

На правах рукописи

ЛОМОВ Александр Михайлович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ
ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность: 12.00.14 – административное право; финансовое пра-
во; информационное право**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень - 2009

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

Научный руководитель: заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
Севрюгин Виктор Егорович

Официальные оппоненты: заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор ***Майоров Владимир Иванович***

кандидат юридических наук
Вершинин Виктор Иванович

Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Челябинский государственный университет»

Защита состоится 27 июня 2009 г. в 10-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при государственном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, Зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан ____ мая 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук,
профессор

В.Д. Плесовских

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью поиска, выработки эффективных административно-правовых «рычагов» противодействия коррупции в органах внутренних дел России.

Происходившие в последние годы в Российской Федерации кардинальные изменения различных сторон жизни породили множество проблем в социально-экономической, культурной и правовой сферах жизнедеятельности россиян.

В этих условиях масштабы коррупции стали настоящей угрозой для национальной безопасности России. Так, по некоторым данным коррупция обходится стране ежегодно в 6 - 7% от внутреннего валового продукта, что повышает риск прекращения экономического роста страны (ущерб составляет около 7 трлн. рублей)¹.

Ежегодно в Российской Федерации выявляются десятки тысяч преступлений коррупционной направленности. Например, только в прошедшем году поставлено на учет 40473 преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

В производстве у сотрудников органов предварительного расследования находилось 21015 уголовных дел по преступлениям, предусмотренным главой 30 УК Российской Федерации. Большинство из них приходится на органы внутренних дел (18550), прокуратуры (1953), федеральной службы безопасности (249), федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков(59)².

Однако данная статистика отражает только «верхушку» реальной коррупции в России, так как преступления этой категории в силу целого ряда объективных и субъективных причин являются латентными.

Негативные последствия этого явления определяют появление деструктивных процессов функционирования нашего государства.

«Расширяется» теневая экономика, нарушаются конкурентные рыночные механизмы, неэффективно используются бюджетные средства, закрепляется и увеличивается имущественное неравенство среди населения, дискредитируется право, увеличивается социальная напряженность в обществе, уменьшается доверие к власти, падает престиж государства на международной арене.

Отдельным направлением здесь выступает коррумпированность правоохранительных органов. Именно это явление несет в себе повышенную

¹ См.: Большаков А.А. Юристы сказали: «Да»//«Новости недвижимости» №37 от 20.10.2008

² См.: Сборник по России о результатах работы правоохранительных (правоприменительных) органов по борьбе с преступлениями, совершенными с использованием служебного положения должностными лицами, государственными служащими и служащими органов местного самоуправления, а также лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации за январь - декабрь 2008 г. // ГИАЦ МВД России, 2009.

опасность, поскольку способствует укреплению организованной преступности, ее сращиванию с коррумпированными группами чиновников и предпринимателей, проецирует принципы противоправного поведения, дестабилизирует нормальное функционирование всех органов власти.

Вопрос о причинах противоправного поведения сотрудников различных правоохранительных ведомств, в том числе милиции, в юридической и научной литературе изучен достаточно хорошо.

Тем не менее, имеющиеся обобщения как комплексных, так и отдельных проблемных аспектов выявления и предупреждения данного вида коррупционного поведения, чаще всего не заканчиваются конкретными предложениями по изменению ситуации.

При этом, как правило, недостаточно уделяется внимания изучению именно административно-правового потенциала борьбы с коррупцией в органах внутренних дел, внедрению и апробации новых форм и методов этой деятельности.

Анализ изученной научной и юридической литературы показал несоответствие данной работы современным требованиям и условиям, несовершенство действующего механизма внедрения и применения административно-правовых мер.

Российский законодатель предусматривает ответственность лишь за уже совершенные правонарушения, но при этом упускает возможность административно-правового регулирования профилактики недобросовестного служебного поведения и коррупции.

В современной научно-исследовательской базе отсутствует глубокое изучение данной проблемы, нет комплексного и четкого подхода к решению вопросов противодействия коррупции путем внедрения и применения в повседневную практику административных правовых актов, в том числе - внутриведомственных.

Значимым в настоящей работе является поиск более эффективных способов комплексного исследования содержания административно-правовых норм, не только регламентирующих антикоррупционное поведение, но и предполагающих четко прописанный алгоритм по недопущению данных противоправных фактов.

