

## П Р А В О

УДК 343

### ЗАКОННОСТЬ КАК ОДИН ИЗ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ ПРИНЦИПОВ ЭФФЕКТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

© 2018 г.

*Я.Л. Алиев, В.Б. Клишков*

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

klishkov63@mail.ru

*Поступила в редакцию 15.11.2018*

Анализируются вопросы, связанные с соблюдением законности сотрудниками органов внутренних дел, обеспечивающих общественный порядок и безопасность, защищающих жизненно важные интересы личности, общества и государства. Предпринята попытка анализа нарушений законности сотрудниками органов внутренних дел, в том числе в наиболее общественно опасной форме – совершения преступления.

*Ключевые слова:* законность, преступления коррупционной направленности, соблюдение законности, противодействие коррупции.

Законность – это социально-правовое понятие, характеризующее организацию и функционирование общества и государства на правовой основе (началах).

В соответствии с этим понятие «законность» базируется на понятии «закон», что обуславливает проникновение принципа законности во все сферы жизнедеятельности и повышенную общественную роль – от процесса создания закона до реализации его норм в юридической практике (правоприменение). Состояние законности явно отражает уровень правовой организации общественной, политической жизни; связь права и деятельности как государственной власти, так и государства в целом.

Законность является прежде всего принципом деятельности как государственной, так и политической системы в целом. Принцип деятельности, основанный на законности, закреплен в Конституции РФ, а именно в статье 15, где предусмотрено положение об обязанности органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц и граждан соблюдать законы.

В то же время следует отметить, что законы должны быть справедливы, направлены на обеспечение прав и свобод граждан, стабильное функционирование общества и государства и воспринимались большинством членов социума как неотъемлемая часть нормальной жизнедеятельности и развития.

Законы также являются методом реализации государственной власти, способом решения за-

дач и выполнения необходимых функций общества и государства. Иными словами, одна из привилегированных особенностей государства состоит в том, что реализация власти осуществляется путем облечения распоряжений, указаний и т.п. в форму законов, имеющих общеобязательный характер.

Учитывая изложенное, мы можем отметить, что законность понимается как принцип, метод и режим строгого, неуклонного соблюдения, исполнения норм права большинством участников общественных отношений.

Исходя из этого, можно определить основные принципы законности:

- верховенство закона;
- единство (всеобщность);
- гарантированность прав и свобод человека и гражданина;
- одобрение и соблюдение законов большинством членов общества.

Основная цель законности в условиях правового демократического государства заключается в том, чтобы путем правовой регламентации организовать общественные отношения таким образом, чтобы они обеспечили прогрессивное, поступательное развитие страны.

Прослеживается тесная взаимосвязь понятия законности с понятием правопорядка.

Порядок можно определить как налаженное, правильное состояние чего-либо. Соответственно правопорядок можно определить, исследовав его через четыре подхода к дефиниции самого понятия «правовой порядок» [1]:

– определенная система общественных отношений, складывающихся на основе права и законности;

– основанная на праве и законности организация общественной жизни, отражающая качественное состояние общественных отношений;

– состояние фактической упорядоченности общественных отношений, выражающих реальное, практическое осуществление требований законности;

– объективно и субъективно обусловленное состояние социальной жизни, которое характеризуется внутренней согласованностью, урегулированностью системы правовых отношений, основанных на нормативных требованиях, принципах права и законности, а также на демократических, гуманистических и нравственных требованиях, правах и обязанностях, свободе и ответственности всех субъектов права.

Тесная связь законности и правопорядка обуславливает актуальность обеспечения законности среди самих субъектов, обеспечивающих неукоснительное соблюдение принципов законности, справедливости и гуманизма, среди которых немаловажную роль играют правоохранительные органы и, в частности, органы внутренних дел.

