

УДК 373.97:343.35
ББК 67.518.1

Н.С. Железняк,
доктор юридических наук, профессор

О ФАКТОРАХ, ДЕТЕРМИНИРУЮЩИХ КОРРУПЦИЮ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Автор раскрывает наиболее существенные факторы, провоцирующие коррупционные процессы в органах внутренних дел: наличие реальных возможностей использовать должностные полномочия в корыстных целях; правовой нигилизм значительной части сотрудников органов внутренних дел; систематически отстающий от достойного уровень жизни сотрудников и др. Совокупная оценка выявленных детерминант коррупции в органах внутренних дел позволила автору предложить комплекс предупредительных мер, направленных на ее минимизацию.

Ключевые слова: коррупция, органы внутренних дел, правовой нигилизм.

N.S. Zheleznyak,
Doctor of Law, Professor

ON FACTORS DETERMINING CORRUPTION IN INTERNAL AFFAIRS AUTHORITIES

The author shows the most essential factors provoking corruption processes in internal affairs authorities, such as: real opportunities to use one's position for personal gain; legal nihilism of a considerable part of officers in internal affairs authorities; standard of living which steadily stays below the proper level, etc. The cumulative estimate of the revealed factors determining corruption in internal affairs authorities allowed the author to offer a complex of preventive measures aimed at its minimization.

Key words: corruption, internal affairs authorities, legal nihilism.

Существование правового государства невозможно без наличия в нем негромоздких и эффективных правоохранительных органов, к одному из которых традиционно относят органы внутренних дел.

Со времен советской перестройки в большинстве средств массовой информации преимущественно для поддержания имиджа и востребованности изданий активно используется тема коррупции в государственном аппарате, в том числе в органах внутренних дел.

Поскольку идея существования коррупции как обязательного элемента государственной машины управления непреходяща, а известные многочисленные факты мздоимства и периодическое обсуждение этой проблемы на самой вершине законодательной и исполнительной ветвей власти подтверждают ее существование в органах внутренних дел, попытаемся определить коррупционные слагаемые и предложить пути минимизации их влияния на государственную политику в сфере правоохранительной деятельности. Причем речь пойдет не вообще о корруп-

ции, не о ее высшем эшелоне, характеризующемся системой так называемых «откатов», а о низшем срезе, который также нуждается в исследовании.

Для этого сначала следует выявить и раскрыть наиболее существенные элементы, провоцирующие коррупционные процессы в органах внутренних дел. Анализ исследуемой проблематики свидетельствует, что к ним правомерно отнести:

- 1) наличие реальных возможностей использовать должностные полномочия в корыстных целях;
- 2) правовой нигилизм значительной части сотрудников;
- 3) систематически отстающий от достойного уровень жизни сотрудников;
- 4) назначение на руководящие либо «прибыльные» должности при наличии связей или за деньги;
- 5) значительная сменяемость и некомпетентность большинства руководителей органов внутренних дел и их структурных подразделений.

1. Наличие реальных возможностей использовать должностные полномочия в корыстных целях.

Значительная часть должностей органов внутренних дел и милиции, в частности, связана с осуществлением разрешительных или запретительных полномочий. Например, миграционная служба обеспечивает выдачу гражданам паспортов (в том числе загранпаспортов), виз, реализацию регистрационной функции, а значит, от нее зависят возможности лица получить российское гражданство, временную или постоянную «прописку» и т. п. ГАИ-ГИБДД занимается регистрацией автотранспортных средств, регулированием дорожного движения, административной практикой, значит, может создать гражданину льготный режим прохождения процедур или максимально его затруднить. Сотрудники подразделений лицензионно-разрешительной работы осуществляют регистрацию, например, огнестрельного оружия и проведение соответствующих проверок соблюдения правил его хранения, а значит, в зависимости от обстоятельств, могут либо создать физическому или юридическому лицу ненужные проблемы, либо закрыть на них глаза. Сотрудники оперативных подразделений (в первую очередь по борьбе с организованной преступностью, экономическими и налоговыми преступлениями) также имеют широкий диапазон возможностей по принятию решений – от передачи имеющихся у них материалов в следственные подразделения для возбуждения уголовного дела до вынесения постановления об отказе в его возбуждении, в том числе по надуманным мотивам. Следователи осуществляют расследование преступлений, а значит, могут в определенных случаях решить вопрос об отказе в возбуждении уголовного дела или его прекращении, выборе «оптимальной» меры пресечения, «правильной» оценке доказательств и т. п.

