

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОВД РФ

**Оксана Витальевна Овчинникова**

кандидат юридических наук

доцент кафедры прокурорского надзора

и организации правоохранительной деятельности

Институт права, Челябинский государственный университет

E-mail: ovchinnikova-ov@yandex.ru

В статье рассматриваются ограничения, запреты и обязанности, предусмотренные антикоррупционным законодательством Российской Федерации и механизм их реализации в системе ОВД РФ. Автором предлагаются меры по повышению эффективности вышеуказанных положений, путем формирования единообразного порядка их выполнения, использования возможностей глобальной сети Интернет, введения антикоррупционного обязательства при поступлении на службу в органы внутренних дел.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная деятельность ОВД, коррупционное правонарушение, сведения о доходах, конфликт интересов, иная личная заинтересованность.

## ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES COUNTERACTION OF CORRUPTION IN THE ATS SYSTEM

**Ovchinnikova O. V.**

Candidate of Law

Associate Professor of the Department of Prosecutor supervisions  
and Organization of Law Enforcement

of the Institute of Law Chelyabinsk State University

E-mail: ovchinnikova-ov@yandex.ru

The author discusses the restrictions, bans and duties provided for by the anti-corruption legislation of the Russian Federation and the mechanism for their implementation in the ATS system.

The author suggests measures to improve the effectiveness of the above provisions in the form of a uniform order of their implementation, use of the global Internet, the introduction of an anti-corruption obligation for admission to the service in law-enforcement bodies

Keywords: corruption, anti-corruption ATS activity, corruption offense, income information, conflict of interest, other personal interest

Противодействие коррупции является общеюридической проблемой, требующей системного решения. Эффективное пресечение коррупционных правонарушений возможно лишь при соблюдении принципа неотвратимости наказания. Виновное лицо,

в зависимости от степени общественной опасности совершенного проступка, должно быть подвергнуто дисциплинарной, уголовной, либо гражданско-правовой ответственности.

Государственными органами, в полномочия которых входит осуществление контроля

за исполнением антикоррупционного законодательства, принимаются целенаправленные усилия для пресечения фактов его нарушения. Так, прокуратурой Челябинской области только за 2016 год выявлено 3087 коррупционных нарушений, в целях их устранения прокурорами внесено 870 представлений, при рассмотрении которых к дисциплинарной ответственности привлечено 902 виновных лица, к административной ответственности привлечены 113 виновных лиц, в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлено 50 проверочных материалов, по результатам рассмотрения которых возбуждено 46 уголовных дел [8].

Мы видим, что коррупционные преступления составляют только 1,5 % от числа коррупционных правонарушений. Основную массу составляют дисциплинарные коррупционные проступки. Соответственно, основной задачей в борьбе и профилактике коррупции должно стать не только усиление карательной политики, но и активное воздействие на причины и условия коррупции, с одновременным пресечением процессов самодетерминации коррупции и коррупционного поведения [9]. Обеспечить ее решение возможно только путем повышения эффективности организации управленческой деятельности, применения соответствующих административно-правовых мер.

В Федеральном законе Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции) сделана попытка разработать комплекс обязанностей, ограничений и запретов, обеспечивающих формирование антикоррупционного поведения государственных служащих. В него включены:

1) запрет отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами (ст. 7.1 Закона о коррупции);

2) представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 8 Закона о коррупции);

3) представление сведений о расходах для отдельных категорий должностей (ст. 8.1 Закона о коррупции);

4) обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9 Закона о коррупции);

5) обязанность предотвращения и урегулирования конфликта интересов (ст.ст. 10—11 Закона о коррупции);

6) ограничения, налагаемые при заключении трудового или гражданско-правового договора (ст. 12 Закона о коррупции);

7) обязанность передачи ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов (ст. 12.3 Закона о коррупции);

8) возможность установления иных запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения (ст. 12.5 Закона о коррупции) [1].

В соответствии с ч. 2 ст. 14 Федерального закона Российской Федерации от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о службе в ОВД) вышеуказанные ограничения распространяются на сотрудников органов внутренних дел. Однако эффективной реализации этих мер мешает не только недостаточная конкретизация большинства положений закона, но и специфический порядок прохождения службы в органах внутренних дел.

Достижение оптимального результата возможно только в случае создания в стране диверсифицированного антикоррупционного законодательства [10, с. 9]. Тем не менее, в настоящее время порядок соблюдения вышеуказанных ограничений сотрудниками органов внутренних дел регламентирован лишь фрагментарно.

Наиболее четко разработаны административные предписания, определяющие представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В соответствии с Порядком представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, и работниками, замещающими эти должности, утвержденным приказом МВД России от 5 апреля 2016 г. № 158, сотрудники, военнослужащие, гражданские служащие, замещающие должности государственной службы в системе МВД России, ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляют:

— сведения о своих доходах, полученных за отчетный период от всех источников,

а также сведения об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и о своих обязательствах имущественного характера по состоянию на конец отчетного периода;

— сведения о доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, также сведения об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и об их обязательствах имущественного характера по состоянию на конец отчетного периода [5].

