

Lvovich Elena Vladimirovna

Topic of research: ***"Malfeasance in office as a form of corruption in law-enforcement bodies: evaluation and reasons"***.

The scope of corruption activity is constantly growing. This problem has become acute, its solution is rather difficult. Corruptibility among the ruling elite of law-enforcement bodies in particular may result in social decay: the legal consciousness of Russian citizens takes the wrong forms; social ethics and morals are modified; omissions in forming personality of young citizens can be corrected.

The aim of this research was: to make criminological analysis of the state and reasons of malfeasance in office as a form of corruption in law-enforcement bodies of Saratov region.

Search results are:

- 1) employees of the law-enforcement bodies of Saratov region understand correct what is the malfeasance in office as a form of corruption in law-enforcement bodies;
- 2) one of the most important reason of the development of malfeasance in office in law-enforcement bodies is economical, political problems of Russian political and poor salary of the servants;
- 3) the problems of malfeasance in office as a form of corruption in law-enforcement bodies is the most important and difficult of the Russia today.

Тема исследования: *"Должностное злоупотребление как форма коррупционного поведения в правоохранительных органах: оценка состояния и причины"*.

Исторический опыт свидетельствует о том, что в период кардинальных изменений общественно-экономического строя наблюдается экстремальный рост преступности в целом и, особенно, в сфере государственного управления. Действительно, в условиях глобальных социально-экономических потрясений, происходящих в РФ, коррупционная преступность с каждым днем приобретает все более широкие масштабы и становится все более острой и трудно разрешимой проблемой. Корруптированность правящих кругов,

особенно правоохранительных органов, несет в себе разрушительные социальные последствия: деформируется правосознание российских граждан; модифицируется общественная мораль и нравственность; происходят непоправимые упущения в формировании личности молодых граждан, снижается духовно-нравственный потенциал общества.

Прогрессирующие негативные тенденции коррупционной преступности, как уже было отмечено, обусловлены глубинными процессами, происходящими в российском обществе и государстве. Именно этими процессами определено обвальное понижение дисциплины в обществе, усиление социальной дезорганизации и правового нигилизма, интенсивного вовлечения в преступность представителей правоохранительных органов.

Специфической особенностью борьбы с должностными злоупотреблениями в правоохранительных органах является то, что такие злоупотребления имеют не только скрытый, но и согласительный характер совершения. В большинстве случаев должностное злоупотребление работника правоохранительного органа не влечет за собой жалоб, поскольку люди далеко не всегда испытывают доверие к процессу борьбы с такими злоупотреблениями. И к этому есть определенные основания - в России сложилась ситуация, когда применение уголовного законодательства к работникам правоохранительных органов, совершившим должностное злоупотребление, ограничено до минимума. За долгие годы своей бесконтрольной деятельности работники правоохранительных органов выработали такой механизм совершения злоупотреблений, который позволяет им оставаться безнаказанными. А причинами сложившейся ситуации является отсутствие в Российской Федерации соответствующего мировым стандартам законодательства о службе, закона о борьбе с коррупцией, независимых структур борьбы с коррупцией и, что самое главное, у многих коррумпированных государственных служащих нет желания бороться с должностными злоупотреблениями и с коррупцией в целом, так как им это невыгодно. Поэтому в силу вышеназванных причин каждодневные злоупотребления, совершаемые работниками правоохранительных органов, уже модифицировались в неотъемлемую часть социальной реальности.

Глубоко пустив корни и, по существу, криминализовав все общество, должностные злоупотребления стали серьезным препятствием на пути нормализации обстановки в обществе. В связи с этим, для того чтобы ответить на вопросы о том, что

толкает сотрудников правоохранительных органов на путь использования своих служебных полномочий вопреки интересам службы, что необходимо для борьбы со злоупотреблениями и многое другое¹, необходимо всесторонне рассмотреть проблему должностного злоупотребления в правоохранительных органах.

Несомненно, должностное злоупотребление является вредоносным социальным явлением, подрывающим основы построения правового государства. Поэтому, настоящее исследование проводилось с **целью** криминологического анализа состояния и причин должностного злоупотребления как формы коррупционного злоупотребления в правоохранительных органах Саратовской области, а также прогнозирования будущего состояния должностных злоупотреблений в правоохранительных органах Саратовской области.

Поставленные цели конкретизировались в ряде следующих **исследовательских задач** социологического исследования, проводимого среди сотрудников правоохранительных органов Саратовской области:

- 1) исследование должностного злоупотребления как формы коррупционного поведения в правоохранительных органах Саратовской области;
- 2) выявление причин распространения должностного злоупотребления в правоохранительных органах;
- 3) определение состояния должностного злоупотребления в правоохранительных органах.

Попытка выполнить указанные задачи и составила содержание настоящего социологического исследования.

Объектом исследования является проблема должностного злоупотребления в правоохранительных органах Саратовской области.

Предметом исследования выступили: научные публикации по исследуемому вопросу, судебно-следственная практика, данные специально проведенного социологического опроса сотрудников правоохранительных органов.

Методологической основой исследования послужили общенаучные методы познания, а также активно использовались социологические приемы, в том числе – изучение документов, анкетный опрос и другие.

¹ См.: Приложение 1.

Исследование основывается на действующем законодательстве Российской Федерации, материалах судебно-следственной и прокурорской практики, положениях уголовного права, криминологии, административного и других отраслей права.

Теоретической основой исследования выступили труды ученых в области уголовного права, криминологии, административного права: Б. В. Волженкина, А. И. Гурова, А. И. Долговой, А. И. Елистратова, В.В. Есипова, А. А. Жижиленко, Б.В. Здравомыслова, А. К. Квициния, В. Ф. Кириченко, В. П. Кувалдина, Н. П. Кучерявого, В. В. Лунеева, М. Д. Лысова, Ю. И. Ляпунова, В. Е. Мельниковой, А. Б. Сахарова, В. И. Соловьева, А. Н. Трайнина, Б. С. Утевского, В. Н. Ширяева, А. Я. Эстрина и др. (например: Б. В. Волженкин. Коррупция. СПб.,1998; Криминогенная ситуация в России на рубеже XXI века / Под общ. ред. А. И. Гурова. - М.: ВНИИ МВД России, 2000; Преступность и реформы в России / Под. ред. А. И. Долговой. - М., 1998; Кувалдин В. П. Проблемы борьбы с коррупцией в органах власти / Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в сфере экономики. Вып. 1. - М., 1995; Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции: Мировой криминологический анализ. – М.: Норма, 1999; Н. А. Лопашенко Состояние и проблемы борьбы с коррупцией и преступностью в сфере экономики. - Государство и право, 2000, № 10; Максимов С. В. Предупреждение коррупции. - М., 1994; Мишин Г. К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. - М.,1991; и т. д.).

