

Социология права. Девиантное поведение

© 2004 г.

О. А. КОЛЕННИКОВА, Л. Я. КОСАЛС, Р. В. РЫБКИНА

КОММЕРЦИАЛИЗАЦИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАБОТНИКОВ МИЛИЦИИ

КОЛЕННИКОВА Ольга Александровна - кандидат социологических наук, научный сотрудник Института социально-экономических проблем народонаселения РАН. КОСАЛС Леонид Янович - доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник этого же института. РЫБКИНА Розалина Владимировна - доктор экономических наук, профессор, заведующая лабораторией экономической социологии этого же института.

Ни для кого не секрет перемены в деятельности сотрудников милиции, связанные с их включением в рыночные отношения. Совокупность этих перемен, на наш взгляд, можно назвать коммерциализацией. Включение милиционеров в рынок, по-видимому, имело двоякий характер. Во-первых, рыночные отношения проникали в их профессиональную деятельность, деформируя ролевое поведение, суть которого состоит в поддержании правопорядка. Во-вторых, коммерциализация выражалась в освоении работниками милиции новых экономических ролей как внутри, так и за пределами их профессиональной деятельности, выполнении ими несвойственных МВД ролей: наемных работников различных фирм и предприятий, посредников в разрешении деловых конфликтов; предпринимателей, осуществляющих экономическую деятельность с целью получения прибыли; наконец, субъектов криминальной деятельности. Эти перемены не могли не сказаться на функционировании института милиции: произошло переключение активности ее работников с их прямых должностных обязанностей на зарабатывание денег за пределами выполнения профессиональных функций. В результате подобной коммерциализации институт милиции оказался погруженным в систему экономических взаимоотношений с различными партнерами, начиная от уличных торговцев и чиновников разного ранга и кончая криминальными авторитетами.

За годы перехода к рынку экономическая деятельность работников милиции непрерывно расширялась. В трансформации этой деятельности отчетливо видны два этапа. Если в начале 1990-х годов она в основном сводилась к изысканию нерегулярных дополнительных заработков и поборам, стимулируемым необходимостью выживания работников милиции и их семей, то к настоящему времени эта деятельность институционализировалась, приобрела устойчивость, развитые организационные формы и ощутимые масштабы. Причем, нередко откровенно криминального характера. Достаточно назвать "Делооборотней в погонах", потрясшее страну летом 2003 г.

Статья основана на исследовании, осуществленном при финансовой поддержке Института "Открытое общество", грант RSS № 1535/2000.

Если говорить о всей экономической деятельности сотрудников милиции в целом, то она имеет свою специфику, которая отличает ее от аналогичной деятельности обычных участников рынка. Какова эта специфика? Во-первых, эта деятельность является дополнительной по отношению к их основным обязанностям по обеспечению правопорядка, для чего работодатель-государство их нанимает. В процессе выполнения своих должностных обязанностей они начинают использовать свой статус для извлечения дополнительного дохода, вступая в особые отношения с населением и бизнесом. Эта деятельность является своеобразным "расширением" их формальной роли, инициативным продолжением выполнения основных обязанностей. С точки зрения права эта деятельность является нарушением законодательства, которое запрещает работникам милиции какую-либо экономическую деятельность вне системы МВД [1].

Во-вторых, как участники рынка работники милиции имеют конкурентные преимущества по сравнению со всеми другими субъектами. Эти преимущества имеют двоякий характер. Являясь работниками государственного органа, они обладают дополнительными возможностями, начиная от милицмейской формы и кончая доступом к информации (в том числе коммерческой). Здесь важно не то, что они получают при прочих равных условиях дополнительную прибыль от своей деловой активности, большую, чем другие участники рынка. Проблема в том, что такое неравенство деформирует рыночные отношения в целом, создает прецедент, когда кто-то зарабатывает больше других не потому, что производит продукцию или услуги дешевле или лучшего качества по сравнению с остальными, а за счет принадлежности к определенному государственному ведомству.

