

Научная статья
УДК 351.74

РОЛЬ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ФОРМИРОВАНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

Сергей Валерьевич Ненароков

Казанский юридический институт МВД России, Казань, Россия
ser21011@mail.ru

Аннотация. В статье раскрываются основные направления совершенствования института дисциплинарной ответственности, реализуемые с целью создания предпосылок для борьбы с коррупцией среди сотрудников полиции, определены причины совершаемых нарушений законности в органах внутренних дел, внутренние условия проявления коррупционного поведения среди сотрудников правоохранительных органов и т. д. Автором обосновывается применение института личного поручительства при принятии решений о назначениях руководящего состава, мер дисциплинарной ответственности сотрудников при прохождении службы в органах внутренних дел, а также личной ответственности за соблюдение служебной дисциплины в подразделениях.

Ключевые слова: сотрудник полиции, дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок, коррупция в органах внутренних дел, личная ответственность, личное поручительство.

Для цитирования: Ненароков С. В. Роль дисциплинарной ответственности в формировании антикоррупционного поведения сотрудников полиции // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2023. № 1 (99). С. 80–85.

Original article

THE ROLE OF DISCIPLINARY RESPONSIBILITY IN THE FORMATION OF ANTI-CORRUPTION BEHAVIOR OF POLICE OFFICERS

Sergey V. Nenarokov

Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Kazan, Russia
ser21011@mail.ru

Abstract. The article reveals the main directions of improving the institution of disciplinary responsibility implemented in order to create prerequisites for combating corruption among police officers, identifies the causes of violations of the rule of law in the internal affairs bodies, internal conditions for the manifestation of corrupt behavior among law enforcement officers, etc. The author substantiates the use of the institute of personal guarantee when making decisions on the appointment of senior staff, measures of disciplinary responsibility of employees during their service in the internal affairs bodies, as well as personal responsibility for compliance with official discipline in departments.

Keywords: police officer, disciplinary responsibility, disciplinary misconduct, corruption in the internal affairs bodies, personal responsibility, personal guarantee.

For citation: Nenarokov S. V. The role of disciplinary responsibility in the formation of anti-corruption behavior of police officers // Bulletin of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. No. 1 (99). P. 80–85.

Коррупция в системе органов внутренних дел является одной из наиболее острых

проблем. Так, по информации бюро Interfax, основанной на данных из доклада Генпроку-

рора Российской Федерации Игоря Краснова на заседании Совета Федерации, весомую долю коррупционных преступлений среди российских чиновников совершают сотрудники правоохранительных органов. Так, из 10879 должностных лиц, совершивших преступления коррупционной направленности в 2020 году, 17,4 % составили лица, занимавшие должности в правоохранительных органах (1897 человек)¹. По данным Главного информационного центра МВД России² в Российской Федерации в 2017 г. зарегистрировано 29634 коррупционных преступления, в 2018 г. – 30495, в 2019 г. – 30991, в 2020 г. – 31252, а в 2021 г. – 35564, что свидетельствует о незначительном росте коррупционной преступности.

В органах внутренних дел юридической ответственности за коррупционные правонарушения подлежат сотрудники, допустившие нарушения положений материального и процессуального законодательства в рамках исполнения должностных обязанностей, в основе которых лежит личная материальная заинтересованность. В указанных случаях сотрудники полиции могут быть привлечены к уголовной, материальной и дисциплинарной ответственности. Среди видов юридической ответственности дисциплинарная ответственность за коррупционные нарушения в органах полиции занимает особое место, так как дисциплинарные взыскания к сотруднику органов внутренних дел применяются значительно чаще, чем, например, меры административной и уголовной ответственности. [1, с. 11].

Среди причин, приводящих к нарушениям законности в ОВД, обычно выделяют социально-политические, экономические и социально-демографические. Не последнее место в этом ряду занимают проблемы, связанные с кризисом духовной сферы личности сотрудников полиции [2, с 382–384].

