

СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ¹

Совершенствование правоохранительной деятельности невозможно без разрешения системных противоречий, нивелирующих эффективность проводимых мероприятий в данной области. Это касается проводимых реформ в системе МВД, законодательного обеспечения труда сотрудников и граждан государства и практики антигуманного и коррупционного компонента, присутствовавшего ранее и существующего в настоящее время. Речь идет не только и не столько о проблемах с отбором и морально-психологическим воспитанием сотрудников, сколько о системном базисе, не позволяющем сформировать нечто новое, чистое и «непорочное». Действительное положение дел таково, что при общих положительных посылах, заявляемых руководством страны, факты противоправной деятельности со стороны уже полицейского начальства генерируют научную мысль в сторону каких-либо кардинальных, системообразующих перемен.

Уже при первом анализе ситуации целесообразно разделить все накопившиеся негативные факторы, отрицательно воздействующие на реальные потребности современного общественного развития, на две основные группы: 1) «вызов» внешней среды (структура, функциональные диспропорции, антигуманные целевые ориентиры самого государства) и «ответная реакция» правоохранительных органов (как естество «живого организма») на такое воздействие. При таком подходе рациональным является постановка вопроса об объективной возможности правоохранительной системы «противостоять» внешней агрессии со стороны власти, криминальных структур, крупного бизнеса при покровительстве власти (либо криминала). Если такая возможность, хотя бы в потенциале присутствует, то совершенствование правоохранительной деятельности имеет веское обоснование.

Интерпретация термина «субинститут» практически идентична в социальных науках и праве, даже учитывая отличия сфер употребления данного понятия. Социология изучает *«социальный субинститут»* как относительно организованную систему групповых связей и норм, которая объединяет значимые для данной группы ценности и процедуры, удовлетворяющие основным потребностям этой группы. Нормы социальных субинститутов могут отчасти совпадать с доминирующими социальными нормами, а могут быть и противоположны им. Многими авторами (например, Johann Lambsdorff [12], Axel Drehe [11], Lawrence Lessig [13], Яков Гилинский [1], Вадим Колесников [8], Сергей Сапронов [2] и др.), изучающими в России феномен коррупции, отмечается её институциональный характер. Практически – это уже сложившийся социальный институт. Основопологающим, системообразующим элементом выступает рациональное распределение функций между социальными институтами внутри общества и в странах ближнего окружения. Специфика коррупции как института заключается в том, что подобно «раковой опухоли» она нейтрализует действие гражданских институтов и в образовавшийся функциональный вакуум «вбрасывает» собственные механизмы социального взаимодействия. С этой точки зрения коррупцию следует рассматривать с позиции асоциального субинститута, разрушающего в первую очередь моральные, а далее – правовые и гражданские устои общества. Большую опасность представляет её проявление в сфере государственного управления.

Наиболее общие признаки коррумпированного управления государством можно

¹ Доклад на Международной научно-практической конференции "Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях", 2 ноября 2012 г., г. Тюмень

наблюдать через следующие действия:

1) наблюдается создание касты приближенных лиц, попадающих в когорту «неприкасаемых», т.е. тех, для кого «законы не писаны». При этом «над законом» остаются и члены семьи «неприкасаемого» (о чем свидетельствуют долгие судебные разбирательства, с попыткой «замять дело»);

2) проведение грандиозных преобразований, реализация общегосударственных проектов, непрерывное реформирование – всё в итоге предопределяет так называемый «распил» финансовых средств, направляемых в преобразования;

3) пропаганда безальтернативности путей развития государства, при безоговорочной монополизации власти на руководящую, направляющую, координирующую и оценивающую роль верховного аппарата управления государством;

4) значительный отток отечественного капитала за пределы страны, приобретение недвижимости и фирм за рубежом, массовое ориентирование на последующее «бегство» из страны;

5) криминализация экономики, отсутствие благоприятных перспектив для большинства населения, ухудшение морального климата в различных социальных группах, деградация моральных норм, популяризация насилия и так называемого «альтернативного свободного образа жизни», ведущего к депопуляции населения.