В-третьих, внутри органов милиции сложилось чрезвычайно большое расслоение. В них выделяются две группы: 1) младшие чины, которые заняты мелкими подработками в качестве сторожей, охранников, водителей и т.п. Эта группа представляет большинство сотрудников, стремящихся к выживанию в условиях нищенской оплаты труда; 2) высший начальствующий состав, принадлежащие к которому получают доход не столько за счет собственных трудовых усилий, сколько за счет использования труда своих подчиненных. Для них экономическая деятельность - это отнюдь не средство выживания, а, на наш взгляд, инструмент получения предпринимательского дохода.

Каково мнение самих сотрудников милиции о соответствующих изменениях в их деятельности? С целью прозондировать размеры и характер коммерческой деятельности в милиции лабораторией экономической социологии ИСЭПН РАН был проведен ряд опросов в 1999-2001 г. (кроме авторов статьи в исследовании участвовали Ю.А. Симагин, Ю.С. Денисова (Увицкая)). В 2001 г. опрошены 2009 работников милиции в 8 регионах страны (приблизительно в равных долях). Выборка строилась на основе четырех критериев: специфике регионов России; характере поселений (городские или сельские); структуре подразделений ОВД и, наконец, на должностном составе работников. Информация собиралась методами самозаполнения специальной анкеты и проведения экспертных интервью со старшими офицерами различных подразделений милиции (группа экспертов около 150 чел.). Естественно, вопросы касались не личного участия опрошенных в соответствующих действиях, а осведомленности о фактах их совершения. Судя по откровенности полученных ответов, полноте заполнения анкет, можно сказать, что вторичная деятельность работников милиции в России перестала быть чем-то абсолютно запретным. Более того, она стала фактически легальной.

Наиболее важным представляется понять социальный механизм, породивший и регулирующий экономическую деятельность работников милиции, т.е. совокупность взаимоотношений между работниками милиции, с одной стороны, государством, бизнесом, населением и криминалом - с другой. На этой основе можно выдвинуть гипотезы относительно глубинных причин, породивших изучаемое явление.

По данным Академии управления МВД РФ, уже в 1990-1991 гг. работники милиции стали активно прирабатывать - охранять садоводческие и дачные кооперативы,

Виды дополнительного заработка работников милиции (% от числа опрошенных)

Источники дополнительного заработка	Чаше в свободное время	Чаше в рабочее время
Охрана различных фирм и компаний	84	48
Транспортные услуги, извоз	48	26
Торговля	27	20
Плата вместо штрафа	19	37
Получение платы с торговцев	15	24
Платные услуги за оформление документов	10	20
Продажа информации	5	7
Услуги при определении вины подозреваемого	*	10
Услуги за приостановление или прекращение дел	*	19
Плата при проверке документов	*	14

* - данный вариант ответа не предлагался.

кафе, рестораны, видеобары и др. За небольшим исключением "вторая работа" представляла собой выполнение функций простых охранников [2]. В середине 90-х годов появились данные о том, что сотрудники милиции получали дополнительный доход не только за охрану коммерческих структур, частный извоз, но и за выполнение роли консультантов по вопросам безопасности предприятий. Доля имеющих дополнительную работу составляла не менее половины личного состава органов внутренних дел [3].

Согласно данным нашего исследования, в коммерческую деятельность в рабочее время вовлечены 18% опрошенных. Доля рабочего времени, которое они затрачивают на "себя", составляет 24-29%. Кроме того, 49% подрабатывают в свободное время. При этом продолжительность работы в свободное время составляет 45-55% от основной. Представленные в табл. 1 некоторые виды деятельности (например, охрана, извоз и торговля) сами по себе, применительно к другим категориям населения (например, врачам, учителям), являются вполне нормальными, законными. Применительно же к работникам милиции их можно считать "условно законными", так как подобные занятия противоречат закону "О милиции", а участвующие в них подлежат дисциплинарной ответственности. С учетом этого уточнения все указанные виды деятельности можно подразделить на две категории: 1) "условно законные" (в дальнейшем мы будем их называть "законными") и 2) незаконные (криминальные). По приведенным данным можно рассчитать их соотношение. Оказывается, что это соотношение существенно различается в рабочее и свободное время. В рабочее время соотношение первых и вторых видов подработок составляет 2 к 3, в свободное время - 3 к 1. То есть, в свободное время в 3 раза больше распространены способы получения доходов первого вида, тогда как в рабочее время - в 1,5 раза больше незаконных, криминальных.