Специальное социологическое исследование проводилось среди сотрудников органов внутренних дел, прокуратуры и суда Саратовской области, имеющих следующую социально-демографическую характеристику:

- 1) *по возрасту*: 67% - от 20 до 30 лет; 33% - от 30 до 45 лет;
- 2) *по стажу работы*: 22% - до 2 лет; 42% - от 2 до 5 лет; 23% - 5-10 лет; 8% - 10-15 лет; 7% - 15-20 лет;
- 3) *по образованию*: 40% - среднее; 18% - среднее специальное; 25% - незаконченное высшее; 17% - высшее;
- 4) *по семейному положению*: 81% - имеют семьи, в том числе – 47,9% - имеют детей; 19% - холосты.

*Понятие и сущность должностного злоупотребления*². Одной из наиболее распространенных и опасных форм проявления коррупционного поведения в правоохранительных органах является должностное злоупотребление. Прежде чем непосредственно перейти к криминологическому анализу состояния и причин должностного злоупотребления в правоохранительных органах Саратовской области, необходимо дать уголовно-правовой анализ состава должностного злоупотребления и понять сущность данного явления. Это не только облегчит научный поиск, но и поможет пониманию результатов проведенного социологического исследования.

Современное уголовное законодательство определяет злоупотребление должностными полномочиями как использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Из этого определения следует, что сущность должностного злоупотребления состоит в том, что должностное лицо из корыстной или иной личной заинтересованности использует предоставляемые ему в силу занимаемой им должности в системе органов государственной власти права и полномочия, употребляя их «во зло». При этом действия такого должностного лица обязательно влекут за собой преступные последствия в виде существенного нарушения охраняемых прав и законных интересов либо граждан, либо организации, либо общества, либо государства. Поэтому общественная опасность должностного злоупотребления и состоит именно в том, что должностное лицо в преступных целях использует свои возможности по службе, тем самым причиняя вред не только нормальному функционированию государственного аппарата и аппарата местного самоуправления, но и подрывает в глазах российских граждан авторитет органов государственной власти и, в конечном итоге, государства в целом.

Что же касается общественной опасности должностного злоупотребления как одной из форм коррупционного поведения в правоохранительных органах, то она чрезвычайно велика - должностное злоупотребление подрывает авторитет правоохранительной роли

² См.: Здравомыслов Б. В. Должностные преступления. Понятие и квалификация. М., «Юридическая литература». 1975. С. 60; Мельникова В. Е. Должностные преступления. М., 1985. С.50-51; Светлов А. Я. Ответственность за должностные преступления. Киев. 1978. С.141-142; Егорова Н. А. Преступления против интересов службы. – Волгоград: ВЮИ МВД России, 1999. С.51-52

государства, вызывает недоверие граждан к правоохранительным органам, нежелание помогать их работе. Поэтому, коррумпированность правоохранительных органов оказывает огромное негативное влияние не только на эффективность борьбы с преступностью вообще, но и на эффективность борьбы непосредственно с коррупционной преступностью.

Криминологическая характеристика состояния должностного злоупотребления. Рассматривая должностное злоупотребление особое внимание следует уделить криминологической характеристике данного негативного явления. Дело в том, что спецификой должностных злоупотреблений, как и коррупции в целом, является их высочайшая приспособляемость и латентность. Поэтому, - по мнению В. В. Лунеева, - нигде нет сколько-нибудь полных или хотя бы репрезентативных данных об этом явлении, еще меньше виновных лиц, предстающих перед уголовным судом, и лишь единицам из них, причем самой низшей категории назначается реальное уголовное наказание³.

В 2000 году в России общий объем коррупционной преступности, характеризуемый числом зарегистрированных преступлений, составил 25272⁴, в том числе должностных злоупотреблений – 4797.

Таблица 1

Число зарегистрированных злоупотреблений должностными полномочиями и выявленных лиц, совершивших данное деяние в 1997-2000гг. в России⁵

Годы	Зарегистрировано преступлений в течение года	Выявлено лиц, совершивших преступление
1997	2848	815
1998	3157	955
1999	4176	1187
2000	4797	1366

Какой вывод можно сделать из анализа данной таблицы? Однозначный – число зарегистрированных должностных злоупотреблений за последние годы увеличилось в 2 раза. А если рассматривать данные уголовной статистики о состоянии коррупционной преступности в правоохранительных органах, то можно сделать вывод о том, что уровень

³ См.: Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции: Мировой криминологический анализ. – М.: Норма, 1999. С. 267-268.

⁴ См.: Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон/ Под ред. Профессора А. И. Долговой. М., Российская криминологическая ассоциация. 2001. С. 543.

⁵ См.: Власть: криминологические и правовые проблемы. Российская криминологическая ассоциация. М., 2000. С. 378-379; Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон/ Под ред. Профессора А. И. Долговой. М., Российская криминологическая ассоциация. 2001. С. 542-543.

коррупционности правоохранительных органов с каждым днем возрастает и по оценкам специалистов «число данного вида зарегистрированных преступлений должно увеличиться в 4 - 5 раз»⁶.

При проведении исследования, нас интересовало, что представляет собой должностное злоупотребление как форма коррупционного поведения непосредственно в понимании самих сотрудников правоохранительных органов? Как они сами оценивают реальное состояние коррупционной преступности в органах, обеспечивающих правопорядок?

