

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ¹

© 2008 г. А. В. Куракин²

*Если при народном правительстве
законы перестали исполняться, что может быть
только при коррупции республики,
государство погибло.
Ш. Монтескье³*

По данным, опубликованным в открытой печати, в Департамент собственной безопасности (ДСБ) МВД России в 2005 г. поступило 30985 жалоб на противоправные действия сотрудников милиции, что на 3.5% больше, чем в 2004 г. По результатам проверок жалоб граждан возбуждено – 1829 уголовных дел, к уголовной ответственности за коррупционные преступления привлечено 1345 сотрудников милиции, к дисциплинарной ответственности – 11353 сотрудника, уволено из органов внутренних дел 1718 работников. Как отмечают сотрудники ДСБ, проведение служебных проверок по жалобам граждан является эффективным средством предупреждения коррупции в органах внутренних дел⁴.

Интересные данные недавно представила Генеральная прокуратура России по проведенной проверке ГИБДД. В ходе ее выявлено (за I кв. 2007 г.) 44 тыс. фактов нарушений действующего законодательства. По ним в отношении сотрудников ГИБДД возбуждено 700 уголовных дел. Решения и постановления, вынесенные должностными лицами органов ГИБДД, зачастую не соответствовали требованиям законов: более 16 тыс. таких решений были опротестованы прокуратурой; свыше 1.5 тыс. руководителей Госавтоинспекции наказаны в дисциплинарном порядке⁵.

Изучая динамику коррупционных правонарушений, совершенных сотрудниками милиции, можно сделать вывод, что проблема борьбы с коррупцией в органах внутренних дел является весьма актуальной.

Коррупция в органах внутренних дел представляет собой повышенную общественную опасность. Данное обстоятельство связано с тем, что органы внутренних дел являются полифункциональным правоохранительным органом, выполняющим правоохранительные задачи и функции, которых нет ни у одного из правоохранительных органов⁶. Поэтому не случайно, что на долю сотрудников МВД приходится до 98% всех совершаемых в правоохранительной деятельности преступлений коррупционного характера⁷. Несмотря на достаточно серьезное положение дел с коррупцией в системе МВД РФ, данные ВЦИОМ свидетельствуют о том, что самым коррумпированным министерством в Российской Федерации является Министерство здравоохранения и социального развития; МВД занимает второе место; на третьем месте находится Министерство финансов России⁸.

В этих условиях создание административно-правовых и организационных средств борьбы с коррупцией и обеспечение собственной безопасности органов внутренних дел являются крайне важными задачами. Как следует из анализа законодательства и многих программных документов, борьба с преступностью и коррупцией в системе государственной службы Российской Федерации есть приоритетное направление деятельности органов внутренних дел. В этой связи коррупция в самих этих органах делает весьма затруднительными сами мероприятия по противодействию коррупции в сфере публичного управления. Следует сказать, что коррупция в правоохранительных органах и органах внутренних дел в частно-

¹ Статья выполнена при информационной поддержке “Компании КонсультантПлюс”.

² Доцент Московского университета МВД России, кандидат юридических наук.

³ Цит. по: Годме П.Ф. Финансовое право / Пер. с франц. Р.О. Халфиной. М., 1978. С. 400.

⁴ См.: Милиция открылась. В органы внутренних дел обратились за помощью свыше 19 миллионов граждан // Росс. газ. 2007. 10 февр.

⁵ Данные пресс-службы Генеральной прокуратуры РФ.

⁶ См.: Братко А.Г. Правоохранительная система (Вопросы теории). М., 1991. С. 92.

⁷ См.: Королева М.В. Коррупция в сфере правоохранительной деятельности // В кн.: Коррупция и борьба с ней. М., 2000. С. 88.

⁸ См.: Россияне назвали самые коррумпированные министерства // Комс. правда. 2007. 28 июня.

сти имеет свою специфику, которая обусловлена режимом правоохранительной деятельности.

Коррупцию в органах внутренних дел можно определить как не предусмотренное нормативными правовыми актами принятие их сотрудником лично или через доверенных лиц (посредников) имущественных благ и преимуществ с использованием своего служебного положения, а равно подкуп сотрудника посредством незаконного предоставления ему со стороны физических, должностных и юридических лиц различного рода имущественных благ и преимуществ за определенные услуги в правоохранительной сфере, при этом данные услуги могут носить как законный, так и не законный характер.

Необходимо напомнить, что 17 декабря 1979 г. Генеральная Ассамблея ООН утвердила Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. В соответствии со ст. 7 данного документа «должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают каких-либо актов коррупции. Они также всемерно препятствуют любым актам коррупции и борются с ними». В Декларации «О полиции», принятой Парламентской Ассамблеей Совета Европы (Страсбург, 8 мая 1978 г.)⁹, говорится о том, что полиция является государственной службой, созданной в соответствии с законом, в обязанности которой входят поддержание и охрана правопорядка. Сотрудники полиции должны пользоваться тем же статусом, что и работники государственной гражданской службы, а также воздерживаться от всех форм коррупции и противодействовать им.

Органы внутренних дел — один из основных субъектов борьбы с преступностью и коррупцией. От уровня законности, дисциплины и уровня коррупции в органах внутренних дел напрямую зависят защита прав личности, а также обеспечение экономических интересов субъектов предпринимательской деятельности. Учитывая европейский опыт, было бы вполне целесообразно в Кодекс чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации поместить ряд положений, прямо направленных на предупреждение и пресечение коррупции в органах внутренних дел.

Следует отметить, что американские исследователи на многочисленных примерах показывают взаимосвязь государственной бюрократии и полиции с коррупцией. Как отмечает Я.М. Бельсон, в криминальном мире США в 80-х годах XX в. культивировалась такая поговорка: «дешевле покупать полицию, чем бороться с ней»¹⁰.

