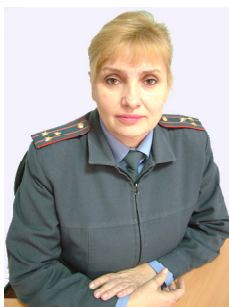




УДК 343.97



Наталья Викторовна БОЛВА,

начальник кафедры социально-экономических наук и информатики Сибирского юридического института МВД России (г. Красноярск), кандидат экономических наук, доцент

К ВОПРОСУ О ПРИЧИНАХ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

TO THE QUESTION OF THE REASONS OF CORRUPTION IN THE PROFESSIONAL ACTIVITY OF THE LAW ENFORCEMENT OFFICERS

В статье рассматриваются два аспекта проблемы коррупции. Первый – проблемы и трудности объективной оценки уровня коррупции в России. Рассмотрены плюсы и минусы метода оценки рынка профессиональной коррупции по данным социологических опросов сотрудников ОВД. Второй аспект – стратегии ограничения коррупции. Отмечена важность восстановления внешнего контроля над бюрократией. Подчеркнуты недостатки трансплантации институтов как основного метода экономических трансформаций.

The article considers two aspects of the problem of corruption. The first aspect is problems and difficulties of the objective estimation of the corruption rate in Russia. In accordance to the data of questionings of law enforcement officers the advantages and disadvantages of the market assessment method of professional corruption are considered. The second aspect – the strategies of restrictions of corruption. The author finds the reconstruction of the external bureaucracy control to be important and underlines the disadvantages of the reforming of institutions as the main method of economic transformations.

Ключевые слова: коррупция, масштабы коррупции, взятка, интенсивность взяток, средний размер взятки, профессиональная коррупция, противодействие коррупции, фонд ИНДЕМ.

Keywords: corruption, corruption scale, bribe, bribe intensity, average bribe, professional corruption, counteraction to corruption, fund INDEM.

В настоящее время коррупция в России приобрела значительные масштабы, носит системный характер и охватывает различные слои населения. Несмотря на то, что противодействие коррупции является одной из главных задач государственной правоохранительной деятельности, сотрудники органов внутренних дел довольно часто являются участниками коррупционных отношений.¹

На основании ежегодных отчетов Министерства внутренних дел России о состоянии правопорядка в стране и результатах деятельности ОВД не представляется

возможным объективно проанализировать состояние преступлений коррупционной направленности в системе данного ведомства, так как в документах отсутствуют преемственность и единообразная структура отчетных данных, несмотря на то, что на долю сотрудников органов внутренних дел приходится наибольшее количество должностных преступлений, совершаемых представителями правоохранительных органов.

Именно это обстоятельство обуславливает особую актуальность разработки проблем по предупреждению и пресечению



всевозможных злоупотреблений со стороны сотрудников правоохранительных органов.

Сделать это объективно можно только вскрывая латентность коррупционной преступности, субъектами которой выступают сотрудники органов внутренних дел. Автор провел исследование, целью которого стало выявление реального положения в органах внутренних дел. Программа предусматривала анкетирование 132 сотрудников органов внутренних дел Красноярского края, проходивших обучение в СибЮИ МВД России, и 120 курсантов 3 и 4 курсов этого же учебного заведения по вопросам коррумпированности органов внутренних дел. Две группы опрашиваемых были необходимы для того, чтобы оценить степень распространенности коррупции в правоохранительных органах изнутри (опросы самих сотрудников правоохранительных органов и курсантов специализированного учебного заведения). При проведении исследования использован также собственный многолетний опыт работы автора в органах внутренних дел, регулярного общения с представителями правоохранительных органов различных уровней.

Исследование предполагало несколько групп вопросов, которые задавались как всем респондентам, так и отдельным группам в зависимости от целевой нагрузки, которую они несли. Первая группа вопросов была адресована всем респондентам и направлена на выявление представлений о сущности коррупции и ее влиянии на общество.