На первый вопрос 169 опрошенных сотрудников правоохранительных органов Саратовской области ответили следующим образом: 125 человек (74%) считают, что это *недопустимое явление*; по мнению 32 человека (15%) - это *негативное побочное явление, но допустимое в определенных пределах*; 10 человек (6%) *затрудились дать ответ* и только 2 человека (1%) признали должностное злоупотребление в правоохранительных органах *нормальным явлением*, с которым вообще не стоит бороться.

Таким образом, подавляющее большинство опрошенных работников правоохранительных органов в основном правильно понимают сущность «злоупотребления должностными полномочиями» и расценивают данное явление как недопустимое, негативное. Однако, как известно, число зарегистрированных злоупотреблений со стороны работников правоохраны с каждым годом возрастает⁷. В связи с этим возникает вопрос – что способствует такому недопустимому со стороны органов обеспечения правопорядка поведению?

Каждый из нас хоть раз в жизни задумывался о том, почему лица, непосредственно наделенные полномочиями по борьбе с коррупцией, сами совершают противоправные действия вопреки интересам службы? Зависит ли это непосредственно от личности преступника или от окружающей среды? Если это зависит не от личности преступника, а от окружающей среды, то какие факторы этой среды толкают его на совершение должностного злоупотребления? Эта нескончаемая цепочка вопросов с туманными ответами всегда находилась в поле зрения отечественных и зарубежных криминологов.

⁶ См.: Власть: криминологические и правовые проблемы. Российская криминологическая ассоциация. М., 2000. С. 178.

⁷ См.: Власть: криминологические и правовые проблемы. Российская криминологическая ассоциация. М., 2000. С. 277.

В юридической литературе бытует мнение, что к основным факторам, способствующим росту коррупционной преступности в целом и, в частности, должностным злоупотреблениям, относятся: нестабильность в экономической, политической и иных областях государственной деятельности⁸; непомерно разросшийся государственный аппарат; ослабление системы государственного регулирования и контроля; разрушение старой системы негосударственного контроля за деятельностью государственного аппарата; несовершенство действующего законодательства; проникновение в государственные органы организованных преступных элементов и т. п.

Условиями распространения коррупционного поведения в правоохранительных органах признаются: бессистемное обесценивание денежных средств российских граждан; изменение отношений по поводу форм собственности; борьба за власть; кризис социальной защиты населения; рост безработицы; интенсивный отток из правоохранительных органов опытных и высококвалифицированных кадров; укрывательство представителями власти фактов коррумпированного поведения своих подчиненных; плохое материально-техническое обеспечение деятельности органов обеспечения правопорядка; глубокое расслоение общества; рост потребления алкоголя и наркотических веществ и т.д.

Такой взгляд сложился в уголовно-правовой и криминологической науке. Нас в проводимом исследовании интересовало, совпадает ли он с мнением самих работников правоохранительных органов. Из 169 опрошенных сотрудников правоохранительных органов Саратовской области на вопрос о том, что, по их мнению, является причинами должностных злоупотреблений в правоохранительных органах, 84 респондента (50%) ответили, что причиной злоупотреблений со стороны сотрудников правоохранительных органов является *низкая и несвоевременная зарплата*; 48 человек (28%) утверждают, что *низкая нравственность и стремление к наживе* способствуют существованию данного негативного явления; 43 работника (25%) относят к таким причинам *экономическую нестабильность в стране*; 17 опрошенных (10%) - *традицию уравнительного подхода к оплате труда сотрудников правоохранительных органов, провоцирующую создание*

⁸ См.: Криминология: Учебник/ Под ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 1999. С. 379-382; Власть: криминологические и правовые проблемы. Российская криминологическая ассоциация. М., 2000. С.82-83. Коллектив авторов. Преступность, статистика, закон. – М., Криминологическая Ассоциация. 1997. С. 49.

незаконных, но более эффективных механизмов компенсации дополнительных затрат; 15 сотрудников (9%) – низкий уровень профессионализма и правового воспитания сотрудников правоохранительных органов; 12 человек (7%) – объективное бессилие закона; 4 человека (2%) – реальную возможность правоохранительных органов препятствовать установлению ответственности за коррупционное поведение своих сотрудников; 7 человек (4%) затруднились ответить.

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что причины коррупционной преступности прежде всего необходимо искать в экономических отношениях. Переход России к рыночным отношениям изначально был обречен на возрастание коррупционной преступности. Если раньше, во времена существования в нашей стране административно-командной экономической системы, одной из важнейших причин, порождающих должностные злоупотребления в правоохранительных органах, да и в целом в органах государственной власти, была нехватка продовольствия и товаров, то на сегодняшний день такой причиной является экономическая нестабильность в стране, низкая и несвоевременная зарплата.

Действительно, в результате финансового кризиса 1998 года разрыв в уровне жизни бедных и богатых резко увеличился - около 30% населения страны оказалось за чертой бедности. Так, например, средний размер месячного содержания сотрудников правоохранительных органов уменьшился в течение двух месяцев с двухсот долларов США до пятидесяти⁹. Ухудшение материального положения лиц, обеспечивающих правопорядок, спровоцировало поиск последних дополнительных источников доходов и привело необузданному желанию обогатиться за счет государства и общества путем использования служебных полномочий вопреки интересам службы. Поэтому неудивительно, что 28% опрошенных сотрудников правоохранительных органов Саратовской области признают стремление своих коллег к наживе.

Как мы видим, в ходе опроса выяснилось, что 9% опрошенных особое внимание уделили проблеме низкого уровня профессионализма и правового воспитания сотрудников правоохранительных органов. Следует отметить, что данная проблема так же упирается в экономические отношения. Как известно, еще в начале 90-х произошел отток

⁹ См.: Криминология: Учебник/ Под ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. С. 380.