⁹ См.: Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / Сост. Т.И. Москалькова и др. М., 1998. С. 77.

¹⁰ См.: Бельсон Я.М. Коррупция и злоупотребление властью в полицейских службах буржуазных государств // Правоведение. 1986. № 6. С. 40.

Проблеме противодействия коррупции в органах внутренних дел (милиции) в административно-правовой литературе уделяется явно недостаточное внимание. Пожалуй, можно назвать лишь одно учебное пособие А.Д. Сафронова «Организационно-правовые аспекты предупреждения коррупции среди сотрудников органов внутренних дел» (М., 1993), в котором весьма обстоятельно исследована обозначенная проблематика. П.П. Сергун в своей монографии «Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития» (Саратов, 1998) также касается данного вопроса, но весьма фрагментарно.

До недавнего времени проблеме борьбы с коррупцией в органах милиции (полиции) преимущественно были посвящены лишь отдельные научные статьи, как правило, опубликованные в ведомственных периодических изданиях¹¹. В современный период данной проблеме посвящен целый ряд диссертационных и монографических исследований¹², но несмотря на это говорить о том, что данная проблема исследована полностью, пока преждевременно.

По мнению экспертов фонда ИНДЕМ, недостаточная теоретическая разработанность рассматриваемого вопроса отчасти приводит к такой ситуации, когда кампания по борьбе с коррупцией в органах милиции зачастую заканчивается арестом нескольких «оборотней в погонах». Предупреждение и пресечение коррупции в органах милиции превращается в «смелое разоблачение коррупции» и тем самым подкрепляется миф о «самоочищении» правоохранительных институтов¹³.

¹¹ См.: Николайчик В.М. Профилактика коррупции в полиции США // США и Канада: экономика, политика, культура. 1999. № 10. С. 93; Христофоров В.С. Меры обеспечения собственной безопасности в полицейских подразделениях США // Вестник МВД России. 2000. № 4-5. С. 165; Профилактика коррупции в полиции // Информационный бюллетень Следственного комитета при МВД России. 2002. № 1 (111). С. 160.

¹² См.: Тарасов Н.В. Преступления, совершаемые сотрудниками милиции: криминологический аспект. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000; Алтухов С.А. Преступления сотрудников милиции. СПб., 2001; Сафронов А.Д. Преступность в России и криминальная безопасность органов внутренних дел. М., 2003; Варыгин А.Н. Преступность сотрудников органов внутренних дел и проблемы воздействия на нее. Дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2003; Черепашкин А.С. Криминологическая характеристика и предупреждение преступлений, совершаемых сотрудниками милиции общественной безопасности. Дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004; Осипов А.Б. Коррупционная преступность в органах внутренних дел. Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005; Тирских А.А. Региональная криминологическая характеристика коррупции в органах внутренних дел (По материалам Восточно-Сибирского региона). Дисс. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2006 и др.

¹³ См.: Анतिकоррупционная политика. М., 2004. С. 217.

Необходимо сказать, что коррупция в органах полиции (милиции) всегда вызывала обеспокоенность со стороны государства. Подтверждение этому мы можем найти, проанализировав ряд документов: “Об учреждении полиции в городах” (1733), “Устав благочиния или полицейский” (1782), “Наказ чинам и служителям земской полиции” (1832) и др. В отдельных регионах издавались также местные акты, направленные на борьбу с коррупцией в органах полиции¹⁴. Коррупция в полиции получила освещение и в научной литературе конца XIX – начала XX в.

Так, Н.М. Богословский, оценивая нравственный облик полицейских чиновников, констатировал: “Как в древние времена ”кормлений” княжеских наместников и волостей, полицейским чинам, начиная от частного пристава и кончая последним паспортистом, прописывавшим в квартале паспорта, домовладельцы посылали с дворниками 2 раза в году на праздники Рождества Христова и Пасхи конверты с вложением различных сумм денег, смотря по должности берущего и по должности дома или степени самостоятельности домовладельца. В большей степени были обложены такими сборами торговые, промышленные заведения, трактиры, гостиницы и пр. В расходных домовых книгах были нередки записи: “частному приставу в день его имени” и т.д. Без подношений было сложно представить себе обряд полицейского чиновника”¹⁵.

Как отмечают исследователи, “Букварь городского” содержал инструкцию для сотрудников полиции, которая разъясняла положение о том, что “взявший взятку служащий всецело закабалывается во власть давшему ее, от последнего зависит донести об этом, и виновник будет исключен из службы. Прием угощений за услуги понижает достоинство чести, унижая служащего (1915)”.

А.Д. Сафронов далее отмечает, что инструкция милиционеров Московской городской милиции (1917) содержала положение о том, что “милиционер должен быть для граждан примером трезвости, честности, правдивости, бескорыстия, храбрости и самоотверженности. Служебное положение милиционера не дает ему никаких преимуществ по сравнению с другими гражданами, как-то: получение продуктов вне очереди, бесплатное посещение зрелищ и т.п.”¹⁶. Эти и ряд других по-

ложений, закрепленных в вышеприведенных нормативных правовых актах, являются актуальными и в настоящее время. Злободневность проблемы коррупции на этапе создания советских правоохранительных органов вызвала объективную необходимость формирования соответствующих административно-правовых и организационных средств по ее пресечению.

Для противодействия коррупции в органах милиции в 1917 г. создается финансовая и контрольно-ревизионная служба при НКВД РСФСР. В 1920 г. при Главном управлении милиции была образована инспекция, которая собирала и обобщала статистические данные о преступлениях, совершенных сотрудниками милиции, а также проводила ревизии и осуществляла контроль за организацией деятельности милиции в регионах.

