

УДК 343.9:351.745

Н.А. ЛОПАШЕНКО,

доктор юридических наук, профессор

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»

ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПОЛИЦИИ» СКВОЗЬ ПРИЗМУ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ¹

В работе проводится научный анализ коррупциогенных факторов проекта Федерального закона Российской Федерации «О полиции» и предлагаются некоторые меры по их устранению из законопроекта.

История и настоящее состояние антикоррупционного законодательства в России.

Прошло уже два с половиной года с тех пор, как в России на государственном уровне началась активная борьба с коррупцией. Антикоррупционное законодательство, жизненно необходимое России, появилось в 2008–2010 гг. после пятнадцати лет неудачных попыток его принять. Новый этап в создании законодательной базы для борьбы с коррупцией начался с Указа Президента РФ Д.А. Медведева от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции», который образовал новый орган – Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции и поручил председателю президиума Совета в месячный срок разработать проект Национального плана противодействия коррупции.

В конце июня 2008 г. такой проект был представлен Президенту и вскоре принят. Во исполнение Национального плана, 3 октября 2008 г. в Государственную Думу РФ Президентом был внесен пакет проектов законодательных актов, в который вошли следующие законопроекты: «О противодействии коррупции», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»», «О внесении изменений в некоторые законодательные

акты Российской Федерации по вопросу уточнения статуса судей, членов законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований, членов избирательных комиссий, Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты Российской Федерации и служащих Центрального банка Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», «О внесении изменения в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»». Законопроекты были приняты Государственной Думой РФ 19 декабря 2008 г., одобрены Советом Федерации РФ 22 декабря 2008 г., подписаны Президентом РФ 25 декабря 2008 г.

В 2009 г. антикоррупционное законодательство было расширено за счет принятия двух постановлений Правительства РФ от 5 марта 2009 г.: № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» и № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции», а также Федерального закона от 17 июля 2009 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных право-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Антикоррупционная экспертиза правовых актов в субъектах РФ: вопросы регламентации и правоприменения», проект № 09-03-00039а.

вых актов». Принят целый ряд ведомственных документов, направленных на противодействие коррупции, и масса документов на региональном уровне.

Не прошло, однако, и года, как мартовские – 2009 г. – постановления Правительства РФ по антикоррупционной экспертизе были признаны утратившими свое действие новым постановлением – Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» с утвержденными им Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В этом же году принят еще один важный антикоррупционный документ – Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».

Таким образом, в России впервые была создана и постоянно реформируется обширная законодательная база, на основе и с помощью которой можно было бы позитивно повлиять на коррупцию, даже несмотря на недостатки этой базы, порой существенные.

Возможность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативных актов различных уровней, а главное, обязательность учета результатов таких экспертиз органами государственной власти и управления и (или) разработчиками этих актов (проектов), на наш взгляд, – одно из главных достижений антикоррупционной кампании, которая ведется в настоящее время, и российского антикоррупционного законодательства.

Коррупциогенные факторы: понятие и виды. Продемонстрируем возможности экспертизы на конкретном примере проекта всеми обсуждавшегося (сейчас подготовка законопроекта вступила в следующую стадию его принятия, при которой предложения по совершенствованию законопроекта уже не принимаются) федерального закона «О полиции» (далее – Законопроект).

В соответствии с Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе», корруп-

циогенными факторами признаются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции (ч. 2 ст. 1). В Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов 2010 г. (далее – Методика) коррупциогенные факторы, названные в законе, разделены на две группы: 1) факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил; 2) факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. И те, и другие определены Методикой путем закрытых перечней конкретных коррупциогенных факторов с толкованием относительно каждого вида каждого из факторов.

Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, Методикой признаны: а) широта дискреционных полномочий; б) определение компетенции по формуле «вправе»; в) выборочное изменение объема прав; г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции; е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий; ж) отсутствие или неполнота административных процедур; з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур. Всего восемь разновидностей таких факторов (п. 3).

К коррупциогенным факторам, содержащим неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, Методика относит: а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;

б) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами); в) юридико-лингвистическую неопределенность (п. 4).

