

УДК 343.35

К ВОПРОСУ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В ПОЛИЦИИ И ВОЙСКАХ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Александр Иванович Казак, начальник группы Дальневосточного центра материально-технического обеспечения Росгвардии

E-mail: Kai782104@mail.ru

В статье рассматривается проблема противодействия коррупции в среде сотрудников полиции и войск национальной гвардии (Росгвардии). Автор указывает на рост коррупционных преступлений в указанных подразделениях, а также на значительный ущерб, причиняемый государству в результате их совершения, несмотря на ежегодное обновление антикоррупционного законодательства, делает акцент на необходимости ужесточения наказания за совершение преступлений коррупционной направленности, на высокой латентности преступлений, а также предлагает ряд мер по совершенствованию деятельности подразделений собственной безопасности в борьбе с коррупцией.

Ключевые слова: Росгвардия, коррупция, латентность, профилактика, антикоррупционное законодательство, ущерб, наказание.

ON THE ISSUE OF COMBATING CORRUPTION IN THE POLICE AND TROOPS OF THE NATIONAL GUARD OF THE RUSSIAN FEDERATION

Alexander Ivanovich Kazak, Head of the group of the Far Eastern Logistics Center of the Russian Guard

The article deals with the problem of combating corruption among police officers and troops of the National Guard (Rosgvardiya). The author points to the growth of corruption crimes in these units, as well as significant damage caused to the state as a result of their commission, despite the anti-corruption legislation improving every year, emphasizes the need to toughen penalties for corruption-related crimes, the high latency of crimes, and also suggests a number of measures to improve the activities of own security units in the fight against corruption.

Keywords: National Guard, corruption, latency, prevention, anti-corruption legislation, damage, punishment.

Коррупция как негативное социальное явление присутствует в любом обществе и представляет собой реальную социальную действительность, отражает происходящие в обществе процессы, охватывает все общество в целом, является законченной институциональной системой и находится вне правовой модели социальной практики [9, с. 10]. Коррупция поражает различные уровни государственного управления и сферы общественной жизни. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации коррупция отнесена к числу основных угроз государственной и общественной безопасности. Это обуславливает необходимость углубленного исследования данного феномена.

Преступления коррупционной направленности посягают на важнейшие государственные институты, авторитет и ключевые направления деятельности государства. На протяжении многих лет вопросам искоренения коррупции в органах государственной власти уделяется большое внимание, а с недавнего времени – и в Росгвардии. Об этом свидетельствует интенсивно развивающееся российское законодательство о противодействии коррупции.

За последние 15 лет принято множество федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, направленных на борьбу с коррупцией. Вместе с тем каждые два-три

года президент утверждает Национальный план противодействия коррупции. Очередной план на 2021–2024 годы утвержден Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. № 478. Кроме того, в Росгвардии разработаны и приняты ведомственные и локальные документы, направленные на борьбу с коррупцией.

Однако, как представляется, недостатком сегодняшней российской антикоррупционной политики является ее практическая оторванность от воздействия на причины [4] и условия, которые порождают коррупцию или, по крайней мере, ее стимулируют. В результате противодействие коррупции приобретает бессистемный и (или) имитационный характер [3].

Несмотря на принимаемые меры, статистические данные свидетельствуют о наличии большого количества преступлений коррупционной направленности как среди сотрудников полиции, так и войск национальной гвардии.

Так, в 2017 г. органами военной прокуратуры выявлено свыше 1 500 нарушений законодательства о противодействии коррупции, в том числе связанных с сокрытием сведений о доходах и расходах. По документам прокурорского реагирования привлечены к дисциплинарной ответственности 140 должностных лиц, из них 86 – получили предостережение прокуроров о недопустимости нарушения закона. В результате совершенных военнослужащими преступлений причиненный государству материальный ущерб составил 1 млрд 187 млн руб.

