

Комитет гражданских инициатив
Фонд ИНДЕМ

**Результаты социологических исследований
исполнения государством правоохранитель-
ной функции: оценки граждан и необходи-
мые реформы**

Автор доклада: В.Л.Римский

Москва 2012

Содержание

1. Цель и направленность настоящего доклада.....	3
2. Проблемы поиска результатов социологических исследований исполнения государством правоохранительной функции.....	3
3. Правоохранительная функция в оценках граждан.....	5
3.1. Уровень доверия граждан и их знания о деятельности правоохранительных органов.....	5
3.2. Уровень коррумпированности милиции и ГИБДД.....	8
3.3. Как часто дают взятки в милиции и ГИБДД.....	10
3.4. Представления горожан о безопасности и их оценки эффективности работы милиции.....	12
3.5. Общественное мнение о деятельности полиции и результатах реформы.....	15
4. Исполнение правоохранительной функции органами власти.....	18
4.1. Искажение правоохранительной функции государства в деятельности российской полиции.....	18
4.2. Неформальные институты согласования интересов в траектории уголовного дела.....	20
4.3. Бюрократическое производство преступности системой управления МВД России.....	25
4.4. Условия деятельности, реальная логика и правила поведения сотрудников милиции.....	27
4.5. Личность сотрудника ГИБДД, совершившего коррупционное преступление.....	32
4.6. Оценки потенциально коррупциогенных ситуаций, связанных милицией и ГИБДД.....	34
4.7. Оценки рынка бытовой коррупции в деятельности милиции и ГИБДД.....	38
4.8. Коммерциализация служебной деятельности в полиции.....	43
4.9. Качественные оценки коррупции при исполнении отдельных полномочий ГИБДД.....	47
4.10. Факторы, способствующие коррупции в ГИБДД.....	51
5. Необходимость и проблемы использования общественного мнения в оценках деятельности полиции.....	53
6. Выводы и рекомендации.....	57
Литература.....	63

1. Цель и направленность настоящего доклада

Целью настоящего доклада является описание социальных закономерностей исполнения государством правоохранительной функции, которые обосновываются проведёнными различными организациями социологических исследований. Для включения в доклад отбирались исследования, которые имели своими предметами следующие: понимание социальной сущности правоохранительной функции государства, выявление социальной среды внутри различных служб милиции, а после её переименования – полиции, оценки граждан работы полиции и других правоохранительных органов, их, а также экспертные представления о необходимых реформах в этой сфере.

Доклад не ставит целью последовательное описание всех проведённых в постсоветский период социологических исследований исполнения государством своей правоохранительной функции. В настоящем докладе представлены по возможности максимально полно, но только наиболее значимые их результаты, и не приводятся указания о том, в каких исследованиях получены аналогичные результаты.

Для представления в докладе подбирались такие исследования, которые по своим предметам и методам в наибольшей степени соответствовали принципам социологии права, как отрасли современной социологии. Исследования, в которых социология права понималась как отрасль юридической науки, в настоящий доклад не включались, как имеющие несоответствующие его цели предметы и методы.

В соответствии с принятой направленностью в подборе исследований в настоящем докладе анализируется, как российские граждане реагируют на законы и их применение, в первую очередь, в исполнении государством правоохранительной функции, каков общественный запрос на её исполнение, каковы в общественном сознании представления о правах и правилах в её исполнении, укоренённые привычки и стереотипы поведения в этой сфере, а также – каковы социальные взаимодействия граждан с представителями правоохранительных органов и судов и внутри самих этих органов власти. Кроме того, в настоящем докладе была сделана попытка проанализировать социально-структурные воздействия на правоохранительные органы и суды, рассматриваемых как организации со своими интересами и приоритетами, а также социальные закономерности деятельности работающих в них или связанных с ними взаимодействиями профессиональных групп (Волков, 2011, с. 4-5).

Автор благодарит за предоставление информации, необходимой для написания этого обзора, а также за необходимые консультации по доступу к этой информации М.Л. Позднякова, научного сотрудника Института проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге и А.Н. Сухаренко, директора Центра изучения новых вызовов и угроз национальной безопасности при Приморском институте государственного и муниципального управления (ПИГМУ).

2. Проблемы поиска результатов социологических исследований исполнения государством правоохранительной функции

Наиболее существенной проблемой подготовки настоящего обзора стала практически полная закрытость информации о реальной деятельности полиции, а ранее милиции, включая её подразделения – ГИБДД, оперативных работников, следователей и других. Такая информационная закрытость этого ведомства формируется системно.

Социологические исследования деятельности ранее милиции, а в настоящий период – полиции отличаются «дискурсивная раздробленность и отсутствие критического оппонирования между различными группами специалистов, формирующее пространство социологических тестов» по этой тематике. Исследования милиции, а теперь – полиции «обычно инициируются либо правозащитными НКО и проводятся исследователями, работающими в русле правозащитного дискурса, либо организуются ВНИИ МВД

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции и реализуются «ведомственными социологами». Исследования неангажированных специалистов в этом предметом поле пока большая редкость» (Милиция, 2011, с. 55).

Социологические исследования милиции, а теперь – полиции, проводимые разными научными коллективами, существенно различаются по исследовательским вопросам и применяемым методикам. Имидж милиции и полиции чаще изучают специалисты из исследовательских структур при МВД России. Экономическую активность и коррупцию сотрудников милиции, а теперь – полиции изучают социологи и экономисты из крупных научно-образовательных институтов ГУВШЭ и ЕУСПб¹. Практики взаимодействия милиции, а теперь – полиции с населением, нарушение в них прав граждан, а также пути реформирования системы МВД России чаще других исследуются социологами из независимых исследовательских центров (Левада-центр, Центр «Демос», ЦНСИ, «Юрикс») и сотрудниками правозащитных НКО («Мемориал», «Гражданский контроль», «Комитет против пыток», Фонд «Общественный вердикт» и другие) (Милиция, 2011, с. 55-56). При этом «статьи, публикуемые социологами из ВНИИ МВД, очень редко содержат ссылки на исследования милиции, проведенные по инициативе правозащитников. С другой стороны, социологи из академических институтов и независимых исследовательских центров, обратившиеся к изучению правоохранительных органов, далеко не всегда могут получить доступ к внутриведомственной статистике и исследованиям, которые проводит ВНИИ МВД» (Милиция, 2011, с. 57).

Практически все статистические показатели деятельности полиции, а ранее - милиции, не обязательно связанные с административными правонарушениями или уголовными преступлениями, в том числе, и коррупционными, являются информацией для служебного пользования. Любое упоминание такой информации в письменном документе превращает его также в документ служебного пользования, что не соответствовало бы целям настоящего доклада.

Открытые статистические показатели деятельности органов власти сформированы так, что не выделяют отдельно подразделения МВД РФ и некоторых других контролирующих органов. Например, сведения о правонарушениях и преступлениях в государственной статистике приводятся только для инспекторов разных государственных служб в целом, т.е. суммарно для инспекторов ГИБДД, пожарной службы и других. На основании такой государственной статистики сформировать более или менее объективные показатели уровня правонарушений и преступлений в разных государственных службах по отдельности представляется невозможным.

В таких условиях социологические исследования деятельности полиции, а ранее – милиции, могли бы позволить сформировать более или менее объективные оценки правонарушений и преступлений, совершаемых начальствующим составом и сотрудниками этой службы. Но результаты таких исследований, если они проводились по заказам МВД РФ или других органов государственной власти, чаще всего являются закрытыми. С другой стороны, крупные российские социологические центры, которые многие опросы граждан проводят по собственной инициативе и которые по этой причине являются полностью открытыми для ознакомления, не проводили в последние годы сколько-нибудь полного и глубокого анализа деятельности полиции и её подразделений, включая анализ неформальных взаимодействий и коррупции. Крупные российские социологические центры, в первую очередь, ФОМ, ВЦИОМ и «Левада-центр» включали в свои исследования только отдельные вопросы о деятельности полиции и ГИБДД, в частности, но и таких исследований было немного. Ниже в настоящем докладе приводятся некоторые результаты таких исследований.

¹ Коррупцию во взаимоотношениях милиции с гражданами исследует Фонд ИНДЕМ.

3. Правоохранительная функция в оценках граждан

3.1. Уровень доверия граждан и их знания о деятельности правоохранительных органов

Российские граждане доверяют полиции заметно меньше, чем граждане большинства европейских стран, что является проблемой «многих трансформирующихся и развивающихся государств». По вычислениям на основе данных Европейского социального исследования 2006-2010 годов² по 10-балльной шкале соответствующий среднеевропейский показатель имел значения 5,7 – 6,0, а показатель России 3,38 – 3,7. Для сравнения – этот показатель для Украины ещё ниже и составляет 2,27 – 2,61 (Дубова, 2012, с. 175).

Уровни доверия граждан периодически определяются во всероссийских репрезентативных опросах. По данным всемирного опроса службы Гэллапа в России в 2011 году положительно ответили на вопрос о своём доверии местной полиции 40% респондентов. По данным опросов Центра Юрия Левады доверяли милиции, а теперь – полиции меньшинство российских граждан. Показатели доверия этого центра ниже, чем у службы Гэллапа, что, скорее всего, связано с различиями в постановках вопросов и методик формирования выборок исследований.

В последнем опросе Центра Юрия Левады на тему доверия граждан правоохранительным органам, проводившемся в апреле 2012 года, на своё недоверие ей указали 63% респондентов, а 31% из них доверяют или скорее доверяют правоохранительным органам³. Без существенных изменений эта закономерность прослеживается с 2004 года, что показано в Таблице 3.1.1. Несколько снизился в 2012 году процент определённо относящихся к правоохранительным органам с опасением – до 15%. Но необходимо в последующих исследованиях выяснить, насколько это снижение является закономерным, не является ли оно временным, случайным явлением.

Таблица 3.1.1. Проценты ответов респондентов на вопрос: «ДОВЕРЯЕТЕ ЛИ ВЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМ ОРГАНАМ — ИЛИ, НАПРОТИВ, ОТНОСИТЕСЬ К НИМ С ОПАСЕНИЕМ?» по данным опросов Центра Юрия Левады.

Варианты ответов	Ноябрь 2004	Ноябрь 2005	Ноябрь 2006	Июль 2009	Январь 2010	Апрель 2012
Определенно, доверяю	5	5	4	6	5	5
Скорее, доверяю	22	22	21	23	25	26
Скорее, отношусь с опасением	46	45	48	41	44	48
Определенно отношусь с опасением	23	24	20	25	23	15
Затруднились ответить	4	4	7	5	3	7

Данные опроса 28 октября 2011 года Исследовательского центра рекрутингового портала Superjob.ru хорошо согласуются с данными Центра Юрия Левады: подавляющее большинство российских граждан работникам правоохранительных органов не доверяет (70%). По данным этого опроса им доверяют только 30% респондентов, при этом лишь 3% респондентов доверяют им однозначно полицейским, а 27% скорее доверяют. При этом степень недоверия работникам правоохранительных органов растёт с возрастом: среди респондентов моложе 24 лет недоверяющих им 63%, а среди респондентов старше 45 лет – 85%⁴.

² Европейское социальное исследование 2006-2010 (www.europeansocialsurvey.org)

³ Россияне о полиции. 04.05.2012, Центр Юрия Левады, пресс-выпуск (<http://www.levada.ru/04-05-2012/rossiyane-o-politsii>). Опрос был проведен 20-23 апреля 2012 года по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1601 человека в возрасте 18 лет и старше в 130 населенных пунктах 45 регионов страны. Распределение ответов приводится в процентах от общего числа опрошенных вместе с данными предыдущих опросов. Статистическая погрешность данных этих исследований не превышает 3,4%.

⁴ Молодёжь больше доверяет полиции. 08.11.2011, 11:03, Исследовательский центр портала Superjob.ru (<http://www.superjob.ru/community/life/60344/>)

Некоторые причины недоверия граждан к милиции выявляются в ответах респондентов на вопрос о том, на что направлены усилия милиции по их мнениям. Эти данные также по опросам Центра Юрия Левады приведены за период с 2004 по 2010 годы в Таблице 3.1.2. С небольшими колебаниями в течение почти всего этого периода не менее 60-65% респондентов отвечали, что милиция занята обеспечением своих собственных интересов, а не обеспечением безопасности населения страны⁵. В такой ситуации уровень доверия милиции со стороны граждан не может быть высоким

Таблица 3.1.2. Проценты ответов респондентов на вопрос: «КАК ВЫ СЧИТАЕТЕ, НА ЧТО В ОСНОВНОМ СЕЙЧАС НАПРАВЛЕННЫ УСИЛИЯ МИЛИЦИИ?» по данным опросов Центра Юрия Левады.

Варианты ответов	Сентябрь 2004	Октябрь 2006	Октябрь 2007	Август 2010	Октябрь 2010
На обеспечение безопасности населения страны	25	24	21	32	24
На обеспечение своих собственных интересов	61	60	65	48	60
Затруднились ответить	14	16	14	20	16

Такое отношение к милиции определяет и сравнительно невысокий уровень понимания её полномочий, задач и функций. Соответствующие данные для милиции и ГИБДД в Таблице 3.1.3. приведены по результатам опроса ВЦИОМ, проведённого 19-20 сентября 2009 года по репрезентативной всероссийской выборке⁶.

Хорошо знают задачи и функции МВД РФ и ГИБДД примерно одинаковые доли респондентов – 29%, т.е. немногим более четверти. А общее представление об их задачах и функциях имеют для МВД РФ – половина респондентов, а для ГИБДД – ещё меньше – 45% респондентов. По-видимому, такой уровень знаний граждан об МВД РФ и ГИБДД определяется, в том числе, и отстранённостью граждан от деятельности этих органов власти, ведь такие знания по оценкам граждан мало помогают им в реальной жизни.

Таблица 3.1.3. Проценты ответов респондентов на вопрос: «СКАЖИТЕ, ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ ТОЧНО, КАКИЕ ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ ВОЗЛОЖЕНЫ НА СЛЕДУЮЩИЕ МИНИСТЕРСТВА И ВЕДОМСТВА, КАКИМИ ОНИ ОБЛАДАЮТ ПОЛНОМОЧИЯМИ? (ЗАКРЫТЫЙ ВОПРОС, ОДИН ОТВЕТ ПО КАЖДОЙ ПОЗИЦИИ)» по данным опроса ВЦИОМ 19-20 сентября 2009 года.

Министерства и ведомства	Варианты ответов			
	Хорошо знаю задачи и функции этого ведомства	Имею только общее представление о задачах и функциях этого в общих чертах	Плохо представляю себе задачи и функции этого ведомства	Затрудняюсь ответить
Министерство внутренних дел	29	50	18	4
Департамент обеспечения безопасности дорожного движения МВД РФ (ГАИ/ГИБДД)	29	45	21	5

В том же опросе ВЦИОМ социологи выясняли, известно ли гражданам о нарушениях прав и интересов граждан сотрудниками различных органов власти. Соответствующие данные для милиции и ГИБДД приведены в Таблице 3.1.4.

По ответам респондентов из многих органов власти, включённых в этот опрос ВЦИОМ, российские граждане чаще всего сталкиваются с нарушениями своих прав и

⁵ 24.02.2011. О реформе милиции. Центр Юрия Левады, пресс-выпуск (<http://www.levada.ru/press/2011022403.html>). Опрос проведён 11-14 февраля 2011 года по репрезентативной выборке 1600 россиян в возрасте 18 лет и старше в 130 населенных пунктах 45 регионов страны.

⁶ «РЕЙТИНГ ОТКРЫТОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ СИЛОВЫХ ВЕДОМСТВ РОССИИ». Пресс-выпуск № 1341, 16.10.2009, ВЦИОМ (<http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=12600>)

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции интересов со стороны МВД РФ и ГИБДД (53% и 49% ответов соответственно). При этом примерно каждый десятый россиянин (9-11%) имеет такой личный негативный опыт в отношении МВД РФ и ГИБДД, а аналогичный опыт в отношении каждого из других органов власти имеют не более 5% респондентов. Личный негативный опыт столкновения с нарушениями прав и интересов граждан со стороны МВД РФ и ГИБДД поддерживается публикациями СМИ (30% и 24% соответственно), а также рассказами знакомых, родственников и коллег (по 14% соответственно). О подобных ситуациях, связанных с работой сотрудников других органов власти, включая и правоохранительные, большинству российских сограждан, как правило, ничего не известно (54-67%)⁷.

Таблица 3.1.4. Проценты ответов респондентов на вопрос: «ИЗВЕСТНО ЛИ ВАМ О СЛУЧАЯХ НАРУШЕНИЯ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН СОТРУДНИКАМИ СЛЕДУЮЩИХ ВЕДОМСТВ? (ЗАКРЫТЫЙ ВОПРОС, ОДИН ОТВЕТ ПО КАЖДОЙ ПОЗИЦИИ)» по данным опроса ВЦИОМ 19-20 сентября 2009 года.

Министерства и ведомства	Варианты ответов				
	Известно из сообщений СМИ	Известно по личному опыту	Известно из рассказов знакомых, родственников, коллег	Ничего не известно об этом	Затрудняюсь ответить
Министерство внутренних дел	30	9	14	39	9
Министерство юстиции	18	3	7	59	13
Генеральная прокуратура	19	3	8	56	14
Федеральная служба безопасности	15	3	4	64	13
Следственный комитет при прокуратуре	14	3	6	63	14
Федеральная служба исполнения наказаний	14	2	6	64	15
Федеральная служба судебных приставов	16	3	8	61	12
Департамент экономической безопасности МВД РФ	14	2	5	64	15
Департамент по противодействию экстремизму МВД РФ	13	2	4	66	16
Департамент обеспечения безопасности дорожного движения МВД РФ (ГАИ/ГИБДД)	24	11	14	41	10

Низкий уровень доверия граждан милиции и ГИБДД и невысокий уровень знания гражданами их задач, функций и полномочий способствуют довольно высокой распространённости в российском социуме представлений о том, что милиция и ГИБДД, в частности, действуют, в основном, реализуя собственные интересы, а не интересы граждан. Этот вывод общественного мнения российских граждан подтверждает информация из СМИ о нарушениях прав и интересов граждан милицией и ГИБДД, рассказы о таких нарушениях знакомых и соответствующий личный опыт. В совокупности общественное мнение о милиции и, особенно, ГИБДД в нашей стране является скорее негативным, чем позитивным. Кроме того, российские граждане ощущают отстранённость от деятельности этих органов власти, что, в свою очередь, стало одним из факторов сравнительно высокого уровня коррупции в милиции и, особенно, в ГИБДД.

⁷ Там же.

3.2. Уровень коррумпированности милиции и ГИБДД

Уровни коррумпированности органов власти, включая милицию и ГИБДД, определялись в некоторых всероссийских репрезентативных опросах. По данным опроса Центра Юрия Левады, который проводился в проекте «Судебная реформа» с 18.12.2010 по 24.01.2011, наиболее коррумпированными в оценках российских граждан являются работники ГИБДД (56,8%) и чиновники или служащие федеральных органов власти (51,7%). Намного менее коррумпированными российские граждане считают работников милиции (34,1%) и служащих местных органов власти (30,6%). Представители других органов власти оцениваются гражданами как ещё менее коррумпированными. Следовательно, работники ГИБДД считаются большинством российских граждан (56,8%) коррумпированными, а работники милиции в целом считаются коррумпированными меньшинством граждан (34,1%). Соответствующие данные приведены в Таблице 3.2.1.

Таблица 3.2.1. Проценты ответов респондентов на вопрос: «КАКИЕ ГРУППЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ, НА ВАШ ВЗГЛЯД, БОЛЕЕ ВСЕГО КОРРУМПИРОВАНЫ?» по данным опроса Центра Юрия Левады, проведённого в проекте «Судебная реформа» с 18.12.2010 по 24.01.2011. Результаты отсортированы по убыванию процентов ответов респондентов.

Варианты ответов	Проценты ответов
работники ГИБДД	56,8
чиновники/служащие федеральных органов власти	51,7
работники милиции	34,1
служащие местных органов власти	30,6
судьи, работники суда	21,1
работники следственных органов и прокуратуры	17,3
работники военкоматов	16,6
врачи	15,8
работники налоговых, таможенных служб	14,7
учителя и преподаватели вузов	11,2
затрудняюсь ответить	8,2
другое	1,0

По результатам опроса Центра Юрия Левады 2006 года служба ГИБДД не оценивалась респондентами столь сильно коррумпированной. В тот период по оценкам граждан наиболее коррумпированными были чиновники или служащие федеральных органов власти (71,0%), а работники милиции (48,2%) и ГИБДД (47,7%) представлялись гражданам существенно менее коррумпированными и близкими по уровню коррумпированности. Соответствующие данные приведены в Таблице 3.2.2.

Таблица 3.2.2. Проценты ответов респондентов на вопрос: «КАКИЕ ГРУППЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ, НА ВАШ ВЗГЛЯД, БОЛЕЕ ВСЕГО КОРРУМПИРОВАНЫ?» по данным опроса Центра Юрия Левады, проведённого в проекте «Курьер» с 07.12. по 13.12.2006. Результаты отсортированы по убыванию процентов ответов респондентов.

Варианты ответов	Проценты ответов
чиновники/служащие федеральных органов власти	71,0
работники милиции	48,2
работники ГИБДД	47,7
служащие местных органов власти	45,6
работники суда и прокуратуры	40,8
врачи	20,3
учителя и преподаватели вузов	18,4
затрудняюсь ответить	6,1
другое	0,6

Высокий уровень коррумпированности милиции и ГИБДД в оценках граждан подтверждается результатами самого крупного по объёму выборки и охвату российских регионов опроса Фонда «Общественное мнение» (ФОМ), которое было проведено

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции в мае-июне 2008 года в проекте «Георейтинг»⁸. К сожалению, опросов с такими же вопросами респондентам в последующие годы ФОМ не проводил.

По результатам этого опроса ФОМ получилось, что ГИБДД (ГАИ) является самой коррумпированной службой по оценкам граждан (49%). Следующими органами власти по уровню коррумпированности по оценкам граждан являются милиция и правоохранительные органы (40%). Учреждения здравоохранения (30%), образования (21%), суд и прокуратура (21%), а также другие органы власти в оценках граждан существенно менее коррумпированы, хотя это не означает, что граждане не замечают коррупцию и в этих органах власти и организациях. Различия в процентах ответов респондентов опроса ФОМ с результатами опросов Центра Юрия Левады определяются различиями в способах задавания вопросов респондентов, используемых этими социологическими службами. Соответствующие данные приведены в Таблице 3.2.3.

В оценках уровня коррумпированности ГИБДД (ГАИ) за его высокое значение мужчины чаще высказывались, чем женщины (58% и 41% соответственно), более молодые в возрасте от 18 до 40 лет чаще, чем представители средних возрастов от 41 до 50 лет и старших возрастов (55-60% против 51-26%), имеющие высшее образование (56%) чаще, чем имеющие среднее специальное или общее (51-49%), а также имеющие образование ниже среднего (33%). Выявилась также существенная зависимость оценок уровня коррумпированности ГИБДД от уровня дохода респондента: чем выше их доходы, тем чаще они оценивали уровень коррумпированности ГИБДД как высокий.

Оценки уровня коррумпированности ГИБДД респондентами из разных регионов России также существенно отличались. Наиболее часто высокий уровень коррупции в ГИБДД отмечали жители Ленинградской области (63%), Москвы (62%), Ростовской области (60%), Саратовской области (60%), Санкт-Петербурга (58%), Ивановской области (58%) и Иркутской области (54%). В этих регионах уровень оценок коррупции в ГИБДД как высокий существенно превысил средний по России (49%). Самые низкие оценки уровню коррупции в ГИБДД дали респонденты Сахалинской области (24%), Республики Хакасии (30%), Приморского края (33%), Курганской области (33%), Еврейской автономной области (34%), Республики Удмуртия (35%), Смоленской области (35%), Республики Мордовии (38%), Томской области (39%) и Пензенской области (39%). В остальных регионах доли оценок респондентами коррупции в ГИБДД, как высокого, не были ниже 40%.

Таблица 3.2.3. Проценты ответов респондентов на вопрос: «ПО ВАШЕМУ МНЕНИЮ, СРЕДИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ КАКИХ СЛУЖБ, ОРГАНИЗАЦИЙ, УЧРЕЖДЕНИЙ В ВАШЕЙ ОБЛАСТИ (КРАЕ, РЕСПУБЛИКЕ) ЧАЩЕ ВСТРЕЧАЕТСЯ КОРРУПЦИЯ? (КАРТОЧКА. НЕ БОЛЕЕ ТРЕХ ОТВЕТОВ.)» по данным опроса ФОМ, проведённого в проекте «Георейтинг» в мае-июне 2008 года. Результаты отсортированы по убыванию процентов ответов респондентов.

Варианты ответов	Проценты ответов
ГИБДД (ГАИ)	49
милиция, правоохранительные органы	40
учреждения здравоохранения	30
учреждения образования	21
суд, прокуратура	21
военкоматы	19
местные (муниципальные) органы власти	15
затрудняюсь ответить	14
областные (краевые, республиканские) органы власти	11

⁸ В проекте «Георейтинг» опросы проводятся в 68 субъектах РФ. Опрашивается население в возрасте от 18 лет и старше. Размер выборки в каждом субъекте РФ составляет 500 респондентов. Во всех 68 субъектах РФ принципы построения выборки общие: применяется территориальная трехступенчатая стратифицированная выборка домохозяйств. На первом этапе отбираются административные районы, на втором – населенные пункты, на третьем – домохозяйства.

жилищно-коммунальные службы, учреждения бытового обслуживания	10
другое	1
нигде не встречается	1

В целом, по результатам социологических исследований российские граждане оценивают уровень коррупции в ГИБДД как очень высокий и превышающий уровень коррупции в милиции, а нередко – и в других органах власти. При этом чем выше доход граждан и их образование, тем чаще они отмечают высокий уровень коррупции в ГИБДД.

3.3. Как часто дают взятки в милиции и ГИБДД

Насколько часто дают российские граждане взятки в разных органах власти, включая милицию и ГИБДД, а также некоторые другие организации, социологи Центра Юрия Левады определяли следующим образом. Сначала они задавали вопрос о том, попадали ли респонденты, их друзья или родственники в ситуации контактов с различными органами власти и организациями, а потом просили их ответить, давались ли в этих ситуациях взятки.

Более трети (34,8%) респондентов в такие ситуации не попадали за последние 3 года, а более двух третей (69,4%) не попадали в ситуацию вымогательства взяток или их дачи. Чаще всего взятки вымогаются и даются, когда приходится лежать в больницах (10,2% из 33,5% случаев), а также при взаимодействиях с ГИБДД: при нарушении правил дорожного движения (8,4% из 12,5% случаев), получении водительских удостоверений, регистрации автомобилей или прохождении техосмотров (5,5% из 12,7% случаев). Ситуации взаимодействий с милицией указаны в списке социологов косвенно, но все они оцениваются респондентами, как ситуации существенно меньшего риска вымогательства и дачи взяток. Эти данные свидетельствуют о высоких уровнях рисков вымогательства и дачи взяток при взаимодействии граждан с ГИБДД, которые намного превышают аналогичные риски при взаимодействиях с другими подразделениями милиции. Соответствующие данные приведены в Таблице 3.3.1. Они соответствуют данным результатов исследований Фонда ИНДЕМ, приведённых в разделе 4.4. настоящего доклада.