Таким образом, представители подавляющего большинства служб и подразделений органов внутренних дел объективно имеют возможность непосредственного или опосредованного влияния на решение насущных вопросов граждан и юридических лиц. Решать их с учетом корыстных мотивов должностного лица или в соответствии с законом – выбор каждого, и, как показывает практика, зачастую этот выбор делается не в пользу права.

2. Правовой нигилизм значительной части сотрудников – один из основных факторов, детерминирующих коррупцию в органах внутренних дел.

Правовой нигилизм в России как отрицание необходимости соблюдения юридических предписаний имеет глубокие исторические корни, анализ которых выходит за рамки предмета данного исследования. Изучение современной практики применения норм права позволяет оценить неприятие населением необходимости соблюдения таких требований как аксиому. Здесь можно согласиться с характерным и для нашего времени изречением Петра Андреевича Вяземского: «В России суровость законов умеряется их неисполнением».

Что же выступает аргументами скептического отношения граждан к требованиям по соблюдению закона? Во-первых, это правовая безграмотность населения. Подавляющая его часть не только не знает законодательство, но и не считает для себя нужным устранять имеющийся пробел. Во-вторых, извращение на практике конституционной декларации о доступности гражданам юридической помощи (ч. 1 ст. 48). На самом деле оказание в этой части юридических услуг населению на безвозмездной основе абсолютно не развито. Что касается платных услуг, то подавляющему числу граждан они просто «не по карману». В-третьих, упование на русское «авось». Многие граждане искренне считают, что при нарушении ими тех или иных норм закона это может остаться незамеченным со стороны контролирующих служб, при этом расчет на везение связывается в большей мере с некачественным выполнением своих обязанностей соответствующими должностными лицами правоохранительных органов. Почему же у граждан возникает такая уверенность? Наверное, она проистекает из знания материальной оценки государством деятельности правоохранительных органов.

3. Систематически отстающий от достойного уровня жизни сотрудников.

Если вспомнить «застойные годы», то для российской милиции и органов внутренних дел в целом они могли бы быть охарактеризованы как «золотой век». Не очень высокий уровень преступности, понятные всем правила игры, огромное количество содействующих поддержанию правопорядка

общественных институтов, новая форма, перевооружение, доплата за звание, стабильная заработная плата, превышающая соответствующую оплату труда инженерно-технических работников примерно на 10 %, большинства госбюджетников – на 20 %.

Времена «перестройки», или «эпохи великих реформ», характеризовались для органов внутренних дел системными невыплатами заработной платы, растущими как снежный ком командировками «в горячие точки», максимальным оттоком кадров, устремившихся на поиск работы, позволяющей как минимум прокормить семью, как максимум – обеспечить себе и ей достойную жизнь. И даже последующие редкие повышения заработной платы ставились в зависимость от заработка военнослужащих и выплачивались без учета инфляции и с большим опозданием.

Нынешнее время оценивается сотрудниками органов внутренних дел как более стабильное: нет задержек с выплатами заработной платы, более редкими, хотя и длительными стали опасные командировки, однако сотрудник милиции так и не приобрел уровня материального обеспечения, позволяющего ему смело глядеть в завтрашний день, не опасаться увольнения не пенсию. Нынешний сотрудник ежемесячно получает примерно 50 % от заработной платы водителя автобуса, 30 % – водителя электровоза. Конечно, такую разницу можно обосновать тем, что водители перевозят пассажиров и в пути следования обеспечивают их безопасность. Однако мы убеждены, что сотрудники милиции обеспечивают (по крайней мере, должны обеспечивать) такую безопасность граждан на всем их жизненном пути и от того, насколько они будут это эффективно делать, во многом зависит безопасность жизни, здоровья, собственности граждан, обеспечение их прав и свобод.

Следует также отметить, что за последнее время российским правительством были ликвидированы практически все значимые льготы и компенсации, позволяющие сотрудникам рассматриваемого правоохранительного органа чувствовать себя защищенными хотя бы отчасти.

Отсутствие достойного вознаграждения отдельными сотрудниками органов внутренних дел воспринимается как повод для

осуществления «компенсационной» коррупционной деятельности. Порядочным же сотрудникам остается уповать на практическую реализацию в ближайшем будущем высказываний Президента Российской Федерации Д.А. Медведева о необходимости создания соответствующих условий для достойной жизни сотрудников органов внутренних дел.

