
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

УДК 342.56
ББК 67.7

DOI 10.22394/1682-2358-2022-4-35-45

Yu.M. Shulyakovskaya,
Candidate of Science (Law), employ-
ee of the Academy of the Federal
Guard Service of the Russian Feder-
ation

RAISING THE LEVEL OF LEGAL CULTURE AND LEGAL CONSCIOUSNESS AS THE MAIN DIRECTION OF COMBATING CORRUPTION IN LAW ENFORCEMENT AGENCIES

The necessity of increasing the level of legal culture and legal consciousness of law enforcement officers is analyzed. It is proved that forming of correct legal consciousness of employees should lead to recovery of moral and psychological climate in subdivisions of law-enforcement bodies.

Key words and word-combinations: corruption, law enforcement agencies, legal culture, legal consciousness, internal affairs officers, professional deformation.

Ю.М. Шуляковская, кандидат юри-
дических наук, сотрудник Академии ФСО России
(email: Juliy15@yandex.ru)

ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ И ПРАВОСОЗНАНИЯ КАК ОСНОВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ

Аннотация. Анализируется необходимость повышения уровня правовой культуры и правосознания сотрудников правоохранительных органов. Доказывается, что формирование правильного правосознания сотрудников должно привести к оздоровлению морально-психологического климата в подразделениях органов внутренних дел.

Ключевые слова и словосочетания: коррупция, правоохранительные органы, правовая культура, правовое сознание, сотрудники ОВД, профессиональная деформация.

В Российской Федерации, наряду с такими серьезными проблемами, как санкционное давление на экономику, напряженность в обществе вследствие пандемии, неразрешенность социаль-

ных вопросов, острой остается коррупция в государственных органах. Международные эксперты считают Россию наиболее коррумпированным государством мира после африканских и азиатских стран.

Задача пресечения коррупционных деяний весьма актуальна и для правоохранительных органов, задача которых заключается в пресечении подобных деяний, а также осуществлении иной деятельности по защите основных прав и свобод граждан от противоправных посягательств. Коррупция в системе МВД России сегодня остается на достаточно высоком уровне. Количество жалоб на сотрудников правоохранительных органов не поддается никаким подсчетам. По словам Генерального прокурора РФ, больше всего приговоров за совершение преступлений коррупционной направленности с января по сентябрь 2021 г. было вынесено в отношении полицейских (672 из 898), несмотря на то что государство не оставляет данную сферу без внимания [1].

С 2010 г. в российской правовой системе формируется антикоррупционное направление, принят такой нормативный правовой акт, как Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [2]; утверждены Правила и Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. В тех случаях, когда коррупционные правонарушения (включая коррупциогенные факторы) выявляются в результате проведения антикоррупционной экспертизы соответствующих нормативно-правовых актов и их проектов, их устранение достигается через внесение изменений в соответствующие нормативно-правовые акты (либо их проекты) или же посредством отмены таких нормативно-правовых актов в принципе.

В последнее время приняты более ста нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере противодействия коррупции. Но, несмотря на существующий широкомасштабный арсенал антикоррупционных мер, противозаконные действия сотрудников органов внутренних дел (ОВД) продолжают наносить существенный ущерб государству.

Анализируя нормы действующего законодательства, а также взгляды ученых в исследуемой сфере, можно определить следующие характерные черты коррупции:

- деяния коррупционной направленности совершаются по мотивам корысти;
- данные преступления всегда содержат умысел;
- субъектом преступления является должностное лицо;

— общественная опасность преступлений коррупционной направленности состоит в причинении вреда интересам государства;

— деяния коррупционной направленности, как правило, латентны;

— многоликость, множественность форм проявления коррупции, способность коррупционных действий к постоянному изменению и совершенствованию сообразно изменениям общественных отношений [3–5].