Исследование было начато с определения коррупционных ситуаций. Респондентам предлагался перечень ситуаций, которые должны быть оценены как коррупционные. В результате опроса выяснилось, что сотрудники (51,3%) замечают и осуждают злоупотребление властью высокопоставленных чиновников и политиков, но весьма снисходительны к злоупотреблениям должностных лиц среднего и низшего звена. 53,7% опрошенных также не заметили «низовую коррупцию»,

которая является своего рода коррупцией-невидимкой, – ее никто особо не замечает. Данная закономерность затрудняет антикоррупционную политику, поскольку для контроля «снизу» наиболее доступны действия чиновников низкого ранга. К сожалению, именно их злоупотребления большинство сотрудников и граждан склонны либо вообще не считать коррупцией, либо сомневаться в коррупционной сущности таких действий. Нам представляется, что этот ментальный стереотип станет сильным препятствием на пути противодействия коррупции, которое возможно и успешно может быть реализовано только с опорой на гражданское общество.

Для того чтобы выяснить, как сотрудники правоохранительных органов оценивают влияние коррупции на общество, был задан вопрос: «Представьте себе, что чиновники в России перестали брать взятки. Как это сможет повлиять на решение проблем рядовых граждан?». 40,3% сотрудников выбрали ответ: «Людям станет проще решать свои проблемы». 15,1% дали противоположную оценку, полагая, что «людям станет сложнее решать свои проблемы», и 33% посчитали, что «это существенно не повлияет на то, как решаются проблемы простых людей». Таким образом, в негативном эффекте коррупции убеждены только 2/5 опрошенных сотрудников.

Эти данные свидетельствуют о том, что мнение о преимущественно негативном влиянии коррупции проникло в сознание людей, но не глубоко. Отсюда следует вывод: хотя сотрудники и поддерживают усиление борьбы с коррупцией, но это одобрение не абсолютно. Почти половина из них не ждут от этого облегчения в решении как собственных, так и профессиональных задач и рассматривают ее как очередную компанию, мешающую работе.

Следующий вопрос позволил выяснить, насколько важна, актуальна проблема коррупции в России. Сотрудники считают коррупцию относительно тревожной проблемой. Она находится на 10 месте из 18 предложенных по перечню. Кор-



рупция представителям ОВД и курсантам кажется настолько же тревожной проблемой, насколько и терроризм и депопуляция населения. К наиболее важным проблемам отнесены демонтаж системы бесплатного здравоохранения, рост преступности, наркомания, алкоголизм, детская беспризорность. Таким образом, проблема коррупции явно недооценена. Сотрудники склонны считать, что коррупция менее опасна, чем ситуации, которые являются следствием коррупции.

Каждый десятый из опрашиваемых на вопрос: «Как вы относитесь к тому, что для решения своих проблем приходится давать взятки?» – ответил, что это необходимая часть нашей жизни и с этим ничего не поделаешь. 28,5% ответили, что со взятками легче достичь нужного результата.

В ходе исследования было выяснено мнение респондентов о масштабах распространения коррупции в России. Примерно половина опрошенных сотрудников ОВД и населения (54,8 %) полагают, что Россия – одна из самых коррумпированных стран в мире. 84,6 % курсантов на этот вопрос дали положительный ответ. Значительную разницу в цифрах можно объяснить тем, что курсанты являются теоретически более осведомленной аудиторией, нежели сотрудники ОВД. Многие из респондентов этой группы в анкетах подкрепили положительные ответы указанием на опубликованный в литературе индекс восприятия коррупции. Значительная часть курсантов отмечали, что коррупция представляет угрозу национальной безопасности России и они намерены бороться с ней.