Таблица 3.3.1. Сопоставление процентов ответов респондентов на вопросы: «ПРИХОДИЛОСЬ ЛИ ВАМ, ВАШИМ БЛИЗКИМ ДРУЗЬЯМ ИЛИ РОДСТВЕННИКАМ ЗА ПОСЛЕДНИЕ ТРИ ГОДА...» (2 колонка) и «СЛУЧАЛОСЬ ЛИ В ТЕЧЕНИЕ ПОСЛЕДНИХ ТРЕХ ЛЕТ, ЧТО ВЫ, ВАШИ БЛИЗКИЕ ДРУЗЬЯ ИЛИ РОДСТВЕННИКИ ДАВАЛИ (ИЛИ У ВАС ВЫМОГАЛИ) ВЗЯТКИ, ПОДНОШЕНИЯ ИЛИ КАКИЕ-ЛИБО УСЛУГИ, КОГДА ВАМ (ИЛИ ИМ) ПРИХОДИЛОСЬ ...» (3 колонка) по данным опроса Центра Юрия Левады, проведённого в проекте «Курьер» с 16.04. по 20.04.2010. Результаты отсортированы по убыванию процентов ответов респондентов о том, что взятки в ситуации давались или вымогались.

Варианты ситуаций	Попадали в них	Давали взятки
не приходилось/не случилось ничего из перечисленного	34,8	69,4
лежать в больнице	33,5	10,2
нарушать правила дорожного движения и быть задержанным сотрудником ГИБДД	12,5	8,4
получать водительские права/регистрировать автомобиль/проводить его техосмотр	12,7	5,5
устраиваться на работу	24,2	3,5
поступать в институт	9,7	2,9
получать важные документы, справки в местных органах власти	14,4	2,9
оформлять права на квартиру, жилье	13,4	2,7
устраивать ребенка в школу	9,2	2,5
общаться с военкоматом по поводу призыва в армии	6,0	1,8
регистрировать фирму/получать или продлевать разрешения на деятельность	1,3	1,2
организовывать похороны	10,4	1,0

проходить через разбирательство уголовного дела в суде	2,2	1,0
получать регистрацию/прописку	6,0	0,9
получать важные документы, справки в министерствах, ведомствах	2,1	0,7
привлекаться к уголовной ответственности/находиться под следствием	1,3	0,5
получать разрешение на покупку земли/на строительство	2,2	0,4
платить налоги своей фирмы/подавать налоговую декларацию фирмы	2,2	0,3
растаможивать какие-либо грузы	0,2	0,0

На прямой вопрос социологов Центра Юрия Левады о том, приходилось ли в течение последних 12 месяцев респондентам решать проблемы с ГИБДД при помощи взяток, утвердительно ответили 20,8% из них. Это весьма высокий показатель коррумпированности ГИБДД, потому что таков средний процент ответов респондентов по репрезентативной всероссийской выборке. А ведь большинство из них до настоящего периода не имеют собственных автомобилей и не передвигаются постоянно по дорогам на них. Тем не менее, примерно пятая часть российских респондентов в течение года решала свои проблемы с ГИБДД при помощи взяток. Соответствующие данные приведены в Таблице 3.3.2.

Таблица 3.3.2. Проценты ответов респондентов на вопрос: «ПРИХОДИЛОСЬ ЛИ ВАМ В ТЕЧЕНИЕ ПОСЛЕДНИХ 12 МЕСЯЦЕВ РЕШАТЬ ПРОБЛЕМЫ С ГИБДД ПРИ ПОМОЩИ ВЗЯТКИ?» по данным опроса Центра Юрия Левады, проведённого в проекте «Выборы» с 27.10. по 19.11.2009.

Варианты ответов	Проценты ответов
приходилось	20,8
не приходилось	70,5
нет ответа	8,8

Естественно, что при этом владельцы автомобилей чаще дают взятки для решений проблем с ГИБДД, чем это случается в среднем для всех граждан. Такая информация была получена в инициативном всероссийском опросе ВЦИОМ, проведённом 3-4 июля 2010 года, и была сопоставлена с аналогичной информацией опроса 2006 года.

Получилось, что и в 2006, и в 2010 году одинаковая доля респондентов – 44% опрошенных – признались, что давали взятки сотрудникам ГАИ, а после переименования этой службы – ГИБДД. Такой опыт чаще других имеют жители Москвы и Санкт-Петербурга (76%), респонденты в возрасте от 35 до 44 лет (54%), высокообразованные (51%) и материально обеспеченные (51%). С другой стороны, примерно половине автомобилистов не приходилось давать взятки сотрудникам ГАИ-ГИБДД, хотя эта доля с 2006 к 2010 году несколько снизилась (53% и 48% соответственно). Не приходилось давать взятки сотрудникам ГИБДД, в первую очередь, жителям средних городов (61%) и сел (55%), а также респондентам старше 45 лет (53-51%), малообразованным и малообеспеченным (60 и 54% соответственно)⁹.

Соответствующие данные в сравнении с аналогичными из опроса 2006 года приведены в Таблице 3.3.3.

Таблица 3.3.3. Проценты ответов респондентов на вопрос: «ПРИХОДИЛОСЬ ЛИ ВАМ ДАВАТЬ ВЗЯТКИ СОТРУДНИКАМ ГАИ-ГИБДД, «ОТКУПАТЬСЯ» ОТ НИХ? (ЗАКРЫТЫЙ ВОПРОС, ОДИН ОТВЕТ, % ОТ ТЕХ, У КОГО ЕСТЬ АВТОМОБИЛЬ)» по данным опроса ВЦИОМ, проведённого 3-4 июля 2010 года.

Варианты ответов	2006	2010
да	44	44
нет	53	48
затрудняюсь ответить	3	9

⁹ «РАБОТА ГИБДД: ОЦЕНКА РОССИЯН». Россияне ставят работе ГИБДД среднюю оценку (2,8 балла из 5 возможных). Значительных перемен в работе этого ведомства респонденты не замечают. Пресс-выпуск № 1598, ВЦИОМ, 08.10.2010: <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=13883>

Следовательно, российские граждане весьма часто дают взятки сотрудникам ГИБДД, намного чаще, чем сотрудникам других подразделений милиции. По частоте дачи взяток ГИБДД уступает только взяткам в больницах, но это объясняется тем, что болеют все граждане и члены их семей, а автомобили имеют не все российские семьи. Среди автомобилистов 44% давали взятки сотрудникам ГИБДД, причём чаще взятки давали жители крупнейших российских мегаполисов – Москвы и Санкт-Петербурга, высокообразованные и материально обеспеченные. Поэтому практика решений проблем автомобилистов с ГИБДД стала в последние годы в нашей стране одним из признаков принадлежности к успешным, хорошо образованным и материально обеспеченным социальным группам. Такая социальная особенность взяточничества в ГИБДД существенно осложняет противодействие этому негативному социальному явлению, потому что оно стало привычным для социальных групп, которые меньше других заняты решениями своих материальных проблем и могли бы во взаимоотношениях с ГИБДД действовать в общественных интересах, отказываясь от взяток. Но именно для таких социально активных и успешных социальных групп приоритетом во взаимодействиях с ГИБДД является решение собственных проблем, минимизация собственных усилий для их решений. О приоритете противодействия коррупции в общественных интересах они в таких ситуациях не думают.

3.4. Представления горожан о безопасности и их оценки эффективности работы милиции

Весной 2006 года Фондом ИНДЕМ было проведено социологическое исследование, направленное на изучение проблем обеспечения безопасности жизни в современном российском городе с позиций граждан, а также их оценок деятельности милиции по обеспечению их безопасности (Определение факторов..., 2007, с. 91).

В качестве метода проведения исследования был выбран массовый формализованный анкетный опрос жителей двух российских городов – Санкт-Петербурга и Твери, находящихся в одном федеральном округе России, но различающихся размерами и спецификой жизни в них граждан. Больше число городов включить в это исследование было невозможно по финансовым ограничениям. Метод массового формализованного опроса позволил количественно оценить значимость различных факторов обеспечения безопасности жизни в городах в сознании респондентов, а также их оценки эффективности деятельности органов милиции по её обеспечению. «Объём выборки составил 1000 респондентов. Выборка строилась как репрезентативная для взрослых, возраста не менее 18 лет, жителей каждого города по полу, возрасту и образованию, т.е. квоты по этим показателям должны были соответствовать их распределениям в генеральных совокупностях» (Там же, с. 92).

Исследование показало, что «большинство респондентов как из Санкт-Петербурга, так и из Твери, проблемы безопасности беспокоят существенно меньше проблем, связанных с высокими ценами, инфляцией и невысоким уровнем жизни». При этом жителей Санкт-Петербурга уличная преступность и кражи беспокоят примерно так же, как и высокие цены на продукты питания, которые жителей Твери беспокоят много больше любых проблем их безопасности (Там же, с. 160-161).

По результатам проведённого исследования жители и Санкт-Петербурга, и Твери весьма согласованно оценивают, насколько безопасна их жизнь в городе. «Только меньшинство респондентов из обоих городов (3,3-3,5%) считают, что жить в городе абсолютно безопасно для всех. Несколько больше трети респондентов и в Санкт-Петербурге и в Твери согласны с тем, что жить в городе опасно для некоторых. Но и оценки того, что в городе жить опасно для всех или почти для всех дали примерно 15-17% респондентов в обоих городах. В Твери почти две пятых (38,5%), т.е. несколько больше респондентов, чем в Санкт-Петербурге (33,5%), указали, что жить в городе опасно для большинства. И в Санкт-Петербурге (11,4%) оказалось существенно больше

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции затруднившихся с ответом на этот вопрос, чем в Твери (4,3%). По-видимому, опыт жизни в Санкт-Петербурге предоставляет больше возможностей, чем в Твери, что отразилось в меньшей определённости их оценок обеспечения безопасности жизни в таком мегаполисе, как Санкт-Петербург» (Там же, с. 172-173).

Исследование выявило и те ситуации, которых опасаются жители городов. «В более крупном городе – в Санкт-Петербурге несколько больше, чем в среднем российском городе Твери опасаются краж на улицах в тёмное время суток, потери недвижимости в результате крупных мошенничеств, попадания в дорожно-транспортные происшествия, повреждений и угонов автомобилей. Наоборот, в Твери существенно больше, чем в Санкт-Петербурге опасаются краж в квартирах, когда в них никого нет, и несколько больше, чем в Санкт-Петербурге опасаются приучения детей к наркотикам, кражи в квартире, где находятся дети и престарелые родственники, стать жертвой насилия со стороны лиц в состоянии наркотического или алкогольного опьянения, проявлений терроризма. И в обоих городах очень опасаются стать жертвами хулиганов на улицах города в тёмное время суток и попадания под автомобиль» (Там же, с. 181).

В проведённом исследовании «респондентам предлагалось оценить, насколько эффективной была бы помощь милиции, в тех ситуациях, которых они опасаются» (Там же, с. 182). Оказалось, что по 5-балльной шкале средние оценки эффективности помощи им милиции в представленных респондентам ситуациях практически не отличались в Санкт-Петербурге и Твери. Почти все эти оценки оказались невысокими, близкими к 2 баллам, иногда их превышая, иногда – понижая. Тем не менее, «в целом жители Твери несколько больше надеются на помощь милиции в сложных для них ситуациях, чем жители Санкт-Петербурга» (Там же, с. 184). Следовательно, «жители, как Санкт-Петербурга, так и Твери редко оценивают помощь милиции им в ситуациях нарушения безопасности как эффективную» (Там же, с. 184). В частности, «невысоко оценивают жители обоих городов эффективность помощи им милиции при угонах автомобилей, насилии со стороны хулиганов, включая и сексуальное насилие, при насилии или произволе со стороны самих сотрудников милиции, краж на улицах города и в общественном транспорте, а также при квартирных кражах» (Там же, с. 188). Кроме того, «во всех без исключения ситуациях, которые были предложены респондентам для оценивания, их оценки опасности для себя этих ситуаций были выше, чем оценки эффективности помощи милиции при их попадании в эти ситуации. Эта закономерность является общей для обоих городов и свидетельствует о сравнительно невысоком уровне ожиданий их жителями эффективности помощи им милиции в ситуациях нарушения безопасности» (Там же, с. 188).

Но сравнительно невысокие оценки эффективности работы милиции не выделяют её из оценок других органов власти гражданами, потому что в обоих городах оценки удовлетворённости гражданами различными органами власти по 5-балльной шкале «заключены между 2 и 4, причём в интервал от 2 до 3 они попадают существенно чаще, чем в интервал от 3 до 4» (Там же, с. 192). Некоторые подразделения милиции – пультовая охрана и паспортные столы – оценивались жителями обоих городов очень согласованно и наиболее позитивно, наряду с работой прокуратуры и мировых судов. «Респонденты из Санкт-Петербурга оценивают более высоко, чем респонденты из Твери работу службы разбора дорожно-транспортных происшествий, транспортной милиции, мэрии города, администраций районов. Напротив, респонденты из Твери оценивают более высоко, чем респонденты из Санкт-Петербурга работу районных и городских судов, криминальной милиции, постовых ГИБДД (ГАИ)» (Там же, с. 194). В итоге можно сделать вывод, что «в целом оценки работы милиции респондентами, как из Санкт-Петербурга, так и из Твери находятся примерно на том же уровне, что их оценки работы других городских органов власти и служб. И эти оценки соответствуют уровню «удовлетворительно»» (Там же, с. 195).

В проведённом Фондом ИНДЕМ исследовании изучалось также, бывают ли случаи, когда граждане хотят обратиться в милицию, но не делают этого, и по какой причине. В Санкт-Петербурге такие случаи были у 23%, а в Твери – у 28% респондентов (Там же, с. 213). Причинами отказов обращаться в милицию респонденты, как из Санкт-Петербурга, так и из Твери чаще всего указывали такие: не верили, что милиция им поможет или что обращение в милицию поможет восстановить справедливость; считали, что милиция всё равно не найдёт преступников или правонарушителей, что обращение в милицию отнимет у них много времени или будет для них дополнительным стрессом (Там же, с. 216).

В этом исследовании изучались также мнения граждан о том, «что должна делать милиция для более эффективного обеспечения безопасности в городе» (Там же, с. 237). Из большого набора соответствующих мер, предложенных им социологами, респонденты и в Санкт-Петербурге и в Твери предлагали чаще всего связанные с наказаниями не выполняющим должностные обязанности (уволить из милиции всех, кто берёт взятки, и строго наказывать тех, кто в милиции осуществляет произвол и насилие в отношении задержанных), с повышением уровня поддержки хорошо работающим (повысить заработную плату оперативным сотрудникам милиции), а также с увеличением внимания милиции к потребностям горожан (увеличить число милиционеров, патрулирующих улицы города) (Там же, с. 239). При этом «и в Санкт-Петербурге, и в Твери респонденты довольно низко оценивали необходимость повышения заработной платы начальствующему составу милиции для обеспечения безопасности в их городах. По-видимому, в сознании респондентов проведённого исследования повышение уровня безопасности в их городах связано, в первую очередь, с улучшением работы и повышением уровня материального благосостояния не начальствующего состава, а рядовых сотрудников милиции, постовых, дежурных и других специалистов, непосредственно взаимодействующих с правонарушителями и преступниками» (Там же, с. 240). Значимым для граждан также является расширение контроля деятельности милиции со стороны общественных организаций (Там же, с. 315).

Проведённое исследование показало также, что наиболее важными результатами деятельности милиции жители, как Санкт-Петербурга, так и Твери, считали следующие: снижение числа преступлений и беспорядков в городе; обеспечение безопасности и покоя граждан по месту их жительства, на улицах и в общественных местах; сведение к минимуму числа случаев распространения и употребления наркотиков на улицах города, в транспорте и в общественных местах; обеспечение прибытия милиции на помощь гражданам в нужный момент; обеспечение защиты собственности и имущества граждан; рост числа раскрытых преступлений всех видов (Там же, с. 243). Фактически, такими по результатам проведённого исследования являются приоритеты деятельности милиции в ожиданиях граждан. К ним следует добавить и не менее важное для граждан доброжелательное отношение милиции к ним (Там же, с. 315).

В проведённом Фондом ИНДЕМ исследовании изучалось и то, что сами жители городов готовы делать и делают для обеспечения собственной безопасности (Там же, с. 254). Оказалось, что жители, как Санкт-Петербурга, так и Твери «значительно чаще выполняют действия по обеспечению безопасности, не связанные с оплатой тех или иных услуг, чем те, которые такую оплату предполагают. А среди действий, которые требуют оплаты, респонденты из обоих городов существенно чаще осуществляют разовые выплаты, чем периодические. Очень немногие респонденты, как из Санкт-Петербурга, так и из Твери указали, что они постоянно оплачивают услуги по обеспечению своей безопасности» (Там же, с. 258). Подавляющее большинство жителей обоих городов для обеспечения собственной безопасности и безопасности своих семей выполняет сравнительно несложные, привычные, стереотипные действия, типа встречи родственников и знакомых в тёмное время суток, сопровождение детей в школу и из школы, просьб гостям позвонить, когда они доберутся до дома, проверок, закрыты ли

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции окна, выключено ли электричество и газ, закрыта ли входная дверь, когда выходят из дома, и т.п. (Там же, с. 258-259.) Оплачивают же жители обоих городов, чаще всего, одновременно, укрепление входных дверей, установки металлических дверей, домофонов и кодовых замков на входные двери. А установку решёток на окна и сигнализацию в квартирах или в домах жители обоих городов оплачивали существенно реже. Возможно, они «не уверены в необходимости таких затрат или просто проявляют беспечность, ведь от квартирных краж нужно защищать не только помещения на первых и последних этажах. Для выяснения реальных мотивов такого поведения жителей городов требуется дополнительное исследование» (Там же, с. 260). И в обоих городах жители осуществляют периодические выплаты по необходимости: домофонов, если они их установили, и охраны детских садов или школ, в которые ходят их дети (Там же, с. 262-263). По результатам исследования отмечается возможность того, что «в сознании респондентов пока не сформировано представление о том, что реальное обеспечение безопасности требует постоянных затрат ресурсов на её осуществление. Такое поведение жителей городов желательно подробнее изучить в последующих исследованиях» (Там же, с. 263).

Проведённое исследование показало сходство общественного мнения жителей обоих городов, которое может определяться общим информационным фоном, транслируемым телевидением и, отчасти, другими СМИ. Но были выявлены различия между жителями Санкт-Петербурга и Твери в социоэкономической и социокультурной сферах, а также в практиках обеспечения собственной безопасности и безопасности своих семей. Вполне логичным поэтому представляется вывод о том, что стратегии обеспечения безопасности должны адаптироваться для каждого отдельного региона, определяться на региональном уровне и реализация таких региональных стратегий должна поддерживаться соответствующими финансовыми полномочиями (Там же, с. 315-316).

3.5. Общественное мнение о деятельности полиции и результатах реформы

С 1 марта 2011 года милиция была переименована в полицию. Перед этим прошла переаттестация её сотрудников, не все они были взяты на службу в полицию, лишлись своих должностей и некоторые провинившиеся начальники. Общественное мнение о милиции, а теперь – о полиции формируется под влиянием, как результатов этой реформы, так и различных факторов, описанных в предыдущих разделах.

По результатам всероссийского опроса граждан, проведённого Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) 11-12 августа 2012 года¹⁰, опыт личного общения с полицией имеют 45% граждан. Поскольку год назад в аналогичном исследовании только 40% граждан указали на личное общение с полицией, получается, что с ней стало общаться больше граждан. Из этих 45% чаще всего гражданам приходилось общаться с сотрудниками ГИБДД (20%), участковыми (15%, в 2011 году – 9%), сотрудниками патрульно-постовой службы (8%, в 2011 году – 12%) и дежурной части (по 8%). Чаще всего с полицейскими общаются жители столиц (Москвы и региональных центров) и крупных городов (50-52%), мужчины (54%) и граждане средних лет (55%).

Большинство респондентов по данным ВЦИОМ не усматривает в действиях сотрудников полиции ни особой пользы, ни вреда для граждан (59%). О положительном влиянии полицейских на жизнь граждан заявили 20% респондентов, а об отрицатель-

¹⁰ Работа полиции: общественная оценка. ВЦИОМ, Пресс-выпуск №2147, 24.10.2012. Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведён 11-12 августа 2012 г. Опрошено 1600 человек в 138 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%. Чаще всего сталкиваются с сотрудниками ГИБДД (20%), участковыми (15%), сотрудниками патрульно-постовой службы и дежурной части (по 8%), За последний год респонденты стали чаще контактировать с участковыми (с 9 до 15%) и реже - с сотрудниками ППС (с 12 до 8%). ИТ ВЦИОМ (<http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113269>)

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функцией – 16%. При этом доля утверждающих, что гражданам от полиции больше вреда, чем пользы, среди тех, кто общался с полицией в течение года, составила 20%, а среди тех, кто не общался – 13%. Следовательно, имеющие опыт общения с сотрудниками полиции более критично к ним относятся, чем не имеющие такого опыта.

В два раза больше респондентов ВЦИОМ отмечали, что, по их мнению, полиция в наибольшей степени защищает сегодня интересы отдельных групп населения (41%), чем всех граждан в равной степени (19%). Ещё 16% респондентов указывали, что полицейские защищают интересы представителей власти, что ниже аналогичной доли 2011 года (21%). И 20% респондентов считают, что сотрудники полиции защищают только свои собственные интересы, что тоже ниже аналогичной доли 2011 года (27%).

Социологи ВЦИОМ интересовались у граждан их оценками качеств типичного российского полицейского. По 5-балльной шкале средние оценки респондентов практически всех качеств типичного полицейского были несколько выше или несколько ниже 3. Наиболее высоко оценили граждане опрятный внешний вид полицейских (3,69), их физическую силу и крепость (3,36), грамотность и компетентность (3,25), вежливость и воспитанность (3,21), а также храбрость (3,20). Ниже были оценки гражданами спортивного и подтянутого вида полицейского (3,13), его работоспособности (3,11), дружелюбия (3,11), открытости (3,08), готовности помочь (3,07), порядочности (3,05), справедливости (3,0) и неподкупности, честности (2,73). Следовательно, российские граждане в большинстве своём при относительно терпимом отношении к внешнему виду типичного полицейского невысоко оценивают его моральные качества.

Оценки уровня доверия граждан, полученные в результате исследования ВЦИОМ, оказались существенно более высокими, чем полученные другими социологическими центрами. По-видимому, это объясняется особенностями формулирования и задавания вопросов респондентам. По данным ВЦИОМ полиции полностью доверяет 7%, а скорее доверяет 46% респондентов, т.е. доверяет полиции в той или иной степени – 53% респондентов. Больше всего доверия у граждан к сотрудникам дежурных частей, полиции на транспорте и инспекторам по делам несовершеннолетних (по 53%). Менее всего российские граждане доверяют сотрудникам ГИБДД (39%) и патрульно-постовой службы (43%).

Социологи ВЦИОМ попросили респондентов своего опроса представить ситуацию, когда к ним, никуда не спешащим, обращаются полицейские с просьбой стать понятыми, т.е. свидетелями действий полиции. Утверждали, что готовы таким образом помочь полиции 45%, а что откажутся – 46% респондентов, т.е. примерно равные их доли. Чаще всего соглашались таким образом сотрудничать с полицией имеющие высшее образование, активно работающие в сети Интернет (по 50%), а также имеющие личный опыт общения с полицией (49%). Среди не имеющих такого опыта больше оказалось тех, кто постарался бы не становиться понятыми (48%). Следовательно, российские граждане не имеют высокого уровня готовности помогать полицейским в исполнении ими своих обязанностей. Этот уровень повышается с ростом образованности граждан и информированности о деятельности полиции.

4 сентября 2011 года Фонд «Общественное мнение» (ФОМ) задал своим респондентам вопрос: «Как вы лично относитесь к полиции, положительно или отрицательно?» По ответам респондентов получилось, что 40% из них относятся к полиции хорошо, 26% – плохо, 34% пока своё мнение по этому вопросу не сформировали. Аналогичные вопросы задавались ФОМ ранее о милиции. В Таблице 3.4.1. приводятся соответствующие сравнительные данные¹¹.

По данным опросов ФОМ отношение к полиции ухудшилось после проведения реформы: к милиции положительно относились 45-46% респондентов, а к полиции –

¹¹ Полиция и порицатели. Опрос ФОМ: отношение к полиции. Редакция ФОМ, 06 сентября 2011 года (<http://fom.ru/obshchestvo/10158>)

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции только 40%. При этом выросла доля затруднившихся с ответом на такой вопрос, что означает сомнения почти трети респондентов (34%) в том, как им следует относиться к полиции. В отношении милиции у российских граждан было больше определённости, потому что затруднялись с ответом на такой вопрос 8 ноября 2009 года 16%, а 6 марта 2011 года – 28% респондентов.

Таблица 3.4.1. Проценты ответов респондентов на вопрос: «Как вы лично относитесь к полиции, положительно или отрицательно?» по данным опросов Фонда «Общественное мнение».

Варианты ответов	8 ноября 2009	6 марта 2011	4 сентября 2011
Положительно	46	45	40
Отрицательно	38	27	26
Затруднились ответить	16	28	34

В этом же исследовании социологами ФОМ задавался вопрос: «Как вы считаете, сегодня там, где вы живете, полиция работает хорошо или плохо?». Аналогичные вопросы о милиции задавались в опросах этой организации до её реформы. В Таблице 3.4.2. приводятся соответствующие сравнительные данные¹².

По данным опросов ФОМ хорошие оценки работе полиции, а ранее милиции ставят очень немногие российские граждане (12-20%). Изменения процентов ответов на этот вопрос со временем, скорее всего, определяются теми или иными случайными факторами, не нарушающими общую закономерность. Негативным для полиции является и то, что уровень хороших оценок её работы в течение 2010-2011 годов снижался и стал существенно ниже уровня, который был у милиции до её реформы.

Таблица 3.4.2. Проценты ответов респондентов на вопрос: «Как вы считаете, сегодня там, где вы живете, полиция работает хорошо или плохо?» по данным опросов Фонда «Общественное мнение».

Варианты ответов	31 января 2010	1 августа 2010	6 марта 2011	4 сентября 2011
Хорошо	16	20	15	12
Плохо	31	30	31	28
Удовлетворительно	37	31	36	38
Затруднились ответить	16	19	18	22

Данные социологов ФОМ о низких уровнях хороших оценок работы полиции подтверждаются ответами респондентов на вопрос: «В последнее время там, где вы живете, полиция работает лучше или хуже, чем прежде?» Квалифицированное большинство респондентов ответили, что полиция работает так же, как и раньше (66%). Улучшения в работе полиции видят только 9% респондентов, ухудшения – 7% респондентов, и довольно многие из них затруднились с ответом на этот вопрос (18%)¹³. Следовательно, по данным опросов социологов ФОМ в оценках гражданами полиции преобладают негативные.