Проверка достоверности и полноты представленных сведений организуется в соответствии с Приказом МВД России от 10 января 2012 года № 7 «О разграничении в ОВД РФ полномочий по проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения сотрудниками ОВД РФ и федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД РФ требований к служебному поведению».

Ведомственные нормативные акты закрепляют персональную ответственность непосредственного руководителя за организацию предоставления сведений, кроме того, в качестве меры ответственности для непредоставившего сведения сотрудника предусмотрено увольнение в связи с утратой доверия [2]. Данные формы контроля и ответственности обеспечивают достаточно четкое исполнение сотрудниками ОВД рассматриваемой обязанности.

Однако действующий порядок предусматривает контроль только над теми доходами, которые сотрудники получают официально, в виде заработной платы, либо поступлений на расчетные счета в кредитных организациях. Тем не менее, вознаграждение за коррупционную деятельность в большинстве случаев передается в виде наличных, нигде не учтенных, денежных средств. Выявление таких поступлений возможно только путем осуществления контроля не только за доходами, но и за расходами сотрудников ОВД.

В этом случае существенно увеличится вероятность выявления участников коррупционных действий, что позволит обеспечить соблюдения принципа неотвратимости наказания. Кроме того, так можно добиться существенного снижения выгод участников коррупции, поскольку, продолжая находиться на службе, они не смогут тратить незаконно полученные денежные средства.

Существенное место в государственном антикоррупционном регулировании служебного поведения сотрудника ОВД занимает блок обязанностей, имеющих уведомительный характер:

а) уведомление о склонении к коррупционному нарушению;

б) уведомление о возникновении конфликта интересов;

в) уведомление об иной оплачиваемой работе.

Порядок исполнения указанных обязанностей урегулирован соответствующими ведомственными нормативными актами.

Уведомление о склонении к коррупционному правонарушению производится в соответствии с Приказом МВД РФ от 19 апреля 2010 года № 293. В день обращения в целях склонения к совершению коррупционного нарушения необходимо подать специальный документ, выполненный в произвольной форме либо в соответствии с примерным образцом, непосредственно представителю нанимателя (работодателя) в ходе личного приема, в исключительных случаях — на официальный сайт с использованием телекоммуникационной сети Интернет [4].

Обязанность предотвращения и урегулирования конфликта интересов распространена на сотрудников ОВД Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

В соответствии со статьей 10 Закона о противодействии коррупции под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) сотрудником ОВД, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми сотрудник ОВД, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями [1].

Процедуру уведомления работодателя определяет Приказ МВД России от 3 мая 2017 г. № 258 «Об утверждении Порядка уведомления сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России и работниками, замещающими отдельные должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, о возникновении личной заинтересованности при исполнении служебных (должностных, трудовых) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов».

Сотрудники, гражданские служащие и работники обязаны не позднее рабочего дня, следующего за днем, когда им стало известно о возникновении личной заинтересованности, представить представителю нанимателя (работодателю) в ходе личного приема или через кадровое подразделение подразделений центрального аппарата МВД России, территориальных органов МВД России, образовательных, научных, медицинских (в том числе санаторно-курортных) организаций системы МВД России, окружных управлений материально-технического снабжения системы МВД России, а также иных организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации, в письменном виде уведомление о возникновении личной заинтересованности при исполнении служебных (должностных, трудовых) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

При невозможности представления уведомления в установленный срок, по причине, не зависящей от сотрудника, гражданского служащего или работника, уведомление представляется не позднее следующего дня после ее устранения.

Уведомление, представленное непосредственно представителю нанимателя (работодателю), передается в подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений (лицу, ответственному за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) кадрового подразделения органа, организации, подразделения МВД России для незамедлительной регистрации.

При наличии материалов, имеющих отношение к обстоятельствам, изложенным в уведомлении, сотрудник, государственный служащий или работник представляет их вместе с уведомлением.

Представитель нанимателя (работодатель), если ему стало известно о возникновении у сотрудника ОВД личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения сотрудника являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов осуществляются также путем отвода или самоотвода сотрудника.

Непринятие сотрудником ОВД, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение в связи с утратой доверия [6].

Необходимо обратить внимание, что существование конфликта интересов имеет место не только в случае возможности получения материальной выгоды, но и при наличии иной личной заинтересованности, если она влияет на исполнение должностных обязанностей.

Например, В., являясь старшим инспектором группы дорожно-патрульной службы отделения государственной инспекции безопасности дорожного движения, с использованием своих должностных полномочий, по просьбе находившихся с ним в дружеских отношениях А. и Б., составил подложные документы о двух дорожно-транспортных происшествиях с целью получения последними страхового возмещения. На основании этих документов страховые компании произвели выплату А. и Б. соответствующих сумм.

