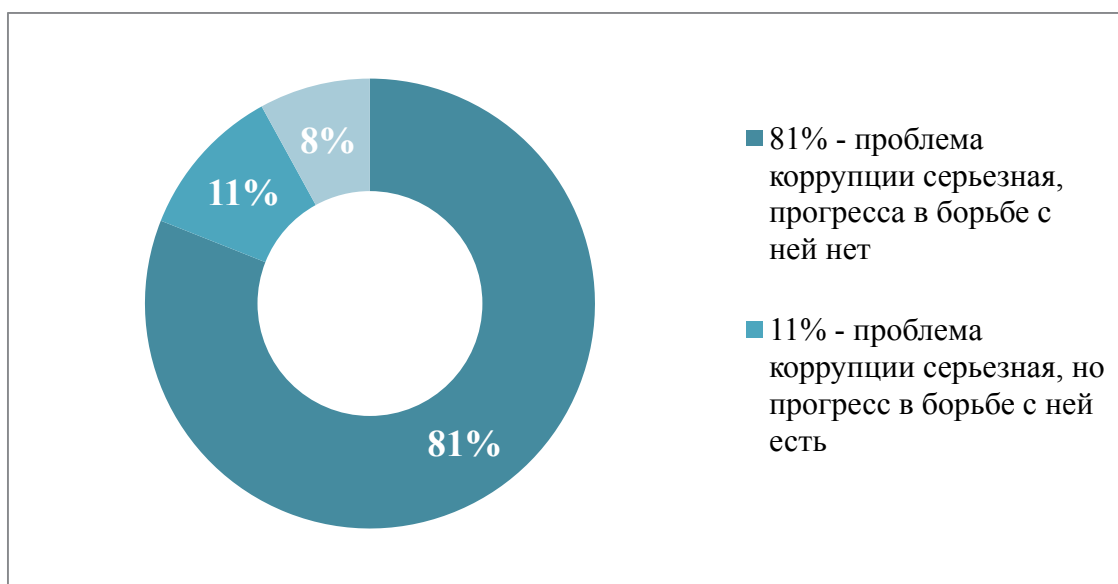


Рис. 2. Отношение опрошенных к проблеме коррупции

Наиболее коррумпированными сферами, по мнению респондентов, являются госзакупки, судебная система, полиция и ГИБДД (табл. 1).

Таблица 1

Уровень коррупции в различных сферах, по мнению опрошенных

	Низкий уровень / ниже среднего	Средний уровень	Высокий уровень / выше среднего	Коррупция отсутствует
Здравоохранение	24%	30%	44%	2%
Образование	25%	29%	44%	2%
ЖКХ	16%	19%	63%	2%
Государственные и муниципальные услуги	17%	18%	63%	2%
Государственный и муниципальный контроль (надзор)	10%	13%	75%	2%
Госзакупки	24%	30%	44%	2%
Правоохранительная система	8%	13%	77%	2%
Судебная система	11%	13%	74%	2%
Государственная и муниципальная собственность	8%	12%	78%	2%

Изучение вопроса одобрения антикоррупционной государственной политики по ужесточению мер в отношении коррупционеров и оценка эффективности принимаемых мер, направленных на снижение уровня коррупции, показали, что большинство респондентов одобряют государственную политику по ужесточению мер в отношении коррупционеров.

Так, 86,8% опрошенных одобряют государственную антикоррупционную политику, при этом 86% считают, что необходимо усиление мер, 12% считают меры достаточными, 2% считают меры избыточными.

Уровень доверия опрошенных к государственным органам власти, осуществляющим борьбу с коррупцией, можно охарактеризовать следующим образом:

Генпрокуратура России: низкий уровень – 58%, средний уровень – 31%, высокий уровень – 11%;

МВД России: низкий уровень – 70%, средний уровень – 25%, высокий уровень – 5%;

Следственный комитет России: низкий уровень – 57%, средний уровень – 33%, высокий уровень – 10%;

ФСБ России: низкий уровень – 43%, средний уровень – 32%, высокий уровень – 24%;

ФСИН России: низкий уровень – 66%, средний уровень – 28%, высокий уровень – 6%;

ФССП России: низкий уровень – 63%, средний уровень – 31%, высокий уровень – 6%;

ФТС России: низкий уровень – 60%, средний уровень – 32%, высокий уровень – 8%;

Судебная система: низкий уровень – 6%, средний уровень – 25%, высокий уровень – 7%.