из органов обеспечения правопорядка квалифицированных, проверенных временем кадров. Почему сложилась такая ситуация? Ответ очевиден для всех, - потому, что, с переходом от административно-командной экономической системы к рыночной, у сотрудников правоохранительных органов появилась реальная возможность получать больший, нежели при работе в правоохранительных органах, доход при открытии частной детективной, охранной или какой-либо иной предпринимательской деятельности. В этой связи совершенно естественно, что многие высококвалифицированные сотрудники правоохранительных органов воспользовались такой возможностью и стали уходить, а на их места стали приходить люди, зачастую вообще не имеющие высшего юридического образования или каких-либо специальных познаний. Именно из-за отсутствия необходимой профессиональной и правовой подготовки многие из таких сотрудников правоохранительных органов забывают или не понимают, что служебный статус не дает им права на излишние эмоции при выполнении своих служебных обязанностей и тем более использовать служебные полномочия по правилу «как хочу, так и поступлю». В результате такого подхода сотрудников правоохранительных органов к своим обязанностям и произошло распространение «непрофессионализма», должностных злоупотреблений и сращивание органов правоохраны с организованной преступностью.

В целом, можно сделать вывод о том, что большинство сотрудников правоохранительных органов в принципе подтвердило высказывания ученых-юристов о причинах и условиях распространения коррупционного поведения в правоохранительных органах и в органах государственной власти в целом. Поэтому, существование в Российской Федерации вышеназванных причин и условий привело к тому, что, глубоко пустив корни, должностные злоупотребления, как форма коррупционного поведения работников уголовной юстиции, стали серьезным препятствием на пути нормализации обстановки в обществе, а также в борьбе с коррупционной преступностью в органах государственной власти и непосредственно в органах, призванных выявлять и расследовать коррупционные преступления.

Таким образом, из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что сотрудники органов правоохраны правильно понимают сущность должностного злоупотребления и абсолютно верно указывают на причины должностных злоупотреблений в правоохранительных органах. В связи с этим возникает вопрос –

каково же реальное состояние коррупционной преступности в правоохранительных органах, по мнению самих практических работников?

В ходе проведения настоящего социологического исследования были получены следующие ответы: 56 человек (33%) ответили что *таких преступлений единицы*; 46 человек (25%) считают, что *большинство сотрудников реально совершают должностные преступления*; 27 человек (17%) отметили, что *практически каждый хоть раз совершил должностное злоупотребление или получил взятку*; 17 человек (10%) утверждают, что *количество преступлений – значительное, на уровне 10-95% от числа работающих*; 27 человек (17%) *затрудились ответить* на данный вопрос. А в подтверждение своих слов, отвечая на вопрос о том, «использовали ли Вы когда-нибудь свои служебные полномочия вопреки интересам службы (а именно: необоснованно оформляли бесплатные или льготные документы на пользование транспортными услугами для себя или других лиц; изымали денежные средства или их удерживали без цели хищения; использовали служебное имущество в личных целях; пользовались услугами без их оплаты; обменивались услугами, не связанными с полномочиями по службе; незаконно привлекали к административной ответственности; нарушали законодательство при регистрации по месту пребывания и месту жительства; выдавали заведомо подложные документы; необоснованно возбуждали уголовное дело; незаконно отказывали в возбуждении уголовного дела; скрывали правонарушение, совершенное близким вам человеком; совершали процессуальные действия в нарушение законодательства и т. д.)», 123 человека (73%) ответили *отрицательно*; 34 человека (20%) - *утвердительно* и только 12 человек (7%) *затрудились дать ответ* на поставленный перед ними вопрос.

Сложившаяся ситуация несколько обескураживает и тревожит (хотя, в принципе такой результат можно было предположить). В то время, как факты коррупционного поведения именно в органах правоохраны вызывают особую тревогу не только у ученых-юристов¹⁰, но и у общественности¹¹, сами практические работники говорят о том, что случаев должностных злоупотреблений в правоохранительных органах Саратовской области единицы. Неужели и на этот раз сотрудники правоохранительных органов в целях

¹⁰ См.: Власть: криминологические и правовые проблемы. Российская криминологическая ассоциация. М., 2000. С.277.

¹¹ По словам Н. П. Мелешко «средства массовой информации публикуют и показывают по телевидению многочисленные материалы из этой области». (См. подробнее: Власть: криминологические и правовые проблемы. Российская криминологическая ассоциация. М., 2000. С.85.)

защиты «чести мундира» скрывают реальное состояние рассматриваемой нами проблемы? Или ученые-юристы и общественность сгущают краски? Как нам кажется, на последний вопрос можно с уверенностью ответить – нет. Дело все в том, что чаще злоупотребляют должностными полномочиями лица, занимающие наиболее высокие посты в органах государственной власти. Парадокс общественных отношений заключается в том, что, в период экономической и политической нестабильности в обществе, высшие эшелоны власти втягиваются в борьбу за власть, пропитанную вседозволенностью, завистью соперников и стремлением каждого чиновника занять наиболее высокий пост. В свою очередь, вседозволенность для верхов создает условия для роста коррупционной преступности внизу, так как стимулирует аналогичное поведение подчиненных, воспринимающих психологию: если им можно, то почему нам нельзя?

Доказательством тому служат ответы сотрудников правоохранительных органов Саратовской области на вопрос «приходилось ли Вам сталкиваться с должностными злоупотреблениями высшего начальствующего состава?». Из всего числа лиц, участвовавших в анкетировании, 40 человек (24%) *сталкивались* с должностными злоупотреблениями своего высшего начальствующего состава; 66 человек (39%) *никогда не сталкивалось* с такими фактами, а 63 человека (37%) признались в том, что они *иногда встречались с подобными случаями*.