Учитывая сказанное, исследование административно-правовых мер и способов противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации является одной из актуальных задач отечественного правоведения.

Степень научной разработанности исследуемой темы. В специальной литературе, проблемы борьбы с коррупцией освещаются достаточно подробно. Учеными юристами в советский и постсоветский периоды рассмотрены различные уголовно правовые и криминологические аспекты противодействия коррупции, в том числе в системе органов внутренних дел. Среди современных отечественных исследователей проблем борьбы с коррупцией можно выделить работы С.А. Алтухова, В.В. Астанина, С.Е. Борисовой, А.Н. Варыгина, О.Н. Ведерниковой, Б.В. Волженкина, К.В. Го-

ловановой, А.И. Долговой, М.В. Королевой, А.В. Куракина, В.В. Лунеева, А.Ф. Ноздрачева, А.З. Нурутдинова, Л.В. Петелиной, О.А. Плеховой, А.Д. Сафронова, Р.В. Скоморохова, А.А. Тирских, Т.А. Хабибуллина, В.А. Шабалина, П.А. Шурыгина, П.С. Яни.

В последние годы (2007 - 2009), особенно после подписания Президентом РФ Д.А. Медведевым Национального плана противодействия коррупции от 31.07.2008, теме борьбы с коррупцией посвящены труды таких ученых правоведов как Н.В. Болва, М.А. Долгов, В.Д. Малков, Л.З. Мачаладзе, С.В. Петраков и др.

В то же время, административно-правовые проблемы противодействия коррупции в органах внутренних дел в этих научных работах рассматривались косвенно, без комплексного анализа аспектов этой деятельности либо вообще не рассматривались как отдельная проблема. В этой связи анализируемая тематика в настоящее время требует более детального исследования.

Объект исследования - общественные отношения, возникающие в процессе реализации административно-правовых мер противодействия коррупции в органах внутренних дел.

Предмет исследования - нормативные правовые акты, правоприменительные, статистические и судебные источники, характеризующие проблемные административно-правовые аспекты теории и практики противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации.

Научная новизна исследования обусловлена тем, что диссертация является одной из первых работ, в которой комплексно изучаются теоретические и прикладные административно-правовые проблемы противодействия коррупции в органах внутренних дел на современном этапе административно-правового регулирования.

На основе сравнительного анализа службы в правоохранительных органах (прокуратуры, службы федеральной безопасности, федеральной службы охраны и др.) автор формулирует доктринальную модель нормы федерального закона по оплате труда сотрудников милиции (статья 22 Закона РФ «О милиции») по аналогии с действующей в Федеральном законе «О прокуратуре».

Прикладной аспект исследования характеризуется авторскими предложениями по правовой регламентации раннего выявления признаков, способствующих коррупционным правонарушениям в органах внутренних дел на основе специально разработанной для этих целей методики.

Цель и задачи диссертационного исследования - разработка и обоснование теоретических и практических выводов, предложений по совершенствованию административно-правового механизма противодействия коррупции в деятельности органов внутренних дел.

Для достижения поставленной цели автором сформулированы следующие **задачи**:

- раскрыть современное содержание категории «коррупция» в отечественном административном законодательстве с учетом исторических тен-

дений ее развития;

- выявить основные этапы становления российского законодательства по противодействию коррупции в период проведения демократических реформ;

- проанализировать теоретические и организационно-правовые меры противодействия коррупции в органах внутренних дел;

- раскрыть административно-правовые формы и методы противодействия коррупции в органах внутренних дел;

- исследовать антикоррупционный потенциал законодательных актов, определяющих борьбу с коррупцией на современном этапе;

- изучить влияние институтов гражданского общества на снижение уровня коррумпированности ОВД;

- сформулировать конкретные предложения по совершенствованию системы мер предупреждения коррупции в органах внутренних дел.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили работы ведущих отечественных и зарубежных исследователей по философии, социологии, общей теории права, по административному, уголовному, праву и другим отраслям юридической науки, в которых рассматриваются вопросы относящиеся к теме диссертации.

В процессе работы были применены методологические принципы объективности и научности, а также общенаучные и специальные методы познания, а именно, системного подхода, общенаучные методы описания, анализа, синтеза, измерения, сравнения; частнонаучные методы ситуационного, комплексного, исторического анализа, а также социологические методы опроса и изучения документов.