Так, в числе условий, влияющих на увеличение количества фактов коррупционного поведения среди сотрудников правоохранительных органов, обычно выделяют недостаточное социальное обеспечение, невысокое денежное содержание, несправедливые управленческие решения и распоряжения руководителей и недостаточную степень правовой защиты личного состава полиции. Перечисленное не создает почвы для здоровой конкуренции на рынке труда правоохранительных структур. Кроме того, немаловажными негативными факторами также являются сложность бюрократических процедур, ненадлежащее нормативное регулирование деятельности органов внутренних дел, недостаточный контроль за системой ОВД, осуществляемый общественными организациями и иными элементами гражданского общества, слабо выстроенный прокурорский надзор, невысокая эффективность деятельности Федеральной службы безопасности России. Существующая система штрафов, несомненно, провоцирует коррупционные проявления граждан с целью уклонения от них при помощи взяток, предлагаемых сотрудникам полиции. В некоторых случаях проявления коррупционного поведения руководящего состава и некоторых сотрудников, связанных между собой коррупционными связями и занимающихся коммерческой деятельностью, также могут крайне негативно сказаться на коррупционной ситуации в полиции в целом. Однако, необходимо отметить, что не во всех случаях причинами нарушения законности являются недобросовестное отношение сотрудников полиции к исполнению должностных обязанностей, проявляющееся в поверхностном изучении служебной документации должностными лицами, некомпетентность сотрудников, недобросовестное отношение

¹ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Игоря Краснова в Совете Федерации 23 апреля 2021 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации / URL: <https://www.newsru.com/russia/24apr2021/genproc.html> (дата обращения: 02.07.2022).

² Состояние преступности в России 2017–2020 гг. // Министерство внутренних дел Российской Федерации. ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» / URL: <http://10.5.0.15/onti/now.html> (дата обращения: 02.07.2022).

сотрудников дежурных частей к выполнению требований нормативных документов, регламентирующих порядок приема и регистрации заявлений и сообщений граждан о противоправных действиях [3, с. 34]. Хотя перечисленные обстоятельства, несомненно, присутствуют в работе полиции, но нельзя упускать из виду и такой существенный фактор, провоцирующий нарушения законности, как недостаточное нормативное правовое регулирование ее деятельности, в котором можно выделить следующие особенности. Во-первых, система правового регулирования деятельности полиции включает в себя значительное количество различных нормативно-правовых актов. Такая объемная правовая база необходима для обеспечения различных направлений работы в полиции и связана, прежде всего, с ее сложностью. Во-вторых, в нормативно-правовом регулировании деятельности полиции преобладающее значение имеют подзаконные правовые акты, т. е. такое регулирование осуществляется преимущественно в рамках ведомственных нормативно-правовых актов.

Повысить эффективность ведомственного нормотворчества возможно путем повышения качества подготовки принимаемых актов. Для достижения указанных целей и обеспечения единства применения ведомственных правовых актов в подразделениях полиции приказом МВД России от 25 августа 2017 г. № 680 утверждено Положение о мониторинге правоприменения в системе МВД России. Одной из основных целей мониторинга является определение случаев неверного толкования законодательства при применении нормативно-правовых актов на практике.

Кроме перечисленных, в практической деятельности выявлено достаточное количество неблагоприятных факторов, с которыми напрямую влияют на эффективность деятельности полиции. Среди них можно

назвать такие факторы, как недостаточное внимание к качеству профессиональной подготовки руководителей, что приводит к недостаточному контролю со стороны начальников за деятельностью подчиненных, ухудшению взаимоотношений в коллективе, снижению добросовестного отношения к службе. Так, у сотрудников формируется устойчивая установка на отрицание общественных ценностей, что создает ситуацию, когда сотрудник полиции ставит личные интересы выше интересов органов внутренних дел. Такая установка зачастую провоцирует сотрудника на нарушение служебной дисциплины и даже в некоторых случаях ведет к проявлениям коррупционного поведения.

В настоящее время некоторые меры, связанные с предотвращением коррупционных проявлений в органах внутренних дел уже приняты. Например, используется институт личного поручительства при поступлении на службу, а также принятии решений о назначениях руководящего состава¹. На сегодняшний день институт личного поручительства является важным инструментом осуществления кадровой политики органов внутренних дел, посредством реализации которого решается целый ряд важнейших задач, таких как укрепление служебной дисциплины и законности в полиции, предупреждение происшествий и правонарушений с участием сотрудников органов внутренних дел, формирование эффективного руководящего ядра в кадровых подразделениях полиции, ослабление утечки кадров, усиление ответственности начальствующего состава и других должностных лиц полиции за кадровые решения, уменьшение коррупционной составляющей и оптимизация порядка отбора граждан на службу в полицию. Особую важность приобретает выявление возможных коррупционных связей сотрудников. Личное поручительство предполагает получение письменного обязательства

¹ 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 г. № 342-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» / URL: www.consultant.ru (дата обращения: 02.07.2022).

