

УДК 342.9

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЗАКОННОСТИ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ
НАРУШЕНИЙ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ХАРАКТЕРА
СО СТОРОНЫ СОТРУДНИКОВ ГИБДД**

© 2018 г.

С.А. Высоцкий

Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел России, Санкт-Петербург

77sei@mail.ru

Поступила в редакцию 15.08.2018

Рассматривается содержание и порядок реализации такого административно-правового средства обеспечения законности, направленного на предупреждение нарушений антикоррупционного характера со стороны сотрудников ГИБДД, как увеличение (индексация) размеров окладов денежного содержания сотрудников органов внутренних дел, и предлагается вариант его дальнейшего совершенствования.

Ключевые слова: административно-правовые средства, обеспечение законности, предупреждение нарушений антикоррупционного характера, гарантии социальной защиты сотрудника органов внутренних дел, увеличение (индексация) размеров окладов денежного содержания.

Для предупреждения нарушений законности сотрудниками ГИБДД, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность, законодательство предусматривает прежде всего административно-правовые средства профилактического характера, которые способны нейтрализовать либо минимизировать действие ряда наиболее распространенных причин, лежащих в основе нарушений ими законности. Это нормы, устанавливающие основополагающие принципы деятельности полиции и службы в органах внутренних дел Российской Федерации, которые распространяются на сотрудников ГИБДД как субъектов контроля и надзора, являющихся сотрудниками полиции и сотрудниками органов внутренних дел.

Административно-правовые средства предупреждения, направленные на обеспечение законности, устанавливаются и реализуются в целях недопущения (профилактики) нарушений законности. При этом нарушение законности может быть выражено либо в действиях субъекта контроля (надзора), которые выходят за рамки предоставленных властных полномочий, нарушают установленный порядок реализации властных полномочий (в основе лежит злоупотребление правом), либо в бездействии (основано на неисполнении обязанности). Противоправные действия (бездействие) субъекта власти, как правило, содержат признаки либо дисциплинарного проступка, либо административного правонарушения, либо преступления.

Особую группу правонарушений, которые связаны с злоупотреблением служебными полномочиями, совершаемых субъектами контроля (надзора), в том числе сотрудниками ГИБДД,

составляют правонарушения, относящиеся к числу **коррупционных**, т.е. связанных с коррупцией.

В соответствии с определением коррупции, данным в пункте 1 статьи 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 283-ФЗ «О противодействии коррупции», коррупция применительно к субъекту контроля (надзора) находит своё выражение: 1) в различных способах незаконного использования «физическим лицом своего должностного положения» в целях «получения выгоды» в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо 2) незаконное предоставление такой выгоды вышестоящему должностному лицу. Таким образом, под понятие коррупции подпадают как действия, направленные на незаконное «получение выгоды» физическим лицом, использующим своё должностное положение, так и действия, направленные на незаконное «предоставление такой выгоды» другому должностному лицу.

Учитывая высокую латентность коррупционных правонарушений, официальная статистика о количестве лиц, совершивших коррупционные правонарушения, не даёт объективной картины уровня коррупции в органах внутренних дел, в том числе в ГИБДД. Поэтому имеет смысл обратиться к результатам социологических исследований, характеризующих коррупцию в органах внутренних дел и ГИБДД МВД России.

По данным мониторингового исследования об уровне коррупции в обществе, проведённого Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в 2018 году, действия

властей по борьбе с коррупцией становятся для россиян все более заметными. О позитивных результатах работы в этом направлении сегодня говорят 55% граждан, тогда как об ухудшении ситуации – только 13%. В топ рейтинга наиболее коррумпированных, по оценкам респондентов, сфер входят медицина (23%), ГИБДД (ГАИ) и полиция (по 16%), сфера ЖКХ (16%), судебная система и прокуратура (14%) [1].

Для сотрудников ГИБДД (с учетом их функциональных обязанностей и властных полномочий), по данным мониторинга общественного мнения, проведенного в 2014 году, возникают ситуации, связанные с предложением им денежного и неформального вознаграждения, к примеру, за ускоренную выдачу документов или принятие решения. Такие факты, по мнению респондентов, имеют место в следующих обстоятельствах: при нарушении участниками дорожного движения ПДД, при проверке документов на право управления, при регистрации транспортного средства, при принятии экзаменов на право управления автомобилем или обмене водительского удостоверения, при рассмотрении материалов ДТП [2]. Информацию по отдельным случаям можно найти в сети Интернет, например: при регистрации и учёте автотранспортных средств, выдаче водительских удостоверений, выявлении водителей, нарушивших ПДД, за непривлечение к ответственности за якобы совершенное административное правонарушение¹.