И хотя данные показатели удивляют, так как получается, что большинство рядовых сотрудников правоохранительных органов (73%) не используют свои служебные полномочия вопреки интересам службы из корыстной или иной личной заинтересованности, в то время как примерно 25-40% начальствующего состава злоупотребляет своими должностными полномочиями. На наш взгляд, помимо вышеназванной причины, в значительной степени причинами такого положения вещей является: *во-первых*, корыстная или иная личная заинтересованность, присутствующая при использовании должностных полномочий, *во-вторых*, наличие у начальствующего состава возможности воспрепятствовать установлению ответственности за подобные противоправные действия¹², *в-третьих*, отсутствие эффективного негосударственного

¹² Следует согласиться с мнением С. В. Максимова о том, что «существование специфических правовых причин и условий коррупционной преступности в значительной степени обусловлено самой природой юридической нормы как общего для всех правила поведения, которая изначально предполагает необходимость предоставления правоприменителю некоторой свободы усмотрения. Чем больше этой

контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц, *в-четвертых*, нет реальной борьбы с коррумпированностью правоохранительных органов, и, наконец, *в-пятых*, сокрытие рядовыми сотрудниками фактов использования ими своих служебных полномочий. Тем не менее это только наши предположения. Для того, чтобы понять и правильно оценить действительное положение вещей, необходимо ежегодно проводить социологические опросы соответствующими службами правоохранительных органов, а также какими-либо незаинтересованными ведомствами и вполне целесообразно было бы внести положение о проведении подобных социологических исследований в антикоррупционное законодательство.

Проблемы борьбы с должностными злоупотреблениями, совершаемыми в правоохранительных органах. В настоящее время борьба с должностными злоупотреблениями в правоохранительных органах носит бессистемный характер. Из всех мер борьбы, в основном, преобладают уголовно-правовые, да и те, как уже отмечалось, применяются крайне редко. И хотя в конце 1995 года в органах МВД РФ были созданы службы собственной безопасности в виде внутренней инспекции, перед которыми была поставлена задача бороться с коррупцией внутри своих рядов, проблема борьбы с коррупционной преступностью так и не была решена до конца. Поэтому, в ходе проведения настоящего социологического исследования, особое место уделялось вопросам борьбы с должностными злоупотреблениями в правоохранительных органах, в частности в Саратовской области.

Респондентам были заданы следующие вопросы: **во-первых**, что необходимо для борьбы с должностными злоупотреблениями в правоохранительных органах; **во-вторых**, необходимо ли дополнить ст. 285 частью 4 следующего содержания – «деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные судьей либо сотрудником правоохранительного органа»; **в-третьих**, целесообразно ли установление уголовной ответственности должностных лиц за умышленное невыполнение антикоррупционного законодательства и, наконец, **в-четвертых**, возможно ли добиться ощутимых результатов в борьбе с коррупционной преступностью вообще и с должностными злоупотреблениями в правоохранительных органах, в частности.

свободы, тем шире объективные основания для коррупционных правонарушений». (См. подробнее: Криминология: Учебник/ Под ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 1999. С. 381.)

Каковы же результаты анкетного опроса сотрудников правоохранительных органов Саратовской области?

1. Необходимо отметить, что подавляющее большинство опрошенных (140 человек (83%)) отметили, что для борьбы со злоупотреблениями прежде всего *необходимо повысить заработную плату, улучшить материальное положение сотрудников правоохранительных органов*; 38 респондентов (22%) считают, что *следует совершенствовать уголовное законодательство, законодательство о службе*; 38 человек (22%) утверждают, что *нужно улучшить профессиональную подготовку, больше внимания уделять правовому воспитанию сотрудников органов правоохраны*; 11 сотрудников (7%) затруднились дать ответ.

Таким образом, подавляющее большинство сотрудников единодушно в том, что для борьбы с должностными злоупотреблениями в правоохранительных органах Саратовской области, да и страны в целом, необходимо улучшить материальное положение сотрудников и, прежде всего повысить заработную плату. С данной точкой зрения следует согласиться. Меркантильный интерес «нечистых на руку» сотрудников правоохранительных органов отпадет только в том случае, если они будут получать достойное вознаграждение за свою нелегкую работу. В свою очередь улучшение материального положения работников правоохранительных органов окажет положительный эффект не только на борьбу с коррупцией, но и на борьбу с преступностью в целом. Поэтому, для того чтобы добиться результатов в борьбе с должностными злоупотреблениями, необходимо повысить денежное содержание сотрудников правоохранительных органов.

В то же время (хотя и при небольших процентах) было высказано мнение о необходимости совершенствования уголовного законодательства, а так же законодательства о службе. С этим трудно не согласиться. И хотя общей тенденцией действующего уголовного законодательства является усиление ответственности за коррупционные деяния, что в целом соответствует существующей динамике общественной опасности коррупционных явлений, все же, существующие проблемы борьбы с коррупционной преступностью не только в правоохранительных органах, но и в органах государственной власти в целом, ставят на первый план вопросы о создании и развитии законодательства, способного регулировать деятельность органов

государственной власти и, прежде всего, госслужащих по отношению к гражданам и обществу в целом. Поэтому, необходимо принять законы о борьбе с коррупцией и легализации неправомерно нажитых средств, новое законодательство о службе и усовершенствовать действующее уголовное законодательство, путем усиления уголовной ответственности за коррупционные действия, совершаемые судьями и работниками правоохранительных органов.

Что же касается высказывания опрошенных сотрудников о том, что нужно улучшить профессиональную подготовку и больше внимания уделять правовому воспитанию сотрудников органов правоохраны, то они абсолютно правы. Причем, обращает на себя внимание тот факт, что большинство опрошенных сотрудников правоохранительных органов Саратовской области (примерно 70%) не имеют высшего образования. Поэтому, в борьбе с должностными злоупотреблениями целесообразно уделять особое внимание правовому воспитанию сотрудников правоохранительных органов, улучшению их профессиональной подготовки, так как, именно, отсутствие у сотрудников правоохранительных органов необходимой профессиональной и правовой подготовки, в значительной мере тормозит процесс борьбы с должностной коррупционной преступностью.

2. На вопрос о том, «есть ли необходимость дополнить ст. 285 частью 4 следующего содержания – «деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные судьей либо сотрудником правоохранительного органа» большинство сотрудников правоохранительных органов *затруднились дать ответ* – 72 человека (43%); 51 сотрудник (30%) ответил *отрицательно* и только 46 опрошенных (27%) дали *положительный ответ*. А вот на вопрос о целесообразности установления уголовной ответственности должностных лиц за умышленное невыполнение антикоррупционного законодательства, были получены совершенно иные ответы: 87 человек (51%) ответили *утвердительно*; 31 сотрудник (18%) – *отрицательно* и, наконец, 51 практический работник (30%) *затруднился ответить* на поставленный вопрос.