от действующего сотрудника о том, что он готов поручиться за гражданина, поступающего на службу в полицию, за соблюдение им ограничений, предусмотренных для сотрудников полиции федеральным законом. Однако до настоящего времени на законодательном уровне не принято положение об ответственности действующего сотрудника, поручившегося за вновь поступившего в полицию гражданина. На первый взгляд такой подход может казаться несправедливым, так как это противоречит существующему положению об индивидуальности ответственности. Каждый должен нести ответственность за непосредственно совершенные деяния. Однако в практике деятельности полиции существует порядок, согласно которому действующие сотрудники обязаны нести ответственность за действия вновь принятых сотрудников, соблюдение ими установленных правил и запретов. Несоблюдение установленных запретов и ограничений сотрудником будет расцениваться как совершение дисциплинарного проступка, а при нарушении сотрудником некоторых предусмотренных законом запретов возможно расторжение контракта с ним. Такая правовая норма призвана определить ответственность действующего сотрудника за вновь принятых на службу на основании его поручительства и, несомненно, сделает возможным создание условий для оптимизации и повышения эффективности применения института личного поручительства в полиции. Таким образом, институт личного поручительства реализует возможность наиболее достойным и перспективным гражданам, которые соблюдают закон и уважают интересы службы, а не только личные интересы, поступить на службу в органы внутренних дел.

В настоящее время вновь назначенные на должность сотрудники полиции контролируются со стороны подразделений собственной безопасности. Активно используются устройства типа «полиграф» для определения психофизиологических показателей состояния сотрудников при прохождении службы в органах внутренних дел. Указанный способ призван улучшить систе-

му отбора кандидатов при поступлении на службу, в том числе и при поступлении в образовательные организации МВД России.

В рамках осуществления отбора кандидатов на службу в органы внутренних дел обращается особое внимание на профессиональные и личностные качества. Кроме того, на первый план выходит ведение воспитательной работы в служебном коллективе в целях разъяснения негативного влияния коррупционного (недобросовестного) поведения отдельных сотрудников. В настоящее время начальники полиции несут личную ответственность за соблюдение служебной дисциплины в подразделениях, в их обязанности входит организация воспитательной работы с подчиненными с участием руководителей всех уровней. Важно создать комплексную систему по контролю за служебной дисциплиной и соблюдением законности, вести постоянную профилактическую работу с подчиненными с привлечением заинтересованных руководителей отделов и служб. По смыслу закона при этом не требуется конкретизации должности и вида государственной службы [4, с. 86].

Преимуществом при достижении морально-этических стандартов службы в органах внутренних дел должна пользоваться специально созданная комиссия по профессиональной этике и служебной дисциплине. Так, в практике Министерства внутренних дел по Республике Татарстан ведется работа по повышению эффективности деятельности в рамках формирования и подготовки кадрового резерва. В Татарстане внедрена пятиступенчатая система психологического отбора и подготовки претендентов на должности начальствующего состава с последующим их выдвижением, чтобы обеспечить наиболее подготовленных и коррупционно устойчивых сотрудников назначением на соответствующие должности. Практика МВД по Республике Татарстан основана на применении иностранного опыта борьбы с коррупцией, который сводится к следующим принципиальным позициям:

1. Общественный контроль становится основополагающим критерием оценки де-

тельности органов внутренних дел. Деятельность полиции должна находиться под постоянным общественным контролем.

2. Необходимо поддерживать на высоком профессиональном уровне реализуемую систему отбора кандидатов на службу в полицию с принципиальным отношением к тем, кто не прошел отбор, с последующим отказом в приеме на службу.

3. Необходимо поддерживать престиж службы, создавая положительный образ сотрудника полиции.

4. Полицейская служба должна строго регулироваться действующим законодательством. За совершение дисциплинарных проступков сотрудник полиции должен быть подвергнут неотвратимому дисциплинарному взысканию, вплоть до увольнения из органов внутренних дел.

