

10.7256/1999-2807.2013.04.3

С.А. Новоселов, Ю.В. Трунцевский

## ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ИНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ, СОВЕРШАЕМЫХ СОТРУДНИКАМИ ГИБДД, КАК УСЛОВИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ДАЛЬНЕЙШЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ ОВД РФ СОГЛАСНО ДОРОЖНОЙ КАРТЕ

Реформирование системы МВД явилось обоснованной реакцией государственных органов на потребность общества в повышении доверия к органам внутренних дел и качественному улучшению их деятельности<sup>1</sup>.

Поставленные обществом и государством перед Министерством внутренних дел России задачи, по повышению профессиональных качеств сотрудников и очищению системы ОВД от коррупции, являются первоочередными в системе приоритетных направлений реформирования МВД России<sup>2</sup>.

Залогом повышения профессионально-значимых качеств является:

- реализация условий по формированию профессионального кадрового ядра сотрудников, по всем направлениям служебной деятельности;
- повышение эффективности системы подбора кандидатов на службу в ОВД;
- качественное преобразование воспитательной работы с личным составом;
- повышение информационной, социальной и иной защищенности<sup>3</sup>.

От формирования профессионального кадрового ядра зависит общая эффективная деятельность служб и

подразделений ОВД, оперативное принятие решений, законное и своевременное реагирование на противоправное поведение с целью предупреждения преступлений и административных правонарушений, защита прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и Конституционного строя РФ.

Анализ статистических данных ДГСК МВД России показывают, что к концу 2012 г., сложилась положительная тенденция к формированию профессионального ядра опытных сотрудников. Так, в 2012 г. доля сотрудников со стажем службы от трех до десяти лет увеличилась с 40,9% до 41,5%, при этом число молодых сотрудников, со стажем службы до трех лет сократилось с 15,3% до 11,4%. Сохранилась, так же тенденция роста образовательного уровня лиц начальствующего состава. В период с 2009 г. по настоящее время, с 61,9% до 71,4% возросло количество сотрудников, имеющих высшее образование, и из них с 32,8% до 41,8% — имеющих юридическое образование<sup>4</sup>.

В настоящих условиях, когда к органам внутренних дел предъявляются повышенные требования, когда от деятельности, и отдельных поступков сотрудников, зависит общее мнение о службе и подразделении ОВД, когда к единичным случаям приковано пристальное внимание СМИ, в этих условиях является необходимым проведение преобразований процесса воспитания и подбора кандидатов на службу в ОВД<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел РФ. – М.: Расширенная группа при Министерстве внутренних дел РФ по дальнейшему реформированию ОВД, 2013. – С. 4 (далее – Дорожная карта).

<sup>2</sup> Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административного права. – М., 2011

<sup>3</sup> Дорожная карта, пп. 1.1.

<sup>4</sup> Иллюстративно-справочный материал «О состоянии кадрового обеспечения». – М.: ДГСК МВД России. 2013. – С. 2.

<sup>5</sup> Куракин А.В. Административное право: проблемы теории и перспективы развития. – М., 2013.

Таблица №1

Динамика некомплекта рядового, младшего, среднего и старшего начальствующего состава (% от штатной численности)\*

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
6,1%	6,2%	5,3%	4,2%	4,0%	3,8%	4,2%	4,6%	3,8%	5,2%	5,5%	3,9%

\* Справочный материал ДГСК МВД России «О состоянии работы с кадрами» – М.: ДГСК МВД России. 2012. – С. 5; Иллюстративно-справочный материал «О состоянии кадрового обеспечения». – М.: ДГСК МВД России. 2013. – С. 4.

Таблица №2

Некомплект в основных службах ОВД по состоянию на 1.01.2013 г.\*\*

УР	УУП и ПДН	Дознание	ППС	ГИБДД	ОВО	Следствие
6,0%	4,9%	1,9%	3,9%	3,9%	3,5%	2,3%

\*\* Иллюстративно-справочный материал «О состоянии кадрового обеспечения». – М.: ДГСК МВД России, 2013. – С. 4.

Проведенные в рамках первого этапа реформирования изменения в системе МВД позволяют говорить о реально возможной конкуренции МВД на рынке занятости населения. Повышение денежного довольствия сотрудников реализует потребность отбора кандидатов на службу в ОВД на конкурсной основе, позволяет повысить уровень требований, предъявляемых к кандидатам, к их физическим, моральным и психологическим качествам.