Нарушения законности и дисциплины сотрудниками органов внутренних дел представляют серьезную опасность для эффективности оперативно-служебной и боевой деятельности всего личного состава, дискредитируют в глазах населения Министерство внутренних дел Российской Федерации как институт государственной власти.

Наравне с обеспечением законности в органах внутренних дел следует рассматривать такое понятие, как служебная дисциплина. Сложные процессы становления и развития в Российской Федерации институтов гражданского общества, формирования предпосылок правового государства требуют пристального внимания и критического подхода к оценке эффективности деятельности всей правоохранительной системы, так как ее функционирование находится в непосредственной зависимости от реального состояния российского общества.

В современном обществе успешное и качественное решение задач, стоящих перед органами внутренних дел, во многом определяется уровнем служебной дисциплины и соблюдения законности. Высокий уровень служебной дисциплины и неуклонное соблюдение требований закона являются необходимыми условиями эффективного функционирования МВД России. Поэтому в настоящее время состояние служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел имеет большое значение.

Как показывает анализ статистических данных с 2010 по 2015 г.<sup>1</sup>, на протяжении последних лет отмечается неуклонный рост нарушений служебной дисциплины сотрудниками органов внутренних дел. Так, в 2010 году свыше 160 тысяч сотрудников совершили нарушения дисциплины различного вида, в 2015 году – свыше 193 тысяч. Причем также наблюдается восходящая тенденция по количеству сотрудников, в отношении которых возбуждены уголовные дела за совершение различных видов преступлений: 2013 год – в отношении свыше 3000 сотрудников; 2014 год – свыше 3400; 2015 – свыше 3700 сотрудников.

Сотрудниками совершается наибольшее количество должностных преступлений по сравнению с общеуголовными. Преобладающее большинство среди должностных преступлений – это такие виды, как взяточничество, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий и др. Среди общеуголовных преступлений наиболее распространены те, что связаны с незаконным оборотом наркотических средств; управлением транспортными средствами.

Отметим, что регистрируется достаточно большое количество нарушений законности не уголовного характера: в 2010 году нарушения законности подобного рода допустили свыше 63 000 сотрудников; в 2011 году – свыше 59 000; в 2012 году – свыше 75 000; в 2013 году – свыше 94 000, в 2014 году – свыше 112 000; в 2015 – свыше 129 000. Порядка 50% нарушений законности связаны с нарушением уголовно-процессуальных норм.

Вопросы противодействия коррупции приобретают в современных условиях все большую значимость. Коррупция является опасным социально-негативным явлением, представляющим угрозу институтам государства и стабильности общественной жизни.

Коррупция – серьезный вызов для любого государства и общества. В современную эпоху ее характерной чертой стала универсальность: она существует повсеместно, вне зависимости от уровня социально-экономического развития государств; проникает во все сферы жизни; приобретает транснациональные формы.

Коррупция является одной из угроз национальной безопасности России [2] и требует адекватных мер выявления и предупреждения данного негативного социального явления, а также связанных с ним преступных деяний.

Так, по данным ГИАЦ МВД России, в последние годы (с 2012 по 2016 г.)<sup>2</sup> удельный вес