Приведенные характеристики являются общими для различных форм проявления коррупции, свойственны они и преступлениям коррупционной направленности, совершаемым должностными лицами в правоохранительных органах. По долгу службы сотрудники полиции наделены особыми властными полномочиями, а задачи, стоящие перед ними, являются специфичными, и это предопределяет особую общественную опасность, располагая их к совершению преступлений коррупционной направленности.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О полиции» эта структура предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее — граждане; лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности [6]. В связи с этим действия или бездействия коррумпированных сотрудников ОВД позволяют преступникам достаточно долго оставаться на свободе, а также продолжать реализацию преступных замыслов. В результате таких действий среди населения уровень доверия к правоохранительным органам снижается.

Как правило, коррупционные преступления в правоохранительных органах выражаются в различных отступлениях и нарушениях действующего законодательства, регламентирующего правоохранительную и правоприменительную деятельность ОВД, а также таможенных органов, учреждений и органов, исполняющих наказание. Коррупция может выражаться в различных формах: уголовно наказуемых деяниях (т.е. преступлениях), дисциплинарных правонарушений (проступках), гражданско-правовых сделках и т.д. Одной из таких форм являются административные правонарушения коррупционной направленности.

При этом следует отметить, что в содержании Федерального закона № 273 понятие «коррупция» в принципе не разграничивается на различные по своей отраслевой принадлежности правонарушения. Более того, в рамках отдельных отраслей чаще всего также отсутствуют правовые нормы, которые устанавливали бы юридическую ответствен-

ность за совершение коррупционных правонарушений. Например, в содержании Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) регламентирована уголовная ответственность за такие преступления, как злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), превышение должностных полномочий (ст. 286), получение взятки (ст. 290) и иное; при этом перечисленные составы преступлений включены в группу преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, а вывод об их коррупционной направленности делается уже на основе детального анализа отдельных элементов состава конкретного преступления [7].

Отсутствует выделение коррупционных правонарушений в качестве самостоятельной группы и в рамках Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Соответственно, каждое отдельное коррупционное административное правонарушение закреплено в содержании отдельных правовых норм, которые, в свою очередь, могут содержаться в различных главах КоАП РФ.

Комплексный анализ положений действующего административного законодательства позволяет сделать вывод, что к числу коррупционных административных правонарушений могут быть отнесены следующие составы административных правонарушений:

- подкуп избирателей (ст. 5.16);
- незаконное использование средств при финансировании избирательной кампании (ст. 5.18);
- использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума (ст. 5.45);
- нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд, фонд референдума (ст. 5.50);
- ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления (ст. 14.9);
- незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28) [8];
- незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего (ст. 19.29)) [9, с. 933] и некоторые другие.

При этом в содержании административного законодательства наличествует масса составов административных правонарушений, которые потенциально могут быть отнесены к числу коррупционных (т.е. они не являются коррупционными во всех без исключения случаях, но при наличии определенных условий могут считаться коррупционными ад-

министративными правонарушениями). К числу таких составов, по нашему мнению, могут быть отнесены следующие составы административных правонарушений:

- нецелевое использование бюджетных средств (ст. 15.14) [8];
- несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле (ст. 19.6.1) [10, с. 162] и многие другие.

Однако непосредственно сотрудники правоохранительных органов могут быть привлечены к административной ответственности лишь за совершение следующих видов административных коррупционных правонарушений:

- несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (ст. 7.29);
- нарушение порядка определения начальной (максимальной) цены государственного контракта по государственному оборонному заказу или цены государственного контракта при размещении государственного оборонного заказа (ст. 7.29.1);
- нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ст. 7.30);
- нарушение порядка заключения, изменения контракта (ст. 7.32);
- нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов — до 1 500 000 руб. (ст. 15.14) [8].

Таким образом, количество составов административных правонарушений, которые при любых обстоятельствах содержат признаки коррупционного правонарушения либо могут содержать такие признаки при наличии определенных условий, является достаточно большим. Это обстоятельство, в свою очередь, создает значительные трудности в выработке единого определения понятия «коррупционное административное правонарушение», поскольку перечисленные составы административных правонарушений характеризуются наличием самых разнообразных признаков.