Формально-юридический и сравнительно-правовой методы имели определяющее значение и составили основу методологии исследования. Применялись в процессе анализа как действующего, так и недействующего федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего деятельность государственных органов по противодействию коррупции. Источниками получения информации по исследуемой проблематике являлись также монографии отечественных ученых, диссертации и авторефераты.

Функциональный метод использовался при изучении особенностей выявления и пресечения коррупционных проявлений в органах внутренних дел.

Сравнительно-правовой метод лег в основу анализа зарубежного антикоррупционного законодательства.

Нормативную и эмпирическую основу диссертационного исследования составили российские и зарубежные (международные) нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность различных органов власти (государств) по противодействию коррупционным проявлениям, в первую очередь - в органах внутренних дел, федеральные и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие работу милицейского ведомства в качестве субъекта антикоррупционной деятельности.

В работе нашли отражение региональные нормативные правовые акты, статистические данные Главного информационно-аналитического центра МВД России, Информационного центра ГУВД (УВД) по Свердловской, Челябинской, Курганской областям, собственноручно полученные результаты анкетирования 320 сотрудников органов внутренних дел и 150 человек из числа населения Курганской области. В процессе подготовки диссертации также изучены результаты исследований, проведенных другими авторами, выводы по которым использованы для сопоставления и выявления тенденций исследуемых явлений.

В историческом аспекте проанализировано развитие отечественного антикоррупционного законодательства. Исследованы правовые акты, как действующие, так и уже утратившие силу, материалы социологических опросов, другие правовые источники.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Недостаточное урегулирование на законодательном уровне мер социальной защиты сотрудников милиции предполагает внесение в закон Российской Федерации «О милиции» норм, направленных на их социальную и правовую защиту.

В связи с чем автором разработана доктринальная модель нормы об оплате труда сотрудников милиции аналогично нормам по оплате труда работников прокуратуры и других правоохранительных ведомств.

2. Учитывая направленность настоящего исследования автором предложен организационно-правовой механизм раннего выявления признаков, способствующих коррупционным правонарушениям в органах внутренних дел и разработаны соответствующие методические рекомендации.

3. Обосновано положение о том, что эффективность мер борьбы с коррупцией в системе органов внутренних дел во многом обусловлена не принудительно-карательной, а профилактической функцией государства.

Организационно-правовые меры противодействия коррупции в органах внутренних дел принимались на протяжении всего периода становления ОВД как системы. В современных условиях они стали приобретать предметный, конкретный и долгосрочный характер, что не может не найти отражения в ведомственном правовом регулировании правоохранительной службы на уровне МВД России, МВД-УВД субъектов Российской Федерации.

4. Дана правовая оценка законодательных новел пакета федеральных антикоррупционных законов 2008 года («О противодействии коррупции» и Национального плана по противодействию коррупции).

Сделан вывод, что содержащийся в них организационно-правовой потенциал мер по противодействию коррупции в системе государственной службы в целом и органах внутренних дел в частности не может быть реализован в полной мере из-за имеющихся недостатков и противоречий как содержательного, так и технического характера и может быть использован

лишь как промежуточный вариант правового регулирования коррупционных правоотношений.

5. С учетом обобщения зарубежной практики регламентации и функционирования механизма антикоррупционного контроля и надзора в системе органов внутренних дел, в качестве теоретического и практического приоритетов антикоррупционного законодательства необходимо введение института декларирования не доходов, а расходов чиновников всех уровней власти, в том числе и сотрудников органов внутренних дел.

6. Предлагается ввести в административное законодательство Главу 17 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти», разработанную автором доктринальную модель нормы «Мелкая взятка» (статья 17.14) « Получение должностным лицом вознаграждения в каком бы то ни было виде за выполнение или невыполнение в интересах взяткодателя какого-либо действия, которое должностное лицо должно было или могло совершить с использованием своего служебного положения» влечет наложение административного штрафа от 50000 до 100000 рублей с дисквалификацией или без таковой».