Что же, получается? Установление уголовной ответственности за умышленное невыполнение антикоррупционного законодательства сотрудники правоохранительных органов поддерживают, а усиление уголовной ответственности за использование судьей либо сотрудником правоохранительного органа своих служебных полномочий вопреки

интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, эти же сотрудники не поддерживают. А ведь за фактами коррупции, например, в судебных органах не надо обращаться к статистике. Ежедневно средства массовой информации публикуют и показывают многочисленные факты «объективности» работы квалификационной коллегии судей, которая проверяет правонарушения, совершаемые судьями, и решает вопросы их ответственности.¹³ И как справедливо отметил Н. П. Мелешко, «квалификационные коллегии судей не в состоянии вести борьбу с коррупцией в судебной системе, они наоборот способствуют ее развитию».¹⁴ Поэтому, на наш взгляд, именно из-за распространения коррупционной преступности не только в правоохранительных органах, но и в судебных, законодателю необходимо установить уголовную ответственность как за умышленное невыполнение должностным лицом антикоррупционного законодательства, так и за злоупотребление должностными полномочиями, совершенное судьей либо сотрудником правоохранительного органа.

3. И, наконец, анализ ответов на вопрос о том, возможно ли добиться ощутимых результатов в борьбе с коррупционной преступностью вообще и с должностными злоупотреблениями в правоохранительных органах в частности показал, что: 77 опрошенных (46%) утверждают, что ощутимых результатов можно добиться; 44 человека (26%) считают, что таких результатов нельзя добиться, а 48 респондентов (28%) - затруднились ответить на данный вопрос. Такой оптимизм сотрудников правоохранительных органов радует. Однако для того, чтобы в борьбе с коррупционной преступностью в целом и, в частности, с должностными злоупотреблениями произошел сдвиг, прежде всего необходимо:

- принять более действенное антикоррупционное законодательство, а также совершенствовать уголовное законодательство и законодательство о службе;
- снизить численность начальствующего состава правоохранительных органов;

¹³ См.: Власть: криминологические и правовые проблемы. Российская криминологическая ассоциация. М., 2000. С.85.

¹⁴ Там же. С.85.

- улучшить профессиональную подготовку сотрудников правоохранительных органов, а так же больше внимания уделять правовому воспитанию сотрудников органов правоохраны;

- улучшить материальное положение сотрудников правоохранительных органов (в частности, устранить традицию уравнительного подхода к оплате труда сотрудников правоохранительных органов, провоцирующую создание незаконных, но более эффективных механизмов компенсации дополнительных затрат);

- создать систему негосударственного контроля за деятельностью государственного аппарата и, в частности, за деятельностью правоохранительных органов;

- реально бороться с коррумпированностью правоохранительных органов.

Общие выводы и предложения. Анализ полученной эмпирической информации является основанием для следующих выводов и предложений:

1. В условиях глобальных социально-экономических потрясений, происходящих в РФ, коррупционная преступность с каждым днем приобретает все более широкие масштабы и становится все более острой и трудно разрешимой проблемой. Коррумпированность правящих кругов, особенно правоохранительных органов, несет в себе разрушительные социальные последствия: деформируется правосознание российских граждан; модифицируется общественная мораль и нравственность; происходят непоправимые упущения в формировании личности молодых граждан, снижается духовно-нравственный потенциал общества. В связи с этим проблему использования сотрудниками правоохранительных органов нельзя рассматривать с точки зрения устоявшихся теоретических штампов.

2. Подавляющее большинство (74%) опрошенных работников правоохранительных органов в основном правильно понимают сущность «злоупотребления должностными полномочиями» и расценивают данное явление как недопустимое, негативное. Однако, как известно, число зарегистрированных злоупотреблений со стороны работников правоохранительных органов с каждым годом возрастает.

3. Сотрудники правоохранительных органов Саратовской области подтвердили сложившиеся в уголовно-правовой и криминологической науке взгляды о том, что основными причинами злоупотреблений со стороны сотрудников правоохранительных органов являются: экономическая нестабильность в стране; низкий уровень

профессионализма и правового воспитания сотрудников правоохранительных органов; низкая нравственность и стремление к наживе; низкая и несвоевременная зарплата; объективное бессилие законов и т. д. Хотя, по мнению большинства опрошенных сотрудников (84 респондента (50%)), все же основной причиной, толкающей сотрудников правоохранительных органов на путь использования ими своих служебных полномочий вопреки интересам службы, является *низкая и несвоевременная зарплата*.

4. Настоящее социологическое исследование показало, что большинство сотрудников правоохранительных органов Саратовской области, а это 56 человек (33%) из 169 опрошенных, считают, что в правоохранительных органах только *единицы совершают коррупционные преступления*. А в подтверждение своих слов, подавляющее большинство опрошенных сотрудников (73%), на вопрос о том, «использовали ли Вы когда-нибудь свои служебные полномочия вопреки интересам службы» ответили *отрицательно*. Однако показатели уголовной статистики говорят об обратном. Поэтому, с определенной долей уверенности можно говорить о том, что в очередной раз сотрудники правоохранительных органов, целях защиты «чести мундира», скрывают реальное состояние рассматриваемой нами проблемы.

5. Из 169 сотрудников правоохранительных органов Саратовской области, принимавших участие в анкетировании, примерно 103 человека (61%) сталкивались с должностными злоупотреблениями своего высшего начальствующего состава. И хотя данные показатели тревожат, все же, они изначально обусловлены наличием у начальствующего состава возможности воспрепятствовать установлению ответственности за коррупционные действия, отсутствием эффективного негосударственного контроля за деятельностью государственных чиновников, а также, отсутствием реальной борьбы с коррумпированностью правоохранительных органов.

6. Подавляющее большинство опрошенных (140 человек (83%)) отметило, что для борьбы со злоупотреблениями прежде всего *необходимо повысить заработную плату, улучшить материальное положение сотрудников правоохранительных органов*. На наш взгляд, сотрудники правоохранительных органов абсолютно правы в том, что для борьбы с должностными злоупотреблениями, прежде всего, необходимо улучшить материальное положение работников правоохраны, так как именно ухудшение материального положения лиц, обеспечивающих правопорядок, спровоцировало поиск последних

дополнительных источников доходов и привело необузданному желанию обогатиться за счет государства и общества путем использования служебных полномочий вопреки интересам службы.