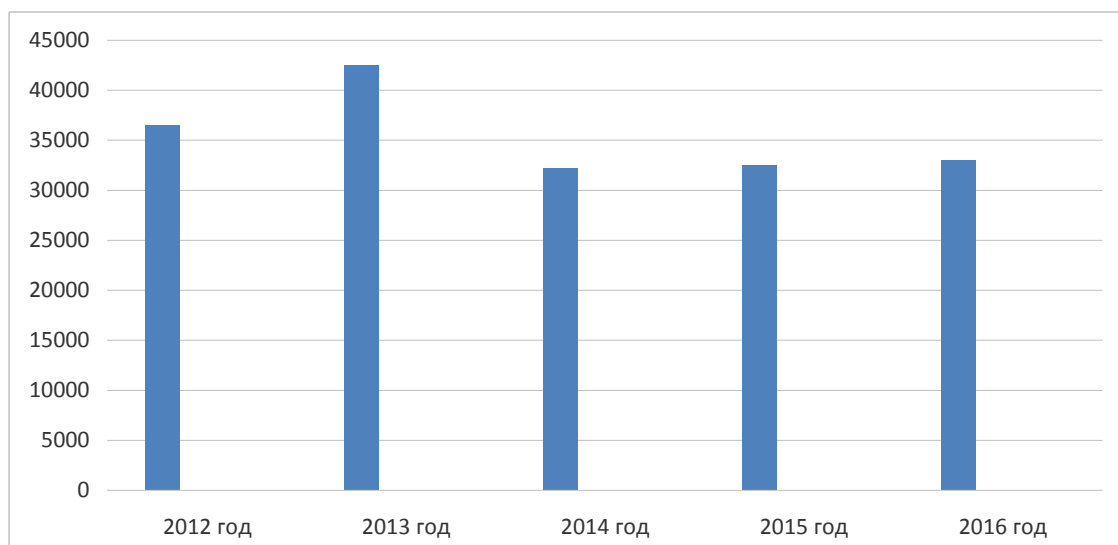


Рис. Количество зарегистрированных преступлений коррупционной направленности в 2012–2016 гг. по России

зарегистрированных преступлений коррупционной направленности не превышал 2% от общего количества зарегистрированных преступлений по России (2012 год – 36 470 преступлений, 2013 год – 42 506, 2014 – 32 204, 2015 – 32 455, 2016 – 32 924).

Таким образом, уровень зарегистрированных преступлений указанного вида за последние пять лет не имел резкой тенденции к изменению. Это в первую очередь объясняется планомерной, повсеместной и стабильной профилактической деятельностью и проводимой в стране позитивной антикоррупционной политикой (см. рис.).

В настоящее время коррупция превратилась в несомненную угрозу для развития российского государства. Ее опасность заключается в том, что она распространяется на все сферы жизнедеятельности современного российского общества и фактически становится его атрибутом. Чтобы отвести эту угрозу, необходима комплексная и эффективная антикоррупционная политика, осуществляемая государством и обществом.

В связи с этим пристальное внимание, как со стороны руководства страны, так и общественности, уделяется коррупционным проявлениям в МВД России. Факты совершения сотрудниками коррупционных правонарушений вызывают общественный резонанс, негативную реакцию граждан и умаляют авторитет власти.

На очередном расширенном заседании коллегии МВД России министр внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцев отметил, что первостепенное внимание уделяется совершенствованию кадровой работы, укреплению

служебной дисциплины и законности, предупреждению коррупционных преступлений среди должностных лиц МВД России [3].

К основным формам совершения правонарушений коррупционной направленности сотрудниками органов внутренних дел следует отнести:

- участие в экономических спорах, рейдерстве; оказание помощи с использованием своего служебного, должностного положения и полномочий в установлении незаконной монополии в том или ином экономическом секторе;
- незаконное предпринимательство, участие в деятельности хозяйствующих субъектов (член совета директоров, попечительского совета и т.п.); воспрепятствование законной предпринимательской деятельности;
- противоправная деятельность из корыстных мотивов, из иной личной заинтересованности в ходе предварительного расследования (незаконное прекращение, приостановление уголовных дел; привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности; использование подложных вещественных доказательств, фиктивных уголовно-процессуальных документов, физического, психического давления на участников уголовного судопроизводства; изменение процессуального статуса лиц, совершивших преступления; избрание в отношении них более мягкой меры пресечения);
- получение взяток за исполнение своих должностных, служебных обязанностей в более короткие сроки (принятие решения по материалу предварительной проверки, выдача лицензии и т.п.); за сокрытие факта правонарушения (уклонение от регистрации преступлений, административных правонарушений; служебный под-

лог, привлечение к ответственности за менее тяжкое правонарушение и т.п.);

– продажа конфиденциальной информации (базы оперативной информации, спецучеты); использование в преступных целях информации, ставшей известной в ходе служебной деятельности;

– незаконное присвоение и использование в корыстных целях вверенных ввиду служебного положения имущества, предметов, находящихся под специальным контролем (наркотические средства, оружие и т.п.);

– умышленное непредоставление либо предоставление недостоверных сведений о своих доходах и расходах, своей супруги (супруга), несовершеннолетних детей и др.