Наибольший материальный ущерб Росгвардии причиняют преступления, совершаемые должностными лицами, отвечающими за заключение государственных контрактов на поставку в войска материальных ценностей и оказание коммерческих услуг. Материальный ущерб от преступных действий вышеуказанных должностных лиц превысил 1 млрд руб., что составило 85 % от общего ущерба, причиненного государству [5]. В 2017 г. Счетной палатой Российской Федерации было выявлено 2178 нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок, осуществляемых в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», на общую сумму 104,6 млрд руб. [10]. Не всегда эти нарушения связаны с хищением средств. Проверки выявляют несоблюдение ряда обязательных законодательных процедур при совершении государственных заказов, при том что сами закупки осуществлялись государственными и муниципальными заказчиками без преследования корыстного мотива [8].

Исходя из изложенного, становится понятной необходимость совершенствования системы ведомственного контроля в сфере закупок, который следует осуществлять не только через проведение ревизий, тем самым выявляя уже совершенные правонарушения, но и путем расширения функций подразделений собственной безопасности на этапе планирования и осуществления закупок. Кроме того, положительно сказались бы разработка и внедрение единого учебного пособия по организации и проведению закупок государственными заказчиками для работников (сотрудников) контрактной службы и сотрудников собственной безопасности с подробным изложением практических примеров характерных признаков «заинтересованных» закупок, ошибок, допускаемых исполнителями при разработке аукционной документации.

В войсках национальной гвардии по итогам 2019 г. учтено 720 преступлений (2018 г. – 764 преступления), при этом преступлений, причинивших государству имущественный вред, – 123 (2018 г. – 153). Совершены они следующими категориями личного состава войск национальной гвардии: военнослужащими – 107 (2018 г. – 125), сотрудниками – 14 (2018 г. – 24), служащими – 2 (2018 г. – 4) [6]. В 2021 г. сохранялась тенденция к росту преступлений коррупционной направленности (с 184 до 292, на 58 %), в числе которых взяточничество (165, на 57 %), мошенничество (61, на 20 %), превышение, злоупотребление, должностной подлог (11, на 4 %), другие (8, на 3 %). В подразделениях лицензионно-разрешительной работы рост преступности составил 67 % (с 21 до 35), почти каждое третье уголовное деяние связано с получением взяток или посредничеством во взяточничестве [7].

Количество преступлений, в том числе коррупционной направленности, совершенных военнослужащими и сотрудниками полиции Росгвардии в 2017–2020 гг.

Год	Число преступлений, совершенных:		Число преступлений коррупционной направленности
	военнослужащими	сотрудниками полиции	
2017	13	17	2
2018	32	9	6
2019	19	17	10
2020	23	11	10

Как показывают исследования, коррупционные преступления характеризуются высокой латентностью. Например, С. М. Иншаков указывает число 59 % и более. Сопоставляя данные ГИАЦ МВД России и военной прокуратуры в Дальневосточном федеральном округе в период с 2015 по 2020 г., а также опираясь на исследование С. М. Иншакова, приведем следующие показатели (см. диагр.): за совершение преступлений коррупционной направленности привлечены к уголовной ответственности сотрудники полиции: в ЕАО – более 20, с учетом предполагаемой латентности – 38; в Республике Саха (Якутия) – более 65 (123); в Республике Бурятия – более 43 (81); в Магаданской области – более 8 (15); в Камчатском крае – более 24 (45); в Хабаровском крае – более 118 (224).

На наш взгляд, высокая латентность обусловлена, как правило, стремлением руководства территориальных органов не доводить до суда выявленные преступления, а увольнять сотрудников (военнослужащих) на этапе дознания и служебной проверки. В связи со спецификой учета преступлений (коррупционные преступления стоят на особом контроле у руководства органов исполнительной власти) коррупционные преступления учитываются как преступления общеуголовной направленности, для снижения показателей.

Следует отметить, что определения преступления коррупционной направленности уголовное законодательство не дает, но правоприменитель, как известно, руководствуется специальным перечнем и относит в разряд коррупционных следующие преступления: 1) получение взятки (ст. 290 УК РФ); 2) дача взятки (ст. 291 УК РФ); 3) посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ); 4) мелкое взяточничество (ст. 291.2 УК РФ); 5) злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ); 6) коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ); 7) посредничество в коммерческом подкупе (ст. 204.1 УК РФ); 8) мелкий коммерческий подкуп (ст. 204.2 УК РФ); 9) иные виды незаконного использования служебного положения (мошенничество – ст. 159 УК РФ; присвоение или растрата – ч. 4 ст. 160 УК РФ; служебный подлог – ст. 292 УК РФ; злоупотребление служебным положением – ст. 285 УК РФ; нецелевое расходование бюджетных средств – ч. 1 ст. 285.1 УК РФ; превышение служебных полномочий – ч. 1 ст. 286 УК РФ; халатность – ст. 293 УК РФ; провокация взятки, коммерческого подкупа либо подкупа в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд – ст. 304 УК РФ; подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков – ст. 327 УК РФ; и др.) [1].