По мнениям большинства экономически активных респондентов опроса, проведённого 28 октября 2011 года Исследовательским центром рекрутингового портала Superjob.ru, (71%), работа сотрудников органов внутренних дел после переименования милиции в полицию не изменилась (71%). Респонденты этого опроса поясняли эту свою оценку тем, что название милиция или полиция не является главным, в полиции осталась коррупция, техническое оснащение – на прежнем уровне, а в целом реформа была напрасной тратой денег. Негативно оценивало большинство граждан сокращение численности полицейских в ходе проведения реформы этого ведомства. Они отмечали, что теперь у них меньше шансов получить помощь полиции в случае необходимости¹⁴.

¹² Там же.

¹³ Там же.

¹⁴ Молодёжь больше доверяет полиции. 08.11.2011, 11:03, Исследовательский центр портала Superjob.ru (<http://www.superjob.ru/community/life/60344/>)

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции

В целом такие оценки гражданами результатов реформы милиции следует считать негативными.

4. Исполнение правоохранительной функции органами власти

4.1. Искажение правоохранительной функции государства в деятельности российской полиции

В традиционном понимании, использовавшемся в XIX-XX веках, исключительным предназначением полиции является правоохранительная деятельность, предполагающая борьбу с преступностью и оперативное реагирование на складывающуюся в обществе ситуацию в этой сфере и на действия отдельных преступников и преступных сообществ. С развитием и усложнением взаимоотношений в обществах развитых стран мира, с глобализацией, урбанизацией, изменением качественных характеристик преступности в современном мире, такое понимание предназначения полиции стало признаваться несоответствующим запросам обеспечения безопасности. В частности, стало признаваться необходимым в деятельности полиции больше внимания уделять вопросам предотвращения преступлений и разрешению проблем в обществе до того, как «они попадают в традиционную сферу деятельности уголовной юстиции» (Сучкова, 2011, с. 1).

В профессиональных полицейских службах развитых стран мира принято понимание сущности современной полиции как гражданской службы, действующей в системе органов власти с целью создания и поддержания безопасной и комфортной социальной среды. Это понимание сущности современной полиции представлено в документах международных организаций, в которых состоит и Российская Федерация (Управление в полиции, 2011, с. 29).

Соответственно, в развитых странах мира признаётся необходимым переходить в деятельности полиции от контроля действий граждан к обслуживанию их запросов, а «основой деятельности полиции становится предупреждение преступлений» (Сучкова, 2011, с. 1). Полиция при таком подходе должна «при разработке и осуществлении своей деятельности ориентироваться на потребности и общества, и государства», а кроме того, должна исходить «из принципа минимальной и пропорциональной репрессии. Так повышается доверие граждан к полиции и легитимность власти в целом» (Там же, с. 1). В результате «фокус деятельности полиции перемещается на работу с причинами, влияющими на преступность». Но эти причины во многом являются социальными, а «полиция сама по себе не обладает для этого достаточными ресурсами. Поэтому полиция нуждается в поддержке граждан и общественных структур» (Там же, с. 1) для успешного осуществления своих функций, реализации прав и полномочий в современном государстве.

Изменение фокуса деятельности полиции во многом определяется изменением понимания преступности. В современных развитых странах мира преступность стала пониматься как определённый тип социального поведения, возникает в тех или иных условиях и под воздействием тех или иных факторов. Преступность понимается скорее как социальное явление в тех или иных сообществах человеческих индивидов, чем как безусловное зло, которое необходимо искоренить. Именно поэтому преступность, её показатели, рост и спад, направленность и интенсивность, являются сферой ответственности не только полиции, но и других органов власти, а также социума (Управление в полиции, 2011, с. 29).

При современном понимании преступности и деятельности полиции её важнейшей целью является постоянное взаимодействие с социумом, с местными сообществами, с другими органами власти и разными гражданскими службами, направленное на управление условиями, порождающими и поддерживающими преступность. При этом, «если преступление все же совершается, то полиция, конечно же, обязана пресечь его

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции негативные последствия, задержать преступника, обеспечить безопасность потерпевших и проч.» (Там же, с. 30).

Российская полиция и руководство МВД России в своей деятельности такое понимание преступности и сущности современной полиции не используют. Анализ Фонда «Общественный вердикт» показывает, что «в нормативных документах российских правоохранительных органов фигурирует не «сообщество людей», а подведомственная территория. В нашей стране, и в ходе реформы в том числе, у полиции другая роль – бороться с преступностью, выявляя, желательно заблаговременно, все преступления и искореняя это явление. Намеренно доводя до предела эту логику, можно сказать, что преступность в идеологическом оформлении российской полиции – это личное сознательное поведение человека, и, исключив этого человека (осудив за преступление), ты решаешь саму проблему преступности» (Там же, с. 30).

В социологическом исследовании, проведенном Фондом «Общественный вердикт» в 2010-2011 годах, было установлено, что оперативные и другие сотрудники полиции, постоянно взаимодействующие с гражданами, и занятые борьбой с преступностью, как правило, разделяют представленную в документах и практике управления МВД России «логику и идейную основу своей работы». Подавляющее большинство сотрудников российской полиции рассматривают задачу «побороть преступность» как вполне выполнимую. Для них, как и для руководства МВД России, задачами практической деятельности полиции являются поиск и наказание всех преступников, выявление как можно большего числа совершённых преступлений, изоляция всех преступников от общества. «Преступность – это не объект управления усилиями разных участников – власти, общества, полиции, – а враг, которого нужно уничтожить», а «задача полностью побороть преступность признается разрешимой» (Там же, с. 30).

В соответствии с такой идеологией борьбы с преступностью в современной России выстроена, как система управления работой полиции, так и её оценивания. Система управления полицией является иерархической и высоко централизованной, с армейской дисциплиной и требованиями максимальной исполнительности ко всем служащим в ней при минимальных обсуждениях вариантов принятия решений. «Сотрудник должен быть физически и психологически подготовлен, должен уметь противостоять вооружённому преступнику, работать круглосуточно в режиме повышенной тревоги и проч. Система оценки должна фиксировать результат – показатели борьбы с преступностью. И чем выше эти показатели, тем, получается, лучше. Чем больше регистрируется сообщений о преступлениях, тем бдительнее полиция и тем меньше преступлений выпадает из ее поля зрения» (Там же, с. 31).

По этим причинам районные отделы полиции, а ранее – милиции, постоянно контактирующие с гражданами, постоянно вовлекаемые в их конфликты между собой, с различными организациями и с органами власти, «в своей работе реализуют задачи, поставленные наверху (или спущенные сверху), а не задачи, вырастающие из потребностей территории, которую они обслуживают. И отчитываться им нужно перед теми, кто их оценивает – федеральными властями и вышестоящим руководством. Граждане, общество находятся в конце списка приоритетов» районных и других отделов российской полиции, слабо учитывающих по этой причине особенности, приоритеты и потребности местных сообществ (Там же, с. 31).

Реализация таких приоритетов российской полицией приводит, в частности, к тому, что профилактика преступности превращается в систематическое опережающее осуществление репрессий к потенциальным преступникам. По принципу – «если вовремя выявить и посадить наркомана, он не совершит кражи и разбоя. Если выявлять и раскрывать кражи, то воры в дальнейшем не украдут еще чего-нибудь» (Там же, с. 33).

В результате ни последняя, ни предыдущие реформы МВД России не приводят к тому, что полиция становится гражданской службой, обеспечивающей безопасную и комфортную социальную среду, поддерживающую правовое поведение граждан.

4.2. Неформальные институты согласования интересов в траектории уголовного дела¹⁵

Эмпирическим материалом для оценок и выводов данного раздела «послужили нарративные интервью с государственными служащими, вовлеченными в процесс «конструирования преступника» или, другими словами, создания и продвижения уголовного дела, – сотрудниками милиции, следователями, прокурорами и судьями. Кроме того, проводился анализ письменных источников в Интернете (к сожалению, сообщения безопасности не позволяют мне уточнить характер проанализированных данных), а также статистики Судебного департамента и МВД» (Панеях, 2011, с. 152).

Современное российское государство является скорее совокупностью организаций, связанных общим подчинением на уровне президента или правительства страны, т.е. на слишком высоком уровне, чтобы с этого уровня можно было обеспечивать постоянную координацию действий чиновников-исполнителей. Так у российского оперативника полиции и рядового прокурора ближайший общий начальник – президент страны. Это означает, что конфликты между ними, не имеющие общенационального значения, в редких случаях могут быть разрешены внутри формально-бюрократической структуры государственного управления. При отсутствии формальных институтов горизонтальных взаимодействий между ведомствами, типа участия региональных администраций в формировании политики региональных отделений органов власти (федеральной) низовыми агентами создаются неформальные институты, реализующие их собственные интересы, а не общественные или государственные. «Возникшие таким образом институты согласования интересов сотрудников различных ведомств делают трансакционные издержки исполнения этими ведомствами своих титульных функций запретительными. В результате правоприменители не столько борются с преступлениями, сколько производят удовлетворительную отчетность путем «конструирования преступников»» (Панеях, 2011, с. 176).

Проведённое исследование показало, что в современной России избыточное регулирование в системе правоохранительных органов и судов привело «к полному расхождению повседневных практик с законом», а результатов деятельности в этой системе – к расхождению с декларируемыми и формально описанными в нормах законов «их титульными функциями» (Панеях, 2011, с. 156). Подтверждение этого вывода можно, в частности, обнаружить по результатам анализа траектории уголовного дела от его возбуждения до судебного решения по нему.

Большая часть стимулов, определяющих деятельность сотрудника криминальной милиции¹⁶, задана системой отчетности соответствующих подразделений. Эта отчетность основана на показателях числа зарегистрированных и раскрытых преступлений, а также деятельности подразделений милиции в сравнении показателей текущего периода с аналогичными показателями периода предыдущего¹⁷. В соответствии с нормами этой отчетности для отделов и подразделений внутренних дел показатели предыдущего периода определяют планы аналогичных показателей текущего периода, а те, в свою очередь, определяют показатели следующего периода. Динамика изменений этих показателей должна быть «позитивной»: преступность – снижаться, а раскрываемость

¹⁵ Подробнее см. в документах, подготовленных сотрудниками Института проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге.

¹⁶ Исследование проводилось до вступления в силу Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

¹⁷ Приказ МВД России от 5 августа 2005 г. № 650 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте». Приказ МВД России от 19 января 2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования».

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции повышаться, например. Но как будет меняться реальная ситуация с преступностью в будущих периодах ни начальствующий состав, ни сотрудники криминальной милиции не знают. Поэтому они не стремятся к формированию объективных показателей своей деятельности, а насколько это возможно обеспечивают их «позитивную» динамику. Средством такого формирования значений показателей стало их вписывание в очень узкий диапазон: результат предыдущего периода плюс минимально возможное увеличение или соответственно уменьшение в текущем периоде (Панеях, 2011, с. 157). Это делается для того, чтобы и в последующих периодах оставались возможности столь же «позитивного» увеличения или соответственно уменьшения этих показателей.

Значимым в оценке деятельности подразделений криминальной милиции является показатель «раскрываемости», определяемый по соотношению зарегистрированных и раскрытых преступлений. К категории раскрытых преступлений относятся те, уголовные дела по которым оперативники передали следователям, а те – их приняли. Необходимость демонстрации «позитивной» динамики изменения «раскрываемости» стимулирует сотрудников криминальной милиции не регистрировать случаи преступлений, которые имеют низкую вероятность их раскрытия, а также максимально быстро раскрывать зарегистрированные преступления (Панеях, 2011, с. 157-158). С теми же целями выяснить, насколько перспективно расследование преступления, оперативники стараются в максимальной степени попытаться его расследовать ещё до регистрации. Именно по этой причине в оперативной работе милиции так часто используются незаконные методы сбора доказательств совершения преступлений: прослушивание телефонов, незаконные обыски, подкидывание фальшивых улик, давление на подозреваемых, чтобы получить необходимые доказательства их вины и т.п. Незаконные методы позволяют определить «перспективность» преступления до его регистрации и открытия уголовного дела. При этом до этого момента оперативник может без административных последствий для себя отпустить подозреваемого, если обнаружит его невиновность. Но после регистрации преступления, «с момента оформления протокола о задержании у оперативника появляется личная заинтересованность в том, чтобы задержанный оказался хоть в чем-нибудь виновен, особенно если силовые методы давления уже были применены» (Панеях, 2011, с. 159).

«Предположительно нередкие случаи «пытков в милиции», запугивания, фальсификации вещественных доказательств (подкинутые наркотики, патроны) объясняются не садизмом милиционеров и даже не желанием сэкономить время и силы, а этой спешкой и ситуацией давления. Важно не просто «расколоть» фигуранта, но сделать это максимально быстро, так как промедление означает все большую и большую ответственность оперативника за неблагоприятный (для него) исход дела» (Панеях, 2011, с. 160).

Вот какими способами обеспечиваются приемлемые значения показателя «раскрываемости»: «Отказы в регистрации заявлений, равно как и разнообразные практики, призванные побудить человека забрать заявление, – от попытки «примирить» потерпевшего с нарушителем на месте до насилия в отношении самих потерпевших, – обусловлены именно стремлением сотрудников милиции вписаться в заданные показатели и не допустить регистрации дел, которые могут остаться нераскрытыми или потребовать неоправданно больших затрат сил и времени. Идеальным для регистрации является дело, где (а) виновник очевиден; (б) доказательства налицо до начала предварительного следствия; (в) реальная динамика по данному виду преступлений на подведомственной территории отрицательная, т.е. нет опасности «перевыполнить план», что автоматически увеличит количество работы на следующие отчетные периоды» (Панеях, 2011, с. 158).

Эти особенности регистрации и расследований преступлений приводят к тому, что бывает сравнительно мало случаев, когда оперативник за взятку открывает то или иное уголовное дело. Ведь даже за взятки он не может открывать слишком много уго-

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции ловных дел – просто не справится с их расследованиями в силу необходимости больших затрат времени и сил. Но в таких условиях оперативники с существенно большей готовностью возбуждают уголовные дела за взятки по заказам, когда все доказательства им уже предоставляют заинтересованные в обвинении стороны. И, кроме того, пользуясь правовой неграмотностью российских граждан оперативники нередко вымогают взятки и берут их с подозреваемых до регистрации преступлений, а также вообще с невиновных, но опасющихся уголовного преследования. Ведь «главный дефицит для милиционера – это время (с одной стороны, он перегружен отчетностью, с другой стороны, система планирования «от достигнутого» заставляет его наращивать темпы работы), и, потратив его на человека, которого нельзя превратить в «палку», он хочет хотя бы получить «компенсацию» и ставит выплату таковой условием освобождения» (Панеях, 2011, с. 161).

Запугивание уголовным преследованием осуществляется в криминальной милиции почти исключительно в отношении граждан с низким социальным статусом, к подозреваемым и свидетелям с высоким социальным статусом – отношение особое, у них взятки не вымогают. Нередко возникают ситуации, когда совершенно очевидной является невиновность граждан с низким социальным статусом, но оперативники, стремясь повысить значение собственного показателя «раскрываемости», фальсифицируют доказательства их вины. Таким способом оперативники пытаются компенсировать затраты своего служебного времени, потраченного на предварительное расследование бесперспективного для раскрытия преступления. Фальсификация доказательств преступления невиновного позволяет сдать следователю «перспективное для раскрытия» уголовное дело. Правда, в проведенном исследовании оказалось сложным определить, насколько такие практики распространены и насколько часто они применяются (Панеях, 2011, с. 162).

Регуляторами поведения милиционеров в такого рода расследованиях преступлений до их регистрации являются неформальные моральные нормы, своеобразные представления о справедливости. «Согласно представлениям самих милиционеров, «хороший мент» отличается от «плохого» тем, что прибегает к выбиванию признаний и фальсификации доказательств только в ситуации, когда уверен в виновности фигуранта, т.е. использует данные методы как технику ускорения работы, а не как способ «спихнуть висяк на кого попало». Относительная «незаметность» подобных практик для публики обусловлена тем, что их жертвами становятся представители низкостатусных групп, не имеющие ресурсов для того, чтобы предать произошедшее с ними огласке.

«Эксцессами же (и сенсациями) оказываются случаи, когда обращению, «зарезервированному» для социальных низов, подвергается член высокоресурсной группы (как правило, из-за того, что милиционер неправильно определил его статус), а также проявления «конвенциональной» коррупции, когда «продажный мент» «отпускает гулять» настоящего преступника» (Панеях, 2011, с. 162).

Иные неформальные практики применяют следователи, чтобы обеспечить хорошие показатели своей профессиональной деятельности. Для следователя главное – получить перспективное для раскрытия преступления уголовное дело от оперативников и передать его прокурору после завершения расследования. Но следователи постоянно работают с одними и теми же оперативниками, что способствует определённой взаимной лояльности. Оперативники выполняют определённые действия в интересах следствия, например, обыски, а следователи нередко принимают от них уголовные дела с сомнительной перспективой, чтобы не портить отчётность оперативникам. Даже более того, следователи заинтересованы принимать от оперативников больше уголовных дел, чтобы отбирать из них наиболее перспективные для раскрытия преступлений (Панеях, 2011, с. 163).

С одной стороны, следователь заинтересован передать прокурору уголовное дело с достаточными обоснованиями вынесения судебного решения против обвиняемого. Но, с другой стороны, следователю «все равно, по какой статье дело уйдет в суд, поэтому при наличии признания у него нет стимулов вникать в суть дела» (Панеях, 2011, с. 164). Поэтому следователи нередко бывают заинтересованы в признательных показаниях обвиняемых, а получать их легче на этапе работы с подозреваемым оперативников. Ведь у следователя очень ограничены возможности оказания давления на обвиняемых, кроме угроз помещения их в СИЗО (Панеях, 2011, с. 164).

Поскольку прокуроры обладают неформальным правом прийти в суд с недостаточно хорошо оформленным уголовным делом, в котором недостаточно доказательств вины обвиняемого, следователи могут сдавать им дела такого качества. И в современном российском следствии весьма распространена практика так называемого «набивания дела бумажками», т.е. включения в его состав результатов разнообразных экспертиз, показаний многочисленных свидетелей, копий материалов из архивов уголовных дел и т.п. Выгода следователя в том, что «чем объемнее и запутаннее пакет документов, тем больше шансов на то, что в нем не станут подробно разбираться ни сам прокурор, ни судья» (Панеях, 2011, с. 164).

Следователю, кроме того, приходится балансировать между необходимостью исполнять свои должностные обязанности и интересами как оперативников, так и прокуроров, с которыми он постоянно взаимодействует. Для следователя поэтому «стимулы к ненадлежащему исполнению им своих обязанностей порождаются не правилами, регулирующими его собственную деятельность. Они возникают на стыке разных бюрократических систем – там, где следователю приходится балансировать между своими обязанностями и интересами оперативника (определяемыми внутренними милицескими регуляциями, не затрагивающими следователя напрямую), и там, где он сталкивается с прокурором и соответствующей системой ограничений» (Панеях, 2011, с. 165). Тем не менее, следует признать, что наличие стимулов к ненадлежащему исполнению обязанностей следователями ещё не определяют полностью их поведение. Во многом описанные закономерности в деятельности следователей определяются тем, что мотивации на ненадлежащее исполнение своих обязанностей у них доминируют над иными.

В современной российской правоохранительной системе формально юридически прокуроры и их помощники никак не зависят от следователей. Они имеют все возможности контролировать деятельность следователей беспристрастно и объективно. Но внутренняя структура типичной районной прокуратуры определяет существенные неформальные ограничения в осуществлении такого надзора. Эту функцию от имени прокурора обычно исполняет один из его помощников, который вступает в уголовный процесс с момента извещения о задержании подозреваемого или о возбуждении уголовного дела. Затем любое значимое следственное действие требует либо извещения о его совершении помощника прокурора, либо получения его согласия (Панеях, 2011, с. 165-166). В результате «надзор за следствием, как правило, порождает поток однотипных и малозначимых «бумажек», таких как извещение о возбуждении уголовного дела или просьба поддержать в суде ходатайство о продлении срока предварительного заключения. Разумеется, и сам прокурор, обремененный намного более важными делами, старается «пропустить» через себя этот поток как можно быстрее и подходит к контролю над ним предельно формально» (Панеях, 2011, с. 166).

В обязанности того же помощника прокурора входит приём уголовного дела от следователя, что фиксируется подписанием им обвинительного заключения в знак согласия прокуратуры представлять обвинение в суде. Помощник прокурора в принципе может не принимать недостаточно хорошо подготовленное для судебного разбирательства уголовное дело. Но в этом случае помощник прокурора добавит себе работы, оставив это уголовное дело на контроле, а, кроме того – он продемонстрирует собствен-

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции ную профессиональную несостоятельность, поскольку сам же не сумел проконтролировать следствие надлежащим образом (Панеях, 2011, с. 166).

Представляет обвинение в суде другой помощник прокурора. Если таких помощников у прокурора несколько – именно он, как их начальник, определяет, кто именно будет представлять обвинение в суде по какому уголовному делу. Поэтому сам помощник прокурора, исполняющий эту функцию, полностью лишён возможностей контроля качества расследования и оформления уголовного дела, которое будет представлять в суде. При этом проиграть уголовный процесс в суде, т.е. не обеспечить обвинительное судебное решение по делу, помощнику прокурора крайне не выгодно. Ведь это будет означать, что его начальник – прокурор – не обеспечил надлежащий контроль следствия, принял у следователя уголовное дело с недоказанным обвинением, либо показал профессиональную некомпетентность в судебном процессе. Потому оправдательный приговор суда для прокурора и его помощника будут иметь последствиями различные административные наказания: выговоры для помощников с перспективой увольнения после трёх таких взысканий, длительное разбирательство с непредсказуемыми последствиями для карьер и начальника, и его подчинённых. Чтобы этого не случилось помощник прокурора, представляющий государственное обвинение в суде будет добиваться обвинительного приговора любыми доступными средствами. Одновременно, помощник прокурора по надзору над следствием может не прилагать усилий по выполнению этой своей функции – помощник прокурора, представляющий государственное обвинение, обеспечит хорошие показатели работы прокурора и его подчинённых (Панеях, 2011, с. 166).

Но такие оценки деятельности прокуратуры были бы невозможны без учёта судьями описанных выше интересов её представителей. Формально юридически судья имеет возможности быть в судебных разбирательствах независимым и объективным арбитром. Но на практике судьи руководствуются многими неформальными мотивациями, которые, в частности, обеспечивают реализацию интересов прокуроров в уголовных процессах. В современных российских судах их председатели являются начальниками для всех других судей. Именно председатели судов определяют, какие и сколько дел будет вести каждый конкретный судья. Нередко в один день судьям приходится рассматривать несколько уголовных дел. При этом судьи всегда должны соблюдать процессуальные сроки рассмотрения уголовных дел, а они, как было показано выше, нередко приходят в суды очень запутанными с недостаточно обоснованными юридически доказательствами вины подозреваемых (Панеях, 2011, с. 167).

Кроме того, негативно повлиять на карьеру судьи могут вынесенные им судебные решения, отменённые вышестоящими судебными инстанциями. В российской судебной системе «отмена приговора трактуется как свидетельство некачественной работы судьи, «неправильно» решившего дело» (Панеях, 2011, с. 168). В результате в судебных заседаниях и прокурорам, и судьям чрезвычайно выгодно содействовать реализации неформальных интересов друг друга в ущерб объективности рассмотрения уголовных дел. Помощники прокуроров, представляющие государственное обвинение, стремятся обеспечить обвинительное судебное решение, а оправдательное – обязательно обжалуют, чтобы хотя бы отложить негативные последствия для себя и своего начальства (Панеях, 2011, с. 168). А судьи стремятся, не углубляясь в детали доказательств вины, согласиться с государственным обвинением: протестов на такие решения практически не будет, это невыгодно никому в правоохранительной системе современной России. Ведь, в частности, «вынесение оправдательного приговора автоматически ставит их в ситуацию риска, причем риска долгосрочного: последовательное рассмотрение жалобы в различных инстанциях может длиться годами, и все это время над судьей висит угроза отмены его приговора с последующими негативными санкциями» (Панеях, 2011, с. 168).

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции

Проведённое ещё в 2010 году другое исследование (Панеях, 2010), правда, показало, что в тех случаях, когда интересы прокуратуры не затрагиваются, «судьи стараются минимизировать вред обвинительного уклона, прилагая значительные усилия к примирению сторон и назначая условные сроки. Как говорят в судейских кругах, «честный судья невиновных не сажает – честный судья дает им условно» (Панеях, 2011, с. 169). Сходным образом ведут себя и некоторые судьи, которым остаётся несколько месяцев или год до пенсии, и у которых по этой причине не опасений, что обвинительный приговор или условное наказание как-то помешают их завершающейся профессиональной карьере.

Социологический анализ реальных мотиваций и неформальных взаимодействий представителей правоохранительных органов и судов приводит к выводу о том, что в уголовном процессе именно эти, а не формальные юридические нормы законов и должностных инструкций определяют профессиональную деятельность этих органов власти. Негативные эффекты профессиональной деятельности в милиции проявляются по причинам сильной её зарегулированности, практической невозможности соответствовать всем многочисленным правилам и позитивным оценкам показателей одновременно. Для следователей, прокуроров и судей нет такой существенной внутренней зарегулированности в их органах власти, но они вынуждены подчиняться логике тех в системе правоохранительных органов и судов, с кем необходимо осуществлять профессиональное взаимодействие. И логики деятельности следствия, прокуратуры и судов настолько не соответствуют друг другу, что их представителями постоянно приходится вступать в компромиссы с целями осуществления собственной профессиональной деятельности в соответствии с интересами других органов власти. Эти компромиссы не решают проблем профессиональных взаимодействий в системе правоохранительных органов и судов, но определяют жёсткие неформальные ограничения исполнения ими своих государственных функций (Панеях, 2011, с. 170-171). В частности, в уголовном процессе в современной российской ситуации именно по этой причине доминирует обвинительный уклон.

4.3. Бюрократическое производство преступности системой управления МВД России

Система оценки работы милиции, а после 1 марта 2011 года – полиции, представляется в общественном мнении и в высказываниях должностных лиц органов власти некой вспомогательной, технической процедурой, необходимой для осуществления управления в системе МВД России (Управление в полиции, 2011, с. 4). В социологическом исследовании, которое было проведено Фондом «Общественный вердикт» в течение 2010–2011 годов (Там же, с. 5), получены обоснования иной оценки этой процедуры с позиций её социального смысла и последствий для противодействия преступности в нашей стране. Это исследование проводилось методами настольного анализа нормативных документов и ранее проведённых другими социологическими центрами исследований, а также методом личных полуформализованных интервью с действующими и бывшими сотрудниками милиции и других правоохранительных органов. В сопоставительном плане изучался также опыт оценивания и систем управления полицией в других странах – Чехии, Англии и США. Важнейшей целью исследования была реконструкция реальной практики работы милиции, а затем и полиции, особенно в ситуациях её контактов с гражданами (Там же, с. 7-8).