11 декабря 1922 г. Постановлением ЦК ВКП(б) было утверждено положение “О чистке милиции”. Приказ ОГПУ “О реформировании юридических отделов ОГПУ и утверждении при Коллегии должности особого уполномоченного” от 28 февраля 1924 г. введена должность особого уполномоченного. Приказом НКВД СССР от 10 января 1939 г. было утверждено положение об аппарате особого уполномоченного при НКВД СССР, в обязанности которого входила проверка жалоб, рапортов и расследование дел о правонарушениях сотрудников НКВД¹⁷.

Впоследствии эти функции были переданы инспекциям по личному составу, которые непосредственно и единолично выполняли их вплоть до начала 90-х годов XX в. В настоящее время сотрудники службы собственной безопасности органов внутренних дел в ходе своей служебной деятельности наиболее часто выявляют факты коррупции в правоохранительной деятельности органов внутренних дел. За последние годы службой собственной безопасности органов внутренних дел выявлены массовые случаи злоупотреблений в системе Госавтоинспекции. Подразделениями собственной безопасности систематически выявляются факты, когда за взятки отдельные сотрудники освобождают водителей, нарушивших правила дорожного движения, от административной ответственности. Имели место случаи, когда сотрудники дорожно-патрульной службы начинают составлять протокол об административном правонарушении только тогда, когда правонарушитель не предлагает им взятку.

По данным МВД России, в 2002 г. за нарушения законности и преступления привлечено к ответственности почти 10 тыс. сотрудников, из них

¹⁴ См.: Гомонова С.А. Коррупция в среде нижних чинов городской общеуголовной полиции Самары в 1900–1914 годах // Гражданское общество в борьбе с коррупцией: история и современность. Самара, 2007. С. 9.

¹⁵ См.: Богословский Н.М. Быт и нравы русского дворянства в первой половине XIX в. // Научное слово. 1904. Кн. V–XI. С. 18.

¹⁶ Сафронов А.Д. Организационно-правовые аспекты предупреждения коррупции среди сотрудников органов внутренних дел. М., 1993. С. 18.

¹⁷ См. более подробно: История, современность и перспективы развития службы собственной безопасности ОВД / Под ред. Б.В. Грызлова. М., 2002; Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., Епифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел. М., 2005.

более 1700 – к уголовной ответственности за злоупотребление должностными полномочиями, должностной подлог и другие преступления, которые имеют коррупционную направленность. Только за получение взяток с поличным задержано 300 милиционеров. Подразделения собственной безопасности МВД России нередко выявляют случаи круговой поруки, пособничества правонарушителям и попытки внедрения в органы внутренних дел представителей криминальных структур. В 2001 г. пресечено более 500 подобных попыток¹⁸.

Как следует из доклада Генерального прокурора РФ Ю. Чайки, “особую тревогу вызывают коррумпированность правоохранительной системы”. Половина преступлений, совершенных в 2005 г. должностными лицами против интересов службы (5,7 тыс.), приходится на систему МВД (2,4 тыс.), уголовные дела коррупционной направленности в отношении судей возбуждались 19 раз, сотрудников ФСБ – 6 раз, прокуратуры – 8 раз¹⁹. В 2005 г. общее количество правонарушений, совершенных сотрудниками органов внутренних дел, возросло по сравнению с 2004 г. на 46,8% и составило 44 735. К уголовной и дисциплинарной ответственности привлечено 28 592 сотрудника органов внутренних дел, осуждено 1733 сотрудника, из них 1306 – за совершение должностных преступлений. По данным пресс-службы ГУВД г. Москвы, за правонарушения, граничащие с коррупцией, в 2006 г. привлечены к дисциплинарной ответственности 2 тыс. руководителей на уровне начальников территориальных органов внутренних дел, со своих должностей снято 25% руководителей территориальных органов внутренних дел²⁰.

Основная нагрузка по противодействию коррупции в органах внутренних дел, как уже частично отмечалось, в настоящее время возлагается на подразделения собственной безопасности МВД России.

Департамент собственной безопасности является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России. В структуру подразделений собственной безопасности органов внутренних дел входят главные управления собственной безопасности МВД России по федеральным округам, управления, отделы, отделения и группы собственной безопасности МВД, ГУВД, УВД субъектов РФ. Анализ практической деятельности по противодействию коррупции в системе МВД России показывает, что 60% преступлений коррупционной направленности выявляются самим министерством, ко-

торое проводит жесткую политику в отношении выявления и пресечения коррупции в органах внутренних дел. Как отметил еще в 2002 г. заместитель министра Е.Б. Соловьев, в МВД создана целостная система предупреждения, выявления и пресечения фактов коррупции и предательства интересов службы, функционирование которой осуществляется в тесном взаимодействии с органами прокуратуры и ФСБ. Ее основу составляют подразделения собственной безопасности, контрольно-ревизионная служба, оргинспекторские и кадровые подразделения²¹. Директивными указаниями МВД РФ борьба с коррупцией отнесена к приоритетным направлениям деятельности министерства. В связи с этим на базе Департамента по борьбе с организованной преступностью и терроризмом создана координационная группа по борьбе с коррупцией; аналогичные структуры образованы и в МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации. Организационные мероприятия дали неплохие результаты: так, в 2005 г. в ходе операции “Энергия” по декриминализации объектов топливно-энергетического комплекса было выявлено 1583 тыс. должностных преступлений коррупционной направленности²².

Изучение юридической литературы показывает, что причинами коррупции в органах внутренних дел являются: невысокая заработная плата сотрудников, отсутствие надлежащего контроля со стороны вышестоящих руководителей за обеспечением собственной безопасности органов внутренних дел, активные попытки представителей криминальной среды, а также коммерческих структур материально заинтересовать сотрудников с целью получения от них информации и иных услуг в правоохранительной сфере и др.²³. Кроме того, причинами коррупции в органах внутренних дел может быть система отбора кадров, а также подготовка кадров в образовательных учреждениях системы МВД России.