7. На современном этапе развития России происходит укрепление институтов гражданского общества, усиление их роли в борьбе с различными негативными явлениями в общественно-политической, социально-экономической сферах жизнедеятельности общества. Данная тенденция прослеживается на примере повышения антикоррупционного потенциала Общественной палаты, усилении общественного контроля за деятельностью милиции, появления «прозрачности» в её работе через активное освещение в СМИ, деятельности Общественных советов при МВД, ГУВД, УВД.

8. Важное значение для борьбы с коррупционными проявлениями в органах внутренних дел является их профилактика.

Определяющим аспектом предупреждения данных негативных явлений должен стать профессиональный подбор кадров, серьезная их проверка. В связи с этим назрела необходимость в разработке нового, более эффективного механизма отбора кандидатов на службу в органы внутренних дел и контроля за прохождением службы (вплоть до выведения из структуры ОВД подразделений собственной безопасности).

Предлагаемые автором поправки в ведомственные документы способны качественно улучшить организационно-правовое «наполнение» служебной проверки как эффективного средства пресечения коррупционного поведения сотрудников милиции.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что полученные в результате исследования выводы и сформулированные на их основе предложения могут быть использованы в деятельности органов внутренних дел по совершенствованию внутриведомственной нормативной правовой базы, регулирующей вопросы социальной защиты, сферу поведенческих (противоправно устойчивых) установок сотрудников милиции.

Положения диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при проведении занятий по дисциплине «Административное право Российской Федерации» и соответствующим, специальным курсам, а также при разработке учебных и методических пособий.

Апробация результатов диссертационного исследования. Выводы и предложения обсуждались на заседании кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета. Участие в работе научно-практических конференций всероссийского и регионального уровней, ведомственных совещаниях и семинарах по линии МВД РФ, личный многолетний опыт службы в милиции позволили автору уточнить и проработать тему диссертационного исследования, выявить новые аспекты административно-правовых форм и методов противодействия коррупции в ОВД, которые были в последующем закреплены в настоящей диссертации.

Структура диссертации определена содержанием темы. Она состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений.

Основное содержание диссертации

Во введении обосновывается выбор и актуальность темы исследования, описывается степень ее научной разработанности; поставлены цель и задачи диссертационной работы; раскрывается теоретическая и методологическая база исследования.

Первая глава включает в себя 3 параграфа и посвящена рассмотрению теоретических и организационно-правовых основ противодействия коррупции в системе государственной службы.

В первом параграфе изложены теоретические основы, касающиеся понятий, причин, форм и методов коррупционных проявлений в системе государственной службы в целом и в органах внутренних дел в частности.

Предваряя раскрытие основной темы раздела, автором подчеркивается, что, несмотря на огромный разброс мнений и взглядов научного сообщества на коррупцию, большинство современных исследователей отмечает ее комплексный, системный характер, справедливо связывая данное явление со всеми социальными процессами общества, социально-политическими, демографическими, национально-психологическими и этническими особенностями конкретного государства.

В ходе изучения первопричин зарождения и проявления коррупционных установок в системе государственной службы приводятся соответствующие материалы, подготовленные Центром региональной социологии РАН по материалам исследований, проведенных в октябре-ноябре 2007 года.

Уделено внимание совершенствованию критериев деятельности органов внутренних дел. Видится целесообразным ввести в качестве одного из оценочных критериев показателей работы уровень преступности, в том числе коррупционной, сотрудников органов внутренних дел, который рассчитывался бы по аналогии с нагрузкой по раскрытым преступлениям (ко-

личество совершенных преступлений разделить на фактическую численность сотрудников).

Важным показателем, который можно было бы отнести к официальным статистическим данным, направленным на установление причин, форм и методов коррупции в системе госслужбы предлагается считать результаты различных социологических опросов. Опросы и мониторинг могут быть «лакмусовой бумажкой» оценивающей коррумпированность любого органа власти. Критерии оценки деятельности органов внутренних дел должны иметь законодательное закрепление.

Во втором параграфе приведен исторический экскурс формирования правового поля государственной антикоррупционной политики.

Автором изучается «путь» становления российского законодательства, начиная от Указа Президента России №361 от 4 апреля 1992 года «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» до Указа Президента №129 от 3 февраля 2007 года «Об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции организации объединенных наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года».