Глубокие политические и социально-экономические преобразования в России диктуют необходимость обновления законодательства. В последние годы приняты огромное число новых законов и иных нормативных актов, регулирующих отношения в различных отраслях права. Поэтому интересно было узнать: насколько прочной является законодательная основа жизнедеятельности нашего государства, отвечает ли она фактической и прогнози-

руемой реальности. Лишь менее трети участников опроса дали на этот вопрос положительный ответ – 31,2% сотрудников ОВД, 28,3% курсантов. Около 60% респондентов – сотрудников ОВД (57,6%) и курсантов (62,4%) – полагают, что современное законодательство не соответствует реалиям ни сегодняшнего, ни завтрашнего дня. Особую обеспокоенность у этих категорий опрошенных вызывает тот факт, что практически все законы и иные нормативные акты являются новыми, несовершенными и противоречивыми, с недостаточной юридической проработкой содержащихся в них правовых норм. В числе нормативных актов, которые, по мнению специалистов, имеют серьезные недостатки, препятствующие эффективной борьбе с коррупцией, был назван и новый Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273 «О коррупции».

Распределение ответов респондентов на вопрос о соответствии законодательства России реалиям современной жизни позволяет определить некоторые из возможных причин, способствующих распространению коррупции в стране, в том числе и в органах внутренних дел. Имеющиеся пробелы законодательства, несовершенство и противоречивый характер нормативных актов, недостаточная правовая грамотность населения создают необходимые условия для всевозможных нарушений со стороны должностных лиц, в том числе злоупотреблений коррупционного характера.

Исследуя состояние коррупционной преступности в органах внутренних дел, мы попытались выяснить у респондентов, что знают они о законодательном определении коррупции. С этой целью респондентам был задан вопрос: «Имеется ли в каких-либо действующих нормативных актах законодательное (уголовно-правовое, гражданское и др.) определение коррупции?». Ответы двух групп – сотрудников ОВД показывают, что эти респонденты не владеют истинной информацией по данному вопросу. Так, только 56,9 % сотрудников ОВД и 46,7 % курсантов полагают, что существует законодательное оп-



ределение коррупции. Выше мы уже отмечали недостаточную юридическую грамотность населения, которое может добросовестно заблуждаться о существовании такой законодательной дефиниции. Но совершенно недопустимо, чтобы сотрудники ОВД неправильно отвечали на данный вопрос. Если учесть, что от ответа на данный вопрос воздержались 22,8% сотрудников ОВД и 13,7%, курсантов, то получается, что 60% респондентов не владеют столь необходимой им в профессиональной деятельности информацией. Незнание содержания законодательных актов теми, кто призван стоять на их страже, мягко говоря, возмутительно. Лишь 20,3% сотрудников ОВД и 39,6% курсантов дали правильный ответ на поставленный вопрос.

Отрадно, что курсанты специального учебного заведения системы МВД знают законы гораздо лучше сотрудников ОВД. Понятно, что при существующем обилии новых законов курсанты имеют больше возможности освоить их. Насколько известно автору, в органах внутренних дел существует система служебной подготовки, в задачи которой входит повышение профессионализма сотрудников органов внутренних дел. Для этого могут быть использованы различные способы, в том числе и такие как углубленное изучение действующего законодательства, а также проектов новых юридических актов.

В современных условиях коррупция является одной из основных проблем политической, социальной и правовой жизни общества, поэтому охранителям законной власти необходимо владеть знаниями о ее реальном состоянии. Представляется, что подразделениям по работе с кадрами и личным составом, организующим обучение в системе служебной подготовки сотрудников органов внутренних дел, целесообразно безотлагательно подготовить и провести специальные занятия по вопросам предупреждения и противодействия коррупции.

Термин «коррупция», как показало проведенное исследование, понимается

респондентами по-разному. Эксперты – сотрудники органов внутренних дел и курсанты отождествляют коррупцию с формой ее проявления – взяткой, превышением должностных полномочий и т.д. Большинство опрошенных сотрудников ОВД из числа следователей и сотрудников оперативных подразделений не сумели объяснить разницу между коррупционным и должностным преступлением.