В ходе опроса респонденты выделили наиболее эффективные меры в борьбе с коррупцией, требующие дальнейшего развития:

- усиление прозрачности деятельности чиновников, повышение подконтрольности должностных лиц и их подотчетности населению – 24 339;

- усиление контроля за распределением и расходованием бюджетных средств – 23 671;

- запрет для должностных лиц на владение имуществом за рубежом – 23 099;

– расширение налогового контроля за государственными служащими, членами их семей, ближайшими родственниками – 21 588;

– уголовно-правовые меры ответственности – 20 676;

– совершенствование законодательства, в том числе устранение возможности произвольного толкования норм права, – 20 087;

– расширение полномочий государственных органов по обращению в доход государства имущества коррупционеров, стоимость которого не соответствует их законным доходам, и расширению перечня такого имущества, подлежащего изъятию в доход государства, – 19 439;

– принятие мер по обеспечению защиты лиц, сообщивших о фактах коррупции, – 17 870;

– повышение правовой грамотности населения, образовательного и культурного уровня граждан – 16 297;

– широкое освещение результатов борьбы с коррупцией в СМИ – 15 702;

– стимулирование сообщений о фактах коррупции в компетентные органы – 14 370;

– детальная правовая регламентация действий чиновников и принятия ими решений – 11 769;

– внедрение стимулов честной работы – 11 687;

– профилактические меры (введение антикоррупционных ограничений, обязанностей и запретов) – 9 990;

– повышение образовательного и культурного уровня государственных, муниципальных служащих и их руководителей, систематическое проведение воспитательной работы в коллективе – 8 577;

– социальная антикоррупционная реклама, агитационная и информационно-пропагандистская работа с населением – 6 555.

Анализ результатов опроса показал, что более половины опрошенных предпочтут сообщить о факте коррупции, 83% респондентов готовы отказаться от дарения и получения подарков в целях борьбы с коррупцией.

При получении информации о коррупционных действиях должностных лиц опрошенные сообщили, что поступят следующим образом: анонимно проинформируют правоохранительные

органы – 30%; обязательно проинформируют правоохранительные органы – 18%; опасаясь преследования, ничего не будут делать – 16%; не будут куда обращаться, т. к. это ничего не изменит – 15%; не знают, что делать и куда следует обратиться – 13%; сообщат руководителю (начальнику) или в специальное подразделение – 5%; обратятся в иные органы – 3% (рис. 3).



Рис. 3. Действия участников опроса при получении информации о коррупционных действиях должностных лиц

При проведении анализа имеющихся статистических данных и трудов ученых сформировалось понимание того, что коррупционная составляющая в ОВД имеет тенденцию роста. Однако с увеличением таких действий увеличилось и количество обращений сотрудников о том, что их склоняли к совершению коррупционного преступления.

Таким образом, не только сотрудники правоохранительных структур подвержены воздействию коррупции. Любой человек, обладающий властью при распределении по своему усмотрению не принадлежащих ему ресурсов, подвержен коррупционному поведению. Бесспорным стимулом к такому поведению является возможность получения незаконного дохода или иной выгоды, которая связана с исполнением властных полномочий, вместе с тем главным сдерживающим фактором будет являться риск разоблачения и наказания.

По сути, система организации деятельности органов внутренних дел обладает противоречивым характером. С одной стороны, непреднамеренно созданные условия позволяют совершать коррупционные деяния на всех уровнях в ОВД, но с другой – большинство сотрудников характеризуются достаточным уровнем дисциплинированности, т. к. своевременно были информированы о подобных противоправных деяниях, а именно о том, как необходимо действовать, чтобы не подвергать себя опасности. Своевременное сообщение сотрудника ОВД об обращении к нему с предложением коррупционного характера является достаточно оптимальным способом самостоятельного обеспечения собственной безопасности, основанным на отношении конкретного сотрудника к своей служебной деятельности и безопасности.

3. Основы формирования антикоррупционного поведения и положительного образа сотрудника ОВД в современной полиции

Коррупция как угроза собственной безопасности сотрудников ОВД должна искореняться не только репрессивными и строгими, но и предупредительными методами. Сама по себе борьба с такой угрозой должна быть системной и направленной на улучшение законодательной базы, а также на воспитание правовой культуры среди всего личного состава.