Масштабы «коррупционных правонарушений» и «коррупционных преступлений» среди сотрудников Госавтоинспекции [3, 4] не идут в сравнение с количеством иных нарушений законности, имеющих место при осуществлении контрольно-надзорной деятельности сотрудниками ГИБДД.

Не случайно, выступая на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации 28 февраля 2018 года, Президент Российской Федерации Владимир Путин отметил: «Нельзя снижать темпов и в борьбе с коррупцией, активнее выявлять тех, кто наживается за казённый счёт, кто использует своё служебное положение или полномочия для незаконного обогащения, незамедлительно реагировать на жалобы людей о разного рода вымогательствах» [5].

Административно-правовые средства **антикоррупционного характера**, направленные на профилактику отклонений от требований законности субъектом контроля (надзора), в том числе в сфере безопасности дорожного движения, закреплены, к примеру, в нормах, устанавливающих:

– гарантии социальной защиты сотрудника органов внутренних дел (гл. 9 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации...»);

– личное поручительство (ч. 7 ст. 17 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации...»);

– ограничения, запреты и обязанности, установленные ФЗ от 25 декабря 2008 года «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18 ФЗ от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

– урегулирование конфликта интересов в органах внутренних дел (п. 13 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации...»).

Одной из базовых социальных гарантий сотрудников органов внутренних дел, предусмотренных законодательством о службе в ОВД (т.е. административным законодательством), является их **денежное довольствие**, которое «является основным средством их материального обеспечения и стимулирования выполнения ими служебных обязанностей». Денежное довольствие – это, по сути, основное средство существования сотрудника и находящихся на его иждивении лиц, основное средство удовлетворения их жизненных потребностей.

Денежное довольствие сотрудников состоит из месячного оклада в соответствии с замещаемой должностью (должностной оклад) и месячного оклада в соответствии с присвоенным специальным званием (оклад по специальному званию), которые составляют оклад месячного денежного содержания (оклад денежного содержания), ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Наличие взаимосвязи между размером денежного довольствия сотрудников Госавтоинспекции и количеством нарушений законности с их стороны подтверждают результаты опроса данной категории сотрудников.

На вопрос: «Что в большей степени провоцирует нарушение законности в системе ГИБДД?» – «низкий размер денежного довольствия и низкое социальное обеспечение сотрудников» либо «только некачественная индивидуально-профилактическая работа с личным составом» – получили следующие ответы: 76 чел. (43% опрошенных) считают, что «оба фактора в одинаковой степени», 26 чел. (14.7% опрошенных) указали только «низкий размер денежного довольствия...», 22 чел. (12.2% опрошенных) указали «только некачественная индивидуально-профилактическая работа». Остальные опрошенные – 52 чел. (29.5%) либо затруднились ответить, либо указали иные суждения или причины нарушений законности, как например: всё зависит от человека (сотрудника), большой объем работы, слабое материально-техническое обеспечение, незначительное увеличение денежного довольствия при значитель-

ном сокращении количества льгот, многими оставшимися льготами сложно воспользоваться, увеличение денежного довольствия за счёт сокращения личного состава и увеличения нагрузки на каждого сотрудника, отсутствие премий.

Полученные результаты показывают, что, по мнению самих сотрудников Госавтоинспекции, количество нарушений законности среди личного состава зависит в том числе и от размера денежного довольствия сотрудников ГИБДД.

Согласно ч. 5 ст. 2 ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации...» размеры окладов денежного содержания «увеличиваются (индексируются) в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год и на плановый период с учетом уровня инфляции (потребительских цен). Решение об увеличении (индексации) окладов денежного содержания принимается Правительством Российской Федерации».

Из приведённой формулировки трудно сделать вывод об обязательности ежегодного **увеличения (индексации)** размера окладов денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, и неясно, в каком размере будет учитываться при увеличении (индексации) окладов денежного содержания уровень инфляции (потребительских цен), по фактическому уровню либо частично.

Оклад месячного денежного содержания, согласно ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ, состоит из оклада в соответствии с замещаемой должностью (должностного оклада) и месячного оклада в соответствии с присвоенным специальным званием (оклада по специальному званию). Размеры окладов по типовым должностям сотрудников и окладов по специальным званиям устанавливаются Правительством Российской Федерации [6].