Формы проявления коррупции в органах внутренних дел. Рассматривая проблему административно-правового предупреждения и пресечения коррупции в органах внутренних дел, необходимо сказать, что она имеет особые формы проявления. Коррупция в органах внутренних дел проявляется в различных аспектах, которые обусловлены правоохранительной деятельностью данных органов.

Изучение практики предупреждения и пресечения коррупции в органах внутренних дел, а также научной литературы (А.Д. Сафронов, Р.В. Руденко и др.) позволяет выделить следующие фор-

¹⁸ См.: Васильев В.А. Вступительное слово на Международном научно-практическом семинаре // В кн.: Предупреждение коррупции в полиции (милиции). М., 2002. С. 5.

¹⁹ См.: Новая газ. 2006. 11–29 нояб.

²⁰ См.: Новый коррупционный скандал в московском ГУВД // Коммерсантъ. 2007. 11 июня.

²¹ См.: Соловьев Е.Б. На страже законности и порядка // Информационный бюллетень. Президентский контроль. 2002. № 3. С. 30.

²² См.: Росс. газ. 2005. 18 авг.

²³ См., например: Коррупция в милиции Татарстана: причины, масштаб, схемы. Казань, 2003. С. 40; Алтухов С.А. Указ. соч. С. 67; Сафронов А.Д. Указ. соч.

мы коррупции в рассматриваемой сфере государственной службы: системные коррупционные отношения, точечные коррупционные отношения²⁴. Существуют и более опасные формы коррупции сотрудников, в частности нереагирование на сбыт наркотических средств и психотропных веществ в общественных местах и др. Коррупция среди сотрудников «обязывает их оберегать правонарушителей»²⁵. По данным бывшего министра внутренних дел А.С. Куликова, 30% сотрудников милиции обеспечивают оперативное прикрытие коммерческих структур (так называемая «крыша»)²⁶. Нередки случаи вымогательства денег с лиц, которые привлекаются к уголовной или административной ответственности. Нелегальное сотрудничество сотрудников милиции с частнодетективными и охранными структурами, получение незаконного вознаграждения от потерпевших за выполнение соответствующих должностных обязанностей также достаточно часто имеют свое проявление²⁷.

Как отмечает А.А. Тирских, «незаконная деятельность сотрудников наиболее часто выражается в сокрытии фактов правонарушений (43.5%), предоставлении незаконных льгот (13%), развале уголовных дел (21.3%), оказании помощи в организации незаконного бизнеса (8.7%), в способствовании безопасности незаконной деятельности (13%)»²⁸.

Коррупционное поведение сотрудников органов внутренних дел может проявляться при осуществлении ими сбора информации по заказам коммерческих структур. Такая информация может касаться конкурентов по бизнесу и др. Имеют место случаи получения руководящими сотрудниками незаконного вознаграждения от подчиненных сотрудников за продвижение последних по службе, получения, а также вознаграждения за представление к присвоению внеочередного специального звания, направления на учебу и др.²⁹

В некоторых государствах существуют иные формы коррупции в полиции. В частности, в полиции США имеются такие специфические формы коррупции, как «фиксация дела», «протекция», «страхивание»³⁰ и др. Как отмечается в научной литературе, коррупционеры в полиции США подразделяются на «травоядных» и «мясоедов». «Травоядные» ведут себя пассивно, берут взятки тогда, когда их дают, «мясоеды», напротив, активно добиваются подношений, подарков, а также взяток³¹.

Специалисты по обеспечению собственной безопасности правоохранительных органов говорят о том, что «в современных условиях для правоохранительных органов крайне важно обеспечить собственную безопасность, так как криминальные сообщества пытаются получить интересующую их информацию, стремятся устроить на работу в правоохранительные органы своих осведомителей, вовлечь в противоправную (коррупционную) деятельность кадровых сотрудников»³².

В этой связи есть смысл коротко остановиться на такой категории, как «собственная безопасность органов внутренних дел». Следует сказать, что категория собственной безопасности органов внутренних дел теоретически не разработана. А.Б. Антонов, В.Г. Балашов, проанализировав категорию «безопасность» с философской и правовой точек зрения, отмечают, что «сегодня есть множество определений безопасности, каждое из которых по-своему раскрывает природу данного явления. Безопасность приобретает фактически значение философской категории, поскольку охватывает все аспекты жизни и играет в ней существенную и определяющую роль. Исследователям пока не удалось выявить четких и существенных признаков этого явления, и оно выступает пока некой абстрактной формой выражения жизнеспособности и жизнестойкости объектов материального мира, и представление о безопасности развивается от поверхностного к более глубокому пониманию данного явления»³³.

Так, В.В. Марущенко, исследуя основы обеспечения собственной безопасности правоохранительных органов, отмечает, что собственная безопасность правоохранительных органов – это со-

²⁴ См.: Сафронов А.Д. Указ. соч. С. 23; Руденко Р.В. Предупреждение и пресечение коррупции сотрудников милиции // Административно-правовые аспекты совершенствования правоохранительной деятельности в Российской Федерации. М., 2005. С. 118.

²⁵ См.: Сафронов А.Д. Указ. соч. С. 23.

²⁶ См.: Куликов А.С. Коррупция в правоохранительных органах и проблемы борьбы с ней (Из доклада на Втором всемирном форуме по борьбе с коррупцией. Гаага, 28–31 мая 2001 г.) // В кн.: Борьба с коррупцией: актуальные проблемы законодательного обеспечения. М., 2002. С. 27–30.

²⁷ См.: Сафронов А.Д. Указ. соч. С. 23.

²⁸ См.: Тирских А.А. Некоторые аспекты коррупции в органах внутренних дел (По результатам криминологического исследования) // Росс. следователь. 2006. № 8. С. 32.