4. *Назначение на руководящие либо «прибыльные» должности при наличии связей или за деньги.*

Назначение на руководящие либо «прибыльные» должности при наличии связей существовало во все времена и в большинстве государств. Ничего в этом смысле в России не изменилось и сегодня. Более того, автор не является ярким противником существующей системы назначений, он только полагает, что мотив «личной преданности» не должен затмевать профессиональной подготовленности и порядочности кандидата как обязательных условий назначения на руководящую работу. Наверное, отмеченные условия обязательны для замещения любой должности в правоохранительных органах, но реальная оценка ситуации позволяет высказать сомнения относительно наличия профессионализма у молодых сотрудников органов внутренних дел, поскольку профессионализм формируется в ходе длительной практической деятельности, приобретения соответствующего опыта.

Назначение на руководящие либо «прибыльные» должности за деньги особенно «звучало» в годы руководства МВД России Б.В. Рушайло. Обладание, возможно, недостоверной информацией не позволяет автору утверждать, что продажа должностей за деньги в этот период времени превратилась в систему, но частое упоминание о подобных фактах действующими весьма высокопоставленными сотрудниками милиции заставляет оценить вероятность такого развития событий как достаточно высокую.

Понятно, что суммы назначаемой оплаты за должность не позволяли самим сотрудникам произвести нужный расчет, в связи с чем последние зачастую пользовались услугами заинтересованных в этом лиц. Те, оплатив назначение на должность, вправе были рассчитывать на дальнейшую преданность руководителя или сотрудника органа внут-

ренных дел, которая по мере необходимости проверялась на деле. Здесь вполне уместной выглядит сентенция Веслава Малицкого: «Тот, кого однажды купили, потом уже продает себя сам».

Общий вывод по анализу рассматриваемого фактора позволяет судить, что систематическое назначение на должности лиц, не обладающих такими чертами, как профессионализм и порядочность, создает серьезные предпосылки для формирования и упрочения коррупционных процессов в органах внутренних дел.

5. *Значительная сменяемость и некомпетентность большинства руководителей органов внутренних дел и их структурных подразделений.*

Наиболее показательно значительную сменяемость руководителей органов внутренних дел можно продемонстрировать на первых лицах описываемого правоохранительного органа.

Процесс кадрового развала системы органов внутренних дел в советский период времени берет начало в 1982 г., когда после отстранения от должности Н.А. Щелокова его место занял выходец из системы КГБ СССР В.В. Федорчук. Основой его кадровой политики явилось системное уничтожение профессионального ядра служб и подразделений под лозунгом очистки рядов от коррумпированных должностных лиц, насаждение на руководящие посты новых, а значит, не имеющих соответствующего управленческого опыта работы и зачастую просто некомпетентных сотрудников. С этого момента принципы разумной сменяемости и компетентности руководителей в системе органов внутренних дел приняли извращенные формы. Последовательно министрами внутренних дел назначались:

- выпускник горно-металлургического института и бывший горный мастер А.В. Власов (1986–1988);
- выпускник инженерно-строительного института бывший начальник строительного управления В.В. Бакатин (1988–1990);
- выпускник политехнического института бывший инженер Б.К. Пуго (1990–1991);
- выпускник Высшей школы МВД СССР В.Ф. Ерин (1992–1995);
- выпускник военного училища и двух военных академий профессиональный воен-

ный доктор экономических наук А.С. Куликов (1995–1998);

- выпускник Высшего политического училища МВД СССР и Военно-политической академии сотрудник внутренних войск МВД РФ С.В. Степашин (1998–1999);

- выпускник Омской высшей школы милиции МВД СССР сотрудник и руководитель оперативных подразделений и служб МВД РФ В.Б. Рушайло (1999–2001);

- выпускник электротехнического института связи радиоинженер Б.В. Грызлов (2001–2002);

- сотрудник ФСБ Р.Г. Нургалиев (с 2002).

За двадцать лет (с 1982 по 2002 г.) в СССР, а затем в России сменились около десятка министров внутренних дел. Здесь мы не учитываем нескольких министров внутренних дел РСФСР, деливших (или не деливших?) в «смутные времена» власть с советскими министрами.