Денежное довольствие на основе новых размеров оклада денежного содержания начали выплачивать сотрудникам ОВД с 1 января 2012 года, с момента вступления в силу Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации...».

Решение об увеличении (индексации) окладов денежного содержания в 2013–2017 годах Правительством Российской Федерации не принималось, несмотря на то, что уровень инфляции (потребительских цен) в 2012 году составил 6.58%, в 2013 году – 6.45%, в 2014 году – 11.36%, в 2015 году – 12.91%, в 2016 году – 5.38%, в 2017 году – 2.52% [7]. Таким образом, покупательная способность денежного довольствия сотрудников органов внутренних дел в

январе 2018 года снизилась по сравнению с январём 2012 года на 45.2%.

Вместе с тем принятие решения Правительством Российской Федерации по вопросу об увеличении (индексации) окладов денежного содержания сотрудников, как видим, определяется не только фактом наличия инфляции и её уровня, а зависит также от иных обстоятельств социально-экономического развития Российской Федерации, в том числе с учётом сценарных условий функционирования макроэкономики, от объёма ВВП, наличия непредвиденных бюджетных расходов в текущем году, роста дефицита бюджета, санкционной политики других государств в отношении России и т.п. Так, Федеральным законом от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», исходя из общего подхода по оптимизации расходов федерального бюджета (уменьшению на 10 процентов), было предусмотрено снижение финансирования МВД России в 2015 году на 107.1 миллиарда рублей.

В рамках реализации антикризисных мер по поддержке ключевых отраслей экономики и бизнеса в условиях ограничения государственных расходов бюджетные ресурсы МВД России были сконцентрированы на решении «приоритетных задач» [8]. В таких условиях в числе «приоритетных» задач на 2015 год и перспективу были указаны «выплата в полном объёме денежного довольствия и заработной платы, пособий и компенсаций личному составу министерства» [9], т.е. о повышении речь не шла.

Несмотря на сложность ситуации, с 1 января 2018 года размер денежного довольствия сотрудникам органов внутренних дел был повышен. Сделано это было следующим образом.

1. Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2017 г. № 1208 «О внесении изменения в перечень особых условий службы сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и предельных размеров ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия службы» перечень особых условий службы сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и предельных размеров ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия службы, утверждённый Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 1021 «О ежемесячной надбавке к должностному окладу за особые условия службы сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации», был дополнен 20-м пунктом, согласно которому к особым условиям отнесена «служба в органах внут-

ренных дел, организациях и подразделениях, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России, в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области», а предельный размер ежемесячной надбавки к должностному окладу установлен «до 65%».

После чего Приказом МВД России от 16 ноября 2017 г. № 863 были внесены изменения в Перечень должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы, и размеры надбавки по этим должностям, утверждённый Приказом МВД России от 25 июля 2017 г. № 522.

2. Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2017 г. № 1598 «О повышении денежного довольствия военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти» размеры должностных окладов и окладов по специальным званиям сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации с 1 января 2018 г. повышены в 1.04 раза (т.е. на 4%).

В результате указанных административно-правовых мер *увеличение* (индексация) размер *окладов денежного содержания* сотрудникам Госавтоинспекции по Российской Федерации в целом, предусмотренное ч. 5 ст. 2 ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации...», произошло на 4% при инфляции за «индексируемый» период в размере 45.2%. Исключение составляют подразделения ГИБДД в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области, сотрудникам этих подразделений денежное довольствие было увеличено также за счёт увеличения предельного размера ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия службы с 20% до 65% (согласно Постановлению Правительства РФ от 4 октября 2017 г. № 1208).

Как показала практика применения нормы об **увеличении (индексации)** размера окладов денежного содержания, уровень инфляции (потребительских цен) при увеличении (индексации) размера окладов денежного содержания будет учитываться по усмотрению Правительства Российской Федерации и депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации.

Учитывая неопределённость условий реализации данной административно-правовой нормы, устанавливающей одну из ключевых гарантий социальной защиты сотрудников органов внутренних дел (полиции), предлагаем ч. 5 ст. 2 ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации...» дополнить абзацем следующего содержания:

«Обязательным является ежегодное увеличение (индексация) окладов денежного содержания в соответствии с уровнем роста внутреннего валового продукта Российской Федерации».