²⁹ См.: Сафронов А.Д. Указ. соч. С. 23; Руденко Р.В. Предупреждение и пресечение коррупции сотрудников милиции // Административно-правовые аспекты совершенствования правоохранительной деятельности в Российской Федерации. М., 2005. С. 118.

³⁰ Страхивание – это изъятие дорогих вещей с места происшествия и обращение их в личное пользование полицейского (см.: Меркурьев В.В., Григорьев А.В. Опыт противодействия коррупции в полицейских департаментах США // В кн.: Коррупция и борьба с ней. С. 328).

³¹ См.: там же.

³² См.: Христофоров В.С. Меры обеспечения собственной безопасности в полицейских подразделениях США // Вестник МВД России. 2000. № 4–5. С. 165.

³³ См.: Антонов А.Б., Балашов В.Г. Основы обеспечения безопасности личности, общества и государства. М., 1996. С. 26.

стояние их защищенности от противоправной деятельности спецслужб иностранных государств, организованной преступности во всех ее формах, а также способность противостоять внешним и внутренним угрозам, сохраняя при этом свою работоспособность, оперативный и технический потенциалы³⁴.

В свою очередь, Ю.А. Тимофеев под собственной безопасностью понимает состояние защищенности органов внутренних дел, которая позволяет им нормально существовать и функционировать в условиях неблагоприятных внешних и внутренних факторов, направленных на дезорганизацию деятельности органов внутренних дел³⁵.

Не претендуя на исчерпывающее определение собственной безопасности органов внутренних дел, все же можно сказать, что *собственная безопасность органов внутренних дел – это состояние защищенности органов внутренних дел от внешних и внутренних коррупционных факторов, которое дает возможность противостоять обстоятельствам, дезорганизующим работу сотрудников, помогает сохранить органам внутренних дел свою работоспособность, необходимый уровень дисциплины и законности, а также административный, уголовно-процессуальный и оперативно-технический потенциалы*.

Возвращаясь к организации противодействия коррупции и обеспечению собственной безопасности в органах внутренних дел, целесообразно учитывать зарубежный опыт противодействия коррупции в органах полиции, а также совершенствовать систему отбора и подготовки кадров, оптимизировать средства выявления коррупции. Кроме того, необходимо отлаживать административно-правовой механизм работы с обращениями граждан, которые содержат в себе информацию о фактах коррупции в органах внутренних дел.

В настоящее время нормативная база, регламентирующая порядок работы с обращениями, практически сформирована, принят Федеральный закон “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” от 2 мая 2006 г.³⁶. Кроме того, данный вопрос урегулирован и на ведомственном уровне Приказом МВД России от “Об утверждении инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявле-

ний, сообщений и иной информации о происшествиях” от 1 декабря 2005 г.³⁷ и др.

Как показывает практика, а также изучение специальной литературы, жалобы на коррупционные проявления со стороны сотрудников органов внутренних дел (милиции) могут касаться и персонально сотрудников, а также структурных подразделений органов внутренних дел. Должностные лица, рассматривающие обращения граждан, в которых содержится информация о фактах коррупции сотрудников органов внутренних дел, должны обстоятельно разобраться в существе обращения, а также принять предусмотренные законом меры по пресечению коррупции в органах внутренних дел или ином органе публичного управления.

Далее следует отметить, что для более обстоятельного исследования проблемы коррупции в правоохранительной деятельности органов внутренних дел есть смысл обратиться к зарубежному опыту.

Наибольший интерес, с нашей точки зрения, представляет опыт противодействия коррупции в полиции США. Говоря об американском опыте, необходимо сказать, что американцы придают большое значение борьбе с коррупцией в органах полиции. Они даже сформулировали определение коррупции в данной сфере: “коррупция – это любой вид запрещенных отношений, в которые вступает полицейский чиновник, занимая официальное положение, получающий незаконное материальное вознаграждение или выгоды либо ждущий их получения”³⁸. Для административно-правового предупреждения и пресечения коррупции в полиции США созданы такие формы контроля, которые позволили эффективно пресекать полицейскую коррупцию. Одновременно в 80-х годах XX в. были значительно увеличены должностные оклады сотрудников полиции, которые позволяют отнести их к так называемому среднему классу американского общества. Как отмечает В.М. Николайчик, еще в 1980 г. в США был подготовлен доклад для ООН, в котором был раздел “Преступления в полиции”. В данном разделе отмечалось следующее: “Тогда, когда властью облечен человек, всегда появляется возможность злоупотребления ею. Если же лица, злоупотребляющие своей властью, составляют систему правоохранительных органов и если эти злоупотребления не искореняются, то возникают острые социальные проблемы. В таких условиях становится неизбежным, что бесправные жертвы полицейского произвола рассматривают его как санкционированное властью беззаконие, вслед-

³⁴ См.: Марущенко В.В. Концептуальные основы обеспечения собственной безопасности правоохранительных органов // В кн.: Изменения преступности и проблемы охраны правопорядка. М., 1994. С. 38.

³⁵ См.: Тимофеев Ю.А. Организационно-правовые основы деятельности подразделений собственной безопасности органов внутренних дел. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 9.

³⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

³⁷ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 52.

³⁸ См.: Кернер Х.Ю. Криминология / Под ред. А.И. Долговой. М., 1998. С. 105.

ствие чего общество оказывается перед лицом правонарушений и правонарушителей, находящихся вне досягаемости закона”³⁹.