Однако денежное довольствие не может характеризовать общую социальную защищенность сотрудников ОВД. На сегодняшний день остаются не решенными вопросы обеспечения (гарантирования) жильем сотрудников ОВД, тот вопрос, который в социальной жизни человека является одним из основных. Согласно теории А.Х. Маслоу, об иерархии человеческих потребностей<sup>6</sup>, потребность в безопасности у человека стоит на втором месте после физиологических потребностей в пище и воде. Свой дом, свое жилище, для человека является одной из основ его безопасности, устойчивости, стабильности существования его и семьи, тем самым не реализовав низшие потребности, человек не может перейти к более высоким. Согласно данной иерархии, самоактуализация, является наивысшей ступенью развития человека, иными словами реализация собственных возможностей и профессиональный рост возможен лишь после преодоления определенных физиологических (жажда, голод и т.д),

материальных (чувство защищенности) и психологических (принадлежность к семье, потребность в уважении, познавательном и гармоничном развитии) потребностей.

В этой связи, без решения бытовых проблем сотрудника, невозможно будет в полном объеме реализовать принцип преобладания интересов службы над личными интересами сотрудника и его семьи (материальными потребностями) и обеспечить реализацию положений Присяги сотрудников ОВД РФ<sup>7</sup> согласно которой, он обязуется: «не щадить своих сил в борьбе с преступностью», что является личным залогом каждого сотрудника в противостоянии преступности.

Трудное материальное положение, нерешенность бытовых проблем программирует сотрудника на нарушения, оправданием которых для него выступают трудные условия службы, например, ненормированный рабочий день, отзыв из отпуска, отсутствие транспорта или ГСМ в подразделении, необходимые для качественного исполнения служебных обязанностей и др.

В период проведения первого этапа реформы ОВД штатная численность сотрудников, значительно сократилась. Согласно Указу Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 252<sup>8</sup>, было сокращено порядка 20% должностей от

<sup>7</sup> См.: ст. 28 Федерального закона РФ от 30 ноября 2011 г. №342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020.

<sup>8</sup> См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 252 «О предельной штатной численности органов внутренних дел

<sup>6</sup> Гуманистическая теория личности А.Х. Маслоу. URL : <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения 12 марта 2013).

штатного расписания ОВД. В связи с чем, в подразделениях непосредственно осуществляющих служебную деятельность в прямом контакте с гражданами, наряду с общим дефицитом штата, по результатам аттестации и установления новых повышенных требований к кандидатам на должности, образовался еще и некомплект. Между тем, масштабы открывшихся вакансий на первый взгляд не выходят за уровень существовавших до проведения реформы в ОВД. См. табл. 1.

Однако нельзя не отметить, что данный некомплект является на фоне проведенного 20% сокращения и реальная разница штатной численности качественно отличается от предыдущих лет. См. табл. 2.

Нагрузка, которая до проведения сокращения лежала на штате сотрудников, была перераспределена на действующих, переаттестованных сотрудников полиции, причем круг обязанностей остался практически неизменным.

При такой загруженности, в частности сотрудников ГИБДД, где наблюдается наибольшая степень коррупционной пораженности, возникает необходимость полного обеспечения социально-трудовых гарантий, изменения практики молчаливого поощрения превышения нормативов рабочего времени и обеспечения контроля за его исполнением. Согласно п. 3 ст. 11 ФЗ РФ № 342 ФЗ О службе в ОВД РФ: «порядок отдыха сотрудников ОВД устанавливается в соответствии с законодательством РФ»<sup>9</sup>. В соответствии с п. 1 ст. 37 ФЗ РФ №3 ФЗ «О полиции»<sup>10</sup> «нормальная продолжительность служебного времени, для сотрудников полиции, устанавливается в пределах не более 40 часов в неделю», а п. 2 данной статьи гласит, что «в случае необходимости, сотрудники полиции могут привлекаться к выполнению служебных обязанностей сверх установленной продолжительности еженедельного служебного времени в порядке, определяемым федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел». Однако данный порядок в большинстве случаев не исполняется. Соответствующие приказы о привлечении сотрудников сверх установленного рабочего времени, не издаются и в этой связи сотрудники полиции не имеют законных оснований и возможностей восстановления своих прав.