Изложенное свидетельствует о низком профессионализме и некомпетентности сотрудников органов внутренних дел, что способствует распространению коррупции в этих государственных органах. Данные качества должностных лиц могут быть объективно обусловлены другой причиной – недостатками в подборе и расстановке кадров. Нередко руководители ОВД принимали на службу в систему МВД России тех или иных лиц, исходя не из деловых качеств претендента, а из необходимости укомплектования свободных штатных единиц.

Уровень социальной защиты сотрудников милиции давно уже не отвечает сложившемуся в стране социально-экономическому положению. Отсутствие социальных гарантий, ненормированный рабочий день, низкая заработная плата, не соответствующая объему и сложности выполняемой работы, проблемы материально-технического обеспечения деятельности не позволяют в полной мере предъявлять к кандидатам при приеме на службу в органы внутренних дел необходимые высокие требования.²

Неудовлетворительное финансирование органов внутренних дел привело к тому, что наиболее опытные и квалифицированные сотрудники уходят со службы. До недавнего времени в Красноярском крае стаж работы около половины сотрудников милиции не превышал пяти лет.

Далее выяснялось мнение респондентов о положении с коррупцией в ОВД. Так, на вопрос: «Считаете ли Вы ОВД наиболее коррумпированными в рамках правоохранительной системы?» – ответы



сотрудников ОВД и курсантов распределены следующим образом: около половины из отвечавших (47,6% и 50,7% соответственно) дали положительный ответ, 21,3% сотрудников ОВД и 32,7% курсантов не согласны с тем, что органы внутренних дел наиболее коррумпированы в действующей правоохранительной системе. Такой разброс мнений можно объяснить, как нам представляется, тем, что сотрудники ОВД и курсанты лукавили и таким образом защищали честь мундира. В подтверждение этого предположения свидетельствует и наличие большого числа респондентов, которые, скорее всего, уклонились от ответа, сказав «затрудняюсь ответить», – 31,1% сотрудников ОВД и 16,6% курсантов. Полагаем, что столь «единодушное» мнение о коррупции как раз и подтверждает высокую латентность коррупционной деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Интересен анализ ответов на вопрос: «Достойна ли порицания коррумпированность сотрудников органов внутренних дел?». Лишь 18,3% экспертов из числа сотрудников ОВД ответили на него утвердительно. 65,8% респондентов считают, что коррумпированность сотрудников ОВД порицать не следует. 15,9% отвечавших воздержались от ответа, постеснявшись, по-видимому, сказать «нет». У респондентов из числа курсантов – иное мнение. «Коррумпированность сотрудников органов внутренних дел достойна порицания» полагают 51,7% курсантов. Но есть и такие курсанты, которые ответили на поставленный вопрос отрицательно (23,3%). Ответивших отрицательно в этой группе в 2–2,5 раза меньше, чем в группе экспертов – сотрудников ОВД.

Такие результаты, по нашему мнению, не удивительны. В результате смены политической системы изменилась и система ценностей. В настоящее время преданы забвению прежние нормы морали, профессиональной этики. Коррумпированность сотрудников органов внутренних дел не кажется предосудительной, когда законы нарушаются почти всеми государственными

органами. Молчаливый протест против государственного произвола и беззакония становится обычным делом для общества.

К числу важных причин и условий, способствующих распространению коррупции в органах внутренних дел, следует отнести и нравственное разложение сотрудников, попирающих требования закона в целях извлечения материальной выгоды. Коррозию норм профессиональной этики, норм морали у сотрудников ОВД невозможно устранить сиюминутно. Страна переживает социально-экономический кризис. Государство не может дать возможность жить представителям власти в материальном отношении достойно. Как следствие – происходит дегенерация, вырождение нравственных начал в выполнении служебного долга сотрудниками ОВД. Еще двадцать лет назад слово «честь» не было пустым звуком для сотрудников ОВД. Попасть на суд офицерской чести за недостойное, безнравственное поведение было настоящим позором для любого милиционера. Теперь же репутацию многих высокопоставленных должностных лиц ОВД вряд ли можно признать безупречной. Высокие моральные принципы и этические нормы в большинстве своем практически не реализуются и остаются лишь декларативными.