Социологи по результатам проведённого исследования сделали вывод о том, что «на самом деле система оценки имеет принципиальное значение для формирования стандартов полицейской работы. Именно поэтому к системе оценки долгое время было приковано внимание экспертов и официальных лиц, которые подвергали ее резкой критике» (Там же, с. 4). В современных российских условиях полиция, призванная работать на снижение уровня преступности, по объективным причинам «преступность про-

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции изводит – чаще всего посредством бумажного оформления, но нередко и в реальности, а также в минимальной степени ориентирована на общество и его потребности. Полиции в последнюю очередь нужно участие общества и граждан, она работает в структуре федерального ведомства и решает задачи, спущенные сверху. Режим социальной изоляции полиции логичен в такой централизованной системе. Сами по себе эти выводы не являются совершенно новыми. Но их значимость от этого не снижается, особенно если учитывать, что в рамках реформы темы управления и системы оценки остались периферийными» (Там же, с. 5).

До проведения реформы, преобразовавшей милицию в полицию, систему оценки в этом ведомстве «критиковали за то, что она подменяла настоящую цель работы милиции погоней за формальным результатом, создавала такую мотивацию к работе, при которой соблюдение, например, процессуальных прав граждан становилось избыточной роскошью, отвлекавшей от задачи «борьбы с преступностью»» (Там же, с. 6). Исследователи отмечают, что «правозащитным организациям известно множество случаев, когда при необходимости обеспечить показатели, срочно раскрыть дело к гражданам применялись недозволённые методы ведения следствия (пытки и избиения). Известны случаи, когда сотрудники милиции общественной безопасности, имея доступ к данным граждан, оформляли на них административные правонарушения, если было важно «дотянуть» отчетные показатели. Делалось это просто: для оформления протокола по административному нарушению нужны данные человека (номер паспорта, место регистрации, год рождения и пр.). У милиции эти данные есть. Присутствие самого человека при такой схеме не требуется. Сотрудники милиции брали данные жителей домов, оформляли протоколы, фиксировали административное нарушение. Люди даже не догадывались, что заочно превратились в правонарушителей» (Там же, с. 6-7).

Процедуры управления в системе МВД России «предполагают прогнозирование результата и планирование работы, стимулируют выполнение плана, обеспечивают контроль процесса и коррекцию в случае отклонения от запланированного» (Там же, с. 52). Это негативно отражается на деятельности отделов полиции в населённых пунктах и городах, потому что они, «для того чтобы показывать нужные результаты работы, должны заниматься их производством», потому что планы-прогнозы должны сбываться (Там же, с. 52).

План-прогноз работы полиции не является прогнозным в современном научном понимании, а основан на значениях показателей предыдущего плана-прогноза, которые должны улучшаться в соответствии с концепцией успешности борьбы с преступностью. Однако при таком подходе, оторванном от реального изучения преступности, как социального явления, и противодействия ей как социальному явлению, российская полиция постоянно сталкивается с тем, что преступность развивается не в соответствии со спущенными руководством МВД России планами-прогнозами. И тогда для демонстрации руководству своей эффективности полицейским, в частности, в отделах полиции, приходится прибегать к специальным действиям, обеспечивающим реализацию заданных им планов-прогнозов в бюрократической реальности, а не в действительности. «Руководители отделов и служб, разрабатывая план совместно с главными управлениями, стремятся к тому, чтобы количество раскрытых преступлений было реалистичным для исполнения — иначе отдел не выполнит план и получит отрицательную оценку. Ориентирование на необходимое количество «раскрытых» преступлений предполагает поощрение сотрудников, выполняющих индивидуальный график раскрытия, и наказание тех, кто его не выполняет. Если запланированное количество выполнить не получается, важно уметь объяснить вышестоящим инстанциям причину неудачи. Однако это умение не спасает в случае, если требования становятся слишком жесткими» (Там же, с. 52). О том, чтобы объяснять гражданам причины той или иной динамики показателей своей работы, в современных отделах российской полиции вопрос не ставится.

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции

Перед проведением последней реформы МВД России «систему оценки работы милиции критиковали за то, что она позволяла манипулировать цифрами отчетности так, как это было необходимо в конкретный момент времени, чтобы продемонстрировать нужный результат в работе. Даже официальные лица признавали, что система оценки и отчетности не имеет ничего общего с реальной ситуацией» (Там же, с. 7). Но социологическое исследование Фонда «Общественный вердикт» показало, что «сложившиеся стереотипы управления и оценки работы правоохранительных органов не изменились» и в ходе подготовки и проведения этой реформы. В нашей стране традиционно система оценивания милиции, а сейчас – полиции, строится на идее создания показателей, которые отражали бы её деятельность, меняться может только информация, лежащая в их основе, и методика их конструирования (Там же, с. 9).

В ходе проведения реформы полиции с конца 2009 года публичных дискуссий о принципах оценивания её деятельности не проводилось, но в течение двух лет система критериев и показателей такого оценивания менялась трижды. Это свидетельствует о том, что МВД России «потратило значительные усилия на изменение системы оценки, но тема управления, как и в начале реформы, практически отсутствует в открытой дискуссии. Между тем система оценки не существует сама по себе, а является неотъемлемой частью системы управления» (Там же, с. 4). И эта система управления сохраняет принцип оценивания полиции по значениям показателей, пусть изменённых по составу и методам расчётов. Необходимость соответствия планам-прогнозам исключена из ведомственной части оценивания отделений полиции, но сохранена в силу приверженности соответствующей идее управления в этой сфере в работе инспекций, контролирующих инстанций и проведения ими как плановых, так и внеплановых проверок (Там же, с. 16).

С социологической позиции проблема управлением полицией заключается в том, что сконструированной статистике зарегистрированных преступлений придаётся существенно большее, даже доминирующее значение, в сравнении с результатами социологических исследований и мнениями граждан. А это означает, в частности, что «проводимая политика по поддержанию общественной безопасности соответствует создаваемой правоохранителями картине, а не действительным угрозам безопасности и потребностям граждан в защите от преступлений» (Там же, с. 16).

4.4. Условия деятельности, реальная логика и правила поведения сотрудников милиции

В 2006-2008 годах силами двух независимых исследовательских центров – Институтом социальных исследований и гражданских инициатив (Казань) и Центром независимых социологических исследований (Санкт-Петербург) было проведено социологическое исследование на тему: «Милиционеры и этнические меньшинства: практики взаимодействия в Казани и Санкт-Петербурге» (Милиция, 2011, с. 39).

В этом исследовании были «проанализированы основные социальные, организационные и политико-правовые условия, определяющие работу современного российского милиционера». Понимание этих условий позволило исследователям точнее интерпретировать «практики взаимодействия милиции с «этническими меньшинствами», в том числе выяснить причины дискриминации и ксенофобии, которые имеют место в работе правоохранительных органов» (Милиция, 2011, с. 97). Для целей настоящего доклада самостоятельную ценность представляет анализ условий деятельности сотрудников милиции, реальной логики их поведения и реальных его социальных регуляторов.

Объектами этого исследования со стороны милиции стали, в первую очередь, сотрудники патрульно-постовой службы и участковые уполномоченные (Милиция, 2011, с. 40). Это социальные группы замкнутые и труднодоступные для формального внешнего наблюдения. Их взаимодействия с гражданами происходят, как правило, в

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции закрытом для сторонних наблюдателей режиме. Поэтому для сбора эмпирических данных о таких взаимодействиях и вообще деятельности сотрудников милиции исследователи использовали методы качественной социологии: включенное наблюдение, интервью, групповая дискуссия, содержательный анализ текстов и некоторые другие (Милиция, 2011, с. 42-43). Эти методы не позволяют формировать количественных оценок изучаемых социальных явлений, но создают широкие возможности понимания особенностей сознания и социальных практик не только непосредственно участников исследований, но и социальных групп, членами которых они являются.

Исследователи подтвердили вывод о том, что «милицейскую службу выбирают, принимая правила игры или внутриведомственную логику, которой руководствуются в МВД России» (Милиция, 2011, с. 42-43). И это не является исключением из правил функционирования самых разных социальных организаций, потому что, как писал П. Бергер «всякая социальная структура подбирает себе людей, в которых нуждается для своего функционирования, исключая, тем или иным способом, тех, кто ей не подходит» (Бергер, 1995, с. 172). При этом правила поведения членов различных организаций, включая и милицию, а теперь – полицию, вовсе не всегда определяются нормами законов и официально утверждёнными ведомственными инструкциями. Существенное, даже доминирующее значение для мотивации и способов осуществления деятельности в милиции, а теперь – полиции, имеют неформальные нормы и правила, нигде не записанные и передаваемые в социальных коммуникациях.

В качестве основных принципов социальной организации милиции социологи указывают, что «милиция относится к числу социальных институтов, которые, вопреки многочисленным реформированиям и нововведениям, во многом сохранили до настоящего времени советскую организационную структуру, советские традиции и советские формы работы». Все попытки реформирования милиции социологи оценивают как действия случайные, бессистемные и даже конъюнктурные для руководства МВД России и страны, направленные «больше на демонстрацию активности, чем призванных на деле реформировать российскую милицию». Характерна в этой связи оценка одного из проинтервьюированных, полковника милиции, отметившего, что «реформы МВД, о которых вы читаете в газетах, – просто рябь на воде. В глубине, как у нас говорят «на земле», в районных отделах все делается, как при Брежнев». Неудачи реформ социологи объясняют тем, что «верхние эшелоны милицейской бюрократии обладают значительными лоббистскими ресурсами, поэтому сильная и устойчивая корпоративная группа «защитников правопорядка» успешно противостоит робким попыткам государства и общества реформировать милицию» (Милиция, 2011, с. 101-102).

К наследию советского опыта социологи относят, в первую очередь, следующие социальные особенности деятельности российской милиции: а) политическую и экономическую её зависимость от воли исполнительной власти нередко в ущерб следованию нормам законодательства; б) преобладание карательно-репрессивных функций в деятельности сотрудников милиции; в) правовой нигилизм российских милиционеров; г) «палочную» систему оценки эффективности работы милиции (Милиция, 2011, с. 103).

В плане зависимости от исполнительной власти социологи отмечают как негативное явление финансирование милиции общественной безопасности одновременно из федерального и региональных бюджетов, позволяющие органам региональной власти нагружать милиционеров дополнительной работой. В результате в современной милиции нормой стал ненормированный рабочий день, а вследствие этого - совершенно недостаточное время для отдыха и восстановления сил. Кроме того, премии от региональных властей распределяются милицейскими начальниками, исходя из полученных дополнительных финансов. Это определяет необходимость для подчинённых им сотрудников беспрекословно подчиняться их распоряжениям и приказам, несмотря на то, что их законность может вызывать сомнения (Милиция, 2011, с. 104-106).

В деятельности современной милиции социологи отмечают доминирование осуществления карательно-репрессивных функций над функциями социальной помощи, что противоречит современным приоритетам деятельности полиции в развитых странах мира. Социологи пришли к выводу о том, что «так же как 20, 30, 40, 50 лет назад, современный «страж порядка» не воспринимает свою службу как вид социального сервиса, который заключается в помощи пострадавшим или «лицам, находящимся в беспомощном состоянии», как того требует «Закон о милиции»». И при этом «репрессии осуществляются в основном в отношении наименее защищенных слоев населения: молодежи, мигрантов и «новых бедных», то есть социальных групп, лишенных экономических, статусных или каких-либо других конвертируемых ресурсов». В проведенных интервью было установлено, что граждане ощущают эту направленность деятельности милиции на репрессии в отношении социально слабых групп граждан. Они понимают, что милиция крайне редко осуществляет социальную помощь гражданам не только потому, что у её сотрудников низкие зарплаты, но и потому, что выполняет другие задачи, а осуществление социальной помощи почти всегда оценивает как дополнительные проблемы и неприятности для себя (Милиция, 2011, с. 106-110).

На основе проведенного исследования социологи отмечают, что нежелание милиционеров выполнять функцию социальной помощи, невежливость и невнимательность милиционеров к гражданам во многом определяется пониманием права, характерным для российской милиции. Исследователи связали явление так называемого «правого нигилизма» российской полиции с советской традицией, в которой «поведение определялось в своей основе не столько нормами формального права, сколько идеологическими требованиями и круговой порукой». Проведенное исследование подтвердило низкую значимость норм права и закона в регулировании поведения сотрудников и начальствующего состава милиции. «В ходе практической деятельности милиционер чаще ориентируется на предписание внутриведомственных инструкций или даже личных приказов начальства, чем на действующее законодательство регионального или федерального уровня. Порочная практика, согласно которой закон не действует до тех пор, пока не обрстет ведомственными и инструктивными документами, зачастую извращающими его изначальный смысл, приводит к неверию в закон, создает атмосферу произвола, злоупотреблений, роста правонарушений со стороны самих сотрудников ОВД и в конечном итоге – к нарушению прав человека и гражданина» (Милиция, 2011, с. 110-111).

Исследователи выявили распространённость в практике деятельности милиции фальсификаций в определении вины подозреваемых, в применении своеобразной «презумпции виновности» к гражданам. Милиционеры задерживают тех, кто им представляется подозрительным или даже просто «перспективным» для признания им вины за то или иное преступление. А затем с ними осуществляется так называемая «работа». Вот как это описано в одном из интервью с капитаном милиции: «Работаем как бы по объему. Схема простая. Допустим кража. Задерживаем подходящих персонажей. Начинаем с ними работать. В течение суток работаем... этого обычно достаточно. На выходе что имеем? Либо кто-то колется, либо на кого-то вешают [дело]. Помните такого деятеля советского, Вышинского? Еще он сформулировал: “Признание — царица доказательств!”». Это и другие свидетельства, полученные в проведенном исследовании, подтверждают, что «в милицейской среде попрежнему устойчива советская практика, когда основанием для задержания какого-либо «физического лица» является не подозрение в совершении им преступления, а собственно само «лицо», которому постфактум приписывают какое-либо преступление» (Милиция, 2011, с. 111-112).

Проведенное исследование подтвердило в отношении милиции вывод о том, что «нечеткость контуров и правовых оснований нового социального порядка и девальвация старых норм ведет к дальнейшему ослаблению социального контроля, нарастанию форм отклоняющегося, преступного поведения, основанного на представлении о силе

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции как единственно действенном механизме достижения целей. Сохранение этих тенденций в течение продолжительного времени формирует устойчивую культуру, в которой следование неправовым практикам становится нормой» (Милиция, 2011, с. 111-112).

В современной российской ситуации нормы законов, если и применяются полицией, как и другими органами власти, то избирательно, в соответствии с теми или иными личными или частными интересами. Поэтому российские законы оказываются неспособными защитить граждан от правоприменителей. Без разрушения этих неправовых норм регулирования деятельности и замены их правовыми, без обеспечения соответствия закону неформальных норм регулирования деятельности полиция не будет в состоянии стать современной гражданской службой, осуществляющую защиту граждан, социальной помощи им, поддержания нормального социального порядка.

Российская милиция, а сейчас – полиция, продолжает использовать систему оценивания эффективности деятельности органов МВД России по динамике соотношения раскрытых и зарегистрированных преступлений с обязательным выполнением требования обеспечения положительных результатов, т.е. соответствующей положительной динамики изменений этих показателей. Система такого оценивания деятельности милиции в ней самой получила название «палочной», потому что основывалась на числе «палок», т.е. случаев раскрытых или пресечённых преступлений, как отдельными сотрудниками, так и подразделений милиции в целом. Но «палочная» система не имеет качественного смысла, не учитывает сложность, тяжесть и латентность разных категорий преступлений (Милиция, 2011, с. 114). Это одна из важнейших причин того, что «современная российская милиция отчитывается показателями, которые бы в наилучшем свете представили ее перед руководством, часто игнорируя реальную ситуацию с охраной правопорядка в пользу иллюзорной бумажной отчетности» (Милиция, 2011, с. 115-116).

Во многих случаях «палочная» система оценки деятельности милиционеров и подразделений милиции прямо препятствует осуществлению реального противодействия преступности. Так во многих интервью в Санкт-Петербурге «участковые указывали на парадоксальность существующей в их ведомстве оценки эффективности: с одной стороны с них требуют профилактики правонарушений, а с другой – каждый месяц должны быть пресеченные преступления: «Это же маразм! Подумайте, с одной стороны, у меня профилактика и все тихо: не было у меня на участке ни одного грабежа, ни одного мордобоя. Это ж хорошо! Уголовных дел нет. Нет! Тоже плохо, потому что ты должен раскрывать! Это же значит – преступления на бумаге придумывать» (муж., 27 лет, младший лейтенант)» (Милиция, 2011, с. 116). И такое «придумывание» преступлений нередко приводит к необоснованному и неоправданному насилию по отношению к гражданам, которых, как было описано выше, вынуждают признаться в их совершении. Поэтому «палочная» система отчетности провоцирует неправовые методы работы, вынуждает сотрудников милиции либо использовать их, либо увольняться из органов МВД России (Милиция, 2011, с. 117).

По результатам проведённого исследования социологами было выделено несколько «стратегий реагирования рядового милицейского состава на «палочную» систему и свое бесправное положение перед руководством». Первая из них – это игнорирование, т.е. сознательное неисполнение сотрудниками милиции тех или иных указаний руководства, поскольку «наказание последует практически при любой их активности». Фактически, эта стратегия означает, что сотрудники милиции «смирятся с данной ситуацией и не пытаются каким-то образом ее изменить» (Милиция, 2011, с. 147).

Второй такой стратегией является имитация исполнения своих должностных обязанностей, имитация служебной деятельности, заключающаяся в формальном исполнении требований «палочной» системы и осуществляемая исключительно для получения соответствующих «палок» в отчётности. Социологи наблюдали, например, как для этого в вытрезвители, пока они не были закрыты, доставлялись слегка подвыпив-

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции шие граждане, не нарушавшие общественного порядка, составлялись протоколы о нарушении правил регистрационного учёта вместо помощи в разрешении семейных конфликтов и т.п. (Милиция, 2011, с. 147-148.)

Третьей такой стратегией является укрывательство, которая применяется в тех случаях, когда милиционеры прогнозируют, что преступление или правонарушение невозможно будет оформить как раскрытое, т.е. по терминологии милиции – получится так называемый «висяк». Каждый такой «висяк» ухудшает статистику и оформившего его милиционера, и его подразделения, и отдела милиции в целом. Поэтому на всех уровнях в современной милиции выгодно «висяки» не оформлять. Для этих целей участковые нередко предупреждают потенциальных нарушителей закона, чтобы они не совершали правонарушения, например, употребление наркотиков, на их территории. Для этих же целей милиционеры нередко прячут от проверок не до конца оформленные дела по административным правонарушениям, потому что в отведённые законом сроки это не всегда удаётся сделать (Милиция, 2011, с. 148).

Четвёртой такой стратегией является «сознательное нарушение милиционерами правовых норм, позволяющее оформить то или иное правонарушение. К подобной стратегии сотрудники милиции прибегают для ускорения и/или облегчения собственных должностных обязанностей в тех случаях, когда уже зафиксированное или потенциальное правонарушение не может быть должным образом оформлено без нарушения правовых норм» (Милиция, 2011, с. 148-149). Иначе говоря, такая стратегия применяется, когда преступление или правонарушение уже зарегистрировано, но вполне может стать «висяком». В таких случаях милиционеры стремятся как можно быстрее получить доказательства вины подозреваемых, нередко с применением к ним насилия, обмана и психологического давления, а также фальсификации содержания протоколов с целью подведения их под действующие нормы законов. Причиной подобных практик является система приоритетов милиции, а теперь – полиции: существенно важнее не раскрыть реальное преступление, что нередко очень затруднительно, а сформировать в отчётности соответствующую «палку» о его раскрытии. Нередко для тех же целей милиционеры применяют так называемые «подставные» действия, т.е. договариваются о сотрудничестве с преступниками и правонарушителями для оформления «палок» в ситуациях, когда без таких действий собрать необходимые доказательства будет очень сложно. Например, милиционеры договариваются с наркоманами о том, что они с дозами наркотиков пойдут в известные наркопритоны, в которых их затем обнаружит милиция и на этом основании закроет. В других случаях милиционеры договариваются со знакомыми мигрантами о том, чтобы в ходе плановой операции по выявлению незарегистрированных мигрантов можно было на этих своих знакомых оформить протоколы об административных правонарушениях. В обмен, конечно, милиционеры обещают определённые уступки и поблажки со своей стороны знакомым мигрантам (Милиция, 2011, с. 150). Следовательно, «палочная» система способствует не активному противодействию преступности и правонарушениям со стороны милиции, а теперь – полиции, а поддерживает сотрудничество милиции с нарушителями закона.

Социологи указывают также на слабое государственное финансирование службы в милиции, постоянное снижение уровня социальной защищённости рядовых сотрудников милиции общественной безопасности, что создаёт предпосылки для системной коррупции в милиции. (Милиция, 2011, с. 118-120). Социологи получили разнообразные свидетельства того, что в современной милиции существуют разнообразные легальные, полуполигальные и откровенно нелегальные, даже криминальные практики пополнения бюджетов отделов милиции, «начиная от законодательно запрещённых, но фактически легализованных подработок по охране разнообразных объектов и кончая участием в организованных преступных группах и системной коррупции». Нередко исполнение своих обязанностей милиционеры ставят в зависимость от личных меркантильных соображений (Милиция, 2011, с. 121).

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции

Социологи утверждают, что «коррупция в правоохранительных органах стала настолько обыденной и общепринятой, что уже не проблематизируется», а реальные нормы корпоративной этики поддерживают мелкие злоупотребления служебным положением. В качестве оправдания таких злоупотреблений обычно используются ссылки на «тяжелые условия жизни современного милиционера и общий упадок общественных нравов» (Милиция, 2011, с. 122).

Рост уровня коррупции и ее укоренённость в милиции признаётся руководством МВД России, но реального противодействия коррупции пока не осуществляется. Социологи указывают, что «охота на «оборотней в погонах», преследование сотрудников ГИБДД за поборы на дорогах, борьба с «укрывательством преступлений» и другие «громкие инициативы» не носят системного характера. Подобные кампании не подразумевают серьезного анализа и работы по устранению причин совершения нарушений» в милиции, а теперь – полиции. В результате «коррупция в милиции мутировала от отдельных случаев злоупотребления служебным положением в целях личной наживы в устойчивую и самовоспроизводящуюся систему работы», а «самообеспечение постепенно становится основной формой заработка российских милиционеров» (Милиция, 2011, с. 122-123).

Сводя в единый образ разные выявленные в проведённом исследовании характеристики российской милиции, социологи описывают его следующим образом: «это перегруженная работой, плохо оснащенная, заорганизованная структура, целиком зависящая от политической власти и не контролируемая обществом. Она сильно коррумпирована и принимает меры только тогда, когда что-то произошло, не проводя никакой профилактики в области охраны правопорядка. Естественно, такая милиция не вызывает любви и доверия населения. Неэффективность работы милиции является основной причиной кризиса доверия к этому государственному институту» (Милиция, 2011, с. 125).

4.5. Личность сотрудника ГИБДД, совершившего коррупционное преступление

В этом разделе приводятся некоторые результаты диссертационного исследования коррупции в ГИБДД, выполненного Д.С. Суховым в 2009 году (Сухов, 2009). По оценке автора в последние годы комплексных научных исследований по проблемам предупреждения коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками подразделений ГИБДД, не проводилось. Но ряд опросов сотрудников органов внутренних дел и населения показывает, что уровень латентности, т.е. скрытости, коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками ГИБДД, по-прежнему остается достаточно высоким (Сухов, 2009, с. 3).

По результатам исследования автора в структуре коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками ГИБДД, по официальной статистике ведущее место занимает превышение должностных полномочий (59%), затем злоупотребление должностными полномочиями (19,8%), получение взяток (10,5%) и должностной подлог (10,1%). Но официальная статистика не может считаться в данном случае достоверной, поскольку коррупционные преступления всегда совершаются скрытно. Автор отмечает, что в противоречии с официальной статистикой по результатам опроса респондентов лидирующее положение среди коррупционных преступлений в ГИБДД занимает получение взятки (Сухов, 2009, с. 6-7).

Для обеспечения реального противодействия коррупции в ГИБДД необходимо изучение личностей совершающих такие преступления, наряду с анализом условий и среды их совершения. В соответствии с результатами исследования автора лица, совершающие коррупционные преступления в ГИБДД, являются профессионально зрелыми, высокообразованными сотрудниками с большим стажем практической работы. Автор в связи с этим вынес на защиту такое положение: «Личность сотрудника ГИБДД,

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции совершившего коррупционное преступление, характеризуется профессиональной зрелостью, значительным стажем практической работы (68 % имеют стаж работы более 5 лет), высоким уровнем образования (72,2 % имеют высшее образование), служат в дорожно-патрульной службе (90,5 % осужденных сотрудников ГИБДД). Как правило, такой преступник совершает коррупционные преступления, исходя из корыстной заинтересованности» (Сухов, 2009, с. 7).

По результатам исследования автора чаще всего, свыше 80% коррупционных преступлений в ГИБДД совершают сотрудники, обладающие определенной зрелостью и опытом, в возрасте от 26 до 40 лет. В возрасте до 25 и после 40 лет уровень коррупционных преступлений снижен и составляет соответственно 4,2% и 7,8%. Сниженный уровень коррупционных преступлений среди сотрудников ГИБДД молодого возраста автор объясняет тем, что в первые годы своей службы они познают её основы и изучают свои права. По этим причинам «криминальная активность указанной группы сотрудников ГИБДД достаточно незначительна» (Сухов, 2009, с. 12-13).

Этот вывод автор подтверждает тем, что большинство коррупционных преступлений совершают сотрудники ГИБДД, имеющие средний стаж службы – от 3 до 10 лет. По данным автора при стаже службы в ГИБДД до 1 года коррупционные деяния совершают 3,2% сотрудников, при стаже от 1 до 3 лет – 4,1%, а резкий рост происходит при стаже от 3 до 5 лет – 24,5%. При этом «более чем у половины осужденных сотрудников ГИБДД стаж работы в ОВД составил от 5 до 10 лет», а при стаже свыше 10 лет доля коррупционеров существенно ниже – чуть больше 10% (Сухов, 2009, с. 13-14).

Коррупционная преступность в ГИБДД имеет ярко выраженную гендерную специфику: по данным автора такие преступления совершают исключительно мужчины. Это во многом определяется традицией и спецификой службы в ГИБДД, в которой женщины служат исключительно на должностях, не связанных с личными контактами с гражданами на дорогах: юристов, бухгалтеров, инспекторов по пропаганде соблюдения правил дорожного движения и т.д (Сухов, 2009, с. 12). В дополнение автор отмечает, что наличие семей у сотрудников ГИБДД не является сдерживающим фактором при совершении коррупционных преступлений (Сухов, 2009, с. 13).