Думается, что имеющие место взятки среди со-

трудников нижнего и среднего звена — это всего лишь возможность за счет занимаемой должности дофинансироваться, то есть каждый сотрудник, превышающий свои служебные полномочия из корыстных побуждений, добавляет к своему установленному заработку ту часть, которой, по его мнению, не хватает, чтобы достойно существовать. А берет взятки сотрудник для того, чтобы что-то приобрести. Это то, что он ожидает получить за свою нелегкую службу и должно предоставить ему государство в виде соцгарантий: льготные кредиты (а не на общих основаниях в КБ) для покупки недвижимости и др.; получение образования, в т.ч. внеконкурсный прием детей таких сотрудников в ведомственные учебные заведения; пенсия в 100% после 25 лет не по трем процентам за каждый следующий год, а сразу; продовольственный паек; гарантированные отдых и лечение; помощь в трудоустройстве супруга и др.

Необходимо признать как одно из законных прав сотрудника — его право на поощрение. Манипуляции руководителя с собственным решением наказать или поощрить подчиненного, сродни произволу, а значит, возникает и возможность «купить-продать» такие преимущества. Думается, что каждый полицейский должен знать, что выполнив те или иные обязанности, он получает право на конкретное поощрение, которое должно быть ему представлено вне зависимости от усмотрения начальника.

Бесспорно, проблема антикоррупционного поведения, для отдельных сотрудников ГИБДД и др. служб, не может быть решена только путем реализации социальных гарантий (гарантирование условий труда и отдыха; осуществление мероприятий воспитательного характера; углубленное изучение кандидатов при поступлении на службу в ОВД), и всегда сохранится вероятность эксцесса отдельных лиц, но данные преступные проявления будут носить уже не такой массовый, как на настоящий момент, характер, и в этих случаях бороться необходимо будет уже исключительно репрессивными методами, придавая гласности подобные факты.

Всех коррупционеров, совершивший преступление по службе в ОВД, можно разделить на две категории, первая, лица совершившие преступления с использованием должностного положения, на основании личных морально-этических взглядов и убеждений, о восстановлении баланса справедливости по отношению к себе, и восполнении при этом материальных благ, которые на их взгляд были упущены (нарушены) по службе. И вторая категория, это лица, которые стремятся занять определенное должностное положение (кандидаты на службу, действующие сотрудники) с

Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 10. Ст. 1338 (ред. от 19.09.2011).

<sup>9</sup> Федеральный закон РФ от 30 ноября 2011 г. №342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

<sup>10</sup> Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. №3 ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900 (ред. от 03.12.2012).

целью осуществления коррупционной деятельности, так называемые «предприниматели». Данная категория является наиболее опасной и, как правило, такие «предприниматели» рассматривают службу с точки зрения получения постоянной материальной выгоды и не видят нравственных противоречий в отступлении от интересов службы.

Наибольшую опасность для обеспечения эффективности управления ОВД представляют «предприниматели», стремящиеся к карьерному росту, когда заняв руководящие посты они пытаются максимально получить возможные привилегии и выгоды, восполнить все «затраты», которые были ими понесены в процессе продвижения по службе.

Что касается восстановления и упрочения институтов наставничества, поручительства и взаимной ответственности сотрудников и руководителей (п. 1.1 Дорожной карты), то сложившаяся в последнее время тенденция привлечения к обоюдной ответственности, как сотрудника допустившего проступок или преступление, так и непосредственно руководителя за упущения по службе, приведшее к совершению данного деяния, видится не целесообразным и несправедливым. Получается, что самому преступнику, по законодательству РФ гарантируется справедливое наказание с учетом его вины и право на реабилитацию, а руководителю ОВД (чаще помощнику по воспитательной работе), при условии, например, даже его личной, многолетней, безупречной службе государству, за деяние другого применяется позорное увольнение из органов внутренних дел. В целях восстановления справедливости наказания, гарантированности личного участия такого руководителя, в процессе воспитания подчиненных сотрудников, необходимо исходить из индивидуализации каждого происшествия, использовать оценочные критерии деятельности и его участия в процессе обучения и воспитания личного состава. При выявлении фактов упущения со стороны руководителя, нецелесообразно прибегать к крайним мерам (что приведет к размыванию профессионального ядра подразделения), необходимо предоставить возможность его реабилитации путем понижения по службе, а замещение вакантной должности осуществлять на конкурсной основе из резерва на выдвижение на руководящие должности, при этом предпочтение следует отдавать сотрудникам, прошедшим курсы подготовки руководителей (начальников) территориальных ОВД, в Академии Управления МВД России.