Прслеживается «судьба» проектов Федерального закона «О борьбе с коррупцией», роль Президента в совершенствовании положений данного нормативного правового акта. Делается вывод, что процесс становления российского законодательства, регулирующего данную сферу общественных отношений - процесс дрящийся, неоконченный следовательно можно говорить о необходимости дальнейшего совершенствования в том числе Кодекса об административных правонарушениях.

Несмотря на изменения, внесенные в КоАП РФ в декабре 2008 года, можно констатировать, что действующая сегодня в России законодательная база по линии административного противодействия коррупции отсутствует. И если в советское время административная юстиция подменялась партийным прессингом, имевшим различные формы (например, комитет партийного контроля), то сегодня даже такие «формы профилактики» отсутствуют.

В настоящее время образовался «правовой вакуум» между некоторыми преступлениями против интересов службы и дисциплинарными проступками, который должен быть заполнен соответствующими видами административных правонарушений. Таким образом, нарушен системный подход к правовой оценки служебных правонарушений. Не используются возможности установления административно-правовых барьеров для борьбы с коррупцией.

С целью изменения ситуации сформулированы актуальные задачи в области науки административного права по противодействию коррупции. Предлагается дополнить для более четкого разграничения коррупционных преступлений КоАП РФ статьей об ответственности за получение мелкой

взятки.

Важным нововведением в Кодекс был бы перевод коррупционных деяний не являющихся преступлениями из разряда дисциплинарных в разряд административных проступков.

В третьем параграфе идет речь о том, что, оценивая состояние правового аспекта противодействия коррупции в России, в том числе в органах внутренних дел, необходимо иметь в виду, что зарубежный опыт принятия антикоррупционных законов (программ), доказавших на практике свою эффективность, представляет огромные перспективы для совершенствования уже «состоявшегося» антикоррупционного российского законодательства.

Например, автор считает, что в России может быть использован полученный в ходе имплементационной деятельности опыт таких стран, как Болгария, Исландия, Испания, Ирландия, Норвегия в реформе властных институтов и законодательства.

Проводится сравнительный анализ опыта зарубежных государств в сфере регулирования ответственности за коррупционные преступления, законодательств различных западных стран, по-разному определяющих круг деяний, относящихся к должностным преступлениям, санкции за их совершение.

Приводятся примеры решения вопросов снижения уровня коррупции посредством внедрения новейших компьютерных технологий.

Основываясь на аналитических исследованиях, проведенных ВНИИ МВД России в последние годы, современных интернетпубликациях, различных обзорах зарубежного опыта просматриваются некоторые особенности правовых мер в борьбе с коррупцией в странах Европы, Азии и Америки. Одна из особенностей состоит в том, что коррупция осознается правительствами этих стран как серьезная проблема национальной безопасности. При этом коррупция рассматривается как внешняя и внутренняя угроза. Поэтому усилия по ограничению коррупции в этих странах масштабны, как правило, институционализированы.

Во второй главе, состоящей из трех параграфов, речь идет об административно-правовом потенциале антикоррупционного законодательства Российской Федерации на современном этапе.

В первом параграфе анализируется роль Национального плана противодействия коррупции (от 31.07.08 №Пр-1568) в формировании административно-правового потенциала субъектов Российской Федерации, федеральных и территориальных органов внутренних дел.

Автором исследуется реализация Плана на уровне федеральных округов. Отмечается, что аппаратом полномочного представителя Президента России в Уральском федеральном округе (21.08.08), Аппаратом Главного федерального инспектора в Курганской области (28.08.08) разработаны «Планы по противодействию коррупции», соответственно, в УФО и Курганской области.

Планом предусмотрены проверки исполнения поручения Президента

(№Пр-1568 от 31.07.08) территориальными органами федеральных органов исполнительной власти (в том числе УВД), органами местного самоуправления. При этом сделан вывод, что «контрольно-проверочный» акцент данных плановых мероприятий превалирует.

В ходе анализов данных планов диссертант полагает, что более «предметными», то есть направленными на реализацию какой-либо конкретной нормы, следует считать административно-правовые акты субъектов Российской Федерации.

В качестве примера рассматривается Указ Губернатора Курганской области от 25 сентября 2008 года №420 «Об утверждении Плана мероприятий по противодействию коррупции в Курганской области на 2008 - 2009 годы».