Эти данные подтверждаются ответами экспертов на вопрос "Какие способы зарабатывания денег работниками милиции сегодня распространены шире - законные (не запрещенные законом) или незаконные?" 41% из их числа считают, что шире - незаконные. Хотя в целом соотношение составляет примерно 3 к 2 в пользу законных.

С точки зрения масштабов коммерческой деятельности работников милиции, обследованные регионы можно разделить на две группы: 1) высококоммерциализированные (Москва и Московская область) и 2) среднекоммерциализированные (все остальные). Регионы, которые можно было бы отнести к низкокоммерциализированным, не выявлены. В первой группе регионов (по оценкам опрошенных из этих регионов) в рабочее время заняты дополнительной работой почти половина; в свободное время - 3/4 и 2/3 работников (табл. 2). Во второй группе регионов занимаются этим в рабочее время 17-22% опрошенных, в свободное - 36-45%.

Таблица 2

Доля сотрудников милиции, имеющих дополнительную работу, во регионах (% от числа опрошенных)

Регион	Дополнительный заработок	
	В свободное время	В рабочее время
Москва	78	*
Московская область	60	47
Нижегородская	45	17
Иркутская	45	17
Ростовская	44	22
Краснодар	40	19
Омская	36	17
Воронежская	36	20
В среднем	49	18

* Работники московской милиции, фактически, не стали отвечать на вопрос о своей дополнительной работе и заработках в рабочее время, что, конечно, не означает, что они этим не занимаются.

Таблица 3

Распространенность законных и незаконных способов получения дополнительных доходов по оценкам работников милиции разных подразделений (% от числа опрошенных)

Подразделение	Распространены шире	
	Законные способы	Незаконные способы
По борьбе с организованной преступностью	41	59
Следствие	45	55
По борьбе с экономическими преступлениями	53	47
Уголовный розыск	56	44
Штаб	56	44
Инспекторы отдела профилактики правонарушений несовершеннолетних	58	42
Участковые	62	38
Охрана общественного порядка	66	34
ГИБДД	66	34
Муниципальная милиция	68	32
В среднем	59	41

Хотя существенных различий в долях занятых дополнительной работой между разными подразделениями нет (табл. 3), но оказалось, что разные подразделения специализированы по видам коммерческих занятий, которые осуществляют их сотрудники. Виды этих занятий связаны со спецификой подразделений, их профилем. Например, подразделения по борьбе с организованной преступностью лидируют по таким видам, как собирание платы с торговцев - 38% опрошенных (при среднем значении - 24%); продажа информации - 19% (при среднем значении 7%); услуги по прекращению или приостановлению дел - 35% (при среднем значении 19). Зато в этих подразделениях работники значительно меньше занимаются, например, извозом - 14% опрошенных (при среднем - 26). Различен в разных подразделениях и характер получения дополнительных доходов. Как видно из табл. 3, сотрудники подразделений по борьбе с организованной преступностью и следствия, то есть те, кто напрямую имеет дело с

Таблица 4

Доступность отдельных видов работ (зарботков) в служебное время (% от числа опрошенных)

Виды работ	Найти дополнительную работу (зарботок)			В среднем
	Легко	Нелегко, но возможно	Трудно	
Охрана коммерческих структур	43	48	52	48
Торговля	12	22	22	20
Плата вместо штрафа	43	37	28	37
Получение платы с торговцев	32	23	13	24
Продажа информации	11	5	5	7
Услуги при определении вины подозреваемого	18	9	6	10
Услуги за приостановление (прекращение) дел	28	18	9	19
Плата при проверке документов	20	14	6	14
Итого	16	73	11	100

криминальными структурами, в большей степени используют незаконные способы зарабатывания денег, чем законные. Вместе с тем работники, имеющие дело с населением, обладают возможностью получать дополнительные доходы более законными способами.