Что касается поручительства, то на практике подчас оно носит формальный характер. Руководитель вынужден «находить» таких поручителей из числа личного состава, лиц, которые на момент рассмотрения вопроса приема на службу в органы внутренних

дел РФ, вообще не знают кандидата. А ведь личное поручительство — это гарантия перед руководством органа внутренних дел того, что порученный в период службы будет безупречно выполнять свои обязанности, и не будет замешан в коррупционных связях.

Мнение общественности о деятельности органов внутренних дел складывается из результатов соблюдения дисциплины и законности, в первую очередь, сотрудников ГИБДД, УУП и ППС, т.е. тех сотрудников, которые несут службу в общественных местах и по месту проживания граждан (другие службы ОВД население в своей массе оценить не может). Подобное мнение зачастую искажается еще и за счет полярной оценки приоритетов в деятельности полиции и понимании ее целей гражданами. Сегодня, органы внутренних дел, наряду с мнением населения, подлежат оценке по нескольким критериям, по показателям оперативно-служебной деятельности, раскрытия и расследования преступлений, выявления административных правонарушений. Так называемые методы «палочной» системы зачастую не находят понимания у граждан и вызывают негативное отношение у руководства ОВД РФ. В целях повышения общего рейтинга ОВД РФ в п. 3.1. Дорожной карты (приоритетные направления дальнейшего реформирования системы ОВД) предлагается качественно преобразовать систему оценки деятельности ОВД, отказаться от указанных «палочных», валовых показателей и акцентировать внимание на качестве оказания реальной помощи гражданам.

Вместе с тем отказ от системы оценки деятельности ОВД по показателям выявления значимых правонарушений (на примере ГИБДД, это категории административных правонарушений непосредственно влияющих на безопасность дорожного движения, таких как управление ТС в состоянии алкогольного или иного опьянения, выезд на полосу, предназначенную для движения во встречном направлении и др.) будет означать разрушение принципов профилактики и предупреждения преступлений и административных правонарушений. Так, согласно Приказа МВД России № 19 «О деятельности ОВД по предупреждению преступлений» сотрудники ГИБДД обязаны принимать меры «по пресечению нарушений правил дорожного движения и иных противоправных действий, влекущих угрозу безопасности дорожного движения»<sup>11</sup>.

С целью качественного изменения работы органов внутренних дел, необходимо правильно выстроить их приоритеты, с учетом общественного мнения.

<sup>11</sup> См.: раздел 3 п. 11.2 Приказа МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности ОВД по предупреждению преступлений» // Документ официально опубликован не был.

Так, органы внутренних дел осуществляют свою деятельность в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, собственности и общественного порядка, вне зависимости от личности правонарушителя, его пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, принадлежности к общественным объединениям, а так же других обстоятельств (см.: ст. 4 УК РФ). В первую очередь, деятельность ОВД должна быть направлена на предупреждение и пресечение противоправных деяний, с целью создания условий по восстановлению нарушенных прав пострадавшего от преступления или административного правонарушения.

В этой связи необходимо более плотно налаживать контакт с обществом, проводить разъяснительную работу о целях проводимых профилактических и предупредительных мероприятий и широко придавать гласности реальные результаты данных мероприятий. Например, при увеличении числа аварий по вине водителей в состоянии алкогольного опьянения, необходимо в наиболее кратчайшие сроки, в понятном и доступном виде, в частности, в СМИ, довести до граждан информацию, о состоянии аварийности, мерах необходимых для обеспечения безопасности дорожного движения, способах и методах реализации профилактической и предупредительной работы в данной сфере, и по итогам проведенных мероприятий предоставлять отчет о результатах и мерах, принятых к правонарушителям, фамилии которых придавать огласке.

В целях повышения уровня доверия граждан к деятельности служб ОВД в СМИ следует опубликовывать информацию не столько о работе по очищению рядов сотрудников органов внутренних дел от компрометирующих их лиц (такая информация пройдет в газеты и журналы и без участия пресс-служб ОВД), сколько о примерах качественной работы отделов и служб, геройских поступках конкретных сотрудников, случаях оказания помощи потерпевшим и т.п.

Особую роль в работе с общественностью руководство МВД РФ возлагает на общественные советы на всех уровнях системы МВД России (п. 2.1 Дорожной карты) в плане обеспечения присутствия в них представителей различных институтов российского гражданского общества, включая правозащитные организации, заинтересованных в совершенствовании работы органов внутренних дел<sup>12</sup>.

Однако анализ результатов взаимодействия ОВД с назначенными ими членами Общественных сове-

тов<sup>13</sup> показал неизбежность формирования в их совместных решениях единодушного мнения, что нередко ведет к соглашательству с любыми действиями руководства ОВД.