В основном коррупционные преступления в органах внутренних дел совершали достаточно молодые мужчины, которые на момент совершения коррупционного преступления относились к возрастной категории от 26 до 40 лет (63%)<sup>1</sup>. У большинства стаж службы в органах внутренних дел составлял до 10 лет, чаще сотрудники занимали должности сержантского, младшего и среднего начальствующего состава, что говорит о небольшом опыте службы в органах внутренних дел. Таким образом, наибольшую распространенность имеет так называемая «низовая коррупция», что не является абсолютным показателем, так как «верхушечная коррупция» наиболее латентная и трудно выявляемая.

В действиях сотрудников ОВД, совершающих коррупционные правонарушения, преобладает корыстная, корыстно-насильственная и ведомственно-корпоративная мотивация, в основе которой лежит предпочтение норм и ценностей отдельных социальных групп, противоречащих закону.

Отметим, что для взяточполучателей характерны: синдром «круговой поруки», протекционизм, психология потребительства, которые в совокупности преобладают над моральными, нравственными и этическими ценностями. Для данной категории преступников характерна высокая приспособляемость к различным социальным ситуациям и их изменениям; они тонко чувствуют конъюнктуру и сложноподчиненную (иерархичную) систему отношений в органах внутренних дел. Для крупных должностных преступников характерны незаурядные организаторские способности, большое количество связей с должностными людьми из других подразделений, служб, ведомств; хорошая компетентность, исполнительность, что немало способствует их карьерному росту и продвижению [4, с. 29].

Рассмотрение характеристик личности сотрудника органов внутренних дел, совершившего преступление коррупционной направленности,

было бы неполным без раскрытия механизма индивидуального преступного поведения.

При рассмотрении механизма индивидуального преступного поведения большое значение придается личностным особенностям преступника, проявляющимся до преступления и предопределяющим его совершение [5].

Механизм индивидуального преступного поведения включает в себя несколько этапов. Так, И.И. Карпец считает, что одной из движущих сил поступков людей является субъективный интерес. В действиях правонарушителей главные человеческие интересы получают искаженное значение и достигаются средствами незаконными, а порой и способами общественно опасными, каковым является преступление [6, с. 89–93].

А.И. Долгова определяет первоначальным этапом механизма преступного поведения формирование мотивации (процесса возникновения формирования мотива преступного поведения и его цели) на основе мотива поведения – внутреннего побуждения к действию, желание, определяемое потребностями, интересами, чувствами, возникшими и обострившимися под влиянием внешней среды и конкретной ситуации [7, с. 39].

В.Н.Кудрявцев, Д.А. Шестаков в качестве основы поведения определяют потребности человека, которые отражают его зависимость от внешнего мира, нужду в чем-либо. Потребности – это желания различного характера и силы, формирующиеся под влиянием общества [8, с. 9; 5, с. 225].

Потребности человека отражают внутренние детерминанты человеческого поведения, которые возникают под воздействием так называемых «прессов» – важных детерминантов поведения, исходящих из среды. Несомненно, потребности играют первоначальную роль в поведении человека, начиная с основных биологических (потребность в самосохранении, размножении, потребность в избегании ущерба и т.п.) и заканчивая духовными потребностями (потребность в творчестве, мировоззренческие потребности, потребность в достижении) [8, с. 9; 9, с. 172–185].