Отметим некоторые причины коррупции в правоохранительных органах:

— низкий уровень заработной платы. Этот фактор имеет важное значение, так как нередко сотрудникам приходится пренебрегать установленными правовыми нормами по причине недостаточности выплачиваемого государством денежного довольствия для содержания семьи. Однако, как известно, в последние годы государство оказывает существенную материальную поддержку сотрудникам правоохранительных органов;

— недостаточный контроль со стороны сотрудников ОВД. В подразделениях полиции отношения начальник — подчиненный обуславливают контроль руководителем подчиненных сотрудников. Это позволяет выявлять преступления коррупционной направленности в подразделении. Вместе с тем нередко начальники становятся соучастниками преступлений в этой сфере, действуя в группе со своими подчиненными, и тогда выявить и привлечь к ответственности нарушителей закона становится сложнее. Именно поэтому за материальным благополучием работников правоохранительных органов, в том числе высшего ранга, должна наблюдать специальная комиссия по противодействию коррупции, наделенная соответствующими полномочиями. В обязанности такой комиссии должно входить наблюдение за доходами и расходами работников и их близкими родственникам. При этом сотрудник обязан предоставлять сведения о законности приобретения того или иного имущества. В случаях, когда сотрудник не может доказать законность его приобретения или отказывается предоставлять соответствующие сведения по каким-либо причинам, комиссия должна принимать решение о его конфискации до момента, пока не будет установлено его законное приобретение.

Очевидно, что в основе перечисленных и других причин лежит низкий уровень правосознания и правовой культуры сотрудников ОВД, что требует повышения требований к кандидатам на службу в правоохранительные органы и принятия на данной стадии более жестких мер организационного характера. Безусловно, необходим качественный сбор информации относительно каждого кандидата, поступающего на службу, а также индивидуальная психологическая проверка.

На сотрудников правоохранительных органов возлагаются обязанности по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, а также по реализации деятельности по противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности, обеспечению общественной безопасности. Следовательно, от моральных и нравственных качеств сотрудников подразделений полиции, уровня их правовой культуры и осознания всей ответственности за

реализуемые властные полномочия зависит государственная и общественная безопасность, возможность функционирования государства в целом.

Об уровне правовой культуры сотрудника полиции свидетельствуют его юридические знания, навыки, правовые установки, ценностные ориентации, которые проявляются в следующем:

- правильном понимании своих функций;
- умении толковать нормы права по конкретному делу;
- точном исполнении предписаний закона;
- обеспечении прав и законных интересов граждан;
- правильном выборе варианта решения и т.д. [11, с.51].

Анализ нормативных правовых актов, направленных на предупреждение преступлений коррупционной направленности, изучение статистических данных по совершаемым сотрудниками ОВД преступлениям коррупционной направленности свидетельствуют, с одной стороны, о совершенствовании государственной политики в этой области, активном выявлении преступных фактов и привлечению виновных к ответственности, а с другой — те же выявленные преступные факты показывают высокий уровень проявления девиантного поведения сотрудников ОВД, что является ярким подтверждением необходимости более строгого подхода к решению данного вопроса. Важной причиной проявления девиаций вследствие низкого уровня правовой культуры и правосознания сотрудников ОВД является ложное представление сотрудников о фундаментальных государственных ценностях — Отечестве, долге, патриотизме, национальной идее.

В современном российском обществе остается существенной проблемой низкий уровень доверия граждан к деятельности «силовых» ведомств. СМИ охотно публикуют статьи, посвященные неправомерным действиям сотрудников правоохранительных органов и спецслужб, среди населения распространяется мнение, что сотрудники ведомственной принадлежности в ходе служебной деятельности в первую очередь преследуют свои собственные интересы. По статистике доверия граждан к правоохранительным органам, представленной ВЦИОМ за 2021 г., 57% опрошенных [12] не доверяют правоохранительным органам.