Для понимания коррупционного поведения, а именно его значения, необходимо обратиться к термину, который характеризует данное явление.

Согласно ст. 22 Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации «коррупционно опасным поведением... считается такое действие или бездействие сотрудника, которое в ситуации конфликта интересов создаёт предпосылки и условия для получения им корыстной выгоды и (или) преимуществ как для себя, так и для иных лиц, организаций, учреждений, чьи интересы прямо или косвенно отстаиваются сотрудником, незаконно использующим свое служебное положение»¹.

Чтобы начать борьбу с коррупцией как основной угрозой собственной безопасности, необходимо выявить определяющие факторы, из которых складывается уровень коррумпированности самих сотрудников органов внутренних дел. К таким факторам относятся:

1. Идеологические, связанные с проявлением разлагающего воздействия коррупции в высших звеньях власти, стремлением к незаконному обогащению и общим упадком нравственности в обществе.

2. Экономические, основанные на расслоении общества в зависимости от уровня доходов, невысоком уровне жизни сотрудников и одновременном росте социального неравенства среди сотрудников правоохранительных структур.

¹ Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 24.12.2008 № 1138. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Социальные, которые обусловлены появлением в государстве большого количества обеспеченных людей, имеющих возможность предложить сотрудникам правоохранительных органов взятки в обмен на их содействие в осуществлении неправомερных действий.

4. Личностные, неразрывно связанные с характером, воспитанием, сформировавшейся системой взглядов и жизненных интересов сотрудников органов внутренних дел. Уровень сформированности ценностных ориентиров является основой духовного состояния. В данном случае общественные идеалы определяют понятие «ценность» для современного человека, в том числе сотрудника ОВД, слушателя образовательной организации, курсанта или студента, и являются для него эталоном должного и желаемого. Личностный фактор складывается из переживаний ненадежности материального и служебного положения, социального статуса, моральной неготовности противостоять изобилию соблазнов и пр.

Таким образом, на уровень коррумпированности сотрудников системы МВД России оказывают влияние не только объективные, но и субъективные факторы, обусловленные постоянно существующей возможностью для коррупции и злоупотребления положением, зависящей как от вида осуществляемой сотрудником профессиональной деятельности, так и от индивидуальности каждого сотрудника.

Как упоминалось ранее, одним из главных факторов распространенности взяточничества среди представителей органов государственной власти является терпимость общества к коррупции, готовность граждан к решению вопросов, возникающих в любой деятельности, путем подкупа должностных лиц.

В системе ОВД коррупция проявляется не только во внешней сфере, но и во внутренней, в этом и заключается суть проблемы. Таким образом, ее можно представить в двух формах:

- внутренняя (образуется внутри организационной деятельности);
- внешняя (возникает во внешних процессах организационной деятельности).

Наличие у должностного лица особых функций в структуре обуславливает возможность возникновения коррупционных дей-

ствий с его стороны. Должностные лица могут использовать свое служебное положение в личных целях, осуществляя функции управления.

В данном случае обратим внимание на общие функции управления, т. е. такие функции, реализация которых возложена на руководителей всех служб и подразделений. Общие функции управления – универсальные виды и направления деятельности субъектов социального управления. Эти самостоятельные группы видов деятельности субъекта определяют сам процесс управления, подразумевая такую деятельность, которая основывается на общих закономерностях управления как социальной категории в целом.

Наиболее общие задачи, которые относятся ко всем субъектам и объектам управленческой деятельности, решаются именно в рамках общих функций.

К числу общих функций социального управления можно отнести: планирование, прогнозирование, регулирование, руководство, организацию, координацию, контроль и др. В некоторых случаях в их число включают и иные функции:

- выработка и принятие решений;
- работа с информацией (поиск, анализ, передача, хранение);
- осуществление кадровой политики;
- стимулирование и др.

Помимо прочего, как основную проблему в борьбе с коррупцией в ОВД необходимо отметить оценку деятельности подразделений. Часто руководители желают показать лучшие результаты своего подразделения, даже если это не так, прибегая к разного рода ухищрениям в виде подарков, взяток, банкетов, «свойской» помощи и т. д.