В основе механизма преступного поведения при совершении общественно опасных деяний коррупционной направленности лежит стремление удовлетворения потребностей в получении выгоды (имущественного и неимущественного характера), так как одним из главных признаков данного вида преступлений является корыстный мотив, иная личная заинтересованность [10].

Помимо потребностей на формирование мотива поведения человека, в том числе и преступного, влияют интересы, жизненные цели, эмоции, ценностные ориентации. В отношении большинства сотрудников органов внутренних

дел следует отметить, что их интересы, жизненные цели значительно смещены в сторону служебной деятельности, так как большую часть своего времени сотрудники проводят на работе, выполняя оперативно-служебные задачи. Это играет решающую роль на этапе принятия решения, каким путем – преступным или законным удовлетворить свои потребности. В случаях совершения сотрудником коррупционного преступления свои потребности он удовлетворяет за счет своей службы и служебного положения. Не будучи сотрудником органов внутренних дел, человек имеет более разнообразные виды правомерных путей удовлетворения своих материальных потребностей.

Учитывая изложенное, отметим, что совершение рассматриваемых преступных деяний сотрудниками органов внутренних дел в разы увеличивает общественную опасность и причиненный ущерб как отдельному гражданину, так и государственной власти в целом. Выполняемые сотрудниками организационные, административные, контролирующие и управленческие функции дают определенные преимущества в силу должностного положения и способствуют, в определенной мере облегчают совершение коррупционных правонарушений, что может привести к повсеместной распространенности коррупции среди личного состава МВД России.

Таким образом, подведем итог: состояние коррупционной преступности в органах внутренних дел является своеобразным индикатором состояния законности как в МВД России, так и в правоохранительных органах в целом. Законность, как основополагающий принцип деятельности всех органов государственной власти, предполагает точное и беспрекословное выполнение предписаний норм права как гражданами, так и представителями правоохранительных органов, призванных защищать закон и требовать его соблюдения другими социальными субъектами.

Поэтому трудно переоценить актуальность проблемы эффективного предупреждения нарушений законности со стороны представителей государственной власти и, в частности, органов внутренних дел, что определяется назначением и социальной ролью МВД России, сотрудники которого занимают далеко не последнее место в системе обеспечения законности и правопорядка в

государстве и призваны наравне с иными субъектами эффективно обеспечивать национальную безопасность страны.

#### Примечания

1. На основании статистических данных из обзоров «О состоянии дисциплины и законности среди личного состава органов, подразделений и учреждений системы МВД России в 2010–2015 гг.». М.: МВД России, 2010–2015 гг.
2. Статистические сборники «Состояние преступности по России за январь – декабрь 2013–2016 гг.». М.: ГИАЦ МВД России, 2014–2017.

#### Список литературы

1. Шишкарев С.Н. Концептуальные и правовые основы российской антикоррупционной политики: Монография. М.: КДУ, 2010. 248 с.
2. Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности РФ» // Собрание законодательства РФ. 2016. 4 января. № 1 (часть II). Ст. 212.
3. Расширенное заседание коллегии МВД России. 09.03.2017, Москва, Кремль [Электронный ресурс] // сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 14.11.2018).
4. Антикоррупционное поведение как составляющая профессионального поведения сотрудников и служащих ОВД // Формирование навыков и умений антикоррупционного поведения сотрудников и государственных гражданских служащих ОВД: Курс лекций. М.: ДГСК МВД России, 2011. 240 с.
5. Шестаков Д.А. Криминология: Новые подходы к преступлению и преступности: Криминогенные законы и криминологическое законодательство. Противодействие преступности в изменяющемся мире: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. 561 с.
6. Карпец И.И. Современные проблемы уголовного права и криминологии. М.: Юридлит., 1976. 224 с.
7. Долгова А.И. Криминология: Краткий учебный курс. 2-е изд., измен. и доп. М.: НОРМА, 2008. 352 с.
8. Кудрявцев В.Н. Борьба мотивов в преступном поведении. М.: НОРМА, 2009.
9. Потребности по Меррею Г. Цит. по: Холл Келвин С., Линдсей Гарднер. Теории личности / Пер. с англ. Гриншпун И.Б. М.: ЗАО «Изд-во ЭКСМО-Пресс», 1999. 592 с.
10. Стебенева Е.В. Сотрудник органов внутренних дел как специальный субъект коррупционных преступлений: уголовно-правовые и криминологические аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: СПбУ МВД России, 2011. 220 с.
11. Сторчилова Н.В. Коррупция в органах внутренних дел и ее предупреждение: Монография. М.: ВНИИ МВД России, 2012. 124 с.