По данным автора, полученным из анализа статистики осуждённых, «наиболее коррумпированным подразделением в ГИБДД является дорожно-патрульная служба» (90,5%). Ниже уровень коррумпированности в регистрационно-экзаменационном отделе ГИБДД (7,0%) и в отделе по проведению технических осмотров автотранспортных средств (2,5%) (Сухов, 2009, с. 14). Следует учитывать, что эта статистика может искажать реальный уровень коррумпированности подразделений ГИБДД, поскольку, во-первых, граждане, заинтересованные в решениях своих проблем с ГИБДД, редко сообщают о фактах коррупции во взаимодействиях с этой службой, а, во-вторых, факты коррупции в силу скрытности их совершения очень сложно доказывать в судебных разбирательствах.

Автор отмечает, что «по-прежнему подавляющее большинство выявленных фактов коррупции приходится на рядовых сотрудников ГИБДД», а «начальники подразделений ГИБДД привлекаются к уголовной ответственности очень редко» (Сухов, 2009, с. 14).

В своём исследовании автор разработал две классификации типов сотрудников ГИБДД, совершивших коррупционные преступления. Первая классификация определяет их типы по длительности и устойчивости коррупционного поведения, а также по готовности к их совершению, как особо злостные, злостные и случайные. По характеристикам автора: «Особо злостными преступниками совершается около 15% регистрируемых коррупционных преступлений. Ситуация для них не особенно значима. Это сотрудники ГИБДД, неоднократно совершавшие коррупционные преступления, часто поддерживающие связь с членами преступных группировок. Злостными преступниками совершается около половины всех коррупционных преступлений. Они не только

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции выискивают ситуации, при которых вынуждают граждан дать взятку, но и сами создают их. Случайными преступниками совершается около 5% коррупционных преступлений, которые совершаются впервые и заранее не планируются» (Сухов, 2009, с. 14).

По уровню мотивации совершения коррупционных преступлений автор выделяет два типа: «корыстный» и «самоутверждающийся». Сотрудники ГИБДД «корыстного» типа совершают коррупционные действия в основном с целью получения материальных благ: денег, имущества или других материальных ценностей. Свои преступления они совершают, в основном, с помощью получения взяток, которые могут планироваться, а могут совершаться спонтанно. Сотрудники ГИБДД «самоутверждающегося» типа совершают коррупционные действия «в основном с целью самоутверждения или поддержания своего авторитета в глазах других взяткодателей», они не хотят быть «белыми воронами» среди них (Сухов, 2009, с. 15).

Этот вывод показывает, что сотрудники ГИБДД в коррупционные действия вовлекаются нередко не по корыстным мотивам, а чтобы не выделяться из социальной среды, в которой проходят службу. Следовательно, в ГИБДД сложилась такая социальная среда, которая провоцирует сотрудников на включение в совершение коррупционных действий, и противостоять которой большинство сотрудников практически не в состоянии.

4.6. Оценки потенциально коррупциогенных ситуаций, связанных милицией и ГИБДД

В этом разделе приводятся результаты исследований коррупции Фонда ИНДЕМ, основанные на формализованных анкетных опросах: 2004 года – по заказу правительства Республики Татарстан на репрезентативной выборке для её территории; 2005 года – собственное исследование Фонда ИНДЕМ без внешнего заказчика на репрезентативной всероссийской выборке.

В этих исследованиях Фонда ИНДЕМ респондентам задавалась серия вопросов о том, насколько негативными являются последствия для общества некоторых ситуаций, достаточно часто встречающихся в социальной практике современных российских граждан. Эти случаи описывают наиболее значимые для граждан и бизнесменов коррупциогенные ситуации, т.е. такие, в которых их чаще всего вынуждают давать взятки, либо они сами понимают, что взятки помогут им решить соответствующие проблемы. В последующих исследованиях Фонда ИНДЕМ коррупциогенные ситуации в таком аспекте не оценивались.

В первой серии вопросов о коррупциогенных ситуациях респондентам предлагалось оценить уровень вредности каждой из них. Частоты в процентах выбора гражданами ответов на такие вопросы приводятся в Таблице 4.6.1. Для краткости приводятся только частоты в процентах выбора гражданами ответов о том, что эти ситуации являются очень вредными. Для наглядности в этой таблице ситуации отсортированы по уровню их вреда в соответствии с ответами респондентов-граждан по данным исследования 2005 года. По данным исследования 2004 года упорядочение должно быть несколько иным, но в обоих исследованиях коррупционная ситуация, связанная с ГАИ (ГИБДД), а именно – «инспектор ГАИ останавливает машину с сильно пьяным водителем, но за вознаграждение отпускает его» – оценивается гражданами как одна из наиболее вредных. В исследовании 2005 года по уменьшению вредности эта ситуация занимает 4 позицию, а в исследовании 2004 года – первую из 15, предложенных для оценки. Необходимо отметить, что намного менее опасной считают граждане ситуацию, связанную с действиями представителей других подразделений МВД РФ, когда «сотрудник милиции за неформальную плату обеспечивает безопасность коммерческой фирме».

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции

Таблица 4.6.1. Частоты (в процентах) выбора ответов «Это очень вредно» на вопрос: «Ниже приведен список различных ситуаций. Оцените их с точки зрения негативных последствий для общества» гражданами в исследованиях Фонда ИНДЕМ 2004 и 2005 годов

№	Описание ситуаций	2004	2005
1	В сельской местности администрация грозит жителям не завезти корма, дрова, уголь и т.п., если жители не проголосуют как нужно	84,8	89,5
2	Судья решает хозяйственный спор между двумя фирмами в пользу той, которая дала взятку	79,0	88,4
3	Крупный руководитель звонит судье и дает указание, как нужно решить рассматриваемое дело	79,8	88,2
4	Инспектор ГАИ останавливает машину с сильно пьяным водителем, но за вознаграждение отпускает его	85,2	86,6
5	Депутат законодательного органа голосует в поддержку законопроекта, получив за это вознаграждение	78,6	83,9
6	Хулиган за взятку освобождается от наказания (15 суток)	77,0	74,7
7	Фирма получает заказ от органа власти на строительство по цене в два раза большей, чем принято на рынке строительства	56,0	64,2
8	Врач за вознаграждение выдает больничный лист	41,1	53,3
9	Чтобы ускорить принятие решения по регистрации фирмы, предприниматель приносит чиновнику подарок	41,2	50,1
10	Сотрудник милиции за неформальную плату обеспечивает безопасность коммерческой фирме.	44,5	49,1
11	Репетитор при подготовке для поступления в ВУЗ гарантирует поступление независимо от качества подготовки	39,9	45,3
12	Студент вручает экзаменатору бутылку коньяка или коробку конфет для получения хорошей оценки	38,1	41,3
13	Чиновник принимает приглашение бизнесмена поужинать в ресторане после решения этим чиновником проблемы бизнесмена	29,1	40,4
14	Чиновник устраивает на работу к себе в ведомство своего родственника	24,3	33,9
15	Чиновник устраивает жену на работу в фирму, работу которой он контролирует в рамках своих обязанностей	24,2	32,7

Точно такой же вопрос задавался в этих исследованиях Фонда ИНДЕМ и бизнесменам. В Таблице 4.6.2. приведены данные их ответов на этот вопрос, который приводится в формулировке исследования 2005 года. Для наглядности в этой таблице ситуации отсортированы по убыванию уровня их вреда в соответствии с ответами респондентов-бизнесменов в исследования 2005 года. По данным исследования 2004 года упорядочение должно быть несколько иным, но в обоих исследованиях коррупционные ситуация, связанная с ГИА (ГИБДД), а именно – «инспектор ГАИ останавливает машину с сильно пьяным водителем, но за вознаграждение отпускает его» – считается бизнесменами одной из самых вредных. В исследовании 2005 года по уменьшению вредности эта ситуация занимает 2 позицию, а в исследовании 2004 года – первую из 15, предложенных для оценки. Следовательно, бизнесмены оценивают потенциально коррупциогенную ситуацию, связанную с ГАИ (ГИБДД), в среднем как более вредную для общества в сравнении с большинством граждан. Необходимо отметить, что бизнесмены много менее опасной ситуацию, тоже связанную с действиями сотрудников МВД РФ, когда «сотрудник милиции за неформальную плату обеспечивает безопасность коммерческой фирме». Для бизнесменов эта последняя ситуация, видимо, стала настолько привычной, что их оценки её уровня опасности существенно ниже тех, которые дали этой же ситуации граждане.

Таблица 4.6.2. Частоты (в процентах) выбора ответов «Это очень вредно» на вопрос: «Ниже приведен список различных ситуаций. Оцените их с точки зрения негативных последствий для общества» бизнесменами в исследованиях Фонда ИНДЕМ 2004 и 2005 годов

№	Описания ситуаций	2004	2005
1	Судья решает хозяйственный спор между двумя фирмами в пользу той, которая дала взятку	84,7	89,7

2	Инспектор ГАИ останавливает машину с сильно пьяным водителем, но за вознаграждение отпускает его	88,1	88,6
3	В сельской местности администрация грозит жителям не завезти корма, дрова, уголь и т.п., если жители не проголосуют как нужно	84,3	86,9
4	Крупный руководитель звонит судье и дает указание, как нужно решить рассматриваемое дело	81,3	86,8
5	Депутат законодательного органа голосует в поддержку законопроекта, получив за это вознаграждение	84,7	83,8
6	Хулиган за взятку освобождается от наказания (15 суток)	73,5	70,1
7	Фирма получает заказ от органа власти на строительство по цене в два раза большей, чем принято на рынке строительства	56,0	64,8
8	Чтобы ускорить принятие решения по регистрации фирмы, предприниматель приносит чиновнику подарок	29,9	37,5
9	Репетитор при подготовке для поступления в ВУЗ гарантирует поступление независимо от качества подготовки	34,7	36,5
10	Врач за вознаграждение выдает больничный лист	24,3	35,4
11	Сотрудник милиции за неформальную плату обеспечивает безопасность коммерческой фирме.	23,9	35,1
12	Студент вручает экзаменатору бутылку коньяка или коробку конфет для получения хорошей оценки	25,7	32,4
13	Чиновник принимает приглашение бизнесмена поужинать в ресторане после решения этим чиновником проблемы бизнесмена	22,4	28,1
14	Чиновник устраивает жену на работу в фирму, работу которой он контролирует в рамках своих обязанностей	18,3	25,5
15	Чиновник устраивает на работу к себе в ведомство своего родственника	22,0	24,1

Коррупциогенная ситуация, связанная с ГАИ (ГИБДД) заняла среди аналогичных ситуаций лидирующие позиции по уровню вредности для общества. Это означает, что граждане и бизнесмены считают возможную коррупцию в такой ситуации одной из самых опасных для общества. Следовательно, большинство граждан и бизнесменов понимают, что даже при условии, что с помощью коррупции такую ситуацию с ГАИ (ГИБДД) будет легче решить конкретному гражданину, последствия такого решения могут быть опасными для общества.

Про те же самые ситуации далее в исследованиях спрашивалось, не являются ли они случаями коррупции. Иначе говоря, респондентов просили оценить, усматривают ли они проявления коррупции в этих ситуациях. В Таблице 4.6.3. приводятся частоты в процентах выбора гражданами вариантов ответов о том, что эти ситуации точно являются случаями коррупции. В этой таблице ситуации отсортированы по убыванию уровней оценок их респондентами как коррупционных по данным исследования 2005 года.

В обоих исследованиях коррупционная ситуация, связанная с ГАИ (ГИБДД), заняла 5 место из 15 по уровню уверенности респондентов-граждан в том, что этот случай является случаем коррупции. При этом в самой формулировке о том, что «инспектор ГАИ останавливает машину с сильно пьяным водителем, но за вознаграждение отпускает его», ясно указано, что инспектор ГАИ отпускает пьяного водителя за взятку. Но для примерно 24-26% респондентов этот случай не столь очевидно является случаем совершения коррупционного действия. Граждане этот случай примерно на 10% чаще оценивают как опасный для общества, чем как имеющий признаки коррупции.

Таблица 4.6.3. Частоты (в процентах) выбора ответов «Это точно случай коррупции» на вопрос: «Как Вы считаете, являются или не являются эти же ситуации случаями коррупции?» гражданами в исследованиях Фонда ИНДЕМ 2004 и 2005 годов

№	Описание ситуаций	2004	2005
1	Судья решает хозяйственный спор между двумя фирмами в пользу той, которая дала взятку	86,5	89,0
2	Депутат законодательного органа голосует в поддержку законопроекта, получив за это вознаграждение	82,1	85,5
3	Крупный руководитель звонит судье и дает указание, как нужно решить рас-	78,3	84,1

	сматриваемое дело		
4	В сельской местности администрация грозит жителям не завезти корма, дрова, уголь и т.п., если жители не проголосуют как нужно	82,8	82,8
5	Инспектор ГАИ останавливает машину с сильно пьяным водителем, но за вознаграждение отпускает его	74,1	76,8
6	Хулиган за взятку освобождается от наказания (15 суток)	74,3	70,5
7	Фирма получает заказ от органа власти на строительство по цене в два раза большей, чем принято на рынке строительства	61,3	67,3
8	Чтобы ускорить принятие решения по регистрации фирмы, предприниматель приносит чиновнику подарок	54,3	56,7
9	Сотрудник милиции за неформальную плату обеспечивает безопасность коммерческой фирме.	52,3	52,1
10	Врач за вознаграждение выдает больничный лист	53,0	50,8
11	Чиновник принимает приглашение бизнесмена поужинать в ресторане после решения этим чиновником проблемы бизнесмена	36,7	42,5
12	Репетитор при подготовке для поступления в ВУЗ гарантирует поступление независимо от качества подготовки	49,4	40,6
13	Студент вручает экзаменатору бутылку коньяка или коробку конфет для получения хорошей оценки	46,2	38,0
14	Чиновник устраивает на работу к себе в ведомство своего родственника	28,9	29,8
15	Чиновник устраивает жену на работу в фирму, работу которой он контролирует в рамках своих обязанностей	27,8	28,5

Точно так же в этих исследованиях Фонда ИНДЕМ ставился вопрос и перед бизнесменами. В Таблице 4.6.4. приводятся частоты в процентах выбора бизнесменами ответов о том, что 15 коррупциогенных ситуаций точно являются случаями коррупции. В этой таблице ситуации отсортированы по убыванию уровней оценок их респондентами как коррупционных по данным исследования 2005 года.

В обоих исследованиях коррупционная ситуация, связанная с ГАИ (ГИБДД), заняла 5 место из 15 по уровню уверенности респондентов-бизнесменов в том, что этот случай является случаем коррупции. В этом оценки бизнесменов схожи с оценками граждан, но в сравнении с гражданами бизнесмены несколько реже усматриваются коррупцию в этом случае. По-видимому, для бизнесменов такой стиль взаимодействия водителей с инспекторами ГАИ (ГИБДД) ещё привычнее, чем для граждан. И хотя в самом описании случая, который необходимо было оценить респондентам ясно указано, что инспектор ГАИ отпускает пьяного водителя за взятку – «инспектор ГАИ останавливает машину с сильно пьяным водителем, но за вознаграждение отпускает его» – примерно 27-29% респондентов-бизнесменов не готовы признать очевидность совершения коррупционных действий обеими сторонами взаимодействия в этом случае. У респондентов-бизнесменов получился ещё больший, чем у респондентов-граждан, разрыв между признанием такого случая опасным для общества и имеющим признаки коррупции: этот разрыв у бизнесменов составил 16-17% против примерно 10% у граждан.

Таблица 4.6.4. Частоты (в процентах) выбора ответов «Это точно случай коррупции» на вопрос: «Как Вы считаете, являются или не являются эти же ситуации случаями коррупции?» бизнесменами в исследованиях Фонда ИНДЕМ 2004 и 2005 годов

№	Описание ситуаций	2004	2005
1	Судья решает хозяйственный спор между двумя фирмами в пользу той, которая дала взятку	88,8	88,5
2	Депутат законодательного органа голосует в поддержку законопроекта, получив за это вознаграждение	87,3	87,5
3	Крупный руководитель звонит судье и дает указание, как нужно решить рассматриваемое дело	81,0	80,3
4	В сельской местности администрация грозит жителям не завезти корма, дрова, уголь и т.п., если жители не проголосуют как нужно	74,3	73,8
5	Инспектор ГАИ останавливает машину с сильно пьяным водителем, но за	72,4	71,0

	вознаграждение отпускает его		
6	Фирма получает заказ от органа власти на строительство по цене в два раза большей, чем принято на рынке строительства	65,7	70,5
7	Хулиган за взятку освобождается от наказания (15 суток)	70,1	62,1
8	Чтобы ускорить принятие решения по регистрации фирмы, предприниматель приносит чиновнику подарок	46,3	45,9
9	Сотрудник милиции за неформальную плату обеспечивает безопасность коммерческой фирме.	40,7	42,8
10	Врач за вознаграждение выдает больничный лист	37,7	36,3
11	Репетитор при подготовке для поступления в ВУЗ гарантирует поступление независимо от качества подготовки	41,8	32,5
12	Чиновник принимает приглашение бизнесмена поужинать в ресторане после решения этим чиновником проблемы бизнесмена	29,5	30,4
13	Студент вручает экзаменатору бутылку коньяка или коробку конфет для получения хорошей оценки	31,3	25,9
14	Чиновник устраивает жену на работу в фирму, работу которой он контролирует в рамках своих обязанностей	20,5	21,1
15	Чиновник устраивает на работу к себе в ведомство своего родственника	17,2	19,2

Анализ соотношения оценок респондентами коррупционных ситуаций как вредные и как ситуации коррупции показывает привычность взяток во взаимодействиях с инспекторами ГАИ (ГИБДД) примерно для четверти, как граждан, так и бизнесменов. Это способствует формированию социальной ситуации, в которой уже почти четверть граждан и бизнесменов не видит коррупции даже в том, что пьяный водитель будет продолжать управлять автомобилем, а инспектор ГАИ (ГИБДД) за разрешение ему делать это получит вознаграждение. По российскому законодательству такой случай формально юридически является случаем коррупции, но не все граждане, бизнесмены и инспектора ГИБДД способны чётко определять признаки коррупционных действий в таких ситуациях, даже понимая их вредность. А эта неспособность в свою очередь создаёт дополнительные трудности в доказательстве фактов коррупции во взаимодействиях граждан и бизнесменов с инспекторами ГИБДД, препятствует неотвратимости наказания за такую коррупцию в нашей стране.

4.7. Оценки рынка бытовой коррупции в деятельности милиции и ГИБДД

В этом разделе приводятся результаты исследований коррупции Фонда ИНДЕМ, основанные на формализованных анкетных опросах на репрезентативной всероссийской выборке: 2001 года – по заказу Мирового Банка, 2005 года – собственное исследование Фонда ИНДЕМ без внешнего заказчика, 2010 года – по заказу Минэкономразвития РФ, выполненному совместно с Фондом «Общественное мнение».

В этих исследованиях Фонда ИНДЕМ проводилось углублённое изучение параметров рынков специфических коррупционных услуг, которые органы власти и управления оказывают гражданам за взятки. Эти рынки можно назвать рынками бытовой коррупции, потому что на них граждане решают чаще всего свои бытовые проблемы, а бытовая коррупция понимается как коррупция во взаимоотношениях граждан с представителями органов власти и должностными лицами. Рынками деловой коррупции можно назвать рынки, на которых органы власти и управления оказывают за взятки услуги бизнесменам. При этом необходимо учитывать, что рынками бытовой и деловой коррупции не исчерпываются все финансовые операции, которые можно отнести к коррупционным. Но в исследованиях Фонда ИНДЕМ изучались количественные параметры рынков только бытовой и деловой коррупции.

В настоящем разделе представлены результаты сравнительных расчётов рынка бытовой коррупции в милиции и ГИБДД. В анкетах исследований коррупции Фонда ИНДЕМ 2001, 2005 и 2010 годов для граждан задавалось несколько однотипных вопросов о 14 ситуациях, связанных с возможными коррупционными способами решения их проблем. Среди них была ситуация получения помощи и защиты в милиции, а также

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции урегулирования проблем с автоинспекцией. Это не весь рынок бытовой коррупции в в милиции и ГИБДД, а только некоторая, хотя и важная его часть.

В Таблице 4.7.1. приведены некоторые частотные характеристики рынка бытовой коррупции в милиции и ГИБДД только по указанным двум ситуациям, но в динамике с 2001 по 2005 год.

В Таблице 4.7.1. столбцы имеют следующие значения:

1. Риск коррупции – это доля случаев попадания в коррупционную ситуацию, среди всех случаев обращения гражданина к государству с целью решения той или иной своей проблемы. Риск коррупции может рассматриваться как индикатор интенсивности коррупционного давления власти на граждан.
2. Спрос на коррупцию – это готовность граждан давать взятку. Этот спрос измеряется долей случаев, в которых попавший в коррупционную ситуацию гражданин дает взятку. Спрос на коррупцию может рассматриваться в качестве индикатора готовности граждан использовать взятки для решения своих проблем. Иначе говоря, спрос на коррупцию может быть индикатором готовности граждан поддаться коррупционному давлению со стороны чиновников.

Анализ данных исследований коррупции 2001, 2005 и 2010 годов показывает, что риск коррупции при урегулировании ситуации с ГИБДД в первой половине прошедшего десятилетия был близок к 60%, но затем несколько снизился до 52,4%. Но такое снижение риска коррупции было связано с общим снижением этого показателя по всем рынкам бытовой коррупции. Даже при некотором снижении риска коррупции при урегулировании ситуации с ГИБДД в таких ситуациях и в 2005 году, и в 2010 году риск коррупции был наибольшим среди всех проанализированных рынков коррупции.

Риск коррупции при получении помощи и защиты в милиции за те же годы менялся иначе. В первой половине прошедшего десятилетия он существенно вырос с 27,4% до 40,2%, но оставался меньшим, чем в ГИБДД. Во второй половине этого десятилетия риск коррупции при получении помощи и защиты в милиции существенно снизился, и в 2010 году составлял 26,3%, что ниже среднего уровня по всем проанализированным рынкам бытовой коррупции. Следовательно, динамика изменения риска коррупции в ГИБДД и в милиции существенно отличаются: в 2005 году риск коррупции и в ГИБДД, и в милиции превышал средний, а в 2010 году риск коррупции в ГИБДД остался самым высоким для граждан, а в милиции снизился ниже среднего уровня.

Готовность платить взятки ГИБДД и милиции с 2001 к 2005 году снизилась в соответствии с общей тенденцией её снижения в среднем по всем рынкам бытовой коррупции. Но характерно, что снижение этой готовности в ГИБДД оказалось существенно меньшей средней, а в милиции – примерно равной средней по рынкам бытовой коррупции. Но даже при снижении уровня этого показателя, и в 2001, и в 2005 году готовность граждан платить взятки в коррупционных ситуациях взаимодействий с ГИБДД оставалась самой высокой из всех проанализированных рынков бытовой коррупции.

К 2010 году уровень готовности граждан платить взятки в коррупционных ситуациях взаимодействий с ГИБДД и милицией изменился по-разному. Во взаимодействиях с ГИБДД готовность платить взятки несколько выросла, но главное – осталась самой высокой среди всех проанализированных рынков бытовой коррупции. Во взаимодействиях с милицией такая готовность существенно снизилась и стала меньше средней по всем проанализированным рынкам бытовой коррупции. Следовательно, граждане существенно медленнее, чем в среднем по милиции и по всем рынкам бытовой коррупции отказываются платить взятки в ГИБДД, а сама эта служба прямо или косвенно сильнее других органов власти в нашей стране вынуждает граждан платить взятки.

В соответствии с результатами проведённых исследований можно сделать вывод о том, что ГИБДД сохраняет высокий уровень коррупционного давления на граждан, а милиция – его усилила с 2001 к 2005 году, а в последующие пять лет - снижала. При этом граждане стали чаще отказываться давать взятки и в милиции, и в ГИБДД, но в ГИБДД доля таких отказов существенно меньше, чем в милиции в целом. Следовательно, российские граждане существенно чаще, чем в милиции, не видят иных способов решить проблемы с ГИБДД, как с помощью взяток. Причины отказов граждан от дачи взяток в милиции и в ГИБДД необходимо специально изучать в последующих исследованиях. По результатам уже проведённых исследований можно сформулировать гипотезу, что отказы граждан от дачи взяток в милиции и в ГИБДД связаны, чаще всего, либо с их желаниями противодействовать коррупции, либо с невозможностью давать взятки необходимых размеров в связи с имеющимся у них низким уровнем благосостояния.

Таблица 4.7.1. Частотные характеристики специальных рынков бытовой коррупции, связанных с милицией и ГИБДД, в динамике по данным опросов граждан Фондом ИНДЕМ в 2001, 2005 и 2010 годах: риск коррупции и готовность платить взятки.

Проблема (или соответствующий рынок бытовой коррупции)	Риск коррупции			Спрос на коррупцию (готовность платить)		
	2001	2005	2010	2001	2005	2010
Получить помощь и защиту в милиции	27,4	40,2	26,3	77,3	54,7	28,3
Урегулировать ситуацию с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, дорожное движение и т.п.)	59,3	59,6	52,4	86,0	68,9	69,3
В среднем по всем рынкам	25,7	35,0	28,9	74,7	53,2	47,3

Некоторую конкретизацию гипотез о причинах снижения уровня готовности граждан давать взятки в милиции и ГИБДД можно получить из анализа динамики объёмов рынка бытовой коррупции в этих органах власти и размеров взяток на этом рынке.

Сведения об объёмах рынка бытовой коррупции в милиции и ГИБДД по данным исследований 2001, 2005 и 2010 годов представлены в Таблице 4.7.2. В этой таблице приводится дополнительный показатель – доля от общего рынка бытовой коррупции, который определяется как отношение объёма конкретного рынка к сумме объёмов всех исследовавшихся рынков бытовой коррупции.

С 2001 к 2005 году в среднем объём всех проанализированных рынков бытовой коррупции вырос незначительно, примерно на 6,6%, что вполне сравнимо с уровнем инфляции за тот же период. За следующие 5 лет с 2005 к 2010 году общий объём тех же рынков вырос чуть больше, на 7,9%, но и этот показатель близок к уровню инфляции за тот же период. Объёмы рынков коррупции в ГИБДД и в милиции за те же периоды менялись иначе. Объём рынка бытовой коррупции в милиции постоянно рос: с 2001 к 2005 году примерно на 41%, а с 2005 к 2010 году – примерно в 12,8 раз, т.е. существенно более высоким темпом. Объём рынка бытовой коррупции в ГИБДД с 2001 к 2005 году снизился примерно на 29,1%, а с 2005 к 2010 году – вырос примерно в 3,1 раз. При этом в течение всего периода с 2001 по 2010 годы объём рынка бытовой коррупции в ГИБДД существенно превышал объём аналогичного рынка в милиции.