Главным итогом существования коррумпированной системы власти является её антисоциальный, антиобщественный характер целеполагания и набор средств достижения поставленных целей. Ущерб общественному развитию наносится не только за счёт «увода значительной части финансовых средств в теневую экономику», но и расходом ресурсов (природных, материальных, человеческих), т.е. снижение потенциала будущих поколений, в интересах ограниченного круга лиц – приближенных к высшему руководству страны. Последний негативный эффект менее осязаем, но по воздействию стратегически более значим, т.к. диктует условия для функционирования индивида в будущем социальном окружении.

20 лет назад, 4 апреля 1992 года, вышел указ Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» – нормативный акт, определяющий правовые рамки в процессе регулирования борьбы с коррупцией в России. Однако впечатляющих результатов за все эти годы так и не было получено. Средний размер взятки/коммерческого подкупа в 2008 году составил 9000 руб., 2009 год – 23 тыс. руб., 2010 год – 61 тыс. руб., 2011 год – 236 тыс. руб. [4] Масштаб поборов (средний размер взяток в России) возрос в 2011 году, по сравнению с предыдущим годом, в 3,5 раза и превысил 230 тысяч рублей. Для сравнения с 2008 годом взятки возросли в 26 раз и составили \$300 млрд. в год, т.е. более 15% ВВП России [3].

Однако наибольшее внимание привлекает даже не размер «бонусов», а тот факт, что, будучи осведомленными о проводимых в государстве мероприятиях по противодействию коррупции, чиновники, берущие взятки, не испугались возможных последствий. Вполне очевидно, что отсутствие сдерживающих механизмов обусловлено, с одной стороны, неписанным «кодексом коррупционера», с другой – определенными «страховыми вкладами» за пределами досягаемости российского правосудия. Чистый отток капитала из России в первом квартале текущего года составил 35,1 миллиарда долларов. Об этом говорится в официальных материалах Центрального банка Российской Федерации (ЦБ). Для сравнения, за первые три месяца 2011 года аналогичный показатель достиг 19,8 миллиарда долларов. Кроме того, Банк России скорректировал данные по оттоку капитала за весь прошлый год. В январе ЦБ сообщил, что за 2011 год из страны было выведено 84,2 миллиарда долларов; по уточненным данным, годовой отток капитала составил 80,5 миллиарда.[9]

Рассмотрим динамику и темпы перемен по противодействию коррупции в России на протяжении 20 лет с момента принятия соответствующего указа Президента.[7] Обратимся

к материалам международной организации Transparency International, которая с 1995 года составляет рейтинг стран, отражающий оценку уровня восприятия коррупции аналитиками, предпринимателями и обычными людьми. Индекс восприятия коррупции (ИВК) представляет собой оценку от 0 (максимальный уровень коррупции) до 10 (отсутствие коррупции). Россия фигурирует в этом рейтинге с 1996 года и стабильно занимает низкие места (что означает высокий уровень коррупции в стране).

Следует понимать, что приведённые цифры свидетельствуют не только о низкой эффективности реализуемых мер, но и о значительном росте количества участников коррупционных сделок, а также масштабе и объёме финансовых средств, вовлечённых в потоки, неконтролируемые со стороны органов власти и общества. Отчасти это связано со стабилизацией экономической ситуации в Российской Федерации и о значительном росте количества чиновников, участвующих в принятии «рентабельных решений» в пользу криминальных экономических структур.

По материалам Следственного комитета РФ[5] в течение первого квартала 2012 года выявлены следующие факты. Своеобразным лидером по количеству принятых к судебному производству дел, являются сотрудники правоохранительных органов – полиции, каждое третье уголовное дело (34,58%) (ГИБДД выделена в отдельный сегмент). Каждый четвертый преступник – госслужащий, использующий служебное положение в личных, корыстных целях – 24,58%. Замыкают тройку сотрудники образовательных учреждений (школы, лицеи вузы) – 8,33%. За анализируемый период наибольший удельный вес раскрытых преступлений приходится на март месяц – 41,26%. Прочие месяцы демонстрируют диапазон 15-23%.