Подробное знакомство с проектом федерального закона «О полиции» позволяет установить в его тексте наличие обеих возможных групп коррупциогенных факторов.

Обратимся к рассмотрению коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, в проекте Федерального закона «О полиции».

В ст. 2 Законопроекта, в п. 9 ч. 1 среди направлений деятельности полиции названа «охрана имущества и объектов по договорам». Эту часть нормы можно отнести сразу к нескольким разновидностям коррупциогенных факторов. Так, буквальное толкование положения приводит нас к следующим выводам: охрана имущества и объектов осуществляется полицией далеко не всегда, а лишь в том случае, если есть договор на оказание такой услуги. Договор, очевидно, предполагает платность предоставляемых услуг. Из этого следует закономерный вывод, что не все смогут позволить себе заключить такой договор с полицией по банальной причине – отсутствию необходимых для этого средств. В свою очередь, это означает, что охрана имущества и объектов будет неравной и будет зависеть от материального положения того, кому принадлежит имущество или объект. Таким образом, здесь имеет место определение компетенции по формуле «вправе» (полиция *может* охранять имущество), выборочное изменение объема прав (установлены необоснованные исключения из охраны имущества – наличие договора). Одновременно в анализируемом положении усматривается и другая группа коррупциогенных факторов (см. далее).

Выводы, которые сделаны выше, полностью подтверждаются и положениями ст. 12 Законопроекта, регламентирующей обязанности полиции. Коснемся здесь только того, что связано с охраной имущества. Так, в п. 1 ч. 1 ст. 12 установлена обязанность «защищать от преступных и иных противоправных посягательств жизнь, здоровье, права и свободы, а также имущество

граждан»; в п. 24 этой же части статьи – «охранять на договорной основе имущество граждан и организаций, а также объекты, подлежащие обязательной охране полицией в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации». Соответственно, на полицию не возложена обязанность защищать от преступных и иных противоправных посягательств имущество организаций и государства, коль скоро четко обозначено, что защищается только имущество граждан (хотя есть обязанность по розыску любого похищенного имущества – п. 12 ч. 1 этой же статьи). Но даже в отношении этого имущества не все ясно, поскольку в другом пункте прописаны договорные условия охраны имущества граждан. В отношении же имущества организаций, напротив, совершенно определенно указаны параметры его охраны: договорная основа. Буквально получается, что отсутствие договора между полицией и конкретной организацией (положим, магазином) является основанием для отказа от защиты имущества этой организации от преступных и иных противоправных посягательств. О государстве не вспоминается вообще. Налицо определение компетенции полиции в анализируемой части по формуле «вправе» и наличие завышенных требований к лицу (организации), предъявляемых для реализации принадлежащего ему права.

В ст. 3 Законопроекта, регламентирующей правовые основы деятельности полиции, указано, что ее, помимо законов, составляют «нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел». Положение коррупциогенно, поскольку позволяет заполнять законодательные пробелы при помощи подзаконных актов при отсутствии законодательной делегации соответствующих полномочий. Вполне прогнозируема ситуация, когда принимается ведомственный нормативный акт, произвольно и помимо закона расширяющий, например, полномочия полицейских органов. Чтобы избежать подобного, достаточно было бы указать в норме следующее: «Правовую основу деятельности полиции составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, феде-

ральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы **и принятые во исполнение указанных законов** (добавлено автором) нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел».

Точно такой же коррупциогенный фактор содержится сразу в двух частях ст. 4 Законопроекта, регламентирующих то, чем определяются полномочия руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по руководству деятельностью полиции (ч. 2 статьи) и руководителей территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по руководству деятельностью полиции (ч. 3 статьи). В обеих частях есть ссылка на иные нормативные правовые акты, которые не привязаны к законодательству.

В этой же статье Законопроекта в ч. 4 содержится норма, устанавливающая широкие дискреционные полномочия для Президента РФ, поскольку она относит к его юрисдикции определение состава территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации. Ни сроки, ни условия, ни основания для принятия Президентом такого решения в законопроекте не регламентированы.