Думается, что следует отказаться от структурированных форм участия общественности в делах реформирования ОВД (председатель Общественного совета, заместители председателя, секретарь, члены, с выдачей всем специальных удостоверений). Не должно быть «аккредитованных» при ОВД граждан, общественных деятелей, правозащитных организаций, хотя бы для того, чтобы они не использовали полученный статус в корыстных целях, как, например, это было в случае с председателем Общественного совета при МВД России Ильи Резника<sup>14</sup>.

Получается, что после создания подобных структур при силовых ведомствах сразу требует возложения дополнительных обязанностей на сотрудников ОВД, в частности, «запретить сотрудникам ГИБДД снисходительно относиться к нарушениям со стороны членов общественных советов при ведомстве и его территориальных подразделениях», то есть продуцирует коррупцию уже со стороны таких членов.

Следует учитывать все конструктивные предложения лиц, заинтересованных в совершенствовании работы органов внутренних дел<sup>15</sup>, для чего следует формализовать само содержание информации, предоставляемой в органы МВД, в том числе, путем формирования общественных наблюдательных комиссий по конкретному случаю (ad hoc). Такую общественную инициативу возглавлять кто-либо не должен вообще, будь-то известный правозащитник или адвокат. Ведь руководство такой структурой будет предполагать решение в данной должности своих текущих профессиональных задач, непосредственно связанных со взаимодействием с ОВД, но теперь уже в ином качестве. Есть большая опасность, что такие заинтересованные в своей служебной деятельности стороны, смогут договориться по какому-либо решению вопреки конфликту интересов.

Поэтому более предпочтительным в реформе ОВД выглядит предложение возобновить работу экспертных советов по основным направлениям деятельности

<sup>13</sup> Количественный и качественный состав Общественных советов определяется начальником ОВД.

<sup>14</sup> См.: Членство в общественных советах при МВД не разрешает нарушать ПДД // Официальный сайт партии «Единая Россия» URL: <http://er.ru/news/2013/2/4/chlenstvo-v-obshestvennyh-sovetah-pri-mvd-ne-razreshaet-narushat-pdd/> (дата обращения: 22 марта 2013).

<sup>15</sup> В п. 2.4 Дорожной карты одной из таких форм предложены консультации органов полиции с местной общественностью.

<sup>12</sup> Костенников М.В., Куракин А.В. Научно-практический комментарий к Главе 8 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции» / под ред. И.Л. Трунова. – М., 2012.

органов внутренних дел с привлечением в них профильных ведущих ученых и ветеранов (п. 2.1. Дорожной карты), но при условии, что формироваться такие группы будут на временной основе из числа специалистов по данной проблеме, а не по должности (например, глав врач области, руководитель спорткомитета, адвокат и т.п.), и работать — до получения основного результата. «Принятие решений в этой области должно опираться на научный анализ передового опыта, учитывать мнение практиков и ветеранов, а также позицию общественности» (п. 3.10 Дорожной карты).

Внедрение данных принципов взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества

можно будет назвать модернизационными, и положить их в основу формирования соответствующей Концепции (п. 2.2 Дорожной карты), так как старая система «Общественных советов при...» показала свою низкую эффективность.

Принятие представленных мер сможет изменить отношение населения к органам внутренних дел, повысить уровень доверия граждан, пересмотреть личное отношение сотрудников к исполнению своих служебных обязанностей, создать условия привлекательности и конкурентоспособности прохождения службы в ОВД, тем самым повысив рейтинг сотрудника полиции в глазах общества.

#### Библиографический список:

1. Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. — М., 2010.
2. Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административного права. — М., 2011.
3. Костенников М.В., Куракин А.В. Научно-практический комментарий к Главе 8 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции» / под ред. И.Л. Трунова. — М., 2012.
4. Куракин А.В. Административное право: проблемы теории и перспективы развития. — М., 2013.

#### References (transliteration):

1. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Aktual'nye problemy administrativno-pravovogo regulirovaniya. — M., 2010.
2. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Aktual'nye problemy administrativnogo prava. — M., 2011.
3. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Nauchno-prakticheskiy kommentariy k Glave 8 Federal'nogo zakona ot 7 fevralya 2011 g. «O politsii» / pod red. I.L. Trunova. — M., 2012.
4. Kurakin A.V. Administrativnoe pravo: problemy teorii i perspektivy razvitiya. — M., 2013.