Кадровая политика в ОВД также всегда находится под угрозой воздействия коррупционной составляющей. Действия руководителя, определяющего свой порядок расстановки и отбора кадров, могут быть обусловлены «своичеством» либо получением взяток.

Коррупционная деятельность процветает и среди рядовых сотрудников, которые за определенную цену совершают должностные преступления разного рода и характера.

Любые из вышеуказанных действий влекут за собой серьезные последствия, которые наносят ущерб внутренней организации деятельности в ОВД, собственной безопасности, и также подвергают угрозе граждан и общество в целом.

Таким образом, необходимо подчеркнуть, что определен и критерий оценки состояния собственной безопасности, который выражается в быстром и успешном решении поставленных задач в том случае, когда коррупция и должностные преступления создают реальную угрозу правам и свободам граждан. Важно при оценке состояния собственной безопасности учесть, насколько эффективно выявляются собственными силами совершаемые сотрудниками преступления, а также своевременность их предупреждения, пресечения и раскрытия. Важное значение имеет адекватность реакции руководителей и коллективов в целом на проступки своих коллег, связанные с нарушением законности и правопорядка.

В правоохранительной сфере, в том числе и в органах внутренних дел, выделяют определенные меры по противодействию коррупции:

1. Модернизация всей системы правоохранительных органов, включая органы внутренних дел.
2. Усовершенствование правовой базы в части, касающейся борьбы с коррупционными уголовно наказуемыми деяниями.
3. Разработка и исполнение на федеральном и региональном уровнях долгосрочных целевых программ, направленных на борьбу с коррупционными преступлениями.
4. Организация и ведение учета базы данных, содержащей сведения о лицах, которые привлекались к уголовной ответственности за коррупционные деяния, с целью недопущения проникновения этих лиц в системы государственной службы и правоохранительной деятельности.

Меры по формированию антикоррупционного поведения в МВД России активно развиваются и модернизируются. Институт личного поручительства, который подразумевает наличие ответственности лица, поручившегося за нового сотрудника, влечет за собой появление определенного контроля. Проверка всех кандидатов на должность производится подразделениями собственной

безопасности, а также ФСБ России, что является гарантом действительности данных о принимаемом на службу лице.

Помимо вышеуказанных мер, применяется проверка на полиграфе и психологический отбор. Уделяется огромное внимание деловым и моральным качествам будущего сотрудника.

Важное влияние на формирование антикоррупционного поведения должна оказывать воспитательная работа в коллективе, организация которой возлагается на руководителя ОВД. В случае выявления коррупционного поведения или его предпосылок необходимо оказывать профилактическое воздействие.

В настоящее время ответственность за соблюдение служебной дисциплины во вверенном подразделении несет лично руководитель ОВД.

Огромное значение имеет принципиальный подход к организации воспитательной работы с кадрами, обеспечивать которую должны руководители всех уровней. Силами руководителей профильных служб и подразделений осуществляется комплексная работа по контролю за организацией воспитательной работы с личным составом и состоянием служебной дисциплины и законности.

Формирование антикоррупционно настроенного сотрудника является непрерывным процессом, в ходе осуществления которого человеку прививаются:

- антикоррупционные знания;
- моральные убеждения;
- качества и чувства;
- моральные потребности и привычки.

Очевидно, что указанные направления и являются задачами антикоррупционного воспитания.

Создание эффективной системы поиска и отбора способных и перспективных сотрудников для зачисления их в кадровый резерв для назначения на руководящие должности является одним из методов профилактики коррупционных проявлений, который в обязательном порядке сопровождается проведением работы с ними.

Организация системы и проведение работы с руководящими кадрами напрямую определяют перспективу решения задач антикоррупционной направленности в ОВД. Духовный и нравствен-

ный потенциал сотрудника ОВД оказывает прямое воздействие на степень доверия граждан.

К сожалению, многие сотрудники при исполнении своих должностных обязанностей вынуждены делать выбор, принимать или не принимать коррупционное решение. Даже самый честный сотрудник, наблюдающий пример руководителя, использующего служебное положение в личных целях, может встать на коррупционный путь. Осуществляя управленческие функции, каждый руководитель обязан контролировать повседневную деятельность своих подчиненных.