В исследованиях Фонда ИНДЕМ в связи с ограничениями ресурсов, в первую очередь, финансовых и временных, не удалось выяснить причины столь существенных различий в динамике развития рынков бытовой коррупции в милиции и в ГИБДД. Наиболее вероятной представляются следующие гипотезы. Взятки в милиции даются гражданами, в первую очередь, для обеспечения собственной безопасности и безопасности своих семей, родственников и друзей. Существенный рост объёма даваемых в милиции взяток означает существенное снижение безопасности граждан, которую они пытаются восстановить с помощью неформальных отношений с представителями милиции. ГИБДД только формально занята обеспечением безопасности на дорогах, для граждан

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции эта служба ассоциируется скорее с постоянными поборами на дорогах. С 2001 к 2005 году по разным причинам, в том числе, и потому, что граждане получили возможность защиты своих прав во взаимоотношениях с ГИБДД в мировых судах, рынок взяток в этой службе стал снижаться. В этой ситуации руководство ГИБДД предприняло немало усилий для восстановления рынка взяток на дорогах. При декларациях о необходимости повышения уровня безопасности на дорогах с 2005 по 2010 годы постоянно менялись правила дорожного движения, нормы в них оставались весьма неопределёнными, но при этом повышались размеры штрафов за нарушения их норм, а легально заплатить эти штрафы было довольно сложно. В результате гражданам на дорогах становилось всё выгоднее платить взятки ГИБДД, что подтверждается высоким риском коррупции, высокой готовностью платить взятки и троекратным ростом объёма рынка бытовой коррупции в ГИБДД с 2005 к 2010 году. Следовательно, коррупционное давление ГИБДД на граждан является в настоящий период очень сильным, и большинство граждан неспособны ему сопротивляться. Избавлены от коррупционного давления ГИБДД только те граждане, которые не водят автомобили и редко ездят на них по российским дорогам в качестве пассажиров.

Таблица 4.7.2. Динамика годовых объемов специальных рынков бытовой коррупции. Приводятся данные исследований Фонда ИНДЕМ 2001, 2005 и 2010 годов только по рынкам бытовой коррупции в милиции и ГИБДД.

Проблема (или соответствующий рынок бытовой коррупции)	Объем рынка (млн. рублей)			Доля от общего рынка		
	2001	2005	2010	2001	2005	2010
Получить помощь и защиту в милиции	898	1265	16211	0,011	0,010	0,099
Урегулировать ситуацию с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, дорожное движение и т.п.)	11051	7835	24436	0,130	0,061	0,149
Всего по всем рынкам	84750	129003	164221	1	1	1

Дополнительную информацию о взяточничестве в милиции и ГИБДД могут дать вычисленные по результатам исследований 2001, 2005 и 2010 годов значения средних взяток на соответствующих рынках бытовой коррупции, которые приведены в следующей Таблице 4.7.3. В этой таблице указаны также ранги размеров взяток, т.е. их номера, полученные при упорядочении размеров взяток по убыванию по всем 14 проанализированным рынкам бытовой коррупции. Например, в 2010 ранг 1 приписан самой большой средней взятке в размере 19333 рубля, соответствующей ситуации решения проблем с призывом на военную службу, а ранг 14 – самой малой в размере 1891 рубль, соответствующей ситуации решения проблем с социальными выплатами: оформление прав, перерасчёт и т.п.

В соответствии с данными исследований с 2001 к 2005 году средний размер взяток на рынке бытовой коррупции в ГИБДД немного вырос, а в милиции существенно снизился. На обоих этих рынках бытовой коррупции в 2005 году размеры взяток стали сравнительно невысокими, если их сравнивать со средним уровнем размером взятки в целом по всем проанализированным таким рынкам: в милиции ранг средней взятки стал равным 12, а в ГИБДД – 13 из 14 возможных. Но в 2010 году размеры взяток в этих органах власти существенно выросли: в милиции – в 13,5 раз с 2005 года и стал составлять в среднем 12571 рубль, а в ГИБДД – в 2,7 раза и стал составлять в среднем 2445 рублей. Сопоставление этих данных с приведёнными выше уровнями готовности граждан платить взятки в милиции и в ГИБДД приводит к подтверждению вывода о существенно различающихся стратегиях поведения представителей этих органов власти на рынках бытовой коррупции. В милиции граждане к 2010 году всё меньше демонстрировали готовность платить взятки, а её представители увеличением размера взяток пытались сохранить объём рынка этих взяток. И необходимо отметить, что им

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции это удалось, более того, объём рынка бытовой коррупции в милиции с 2005 к 2010 году вырос примерно в 12,8 раз.

Но и стратегия поведения представителей ГИБДД на своём рынке бытовой коррупции оказалась успешной: размер взятки повысился за тот же период в 2,7 раза, но остался примерно в 2,1 раза ниже среднего по всем проанализированным рынкам бытовой коррупции с сохранением почти на неизменном уровне готовности граждан эти взятки давать. Поэтому объём рынка бытовой коррупции в ГИБДД вырос в 3,1 раз, что по темпу меньше, чем в милиции, но существенно обогнал рынок бытовой коррупции в милиции по объёму. В 2010 году объём рынка бытовой коррупции в ГИБДД стал вторым по объёму, уступая только рынку взяток для получения бесплатной медицинской помощи. При этом в 2005 году объём рынка бытовой коррупции в ГИБДД был шестым среди всех проанализированных рынков бытовой коррупции. Следовательно, по объёму взяточничества в ГИБДД с 2005 к 2010 году существенно выросло, и стало одним из ведущих из всех проанализированных рынков бытовой коррупции.

Таблица 4.7.3. Динамика средних размеров взяток в рублях по данным исследований 2001, 2005 и 2010 годов по ГИБДД, милиции и в целом по всем рынкам бытовой коррупции.

Проблема (или соответствующий рынок бытовой коррупции)	2001 год		2005 год		2010 год	
	величина	ранг	величина	ранг	величина	ранг
Получить помощь и защиту в милиции	1715	6	930	12	12571	4
Урегулировать ситуацию с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, дорожное движение и т.п.)	896	10	920	13	2445	12
В среднем по всем рынкам	1817		2780		5285	

Подтверждается рост коррупции в милиции и ГИБДД динамикой интенсивности взяточничества в них, т.е. среднего числа взяток в год, приходящихся на одного производного взяткодателя. Эта информация для милиции, ГИБДД и в целом по всем 14 проанализированным рынкам бытовой коррупции приведена в Таблице 4.4.4. В этой таблице указаны также ранги этих интенсивностей, т.е. их номера, полученные при упорядочении интенсивностей взяточничества по убыванию по всем 14 проанализированным рынкам бытовой коррупции. Например, в 2010 ранг 1 приписан самой высокой интенсивности, соответствующей ситуациям взаимодействий граждан с пенсионными службами: оформления, перерасчёта пенсий и т.п. Ранг 14 в 2010 году приписан самой малой интенсивности, соответствующей взаимодействиям по получению нужной работы или продвижения по службе.

В 2001 году интенсивность взяточничества в милиции была выше средней, а в ГИБДД – ниже средней, но довольно высокой. В 2005 году интенсивность взяточничества в милиции существенно снизилась, а в ГИБДД наоборот стала самой высокой из всех проанализированных рынков бытовой коррупции. В 2010 году интенсивность взяточничества в милиции снова выросла, стала второй по значению после взаимодействий с пенсионными службами, но не достигла уровня 2001 года. В ГИБДД в 2010 году интенсивность взяточничества несколько снизилась, стала самой низкой за весь период наблюдений, но осталась, тем не менее, четвёртой по значению. В итоге получилось, что те, кто дают взятки в милиции делают это 1-2 раза в год, а те, кто дают взятки в ГИБДД делают это примерно 1 раз в год.

По данным Таблицы 4.7.4. интенсивность взяточничества в 2010 году и в милиции, и в ГИБДД существенно превышает её средний размер по всем проанализированным рынкам бытовой коррупции. Следовательно, взяточничество в этих органах власти, в частности, в ГИБДД, встречается много чаще, чем в целом по всем рынкам бытовой коррупции.

Таблица 4.7.4. Динамика интенсивностей дачи взяток, т.е. среднее число взяток в год, даваемое одним взятодателем по данным исследований 2001, 2005 и 2010 годов по ГИБДД, милиции и в целом по всем рынкам бытовой коррупции.

Проблема (или соответствующий рынок бытовой коррупции)	2001 год		2005 год		2010 год	
	величина	ранг	величина	ранг	величина	ранг
Получить помощь и защиту в милиции	1,787	2	0,809	11	1,488	2
Урегулировать ситуацию с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, дорожное движение и т.п.)	1,089	5	1,120	1	0,969	4
В среднем по всем рынкам	1,190		0,882		0,761	

Анализ рынков бытовой коррупции показывает, что и в 2005, и в 2010 году риск коррупции и готовность платить взятки в ГИБДД были самыми высокими среди всех проанализированных рынков бытовой коррупции. Интенсивность взяточничества в ГИБДД в 2005 году была самой высокой из всех рынков бытовой коррупции, а в 2010 году – существенно превышала средний уровень. Объем рынка бытовой коррупции в ГИБДД в 2010 году вырос до второго по объёму среди всех проанализированных. Поэтому при сравнительно невысоком размере средней взятки, уровень коррупции в ГИБДД следует оценивать как высокий и превышающий уровень коррупции в других подразделениях милиции, оказывающих услуги гражданам.

Этот вывод подтверждается результатами опроса экспертов, приведённого в автореферате кандидатской диссертации Д.С. Сухова, в соответствии с которым «среди подразделений милиции общественной безопасности наиболее подвержены коррупции сотрудники ГИБДД (53,4%). За ними следуют сотрудники патрульно-постовой службы – 30,9% и участковые уполномоченные милиции – 12,5%» Кроме того, автор указывает, что «в ходе опроса бывших сотрудников правоохранительных органов, отбывающих наказание, свыше 70% респондентов назвали ГИБДД самым коррумпированным подразделением органов внутренних дел» (Сухов, 2009, с. 12).

В дальнейших исследованиях было бы желательно более детально проанализировать ситуацию на рынке бытовой коррупции в ГИБДД, разделив его на сегменты, соответствующие отдельным полномочиям этой службы. Такой более детальный анализ позволил бы точнее описать тенденции и динамику развития этого рынка. В частности, вполне обоснованной представляется гипотеза о том, что рост размеров штрафов водителям на дорогах, который происходит в последние несколько лет, должен приводить к росту средних размеров взяток при соответствующих нарушениях правил дорожного движения, а как следствие – к росту общего объёма рынка бытовой коррупции в ГИБДД.

4.8. Коммерциализация служебной деятельности в полиции

В настоящем разделе приводятся результаты многолетнего социологического исследования неформальной экономической активности милиции постсоветской России, осуществляющегося с 2000 года коллективом авторов, работающих в НИУ ВШЭ. В этот коллектив в разные периоды реализации проекта входили: Ю.С. Денисова (Увицкая), А.Е. Дубова, О.А. Коленникова, Л.Я. Косалс, Р.В. Рывкина, Ю.А. Симагин.

Экономическая деятельность работников правоохранительных органов, в первую очередь, милиции в этом исследовании изучалась методами анкетных опросов и полуструктуризованных личных интервью с работниками правоохранительных органов. Использовались также литературные данные и эмпирические исследования коррупции и теневой деятельности в милиции, а теперь – в полиции России. Предметом исследования были средства и способы зарабатывания ими денег, их участие в частном бизнесе и влияние на разрешение деловых конфликтов (Дубова, Косалс, 2012; Косалс, 2005).

Анкетирование по этому исследованию в 2000 году проводилось в 8 регионах России: в Москве, Краснодарском крае, Московской, Иркутской, Нижегородской, Ростовской, Омской и Воронежской областях. Выборка анкетного опроса составила 2209 респондентов. Особенность проведенного анкетирования работников милиции состояла в том, что респондентам задавались не «лобовые» вопросы об их личном участии в бизнес-активности, а вопросы о том, каковы ее масштабы и причины в милиции в целом, в их городе, подразделении, что позволяет получить более или менее достоверные данные о деятельности ближайшего окружения опрошенного. Кроме того, анализировалась статистическая информация о преступности, работе правоохранительных органов и социально-экономической ситуации в различных регионах страны. Также изучались материалы прессы и информация об экономической деятельности милиции, собранная из Интернета (Косалс, 2005).

В этом исследовании служба ГИБДД специально не выделялась как отдельный объект исследования, но многие характеристики ГИБДД, полученные в ходе этого исследования, показали существенную специфику этой службы в МВД РФ.

В результате проведенного исследования по уровню масштабов коммерческой деятельности работников милиции, обследованные регионы были разделены на две группы: высококоммерциализированные (Москва и Московская область) и среднекоммерциализированные (все остальные). Регионы, которые можно было бы отнести к низкокоммерциализированным, не были выявлены. В первой группе регионов в рабочее время заняты дополнительной работой почти половина; в свободное время - 3/4 (в Москве) и 2/3 работников (в Московской области). Во второй группе регионов занимаются этим в рабочее время 17-22% опрошенных, в свободное - 36-45% (Коленникова, 2004, с. 75).

В последующие годы коммерциализация деятельности милиции возрастала. По результатам опроса Левады-Центра, проведенный в 2006 году, в неформальную экономическую деятельность были вовлечены уже свыше 80% милиционеров. При этом не все дополнительные источники их доходов были нелегальными: 58% подрабатывали охранниками, 36% – таксистами. Были и признания в полулегальных доходах от представления неформальных услуг частным лицам и организациям. Но немало было и милиционеров, прямо нарушавших закон, получая штрафы с нарушителей без соответствующего оформления (17%), взятки и подношения (14%). При этом злоупотребления, связанные с использованием служебного положения для получения неформальных дополнительных доходов и осуществления коррупционных действий более характерны для опытных и квалифицированных сотрудников, в первую очередь, районных отделений милиции и следственных отделов, а также ГИБДД (Гудков, 2006, с. 68-69).

В 2001 году по данным исследователей из НИУ ВШЭ большая доля доходов милиционеров имела коррупционное происхождение (80%). За последующие четыре года выросло давление милиции на частный бизнес, а в соответствии с исследованием Фонда ИНДЕМ 2010 года вырос и уровень бытовой коррупции во взаимоотношениях милиции и граждан¹⁸. При этом с 2009 года возможности получения милиционерами неформальных доходов стали сокращаться, на что указали 32% участвовавших в опросе НИУ ВШЭ сотрудников милиции. В том же опросе указали на рост таких возможностей много меньше милиционеров – 7%. По-видимому, это произошло вследствие усиления в последние годы контроля, о чём сообщили в опросе сотрудников милиции 67 % респондентов. Но, несмотря на усиление контроля, распространённость получения дополнительных неформальных доходов милиционерами осталась довольно высокой, что

¹⁸ Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации (на основании результатов социологического исследования, проведенного во втором полугодии 2010 г.) Министерство экономического развития Российской Федерации. Общероссийский общественный фонд «Общественное мнение». Москва, 2011 год. С. 24-31. (http://www.indem.ru/corrupt/doklad_cor_INDEM_FOM_2010.pdf)

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции отметили в этом опросе около половины респондентов. Чаще всего такие доходы получают сотрудники ГИБДД (47%), отделов по борьбе с экономическими преступлениями (35%) и криминальной милиции (23%) (Дубова, Косалс, 2012, с. 177).

Исследователи выявили специализацию подразделений и служб милиции по видам осуществляемой коммерческой деятельности в рабочее время. Оказалось, что для ГИБДД наиболее распространены охрана различных коммерческих структур и платные услуги за оформление документов (помимо государственной пошлины), а менее распространены, но тоже осуществляются – транспортные услуги, извоз (Косалс, 2002, с. 40-41). Кроме того, неформальные доходы сотрудники ГИБДД получают от получения взятки вместо штрафов на дорогах.

Различия в специализации подразделений и служб милиции по видам коммерческой деятельности определяются более или менее объективно типами социальных групп, с представителями которых чаще всего контактируют милиционеры. Подразделение по борьбе с организованной преступностью и следствие постоянно контактируют с представителями преступного мира, которые сами ищут возможности предложить сотрудникам милиции неформальную оплату тех или иных незаконных услуг. Подразделения по борьбе с экономической преступностью, уголовного розыска, инспекций по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних и некоторые другие постоянно взаимодействуют с частным бизнесом и мелким криминалом, которые также нередко предлагают сотрудникам милиции неформальную оплату тех или иных незаконных услуг, как правило, в меньших размерах, чем в предыдущей группе. Третью группу составляют подразделения милиции, взаимодействующие обычно с отдельными гражданами, в частности, к ним относятся ГИБДД, участковые и некоторые другие службы. В целом оказалось, что неформальные доходы легче находить сотрудникам первой группы подразделений милиции, сложнее второй, ещё сложнее третьей. И, кроме того, в первой и второй группах дополнительные доходы, как правило, выше, чем в третьей. Тем не менее, для сотрудников ГИБДД в сложившейся в нашей стране ситуации не легко, но вполне возможно найти дополнительные доходы, как в рабочее, так и в свободное от службы время. Фактически, это означает, что на рынке платных услуг милиции сложился устойчивый спрос, т.е. не только сами милиционеры ищут возможности получения дополнительных неформальных доходов, но и окружающая их социальная среда имеет устойчивый спрос на получение неформальных услуг от милиции, за которые эта социальная среда готова платить (Косалс, 2002, с. 43-47).

Сложившийся спрос на неформальные услуги милиции органы государственной власти пытаются уничтожить прямым запретом на дополнительную занятость работников МВД РФ, включая и ГИБДД. В ответ по данным проведенного исследования работники милиции этот запрет массово игнорируют. Об этом можно судить по ответам респондентов из милиции на вопрос анкеты: «Как Вы считаете, справедливо ли то, что государство запрещает работникам милиции подрабатывать?» Из них 44% ответили, что государственный запрет справедлив, а 56% – что он несправедлив. Такое отношение к исполнению государственного решения работниками милиции существенно способствует продолжению ими нарушения этого запрета (Коленникова, 2004, с. 78). Сильной мотивацией такого нарушения является то, что в целом оплата труда в милиции «не только занижена, но и неадекватна ответственности и характеру выполняемой работы. Значительное расхождение между размерами зарплат и теми суммами денег, которые им требуются для нормальной жизни, сотрудники милиции в значительной степени и компенсируют путем запрещенной государством коммерческой деятельности» (Коленникова, 2004, с. 82).

Полученные за последнее десятилетие данные привели исследователей к выводу о том, что «полицейская теневая деятельность приобрела сегодня такой масштаб, что представляет угрозу для российской экономической и политической системы. Она уже воспринимается как норма и самими офицерами полиции, и их руководителями, и

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции представителями исполнительной и законодательной власти, и населением. Наказывают за нее редко, и люди больше не удивляются, когда им приходится заплатить полицейскому за то, чтобы он занялся розыском угнанной машины или расследованием кражи» (Дубова, Косалс, 2012, с. 178). При этом вовлечённость полицейских в экономическую деятельность неблагоприятно сказывается на исполнении ими служебных обязанностей и представляет угрозу для государства и граждан в силу того, что в этой своей экономической деятельности полицейские используют право применения силы не в интересах государства и общества, а в собственных личных или частных интересах (Дубова, Косалс, 2012, с. 180).

Исследователи делают вывод о том, что «значительные масштабы коммерческой деятельности сотрудников милиции имеют, по крайней мере, два серьезных последствия. Во-первых, органы милиции приобретают относительно высокую степень автономии от других ветвей власти. Они научились зарабатывать сами, и государство теперь является далеко не единственным, а возможно зачастую и не главным их работодателем. Во-вторых, произошла спонтанная приватизация органов МВД. Теперь на них существенно влияют частные группировки, которые воздействуют на кадровые назначения, продвижение по службе, уровень реальных доходов, и, возможно, и на политику в сфере охраны порядка» (Коленникова, 2004, с. 78).

Исследователи оценивают коммерческую деятельность милиции как системную патологию, а потому считают, что необходимо создавать условия для постепенного прекращения коммерческой деятельности милиции. Но они отмечают отсутствие простого и быстрого решения этой проблемы. Причина в том, что экономическая активность работников милиции не является результатом отдельных ошибок и преступлений некоторых недобросовестных сотрудников, с которыми можно было бы справиться усилиями правоохранительных органов. Экономическая деятельность милиции не прекратится, если противодействовать ей только правовыми мерами. Исследователи считают, что для решения этой проблемы необходимо провозглашение курса на постепенное «отделение милиции от рынка», в ходе реализации которого необходимо было бы системно осуществить легализацию некоторых видов коммерческой деятельности, которые разрешены другим категориям работников, увеличение заработной платы сотрудников милиции, по крайней мере, до уровня, который сейчас обеспечивается с помощью её коммерческой деятельности, а также последовательную борьбу с незаконной и криминальной коммерческой деятельностью работников милиции (Коленникова, 2004, с. 82-83).

В современной России специальными исследованиями обнаружено масштабное вовлечение полиции в теневую экономическую деятельность, в нелегальный рынок услуг по обеспечению не только безопасности, но и получения незаконных доходов. Несмотря на прямой запрет, российские полицейские активно участвуют в самой разной легальной и нелегальной, даже криминальной коммерческой деятельности. Они оказывают частному бизнесу охранные услуги, юридическую поддержку, участвуют в рейдерских захватах, заводят или закрывают уголовные дела, продают служебную информацию и конфискованные товары, включая наркотики, занимаются рэкетом и прямым вымогательством. Нередко, но не всегда, такая деятельность полиции является коррупционной. При этом сложность анализа этого явления в том, что размыта граница между легальными и нелегальными рынками, особенно в транзитных странах, к которым относится Россия, характеризующихся неразвитыми социальными институтами и низкой правовой культурой (Дубова, Косалс, 2012, с. 175-176). Следует признать, что «в связи с высоким уровнем включенности полиции в теневую экономическую деятельность этот институт из инструмента поддержания образцов в известной мере превратился в структуру, дестабилизирующую общество. Иначе говоря, полиция показывает «плохой пример» гражданам, сама зачастую нарушая закон» (Там же, с. 176).

Исследователи пришли к выводу, что «бизнес-активность в полиции объясняется не аморальностью отдельных ее представителей – причины её лежат в системе управления, в тех отношениях, которые сложились в ее рамках», в существовании неформального консенсуса между полицией, другими органами власти и частным бизнесом. Этот консенсус заключается в том, что правительство экономит деньги государственного бюджета на финансировании полиции, но использует её для решений некоторых политических проблем: перераспределения собственности, поддержания контроля граждан, обеспечения необходимых результатов на выборах и т.п. При этом правительство разрешает в определённых рамках на практике экономическую активность полиции, компенсирующую недостаток её государственного финансирования. «Полицейские получают возможность основные усилия направлять на зарабатывание денег, а свои прямые обязанности выполнять спустя рукава: не регистрировать «неудобные» для них преступления, уделяя особое внимание тем делам, в которых заинтересованы власти или которые гарантируют «палки»». Одновременно, различные экономические группы получают возможности фактической приватизации полиции в той или иной степени, использования её возможностей, включая и применение насилия, в своих частных интересах (Там же, с. 183).

Исследователи указывают, что «такой консенсус – не результат специальных договоренностей полиции с властью или чей-то заговор. Он сложился «естественным» образом в процессе перехода России к рынку» (Там же, с. 183). А для того, чтобы этот консенсус перестал действовать и «приоритетом полицейской системы стало обеспечение безопасности граждан» (Там же, с. 183), необходимо способствовать формированию нового социального консенсуса с включением в него граждан и их объединений, организаций гражданского общества, заинтересованных в исполнении доверенных полиции государственных функций в соответствии с Конституцией РФ и международными нормами. В этом новом социальном консенсусе будет больше надежд на то, что правительство будет адекватно финансировать полицию, которая, руководствуясь поддерживаемым гражданским обществом моральным долгом и приоритетами общественного мнения, будет точно исполнять свои государственные функции, и не допустит использования своих полномочий в интересах частного бизнеса. Проблема только в том, что такой новый социальный консенсус, как и старый, может сформироваться только спонтанно, под воздействием различных факторов, на которые только и могут влиять те или иные социальные субъекты – органы власти, частный бизнес и объединения граждан.

4.9. Качественные оценки коррупции при исполнении отдельных полномочий ГИБДД

Проявления коррупции при исполнении службой ГИБДД отдельных полномочий изучались Фондом ИНДЕМ в 2007 году в проекте «Преодоление бюрократических барьеров в Федеральной миграционной службе МВД РФ и ГИБДД МВД РФ». Целями этого проекта были описания социальных практик граждан, которые они использовали в преодолении бюрократических барьеров, как в ФМС, так и в ГИБДД, а также возможности снижения уровня коррупции в этих практиках. Методами проведения исследования в этом проекте были личные полуформализованные интервью с гражданами и служащими этих ведомств, фокус-группы с гражданами и анализ дневников граждан, описывавших день за днём свои действия по преодолению бюрократических барьеров.

В связи с ограничениями по финансам и времени при выполнении этого проекта взяточничество при нарушении правил дорожного движения не было приоритетной темой исследования. Кроме того, по тем же ресурсным ограничениям не осуществлялись количественные оценки явлений коррупции при исполнении полномочий ГИБДД, поскольку такие оценки обычно выполняются по результатам анкетных опросов, а этот метод в данном проекте не было возможности применить. Тем не менее, в результате

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции выполнения этого проекта Фонду ИНДЕМ удалось выявить многие существенные особенности коррупции во взаимодействии граждан с ГИБДД при исполнении этой службой своих полномочий. Ниже в этом разделе приводятся описания наиболее распространённых схем совершения коррупционных действий в таких взаимодействиях.

Сдачи экзаменов на права управления транспортными средствами в проведённом исследовании редко описывалась гражданами, как проблемы для них. Такие экзамены проводятся после курса обучения правилам дорожного движения и вождению автомобилей в автошколах. Экзамен тоже состоит из двух частей: по правилам дорожного движения нужно, фактически, правильно выполнить несколько десятков тестовых заданий, а по вождению автомобилей – нужно продемонстрировать инструктору ГИБДД свои умения в этой области, как правило, на специальной площадке и на улицах населённых пунктов. В проведённом исследовании встретились свидетельства того, что тесты на знание правил дорожного движения учащимся автошкол сдавать намного легче, чем вождение, особенно, по улицам населённых пунктов. Нередко это объясняется тем, что эту часть экзамена принимает инспектор ГИБДД, который никак не связан с автошколой, что этот инспектор будет очень строгим, что навыки вождения у учащихся ещё слабые и т.п. Для решения этой проблемы инструкторы автошкол нередко предлагают учащимся взятку за сдачу экзамена по вождению. Не все учащиеся соглашались на это, и тогда они либо вообще не сдают экзамен по вождению, совершая ошибки особенно часто на улицах населённых пунктов, либо сдают эти экзамены не с первого, а со второго, третьего или большего числа раз.