Оценка представленного перечня высших должностных лиц МВД приводит нас к следующим выводам:

- во-первых, значительное количество из них имели непрофильное образование (исключение составляют В.Ф. Ерин и В.Б. Рушайло);

- во-вторых, подавляющее их число не были профессионалами в той области, которой руководили (горный мастер, начальник строительного управления, инженеры, военные);

- в-третьих, средний срок службы каждого министра в указанной должности не превышал двух лет, что не позволяло сколько-нибудь серьезно изучить имеющиеся проблемы, определить пути их минимизации, наметить эффективные меры и предпринять соответствующие усилия.

Кроме того (и, на наш взгляд, это не менее важный фактор), до прихода к власти В.В. Путина отсутствовала политическая воля руководителей страны что-либо менять в этой сфере деятельности. Сложившуюся ситуацию можно охарактеризовать уместной сентенцией Владимира Алексеевича Гиляровского: «В России две напасти: внизу – власть тьмы, а наверху – тьма власти».

Если спуститься с высот на землю и обратиться к статистике, то и здесь мы обнаружим не внушающие удовлетворения цифры сменяемости руководителей различного зве-

на. По известным нам результатам исследования, проведенного в 2007 г. в Сибирском федеральном округе, уровень ежегодной *сменяемости* руководителей низового звена весьма высок:

- начальников территориальных органов внутренних дел – 15 %;

- начальников криминальной милиции территориальных органов внутренних дел – 25 %;

- начальников оперативных подразделений территориальных органов внутренних дел – 34 %.

В связи с этим возникает по большей части риторический вопрос: чего ожидать от преимущественно некомпетентных должностных лиц в области управления одной из самых специфических функций правоохранительных органов – борьбой с преступностью? Ответ на данный вопрос весьма прост: не имея достаточных специальных знаний и опыта руководящей работы в рассматриваемой сфере правоохранительной деятельности, этот руководитель будет имитировать борьбу с преступностью, затмевая реальную работу проведением совещаний, заслушиваний, «накачек», либо «отсиживаться», ожидая очередного перемещения по службе. По меткому выражению Александра Сергеевича Грибоедова, скорее всего, в итоге произойдет следующее: «А впрочем, он дойдет до степеней известных, ведь нынче любят бессловесных». В дальнейшем такие руководители, вполне возможно, на взаимно приемлемых условиях будут договариваться с противоборствующей стороной о временной стабилизации оперативной обстановки, устанавливая с этой целью коррупционные контакты с наиболее заинтересованными представителями криминального мира.

Что касается подчиненных сотрудников, то часть из них предпочтут «хорошей войне плохую дружбу», для чего перейдут на сторону этих руководителей органов внутренних дел. Другая, большая часть (так называемая «серая масса») будут продолжать свою невыразительную и неэффективную деятель-

ность, чем не завоюют авторитета ни у преступников, ни у честных граждан. И только незначительное число подчиненных, обладающих отмеченными выше принципами, уйдут из данного органа внутренних дел в поисках «честных начальников» либо совсем покинут правоохранительную службу, разочаровавшись в выдуманных или вычитанных идеалах, а может быть, будут бороться с порочной системой и, скорее всего, проиграют в соответствии с известной поговоркой «один в поле не воин».

Совокупная оценка рассмотренных детерминант коррупции в органах внутренних дел позволяет предложить осуществление для их минимизации комплекса мер, направленных на:

- разработку системы упрощения, а в некоторых случаях и отмены разрешительной функции правоохранительной деятельности, повышение «прозрачности» ее процедур;

- формирование и внедрение в сознание населения и сотрудников органов внутренних дел идеологии правопослушания;

- изменение системы оплаты труда сотрудников органов внутренних дел с учетом принципов категорирования специалистов и их стимулирования в соответствии с качеством работы, определения его уровня по конечным результатам деятельности;

- совершенствование кадровой политики Министерства внутренних дел, направленной на закрепление сотрудников на службе, повышение уровня образования и профессионализма, «прозрачности» и «конкурсности» назначений на вакантные руководящие должности, поощрения разумной инициативы.

Если же все мы будем не только знать, но и соблюдать законы, то рефреном нашего существования в формирующемся правовом государстве станет афоризм шефа корпуса жандармов Российской империи Александра Христофоровича Бенкендорфа: «Прошедшее России было удивительно, ее настоящее более чем великолепно, что же касается ее будущего, то оно выше всего, что может нарисовать себе самое смелое воображение».