Широта дискреционных полномочий характерна и для положения, записанного в ч. 3 ст. 8 Законопроекта: «Полиция постоянно информирует государственные органы, органы местного самоуправления и граждан о своей деятельности через средства массовой информации и сеть Интернет». Как следует понимать термин «постоянно», каковы сроки реализации этого информирования, – не установлено в законопроекте, и значит, термин может толковаться как угодно; периодичность может составлять один раз в месяц, один раз в квартал, один раз в год, один раз в пять лет.

Точно такая же широкая дискреционная норма есть и в ч. 4 этой статьи, говорящей о регулярности выступлений руководителей территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел с отчетами о деятельности полиции перед представительными

органами власти и населением. Регулярность выступлений никакими параметрами не ограничена.

К таким же нормам с широкими дискреционными полномочиями относятся нормы ч. 7 ст. 9 («Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел постоянно изучает и учитывает мнение граждан о деятельности полиции и проводит мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества» (выделено автором)); п. 5 ч. 1 ст. 12 Законопроекта («информировать соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления и организации о ставших известными полиции событиях, создающих угрозу безопасности личности» – без указания на точные сроки такого информирования).

Одновременно в последних положениях часто можно усмотреть и наличие коррупциогенного фактора из другой группы – злоупотребление правом заявителя органами государственной власти (их должностными лицами), поскольку, например, права полиции в аспекте информирования о своей деятельности, открытости и публичности, обеспечения общественного доверия четко не регламентированы.

Возвращаясь к ст. 12 Законопроекта об обязанностях полиции, которая выше частично уже анализировалась, отмечу, что главная, на наш взгляд, ее обязанность – пресечение преступлений – не получила адекватного закрепления в предлагаемой норме (в отличие от обязанности по пресечению административных правонарушений, на которую четко указано в п. 16 ч. 1 статьи и обязанности по пресечению экстремистской деятельности – п. 14 ч. 1 ст. 12). Косвенно об этой обязанности можно судить по отдельным включениям в разные пункты. Так, например, в п. 2 ч. 1 статьи отмечена такая составляющая обязанности, как «по прибытии на место происшествия принимать меры по пресечению преступлений»; в п. 11 – «осуществлять оперативно-розыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений». Полагаем, что в данном случае имеет место такой коррупциогенный фактор, как выборочное изменение объема прав, при которой создается возможность для установления необоснованных исключений из общих требований к полиции

по усмотрению самой полиции (обязанность по пресечению преступления возникает *только* по прибытии на место происшествия, что делает необязательным для сотрудника полиции пресечение преступления, если он с самого начала был на этом месте, в том числе находился не при исполнении своих служебных обязанностей – в отпуске, во внеурочное время и т.п.).

Если же мы рассмотрим приведенные нормы вкупе с нормой (обязанностью), записанной в п. 3 ч. 1 ст. 12 Законопроекта («выявлять лиц, подготавливающих преступления, проводить с ними индивидуальную работу в целях склонения к отказу от совершения преступления»), то увидим, что нет ошибки в предложенном выше толковании, и в Законопроект заложена очевидно криминальная норма, нарушающая уголовное законодательство. В том случае, если выявлено лицо, которое подготавливает преступление, имеет место приготовление к преступлению, которое во многих случаях (исключение – преступления небольшой и средней тяжести) само уже преступно, следует привлекать виновного к уголовной ответственности, а не вести с ним беседы, побуждающие к отказу от совершения преступления. Коррупционный характер такой нормы очевиден: можно повлиять на сотрудника полиции известными способами, чтобы он, ничего не нарушая (если норма будет принята и при отсутствии прямой обязанности по пресечению преступлений), выбрал более приятный для преступника метод воздействия на виновного. Таким образом, тут компетенция определена по формуле «вправе» и прослеживается выборочное изменение объема прав.