Таким образом, дачи взяток инспекторам ГИБДД существенно облегчают сдачу экзаменов по вождению в автошколах. Те учащиеся автошкол, которые согласились дать взятки, сдавали эти экзамены даже при явной демонстрации своих неумений управлять автомобилями. В таких случаях инспекторы ГИБДД могли просто попросить, например, завести двигатели автомобилей и тронуться с места. И этого бывало достаточно для сдачи экзаменов по вождению автомобилей. Инструкторы автошкол нередко являются посредниками в сборе взяток за сдачу экзамена по вождению, потому что сами инспекторы ГИБДД денег в руки, как правило, не берут. А инструкторы автошкол иногда собирают деньги на взятки инспекторам ГИБДД прямо на занятиях в автошколах.

Получение водительских удостоверений практически не представляет проблем для граждан, которые прошли обучение в автошколах и сдали экзамены на права управления транспортными средствами. Единственными проблемами, которые, правда, не очень заботили граждан, которые описывали в проведённом исследовании, как они получали свои водительские удостоверения, были относительно длительные сроки ожиданий оформления водительских удостоверений. Но в проведённом исследовании не было свидетельств того, что после сданных экзаменов гражданам приходилось как-то мотивировать служащих ГИБДД для оформления водительских удостоверений. Хотя и медленно, но они выполняли свои функции в соответствии с установленной в ГИБДД процедурой.

Нередко, правда, в интервью утверждалось, что в России распространена практика простой покупки водительских удостоверений без сдачи каких-то экзаменов. Чаще всего, для покупки водительских удостоверений граждане обращаются к каким-то посредникам, которые за определённые деньги оформляют им соответствующие водительские удостоверения. Как происходит такое оформление, как это возможно без сдачи экзаменов, граждане не описывали, по-видимому, их заботил только сам результат – полученные водительские права.

Государственная регистрация, перерегистрация и снятие с регистрации транспортных средств – это очень схожие по процедурам решения проблемы граждан, и эти проблемы в проведённом исследовании получили у граждан неоднозначные оценки. С одной стороны, порядок действий при регистрации, перерегистрации и снятии с учёта

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции довольно чёткий и понятный, он почти всегда выполняется служащими ГИБДД. Но, с другой стороны, почти всегда для получения регистрации, перерегистрации и снятия с учёта необходимо отстоять огромную очередь, что приводит к потерям времени и попыткам неформальными коммерческими способами обойти эти очереди.

В Санкт-Петербурге действуют так называемые коммерческие МРЭО, в которых оформление регистрации автомобилей происходит намного проще и быстрее. Очереди и придирки инспекторов ГИБДД к автомобилю, который ставится на регистрацию или снимается с неё, имеют целью не только вымогательство взяток, но и доведение водителей до убеждения, что следует обращаться в коммерческие МРЭО или получать регистрации за взятки. Такую ситуацию следует оценивать как коррупционную.

Граждане описывали официальную процедуру прохождения технического осмотра транспортных средств в ГИБДД как очень длительную и утомительную процедуру. Некоторые граждане научились эту процедуру проходить легче, чем большинство водителей. Но они не всегда оказываются способными понять, что используют для этого какие-то свои неформальные ресурсы: знакомства, связи, способы давления на служащих ГИБДД и т.п. При этом для многих граждан прохождение техосмотра автомобиля перестало быть проблемой, потому что за взятку его всегда можно пройти. Реально в таких случаях свидетельство о прохождении техосмотра водитель получает, фактически, без проведения технического осмотра его автомобиля, это действие служащими ГИБДД только имитируется. В таких случаях сотрудники ГИБДД не выполняют своих государственных функций по контролю технического состояния автотранспортных средств, что следует оценивать как одну из форм коррупции в ГИБДД.

В проведённом исследовании встретились свидетельства того, что нормативы технического состояния автомобилей составлены так, что инспектор ГИБДД всегда может найти то или иное нарушение, которое не позволит пройти техосмотр. Во многих случаях в проведённом исследовании при описаниях прохождений техосмотров граждане свидетельствовали о пренебрежительном и даже издевательском отношении к ним до тех пор, пока они не платили взятку. Очень часто для такого вымогательства взяток используется, по свидетельствам граждан, контроль номеров двигателей автомобилей.

Взятки за прохождение техосмотра граждане очень часто дают посредникам, а не самим сотрудникам ГИБДД, которые иначе подвергались бы высокому риску попасть под уголовное преследование. Как конкретно передаётся взятка посредниками сотрудникам ГИБДД, граждане не знают, но за взятки оформление техосмотра обычно они получают без прохождения собственно техосмотров транспортных средств. В этих ситуациях получается, что ГИБДД не контролирует техническое состояние транспортных средств, т.е. не выполняет одну из своих государственных функций. В коммерческих МРЭО техосмотр проходится, но существенно быстрее, чем в государственных МРЭО, правда и стоимость их услуг в несколько раз выше.

В исследовании встретились и свидетельства того, как служащие ГИБДД помогают водителям улучшить состояние их автомобилей при прохождении техосмотров, т.е. точно и честно исполняют ту государственную функцию, которая им поручена и является их компетенцией. И, тем не менее, практика получения талонов техосмотров без реального прохождения этой процедуры за взятки очень распространена.

Взаимодействие водителей с инспекторами ГИБДД на дорогах в населённых пунктах и вне них очень заботит граждан, эти темы они довольно активно обсуждали на фокус-группах и в личных неформализованных интервью. Проблемы водителей в этих взаимодействиях нередко связываются водителями с нарушениями своих гражданских прав. Нередко водители никаких правил дорожного движения не нарушают, но инспекторы ГИБДД останавливают их на дорогах и обвиняют в тех или иных нарушениях. В интервью и на фокус-группах граждане объясняли такое поведение инспекторов ГИБДД наличием в этой службе неформальных планов по оформлению протоколов

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции о нарушениях правил дорожного движения. Число оформленных таких протоколов оказывается более важным для инспекторов, чем наказание водителя за серьёзное нарушение лишением водительских прав. От выполнения этих неформальных планов зависит повышение инспекторов ГИБДД в званиях и должностях, поэтому такая практика на наших дорогах очень распространена. При этом граждане с трудом могут доказать свою правоту при разборе таких ситуаций в судах, потому что при рассмотрении в судах дел о совершении нарушений дорожного движения судьи существенно больше доверяют показаниям инспекторов ГИБДД, чем показаниям свидетелей того или иного события на дороге.

Нередко инспекторы ГИБДД совершают незаконные действия во взаимодействиях с водителями, т.е. нарушают нормы законов. Основанием для этих нарушений инспекторами ГИБДД нередко являются решения тех или иных органов исполнительной власти, например, о том, чтобы в случае совершения водителями правонарушения, влекущего лишение прав управления транспортным средством, либо административного штрафа при обеспечении мер производства по делу административного правонарушения, составление административных материалов, извещать водителей повестками в суд прямо на дороге. В настоящий период инспекторы ГИБДД уже не выдают водителям таких повесток в суды, но нередко в протоколах о дорожно-транспортных нарушениях ставят отметки о том, что водители должны являться в те или иные судебные органы. Правда, довольно многие судьи, напротив, такие повестки не считают надлежащими извещениями, не рассматривают по этой причине судебные дела о нарушениях правил дорожного движения в отсутствие водителей, дают им время на подготовку к рассмотрению их дел в судах.

Давая взятки инспекторам ГИБДД на дорогах, водители экономят время, потому что официальное оформление штрафа является длительной и не всегда простой процедурой, которая, кстати, не упрощается в течение многих лет, что можно оценить как одну из форм российской коррупции. В этих же ситуациях водители экономят и денежные средства, потому что размер взятки всегда меньше, чем размер официального штрафа за нарушение на дороге: по неформальной норме взятка должна составлять примерно половину размера официального штрафа за нарушение правил дорожного движения. При этом при увеличении размеров официальных штрафов соответственно растут и размеры взяток. Этот неформально определяемое соотношение размера штрафа и заменяющей его взятки поддерживается в практике взаимодействий водителей и инспекторов ГИБДД на дорогах. Поэтому периодические повышения размеров официальных, указанных в нормах федеральных законов, штрафов за нарушения правил дорожного движения в нашей стране не приводят к снижению уровня нарушений на дорогах и способствуют не снижению уровня коррупции во взаимоотношениях водителей и инспекторов ГИБДД, а к его росту за счёт более частых взяток и их большего размера вместо официальных выплат штрафов.

В проведённом исследовании неоднократно встречались свидетельства того, что эвакуация автомобилей за нарушение правил парковки в городах представляет существенные проблемы для водителей. Во многих случаях они вынуждены нарушать правила парковки, потому что в крупных городах дороги строятся так, что автомобили оставить просто негде. Но главное, что волнует водителей – это вымогательство у них денег за эвакуацию их автомобилей и за нахождение их на штрафных стоянках. При этом при эвакуации автомобили нередко получают существенные повреждения, ущерб от которых возместить практически невозможно. А ведь автомобиль является собственностью его владельца, портить которую никакие эвакуаторы не имеют прав.

В некоторых случаях гражданам удаётся предотвратить эвакуацию своего автомобиля, но только если эвакуаторы ещё не начали работать. После начала своей работы они утверждают, как правило, что уже обязаны отвезти автомобиль на штрафную стоянку. Единственное, что может в этой ситуации сделать её владелец – сразу поехать на

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции эту стоянку и забрать свой автомобиль. Правда, в последний период эвакуаторы должны отдавать автомобиль хозяину, если они его ещё не увезли, а он готов оплатить штраф.

В некоторых случаях эвакуаторы ставят автомобили на штрафные стоянки так, чтобы их было невозможно забрать, пока не заберут другие автомобили. В этих ситуациях владельцам автомобилей приходится несколько дней подряд ездить на эти стоянки, проверяя, не забрали ли автомобили, мешающие освобождению его автомобиля. В таких ситуациях можно обращаться в суды с исками на действия инспекторов ГИБДД и эвакуаторов. Но наших граждане так поступают довольно редко, потому что не хотят тратить время и силы на доказательства своей правоты или получение компенсаций за последствия таких действий.

Своими действиями по эвакуации автомобилей инспекторы ГИБДД и эвакуаторы нередко просто вымогают взятки у их владельцев. Поэтому инспекторов ГИБДД и не устраивает ситуация, когда водитель может, уплатив штраф, убрать автомобиль, мешающий движению на проезжей части.

4.10. Факторы, способствующие коррупции в ГИБДД

В этом разделе приводятся некоторые результаты диссертационного исследования коррупции в ГИБДД, выполненного Д.С. Суховым в 2009 году (Сухов, 2009).

Автор указывает, что «криминогенный факторный комплекс, детерминирующий распространение коррупции среди сотрудников ГИБДД, носит разнообразный характер и имеет как общие так и специфические черты, которые характерны для криминогенного факторного комплекса коррупции в целом» (Сухов, 2009, с. 18).

Важнейшим фактором, способствующим коррупции в ГИБДД и других правоохранительных органах, автор считает низкий уровень морали и нравственности в действиях других органов власти, особенно, в действиях их руководителей. Постоянные сообщения СМИ об их высоких неформальных доходах, полученных за счёт злоупотреблений своим служебным положением, подрывают «авторитет власти в глазах населения», но «факты, указанные в средствах массовой информации, не рассматриваются и не расследуются; многие лица, обвиненные в коррупции, продолжают работать в органах государственной власти и управления» (Сухов, 2009, с. 15). Такая ситуация мотивирует исполнителей в органах власти, включая и правоохранительные, тоже использовать свои служебные полномочия в личных целях, для совершения коррупционных действий (Сухов, 2009, с. 15).

Вторым по значимости фактором, способствующим коррупции в ГИБДД и других правоохранительных органах, автор считает недостатки правового обеспечения противодействия коррупции. Нормативные правовые акты в этой сфере являются непоследовательными и противоречивыми, имеющими многочисленные ошибки и принимающимися с существенным опозданием (Сухов, 2009, с. 16).

Существенным фактором, способствующим распространению коррупции в органах внутренних дел и в ГИБДД, в частности, является проблема правового регулирования их деятельности, которое остаётся неадекватным современному этапу развития социума, экономики и государственного управления. По оценке автора «принятые в советский период нормативные акты не могут регулировать деятельность органов внутренних дел на современном этапе. Между тем обновление нормативных правовых актов, которые могли бы регулировать деятельность ОВД, откладывается» (Сухов, 2009, с. 16).

Факторы социально-экономического характера оказывают существенное влияние на уровень распространенности коррупционных проявлений в органах внутренних дел. В частности, «материальное положение сотрудников органов внутренних дел, в том числе и сотрудников ГИБДД, находится на недостаточном уровне. Зарплата со-

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции трудников ГИБДД в первые годы службы составляет около 10 тыс. руб., что крайне мало, учитывая высокие физические и моральные нагрузки» (Сухов, 2009, с. 16).

Негативные примеры сослуживцев и ряда руководителей органов внутренних дел по использованию служебных полномочий для получения в собственность «котеджей, дорогих автомашин, крупных сумм денег при сравнительно небольшой зарплате» показывают сотрудникам МВД и ГИБДД, что и они могут для повышения собственного благосостояния совершать аналогичные коррупционные действия (Сухов, 2009, с. 18). Это ещё один фактор, провоцирующий коррупцию в МВД РФ и ГИБДД.

Автор негативно оценивает деятельность СМИ по публикациям материалов о деятельности органов внутренних дел и, в частности, ГИБДД. Он указывает, что «число положительных материалов о деятельности органов внутренних дел невелико и не компенсирует шквал негативной информации», а сотрудников ГИБДД нередко называют самыми коррумпированными в МВД РФ «без предъявления весомых аргументов». При этом, как указывает автор, в «СМИ проповедуется улучшение материального состояния любым способом, даже противоправным. Несомненно, это негативно отражается на нравственном состоянии сотрудников органов внутренних дел и еще больше детерминирует распространение коррупции» (Сухов, 2009, с. 16).

Значительным фактором, влияющим на распространение коррупции среди сотрудников органов внутренних дел и ГИБДД, в частности, автор считает неэффективность кадрового обеспечения. По его оценке «в настоящее время профессиональная пригодность многих сотрудников ОВД оставляет желать лучшего», нередко «в органы внутренних дел, в том числе и подразделения ГИБДД, принимаются лица, которые не смогли устроиться на работу в иные учреждения и организации. Опрос сотрудников ГИБДД свидетельствует, что около половины респондентов (48%) устраиваются в органы внутренних дел с целью использования службы в корыстных целях. Только 16% молодых сотрудников органов внутренних дел целью своей деятельности назвали борьбу с преступностью. Остальные лица, участвующие в исследовании, вообще затруднились назвать причину поступления на службу в органы внутренних дел» (Сухов, 2009, с. 17).

Способствуют коррупционным проявлениям и недостатки профессиональной подготовки в МВД РФ и, в частности, в ГИБДД. По оценке автора «нередко профессиональная подготовка проводится только для галочки, формально, нормативные правовые акты не изучаются. В этой связи правовой нигилизм способствует тому, что сотрудники ГИБДД становятся на путь нарушения законности и совершения коррупционных преступлений» (Сухов, 2009, с. 17).

Существенно провоцирует коррупции в ГИБДД низкая действенность исполнения контрольных функций руководства в отношении работы личного состава. По оценке автора «несмотря на наличие огромного числа проверяющих, контроль за сотрудниками ГИБДД осуществляется на низком уровне. Функциональные обязанности сотрудников ГИБДД указывают на достаточный объем полномочий, осуществляя который, им приходится проводить целый день на постах и маршрутах самостоятельно, вне контроля руководства. Таким образом, наличие административных полномочий, относительная свобода действий нередко детерминируют коррупционное поведение сотрудников ГИБДД» (Сухов, 2009, с. 17-18).

Воспитательная работа с личным составом подразделений ГИБДД по оценкам автора находится на низком уровне. По данным автора, «сотрудники, которые совершают дисциплинарные проступки, мелкие нарушения законности, в конечном итоге становятся на путь совершения преступлений, нередко связанных с коррупцией. Это подтверждают результаты исследования осужденных сотрудников ГИБДД. Так, при изучении уголовных дел осужденных сотрудников ГИБДД было установлено, что 39% коррупционеров ранее привлекались к дисциплинарной ответственности, из них 16,5% – неоднократно» (Сухов, 2009, с. 18).

5. Необходимость и проблемы использования общественного мнения в оценках деятельности полиции

В современных условиях реформы государственного управления, проходящие как в странах Запада, так и в государствах, переживающих демократический транзит, должны быть направлены на повышение эффективности работы органов власти и организаций так называемого публичного сектора. При этом граждане всё активнее требуют предоставить доказательства эффективности существующих правительственных программ¹⁹. Одновременно, у граждан и частного бизнеса растёт внимание к качеству предоставляемых им государственных услуг. В ответ в реформах государственного управления приоритетной становится задача реализации принципа ориентации на клиента, во многом из необходимости использования привычных для граждан и предпринимателей практик деятельности частного бизнеса. Полиции многих стран мира участвуют в решении этой задачи (Определение факторов..., 2007, с. 13-14), и Россия не должна быть исключением из этой закономерности.

Решение задачи ориентации на клиента в деятельности полиции требует выяснения общественного мнения и участия граждан в её деятельности (Определение факторов..., 2007, с. 17). Проблемы участия граждан в деятельности полиции не входят в предмет настоящего доклада, поэтому далее в этом разделе пойдёт речь только о выявлении общественного мнения о работе полиции, возможностях и ограничениях его использования в оценках её деятельности.

Основными методами выявления общественного мнения о работе полиции являются массовые анкетные опросы, фокус-группы и глубинные интервью с гражданами (Определение факторов..., 2007, с. 40). Все эти методы можно считать различными вариантами проведения опросов граждан. В результате использования этих методов полиция получает информации о своей деятельности непосредственно от самих граждан, являющихся клиентами полиции. Поскольку граждане ориентированы на конечные эффекты деятельности полиции, их опросы позволяют создавать базы данных оценок показателей именно конечных эффектов. Кроме того, они позволяют своевременно выявлять недовольство граждан деятельностью полиции, в частности, некорректным поведением полицейских, чрезмерными применениями ими силы. По результатам опросов граждан можно изменять структуру приоритетов деятельности полиции, обеспечивая её ориентацию на клиентов, а также измерять эффективность реформы полиции с позиций достижения конечных эффектов её деятельности (Определение факторов..., 2007, с. 49).

Опросы могут замерять состояние взаимоотношений граждан и полиции до реформы, в процессе её осуществления, а также её воздействие на общественные отношения (Davis, 2000, p. 11). В целом опросы граждан способствуют снижению уровня отчуждения полиции от общества (Glass). Кроме того, необходимо учитывать, что в демократических странах мнения граждан, общественное мнение в целом важны в силу ценности любых мнений в гражданской сфере и наличия у граждан прав участвовать в управлении государствами (Определение факторов..., 2007, с. 51).

С начала реформирования милиции в полицию в 2009 году руководство МВД России потребовало от служащих в этой системе включения в активный диалог с гражданами, построения работы милиции, а затем – полиции, «с учетом интересов и потребностей граждан», с обеспечением обратной связи «с населением», «в том числе через постоянный мониторинг общественного мнения», потому что «эта работа позволяет выявить проблемы, решить которые возможно только при поддержке общества» (Управление в полиции, 2011, с. 70-71). Но детальные разъяснения того, как использовать в системе управления полицией общественную оценку её работы были даны толь-

¹⁹ Wholey J. Newcomer Kathryn. 1997.

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции ко непосредственным исполнителям соответствующих приказов и распоряжений, а именно – организационно-инспекторскому департаменту, аналитическому центру, штабам полиции в регионах. Остальные сотрудники полиции получили только общее представление об этом, и были вынуждены самостоятельно додумывать и узнавать от других коллег, как будет использоваться общественная оценка их деятельности. И в социологических интервью 2010 года оказались представлены самые разные варианты имеющихся у полицейских представлений об общественной оценке их деятельности, а их отношение к такому новшеству было, «как правило, скептическое и настороженное» (Там же, с. 71-72). Причина была в том, что, «как правило, сотрудники милиции находили немало резоннов, почему оценка посредством общественного мнения не будет работать, почему она больше помешает, чем принесет пользу». Тем не менее, социологи отмечают, что «опыт и интуиция сотрудников милиции, как правило, подсказывают им здоровое отношение к опросам жителей: как и о чем спрашивать, как использовать полученные результаты. Практическое знание сотрудников милиции, рекомендации социологов и правила министерства по большому счету совпадают в самых ключевых, существенных моментах» (Там же, с. 72-73).

Опросы общественного мнения необходимы по тем темам и вопросам, «в которых мнение граждан, их ответы служат единственным возможным источником информации. Круг таких вопросов, связанных с работой милиции (полиции), ограничен». В первую очередь, к таким вопросам относятся оценки того, «насколько граждане чувствуют себя защищенными от преступности, а также в какой мере они доверяют полиции и как оценивают ее работу» (Там же, с. 73). Кроме того, для подразделений полиции, часто или постоянно взаимодействующих с гражданами, например, дежурных частей и участковых, опросы могли бы предоставлять «обратную связь» от тех граждан, которые в таких взаимодействиях участвовали (Там же, с. 73). Следовательно, наибольшую ценность для полиции, если она должна становиться современной гражданской службой, должны представлять оценки гражданами результатов её деятельности, социальные эффекты взаимодействий с гражданами, противодействия преступности, поддержания правового поведения в обществе. В таких оценках гражданам можно и нужно доверять, потому что «мы все достаточно квалифицированы, чтобы судить о самих себе и собственном опыте» (Там же, с. 74).

Несмотря на целесообразность использования опросов для целей оценивания деятельности полиции, существуют и ограничения, связанные с ними. В частности, вопреки общему убеждению о том, что граждане не доверяют правительству, верно обратное – государственные управленцы не доверяют оценкам граждан (Miller T., Miller M., p. 612). Поэтому результаты опросов граждан ограниченно используются в принятии решений в системах государственного управления различных стран мира.

Граждане, кроме того, не всегда могут понять специфику работы органов власти, в частности, полиции, что отразится на их оценках её деятельности, выявляемых в опросах. Нередко граждан не беспокоит качество предоставляемых полицией услуг, если их уровень достиг или выше минимального. Кроме того, опросы никогда не дают точных результатов, он всегда определяется на некотором уровне вероятности ошибки. Поэтому сами опросные методики могут определять искажение оценок гражданами деятельности органов власти. Выявлены также зависимости удовлетворенности граждан органами власти от их демографических характеристик – пола, возраста, расы и других, – а также от структуры опросной анкеты (Определение факторов..., 2007, с. 50), например, от порядка задаваемых в анкетах вопросов. По данным некоторых исследований, если граждан с низким уровнем образования сначала спрашивать о том, что они предложили бы по улучшению работы полиции, а потом просить дать общую оценку деятельности полиции, то они выразят более высокий уровень удовлетворенности работой полиции, чем при обратном порядке этих вопросов (Benton, Daily, 1993, p. 492).

Российские социологи указывают, что на оценки гражданами полиции влияет и их отношение к органам власти вообще, а также самые разные обстоятельства их жизни: общая ситуация в стране, в регионе, положение в экономике, успехи и неудачи в личной, частной жизни, даже погода и то, будничным или праздничным является день их опроса (Управление в полиции, 2011, с. 75-76).

Искажения оценок деятельности полиции могут возникать вследствие влияния на результаты опросов социальных статусов респондентов и некоторых отдельных их социальных характеристик. Так по результатам исследований Национального института юстиции США (Michael) «основным фактором удовлетворенности деятельностью полиции является восприятие гражданами качества своей жизни: например, чувства защищенности. Граждане, которые имели большее ощущение защищенности и оценивали качество жизни лучше, имели лучшее мнение о полиции вне зависимости от расы и возраста. Вообще же по выборке наблюдалась такая закономерность: пожилые, белые и неафроамериканские меньшинства были больше всего удовлетворены полицией. Молодежь и афроамериканцы – меньше всего» (Определение факторов..., 2007, с. 50-51).

Существует опасность использования полицией в собственных целях закономерностей восприятия гражданами её деятельности. В упомянутом выше исследовании Национального института юстиции США установлено, что на уровень удовлетворенности полицией существенно влияет качество её общения с гражданами. Это означает, с одной стороны, что повышение качества взаимодействий с гражданами может улучшить их удовлетворенность полицией. А, с другой стороны, это может привести к переориентации полиции на повышение именно удовлетворённости граждан от общения с ней. И тогда общество рискует получить «вежливую, но абсолютно недееспособную полицию» (Определение факторов..., 2007, с. 51).

Следовательно, опросы граждан, как и любой другой способ формирования оценок деятельности полиции, имеют свои преимущества и недостатки, создают возможности объективации этих оценок и определённые риски их искажения. Поэтому опросы граждан применяются для оценивания деятельности полиции в развитых странах мира с демократическими политическими режимами. Но применение опросов граждан с этими целями осуществляется по определённым правилам, выработанным в практике деятельности полиции. Во-первых, все опросы граждан, результаты которых включаются в системы показателей оценивания деятельности полиции, должны проводиться по научно обоснованным методикам. Именно такие методики должны использоваться для построения выборок, разработки вопросов анкет, гидов фокус-групп и полуструктуризованных интервью, инструкций для интервьюеров, обработки данных и т.п. В противном случае результатам таких опросов будет невозможно доверять. Во-вторых, для повышения объективности и точности оценок деятельности полиции опросы граждан должны включать анализ мнений и представлений отдельных социальных групп, а не только всего населения в целом. В-третьих, необходимо проводить периодические опросы по сходным методикам или панельные исследования, чтобы можно было сравнивать их результаты. Выявление резких изменений тех или иных мнений или оценок представителей тех или иных социальных групп от одного такого опроса к следующему должно приводить к углублённому изучению причин этих изменений. Без углублённого изучения таких причин отклоняющимся результатам опросов не следует доверять. В-четвёртых, желательно сравнение результатов опросов граждан, проведённых одной организацией, с результатами аналогичных опросов, проведённых другими организациями (Определение факторов..., 2007, с. 52). Доверять следует тем результатам опросов, которые близки для разных организаций, лучше всего, конкурирующих на рынке социологических услуг. В таких случаях влияние на результаты опросов различных интересов их заказчиков снижается до минимума. Желательность такого конкурентного анализа результатов опросов граждан с оценками полиции предполагает достаточно высокий уровень информационной открытости полиции для граждан и иссле-

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции дователей. Это, в частности, означает, что нежелательно в оценивании деятельности полиции ориентироваться только на результаты закрытых опросов граждан, проводимых организациями, подчиняющимися МВД России. В-пятых, полиции крайне желательно распределять заказы на проведение таких опросов граждан среди независимых и давно работающих в этой сфере социологических центров.

Следовательно, использование опросов общественного мнения в оценивании деятельности полиции и, кстати, других правоохранительных органов, имеет как преимущества, так и недостатки, которые должны при профессиональном подходе компенсироваться специально разработанными программами и методиками проведения исследований. Если, например, опросы будут оценивать уровень защищённости жителей той или иной территории или населённого пункта, то это не будет прямой оценкой деятельности полиции, которая может определяться различными предубеждениями и субъективным опытом взаимодействия с её представителями. И даже ответы на вопросы об удовлетворённости деятельностью полиции, если они получены по репрезентативной выборке, будут во многом объективными, поскольку единичные случаи недовольства и удовлетворённости отдельных граждан в этих ответах будут представлены пропорционально численности таких граждан в генеральной совокупности. Статистические показатели репрезентативных выборок с высокой вероятностью адекватно оценивают параметры общественного мнения самых разных социальных общностей, включая города, районы, регионы и страну в целом (Управление в полиции, 2011, с. 76).