Коррупция в полиции США (как ее определяют распространенные в полицейских управлениях так называемые “модельные правила профилактики коррупции”)⁴⁰ – это совершение сотрудником полиции действий, включающих в себя злоупотребление властью и направленных на извлечение личной выгоды для себя или иных лиц. При этом “личная выгода” не сводится к получению только денежных средств. Она может быть выражена в виде оказываемых полицейскому услуг, утверждения его престижа или политического влияния, продвижения по службе и др.⁴¹

В.М. Николайчик констатирует, что “из всего широчайшего комплекса проблем, существующих в сфере полицейской охраны общественного порядка, ни одна не приносит столько вреда, сколько коррупция”⁴². В этой связи не случайно в полиции США большое внимание уделяется административно-правовым средствам предупреждения и пресечения коррупции. “Модельные правила профилактики коррупции” в полиции США включают в себя: четкое соблюдение этических стандартов поведения как на службе, так и в быту. Вновь принимаемый на службу в полицию сотрудник в обязательном порядке должен ознакомиться с этическими и профессиональными стандартами поведения и подтвердить данное ознакомление своей подписью. В целях противодействия коррупции в органах полиции США введены специальные должности, замещающие соответствующие должности. Эти сотрудники специально занимаются проблемами противодействия коррупции в полиции. Кроме отдельных сотрудников проблемами борьбы с коррупцией занимаются и отдельные подразделения. Помимо организационных средств борьбы с коррупцией в полиции США большое значение придается работе с жалобами граждан, а также с жалобами, которые поступают от самих сотрудников и в которых содержится информация о различных служебных злоупотреблениях со стороны сотрудников или руководства полиции. К числу эффективных организационных средств борьбы с коррупцией в полиции США относится ротация кадров. Перераспределение обязанностей среди сотрудников полиции, информирование общественности о ходе расследований по выявлению фактов корруп-

ции также способствуют укреплению законности в полиции и борьбе с самой коррупцией⁴³. Руководство полиции несет персональную ответственность за случаи коррупции среди подчиненных. При выдвижении обвинения в коррупции против сотрудника полиции работа руководства подлежит обязательной проверке. Кроме того, проверяется работа подчиненных сотрудников⁴⁴.

Как отмечается в научной литературе, в механизме противодействия коррупции в полиции США важную роль играют внутренние расследования. Назначение внутренних расследований состоит в том, чтобы ни один дисциплинарный проступок, а также иное противоправное действие не оставались без внимания руководства и службы собственной безопасности. Служба собственной безопасности полиции США осуществляет расследование противоправной деятельности сотрудников полиции (из общего числа расследований, проводимых службой собственной безопасности, только 5–6% составляют уголовные преступления, остальные противоправные деяния являются административными правонарушениями – деяниями, не представляющими большой общественной опасности). Служба собственной безопасности полиции проводит работу с жалобами граждан, в которых содержится информация о противоправной деятельности сотрудников полиции (по оценкам специалистов, в службу собственной безопасности полиции США ежегодно поступают около 9 тыс. жалоб, более 70% из них остаются неподтвержденными), а также работу с кадрами; сюда относится и подготовка рекомендаций по принятию мер административного воздействия⁴⁵. В целях противодействия коррупции в правоохранительной деятельности полиции был создан особый правовой режим службы, согласно которому были установлены социальные льготы, медицинская страховка, предоставлена возможность получения бесплатного высшего образования, льготное кредитование, высокое пенсионное обеспечение и т.д. Данные гарантии позволили сделать службу в полиции престижной, что привело к здоровой конкуренции на этапе отбора кандидатов на службу в полицию⁴⁶.

Вышеизложенное позволяет говорить о том, что созданные административно-правовые средства противодействия коррупции в полиции США могут представлять для нас интерес. В этой связи имеет смысл рассмотреть отдельный аспект данной проблемы более подробно. Как известно, полицейские США получают достаточно высокую

³⁹ См.: *Police Crime in the United States*. Wash., 1980. P. 5–6; Николайчик В.М. Указ. соч. 1999. № 10. С. 94.

⁴⁰ См.: *Modern Corruption Prevention Policy*. International Association of Chiefs of Police. Bureau of Justice Assistance. Arlington (Va.), 1990. P. 12.

⁴¹ См.: Николайчик В.М. Указ. соч. С. 94.

⁴² Там же.

⁴³ См.: там же. С. 95.

⁴⁴ См.: там же.

⁴⁵ См.: там же.

⁴⁶ См.: Шалягин Д.Д. Полицейская коррупция в США // В кн.: Предупреждение коррупции в полиции (милиции). С. 61.

заработную плату по сравнению с оплатой труда среднестатистического американца. В США четко соблюдается положение, которое закреплено в Европе. В частности, в Декларации “О полиции” (Страсбург, 8 мая 1979 г.) говорится о том, что полицейский имеет право на повышенную заработную плату с учетом особых факторов несения службы, таких как повышенный риск и ненормированный рабочий график. Как отмечает Л.М. Колодкин, “традиционно денежное содержание служащего полиции примерно на 1/3 превышает средний доход рабочих и служащих. Труд полицейского является престижным занятием”⁴⁷.

Несмотря на достойную по национальным меркам зарплату, полицейские США стремятся к работе по совместительству.

Денежное содержание сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации пока еще не так высоко, как хотелось бы. Поэтому целесообразно рассмотреть ряд вопросов, связанных с работой сотрудников полиции по совместительству, в сравнительно-правовом аспекте.

Как верно заметил А.М. Добровольский, сравнительное изучение административно-правовых институтов не только ведет к более ясному пониманию индивидуальных особенностей каждой отдельной административно-правовой системы, но, кроме того, дает еще возможность делать обобщения, без которых ни одна наука не может продвигаться вперед⁴⁸.