Каков спрос на дополнительные услуги сотрудников правоохранительных органов, и, соответственно, каковы возможности работников милиции найти дополнительный заработок в бизнес-структурах, криминальных структурах? Как можно заработать на нуждах населения? Оказалось, что в целом спрос на платные услуги милиционеров высок: 89% опрошенных заявили, что сотруднику милиции несложно найти дополнительную работу. Только 11% считали, что это сделать сложно. Однако даже среди них реальные масштабы получения дополнительных доходов весьма значительны: в свободное время "подрабатывает" 30% работников милиции, а в рабочее - 13%.

Какие виды дополнительной работы легче найти милиционерам, а какие труднее? Оказывается, милиционерам в рабочее время труднее найти законную работу, а именно, охрану, извоз и торговлю (табл. 4). Легче же найти - незаконную. Это - косвенный показатель криминализации общества. В частности, занятия, которые по их природе являются криминальными (плата вместо штрафа, плата с торговцев, плата при проверке документов и др.), по оценкам опрошенных, находятся легче, чем те, которые по их природе никакой криминальности в себе не содержат.

Выявились значительные различия в доступности дополнительной работы (заработка) в разных регионах (см. табл. 5). Как видно, найти ее в г. Москве и Московской области не представляет особого труда. Более того, дополнительную работу не обязательно искать, само отделение милиции может обеспечить ею сотрудника. Так, в бесплатной газете по трудоустройству "Работа, учеба, сервис", на работу в ОВД приглашаются граждане, и помимо зарплат, премий, социальных льгот, льгот МВД будущим работникам предоставляется возможность дополнительной работы. Согласно объявлению, предлагаемая оплата труда - от 4000 до 10000 рублей (июнь 2002 г.).

Таким образом, налицо фактическая легализация коммерческой деятельности работников милиции. Но приведенные интервью показывают, что такая ситуация характерна лишь для Москвы. В остальных регионах найти дополнительный заработок существенно труднее и размеры его заметно меньше. Выявленная доступность дополнительных заработков для милиционеров свидетельствует о том, что на рынке платных милицейских услуг сложился устойчивый спрос.

В настоящее время в России сформировался социально-экономический механизм коммерциализации служебной деятельности милиции, который включает отношения милиции: 1) с федеральными и местными органами власти; 2) бизнес-структурами;

Возможность найти дополнительную работу (зарботок) в разных регионах страны
(в % от числа опрошенных)

Регион	Найти дополнительную работу (зарботок)			Итого
	Легко	Нелегко, но возможно	Трудно, невозможно	
Москва	10	89	1	100
Московская область	53	43	4	100
Нижегородская	15	76	9	100
Иркутская	10	80	10	100
Омская	10	77	13	100
Ростовская	14	71	15	100
Воронежская	17	65	18	100
Краснодар	10	61	29	100
Итого	16	73	11	100

3) криминальными структурами; 4) населением. При этом характер и направленность отношений между милицией и ее разными партнерами существенно различаются.

Отношения с государством. Воздействия государства и его политики на органы МВД проявляются, помимо текущих управленческих решений, в таких политических акциях, как реформирование структуры МВД; их финансирование; создание (несоздание) нормальных условий для работы кадров (в первую очередь установление того или иного уровня оплаты труда, расчеты трудовой нагрузки, материально-техническое снабжение; разрешение или запрещение тех или иных видов дополнительной деятельности). Властные структуры выполняют по отношению к милиции регулируемую (разрешительно-запретительную) и обеспечительную (стимулирующую или дестимулирующую) роль.