Таким образом, в современных условиях социальная и экономическая нестабильность в обществе серьезно отразилась на профессионально-этических нормах поведения должностных лиц системы МВД России. Можем предположить, что большинство из них не имеют четких нравственных ориентиров в профессиональной деятельности. Выходом из создавшейся ситуации в какой-то степени может стать рост престижа в обществе профессии сотрудника правоохранительных органов.

Для выяснения видения респондентами конкретных причин коррумпированности сотрудников органов внутренних дел респондентам было предложено из перечня причин (низкие зарплаты сотрудников ОВД, социальная незащищенность сотрудников



ОВД, социально-экономический кризис в стране, недостатки в подборе и расстановке кадров ОВД, несовершенство законодательной базы в стране, общая слабость государственной власти, коррумпированность высших руководителей власти и МВД, попустительство властей, нравственная деградация сотрудников ОВД, незнание законов населением, иные причины) выбрать пять наиболее значимых.

Анализ результатов исследования показывает, что мнения двух групп респондентов не совпадают, это вполне естественно. Так, сотрудники ОВД полагают, что основными причинами коррумпированности в системе МВД являются: крайне низкие зарплаты сотрудников ОВД (78,9%), социально-экономический кризис в стране (76,2%), социальная незащищенность сотрудников ОВД (73,7%), нравственная деградация сотрудников ОВД (73,7%), недостатки в подборе и расстановке кадров ОВД (69,6%). Подобные результаты свидетельствуют, что эксперты данной группы, скорее всего, отвечали на данный вопрос объективно, не приукрашивая действительность, не защищая честь мундира. В противном случае они вряд ли бы отнесли к числу причин коррумпированности нравственную деградацию сотрудников и недостатки в подборе и расстановке кадров. Курсанты специализированного вуза, по-видимому, неплохо осведомлены о тех трудностях, которые их ожидают на службе: четыре из пяти причин, названных ими, совпадают с мнением их старших коллег (крайне низкие зарплаты сотрудников ОВД (98,3%), социально-экономический кризис в стране (76,2%), социальная незащищенность сотрудников ОВД (73,7%), недостатки в подборе и расстановке кадров ОВД (70,0%)). Лишь в одной причине – несовершенство законодательной базы в стране (68,3 %) – мнение курсантов отличается от сотрудников ОВД. Эксперты данной группы не считают нравственную деградацию сотруд-

Таблица 1
**РЕЙТИНГ ОТВЕТОВ НА ВОПРОС: «СОТРУДНИКИ
КАКИХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОВД, НА ВАШ
ВЗГЛЯД, ЧАЩЕ БЕРУТ ВЗЯТКИ?»**

Категории опрошенных	% от общего числа опрошенных
Следователи	21,9
Дознаватели	9,3
Сотрудники уголовного розыска	21,2
Сотрудники ОБЭП	8,9
Сотрудники ГИБДД	27,4
Сотрудники паспортно-визовой службы	4,4
Сотрудники патрульно-постовой службы	10,6
Сотрудники других подразделений	12,7
Руководители УВД, ГОВД, РУВД, РОВД, ОВД	16,7

ников ОВД одной из важных причин коррумпированности. В силу отсутствия богатого жизненного и профессионального опыта курсанты, скорее всего, пока не могут оценить опасность этого явления. Однако курсанты назвали еще три причины, которые не указывались экспертами из числа сотрудников ОВД: коррумпированность высших руководителей власти и МВД (57,3%), попустительство властей (42,9%), иные причины (41,3%).

С целью выяснения основных форм проявления коррупции в МВД и вскрытия уровня латентности коррупционных преступлений сотрудникам ОВД был задан вопрос: «Приходилось ли Вам (Вашим родным или близким) благодарить или получать благодарность за исполнение должностных обязанностей?». Ответы распределились следующим образом: положительно ответили 24,2% сотрудников, нет – 11,2% и более 60% предпочли уклониться от ответа, выбрав вариант – «затрудняюсь ответить».