**LEGALITY AS ONE OF THE FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF EFFICIENT ACTIVITY OF INTERNAL AFFAIRS BODIES***Ya.L. Aliev, V.B. Klishkov*

The article analyzes some issues related to the observance of legality by employees of the internal affairs bodies that ensure public order and security and protect the vital interests of the individual, society and the state. An attempt has been made to analyze violations of the law by law enforcement officers, including such violations in the most socially dangerous form, the commission of a crime.

*Keywords:* legality, crimes of corruption, observance of legality, anti-corruption measures.

*References*

1. Shishkarev S.N. *Konceptual'nye i pravovye osnovy rossijskoj antikorrupcionnoj politiki: Monografiya.* M.: KDU, 2010. 248 s.

2. Ukaz Prezidenta RF ot 31.12.2015 g. № 683 «O strategii nacional'noj bezopasnosti RF» // *Sobranie zakonodatel'stva RF.* 2016. 4 yanvarya. № 1 (chast' II). St. 212.

3. *Rasshirennoe zasedanie kollegii MVD Rossii.* 09.03.2017, Moskva, Kreml' [Ehlektronnyj resurs] // sajt Prezidenta RF. URL: <http://www.kremlin.ru> (data obrashcheniya: 14.11.2018).

4. *Antikorrupcionnoe povedenie kak sostavlyayushchaya professional'nogo povedeniya sotrudnikov i sluzhashchih OVD // Formirovanie navykov i umenij antikorrupcionnogo povedeniya sotrudnikov i gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih OVD: Kurs lekcij.* M.: DGSK MVD Rossii, 2011. 240 s.

5. Shestakov D.A. *Kriminologiya: Novye podhody k prestupleniyu i prestupnosti: Kriminogennyye zakony i*

*kriminologicheskoe zakonodatel'stvo. Protivodejstvie prestupnosti v izmenyayushchemsya mire: Uchebnik.* 2-e izd., pererab. i dop. SPb.: Izd-vo R. Aslanova «Yuridicheskij centr Press», 2006. 561 s.

6. Karpec I.I. *Sovremennyye problemy ugolovno-prava i kriminologii.* M.: Yuridlit., 1976. 224 s.

7. Dolgova A.I. *Kriminologiya: Kratkij uchebnyj kurs.* 2-e izd., izmen. i dop. M.: NORMA, 2008. 352 s.

8. Kudryavcev V.N. *Bor'ba motivov v prestupnom povedenii.* M.: NORMA, 2009.

9. *Potrebnosti po Merreyu G. Cit. po: Holl Kelvin S., Lindsey Gardner. Teorii lichnosti / Per. s angl. Grinshpun I.B.* M.: ZAO «Izd-vo EhKSMO-Press», 1999. 592 s.

10. Stebeneva E.V. *Sotrudnik organov vnutrennih del kak special'nyj sub"ekt korrupcionnyh prestuplenij: ugolovno-pravovyye i kriminologicheskie aspekty: Dis. ... kand. yurid. nauk.* SPb.: SPbU MVD Rossii, 2011. 220 s.

11. Storchilova N.V. *Korrupciya v organah vnutrennih del i ee preduprezhdenie: Monografiya.* M.: VNII MVD Rossii, 2012. 124 s.