С.А. Алтухов верно отмечает, что выявление факторов, которые влияют на криминальное поведение сотрудников ОВД, а также изучение личности данной категории граждан не является самоцелью, а подразумевает под собой необходимое условие целенаправленной борьбы с опасными преступлениями, которые разрушают авторитет власти. Борьба с коррупционной преступностью сотрудников не должна быть сведена исключительно к выявлению и наказанию виновных. Главный акцент, согласно мнению исследователя, должен быть сделан на разработке и выполнении системы мер упреждающего характера¹.

В криминологической литературе предупредительные меры классифицируются по уровню их воздействия на общее и специальное предупреждение преступлений.

Общесоциальные меры, как правило, не основываются на предупреждении преступлений. Они имеют длительное действие, реализуются в значительных масштабах при решении глобальных проблем, которые подразумевают большое социальное значение. Предупреждение преступности, в том числе и коррупции, здесь достигается положительным развитием общества, модернизацией его экономических, политических, социальных и иных институтов, а также уничтожением кризисных явлений и диспропорций, которые питают преступность.

Однако именно таким характером предупредительных мер обусловлена их особая важность для решения проблем предупреждения преступности как в целом, так и в отдельной области.

¹ См.: Алтухов С.А. Преступления сотрудников полиции (понятие, виды и особенности профилактики). СПб., 2012.

Отсюда следует, что общесоциальная профилактика преступности в сфере коррупционной деятельности направлена на решение общих задач по выходу страны из системного экономического кризиса, по стабилизации экономики, роста производства, разрешению существующих противоречий в экономической, социальной и других сферах общественной жизни. И как справедливо указывает ряд исследователей, без комплексного осуществления мер по оздоровлению экономики, без усиления ее социальной направленности специальные меры вряд ли изменят сложившуюся ситуацию в сфере экономических отношений.

Специально-криминологическое предупреждение преступлений включает в себя большой комплекс различных по характеру мер, которые направлены на устранение, нейтрализацию, минимизацию криминогенных факторов, оздоровление социальной среды, коррекцию поведения лиц, если оно чревато угрозой совершения преступления, и т. п.

Деление предупредительной деятельности на общесоциальную и специально-криминологическую носит в определенной степени условный характер, т. к. «центральной идеей предупреждения преступлений является идея комплексного воздействия на детерминационный комплекс преступности, что и предопределяет его специфику»¹.

Высокая эффективность предупредительной работы достигается за счет хорошо организованной и непрерывно действующей системы изучения сотрудников правоохранительных органов и населения с признаками коррупционного поведения. Осведомленность о признаках взяточничества, превышения должностных полномочий (злоупотребления должностными полномочиями и т. п.) занимает важное место в борьбе с коррупцией. Стоит отметить, что не всегда возможно определить коррупционную составляющую в деятельности тех или иных должностных лиц.

Следует обратить внимание на то, что информационная профилактическая деятельность непосредственно связана с криминологической профилактикой коррупционных преступлений и является совокупностью государственных и общественных мер,

¹ Криминология: учеб. /Агапов А.Ф. и др.; под ред. В.Д. Малкова. М.: Юстицинформ, 2004.

которые направлены на предупреждение коррупционной преступности за счет снижения у населения и отдельных граждан риска стать жертвами коррупции.

Необходимо обеспечить издание и бесплатное распространение рекомендаций для граждан с целью исключения потенциальной опасности стать жертвой коррупционных проявлений. Такие рекомендации должны быть представлены в доступной форме, иметь конкретный характер, содержать информацию о том, что такое превышение должностных полномочий и взяточничество, каковы их признаки, как действовать в той или иной ситуации. Для максимального охвата жителей следует обеспечить выпуск проспектов, плакатов и другой печатной продукции, которая будет содержать в себе дифференцированную и адресованную различным социальным группам информацию.

По результатам некоторых опросов ясно, что не вся печатная продукция мотивирует граждан отказаться от коррупционных действий. Проведение анализа такой продукции с привлечением соответствующих специалистов должно способствовать разработке эффективных информационных материалов, содержание которых разъяснит населению, насколько пагубно коррупция влияет на качество жизни в различных социальных сферах.

По телевидению должны демонстрироваться короткометражные фильмы, которые будут способствовать усвоению гражданами правил антикоррупционного поведения. Соответствующее внимание как средству информирования необходимо уделить социальным сетям, мессенджерам и другим современным СМИ.