На вопрос: «За какие формы деятельности граждане готовы благодарить в денежной форме сотрудников ОВД?» – были указаны такие виды правоохранительной деятельности, как (в процентах от положительно давших ответ) прием экза-



мена либо прохождение техосмотра в ГИБДД (25,5%), различные нарушения правил дорожного движения (21,6%), неприятие мер за совершенное преступление или правонарушение (20,6%), прекращение уголовного дела (6,7%), покровительство при осуществлении предпринимательской деятельности (4,9%), быстрое оформление гражданского или заграничного паспорта (2,3%) и др. Полученные результаты позволяют выделить круг подразделений, наиболее подверженных коррупции.

Результаты опроса сотрудников ОВД (таблица 1) позволили выявить категории сотрудников, которые наиболее часто подвергаются коррупционному соблазну: сотрудники ГИБДД, следователи и сотрудники уголовного розыска. Такая статистика не может не вызывать озабоченности, поскольку именно данные службы являются ведущими в системе МВД.

Таким образом, на основе изложенного можем определить *основные причины, способствующие распространению коррупции в органах внутренних дел*, – острота социально-экономической ситуации в стране (инфляция, рост цен и резкое снижение уровня жизни основной массы населения, поляризация граждан по уровню доходов и др.), низкий уровень социальной защиты сотрудников милиции (недостаточное финансирование, плохое материально-техническое обеспечение и др.), недостатки в подборе и расстановке кадров (отсутствие конкурса на замещение вакантных должностей и др.), в работе по воспитанию личного состава (слабая эффективность деятельности общественных формирований, слабая система мер обеспечения служебной дисциплины и др.), деградация нравственного облика сотрудника. Одна причина порождает другую, они наслаиваются друг на друга, самым тесным образом переплетаются между собой. Устранив одну из них, невозможно прекра-

тить распространение коррупции в органах внутренних дел.

Отметим, что в борьбе с коррупцией в органах внутренних дел важно не только выявить и привлечь к ответственности виновных в совершении коррупционных преступлений, но и прежде всего целесообразно разрабатывать и осуществлять конкретные меры, направленные на недопущение распространения в системе МВД России такого социально-правового явления. Предупреждение коррупции в органах внутренних дел должно осуществляться комплексно и органично соотноситься с системой мероприятий, направленных на профилактику коррупции в целом по России.

1 В 1993 г. в опубликованном отчете МВД России «Состояние правопорядка в стране и результаты борьбы с преступностью в 1992 году» впервые официально констатировалось, что коррупция проникла в правоохранительные органы, в том числе и в органы внутренних дел. В 1992 г., отмечается в отчете, по направленным в суд уголовным делам предъявлено обвинение в коррупции 283 сотрудникам правоохранительных органов, из которых 97% являлись сотрудниками органов внутренних дел. В 1992 г. в системе МВД России были выявлены 210 фактов взяточничества сотрудников, что на 80% больше, чем в предшествующий год. В 1995 г. перед судом за совершение должностных преступлений предстали уже 678 сотрудников органов внутренних дел.

2 Весьма характерен пример, приведенный Н.Боковой в одной из ее публикаций, который свидетельствует, насколько мы отстаем от цивилизованного мира в вопросах социальной защищенности сотрудников милиции. В мае 1999 г. в рамках Программы международного обмена для сотрудников правоохранительных органов состоялся визит группы сотрудников ГУВД г.Владивостока в полицейское управление г.Индианаполиса, штат Индиана. В ходе общения американские коллеги заинтересовались у российских милиционеров размером их заработной платы. Когда россияне сообщили, что в среднем денежное содержание сотрудника милиции составляет 100 долларов США в месяц, то зарубежные полицейские сочли это за ошибку в переводе, расценив сказанное как заработок в сто долларов в день. Наши милиционеры сочли неудобным убеждать заокеанских коллег в отсутствии ошибки в переводе.