Наибольшую стабильность (разброс менее 1%) обнаруживают факты коррупционной деятельности у сотрудников ГИБДД 4,25% в 2011г. и 4,39% первый квартал 2012 г.; МЧС – 1,83% и 1,46% соответственно; вооруженные силы – 4,75% и 5,37%; судопроизводство – 3,75% и 3,41%. Что в целом определяет не столько динамику, сколько сезонные колебания в процессе выявления и расследования по отдельным сегментам, так, например, коррупционная деятельность по сегменту «образование» (3,58% в 2011 г. и 9,76% в 2012г.) характерна в периоды сессионных испытаний, приходящихся на начало календарного года (сессия январь-февраль) и окончание учебного года (июнь-июль).

Прочие показатели имеют большую дифференциацию, но разброс, тем не менее, не более 10%. Таким образом, характерную стабильность зафиксировали те сегменты, деятельность которых не зависит от влияния сезонных колебаний, т.е. отношения между субъектами коррупционной деятельности имеют долгосрочный и устойчивый характер, что, в свою очередь, предопределяет их системный характер. Системность, в том числе, формируется историческим опытом общественного развития.

Ретроспективный анализ позволяет зафиксировать факт зарождения коррупции на вполне «респектабельной почве» – обычаях делать подарки, чтобы добиться расположения у человека, имеющего деловой интерес у просителя. Дорогой подарок выделял человека среди других просителей и способствовал тому, чтобы его просьба была выполнена и при этом осталась возможность воспользоваться услугой ещё не раз. В первобытных обществах плата жрецу или вождю была нормой. По мере усложнения государственного аппарата и централизации власти, появляются государственные чиновники, которые должны были за фиксированное жалование точно и пунктуально реализовывать волю своего правителя. Но правитель, зачастую был далеко, а соблазнов получить знаки внимания от подвластных чиновнику жителей было предостаточно, и включался механизм использования ситуации в узкокорыстных целях – тайного увеличения своих доходов.

Запретительные и репрессивные меры не решают проблему в целом, но уводят её вглубь социума, разрушая государственность на системных уровнях. Именно поэтому, для разработки как конкретных профилактических мероприятий, так и экстренного «хирургического вмешательства» необходимо учитывать наличие следующих

конструктов: наличествующий и проективный портрет коррупционного объекта, на который направлено воздействие системы; функции, выполняемые этим объектом в обществе и государстве; совокупность вариантов противодействия и их взаимную увязку с учётом возможных негативных последствий; критерии эффективности, т.е. тот метрический материал, что позволил бы сопоставить исходный и достигнутый результат состояния системы и её отдельных подсистем в динамично меняющемся внешнем окружении; степень вовлеченности граждан и отдельных государственных структур в процесс контроля и самоконтроля, что предполагает доступ широких слоёв населения к служебной информации; образ «идеального государства», как некий абсолютный эталон, подтверждающий правильность принимаемых решений и верность выбранного пути развития системы.

Автор статьи, опираясь на статистические данные, теоретические разработки отечественных и зарубежных авторов и на собственный опыт, резюмирует о наличии общих принципов в наблюдаемых коррупционных и антикоррупционных действиях, которые могут стать в будущем основой методологии по противодействию коррупции.

Во-первых, это отсутствие тайны в действиях двух субъектов. Берущему (условно обозначенный как пассивный участник) необходима своеобразная «реклама своих услуг» и, как правило, расширение корыстной «сферы бизнеса», а дающему (активный участник) необходимо «отбивать потерянные деньги» путём оказания теперь уже посреднических услуг с отчислением комиссионных. Принцип прогрессии информации.

Во-вторых, чёткое осознание участниками коррупционных сделок факта противозаконной деятельности и, следовательно, наличие риска и страха перед наказанием. Рост вероятности быть пойманным приводит к росту размера подношений, в которые, как и полагается законам бизнеса, закладывается тот самый риск. Принцип патологического страха.

В-третьих, попытки обезопасить свой официальный статус обязывают пассивного участника налаживать связи и взаимодействие как по вертикали той структуры, в которой он трудится, так и по горизонтам контролирующих государственных органов власти. Таким образом, в коррупционные сделки втягивается достаточно широкий круг лиц, образующих пресловутый «сетевой маркетинг». Принцип домино.