Режим совместительства полицейских США достаточно разнообразен. Так, в штате Миссури существуют три категории сотрудников полиции, работающих по совместительству в свободное от служебной деятельности время: полицейские, осуществляющие по совместительству работы, непосредственно связанные с деятельностью полиции (во время работы по совместительству они носят униформу, оплата их деятельности производится из местного бюджета); полицейские, выполняющие работу по обеспечению безопасности, в частности по охране магазинов и т.п.; полицейские, занимающиеся трудовой деятельностью, не связанной со службой в полиции, например осуществление технического обслуживания автомобилей, ремонт квартир и др.⁴⁹ Несмотря на либеральное отношение законодательства США к регламентации совместительства сотрудников

полиции, административно-правовое регулирование этих отношений в отдельных штатах имеет свою специфику. Например, в некоторых штатах сотрудники полиции не имеют права осуществлять совместительство за пределами своего города, работать водителями такси, заниматься охранной деятельностью, торговать спиртными напитками. В других штатах, в частности в штате Нью-Мексико, полицейским разрешается работать охранниками в коммерческих организациях⁵⁰.

В некоторых штатах существует даже специальная программа “Дополнительная работа для полицейских”. Для сотрудников криминальной полиции действуют ограничения, запрещающие им работать в кредитно-финансовых учреждениях, а также заниматься предпринимательской деятельностью. Запреты на занятие дополнительной работой весьма дифференцированы и зависят от подразделения, в котором полицейский проходит службу, занимаемой должности, стажа службы, квалификации и др. Во всех случаях работы полицейского по совместительству в свободное от основной службы время на него распространяются требования быть постоянно готовым к выполнению своих основных служебных обязанностей. Кроме того, выполнять работу по совместительству полицейский должен также добросовестно, как и свою основную работу. Недобросовестная работа полицейского по совместительству может рассматриваться как дисциплинарный проступок. Административно-правовое регулирование работы по совместительству полицейских США децентрализовано, однако во всех штатах к поведению полицейского предъявляются единые требования: дополнительная работа полицейского не должна противоречить основным задачам и направлениям деятельности полиции, а также подрывать авторитет полиции и государства; дополнительная работа не должна оказывать негативного воздействия на эффективное выполнение основных должностных обязанностей; полицейский, выполняющий работу по совместительству, постоянно должен находиться на связи со своим основным подразделением.

Несоблюдение названных требований может повлечь применение к полицейскому мер дисциплинарного воздействия: запрет осуществлять совместительство или увольнение из органов полиции. Время, предоставленное для совместительства, а также оплата по совместительству весьма дифференцированы. Так, оплата труда полицейского по совместительству может колебаться от 20 до 50 долл. в час⁵¹.

⁴⁷ Колодкин Л.М. Использование зарубежного опыта профессиональной подготовки полицейских // Проблемы повышения качества профессиональной подготовки слушателей МВШМ МВД РФ. М., 1992. С. 17.

⁴⁸ См.: Добровольский А.М. Основы организации центрального военного управления в России и важнейших Западно-европейских государствах. СПб., 1901. С. 6.

⁴⁹ См.: Обзорная информация ГИЦ МВД России. Зарубежный опыт. Вып. 11. Работа полицейских по совместительству. М., 2000. С. 4.

⁵⁰ См.: Куракин А.В. Административно-правовое регулирование совместительства в органах внутренних дел и проблемы противодействия коррупции // Росс. юстиция. 2007. № 11. С. 50.

⁵¹ См.: там же. С. 6–7.

Что касается отечественного опыта административно-правового регулирования аналогичных общественных отношений, то согласно Закону РФ “О милиции” от 19 апреля 1991 г. (ст. 20)⁵², а также Положению о службе в органах внутренних дел (ст. 10)⁵³ сотрудникам милиции запрещается заниматься любыми видами предпринимательской деятельности, работать по совместительству в организациях, но данный запрет не распространяется на творческую, научную и преподавательскую деятельность.

Из существа названных запретов можно сделать вывод, что они направлены на предупреждение и пресечение коррупции в органах внутренних дел, однако, как показало исследование, данный запрет достаточно часто не “работает”. Отчасти это обусловлено тем, что незначительное количество сотрудников органов внутренних дел имеет способности и возможности заниматься творческой, научной и преподавательской деятельностью.

Режим совместительства в системе МВД России определен постановлением Правительства РФ “О порядке и условиях службы (работы) по совместительству в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации” от 23 июля 1993 г.⁵⁴ Однако действующих норм, регулирующих данные отношения, в настоящее время явно не хватает.

Из сказанного следует, что порядок совместительства сотрудников органов внутренних дел необходимо определить на законодательном уровне, более гибко и дифференцированно подойти к данной проблеме. Было бы вполне целесообразно использовать в данном вопросе опыт США и других стран и официально разрешить совместительство сотрудникам органов внутренних дел в коммерческих организациях, если такое совместительство не будет создавать ситуации, которые принято называть “конфликтом интересов на государственной службе”. Кроме того, важно предусмотреть ряд обязанностей для сотрудников, осуществляющих совместительство. Так, совместительство сотрудников органов внутренних дел вне системы МВД России может осуществляться только с письменного согласия руководства органа внутренних дел; сотрудники органов внутренних дел, осуществляя трудовые функции в коммерческих организациях, не могут использовать ресурсы органов внутренних дел в интересах своего совместительства; совместительство не должно препятствовать сотруднику выполнять свои должностные обязанности. Осуществляя совместительство, сотрудник обязуется

добросовестно исполнять свои должностные обязанности. В противном случае совместительство может быть запрещено на весь оставшийся период службы в органах внутренних дел. Сотрудник, осуществляя совместительство, обязан информировать руководство своего органа внутренних дел о ситуации, которая привела или может привести к конфликту интересов, и невыполнение данной обязанности должно повлечь увольнение сотрудника из органов внутренних дел или запрет совместительства на весь оставшийся период службы в органах внутренних дел. Как отмечает А.Д. Сафронов, “вторичная занятость должна обязательно способствовать решению задач обеспечения общественного порядка и безопасности...”⁵⁵.