7. На вопрос о том, «есть ли необходимость дополнить ст. 285 частью 4 следующего содержания – «деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные судьей либо сотрудником правоохранительного органа» большинство сотрудников правоохранительных органов *затрудились дать ответ* – 72 человека (**43%**). А вот на вопрос о целесообразности установления уголовной ответственности должностных лиц за умышленное невыполнение антикоррупционного законодательства большинство сотрудников правоохранительных органов Саратовской области (87 человек (**51%**)) ответило *утвердительно*. На наш взгляд, из-за того, что каждодневные должностные злоупотребления, совершаемые работниками правоохранительных органов, модифицировались в неотъемлемую часть социальной реальности, законодателю необходимо закрепить уголовную ответственность за умышленное невыполнение должностным лицом антикоррупционного законодательства, а также усилить уголовную ответственность за злоупотребление должностными полномочиями, совершенное судьей либо сотрудником правоохранительного органа.

8. Возможно ли добиться ощутимых результатов в борьбе с коррупционной преступностью вообще и с должностными злоупотреблениями в правоохранительных органах в частности? По мнению большинства (46%) опрошенных сотрудников правоохранительных органов Саратовской области таких результатов можно добиться. Однако, как нам кажется, достичь результатов в борьбе с коррупционной преступностью в правоохранительных органах можно только в том случае, если:

- принять более действенное антикоррупционное законодательство, а также совершенствовать уголовное законодательство и законодательство о службе;
- снизить численность начальствующего состава правоохранительных органов;
- улучшить профессиональную подготовку сотрудников правоохранительных органов, а так же больше внимания уделять правовому воспитанию сотрудников органов правоохраны;
- улучшить материальное положение сотрудников правоохранительных органов (в частности, устранить традицию уравнительного подхода к оплате труда сотрудников

правоохранительных органов, провоцирующую создание незаконных, но более эффективных механизмов компенсации дополнительных затрат);

- создать систему негосударственного контроля за деятельностью государственного аппарата и, в частности, за деятельностью правоохранительных органов;

- реально бороться с коррумпированностью правоохранительных органов.

В целом, сделанные нами выводы и высказанные предложения представляют практический итог настоящего социологического исследования. Наверно, они небезукоризненны и в определенной степени носят дискуссионный характер. Тем не менее, мы абсолютно уверены в том, что: во-первых, для того чтобы понять и правильно оценить действительное положение вещей необходимо ежегодно проводить социологические опросы о состоянии коррупционной преступности в правоохранительных органах (соответствующими службами правоохранительных органов, а также какими-либо незаинтересованными ведомствами), во-вторых, вполне целесообразно было бы внести положение о проведении подобных социологических исследований в антикоррупционное законодательство, и, наконец, в третьих, борьба с должностными злоупотреблениями в правоохранительных органах не должна сводиться только к применению уголовно-правовых норм, она должна стать частью антикоррупционной программы.

Приложение 1.

В процессе опроса сотрудникам правоохранительных органов Саратовской области задавались следующие вопросы:

1. Должностное злоупотребление¹⁵ как форма коррупционного поведения в правоохранительных органах, по Вашему мнению, это: а) нормальное явление, с которым вообще не стоит бороться; б) недопустимое явление; в) негативное побочное явление, но допустимое в определенных пределах; г) затрудняюсь ответить; д) иное

2. По Вашему мнению, причинами должностных злоупотреблений в правоохранительных органах являются: а) экономическая нестабильность в стране; б) традиция уравнительного подхода к оплате труда сотрудников правоохранительных органов, провоцирующая создание незаконных, но более эффективных механизмов компенсации дополнительных затрат; в) низкий уровень профессионализма и правового воспитания сотрудников правоохранительных органов; г) низкая нравственность и стремление к наживе; д) низкая и несвоевременная зарплата; е) объективное бессилие законов; ж) реальная возможность правоохранительных органов препятствовать установлению ответственности за коррупционное поведение своих сотрудников; з) затрудняюсь ответить; и) иное;

3. Использовали ли Вы когда-нибудь свои служебные полномочия вопреки интересам службы (а именно: необоснованно оформляли бесплатные или льготные документы на пользование транспортными услугами для себя или других лиц; изымали денежные средства или их удерживали без цели хищения; использовали служебное имущество в личных целях; пользовались услугами без их оплаты; обменивались услугами, не связанными с полномочиями по службе; незаконно привлекали к административной ответственности; нарушали законодательство при регистрации по месту пребывания и месту жительства; выдавали заведомо подложные документы; необоснованно возбуждали уголовное дело; незаконно отказывали в возбуждении уголовного дела; скрывали правонарушение, совершенное близким вам человеком; совершали процессуальные действия в нарушение законодательства и т. д.): а) да; б) нет; в) затрудняюсь ответить;

¹⁵ Под **должностным злоупотреблением** в данном опросе следует понимать использование должностным лицом своих служебных полномочий из корыстной или иной личной заинтересованности вопреки интересам службы, повлекшее существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

4. Приходилось ли Вам сталкиваться с должностными злоупотреблениями высшего начальствующего состава: а) да, часто; б) нет; в) иногда;

5. Как Вы оцениваете реальное состояние коррупционной должностной преступности в правоохранительных органах: а) практически каждый хотя бы раз совершил должностное злоупотребление или получил взятку; б) большинство сотрудников реально совершают должностные преступления; в) количество преступлений – значительное, на уровне _____ % от числа работающих; г) таких преступлений – единицы; д) иное;

6. Для борьбы с должностными злоупотреблениями в правоохранительных органах необходимо: а) совершенствовать уголовное законодательство; законодательство о службе; б) повысить заработную плату, улучшить материальное положение сотрудников правоохранительных органов; в) улучшить профессиональную подготовку; больше внимания уделять правовому воспитанию сотрудников правоохранительных органов; г) затрудняюсь ответить; д) иное;

7. Есть ли необходимость, по Вашему мнению, дополнить ст. 285 частью 4 следующего содержания – «деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные судьей либо сотрудником правоохранительного органа»: а) да; б) нет; в) затрудняюсь ответить; г) иное;

8. Считаете ли Вы целесообразным установление уголовной ответственности должностных лиц за умышленное невыполнение антикоррупционного законодательства: а) да; б) нет; в) затрудняюсь ответить;

9. Возможно ли, по Вашему мнению, добиться ощутимых результатов в борьбе с коррупционной преступностью вообще и с должностными злоупотреблениями в правоохранительных органах в частности: а) да; б) нет; в) затрудняюсь ответить.