В-четвёртых, создаются правила внутреннего пользования, целью которых является создание механизма отбора «верных людей», успешно интегрированных в структуру официальную и неофициальную (под которой понимается вовлечённость в различные махинации). Однако, рассматривая явление с позиции системного подхода, важно отметить ту её особенность, которая указывает на так называемый «ген смерти системы» - тот вирус, который разрушит одряхлевший организм и освободит место для здорового (системы). В коррупционной системе этот ген – честный и принципиальный сотрудник, обладающий нравственной позицией и самостоятельно определяющий ориентиры своей профессиональной деятельности. Принцип фатального финала.

В-пятых, размах операций и размер принимаемых подношений не могут быть скрыты от глаз подчинённых, это обусловлено необходимостью вовлечения в криминальные схемы работников, не получающих от этого прямой выгоды. В частности их помощь в оформлении документов, в исполнении, либо неисполнении профессиональных обязанностей (например, ускорение или замедление прохождения документов). Принцип пассивного соучастия.

В-шестых, природное стремление «выделяться из толпы» особенно актуально для постсоветского человека, пребывавшего в состоянии уравнилельного распределения более 70 лет. Богатые особняки, престижные машины, предметы роскоши – всё это выставляется напоказ, т.к. для коррупционера крайне важна атрибутивная компенсация за тот психологически некомфортный риск, который он испытывает регулярно.

В-седьмых, завышенное самомнение детерминируется в различных поведенческих аспектах, т.е. с течением довольно короткого периода времени человек меняется весьма заметно в нравственно-психологической сфере. В первую очередь это сказывается на семье, особенно на детях. Поведение последних косвенно указывает на доминирующие в семье ценности, приоритеты, мировоззрение и т.д. Принцип нравственно-психологической деградации.

Разумеется, указанные принципы не исчерпывают весь спектр процессов как внешних, так и происходящих во внутреннем мире человека. Однако для отработки методологии противодействия коррупции семи проанализированных положений достаточно, чтобы оформить конструктивные предложения в некую систему.

Для повышения эффективности аналитической работы предлагается организация антикоррупционных экспертных центров (АКЭЦ) под эгидой правоохранительных органов и отдельно – общественных организаций. Учитывая тот факт, что органы правопорядка нацелены на фактологические данные, то АКЭЦ общественных организаций могут использовать любой эмпирический материал, например, данные социологических опросов. В данном случае соблюдается принцип всеобщей вовлеченности населения в процессы противодействия коррупционерам и создание некомфортных условий жизнедеятельности для последних. Дискомфорт должен быть создан и для тех, с чьего молчаливого согласия совершаются правонарушения, в этом случае каждый работник встанет перед выбором той модели поведения, которая наиболее адекватна для данной личности.

Таким образом, предлагаемая методология включает следующие концептуальные положения:

- 1) противодействие коррупции – общая проблема и решать её необходимо сообща;
- 2) сбор информации о субъектах, предрасположенных к коррупционной деятельности, должен быть непрерывным и носить системный характер;
- 3) создание дискомфортных условий не только для коррупционеров, но и для лиц, находящихся в подчинении у данного должностного лица, и умалчивающие о противоправной деятельности своего начальника;
- 4) конфискация имущества у взяточника с целью погашения экономического ущерба для населения и государства (в т.ч. оплата труда сотрудников правоохранительных органов);
- 5) самое широкое информирование общественности о коррупционерах.

Следует заметить, что максимальная эффективность достигается лишь в том случае, когда для самих причин коррупционной деятельности создаются «невыносимые» условия, но это должно происходить на фоне инициации альтернативных вариантов решения тех или иных проблем (задач) для лиц, попавших в затруднительное положение. Именно множественность путей достижения тех или иных целей предопределяет так называемую свободу выбора.