Ярким примером этой роли государства является запрет на дополнительную занятость работников МВД. Массовое игнорирование работниками милиции этого запрета демонстрируют ответы на вопрос: "Как Вы считаете, справедливо ли то, что государство запрещает работникам милиции подрабатывать?" 44% ответили, что государственный запрет справедлив, 56% - указали на несправедливость запрета. Эта доля очень большая. Она создала ту критическую массу настроения в трудовых коллективах милиции, которая привела к нарушению этого запрета и большим масштабам запрещенной деятельности.

Взаимоотношения милиции с бизнес-структурами. Российские реформы дали толчок формированию специфического рынка охранных услуг в стране, на котором милиция, частные охранные службы и криминальные структуры ведут себя как партнеры и конкуренты в борьбе за свою часть доходов, причем основным методом остается силовое давление. Конкуренция на этом рынке была и остается достаточно острой. Для нормальной работы своих фирм предпринимателям приходится платить. Поэтому деятельность по частно-наемной охране, защите, "крышеванию" (на профессиональном жаргоне означает гарантированную защиту от любых вмешательств извне в дела фирмы, бизнес-организации) для милиции стала одним из основных факторов ее (милиции) не просто выживания в новых условиях, а усиления, повышения ее дееспособности и превращения в структуру, которая наравне с другими государственными структурами (такими, как ФСБ, таможня и др.) осуществляет контроль над бизнес-структурами в сфере безопасности.

Сейчас появился ряд исследований процесса создания "крыш" в России. Изучается само это явление, выделяются этапы развития, а также количественные показатели, такие, как доля фирм, имеющих "крышу", суммы и формы выплат и др. Например, со-

Участие милиции в хозяйственных спорах на служебную деятельность МИЛИЦИИ
(в % от числа опрошенных)

Масштабы коммерческой деятельности	Милиция участвует в хозяйственных спорах, конфликтах		
	часто	редко	не участвует
Доля подрабатывающих в рабочее время	33	20	8
Продолжительность подработок (часы в неделю)	14	12	10
Виды:			
Охрана различных коммерческих структур	38	48	53
Транспортные услуги, извоз	24	25	30
Торговля	16	20	21
Плата вместо штрафа	40	39	28
Получение платы с торговцев	30	25	16
Платные услуги за оформление документов	23	22	13
Продажа информации	11	6	4
Услуги при определении вины подозреваемого	16	10	7
Услуги за приостановление или прекращение дел	30	19	10
Плата при проверке документов	27	14	9

гласно данным Радаева В.В., полученным в ходе опроса руководителей российских предприятий 21 региона страны, более половины фирм тратят часть доходов на охрану и безопасность своего бизнеса, причем $\frac{2}{3}$ из них тратят 10-15%, а треть - до 1/3 [4].

Таким образом, милиция за годы реформ глубоко выросла в экономику, стала одним из крупных партнеров бизнеса, поставщиком разного рода услуг в сфере безопасности и других сферах. Взаимодействие милиции с бизнес-структурами включает в себя такие разнообразные силовые и информационные услуги, как выбивание долгов, затруднение деятельности конкурентов, сбор компромата и др.

Мы задавали сотрудникам милиции вопрос: "Часто ли бывают случаи, когда милиция участвует в хозяйственных спорах, конфликтах между разными бизнесменами, директорами предприятий, защищая интересы одной из сторон?" Лишь 35% опрошенных считают, что таких случаев не бывает. 65% - такие случаи бывают, из них 11% уверены, что бывают часто. Как расплачиваются бизнесмены за предоставляемые услуги? По мнению 23% опрошенных, бизнесмены перечисляют деньги в фонды содействия правоохранительным органам; 46% - помогают приобретать компьютеры, оргтехнику и др.; 20% - обеспечивают дополнительный заработок, то есть платят "наличными". Только 37% опрошенных указали на то, что помощи от бизнесменов нет.