По формуле «вправе» определена и компетенция полиции в следующем случае: полиция имеет право «обеспечивать оперативное реагирование на сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации при осуществлении охраны объектов с помощью технических средств охраны, подключенных к пультам централизованного наблюдения» (п. 28 ч. 1 ст. 13 Законопроекта). Коль скоро объект специально охраняется полицией с использованием технических средств, на ней должна лежать обязанность (а не право!) действовать указанным выше способом – оперативно реагировать на сообщение о срабатывании охранно-пожарной и тревожной

сигнализации. Коррупционная составляющая такого права видна достаточно ясно: с одной стороны, хозяину объекта лучше бы заплатить, чтобы в отношении его имущества указанное право всегда было обязанностью полиции, с другой стороны, преступникам – ворами выгодно, чтобы у полиции было именно право, а не обязанность на такое поведение.

Право на ведение и использование полицией банков данных оперативно-справочной, криминалистической, экспертно-криминалистической, розыскной и иной информации о лицах, предметах и фактах, зафиксированное в п. 38 ч. 1 ст. 13 Законопроекта, тоже представляет собой коррупционный фактор – определение компетенции по формуле «вправе» (это положение повторено и развито также в ст. 17 Законопроекта). Ведение и использование банка данных о лицах, совершивших преступление, в значительной степени способствует раскрытию преступлений тех лиц, которые их повторяют. Соответственно банки данных – это существеннейшее подспорье для противодействия профессиональной преступности. Их ведение должно быть не правом, а обязанностью полиции, если мы не хотим, чтобы чикатило и пичушкиных ловили годами и десятилетиями.

Определена по формуле «вправе» и компетенция полиции в отношении протокола задержания лица. В соответствии с ч. 7 ст. 14 Законопроекта «копия протокола вручается задержанному лицу по его просьбе». Это означает возможность различных злоупотреблений, начиная вообще от составления протокола задним числом или без наличия оснований для задержания, заканчивая указанием более позднего срока задержания. Чтобы подобных последствий – явно негативных, но вполне вытекающих из, кажется, совсем безобидной фразы о необходимости задержанного лица попросить протокол задержания – избежать, иногда нужно направить сотрудника полиции к такому решению. Каким способом – понятно.

Как неполнота административных процедур может быть расценена норма ч. 6 ст. 19 Законопроекта: «Обо всех случаях причинения гражданину ранения либо наступления его смерти в результате применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия уведомляется прокурор».

Сроки уведомления прокурора законодательно не закреплены, в отличие, например, от информирования о том же непосредственного начальника (в течение 24 часов – ч. 8 ст. 19) или родственника или иного близкого лица гражданина, к которому применили силу и пр. (в возможно короткий срок – ч. 5 ст. 19, хотя и тут хотелось бы большей определенности). Соответственно, порядок процедуры не может считаться полностью ясным и регламентированным.

Широта дискреционных полномочий явно характерна норме ч. 4 ст. 50 Законопроекта: «Полиция вправе принимать от граждан и организаций во владение и пользование транспортные средства и иное имущество, необходимые для выполнения возложенных на нее обязанностей, в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации». Подарки в виде автомобилей, ремонтов, мебели и пр. от конкретных физических или юридических лиц вполне подпадают под дарение (гражданско-правовую сделку). Все перечисленное и многое другое, действительно необходимо полиции, которая вряд ли будет богатой даже по новому закону. Что будет стоять и стоит сейчас за подобными «подарками», от кого они будут происходить, и какое поведение от сотрудников полиции будет ожидать после их принятия?! Очевидна коррупциогенная норма.

Коррупциогенной нормой с широкими дискреционными полномочиями должна быть признана и норма ч. 5 ст. 50 Законопроекта: «Обеспечение подразделений полиции, осуществляющих охрану имущества и объектов на договорной основе, инженерно-техническими средствами охраны, выделение им служебных и подсобных помещений с оборудованием и инвентарем, проведение капитального ремонта и реконструкции указанных помещений и обеспечение их технической эксплуатации (водоснабжение, отопление, освещение, уборка, ремонт) являются обязательствами организаций, заключивших договор на охрану имущества и объектов». В этом же ряду стоит и норма ч. 7 этой же статьи: «Транспортные организации предоставляют на безвозмездной основе органам и подразделениям полиции, выполняющим задачи по охране общественного порядка, обеспечению безопасности граждан и борьбе с преступностью на транспорте, служебные и подсобные помещения, оборудование, средства

и услуги связи». Все финансирование полиции должно осуществляться из средств федерального бюджета и быть тщательно расписанным по всем возможным статьям расходов. В противном случае возникают соблазны коррупционного характера.