Кроме этого, необходимо обдуманно подойти к вопросу, где именно сотрудники органов внутренних дел могут осуществлять совместительство, количества времени, которое необходимо для совместительства, механизмов контроля за совместительством, предусмотреть сферы экономики, где совместительство невозможно вообще. Дифференцированный подход к вопросам совместительства в системе МВД России должен учитывать возраст сотрудника, срок его службы, уровень образования, стаж службы в занимаемой должности, личностные характеристики и др.

Усовершенствовав механизм работы по совместительству в системе органов внутренних дел России, сделав его более либеральным и прозрачным, нам удастся предупредить многие коррупционные проявления в органах внутренних дел, а также повысить уровень собственной безопасности органов внутренних дел.

Кроме вышеназванного свой вклад в дело предупреждения и пресечения коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел могут внести следующие меры. В частности, для снижения уровня необоснованного административного усмотрения в вопросе применения административного принуждения необходимо в КоАП РФ установить правовой механизм, который не будет давать сотруднику и другим субъектам административной юрисдикции возможности выбора между применением мер предупреждения и мер административного наказания в случае выявления и пресечения административного правонарушения. Во всех случаях выявления административного правонарушения должны применяться административные наказания, а не меры организационно-предупредительного характера.

Как показывает практика, к организационным причинам коррупции в органах внутренних дел относится нестабильность административно-пра-

⁵² См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 203.

⁵³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 2. Ст. 70.

⁵⁴ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 31. Ст. 2856.

⁵⁵ Сафронов А.Д. Этический кодекс в предупреждении коррупции в органах внутренних дел // В кн.: Актуальные проблемы управления органами внутренних дел в условиях административной реформы. М., 2005. С. 25.

вового положения сотрудников органов внутренних дел. Особенно это касается сотрудников, занимающих руководящие должности. В этой связи целесообразно исключить практику выведения сотрудников за штат, а затем их увольнения или понижения в должности при проведении организационно-штатных мероприятий. Находящиеся за штатом сотрудники имеют реальные возможности совершать коррупционные правонарушения, поскольку их правовой статус детально не определен, а формально они еще относятся к соответствующему органу внутренних дел.

Следует поддержать предложение о необходимости распространения запретов, связанных с государственной службой, на работников органов внутренних дел, которые не имеют статуса сотрудников органов внутренних дел. Отсутствие соответствующего режима создает реальную возможность для коррупционного поведения с их стороны. В связи с этим было бы вполне оправданно распространить некоторые запреты, связанные с режимом службы в органах внутренних дел, на работников, которые не имеют статуса сотрудника⁵⁶.

Перспективы совершенствования административно-правовых средств противодействия коррупции в органах внутренних дел и обеспечения собственной безопасности должны учитывать зарубежный опыт противодействия коррупции, а также ратификацию международно-правовых документов, направленных на борьбу с коррупцией. Рецепция зарубежного опыта борьбы с коррупцией может состоять во внедрении в российское законодательство об административных правонарушениях мер ответственности за сообщение заведомо ложной информации о коррупции; соответствующую статью можно поместить в гл. 17 КоАП России. Кроме того, в законодательстве о государственной службе целесообразно предусмотреть специальные меры дисциплинарной ответственности за непринятие мер в сфере предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы. В Законе РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г.⁵⁷ желательно закрепить положение о том, что сотруднику запрещено заключать гражданско-правовые сделки не под своим именем (псевдонимом), а также с использованием подставных лиц. Такого рода сделки в соответствии с законом должны признаваться судом недействительными, а служащий – привлекаться к дисциплинарной ответственности.

⁵⁶ См.: Пономарев П.Г. Понятие коррупции и уголовно-правовые средства ее сдерживания // В кн.: Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. М., 1993. С. 47; Миньковский Г.М. Проблема правового регулирования борьбы с коррупцией и возможности применения мер правового характера // В кн.: Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. С. 14.

⁵⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1666.

В целях создания административно-правового механизма, не позволяющего сотруднику заниматься трудовой деятельностью в коммерческой организации по истечении двух лет с момента увольнения со службы, необходимо предусмотреть меры гражданско-правовой ответственности. Они могут состоять в виде пожизненного лишения льгот, которые предоставлены гражданину в связи со статусом сотрудника. Кроме того, вполне возможно предусмотреть механизмы исключения из общего трудового стажа время службы в органах внутренних дел. Перечисленные санкции должны применяться судом, в порядке, установленном ГПК РФ, на основании искового заявления руководителя органа внутренних дел, в котором сотрудник проходил службу последние два года, или должностного лица службы собственной безопасности органов внутренних дел, который курировал соответствующую деятельность.

Особенности службы в органах внутренних дел обуславливают необходимость формирования специальных административно-правовых и организационных средств предупреждения и пресечения коррупции, обеспечения собственной безопасности. Такие средства могут состоять в создании специализированных структур по борьбе с коррупцией, а также в широком внедрении процедур согласования кандидатур при назначении на руководящие должности с органами собственной безопасности. Процедуры согласования должны проходить гласно, информация о согласовании должна быть официально доведена до всеобщего ознакомления, а в некоторых случаях – официально публиковаться⁵⁸.

В заключение необходимо сказать, что коррупция в органах внутренних дел – это одно из проявлений коррупции в системе государственной службы РФ и в правоохранительной сфере. Причины коррупции в органах внутренних дел весьма различны, поэтому для того, чтобы снизить уровень коррупции в органах внутренних дел, необходимо минимизировать условия, которые порождают коррупцию в целом в системе государственной службы. Как показывают многие исследования, снижение уровня коррупции в системе государственной службы невозможно осуществить разом, в рамках одной или нескольких кампаний.

Предлагаемые административно-правовые и организационные средства, на наш взгляд, могут внести определенный вклад в дело предупреждения и пресечения коррупции в правоохранительной деятельности органов внутренних дел, а также способствовать укреплению их собственной безопасности.

⁵⁸ См.: Куракин А.В. Указ. соч. С. 50.