

УДК 343.988
ББК 67.515

А.В. Васев,
кандидат юридических наук
Академия управления МВД России

Т.А. Васева
Межмуниципальный отдел МВД России «Ковровский»

НЕОБХОДИМОСТЬ И ВОЗМОЖНОСТЬ СОЗДАНИЯ СПЕЦИАЛЬНОЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

В статье доказывается, что борьба с коррупцией в России будет эффективной, только если на федеральном уровне будет создан самостоятельный правоохранительный орган, правомочный осуществлять правоприменительную деятельность в отношении любого лица, подозреваемого в коррупции, независимо от его статуса и ведомственной принадлежности. Это предложение доказывается, в частности, ссылками на зарубежный опыт. Широко известен, например, опыт Гонконга, где «очищение» от коррупции произошло во многом благодаря созданной в 1970-е гг. Независимой Комиссии по борьбе с коррупцией, которая подчинялась непосредственно генерал-губернатору и вела борьбу с наиболее опасной, «верхушечной» коррупцией. Схожие специальные подразделения правоохранительных органов по борьбе с коррупцией есть и в ряде других стран мира – это специальная следственная служба в Литве, Бюро по расследованию случаев коррупции в Сингапуре и др. Создание новой самостоятельной Федеральной службы по противодействию коррупции, по мнению авторов, можно проводить, используя материальную базу и (хотя бы частично) кадры существующей в настоящее время Федеральной службы по контролю над наркотиками (ФСКН), при этом функции наркоконтроля целесообразно вернуть в МВД России. Необходимость реорганизации ФСКН связана, в частности, с тем, что это головное ведомство по борьбе с наркобизнесом, обладающее высоким ресурсным потенциалом, имеет относительно низкие результаты в данной сфере деятельности.

Ключевые слова: коррупция; антикоррупционная политика; реформирование правоохранительных органов; наркоконтроль.

A.V. Vasyev,
Ph.D. in Law
Academy of Management of Russian Ministry of Internal Affairs

T.A. Vasyeva
Inter-municipal Department of Russian Ministry of Internal Affairs
"Kovrovskiy"

THE NECESSITY AND OPPORTUNITIES FOR ORGANIZING A SPECIAL ANTI-CORRUPTION LAW ENFORCEMENT SERVICE

The paper proves that fighting corruption in Russia could only be effective if a special independent law enforcement agency is organized on the federal level. Its jurisdiction should allow law enforcement actions towards any person suspected of corruption regardless of their status and departmental affiliation. This idea is supported, among other things, by citing international experience. A well-known example is Hong Kong, where corruption was «purged» mainly thanks to the Independent Commission Against Corruption established in the 1970s, which reported directly to the Governor General and fought against the most dangerous «upper echelon» corruption. Similar special law enforcement departments which fight corruption exist in a number of other countries, such as Special Investigation Service in Lithuania, Corrupt Practices Investigation Bureau in Singapore and others. Authors believe that a new independent Federal Anti-Corruption Service could be organized using the resources and (at least partially) the personnel of the existing Federal Drug Control Service (FDCS), thus returning the drug control functions back to Russian Ministry of Internal Affairs. The necessity of reorganizing FDCS is connected, among other things, with the fact that this leading agency for fighting drug dealing has a high resource potential and shows relatively poor results in this sphere of work.

Key words: corruption; anti-corruption policy; reform of law enforcement agencies; drug control.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года определила борьбу с коррупцией как одно из основных направлений государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу [10]. Однако, несмотря на предпринимаемые государством и обществом меры, коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов. Она препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене. Поэтому, выступая на Санкт-Петербургском экономическом форуме, президент Российской Федерации Д. Медведев поставил задачу резко ужесточить меры по борьбе с коррупцией: «Удавка на шее коррупционеров должна сжиматься постоянно и неумолимо, в этом солидарно все российское общество» [2].