На примере регионального законодательства автором делается вывод о том, что в регионах России, кроме силовых структур, к субъектам реализации антикоррупционной политики отнесены органы государственной власти, на которые возлагаются отдельные полномочия по реализации антикоррупционной политики, органы местного самоуправления, средства массовой информации, общественные объединения, вовлеченные в реализацию антикоррупционной политики.

Одновременно подвергается сравнительному анализу процесс обеспечения выполнения Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом России 31.07.2008 года №Пр-1568 на уровне Министерства внутренних дел и его структурных подразделений.

Установлено, что отдельные положения Национального плана противодействия коррупции в плане МВД России «нашли» конкретных исполнителей (Департаменты МВД России), которые, в свою очередь, имеют необходимый потенциал для их реализации.

Кроме того, к положительным моментам отнесен тот факт, что в изложении плановых мероприятий конкретизирована внутриведомственная антикоррупционная составляющая.

Акцентируется внимание на «слабых» сторонах федеральных и местных законов. В абсолютном большинстве случаев государственные органы по противодействию коррупции не наделены властными полномочиями и являются совещательными или консультативными.

Созданные Советы вырабатывают лишь рекомендации по повышению эффективности принимаемых мер по противодействию коррупции. «Необязательный» характер решений, принимаемых Советами, определяет скорее формальный, чем практический антикоррупционный потенциал данного органа.

Опыт разработки «местного» антикоррупционного законодательства так же имеет серьезные изъяны. Анализ таких законов позволяет прийти к выводу, что носят они скорее номинальное, чем практическое значение. Повсеместно присутствуют лозунговые формулировки, отсутствуют прописанные конкретные механизмы выявления и пресечения коррупционных проявлений. В законопроектах имеют место абстрактные либо заве-

домо «зауженные» правоустанавливающие нормы, что, в свою очередь, делает их исполнение неэффективным.

Вместе с тем делается вывод, что утверждение Национального плана в июле 2008 года в значительной степени активизировало работу по противодействию коррупции.

Во втором параграфе рассматривается роль федерального антикоррупционного законодательства в совершенствовании государственных механизмов противодействия коррупции, в том числе в системе органов внутренних дел.

Сделан вывод о том, что каждый из принятых в декабре 2008 - феврале 2009 года федеральных законов содержит в себе базовый антикоррупционный потенциал и определит развитие политики государства, формирование правоприменительных институтов на ближайшую и долгосрочную перспективу.

19 декабря 2008 года Принят Государственной Думой, 22 декабря одобрен Советом Федерации и 25 декабря подписан Президентом России Федеральный закон «О противодействии коррупции» №273-ФЗ³.

Диссертантом отмечается, что данный нормативный правовой акт, являясь основным в системе мер противодействия указанному негативному явлению, содержит определения понятий «коррупция» и «противодействие коррупции».

Содержащееся в законе определение коррупции, по мнению диссертанта, в значительной степени согласуется с определением коррупции в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Страсбург, 1999 г.).

В ходе анализа оговаривается, что понятие «противодействие коррупции» понимается в Федеральном законе №273-ФЗ широко: это не просто борьба правоохранительных органов со взятками и коммерческим подкупом. Это более глобальная деятельность, в которую вовлечены и государственные, и муниципальные органы, институты гражданского общества, отдельные организации и физические лица.

С учетом тематики диссертационного исследования автор отдельно останавливается на Федеральном законе «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 года №280-ФЗ».

Это представляется важным потому, что данным нормативным правовым актом Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 года №1026-1 «О милиции» дополнен статьей 20.1, которая содержит ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением службы в милиции.

³ См.: Российская газета от 30.12.2008 года

При изучении роли антикоррупционного законодательства в совершенствовании механизма противодействия коррупции в органах внутренних дел приведено мнение автора относительно «сильных» и «слабых» сторон Федерального закона «О противодействии коррупции».

Так, весьма эффективным, по мнению диссертанта, может стать нововведение, связанное с предоставлением сотрудниками ОВД деклараций о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи.

Сам факт законодательного оформления такой обязанности сотрудников ОВД отнесен диссертантом к формированию механизма противодействия коррупции в милицейских рядах, который позволит четко отслеживать неадекватный рост материального благосостояния сотрудников с установлением причинно-следственной связи.