Приложение 2

№ п/п	Вопрос	Всего аналогично ответивших на вопрос	Количество респондентов, %
----------	--------	---	-------------------------------

1	Должностное злоупотребление как форма коррупционного поведения в правоохранительных органах, по Вашему мнению, это:		
	а) нормальное явление, с которым вообще не стоит бороться	2	1
	б) недопустимое явление	125	74
	в) негативное побочное явление, но допустимое в определенных пределах	32	19
	г) затрудняюсь ответить	10	6
	д) иное	0	0
2	По Вашему мнению, причинами должностных злоупотреблений в правоохранительных органах являются:		
	а) экономическая нестабильность в стране	43	25
	б) традиция уравнительного подхода к оплате труда сотрудников правоохранительных органов, провоцирующая создание незаконных, но более эффективных механизмов компенсации дополнительных затрат	17	10
	в) низкий уровень профессионализма и правового воспитания сотрудников правоохранительных органов	15	9
	г) низкая нравственность и стремление к наживе	48	28
	д) низкая и несвоевременная зарплата	84	50
	е) объективное бессилие законов	12	7
	ж) реальная возможность правоохранительных органов препятствовать установлению ответственности за коррупционное поведение своих сотрудников	4	2
	з) затрудняюсь ответить	7	4
	и) иное	0	0

3	Использовали ли Вы когда-нибудь свои служебные полномочия вопреки интересам службы (а именно: необоснованно оформляли бесплатные или льготные документы на пользование транспортными услугами для себя или других лиц; изымали денежные средства или их удерживали без цели хищения; использовали служебное имущество в личных целях; пользовались услугами без их оплаты; обменивались услугами, не связанными с полномочиями по службе; незаконно привлекали к административной ответственности; нарушали законодательство при регистрации по месту пребывания и месту жительства; выдавали заведомо подложные документы; необоснованно возбуждали уголовное дело; незаконно отказывали в возбуждении уголовного дела; скрывали правонарушение, совершенное близким вам человеком; совершали процессуальные действия в нарушение законодательства и т. д.):		
	а) да	34	20
	б) нет	123	73
	в) затрудняюсь ответить	12	7
4	Приходилось ли Вам сталкиваться с должностными злоупотреблениями высшего начальствующего состава?		
	а) да, часто	40	24
	б) нет	66	39
	в) иногда	63	37
5	Как Вы оцениваете реальное состояние коррупционной должностной преступности в правоохранительных органах:		
	а) практически каждый хотя бы раз совершил должностное злоупотребление или получил взятку	27	16
	б) большинство сотрудников реально совершают должностные преступления	42	25

	в) количество преступлений – значительное, на уровне _____ % от числа работающих	17	10
	г) таких преступлений – единицы	56	33
	д) затрудняюсь ответить	27	16
6	Для борьбы с должностными злоупотреблениями в правоохранительных органах необходимо:		
	а) совершенствовать уголовное законодательство; законодательство о службе	38	22
	б) повысить заработную плату, улучшить материальное положение сотрудников правоохранительных органов	140	83
	в) улучшить профессиональную подготовку; больше внимания уделять правовому воспитанию сотрудников правоохранительных органов	38	22
	г) затрудняюсь ответить	11	7
	д) иное	0	0
7	Есть ли необходимость, по Вашему мнению, дополнить ст. 285 частью 4 следующего содержания – «деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные судьей либо сотрудником правоохранительного органа».		
	а) да	46	27
	б) нет	51	30
	в) затрудняюсь ответить	72	43
	г) иное	0	0
8	Считаете ли Вы целесообразным установление уголовной ответственности должностных лиц за умышленное невыполнение антикоррупционного законодательства:		
	а) да	87	51
	б) нет	31	18
9	Возможно ли, по Вашему мнению, добиться ощутимых результатов в борьбе с коррупционной преступностью вообще и с должностными злоупотреблениями в правоохранительных органах в частности:		
	а) да	77	46

б) нет	44	26
в) затрудняюсь ответить	48	28
Всего обработанных анкет	169	

Список использованной литературы:

1. Уголовный кодекс РФ. – М.: «Издательство ПРИОР», 2002;
2. Волженкин Б. В. Коррупция. СПб., 1998;
3. Власть: криминологические и правовые проблемы. Российская криминологическая ассоциация. М., 2000;
4. Егорова Н. А. Преступления против интересов службы. – Волгоград: ВЮИ МВД России, 1999;
5. Здравомыслов Б. В. Должностные преступления. Понятие и квалификация. М., «Юридическая литература». 1975.;
6. Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон/ Под ред. Профессора А. И. Долговой. М., Российская криминологическая ассоциация. 2001;
7. Криминогенная ситуация в России на рубеже XXI века / Под общ. ред. А. И. Гурова. - М.: ВНИИ МВД России, 2000;
8. Криминология: Учебник/ Под ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 1999;
9. Преступность, статистика, закон. – М., Криминологическая Ассоциация. 1997;
10. Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции: Мировой криминологический анализ. – М.: Норма, 1999;

11. Мельникова В. Е. Должностные преступления. М., 1985;
12. Светлов А. Я. Ответственность за должностные преступления. Киев. 1978;
13. Преступность и реформы в России / Под. ред. А. И. Долговой. - М., 1998.

*Аспирантка и преподаватель кафедры
уголовного и уголовно-исполнительного
права СГАП*

Е. В. Львович