С вступлением в силу Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», изданием ряда Указов Президента Российской Федерации организационное построение МВД России приведено в соответствие с современными требованиями и концепцией административной реформы. В системе МВД России образовано Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции (далее ГУЭБиПК МВД России*), выполняющее функции головного подразделения Министерства по обеспечению экономической безопасности государства, противодействия преступлениям экономической и коррупционной направленности [1]. В настоящее время МВД России в рамках внутриведомственного правотворчества подготовлены методические рекомендации по формированию структур и положений подразделений ЭБиПК территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях [7].

* Следует заметить, что введенная в оборот аббревиатура подразделения ГУЭБиПК МВД России представляется не совсем удачной. Приставка «иПК» (и противодействия коррупции) определяет относительно второстепенное значение этой функции. В результате принижается ее актуальность, самостоятельность и значимость в названной сфере деятельности.

Показательно, что впервые в структуре отдела ЭБиПК территориального органа МВД России на районном уровне со штатной численностью более 15 человек представлено специализированное отделение по борьбе с коррупционными преступлениями. Однако эта новелла не решила проблему до конца. Во вновь разработанных положениях не были учтены мнения практических работников. В подразделениях ЭБиПК территориальных органов внутренних дел на районном уровне со штатной численностью менее 15 человек такой структуры (отделения, группы) не предусмотрено. Следует полагать, что это ошибочное решение. В методических рекомендациях надо было дать четкое разъяснение по поводу статуса территориальных органов внутренних дел на районном уровне с указанием демографических и территориальных особенностей (город областного значения, межмуниципальное территориальное образование город-район, округ, сельское поселение и т. д.). Например, в территориальном органе МВД России на районном уровне, обслуживающем территорию с населением от 25-50 тыс. человек, в структуре отделения ЭБиПК со штатной численностью 10 человек предусмотрена специализированная группа по борьбе с коррупционными преступлениями, и т. д. Такое подробное разъяснение позволит руководителям органов внутренних дел не отвлекаться на проблемных вопросах, касающихся расстановки сил и средств на объектах оперативной заинтересованности.

По данным исследования НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, сотрудники органов внутренних дел в настоящее время работают на грани психических и физических возможностей. Такая предельная нагрузка не позволяет им реально делать больше [2]. Как может один оперуполномоченный ЭБиПК малочисленного района, представляющий подразделение в единственном числе, провести комплекс оперативно-розыскных мероприятий по изобличению матерого коррупционера? Чисто физически никак не может, поскольку на него возложены, кроме этой сферы деятельности, еще и другие обязанности, связанные с раскрытием преступлений экономической направленности в бюджетной сфере, ЖКХ, агропромышленном комплексе, кредитно-финансовой сфере и т. д. Численный состав подразделений экономической безопасности

на региональном и муниципальном уровнях не изменялся с 1980-х гг.

Выход из сложившейся ситуации видится в проведении следующих мероприятий.

Во-первых, на региональном уровне МВД, ГУ МВД, УМВД России по субъектам Российской Федерации необходимо провести мониторинг правоприменительной деятельности подразделений ЭБиПК с целью выявления дублирующих и несвойственных им функций, связанных с рассмотрением жалоб и заявлений граждан, юридических лиц, в которых содержатся признаки правонарушений гражданско-правового характера. Подразделения ЭБиПК не должны подменять деятельность других государственных контрольно-надзорных и правоохранительных органов (например, суда, Роспотребнадзора, ФАС, ФССП и пр.). В целях объективного решения по существующей проблеме к этой сфере деятельности целесообразно привлекать в качестве экспертов представителей государственных министерств и ведомств; законодательных органов государственной власти; органов местного самоуправления и общественных советов, которые недавно созданы при органах внутренних дел.