Нерегламентированность административных процедур, которые бы позволяли действительно осуществлять общественный контроль за деятельностью полиции, лишает всякого смысла норму ч. 1 ст. 52 Законопроекта и относит ее к коррупционным факторам. То же самое можно констатировать и в отношении ч. ч. 3 и 4 ст. 52 Законопроекта.

Теперь обратимся к рассмотрению коррупциогенных факторов, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, в проекте Федерального закона «О полиции».

Начнем с того, что само название федерального закона содержит в себе коррупциогенный фактор, а именно – юридико-лингвистическую неопределенность, которая выражается в использовании термина «полиция». Применяя то толкование указанной разновидности коррупциогенного фактора, которое дано в Методике (употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера), можно отнести термин «полиция» к очевидно двусмысленным терминам. У населения России существует, по меньшей мере, две ассоциации этого термина с конкретными понятиями.

Первое – крайне негативное – поддерживается представителями старшего поколения России, которые помнят Великую Отечественную войну или знают о ней со слов своих родителей, дедушек или бабушек, а также посредством советских литературы и киноискусства. Понятие «полиция» ассоциируется у этих людей (а это значительная часть населения) с карательным органом, который образовывался гитлеровскими оккупантами на захваченных советских территориях и занимался насаждением чуждого порядка, поиском и репрессиями в отношении коммунистов, партизан и инакомыслящих. Полиция того времени тесно ассоциируется с предателями Родины, служившими в ней, с наличием у полицейских самых разных и гнусных пороков, например, с их продажностью, аналогом современной коррупции.

Второе понимание термина «полиция», напротив, не является негативным. Оно имеет в своей основе образы, созданные современным кинематографом (в основном) и современной литературой, часто связано с американскими фильмами, в которых показывается сила, справедливость и неподкупность их правоохранительного органа – полиции. Такая ассоциация с термином «полиция» характерна для более молодого поколения России. Видимо, в плену такого толкования анализируемого термина находились и разработчики Законопроекта.

Принимая во внимание тот факт, что позитивное толкование термина «полиция» не единственное и реально существует противопоставление его негативному, сам термин для России является двусмысленным, а значит, не может быть использован в проекте федерального закона.

В ст. 2 Законопроекта, в п. 9 ч. 1, среди направлений деятельности полиции названа уже анализировавшаяся с точки зрения наличия коррупционных факторов первой группы «охрана имущества и объектов по договорам». Положение представляет собой пример и этой группы коррупционных факторов: наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права. В данном случае к завышенным требованиям может быть отнесено требование заключения договора, что по силам не всем гражданам и организациям, имеющим имущество и объекты.

В ч. ч. 3 и 4 ст. 9 Законопроекта, посвященной обеспечению общественного доверия и поддержки граждан, при регламентации действий сотрудника полиции употребляется термин «неуместно» («В случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, сотрудник полиции обязан разъяснить ему причину применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности, кроме случаев, когда такое разъяснение невозможно либо **неуместно**» (п. 3); «Сотрудник полиции, обращаясь с требованием к гражданину или осуществляя действия, ограничивающие права и свободы гражданина, обязан предъявить служебное удостоверение, кроме случаев, когда такое предъявление невозможно либо **неуместно**» (п. 4)). Указанный термин может быть сочтен юридико-лингвистической неопределенностью, поскольку он носит высоко

оценочный характер и может быть истолкован сотрудником полиции как угодно, в том числе, с извлечением из этого выгоды.