Столь скептическое отношение российских граждан к работе лиц, которые по роду своей деятельности обязаны обеспечивать безопасность общества, государства, обусловлена несколькими факторами:

во-первых, среди определенного круга граждан все еще живы воспоминания о «произволе» госслужащих 1990-х годов;

во-вторых, работа по дискредитации представителей «силовых» ведомств со стороны НКО — иностранных агентов оказывает существенное воздействие на общественное сознание;

в-третьих, недостаточно эффективна работа государства по укреплению имиджа сотрудника спецслужб в СМИ;

в-четвертых, руководство ведомственных структур недостаточно жестко регулирует поведение сотрудников вне исполнения служебных обязанностей.

В настоящее время процессу формирования правосознания препятствуют многочисленные случаи его деформации, что приводит к развитию «некачественной» правовой культуры. Деформация правового сознания предполагает наличие у сотрудника правовых знаний, взглядов и установок, которые в результате различного рода причин трансформировались в противоправные или остались правовыми лишь частично. Среди сотрудников правоохранительных органов крайне опасной деформацией является «перерожденческое» сознание, вызванное монотонностью службы, отсутствием перспектив для карьерного роста, частыми переработками, общей усталостью от выполнения служебных обязанностей.

Очевидно, что искаженное правовое сознание сотрудников ОВД отражает неэффективность выполняемых задач, а среди гражданского населения заметно понижает престижность профессии, поскольку подобные проявления в век «цифрового общества» моментально обретают огласку. Граждане с помощью телефона нередко фиксируют поведение недобросовестных сотрудников и выкладывают в Интернет, что, как правило, приводит к широкому общественному резонансу.

Особенно неприглядной в контексте рассматриваемой проблемы представляется деформация правового сознания, приводящая к девиантному поведению сотрудников женского пола. Тяжелые служебные будни огрубляют женщину, лишают ее природной женственности, приводят к стремлению разрешать проблемные ситуации с помощью силы. По мнению Ю.М. Антоняна, «на наших глазах происходит активная “переделка” социальной природы женщины». [13, с. 175]. В современных условиях женщина выполняет служебные обязанности без учета естественных особенностей женского труда, заключающихся в необходимости сочетать напряженную профессиональную деятельность с выполнением семейных и материнских обязанностей. Выражением подобного состояния является повышенная тревожность, постоянные перегрузки, нервное напряжение, состояние дезадаптации, психические расстройства. Женщина перестает дорожить семьей и службой, на этом фоне готова к

совершению противоправных действий, включая преступления коррупционной направленности. Чтобы у женщин не активизировались криминогенные настроения, они должны иметь иной жизненный статус. Сегодня женщина наравне с мужчиной является добытчицей материальных благ. Однако служебная занятость не должна вытеснять заботу о семье, воспитании детей. На государственном уровне требуется решение задач по улучшению условий труда женщин: недопустимость ночных смен, введение дополнительных отпусков и т.п. [13, с. 179]. Организация профилактических антикоррупционных мер должна содержать как аспекты материального стимулирования, так и аспекты морального воздействия на служебный коллектив с ориентацией на социальные ценности.

Бороться с аномалиями правового сознания в форме деформации правосознания сотрудников правоохранительных органов можно несколькими способами. Во-первых, важную роль в поддержании устойчивого морально-психологического состояния в подразделениях ОВД играет поведение руководства, его отношение к подчиненным. Руководителю необходимо уметь правильно распределять нагрузку между сотрудниками, поддерживать нормальный психологический климат, следить за поведением сотрудников, а в случае существенного отклонения принимать меры к устранению причины. Кроме того, руководитель должен сам подавать положительный пример другим сотрудникам.

Во-вторых, важно использовать систему поощрений за примерное выполнение служебных обязанностей, включающую денежные премии, почетные грамоты, знаки отличия.

В-третьих, необходимо совершенствовать систему ротации кадров, которая обеспечивает как противодействие коррупции, так и разрядку психологического состояния сотрудников ввиду снижения уровня монотонности службы.