Во-вторых, по результатам мониторинга целесообразно на законодательном уровне подготовить обоснованные предложения по таким позициям:

- увеличение штатной численности оперативного состава подразделений ЭБиПК с учетом региональных особенностей субъектов РФ, включая районный уровень;

- создание самостоятельной Федеральной службы по противодействию коррупции при МВД России (ФСПК России) по аналогии с ФМС России, опосредованно находящейся в оперативном подчинении министра внутренних дел Российской Федерации, либо

- создание на базе ФСКН самостоятельной Федеральной службы по противодействию коррупции (ФСПК России), непосредственно подотчетной Президенту Российской Федерации, как председателю Совета по противодействию коррупции [6], с целью придания этой структуре особого статуса, а функции органов наркоконтроля передать в МВД России, как это было до 2002 г.

В качестве аргументации обратимся к нормам международного права. В соответствии со статьей 36 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от

31 октября 2003 г., ратифицированной Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ, Российская Федерация, как государство-участник, в рамках своих полномочий обязана обеспечивать внутри страны наличие органа (органов) или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией. Такому органу (органам) или лицам обеспечивается необходимая самостоятельность, с тем чтобы они могли выполнять свои функции эффективно и без какого-либо ненадлежащего влияния. Эти лица или сотрудники такого органа (органов) должны обладать надлежащей квалификацией и ресурсами для выполнения своих задач [4]. Поэтому, если следовать логике комментируемой статьи конвенции, в нашей стране должен быть создан на федеральном уровне самостоятельный специализированный правоохранительный орган (служба, главк), который способен эффективно противодействовать коррупции. Это тем более актуально, поскольку в настоящее время этой проблеме на международном уровне уделяется особое внимание.

Показателен зарубежный опыт – в частности, опыт Гонконга, где в 1970-е гг. была создана Независимая Комиссия по борьбе с коррупцией (далее НКБК), которая напрямую подчинялась генерал-губернатору Гонконга.

На службу в НКБК набирались молодые выпускники лучших вузов, которые еще не успели обрести коррупционными связями. Губернатор лично назначал каждого члена НКБК сроком на 6 лет, без возможности переизбрания. Сотрудники этой Комиссии стали своего рода «неприкасаемыми», поскольку Комиссия не имела над собой контроля ни со стороны МВД, ни со стороны Службы государственной безопасности. Ее компетенция распространялась на все государственные министерства и ведомства. Понимая, что «рыба гниет с головы», НКБК начала избобличать самых влиятельных коррупционеров. Параллельно силовым операциям велась активная работа с обществом. Благодаря поддержке широких слоев населения комиссия получила колоссальные полномочия. Например, они могли задерживать любого чиновника, основываясь лишь на проверенных подозрениях, «заморозить» его банковские счета и долгое время держать под арестом. Была введена презумпция виновности: заподозренный чиновник

должен был *сам* доказать легальность своих доходов, иначе получал наказание сроком до 10 лет лишения свободы. В итоге правительству Гонконга удалось победить коррупцию, а сотрудники НКБК стали своего рода национальными героями [3].

Кроме Гонконга схожие специальные подразделения правоохранительных органов по борьбе с коррупцией есть и в ряде других стран мира. Следует назвать, например, специальную следственную службу (STT) в Литве (специализированное правоохранительное агентство работает под надзором прокурора и подотчетно только Президенту республики и парламенту), Бюро по расследованию случаев коррупции в Сингапуре (также обладающее политической и функциональной самостоятельностью) и др.

Формирование Федеральной службы (Главка) по противодействию коррупции при Министерстве внутренних дел Российской Федерации или самостоятельной Федеральной службы по противодействию коррупции Российской Федерации (ФСПК России) можно проводить, используя материальную базу и (хотя бы частично) кадры существующей в настоящее время Федеральной службы по контролю над наркотиками (ФСКН). Реорганизация ФСКН давно назрела, поэтому было бы логично создание новой Федеральной службы совместить с упразднением существующей, работа которой подвергается серьезной критике.

Рассмотрим критические замечания в адрес ФСКН.