Помимо опросов общественного мнения по репрезентативным выборкам Приказ № 25 МВД России²⁰ вводит и учёт мнений граждан, обращавшихся в милицию, а теперь – в полицию, с оценками их реакций на свои обращения. «По своим возможностям и решаемым задачам обе эти формы дополняют друг друга. Опрос общественного мнения больше подходит для оценки работы региональной или местной милиции как единого целого, а отзывы граждан, обращавшихся в милицию, имеют значение прежде всего для оценки подразделений, с которыми взаимодействовали эти граждане» (Там же, с. 82).

Использование, как опросов общественного мнения, так и учёта мнений взаимодействовавших с полицией граждан предполагают привлечение посредников для формирования методик таких способов опроса граждан и формирования на их основе максимально возможных показателей деятельности полиции. Для опросов общественного мнения такими посредниками могли бы быть профессиональные социологи, а для учёта мнений граждан – правозащитные и другие общественные организации (Там же, с. 82-83). Следовательно, для получения по возможности объективной информации от социума в современной ситуации полиции необходимо выстраивать взаимодействия не только с гражданами, но и с их объединениями, а также с социологическими центрами. Кроме того, для успеха внедрения показателей общественного мнения в практику оценивания деятельности полиции, как и других правоохранительных органов, было бы полезно предусмотреть определённый период адаптации к этому новшеству. По-видимому, руководству МВД России было бы желательно «объявить своего рода переходный период в несколько лет, в течение которого опросы общественного мнения будут носить скорее информационный, справочный характер, без немедленных административных выводов из их результатов» (Там же, с. 85).

²⁰ Приказ № 25 МВД России «Оценка деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования, эффективность и законность деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» от 19 января 2010 года был принят в рамках начавшейся в декабре 2009 года реформы МВД. Старт реформе официально дал президент Медведев, подписав 24 декабря 2009 года Указ N 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел РФ». До приказа № 25 действовал приказ № 650.

6. Выводы и рекомендации

В традиционном понимании, использовавшемся в XIX-XX веках, исключительным предназначением полиции является правоохранительная деятельность, предполагающая борьбу с преступностью и оперативное реагирование на складывающуюся в обществе ситуацию в этой сфере и на действия отдельных преступников и преступных сообществ. С развитием и усложнением взаимоотношений в обществах развитых стран мира, с глобализацией, урбанизацией, изменением качественных характеристик преступности в современном мире, такое понимание предназначения полиции стало признаваться несоответствующим запросам обеспечения безопасности.

В профессиональных полицейских службах развитых стран мира принято понимание сущности современной полиции как гражданской службы, действующей в системе органов власти с целью создания и поддержания безопасной и комфортной социальной среды. Это понимание сущности современной полиции представлено в документах международных организаций, в которых состоит и Российская Федерация. Соответственно, в развитых странах мира признаётся необходимым переходить в деятельности полиции от контроля действий граждан к обслуживанию их запросов, а основной деятельностью полиции становится предупреждение преступлений. Полиция при таком подходе должна при разработке и осуществлении своей деятельности ориентироваться на потребности и общества, и государства, а кроме того, должна исходить из принципа минимальной и пропорциональной репрессии. Так повышается доверие граждан к полиции и легитимность власти в целом. В результате фокус деятельности полиции перемещается на работу с причинами, влияющими на преступность. Но эти причины во многом являются социальными, а полиция сама по себе не обладает для этого достаточными ресурсами. Поэтому полиция нуждается в поддержке граждан и общественных структур для успешного осуществления своих функций, реализации прав и полномочий в современном государстве.

Изменение фокуса деятельности полиции во многом определяется изменением понимания преступности. В современных развитых странах мира преступность стала пониматься как определённый тип социального поведения, возникает в тех или иных условиях и под воздействием тех или иных факторов. Преступность понимается скорее как социальное явление в тех или иных сообществах человеческих индивидов, чем как безусловное зло, которое необходимо искоренить. Именно поэтому преступность, её показатели, рост и спад, направленность и интенсивность, являются сферой ответственности не только полиции, но и других органов власти, а также социума.

При современном понимании преступности и деятельности полиции её важнейшей целью является постоянное взаимодействие с социумом, с местными сообществами, с другими органами власти и разными гражданскими службами, направленное на управление условиями, порождающими и поддерживающими преступность. Но, если преступление все же совершается, полиция обязана пресечь его негативные последствия, задержать преступника, обеспечить безопасность потерпевших и исполнить другие свои государственные функции по обеспечению безопасности.

Российская полиция и руководство МВД России в своей деятельности такое понимание преступности и сущности современной полиции не используют. В нашей стране, и в ходе реформы в том числе, у полиции другая роль – бороться с преступностью, выявляя, желательно заблаговременно, все преступления и искореняя это явление. Преступность в идеологическом оформлении российской полиции – это личное сознательное поведение человека, и, исключением этого человека из социума (осуждением его за совершённое преступление), решается сама проблема преступности. В такой логике для сотрудников и для руководства МВД России, задачами практической деятельности полиции являются поиск и наказание всех преступников, выявление как можно большего числа совершённых преступлений, изоляция всех преступников от

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции общества. А система оценки деятельности полиции должна фиксировать результат – показатели борьбы с преступностью, которые должны постоянно улучшаться.

По этим причинам районные отделы полиции, а ранее – милиции, постоянно контактирующие с гражданами, постоянно вовлекаемые в их конфликты между собой, с различными организациями и с органами власти, в своей работе реализуют задачи, поставленные наверху (или спущенные сверху), а не задачи, вырастающие из потребностей территории, которую они обслуживают. И отчитываться им нужно перед теми, кто их оценивает – федеральными властями и вышестоящим руководством. Граждане, общество находятся в конце списка приоритетов районных и других отделов российской полиции, слабо учитывающих по этой причине особенности, приоритеты и потребности местных сообществ.

Реализация таких приоритетов российской полицией приводит, в частности, к тому, что профилактика преступности превращается в систематическое опережающее осуществление репрессий к потенциальным преступникам. По принципу – «если вовремя выявить и посадить наркомана, он не совершит кражи и разбоя. Если выявлять и раскрывать кражи, то воры в дальнейшем не украдут еще чего-нибудь».

В результате ни последняя, ни предыдущие реформы МВД России не приводят к тому, что полиция становится гражданской службой, обеспечивающей безопасную и комфортную социальную среду, поддерживающую правовое поведение граждан.

Социологический анализ показывает, что исполнение органами государственной власти правоохранительной функции существенно определяются неформальными взаимодействиями и частными интересами представителей правоохранительных органов и судов. В современной российской ситуации эти мотивации профессиональной деятельности доминируют, поэтому в целом исполнение правоохранительной функции государством в современной России не соответствует нормам закона и Конституции РФ.

В современных российских условиях полиция, призванная работать на снижение уровня преступности, по объективным причинам преступность производит – чаще всего в своей отчётности, но нередко и в реальности, а также в минимальной степени ориентирована на общество и его потребности. Полиции в последнюю очередь нужно участие общества и граждан, она работает в структуре федерального ведомства и решает задачи, спущенные сверху. Режим социальной изоляции полиции естественен в такой централизованной системе, но он не способствует исполнению полицией своих государственных функций.

Наиболее существенными проблемами в исполнении правоохранительной функции органами государственной власти в России являются следующие. Российские граждане являются почти исключительно только объектами деятельности правоохранительных органов и судов, их субъектность подавляется и не практически используется в деятельности этих органов власти. В результате, поскольку это невозможно без участия граждан. В современной России не реализуется ни концепция правового государства, ни концепция государства полицейского в его изначальном смысле как способа организации деятельности граждан ради общего блага, заботы об их благосостоянии, поддержании справедливости и правового порядка в государстве, а также безопасности граждан. В современной ситуации полиция сосредоточилась на обеспечении безопасности граждан, другие правоохранительные органы также скорее имеют этот приоритет, чем обеспечение общего блага.

Уровень доверия правоохранительным органам и судам в современной России остаётся низким, это положение не меняется в течение десятилетий, правовая, судебная и полицейская реформы ситуацию не изменили в лучшую сторону. С одной стороны, низкий уровень доверия граждан является следствием их неудовлетворённости деятельностью правоохранительных органов и судов, а с другой – следствием их исключения из исполнения государством своей правоохранительной функции. В частности, по-

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции зитивное в целом отношение к полиции большинства граждан при этом не исключает у того же большинства опасений взаимодействия с полицией, помощи полиции в обеспечении безопасности.

Существенной проблемой правоохранительных органов и судов является высокий уровень их коррумпированности. Взятки и другие способы коррупционных действий стали привычными практиками во взаимодействиях с этими органами власти граждан и предпринимателей. Наиболее коррумпированной среди правоохранительных органов является служба ГИБДД, в которой сформировалась социальная среда, способствующая совершению коррупционных преступлений. Сотрудники ГИБДД в коррупционные действия вовлекаются нередко не по корыстным мотивам, а чтобы не выделяться из социальной среды, в которой проходят службу. При этом низкий уровень легального материального обеспечения сотрудников ГИБДД в сочетании с неудовлетворительным кадровым обеспечением и воспитанием личного состава являются факторами, провоцирующими на совершение коррупционных действий, направленных на повышение личного и семейного благосостояния в этой службе неформальными методами, в частности, с помощью взяток с граждан.

Российские граждане весьма часто дают взятки сотрудникам ГИБДД (в среднем в течение года – 21%), намного чаще, чем сотрудникам других подразделений милиции. По частоте дачи взяток ГИБДД уступает только взяткам в больницах, но это объясняется тем, что болеют все граждане и члены их семей, а автомобили имеют не все российские семьи. Среди автомобилистов 44% давали взятки сотрудникам ГИБДД, причём чаще взятки давали жители крупнейших российских мегаполисов – Москвы и Санкт-Петербурга, высокообразованные и материально обеспеченные. Поэтому практика решений проблем автомобилистов с ГИБДД стала в последние годы в нашей стране одним из признаков принадлежности к успешным, хорошо образованным и материально обеспеченным социальным группам. Такая социальная особенность взятничества в ГИБДД существенно осложняет противодействие этому негативному социальному явлению, потому что оно стало привычным для социальных групп, которые меньше других заняты решениями своих материальных проблем и могли бы во взаимоотношениях с ГИБДД действовать в общественных интересах, отказываясь от взяток. Но именно для таких социально активных и успешных социальных групп приоритетом во взаимодействиях с ГИБДД является решение собственных проблем, минимизация собственных усилий для их решений. О приоритете противодействия коррупции в общественных интересах они в таких ситуациях не думают.

Анализ рынков бытовой коррупции показывает, что и в 2005, и в 2010 году риск коррупции и готовность платить взятки в ГИБДД, были самыми высокими среди всех проанализированных рынков бытовой коррупции. Интенсивность взятничества в ГИБДД в 2005 году была самой высокой из всех рынков бытовой коррупции, а в 2010 году – существенно превышала средний уровень. Объём рынка бытовой коррупции в ГИБДД в 2010 году вырос до второго по объёму среди всех проанализированных. Поэтому при сравнительно невысоком размере средней взятки, уровень коррупции в ГИБДД следует оценивать как высокий и превышающий уровень коррупции в других подразделениях милиции, оказывающих услуги гражданам. В дальнейших исследованиях было бы желательно более детально проанализировать ситуацию на рынке бытовой коррупции в ГИБДД, разделив его на сегменты, соответствующие отдельным полномочиям этой службы. Такой более детальный анализ позволил бы точнее описать тенденции и динамику развития этого рынка. В частности, вполне обоснованной представляется гипотеза о том, что рост размеров штрафов водителям на дорогах, который происходит в последние несколько лет, должен приводить к росту средних размеров взяток при соответствующих нарушениях правил дорожного движения, а как следствие – к росту общего объёма рынка бытовой коррупции в ГИБДД.

К коррупции в её изначальном смысле, т.е. к искажению в личных или частных интересах исполнения государственных функций, следует отнести очень существенное расхождение с законом повседневных практик правоохранительных органов и судов, которое, в частности, можно обнаружить в анализе траектории уголовного дела, с очень высокой вероятностью приводящей к обвинительному решению суда. Несоответствию нормам законов и должностных инструкций поведению полицейских способствует очень высокий уровень зарегулированности их деятельности, необходимость продемонстрировать позитивные изменения показателей своей работы, а не собственно результаты борьбы с преступностью, обеспечение безопасности граждан, поддержание правового порядка в государстве. Для следователей, прокуроров и судей нет такой существенной внутренней зарегулированности в их органах власти, но они вынуждены подчиняться логике тех в системе правоохранительных органов и судов, с кем необходимо осуществлять профессиональное взаимодействие. И логики деятельности следствия, прокуратуры и судов настолько не соответствуют друг другу, что их представителями постоянно приходится вступать в компромиссы с целями осуществления собственной профессиональной деятельности в соответствии с интересами других органов власти. Эти компромиссы не решают проблем профессиональных взаимодействий в системе правоохранительных органов и судов, но определяют жёсткие неформальные ограничения исполнения ими своих государственных функций.

В современной России специальными исследованиями обнаружено масштабное вовлечение полиции в теневую экономическую деятельность, в нелегальный рынок услуг по обеспечению не только безопасности, но и получения незаконных доходов. Несмотря на прямой запрет, российские полицейские активно участвуют в самой разной легальной и нелегальной, даже криминальной коммерческой деятельности. Они оказывают частному бизнесу охранные услуги, юридическую поддержку, участвуют в рейдерских захватах, заводят или закрывают уголовные дела, продают служебную информацию и конфискованные товары, включая наркотики, занимаются рэкетом и прямым вымогательством. Нередко, но не всегда, такая деятельность полиции является коррупционной. При этом сложность анализа этого явления в том, что размыта граница между легальными и нелегальными рынками, особенно в транзитных странах, к которым относится Россия, характеризующихся неразвитыми социальными институтами и низкой правовой культурой. Следует признать, что в связи с высоким уровнем включенности полиции в теневую экономическую деятельность этот орган власти стал уже способствовать дестабилизации общества, а не обеспечению в нём общего блага, правового поведения и безопасности, как это полагается по современным концепциям исполнения правоохранительной функции государством.

Сложившийся спрос на неформальные услуги полиции органы государственной власти пытаются уничтожить прямым запретом на дополнительную занятость работников МВД РФ. В ответ работники милиции этот запрет массово игнорируют, поскольку в целом оплата труда в милиции занижена и неадекватна ответственности и характеру выполняемой работы. Значительное расхождение между размерами зарплат и теми суммами денег, которые им требуются для нормальной жизни, сотрудники милиции в значительной степени компенсируют, занимаясь формально запрещенной государством коммерческой деятельностью.

В результате широкого развития коммерческой деятельности сотрудников милиции, во-первых, сами органы милиции приобретают относительно высокую степень автономии от других ветвей власти. Они научились зарабатывать сами, и государство теперь является далеко не единственным, а возможно зачастую и не главным их работодателем. Во-вторых, произошла спонтанная приватизация органов МВД. Теперь на них существенно влияют частные группировки, которые воздействуют на кадровые назначения, продвижение по службе, уровень реальных доходов, и, возможно, и на политику в сфере охраны порядка.

Коммерческую деятельность полиции следует оценивать как системную патологию, необходимо создавать условия для постепенного её прекращения. Но решение этой проблемы простым и быстрым быть не может. Причина в том, что экономическая активность работников милиции не является результатом отдельных ошибок и преступлений некоторых недобросовестных сотрудников, с которыми можно было бы справиться усилиями правоохранительных органов. Экономическая деятельность полиции не прекратится, если противодействовать ей только правовыми мерами. Для решения этой проблемы необходимо провозглашение курса на постепенное «отделение полиции от рынка», в ходе реализации которого необходимо было бы системно осуществить легализацию некоторых видов коммерческой деятельности, которые разрешены другим категориям работников, увеличение заработной платы сотрудников милиции, по крайней мере, до уровня, который сейчас обеспечивается с помощью её коммерческой деятельности, а также последовательную борьбу с незаконной и криминальной коммерческой деятельностью работников милиции.

В современной России спонтанно, под действием многих факторов, сложился неформальный консенсус правительства, полиции и частного бизнеса. Этот консенсус заключается в том, что правительство экономит деньги государственного бюджета на финансировании полиции, но использует её для решений некоторых политических проблем: перераспределения собственности, поддержания контроля граждан, обеспечения необходимых результатов на выборах и т.п. При этом правительство разрешает в определённых рамках на практике экономическую активность полиции, компенсирующую недостаток её государственного финансирования. При этом допускается недобросовестное исполнение полицией своих государственных функций, в первую очередь, в отношении граждан. А различные экономические группы получают возможности фактического использования государственных полномочий полиции, включая и осуществление насилия, для решения частных или корпоративных проблем и конфликтов. Для полиции такое её использование выгодно тем, что позволяет повышать материальное благосостояние как отдельных сотрудников и начальников, так и целых подразделений.

Для того чтобы такой неформальный консенсус перестал действовать, и приоритетом полиции стало обеспечение безопасности граждан, необходимо способствовать формированию нового социального консенсуса с включением в него граждан и их объединений, организаций гражданского общества, заинтересованных в исполнении доверенных полиции государственных функций в соответствии с Конституцией РФ и международными нормами. В этом новом социальном консенсусе будет больше надежд на то, что правительство будет адекватно финансировать полицию, которая, руководствуясь поддерживаемым гражданским обществом моральным долгом и приоритетами общественного мнения, будет точно исполнять свои государственные функции, и не допустит использования своих полномочий в интересах частного бизнеса. Проблема только в том, что такой новый социальный консенсус, как и старый, может сформироваться только спонтанно, под воздействием различных факторов, на которые только и могут влиять те или иные социальные субъекты – органы власти, частный бизнес и объединения граждан.

В соответствии с результатами социологических исследований с высокой вероятностью является невозможным снизить уровень коррупции в полиции, в других правоохранительных органах и в судах только усилиями начальников и служащих этих ведомств. Причина в том, что в этих органах власти сформировались и устойчиво поддерживаются социальные практики обеспечения личных и частных интересов, практики совершения коррупционных действий, а нередко и соответствующая социальная среда, способствующая коррупции в этих органах власти и отвергающая всех, кто пытается осуществлять свои должностные полномочия без использования коррупционных действий.

В качестве первых этапов системного и целенаправленного снижения уровня коррупции в правоохранительных органах и судах можно рекомендовать включить в оценки эффективности деятельности этой службы постоянный социологический мониторинг, т.е. использовать оценки гражданами исполнения правоохранительной функции органами власти наряду с её оценками руководством соответствующих органов власти: полиции, следствия, прокуратуры и судов. Опросы граждан создают возможности объективации этих оценок, особенно, когда они относятся к оцениванию конечных результатов деятельности правоохранительных органов и судов, к их социальным последствиям.

Следует, тем не менее, учитывать, что опросы граждан, как и любой другой способ формирования оценок деятельности органов власти, имеют и свои недостатки, создают определённые риски их искажения оценок их деятельности. Для противодействия возможным недостаткам и снижения вероятности рисков применение опросов граждан должно осуществляться по определённым правилам, выработанным в практике деятельности социологов.

Во-первых, все опросы граждан, результаты которых включаются в системы показателей оценивания деятельности полиции, должны проводиться по научно обоснованным методикам. Именно такие методики должны использоваться для построения выборок, разработки вопросов анкет, гидов фокус-групп и полуструктуризованных интервью, инструкций для интервьюеров, обработки данных и т.п. В противном случае результатам таких опросов будет невозможно доверять.

Во-вторых, для повышения объективности и точности оценок деятельности полиции опросы граждан должны включать анализ мнений и представлений отдельных социальных групп, а не только всего населения в целом.

В-третьих, необходимо проводить периодические опросы по сходным методикам или панельные исследования, чтобы можно было сравнивать их результаты. Выявление резких изменений тех или иных мнений или оценок представителей тех или иных социальных групп от одного такого опроса к следующему должно приводить к углублённому изучению причин этих изменений. Без углублённого изучения таких причин отклоняющимся результатам опросов не следует доверять.

В-четвёртых, желательно сравнение результатов опросов граждан, проведённых одной организацией, с результатами аналогичных опросов, проведённых другими организациями. Доверять следует тем результатам опросов, которые близки для разных организаций, лучше всего, конкурирующих на рынке социологических услуг. В таких случаях влияние на результаты опросов различий интересов их заказчиков снижается до минимума. Желательность такого конкурентного анализа результатов опросов граждан с оценками полиции предполагает достаточно высокий уровень информационной открытости полиции для граждан и исследователей. Это, в частности, означает, что нежелательно в оценивании деятельности правоохранительных органов и судов ориентироваться только на результаты закрытых опросов граждан, проводимых организациями, им подчиняющимися.

В-пятых, органам власти крайне желательно распределять заказы на проведение таких опросов граждан среди независимых и давно работающих в этой сфере социологических центров.

Использование, как опросов общественного мнения, так и учёта мнений взаимодействовавших с полицией граждан предполагают привлечение посредников для формирования методик таких способов опроса граждан и формирования на их основе максимально возможных показателей деятельности полиции. Для опросов общественного мнения такими посредниками могли бы быть профессиональные социологи, а для учёта мнений граждан – правозащитные и другие общественные организации. Следовательно, для получения по возможности объективной информации от социума в современной ситуации полиции необходимо выстраивать взаимодействия не только с гражданами

Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции ми, но и с их объединениями, а также с социологическими центрами. Кроме того, для успеха внедрения показателей общественного мнения в практику оценивания деятельности полиции, как и других правоохранительных органов, было бы полезно предусмотреть определённый период адаптации к этому новшеству, когда опросы общественного мнения будут носить скорее информационный, справочный характер, без немедленных административных выводов из их результатов.

Для обеспечения исполнения государством своей правоохранительной функции в соответствии с нормами Конституции РФ, российского законодательства, а также признанных в мире принципов деятельности правоохранительных органов и судов необходимо включать в неё граждан, повышать их субъектность. Например, было бы желательно с участием образованных и успешных граждан разрабатывать процедуры взаимодействия водителей и автовладельцев с ГИБДД, исключающие использование коррупции, с последующим принятием соответствующих норм законодательства и информирования о них и опыте их использования в СМИ.

Предстоящие реформы правоохранительных органов и судов необходимо проводить с учётом социальных закономерностей жизни российских граждан и реальных процедур исполнения своих полномочий представителями правоохранительных органов и судов. Эти закономерности необходимо выявлять и анализировать на основе углублённых социологических исследований, в частности, повторяющих и расширяющих предметы и тематику тех, которые были представлены в настоящем докладе.

Литература

Бергер П. Общество в человеке // Социологический журнал. № 2. 1995. С. 162–189.

Волков В.В. Введение // Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования / Под ред. В.В.Волкова. – М.: «Статут», 2011. – 317 с. – (Серия «EXTRA JUS»). – С. 3-14. (http://www.enforce.spb.ru/images/misc/Extra_Jus.____.pdf).

Гудков Л., Дубин Б. Приватизация полиции // Вестник общественного мнения, 1 (81). 2006. С. 58-71.

Дубова Анастасия, Косалс Леонид. Включенность российских полицейских в теневую экономику. «Отечественные записки», № 2 (47), 2012, с. 175-183. (<http://www.strana-oz.ru/2012/2/vklyuchennost-rossiyskih-policeyskih-v-tenevuyu-ekonomiku>)

Косалс Леонид. Бизнес-активность работников правоохранительных органов в современной России. Лекция на сайте «Полит.Ру». Приложение к лекции. 07 июня 2005, 20:31, сайт «Полит.Ру» (<http://www.polit.ru/article/2005/06/07/suppl/>)

Косалс Л.Я. Экономическая активность работников правоохранительных органов постсоветской России: виды, масштабы и влияние на общество (на примере милиции). Авторы: О.А. Коленникова, Л.Я. Косалс (руководитель), Р.В. Рывкина, Ю.А. Симагин. Научный доклад. – М, 2002.

Коленникова О.А., Косалс Л.Я., Рывкина Р.В. Коммерциализация служебной деятельности милиции: мнение сотрудников // Социологические исследования, 2004, №3.

Милиция и этнические мигранты: практики взаимодействия / под ред. В. Воронкова, Л. Сагитовой. - СПб: Алетейя. 2011. - 640 с.

Определение факторов, влияющих на эффективность предоставления услуг по безопасности от преступных посягательств. Авторский коллектив: Ю.Н. Благовещенский, К.И. Головшинский, М.А. Краснов, С.А. Пархоменко, В.Л. Римский, Г.А. Сатаров. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ», № 189. – М.: Московский общественный научный фонд; Региональный общественный фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ), 2007. 451 с.

Панеях Э.Л. Траектория уголовного дела и обвинительный уклон в российском суде // Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования / Под ред. В.В.Волкова. – М.: «Статут», 2011. – 317 с. – (Серия «EXTRA JUS»). – С. 150-177. (http://www.enforce.spb.ru/images/misc/Extra_Jus._____.pdf)

Панеях Э., Титаев К., Волков В., Примаков Д. Обвинительный уклон в уголовном процессе: фактор прокурора. СПб., 2010.

Сухов Дмитрий Сергеевич. Криминологическая характеристика и предупреждение коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками ГИБДД (по материалам Восточной Сибири). Специальность: 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Иркутск – 2009. – 24 с.

Социология в России / Под ред. В.А. Ядова. -2-е изд., перераб. и дополн. - М.: Издательство Института социологии РАН, 1998. - 696 с. (http://sbiblio.com/biblio/archive/jadov_sociologija/)

Сучкова Мария. Обзор международных документов о подходах к организации и работе современной полиции. 16 октября 2011 года, 21:16, Фонд «Общественный вердикт». 26 с. (http://publicverdict.ru/articles_images/9746_55889_suchkova.docx)

Управление в полиции: бюрократическое производство преступности. Подготовлено по материалам исследования «Система оценки деятельности подразделений милиции в практике работы правоохранительных органов». Научный руководитель и координатор исследования – Асмик Новикова. Руководитель проекта – Наталья Таубина. М., Фонд «Общественный вердикт», 2011. – 105 с. (http://publicverdict.ru/articles_images/10237_56866_upravleniep.pdf)

Benton E. Daily J. Public administration Quarterly; Winter 1993; 16, 4.

Glass J. Citizens surveys: the powerful tool for Public managers. Auburn. Center for governmental services.

Davis R. The use of citizens surveys as a tool for police reform. Vera Institute of justice. July 2000.

Michael D. Reisig and Roger B. Parks Satisfaction With Police--What Matters? National Institute of Justice. (<http://www.ojp.usdoj.gov/nij>)

Miller T. Miller M. Assessing Excellence Poorly The bottom line in Local government Journal of policy analysis and management 11(4).