Третий параграф посвящен правоприменительной практике Федерального закона «О противодействии коррупции», даются прогнозные оценки эффективности российского антикоррупционного законодательства. В первую очередь озвучены положения Федерального закона, которые в настоящее время не имеют законодательного разъяснения.

Автором делается предположение, что соответствующими органами должна проводиться работа по осуществлению систематического сбора, анализа и обобщения информации о практике его применения во всех сферах деятельности государственных органов России (правоприменительный мониторинг). Основная цель данных мероприятий - выявление соответствия планируемому результату правового регулирования.

По мнению диссертанта, должен быть организован не только анализ соответствия нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, но и более широкий анализ правоприменения.

Например, такой мониторинг должен осуществляться с учетом обобщенной информации о рассмотрении органами исполнительной власти области обращений граждан и организаций, а также результатов тематических социологических опросов населения.

В качестве эффективной меры сбора сведений о правоприменительной практике предлагается создать постоянно действующий Интернет-форум, посвященный общественному обсуждению эффективности реализации Федерального закона «О противодействии коррупции».

Несмотря на отсутствие достаточной информации об аспектах эффективности «пакета» антикоррупционных законов, автором озвучиваются некоторые правоприменительные наработки, которые касаются действия Федерального закона от 26.12.08 №293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности».

В качестве примера рассматривается процесс подготовки управленческих решений по реализации данного ФЗ в УВД по Курганской области.

В третьей главе (состоит из двух параграфов) автор раскрывает административно-правовые формы и методы противодействия коррупции в органах внутренних дел.

При этом **в первом ее параграфе** останавливается на особенностях выявления и пресечения коррупционных проявлений в органах внутренних дел.

Приводится анализ опросов населения, исследований социологов и тестирований сотрудников органов внутренних дел и делается вывод о высокой латентности преступлений коррупционного характера в милицеских рядах. Данная ситуация сложилась во многом благодаря особенностям выявления и пресечения коррупционных проявлений. Приводятся не менее семи основных причин «слабой» выявляемости таких преступлений.

В этой связи весьма актуальными, если не первоочередными, представляются вопросы, связанные с выявлением противоправных поступков этой категории.

В то же время в криминалистических, уголовно-правовых дисциплинах не разработано ни одной соответствующей методики.

Автор дает комплексный анализ признаков поведения сотрудников и особенностей их личностных свойств и качеств, которые позволяют своевременно выявлять коррупционеров и не допустить предательства ими интересов службы.

На основании такого анализа, а также приобретенного за многие годы практической деятельности опыта, с учетом имеющихся кадровых наработок подготовлено методическое пособие для руководящего состава, сотрудников службы безопасности и кадров по раннему выявлению потенциальных коррупционеров.

Взяв за основу статистические данные оперативно-служебной деятельности ОСБ УВД по Курганской области, диссертант определил категории сотрудников, чаще других совершающих преступления и, как следствие, в отношении которых необходимо в первую очередь осуществлять индивидуально-профилактические меры.

К эффективным мерам предупреждения коррупционных проявлений в ОВД отнесены вопросы совершенствования законодательства Российской Федерации по социальной защите сотрудников органов внутренних дел.

Важность данной работы подтверждается исследованиями, показывавшими, что для снижения уровня преступности среди сотрудников органов внутренних дел необходима их социальная защищенность, повышение зарплаты, ее дифференциация в зависимости от выполняемой работы, предоставление различных льгот сотрудникам и членам их семей.

По мнению автора, следует создать такую систему денежного довольствия и социальных льгот, которая представляла бы для сотрудников органов внутренних дел существенную ценность и ее потеря оказывала ощутимое снижение жизненного уровня. Наличие такой системы оказало бы положительное воздействие на состояние преступности среди сотруд-

ников органов внутренних дел.

Предлагается изменить порядок формирования денежного довольствия сотрудников внутренних дел.

С целью законодательного закрепления мер по повышению материального довольствия представителей милицейского ведомства вносится изменение в статью 22 закона Российской Федерации « О милиции».

Суть нововведения в единой системе расчета заработной платы как это сделано в судебном ведомстве и прокуратуре.

Предлагается разработать эффективную систему обеспечения жилыми помещениями для чего при МВД России необходимо создать специальный жилищный фонд, который бы занимался вопросами строительства и выделения служебного жилья.