Особое направление представляет реализация мероприятий по антикоррупционному воспитанию и просвещению. К числу профилактических антикоррупционных мероприятий, реализуемых в правоохранительных органах, могут быть отнесены проведение выборочного анкетирования сотрудников правоохранительных органов об уровне коррупционных проявлений и эффективности принимаемых мер по их предупреждению; разработка информационно-просветительских материалов; назначение должностных лиц, ответственных за проведение антикоррупционных мероприятий, в том числе выполняющих отдельные функции по профилактике коррупционных и иных правонарушений и т.д.

Основанием для такого вывода является п. 1 ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 273, в силу требований которого к числу мер по профилактике коррупции следует относить меры, имеющие своей целью формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, а все антикоррупционные мероприятия, входящие в группу мероприятий по антикоррупционному воспитанию и просвещению, фактически преследуют аналогичную цель.

Сюда же, как представляется, необходимо отнести работу, проводимую с личным составом сотрудников правоохранительных органов в следующих формах:

- информирование личного состава;
- выступления перед личным составом начальников подразделений, представителей органов государственной власти и местного самоуправления;
- доведение до личного состава и разъяснение требований правовых актов Российской Федерации по антикоррупционной деятельности;
- ведение информационно-правовых и иных баз данных, используемых при организации и проведении предупредительно-профилактических мероприятий;
- использование возможностей средств массовой информации (телевидение, радиовещание, электронные и печатные средства массовой информации);
- проведение научно-практических и других конференций;
- оформление наглядной агитации;
- разработка методических рекомендаций; и т.д.

Квалификация и профессионализм сотрудников правоохранительных органов (включая сотрудников ОВД) в значительной мере влияют на эффективность функционирования механизма правового регулирования в целом, а также на отношение общественности к закону и правовым явлениям, на наличие уважения к государству и праву, на уровень правосознания всего общества.

Отметим, что чувство безнаказанности, как правило, возникает на фоне низкого уровня правовой культуры и правосознания. Переступив черту закона один раз, нарушитель на этом не останавливается, продолжает осуществлять противоправные действия. Например, деструктивное преломление в сознании сотрудников правоохранительных органов такой демократической ценности и правовой гарантии, как неприкосновенность судей, значительно повышает чувство безнаказанности и, соответственно, провоцирует взяточничество в исследуемой сфере.

Бороться с проявлениями коррупционных действий в правоохранительных органах Российской Федерации представляется необходимым и возможным, так как в ее арсенале имеются методы и способы борьбы с этим явлением на законодательном уровне. Адекватный и своевременно применяемый механизм правового регулирования отношений в сфере устранения коррупционных проявлений как в правоохранительной сфере деятельности, так и в российском обществе в целом является наиболее эффективным.

Библиографический список

1. Полицейских в 2021 г. чаще других правоохранителей осуждали за коррупцию. URL: <https://ria.ru/20211209/korrupsiya-1762876118.htm>
2. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 360.
3. *Корякин В.М.* Военно-административное право: учебник. М., 2019.
4. *Багдасарян И.А., Корякин В.М.* Специфика проявления коррупции в сфере прохождения военной службы. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=4745>
5. *Воронцов С.А.* Правоохранительные органы. Спецслужбы. История и современность. Ростов н/Д, 1998. Сер.: Учебники и учебные пособия.
6. О полиции: Федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 21 дек. 2021 г.) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. 14 июля 2022 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. *Назаренко А.Е.* Административная ответственность за совершение правонарушений коррупционной направленности // Синергия Наук. 2019. № 42.
10. *Вопленко Н.Н.* Правосознание и правовая культура: учебное пособие. Волгоград, 2000.
11. Воспитательная работа с личным составом в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: учебник / под общ. ред. В.Я. Кикотя. М., 2009.
12. Деятельность общественных институтов, представленной ВЦИОМ. 2022, апр. URL: <https://wciom.ru/ratings/deyatelnost-obshchestvennykh-institutov/>
13. *Антонян Ю.М., Эминов В.Е.* Портреты преступников: криминологический психологический анализ. М., 2014.