В современных условиях в системе органов внутренних дел Российской Федерации важное значение приобретают нормативные правовые документы, регламентирующие основополагающие направления борьбы с коррупцией. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ определяет направления ее снижения, организационные основы противодействия, а также уменьшение степени негативного воздействия ее на общество. Так, ст. 8 указанного ФЗ устанавливает, что в случае если сотрудником не выполняются обязанности, предусмотренные ч. 1 данной статьи, то налицо правонарушение, влекущее освобождение указанного лица от должности, либо оно может быть привлечено к иным видам дисциплинарных взысканий по законам Российской Федерации. Кроме

того, ст. 6 рассматриваемого Закона определяет в качестве санкции увольнение или какое-то иное дисциплинарное взыскание. Кроме того, следует обратить внимание: освобождение от должности не равносильно увольнению, что мы видим из содержания ч. 1 ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»². Ст. 8 ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет не возможность применения иных дисциплинарных взысканий, а необходимость привлечения к «иным видам дисциплинарной ответственности».

Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ определяет, что служебная дисциплина в ОВД представляет собой соблюдение сотрудниками законодательства Российской Федерации, включающего в себя требования Присяги, контракта, а также приказов, распоряжений и инструкций МВД России, нижестоящих руководителей и установленных ими правил. Данное определение дает понимание, что нарушение служебной дисциплины может выражаться в несоблюдении сотрудниками ОВД возложенных на них обязанностей и ограничений. Несоблюдение требований ст. 17 ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не может быть квалифицировано для сотрудников органов внутренних дел в качестве такового, следовательно, применение санкций дисциплинарной ответствен-

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» / URL: www.consultant.ru (дата обращения: 02.07.2022).

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» / URL: www.consultant.ru (дата обращения: 02.07.2022).

³ 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 г. № 342-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» / URL: www.consultant.ru (дата обращения: 02.07.2022).

ности в данном случае будет считаться неправомерным.

Несмотря на вышеизложенное, следует отметить, что решение проблемы коррупции в ОВД предполагает принятие комплексных мер, основанных на глубоком понимании экономических причин и психологических процессов, происходящих в коллективах сотрудников органов внутренних дел. Экономические факторы несомненно являются основополагающими предпосылками коррупционных правонарушений, однако путем усиления мер дисциплинарной ответственности возможно эффективно вести профилактику коррупции в органах внутренних дел. Прежде всего, необходимо ужесточить условия кадрового отбора кандидатов на службу в органах внутренних дел с целью исключения лиц, склонных к коррупции, усилить системную ротацию кадров, особенно на должностях руководящего состава, усилить работу в направлении выявления фактов конфликта интересов по

принципам «землячества» и «кумовства», а также усилить общественный контроль за деятельностью полиции. В целях усиления социальной направленности органов внутренних дел необходимо внедрение системы дифференцированного финансового вознаграждения за высокие показатели служебной деятельности; эффективное и быстрое решение жилищного вопроса сотрудников; создание справедливой системы компенсации за сверхурочную работу и т. д.

Таким образом, следует признать важную роль дисциплинарной ответственности в формировании антикоррупционного поведения сотрудников полиции. Однако существует необходимость совершенствования системы нормативного правового регулирования дисциплинарной ответственности для исключения существующих пробелов и совершенствования правоприменительной практики применения мер дисциплинарной ответственности в целях профилактики коррупционных правонарушений в органах внутренних дел.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бялт В. С. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
2. Мальцев Е. П. Нарушение служебной дисциплины сотрудниками органов внутренних дел: актуальность проблемы, причины и некоторые пути ее решения // Молодой ученый. 2012. № 12. С. 382–384.
3. Мехович А. М., Мордовец А. С., Силантьева А. В. Законность и уважение прав человека в деятельности органов внутренних дел // Правоведение. 1999. № 3. 162 с.
4. Малков В. П. Назначение наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью // Военно-юридический журнал. 2006. 324 с.

REFERENCES

1. Byalt V. S. Disciplinary responsibility of employees of internal affairs bodies: dis. ... cand. legal sciences. M., 2011. (In Russ.)
2. Maltsev E. P. Violation of service discipline by employees of internal affairs bodies: the relevance of the problem, causes and some ways to solve it // Young scientist. 2012. No. 12. P. 382–384. (In Russ.)
3. Mekhovich A. M., Mordovets A. S., Silantieva A. V. Legitimacy and respect for human rights in the activities of internal affairs bodies // Jurisprudence. 1999. No. 3. 162 p. (In Russ.)
4. Malkov V. P. Punishment in the form of deprivation of the right to hold certain positions or engage in certain activities // Military legal journal. 2006. 324 p. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 28.07.2022; одобрена после рецензирования 30.09.2022; принята к публикации 24.03.2023.

The article was submitted 28.07.2022; approved after reviewing 30.09.2022; accepted for publication 24.03.2023.