Представляется возможным определить на законодательном уровне гибко и дифференцированно систему работы по совместительству

Диссертантом разделяется мнение исследователей, которые считают, что не менее значимыми факторами в снижении уровня коррупции в стране должны являться развитые институты гражданского общества, заинтересованные в снижении коррумпированности органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц и служащих.

Поэтому предпринята попытка обосновать закономерность процесса поэтапного усиления роли общественных институтов в государственном регулировании различных процессов жизнедеятельности общества.

Важной составляющей гражданского контроля за деятельностью милиции, по мнению автора, было и остается наличие обратной связи с населением (посредством отчетов участковых уполномоченных милиции перед населением, организации приемов по личным вопросам со стороны руководства территориальных органов внутренних дел), в первую очередь - с учетом современных (интерактивных) средств связи.

Поэтому наличие различных Интернет-ресурсов (сайтов, веб-страниц), создаваемых территориальными органами внутренних дел, рассматривается автором как необходимое условие соблюдения «открытости» милицейских структур.

А возможность размещения на информационных сайтах МВД, ГУВД, УВД по субъектам писем, обращений, предложений, заявлений, жалоб, отзывов граждан является своеобразным гарантом защиты прав самих россиян от любых форм нарушения их прав и законных интересов.

Второй параграф третьей главы посвящен формированию внутренних механизмов противодействия коррупции в работе органов внутренних дел (при этом основной акцент делается на внутриведомственных организационно-правовых мерах, изучении роли кадровых и подразделений собственной безопасности).

В нем проводится анализ антикоррупционного потенциала некоторых внутриведомственных распорядительных документов Министерства внутренних дел (Управления внутренних дел по Курганской области), в том числе касающихся организации кадровой (воспитательной) работы,

межведомственного сотрудничества.

По мнению автора, улучшение системы отбора и подготовки кадров как необходимого условия повышения эффективности предупреждения преступлений, совершаемых сотрудниками милиции, необходимо осуществлять посредством использования научно обоснованных принципов, базирующихся на определении умений, навыков и знаний, необходимых для службы в органах внутренних дел.

Диссертантом отмечено, что существенную помощь здесь может оказать использование системного подхода. В ходе использования данного метода происходит комплексное изучение личности кандидатов, которое может состоять из нескольких этапов: предварительной беседы, наведения справок, собеседования, структурированного интервью, психологического тестирования и т.д.

Также выдвинуто предположение, что следует проработать вопрос о введении института поручительства за кандидатов на службу в органы внутренних дел. При этом в качестве поручителей должны выступать не менее двух сотрудников милиции, знающих кандидата и рекомендующих его на службу.

Отмечено как наиболее перспективная работа по совершенствованию психологического обеспечения деятельности по подбору кадров в органы внутренних дел. В ходе диссертационного исследования доказывается необходимость разработки и внедрения в практическую деятельность инновационных психологических методик, методов тестирования, особенно в отношении сотрудников, назначаемых на руководящие должности, лиц, ранее уволенных и вновь восстановленных на службу, а также допускающих различного рода правонарушения.

В **заключении** работы формулируются обобщающие, подводящие итог исследованию, выводы и предложения.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях автора.

Статьи в журналах, включенных ВАК РФ в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:

1. Ломов А.М. Анतिकоррупционный потенциал федерального законодательства по противодействию коррупции в системе государственной службы // Вестник Челябинского государственного университета. Право. Выпуск 20. 2009. (0,5 п. л.).

Статьи в иных изданиях:

2. Ломов А.М. Анतिकоррупционный потенциал законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции. // Вестник Академии Российских Энциклопедий. 2009. №2. (32). (0,5 п. л.).

3. Ломов А.М. Роль правоприменительной практики в повышении эффективности антикоррупционного законодательства // Вестник Академии Российских Энциклопедий. 2009. №2 (32). (0,5 п. л.).

4. Ломов А.М. Роль правоприменительной практики как критерий эффективности антикоррупционного законодательства. // Вестник Тюменского государственного университета. Серия «Право». 2009. №2. (0,4 п. л.).

5. Проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы. // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы предупреждения правонарушений в сфере общественного порядка и общественной безопасности». Дальневосточный юридический институт МВД России. Хабаровск. 2009. (0,8 п. л.).