А вот, например, Уголовный кодекс Китайской Народной Республики в ст. 382–384 гл. 8 четко определяет понятие коррупции и виды наказания за нее, максимальное из которых – смертная казнь или бессрочное лишение свободы и конфискация имущества, за взяточничество предусматривается наказание в виде бессрочного лишения свободы и конфискации имущества [13]. Казахский законодатель определил перечень коррупционных преступлений в Уголовном кодексе Республики Казахстан и отнес конфискацию имущества и пожизненное лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью

к основным видам наказания [14]. Максимально возможное наказание, предусматриваемое российским уголовным законом за получение взятки (ч. 5 ст. 290 УК РФ), – штраф в размере от 2 до 4 млн руб. или в размере заработной платы осужденного за период от 2 до 4 лет, или в размере от 70 до 90-кратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 10 лет либо лишение свободы на срок от 7 до 12 лет со штрафом в размере до 60-кратной суммы взятки или без такового и с лишением права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью на срок до 10 лет или без такового. При этом назначение наказания в виде кратных взятке штрафов – крайне редко применяемая мера, более того, еще и малопродуктивная. Так, по статистике Судебного департамента за 2020 г.,* из 12669 осужденных 24 человека приговорены по ч. 5 ст. 291 УК РФ, к реальному сроку – 14 человек, к конфискации имущества – 1, к судебному штрафу – 0. Кроме того, по данным ФССП, суммарный долг по штрафам, назначенным осужденным за коррупцию, превысил в 2020 г. 31 млрд руб. [11].

Это свидетельствует о необходимости пересмотра уголовного закона в сторону конкретизации и ужесточения ответственности. Представляется конструктивной позиция китайского законодателя, обозначенная им в ст. 395 УК КНР: «Государственные служащие, стоимость имущества которых или расходы которых заметно превышают величину законных доходов, и это превышение составляет значительную сумму, могут быть обязаны объяснить источник доходов. При невозможности подтверждения законности доходов сумма, составляющая разницу, считается незаконно полученной. В этом случае следует наказание лишением свободы на срок до 5 лет или краткосрочным арестом, а излишки имущества подлежат взысканию» [13]. Эта статья соответствует ст. 20 Конвенции ООН против коррупции, рекомендующей криминализировать так называемое незаконное обогащение.

Рассматривая вопрос об ответственности за совершение преступлений, в том числе коррупционных, приведем точку зрения профессора В. А. Номоконова: «... в Уголовном кодексе из целого ряда статей убрали минимальные пределы наказания, чем безбрежно увеличили широту дискреционных полномочий судей. Плюс к этому судья получил право по своему усмотрению менять категорию тяжести преступления, что ранее было недопустимо. Из системы наказаний исключили конфискацию. Через три года ее снова ввели, но все-таки не как меру наказания, что вызывает недоумение. Наказание до 8 лет лишения свободы суд может назначать условно, в том числе (но эта практика не была узаконена) по делам коррупционеров» [4].

Попытки пересмотреть санкции неоднократно предпринимались отечественным законодателем. Однако, несмотря на громкие высказывания о необходимости ужесточения ответственности за совершение преступлений коррупционной направленности, дальше «деклараций» в этом направлении он не продвинулся.

МВД России в 2019 г. был проведен социологический опрос об оценке эффективности применяемых антикоррупционных мер, направленных на предупреждение и профилактику коррупционных проявлений. В опросе участвовали 38 178 респондентов. Большая часть опрошенных (80 %) считают серьезной проблему коррупции в современной России и прогресса в борьбе с ней не видят; 86,8 % респондентов одобряют государственную политику по ужесточению мер в отношении коррупционеров. Респонденты также считают, что уровень коррупции высокий и выше среднего в таких сферах, как государственная и муниципальная собственность – 78 %, правоохранительная система – 77 %, государственный и муниципальный контроль/надзор – 75 %, судебная система – 74 %, ЖКХ и государственные/муниципальные услуги – по 63 % [12].