Долгое время методика предупреждения коррупции в России носила закрытый характер, ориентированный в основном на работников органов внутренних дел, ведущих борьбу со взяточничеством.

Грамотная информационная политика в области профилактики коррупции положительно влияет на процесс девиктимизации, который является одним из видов профилактической работы, направленной на нейтрализацию или устранение негативных последствий виктимизации. Целью девиктимизации является нейтрализация чувства страха перед чиновничьим произволом. Благоприятное влияние оказывают также общественные приемные и телефоны доверия.

Учитывая ряд факторов, которые определяют поведение сотрудника при исполнении служебных обязанностей, а также во время отдыха или досуга, можно не только выявлять степень личностных изменений, но и предвидеть возможность совершения противоправных действий. Критерии, указывающие на сотрудников, находящихся в зоне повышенного риска:

- приобретение дорогостоящих предметов, частые поездки за рубеж, наличие крупных сумм денег;
- совместное проведение досуга с членами организованных преступных группировок, поддержание неделовых контактов с лицами, обоснованно подозреваемыми в противоправной деятельности;
- неделовые связи с «разрабатываемым контингентом»;
- непринятие мер по явным фактам преступных действий отдельных лиц, консультирование лиц, пытающихся уйти от уголовной ответственности;
- частые невыходы на службу, регулярное предъявление больничных листов, постоянные перемены места службы и т. д.¹

Кроме вышеперечисленного, следует обратить внимание еще на некоторые правила, которые помогут не поддаваться коррупционным провокациям:

- остерегаться случаев, когда частные интересы и действия конфликтуют с обязанностями по службе;
- пресекать любые действия, которые могут привести к использованию службы в органах внутренних дел в личных интересах, оказанию кому-либо предпочтения при принятии решений, утрате независимости при принятии решений по службе, а также помешать эффективной работе подразделения;
- избегать ситуаций, которые направлены на получение различных подарков и подношений;
- все случаи неправомερных действий сторонних лиц, а также сотрудников в официальном порядке предавать огласке;
- руководителям подразделений целесообразно разработать методические рекомендации на основе анализа часто встречающихся ситуаций, которые должны быть оформлены в виде ведом-

¹ См.: Кошелев И.Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации // дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 191 с.

ственных памяток, рассматривающих различные случаи коррупционных провокаций и правила поведения, соблюдая которые в условиях потенциального конфликта интересов можно найти решение, соответствующее законным интересам сотрудника ОВД;

- привлечение к дисциплинарной ответственности лиц, замеченных в неделовых отношениях с правонарушителями, и пресечение таких отношений;

- создание и обеспечение деятельности эффективных каналов для подачи жалоб;

- создание антикоррупционной атмосферы;

- контроль за лицами, ранее допускавшими нарушения законности и служебной дисциплины;

- тщательная проверка образа жизни кандидатов на службу в органы внутренних дел и отбор только тех лиц, чье поведение в прошлом соответствовало этическим ценностям.

- поддержание профессиональных нравственных норм для понимания важности и значения возложенной задачи по охране правопорядка;

- этическая подготовка сотрудников органов внутренних дел должна начинаться с момента поступления на службу и иметь постоянный характер.

Необходимо ввести общеобязательное (не реже одного раза в год) применение полиграфа в отношении руководителей различных органов и лиц, которые назначаются на руководящие должности. Аналогичные опросы должны регулярно проходить и рядовые сотрудники.

Обеспечение собственной безопасности ОВД является важнейшей из актуальных проблем, с которыми сталкивается Министерство внутренних дел Российской Федерации. Каждое профилактическое мероприятие, направленное на определенную проблему, должно быть обеспечено необходимыми материальными ресурсами, основываться на соответствующем законодательном акте, иметь субъектов исполнения, соответствующие экономические и социальные механизмы реализации.

Важно отметить, что при отсутствии помощи населения достигнуть существенных результатов в борьбе с коррупцией будет трудно. Однако на поддержку общества может рассчитывать только та государственная структура, которая сама не была заме-

чена в коррупционной среде. Отсюда следует, что активная деятельность службы собственной безопасности и надзирающего прокурора – это определенная гарантия народной поддержки в противодействии коррупции.