Почему "крышевание" приобрело такое распространение? Привлечение руководящим составом милиции ресурсов своих организаций, в том числе работников, для "крышевания" тех или иных структур создает почву для своего рода партнерства между руководителями организаций МВД и подчиненными. Занимаясь коммерческой деятельностью по-крупному, начальники отделений милиции закрывают глаза на противоправную деятельность низовых работников. Как видно из табл. 6, по оценкам тех работников милиции, кто считает, что милиция часто участвует в "разборках", резко возрастают масштабы незаконного предпринимательства.

Милиция и криминальные структуры. Респондентам задавался вопрос "Как Вы считаете, сильно ли влияние криминальных структур на работу милиции?" Лишь 31% опрошенных считают, что давления со стороны этих структур нет, 69% - что давление есть, причем 23% считают, что давление сильное. Как видно из табл. 7, влияние криминальных структур на масштабы ее экономической деятельности велико. Там, где криминал стал бизнес-партнером милиции, ее противоправная деятельность возрастает

Влияние криминальных структур на масштабы экономической деятельности милиции
(в % от числа опрошенных)

Коммерческая деятельность в служебное время	Влияние криминальных структур		
	сильное	слабое	отсутствует
На подрабатывающих в рабочее время	30	20	5
По видам:			
Охрана коммерческих структур	43	46	64
Плата вместо штрафа	42	36	28
Получение платы с торговцев	28	24	13
Платные услуги за оформление документов	23	21	13
Продажа информации	9	6	5
Услуги при определении вины подозреваемого	16	8	4
Услуги за приостановление или прекращение дел	26	17	10
Плата при проверке документов	19	13	8
В целом	23	46	31

ет многократно. Деформация служебных функций милиционеров становится социально опасной.

Милиция и население. Активная занятость работников милиции коммерческой деятельностью переориентировала милицию как социальный институт с оказания правоохранных услуг жителям страны на оказание тех услуг, которые могут быть оплачены. Сложилась система, когда население в сфере правоохраны обслуживается по остаточному принципу. Мы спрашивали сотрудников милиции: как относится население страны к ним? Лишь 3% опрошенных считают, что отношение к ним населения хорошее, 58% - характеризуют его как настороженное, 32 - как негативное, 7% считают, что милицию боятся. В числе причин неблагоприятного отношения эксперты указывают грубое обращение милиции с жителями страны. Причем 27% опрошенных считают, что такие случаи бывают часто, 63% - что такие случаи бывают, но редко. Лишь 10% сотрудников милиции полагают, что случаев грубого обращения с населением не бывает.

Оказалось, что существует зависимость между экономической деятельностью милиции и тем, как обращаются милиционеры с населением: чем больше милиционеры заняты личным бизнесом, тем больше их раздражают простые жители. Среди милиционеров, занимающихся получением дополнительного заработка в служебное время, на частое грубое обращение с населением указали 31%. Выяснилось, чем выше занятость милиции коммерческой деятельностью, тем хуже динамика преступности. Это было выявлено при анализе региональных различий в этой занятости (табл. 8). Это означает, что включенность милиции в рынок самым негативным образом сказывается на безопасности населения, которое оказывается незащищенным перед растущей преступностью.

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.

Таким образом, развитие коммерческой деятельности милиции вызвано глубокими социально-экономическими и политическими причинами, в результате которых сфор-

Различия в динамике преступности в регионах с разным уровнем вовлеченности милиции в экономическую деятельность (в % от числа опрошенных)

Регионы	Преступность в течение прошлого года			Итого
	Сократилась	Выросла	Осталась прежней	
Среднекоммерциализированные	10	61	29	100
Высококоммерциализированные	8	80	12	100
В среднем	10	66	24	100