По мнению В. А. Номоконова, только комплексный подход к разрешению проблем, связанных с коррупцией, позволит искоренить негативные ее тенденции и проявления. Целесообразно

* Основные статистические показатели состояния судимости в России за 2008–2020 годы. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79/>

разрешать эти вопросы не только на уровне законодательства, но и в плане организации правоприменительной деятельности. Необходимо особое внимание уделять исследованию особенностей причин коррупции, коррупциогенных отношений и факторов как системы [3].

Как известно, в структуру Росгвардии входят подразделения, созданные для противодействия и профилактики преступности среди полицейских и военнослужащих войск национальной гвардии – главные управления (управления, отделы) собственной безопасности. Эти подразделения имеют обособленный (закрытый) характер с весьма размытыми обязанностями сотрудников и недостаточно конкретизированными задачами. «Неосвязаемость» работы сотрудников не идет на пользу интересов службы. Недоведение результатов работы этих подразделений до личного состава министерства, по нашему мнению, также не способствует формированию у сотрудников нетерпимости к коррупции.

Не менее важным направлением в области реализации мер специально-криминологического предупреждения преступности остается совершенствование работы с личным составом, где первостепенное значение должно получить улучшение системы специальной подготовки и обучения кадров.

В 2021 г. Главным военно-политическим управлением Росгвардии в 80 субъектах Российской Федерации был проведен мониторинг социального благополучия личного состава, в ходе мониторинга было опрошено 15028 респондентов. Результаты исследования показали, что уровень привлекательности службы продолжает снижаться. Подавляющая часть опрошенных (81,7 %) оценивают повышение денежного довольствия с 1 октября 2021 г. как незначительное; 22,4 % подтвердили, что среднемесячный доход на одного члена семьи (с учетом всех реальных доходов всех членов семьи) составляет не многим более 12 тыс. руб. – минимального размера оплаты труда*. В связи с этим предлагаем:

– возобновить индексацию окладов по должности и воинскому (специальному) званию денежного довольствия полиции, военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии;

– в системе оплаты труда (денежного довольствия) взять за пример обеспечение денежным довольствием военнослужащих Министерства обороны Российской Федерации, а также использовать аналогичные меры по противодействию коррупции, введенные в действие Указом Президента Российской Федерации от 8 мая 2001 г. № 528 «О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов»;

– часть 6 ст. 2 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дополнить текстом следующего содержания: «8) ежемесячная поощрительная выплата по противодействию коррупции всем категориям сотрудников – в размере до 60 процентов от должностного оклада; для подразделений собственной безопасности – до 200 процентов от должностного оклада»;

– подпункт 11 п. 18 разд. III «Ежемесячные дополнительные выплаты» в приказе Росгвардии от 26 сентября 2017 г. № 406 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием лиц, имеющих специальное звание полиции и проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации, а также предоставления им отдельных выплат» изложить в следующей редакции: «11) в структурных подразделениях центрального аппарата Росгвардии, в территориальных органах Росгвардии, органах управления оперативно-территориальных объединений, в подразделениях (органах) и организациях войск национальной гвардии, дислоцированных в Московской области, Дальневосточном федеральном округе, – 60 процентов должностного оклада»; пункт 21 указанного приказа дополнить словами «Ежемесячная поощрительная выплата по противодействию коррупции всем категориям сотрудников – в размере до 60 процентов от должностного оклада; для подразделений

* О направлении обзора: письмо ФС ВНИГ РФ от 18.01.2022 № 14/106.