После выявления данного нарушения В. был подвергнут внеочередной аттестации, по результатам которой привлечен к дисциплинарной ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия в случае непринятия сотрудником органов внутренних дел мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является.

В. обжаловал данное решение, ссылаясь на то, что не получил от своих действий никакой выгоды. Однако суд пришел к выводу, что В., не уведомив непосредственного руководителя (начальника) о поступившем ему

предложении по фальсификации документов о дорожно-транспортных происшествиях, допустил возникновение конфликта интересов, выразившегося в создании ситуации, при которой его личная заинтересованность повлияла на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им служебных обязанностей, и признал законным увольнение В. со службы [7].

Уведомление о иной оплачиваемой работе подается в соответствии с Приказом МВД РФ от 15 декабря 2014 года № 1110 непосредственному руководителю (начальнику) [4]. В соответствии с частью 4 статьи 32 Закона о службе в ОВД сотрудник по совместительству может заниматься только педагогической, научной и иной творческой деятельностью, которая не приводит к возникновению конфликта интересов и не влечет за собой ухудшение выполнения сотрудником обязанностей по замещаемой должности в органах внутренних дел.

Мы видим, что ведомственная регламентация соблюдения антикоррупционных ограничений и запретов разрабатывалась в течении длительного времени (в период с 2010 по 2017 годы), и в положениях принятых нормативных актов отсутствует единообразие и стройная система исполнения предусмотренных ограничений. Кроме того, личное уведомление уполномоченного руководителя (работодателя) не всегда возможно, в связи с организационными проблемами, а также зависимостью от непосредственного руководителя, который может быть участником коррупционной схемы.

Полагаем необходимым предусмотреть подачу уведомления с использованием глобальной сети Интернет. В целях реализации этой возможности необходимо разместить на сайте органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по субъекту Российской Федерации вкладку «Ограничения и запреты, предусмотренные Федеральным законом Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

На вкладке предусмотреть электронные формы для каждого вида уведомлений, заполнив графы которых сотрудник сможет надлежащим образом выполнить свои антикоррупционные обязанности. Указанный порядок также обеспечит тайну сохранения информации, сообщенной сотрудником, до окончания результатов проверки.

По мнению автора, эффективному выполнению вышеуказанных обязанностей мешает и недостаточная работа по правовому информированию сотрудников. Ежегодными планами проведения занятий по служебной подготовке регулярное доведение антикоррупционных нормативных актов не предусмотрено. По результатам проведенного нами опроса более 50 % молодых сотрудников, прослуживших менее одного года, не знают о существующем порядке уведомления. Решению этой проблемы может способствовать разработка «Антикоррупционного обязательства», в котором излагаются как ограничения, запреты и обязанности, так и порядок их реализации, а также ответственность в виде увольнения в связи с «утратой доверия». Данное обязательство должно составляться в двух экземплярах и подписываться сотрудником при поступлении на службу в органы внутренних дел, один из экземпляров выдаваться сотруднику под расписку.

Таким образом, повышению эффективности применения административно-правовых мер противодействия коррупции в органах внутренних дел может способствовать использование следующих методов:

- применение широкого спектра административно-правовых мер с превентивным потенциалом;
- формирование единообразной и четкой правовой регламентации порядка соблюдения сотрудниками ОВД антикоррупционных обязанностей;
- включение в механизм противодействия коррупции правовой пропаганды и агитации, использования возможностей телекоммуникационной сети «Интернет».

### Список литературы

1. О противодействии коррупции : Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений : приказ МВД РФ от 19 апреля 2010 года № 293 // СПС «КонсультантПлюс».

4. Об организации учета уведомлений об иной оплачиваемой работе : Приказ МВД РФ от 15 декабря 2014 года № 1110 // СПС «КонсультантПлюс».

5. Об утверждении Порядка представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, и работниками, замещающими эти должности : приказ МВД России от 05 апреля 2016 № 158 // СПС «КонсультантПлюс».

6. Об утверждении Порядка уведомления сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России и работниками, замещающими отдельные должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, о возникновении личной заинтересованности при исполнении служебных (должностных, трудовых) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов : приказ МВД России от 03 мая 2017 № 258 // СПС «КонсультантПлюс».

7. Обзор практики применения судами в 2014—2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции // СПС «КонсультантПлюс».

8. Результаты работы в сфере предупреждения коррупционных проявлений отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Прокуратуры Челябинской области за 2016 год // Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области. — URL: <http://www.chelproc.ru> (дата обращения 20.10.2017)

9. Карасев, В. Методы профилактики и противодействия коррупции / В. Карасев // Власть. — 2008. — № 8. — С. 109—112. — URL: <http://www.cyberleninka.ru> (дата обращения 20.10.2017)

10. Севрюгин, К. В. Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: административно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Тюмень, 2011. — 22 с.