Кроме того, работа с коррупционными преступлениями осложнена тем, что на сотрудников, которые принимают участие в расследовании, оказывается давление со стороны заинтересованных сослуживцев. Целесообразность предупреждения и нейтрализации подобного противодействия расследованию приводит к сужению круга лиц, которые имеют доступ к информации по делу, и формированию психологически напряженной обстановки.

Отсюда следует, что при расследовании дел данной категории для улучшения результативности и качества работы следует обратить внимание на начальный этап расследования, на который приходится большая часть следственных мероприятий, посредством которых закрепляются основные доказательства по делу. Как показывает практика, достаточно часто на дальнейших этапах работы по делу требуется исправление допущенных ранее ошибок.

Разработать формализованный подробный алгоритм действий при расследовании коррупционных преступлений довольно трудно, т. к. деяния, которые относятся к этой группе, отличаются разнообразием. Только по этой причине уголовное законодательство не выделяет коррупционную преступность в самостоятельный вид. Тем не менее такие преступления имеют достаточно много общих признаков, которые требуют обобщенного рассмотрения в криминалистических целях.

Считается, что реализация хотя бы части указанных мероприятий будет влиять на повышение результативности предупреждения коррупционных явлений в органах внутренних дел.

Борьба с коррупцией, которая осуществляется службой собственной безопасности, инспекциями по личному составу ОВД и прокуратурой, является реакцией на последствия значительного количества негативных факторов, оказывающих влияние на личный состав. Коренным образом проблема коррупции будет решаться только в процессе формирования социального демократического правового государства и гражданского общества. При

этом выявление всего диапазона причин и условий распространения коррупции в органах внутренних дел и ее профилактика в настоящее время должны стать одним из значимых направлений в деятельности МВД России.

Литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 07.04.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.04.2020). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 02.01.2013 № 1 (ред. от 28.02.2018). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Алтухов С.А. Преступления сотрудников полиции (понятие, виды и особенности профилактики). СПб., 2012.
5. Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение // Казань: ЗАО «Новое знание», 2009. 83 с.
6. Карпович О.Г. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией в России // Российская юстиция. 2010. № 4. С. 44–47.
7. Кошелев И.Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 191 с.
8. Крюков А.А. Декриминализация действий, связанных с незаконным оборотом наркотиков // Сибирский юридический вестник. 2009. № 2. С. 58–62.
9. Михайлюк В.А. Социальные механизмы формирования коррупционного поведения сотрудников полиции: особенности современного дискурса. Майкоп: Адыгейский государственный университет, 2017. 120 с.
10. Профилактика профессиональной деформации личности сотрудника органов внутренних дел: метод. пособие / под общ. ред. В.М. Бурыкина. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2010. 144 с.

11. Формируется новое поколение следователей: интервью с председателем СК России А.И. Бастрыкиным. URL: <https://iz.ru/768767/formiruetsia-novoe-pokoleniesledovatelei>

12. URL: <http://volsk-news.ru/index.php/oprosy/news/short/rech-putina-i-doklad-kolokoltseva-na-kollegii-mvd-rossii>

13. URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/letters-exchanged-between-secretary-general-and-president-security-council-2003>

Оглавление

Предисловие	3
1. Общие положения. Теоретические вопросы, связанные с понятием «коррупция».....	5
2. Анализ социологических исследований коррупции, изучение причин, проблем и последствий коррупционного поведения	16
3. Основы формирования антикоррупционного поведения и положительного образа сотрудника ОВД в современной полиции.....	32
Литература	44

Учебное издание

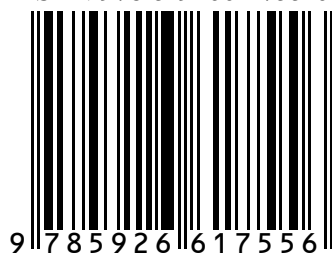
Михайлюк Виталий Александрович
Крылов Денис Сергеевич
Сергеев Эдуард Витальевич

**ПРОФИЛАКТИКА КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ
КАК МЕРА УСТРАНЕНИЯ ВНУТРЕННИХ УГРОЗ
СОБСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
В СИСТЕМЕ МВД РОССИИ**

Учебное пособие

Редактор *И. Г. Дворная*
Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-1755-6



Подписано в печать 12.08.2021. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 3,0. Тираж 70 экз. Заказ 154.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.