собственной безопасности – до 200 процентов от должностного оклада»; пункт 34 приказа дополнить: «34¹. Ежемесячная поощрительная выплата по противодействию коррупции не выплачивается в случаях, указанных в п. 34 настоящего приказа, и подлежит возмещению сотрудником государству за период не менее года, а при совершении преступлений или дисциплинарных проступков коррупционной направленности – с даты совершения противоправного деяния, установленного и доказанного постановлением суда (обвинительным приговором). Аналогичные изменения внести в приказ Росгвардии от 18 сентября 2017 г. «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации»;

– утвердить Наставление об организации работы подразделений собственной безопасности Росгвардии, включив обязанность непосредственного контроля курирующим сотрудником в составе контрактной службы финансово-хозяйственной деятельности учреждений и непосредственной экспертизы проектов аукционной документации на осуществление закупок товаров, работ и услуг для муниципальных и государственных нужд на предмет «чистоты» осуществляемой (планируемой) сделки (закупки);

– часть 1 ст. 99 «Контроль в сфере закупок» Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» дополнить п. 4: «4) подразделения собственной безопасности федеральных органов исполнительной власти»;

– доводить результаты работы подразделений собственной безопасности до личного состава на служебных совещаниях поквартально.

В общем и целом следует поддержать позицию отечественных криминологов, предлагающих всему обществу объединиться в противодействии коррупции. «Получается, что коррупция – это мерзопакостное явление «должностного порядка». Весь остальной люд, участвующий в этом, представляется безгрешным. Достаточно посмотреть соответствующую массово-информационную продукцию, чтобы убедиться в безжалостном бичевании коррумпированных чиновников. Но коррумпируем-то их мы – кто-то реально (подкупая, посредничествуя), кто-то толерантно (терпимо относясь к взяточничеству, молча возмещая коррупционные расходы в сфере торговли, услуг), не понимая, не вникая в смысл происходящего» [2, с. 3]. «Борьбу с коррупцией надо начинать с самих себя и действовать вместе всем, кому «за державу обидно», и сверху, и снизу, оттесняя коррупционеров на обочину жизни» [3].

Литература

1. О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности: указание Генпрокуратуры России № 738/11, МВД России № 3 от 25.12.2020. Перечень № 23. URL: <http://base.garant.ru>.
2. Горшенков Г.Н. Коррупция как криминологическая категория // Российский журнал экономики и права. 2021. Т. 15. № 3.
3. Номоконов В.А. Коррупциогенные факторы в сфере образования // Сборник научных статей по материалам IV Сибирского антикоррупционного форума. Красноярск, 2018. С. 42–46.
4. Номоконов В.А. Коррупция и Россия: кто кого? // Утро России. 2019.12 дек.
5. О преступлениях, совершенных должностными лицами войск национальной гвардии Российской Федерации с использованием своего служебного положения из корыстной или иной личной заинтересованности в 2017 году: обзор от 24.01.2018 № 1/500 / ФС ВНГ РФ.
6. О причинах и условиях, способствовавших совершению преступлений, причинивших государству имущественный вред, а также оценки принимаемых руководством организаций (подразделений, органов) войск национальной гвардии Российской Федерации по профилактике данной категории правонарушений: обзор от 29.01.2020 № 1/814 / ФС ВНГ РФ.
7. О состоянии воинской и служебной дисциплины и правопорядка в войсках национальной гвардии Российской Федерации в 2020 году: обзор от 01.02.2021 № 1/840 / ФС ВНГ РФ.
8. Петухов А. В. Антикоррупционная образовательная среда: теория и практика // Антикоррупционная политика в сфере государственных и муниципальных закупок. Саранск, 2020. С. 176–198.
9. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.

10. Контрактная система в сфере закупок требует оптимизации: доклад Общественной палаты Российской Федерации от 25.04.2018. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/News/32996?sphrase_id=9913565.
11. Мингазов С. Осужденные за взятки задолжали государству 31 млрд штрафов // Forbes Staff/ URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/finansy-i-investicii/417963>.
12. Результаты проведения социологического опроса об оценке эффективности применяемых анти-коррупционных мер // Министерство внутренних дел Российской Федерации, 2019. URL: <https://мвд.рф/anticorr/opros-anticorr>.
13. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики. URL: [http://ru.china-embassy.org/rus/zfhz/zgflyd/t1330730.htm\(2016/01/11\)](http://ru.china-embassy.org/rus/zfhz/zgflyd/t1330730.htm(2016/01/11)).
14. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V (с изм. и доп. по состоянию на 02.07.2021). Глава 15. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252.