Таким образом, разрешение проблем, сопутствующих реформированию системы правоохранительных органов возможно лишь при системном подходе – формировании новых условий для деятельности сотрудников системы МВД. Под этими условиями рассматривается такая организация общественного устройства, при которой граждане обладали бы правом самостоятельного решения многочисленных бытовых противоречий в мирном, не противоречащем закону русле. Это, в свою очередь, достигается в процессе роста самосознания индивида на фоне укрепления его материального и статусного положения в общественном сегменте, что предполагает реальное, а не декларируемое, делегирование «полномочий на места», выражающееся в создании элементов гражданского контроля не только на стадии проверки и оценки получаемых результатов о деятельности государственных органов власти и правоохранительной системы как её составной части, а и на стадии разработки и принятия управленческих решений, когда

ответственность за эффективность и общественную востребованность возлагается на представителей социальных (профессиональных) групп, составляющих население России.

Литература

1. Гилинский Я. Коррупция: теория и российская реальность //URL:[http://sartraccs.ru/print.php?print_file=Pub/gilinsky\(30-06-05\).htm](http://sartraccs.ru/print.php?print_file=Pub/gilinsky(30-06-05).htm) (Дата обращения: 25.05.2012 г.)
2. Сапронов С. Антикоррупционная политика: повестка-2012// Регионы России: Национальные приоритеты. 2011. №9.
3. Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации (на основании результатов социологического исследования во втором полугодии 2010 г./ Общероссийский общественный фонд «Общественное мнение». Москва, 2011 // URL: <http://www.indem.ru/russian.asp> (Дата обращения: 26.11.2011 г.)
4. Состоялся брифинг, приуроченный к Международному дню борьбы с коррупцией/ Министерство внутренних дел Российской Федерации// URL: http://www.mvd.ru/news/show_99909/ (Дата обращения: 26.11.2011 г.)
5. Официальный сайт Следственного комитета российской Федерации// URL: <http://www.sledcom.ru/corruption/inquest/> (Дата обращения: 14.08.2012 г.)
6. Трансперенси Интернешнл Россия. Барометр мировой коррупции // <http://www.transparency.org.ru/barometr-mirovoi-korruptcii/blog> (Дата обращения: 26.11.2011 г.)
7. Указ Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» 4 апреля 1992 года № 361 (РГ 92-80)// URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=431> (Дата обращения: 24.06.2012 г.)
8. Уткин Е. Коррупция в России – это социальный институт// URL: <http://www.zaks.ru/new/archive/view/34830> (Дата обращения: 25.05.2012 г.)
9. ЦБ подсчитал отток капитала из России в первом квартале/ Лента.РУ// URL: <http://lenta.ru/news/2012/04/04/ottok/> (Дата обращения: 12.02. 2012 г.)
10. Центральный банк Российской Федерации// URL: http://cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/capital.htm&pid=svs&sid=cvvk (Дата обращения: 12.02. 2012 г.)
11. Dreher A. Christos Kotsogiannis and Steve McCorrison. How do institutions affect corruption and the shadow economy?// URL: <http://steconomice.uoradea.ro/leonardo3/pdf/> (Дата обращения: 25.05.2012 г.)
12. Lambsdorff, Johann. The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Reform, Cambridge: Cambridge University Press. 2007.
13. Lessig L. Institutional Corruption// URL: <http://www.ambidexter.ca/cms1.5/index.php/leadership/26-leadership-blog/64-institutional-corruption> (Дата обращения: 25.05.2012 г.)
14. Transparency International. Corruption Perceptions Index // URL:<http://www.transparency.org/research/cpi/overview> (Дата обращения 24.06.2012)

ЗАЯВКА
на участие в конференции
**«Совершенствование деятельности правоохранительных органов по
борьбе с преступностью в современных условиях»**
2-3 ноября 2012, Тюменская государственная академия мировой
экономики, управления и права (г. Тюмень)

ФИО автора (полностью)	Грошев Игорь Львович
Форма участия (очная/заочная)	очная
Тема выступления	Системные проблемы эффективности правоохранительной деятельности в России
место работы (ВУЗ, без сокращения)	Тюменский государственный нефтегазовый университет
ученая степень	к.с.н.
ученое звание	доцент
должность, кафедра (без сокращения)	Доцент кафедры Маркетинга и муниципального управления
полный адрес вуза (организации)	625051, г.Тюмень, ул. Володарского, 38, ТюмГНГУ
контактные e-mail и телефон	grosh@nextmail.ru 89129280644
Участие	Очное
В случае очного участия форма выступления:	Доклад на секции