мировалась вышеописанная система специфических социально-экономических взаимодействий. Главными из всей совокупности причин, по нашему мнению, являются три. Во-первых, стремление правящего класса России обеспечить максимально благоприятные условия для раздела бывшей "общенародной" собственности, любым путем, допустив к этому разделу как можно более узкий круг людей. В этих условиях правоохранительные органы были поставлены под жесткий контроль основных игроков, делящих между собой собственность на региональном и федеральном уровнях. В результате, с одной стороны, правоохранительные органы не были прямо допущены к участию в этом разделе, что стимулировало их (прежде всего их руководителей) принять участие в нем явочным порядком. С другой стороны, они стали инструментом в этом разделе и, следовательно, в той или иной форме получили определенную возможность принимать в нем участие (обладавая уникальной информацией, оказывая различные ценные услуги, за которые властные группировки были вынуждены расплачиваться). Кроме того, ситуация такой прямой жесткой подконтрольности милиции привела к чрезвычайному сужению сферы права и правоприменения в российском обществе, которое и так не было обременено традициями неукоснительного следования закону. Получалось, что условия для развития, экономической активности правоохранительных органов возникли, а механизм санкций за нее отсутствовал.

Во-вторых, появление и расширение экономической деятельности работников милиции вызваны низкой оплатой труда. В свою очередь, такая низкая оплата - следствие плохого состояния бюджетов разного уровня (особенно на первом этапе рыночных реформ), власть имущие могли сравнительно дешево приватизировать правоохранительные органы. С ними в конечном счете поступали так же, как со многими бывшими государственными предприятиями - "довели до банкротства, а потом покупай за бесценок". Интуитивно чувствуя эту ситуацию, многие сотрудники правоохранительных органов не захотели оставаться на "обочине процесса" и проявили недюжинную деловую активность. То есть криминализация власть имущих порождала противоправную деятельность милиции. Пусковым механизмом коммерциализации милиции в 90-е годы явился слом системы стимулирования, приведший к недооплате труда сотрудников милиции и падению их жизненного уровня.

Для выяснения ситуации с оплатой труда работников милиции мы обратились к респондентам с двумя вопросами: 1) "Какова сейчас оплата вашего труда" и 2) "Учитывая специфику Вашей работы, сколько, по вашему мнению, вы должны были бы получать?" Средняя оценка по первому вопросу составила 2349 рублей (2001 г.). Но что важнее, по второму вопросу средняя оценка составила 7581 руб. Как видно, разрыв между реальной и требуемой оплатой труда велик - составляет более 3-х раз. Насколько покрывают дефицит материальных средств дополнительные заработки? Ответы на вопрос: "Если брать общий доход работников милиции, то какую примерно его долю составляют дополнительные заработки?" показали, что средняя доля подоб-

ных доходов в общем личном доходе милиционера составляет 42%. То есть на дополнительной работе в среднем он получал чуть меньше, чем на основной. Таким образом, общий реальный доход работника милиции с учетом дополнительных доходов составлял в среднем 4050 руб.

Конечно, и величина оплаты труда, и разрыв между нею и требуемой оплатой труда дифференцированы, то есть у разных категорий сотрудников милиции (разного воинского звания, стажа, занимаемой должности) различаются. Например, если у рядового состава зарплата в среднем составляет 1700 руб., а желаемая - 6600, то у старших офицеров и офицеров среднего ранга - соответственно реальная 2530 руб. и желаемая - 7900 руб. Сильны и территориальные различия. Но важнее другое: в целом оплата труда 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.

Помимо этого, причиной появления и развития подобной коммерческой деятельности стал слом прежней советской профессиональной этики в правоохранительных структурах, которая во многом основывалась на партийной принадлежности и идеологии КПСС. Слом этих институтов, неизбежный при переходе к рынку, привел к слому профессиональной этики правоохранительных органов в целом, так как этика служения закону и обществу не могла быть выработана быстро. Тем более никто не был озабочен ее выработкой [5]. Вместо этого стихийно возникла рыночная этика - "у тебя есть погоны, голова на плечах - иди и зарабатывай" (цитата из интервью с одним из сотрудников милиции в 1993 году в г. Москве). Иначе говоря, предполагалось зарабатывать денег на рынке с помощью тех ресурсов, которыми располагают сотрудники правоохранительных органов. Теперь эта этика укоренилась и стала сложившимся и относительно самостоятельным регулятором поведения сотрудников.