С 2003 г. и до настоящего времени сотрудники ФСКН России имеют статус сотрудников полиции. Однако в соответствии со статьей 25 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ сотрудниками полиции могут признаваться только граждане Российской Федерации, которые осуществляют служебную деятельность на должностях федеральной государственной службы в органах внутренних дел, к которым ФСКН не относится.

Правда, в соответствии с частью 11 статьи 54 действие Федерального закона «О полиции» частично распространяется и на сотрудников полиции наркоконтроля по положениям, предусмотренным статьями 14, 18-24 и 29 [8]. Думается, такая смысловая нагрузка в названной норме законодателем истолкована весьма противоречиво. Если

действие ФЗ «О полиции» в некоторой степени распространяется на сотрудников полиции ФСКН (чье правовое положение и сейчас, в начале 2012 г., продолжает регулироваться Указами Президента Российской Федерации от 5.06.2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» и от 28.06.2004 г. № 976 «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков»), то этот закон, как нормативный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу, должен распространяться на них в полном объеме до принятия специального ведомственного Федерального закона или иного нормативного правового акта, регулирующего их правовое положение.

Сложившаяся ситуация обусловлена реализацией ФСКН России и МВД России во многом схожих правоохранительных функций, а также обладанием единого статуса полицейских. Для подтверждения этого тезиса можно привести извлечение из директивы Министра внутренних дел Российской Федерации, которая определила одним из приоритетных направлений в деятельности органов внутренних дел *совместную* с подразделениями ФСКН России и антикоррупционными комиссиями разработку нормативных правовых актов, организационных и практических мер, направленных на снижение уровня наркотизации населения на обслуживаемых территориях. Речь идет о выявлении фактов сбыта наркотиков, пресечении деятельности организованных преступных групп, действующих в сфере наркобизнеса, перекрытии каналов поступления наркотических средств в незаконный оборот на обслуживаемой территории [9].

Следует заметить, что дублирование функций разных ведомств должно быть исключено. Это приводит к перекалыванию обязанностей с одного ведомства на другое. Когда каждый старается «списать» ответственность на «смежника», снижается общая эффективность работы правоохранительных органов в названной сфере деятельности.

Примечательно, что за 2011 г. органами наркоконтроля выявлено только 83 528 преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или иных аналогов, сильнодействующих веществ, тогда как органами внут-

ренных дел МВД России выявлено на 64,6% больше – 129 360 таких преступлений*. Напрашивается вопрос: почему головное ведомство, обладающее высоким ресурсным потенциалом, имеет такие низкие результаты в данной сфере деятельности? Ведь их правоприменительная деятельность по борьбе с наркопреступностью является намного более узкой, чем деятельность МВД России.

Надо полагать, это связано с тем, что органы наркоконтроля по сравнению с МВД России находятся в «тени». Они менее подвержены контролю со стороны общественности и государства, тогда как органы внутренних дел работают на виду у населения и первыми принимают на себя «удар» наркопреступности. Именно к ним в дежурную часть поступают сообщения о лицах, склонных к употреблению наркотиков; о несовершеннолетних наркоманах, совершающих различные правонарушения с последующей постановкой их на профилактический учет в ПДН. Именно они выявляют водителей транспортных средств, находящихся в состоянии наркотического опьянения, а также наркопритоны, наркоманов-преступников, склонных к совершению или совершивших различные преступления, и пр.

В настоящее время ФСКН России по сравнению с МВД России имеет заметно более привилегированное положение в рамках ведомственной компетенции. В частности, на ФСКН России возложены обязанности по выявлению, предупреждению и раскрытию только девяти основных составов преступлений, предусмотренных главой 25 УК РФ (преступления против здоровья населения и общественной нравственности). В то же время на специализированные подразделения ЭБиПК МВД России в сфере борьбы с коррупцией нагрузка в 4 раза выше – свыше 40 составов преступлений коррупционной направленности [5], не считая каждодневного рассмотрения большого массива жалоб, заявлений граждан, юридических лиц и т. д. Для устранения такого дисбаланса необходима реорганизация.