Этот же термин использован и в ч. 2 ст. 19 Законопроекта: «Сотрудник полиции имеет право не предупреждать о намерении применить физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие, когда действия лиц, в отношении которых предполагается их применить, создают непосредственную угрозу жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции, либо когда они могут повлечь наступление иных тяжких последствий, либо когда такое предупреждение является *неуместным* или невозможным». Здесь его употребление может быть сочтено коррупциогенным фактором, одновременно свидетельствующем о наличии еще одного из них – широты дискреционных полномочий.

Пункт 5 ч. 1 ст. 13 Законопроекта, регламентирующей права полиции и устанавливающей право «беспрепятственно знакомиться в организациях с необходимыми материалами, документами, статистическими данными и иными сведениями, за исключением случаев, когда федеральным законом установлен специальный порядок получения информации», содержит неопределенные и обременительные требования к организациям, обязанным предоставлять такую возможность – для знакомства с документами – сотруднику полиции. В Законопроекте не указаны те случаи, когда подобное право у полиции возникает, есть лишь ссылка на то, что документы *необходимы*. Однако в норме не оговаривается для какой цели и в какой степени они необходимы. Соответственно, эта норма может быть отнесена к коррупциогенному фактору с юридико-лингвистической неопределенностью.

Этот же недостаток, если этот термин (недостаток) применим в принципе к коррупциогенному фактору, содержится и в п. 41 ч. 1 ст. 13 Законопроекта, в котором прописано право полиции «пользоваться беспрепятственно, на безвозмездной основе в служебных целях средствами связи, принадлежащими организациям и гражданам» (такое же право записано и в п. 4 ч. 3 ст. 28 Законопроекта, регламентирующей основные права сотрудника полиции). Что такое *служебные цели*, каковы их пределы для данного конкретного случая, в проекте не указано. Следовательно,

есть все основания полагать, что, например, чужие мобильные телефоны будут использоваться сотрудниками полиции для абсолютно любых служебных надобностей. Одновременно норма являет собой пример коррупциогенного фактора другой группы – определение компетенции по формуле «вправе».

Заложена юридико-лингвистическая неопределенность и в норму п. 2 ч. 1 ст. 15 Законопроекта, согласно которому «при наличии достаточных оснований полагать, что там совершается преступление, произошел несчастный случай, находится лицо, пребывающее в беспомощном состоянии, а также для задержания граждан, указанных в пункте 1 настоящей части, пресечения преступления и (или) оказания помощи пострадавшим». Понятие *достаточных оснований* в законе не регламентировано и является высоко оценочным понятием: для разных лиц и ситуаций оно будет трактоваться по-разному. Здесь мы наблюдаем и другой коррупциогенный фактор – широкие дискреционные полномочия. В Законопроекте есть нормы, которые используют этот термин и, соответственно, должны быть признаны нормами, содержащими коррупциогенный фактор, например, п. 5 ч. 1 ст. 21 Законопроекта (право на применение специальных средств в случаях задержания лица, в отношении которого имеются *достаточные основания* полагать, что оно может оказать вооруженное сопротивление).

Следует отметить и наличие явно коррупциогенных норм, которые сложно отнести к конкретным коррупциогенным факторам. К сожалению, антикоррупционное законодательство содержит далеко не полный перечень тех факторов, которые могут повлечь за собой коррупциогенность нормы закона. Наличие закрытого перечня коррупциогенных факторов в Методике, с одной стороны, – благо, поскольку не допускает бесконечного произвола в признании многих видов поведения коррупциогенным, с другой – и большая проблема, так как оставляет без внимания экспертов, проводящих антикоррупционную экспертизу, действительно порождающие коррупцию ситуации.

Такие случаи имеются в Законопроекте. Так, в п. 1 ч. 1 ст. 30 Законопроекта, устанавливающей запреты, связанные со службой в полиции, говорится о запрете «участвовать на платной основе

в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом». Буквальное толкование этого положения приводит к таким выводам: сотрудник полиции вполне законно может участвовать в деятельности органа управления коммерческой организации во всех случаях, когда ему за это не начисляют зарплаты и не выплачивают другого материального вознаграждения. В некоторых случаях, установленных законом (не знаю, о каких законах идет речь), он и плату за то может получать.