Примечание

1. «Громкий коррупционный скандал в ГИБДД Тульской области» (вознаграждение за покровительство и получение так называемых «красивых» госномеров на машины, а также водительских прав без обучения в автошколе). URL: <http://www.1tv.ru/news/crime/236637> (дата обращения: 12.08.2016); «Руководство ГИБДД Москвы заподозрили в торговле правами». URL: http://auto.mail.ru/article/45824-rukovodstvo_gibdd_moskvy_zapodozrili_v_torgovle_pravami/ (дата обращения: 12.08.2016); «Езда без прав: 2000 рублей и свободен». URL: http://auto.mail.ru/article/45838-uvoleny_inspektory_gibdd_otpustivshie_pryanogo_voditelya/ (дата обращения: 12.08.2016); «Уволены инспекторы ГИБДД, отпустившие пьяного водителя». URL: <http://auto39.ru/articles/2008/a08101406.html> (дата обращения: 12.08.2016); Сотрудниками ГУСБ МВД России с поличным задержаны инспекторы ДПС при получении взятки в 30.000 рублей [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/folder/515/item/3073613/> (дата обращения: 14.08.2018).

Список литературы

1. Коррупция в России: мониторинг [Электронный ресурс] // Пресс-выпуск [Москва, 1 июня 2018 г.]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9139> (дата обращения: 14.08.2018).
2. Проведено исследование общественного мнения о деятельности сотрудников Госавтоинспекции [Электронный ресурс]. URL: <https://гидд.рф/news/item/848> (дата обращения: 14.08.2018).
3. Лагутина Б. Игры в прятки под запретом // Щит и меч. 2014. № 16. С. 5.
4. Башкатов С. Из «кустов»... выводит «цифра» // Щит и меч. 2014. № 11. С. 11.
5. Обеспечить максимальную безопасность [Владимир Путин принял участие в ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации. Из выступления Президента] // Щит и меч. 2018. № 8. С. 2.
6. Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2011 г. № 878 «Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 04.04.2018).
7. Таблица инфляции // Уровень инфляции в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://уровень-инфляции.рф/таблица_инфляции.aspx (дата обращения: 16.07.2018).
8. Об изменении федерального бюджета МВД России на 2015 год [Финансовая служба сообщает] // Щит и меч. 2015. № 16. С. 6.
9. Стратегическая задача – оптимизация расходов // Щит и меч. 2015. № 4. С. 10.

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS FOR ENSURING LEGALITY
AIMED AT PREVENTING CORRUPTION-TYPE VIOLATIONS
BY TRAFFIC POLICE OFFICERS**

S.A. Vysotsky

The article deals with the content and procedure for the implementation of particular administrative and legal means for ensuring legality aimed at preventing corruption-type violations by traffic police officers. In particular, an increase (indexation) of police officers' salaries is named as one of such measures. An option for further improvement of such means is proposed.

Keywords: administrative and legal means, ensuring legality, prevention of corruption-type violations, guarantees of social protection of police officers, increase (indexation) of salaries.

References

1. Korrupciya v Rossii: monitoring [Elektronnyj resurs] // Press-vypusk [moskva, 1 iyunya 2018 g.]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9139> (data obrashcheniya: 14.08.2018).
2. Provedeno issledovanie obshchestvennogo mneniya o deyatel'nosti sotrudnikov Gosavtoinspekcii [Elektronnyj resurs]. URL: <https://gibdd.rf/news/item/848> (data obrashcheniya: 14.08.2018).
3. Lagutina B. Igry v pryatki pod zapretom // Shchit i mech. 2014. № 16. S. 5.
4. Bashkatov S. Iz «kustov»... vyvodit «cifra» // Shchit i mech. 2014. № 11. S. 11.
5. Obespechit' maksimal'nyu bezopasnost' [Vladimir Putin prinyal uchastie v ezhegodnom rasshirennom zasedanii kollegii Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii. Iz vystupleniya Prezidenta] // Shchit i mech. 2018. № 8. S. 2.
6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 3 noyabrya 2011 g. № 878 «Ob ustanovlenii okladov mesyachnogo denezhnogo sodержaniya sotrudnikov organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii» (red. ot 04.04.2018).
7. Tablica inflyacii // Uroven' inflyacii v Rossijskoj Federacii [Elektronnyj resurs]. URL: http://uroven'-inflyacii.rf/tablica_inflyacii.aspx (data obrashcheniya: 16.07.2018).
8. Ob izmenenii federal'nogo byudzeta MVD Rossii na 2015 god [Finansovaya sluzhba soobshchaet] // Shchit i mech. 2015. № 16. S. 6.
9. Strategicheskaya zadacha – optimizaciya raskhodov // Shchit i mech. 2015. № 4. S. 10.