Итак, главный вывод заключается в следующем: борьба с коррупцией будет в современной России эффективной лишь тогда, когда на федеральном уровне будет создан самостоятельный правоохранительный орган, правомочный осуществлять правоприменительную деятельность в отношении любого лица независимо от его статуса и ведомственной принадлежности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248.
2. Гришин А. Генерал-лейтенант милиции Александр Гуров: «Мы живем в капитализме, оставив милицию в социализме» // Комсомольская правда. – 2010. – 8 апр.
3. Зотов Г. Докажи, что не взяточник // Аргументы и факты. – 2010. – № 24.
4. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г.
5. О внесении изменений в Перечни статей УК РФ, используемые при формировании статистической отчетности : указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России от 30 апреля 2010 г. №187/86/2.
6. О мерах по противодействию коррупции : указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815.
7. О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России : приказ МВД России от 30.04.2011 г. № 333.
8. О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.
9. О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России, ФМС России в 2012 году : директива министра внутренних дел Российской Федерации от 26.10.2011 г. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.

* Статистические данные ГИАЦ МВД России за 12 месяцев 2011 года.

REFERENCES

1. *Ukaz Prezidenta Rossijskoj Phederatsii ot 1 marta 2011 g. № 248* [Decree of the President of the Russian Federation of March 1, 2011 № 248].
2. Grishin A. *Komsomol'skaya Pravda* [Komsomolskaya Pravda]. April 8, 2010.
3. Zotov G. *Argumenty i fakty* [Arguments and Facts]. 2010, no. 24.
4. *Konventsiiya Organizatsii Ob 'edinennykh Natsij protiv korruptsii ot 31 oktyabrya 2003 g.* [The United Nations Convention Against Corruption of October 31, 2003].
5. *Ukazanie General'noj prokuratury Rossijskoj Phederatsii i MVD Rossii ot 30 aprelya 2010 g. №187/86/2.* [Instructions of General Prosecutor's Office of the Russian Federation and Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of April 30, 2010 №187/86/2].
6. *Ukaz Prezidenta Rossijskoj Phederatsii ot 19 maya 2008 g. № 815* [Decree of the President of Russian Federation of May 19, 2008 № 815].
7. *Prikaz MVD Rossii ot 30.04.2011 g. № 333* [Order of Ministry of Internal Affairs of Russia of April 30, 2011 № 333].
8. *O politsii : pheder. zakon ot 7 phevralya 2011 g. № 3-PhZ* [On Police: Law of February 7, 2011, № 3-ФЗ].
9. *Direktiva Ministra vnutrennikh del Rossijskoj Phederatsii ot 26.10.2011 g. № 2* [Directive of the Minister of Internal Affairs of the Russian Federation of October 26, 2011 № 2].
10. *Ukaz Prezidenta Rossijskoj Phederatsii ot 12 maya 2009 g. № 537* [Decree of the President of the Russian Federation of May 12, 2009 № 537].

Информация об авторах

Васев Анатолий Владимирович (Москва) – кандидат юридических наук, доцент кафедры организации оперативно-розыскной деятельности. Академия управления МВД России (125171, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8).

Васева Татьяна Анатольевна (Ковров) – инспектор Центра исполнения административного законодательства. Межмуниципальный отдел МВД России «Ковровский» (601900, г. Ковров, ул. Абельмана, 39).

Information about the authors

Vasyev, Analoly Vladimirovich (Moscow) – Ph.D. in Law, Ass. Professor, Chair of Organization of Operational Search Activities. Academy of Management of Russian Ministry of Internal Affairs (Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh st., 8, Moscow, 125171).

Vasyeva, Tatyana Anatolyevna (Kovrov) – Inspector, Center of Administrative Legislation's Execution. Inter-municipal Department of Russian Ministry of Internal Affairs «Kovrovskiy» (Abelmana st., 39, Kovrov, 601900).