Всем, однако, прекрасно известно, что коррупция не сводится к получению денег и других материальных ценностей; это самое примитивное ее понимание. Более значим обмен услугами, которые могут быть в каком-то смысле полезными для того же сотрудника милиции. Расплатиться можно не только деньгами...

Не надо забывать еще и о том, что в уголовном законодательстве предусмотрена уголовная ответственность за незаконное участие в предпринимательской деятельности, то есть за учреждение должностным лицом организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо **участие в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо**, либо вопреки запрету, установленному законом, если эти деяния связаны с предоставлением такой организации льгот и преимуществ или с покровительством в иной форме (ст. 289 УК)². Разумеется, участие в управлении организацией для самой организации нужно не из желания поддержать российскую полицию, а по очевидным причинам – для приобретения такого покровителя. То есть фактически эта норма представляет собой ни что иное, как практику узаконивания «крышевания» милицией бизнеса, в том числе, полу- и совсем нелегального.

Совершенно справедливо в связи с этим замечание, которое было сделано на официальном сайте по его обсуждению: «Совмещение функций, указанных в п. 1 ч. 1, даже на бесплатной основе

² С п. 3 ч. 1 этой же статьи Законопроекта (запрет на осуществление предпринимательской деятельности), а также с п. 1 ч. 4 этой статьи (о запрете на коммерческую деятельность после увольнения со службы) анализируемая норма плохо стыкуется.

повышает риск использования должностным лицом своих служебных полномочий из корыстной или иной личной заинтересованности, которое может повлечь нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства» (автор – ФГУ ДСД «Дальний Восток»). И далее: «если даже допустить, что данными нормами снижается степень коррумпированности отдельных сотрудников полиции, то органы, учреждения или иные организации системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел выглядят вполне «подкупаемыми». Добавить к этому нечего.

К коррупциогенным нормам следует отнести и все нормы гл. 8 Законопроекта, которая говорит о социальной защите сотрудника полиции, особенно нормы, касающиеся оплаты его труда. Чтобы у сотрудника полиции не возникало соблазнов получения не предусмотренных законом денег и иных материальных ценностей, система его социальной защиты должна быть такова, чтобы ему было что терять и он не задумывался о том, где достать денег для жизни семьи, как найти жилье, как устроить в детский сад своего ребенка, на что он будет жить после выхода на пенсию, и т.д. Пока же государство не может обеспечить надлежащий уровень социальной защиты тех лиц, которые призваны ежечасно рис-

ковать своей жизнью и претерпевают целый ряд установленных законом ограничений их прав и свобод, ничего не изменится ни в существующей милиции, ни в приходящей ей на смену полиции. А коррупция будет по-прежнему ассоциироваться с нашими правоприменительными органами. Очень точно заметили обсуждавшие Законопроект на специальном сайте: «...Дешевая полиция не только вредна, но и опасна для государства».

Итак, тот анализ, который был нами предпринят в отношении проекта Федерального закона «О полиции» с позиции антикоррупционной экспертизы, показывает, что в Законопроекте присутствуют практически все виды коррупциогенных факторов. Можно лишь догадываться, в каком состоянии и какого антикоррупционного качества принимаются в России другие законопроекты, к которым не привлечено столь пристальное внимание. Возможность обсуждения Законопроекта демонстрирует нам, насколько его очевидные недостатки будут учтены Законодательным Собранием после принятия закона. Хочется надеяться, что антикоррупционные факторы не перекочат в новый и весьма важный для страны закон.

Список литературы

1. URL: <http://zakonoproekt2010.ru/section-6/clause-30#comments>
2. URL: <http://zakonoproekt2010.ru/section-8/clause-44?page=2>

В редакцию материал поступил 15.10.10

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная экспертиза, коррупциогенный фактор, полиция, законопроект, антикоррупционная политика.

Коррупционный риск – это обстоятельства (явления, процессы) в функционировании органов государственной власти и органов местного самоуправления, деятельности их должностных лиц и служащих, которые создают ситуацию возможного или спровоцированного коррупционного поведения таких лиц.