Возникает вопрос, что же делать в данной ситуации: есть государственный запрет и этот запрет работниками игнорируется. Казалось бы, существуют две простые альтернативы решения этого вопроса: 1) жестко следовать запрету и сурово наказывать каждого, кто подрабатывает, или, напротив, 2) снять запрет и разрешить работникам свободно подрабатывать, например, на основе договоров. Некоторые специалисты МВД считают, что запрет на подработки для работников правоохранительных органов надо отменить. Они мотивируют это тем, что возможность заключать коммерческие договоры улучшит материально-техническое положение ОВД, усилит заинтересованность в труде. Наше исследование показало, что снятие этого запрета мало что изменило бы. Мы спросили респондентов: "Если бы это запрещение было снято, то как вы думаете, как это повлияло бы на деятельность милиции?" 18% ответили, что отношение сотрудников милиции к своей работе улучшилось бы; 27 - ухудшилось бы; 55 - снятие запрещения ничего бы не изменило.

Таким образом, милиционеры игнорируют запрет государства на экономическую деятельность. Фактически правоохранительные органы автономны от властей постсоветской России. Парадоксально, но сотрудники правоохранительных органов, призванные обеспечивать выполнение законов, сами же их нарушают. Причем, это нарушение носит массовый и привычный для них характер.

В конечном счете условия для этого были созданы тремя социально-экономическими причинами. Первая состояла в либерализации социально-экономической жизни страны, которая стимулировала повышение экономической активности многих групп российского общества. Второй причиной был всплеск преступности, и, соответственно, рост спроса на правоохранительные услуги со стороны населения и бизнеса. Третья причина - чрезвычайно низкий уровень оплаты работников милиции, неадекватный риску, ответственности и сложности их труда.

По нашему мнению, решение этой проблемы должно лежать в плоскости создания условий для постепенного прекращения коммерческой деятельности милиции. К со-

жалению, здесь нет простого решения. Ведь экономическая активность работников милиции не является результатом отдельных ошибок и преступлений некоторых недобросовестных сотрудников, а вызывается описанным выше социальным механизмом. Иначе говоря, широкомасштабная экономическая деятельность работников милиции в постсоветской России - это системная патология. Поэтому ее лечение должно затрагивать различные составляющие социально-экономической и политической системы и не должно сводиться только к правовым мерам. По нашему мнению, целесообразно провозглашение политического курса на постепенное "отделение милиции от рынка". Помогла бы легализация тех форм коммерческой деятельности, которые можно осуществлять легально и которые разрешены другим категориям работников. Конечно, потребуются увеличение заработной платы сотрудников милиции по крайней мере в 1,5-2 раза с целью доведения ее до уровня, который сейчас обеспечивается с помощью их коммерческой деятельности. И при этом, конечно, под сомнение не ставится необходимость последовательной борьбы с незаконной и криминальной коммерческой деятельностью работников милиции. Тогда исполнительная власть будет иметь моральное право и экономические основания для постепенного изживания коммерческой деятельности в системе МВД.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон о милиции. Положение о службе в органах внутренних дел. М., 2000. С. 38.
2. *Роша А.Н.* Стимулирование служебной деятельности работника милиции. М., 1991; *Крылов А. А.* Социально-экономические основы деятельности ОВД. М., 1994.
3. Состояние служебной дисциплины в ОВД и меры по ее укреплению (Научный обзор). М.: Материалы Академии МВД России, 1996.
4. *Радаев В.В.* О роли насилия в российских деловых отношениях // Вопросы экономики. 1998. № ю. С. 94.
5. По оценке исследователей, соблюдение норм профессиональной этики является одним из важнейших условий нормальной работы милиции (полиции), и, соответственно, должно быть одним из важных критериев отбора людей для работы в эти структуры. См., например: *Boya P., Dutton A.* Conducting affirmative recruitment in criminal justice agencies. USA University of Maryland, 1981.