

А.Е. Дубова
Национальный исследовательский
университет «Высшая школа
экономики»

СОЦИАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ УЧАСТИЯ СОТРУДНИКОВ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ В НЕФОРМАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ¹

Полиция является частью общественного сектора, производящего коллективные блага (обеспечение общественной безопасности, предупреждение и пресечение преступлений, защита прав личности²), где действуют отличные от рынка принципы мотивации работников. Нормальная работа полиции предполагает отделение ее от рынка.

Переход страны в 90-х годах от плановой экономики к рыночной повлек за собой изменение и в системе правоохранительных органов. В период СССР правоохранительные органы находились под жестким контролем партии и других контролирующих органов, что не позволяло им иметь возможности дополнительных заработков. При переходе к рыночной системе не было ни четко разработанной стратегии, ни понимания того, как должно происходить в такой ситуации преобразование общественного сектора, в частности, правоохранительных органов. Вследствие этого милиция трансформировалась самостоятельно, спонтанно, без всяких указаний сверху стала участвовать в экономической деятельности. Это проявлялось в подработке сотрудников сторожами или таксистами, «крышевании» бизнеса или закрытии дел за плату и т.п. В распоряжении сотрудников правоохранительных органов находились административные, сило-

¹ Статья подготовлена на данных, полученных в рамках действующего проекта ЦФИ НИУ ВШЭ «Неформальная экономическая активность правоохранительных органов в постсоветских и развивающихся странах: сравнительный анализ».

² Закон «О милиции» РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1.

вые и иные ресурсы, которые позволяли им извлекать дополнительные доходы за счет оказания частных услуг. К настоящему моменту эта деятельность стала привычной, а доход от нее стал оцениваться работниками полиции как неотъемлемая составляющая статуса работника правоохранительных органов. Во многом производство коллективного блага преобразовалось в оказание частных услуг населению и бизнесу.

Такое положение дел свидетельствует о том, что на данный момент в России мы имеем дело с хищнической полицией (*predatory police*), где коррупция и другие проявления неформальной экономической деятельности максимизируются, поскольку полицейские, прежде всего, озабочены улучшением своего материального положения. Трансформация такой полиции усложняется высокой степенью ее автономности и неподконтрольности ни обществу, ни властям [Gerber, Mendelson, 2008].

Несмотря на высокую степень актуальности данной проблемы, исследования социального аспекта неформальной экономической деятельности полиции в российской социологической практике отсутствуют. На мировом уровне проводился ряд эмпирических исследований по вопросу причин отклоняющегося поведения среди полицейских (в том числе в некоторых работах авторы касались и неформальной экономической деятельности). Большая часть данных исследований выполнена в области криминологии (*criminology*). Основными темами в данных работах являются круговая порука (*code of silence*) и групповое давление [Goldschmidt, 2008, Ivković, O'Connor, 2008], а также социальные нормы общества [Stoddard, 1968]. В ряде работ в качестве причины включения сотрудника полиции в незаконную деятельность рассматриваются моральные слабость и дефекты человека [Stern, 1962; Garoupa, 2003]. Результаты, полученные в данных исследованиях, не могут быть в полном объеме перенесены на российскую реальность в связи с исторической спецификой процесса трансформации, прежде всего, глубоким наследием коммунизма и отсутствием целенаправленных реформ правоохранительной системы в переходный период. Более того, в данных работах внимание исследователей сфокусировано на девиантном поведении полицейских. Настоящее исследование, в свою очередь, рассматривает полицейских как рыночных агентов, действующих с целью обогащения.

В контексте социального механизма регулирования неформальной экономической деятельности включенность сотрудников полиции в данную активность может быть рассмотрена с двух позиций – индивидуального участия и коллективного действия – и соответственно в рамках двух теоретических подходов.

С одной стороны, полицейский может действовать индивидуально как рациональный агент, стремящийся к максимизации своей полезности. Подобная

модель «Homo Economicus» находится в центре неоклассического экономического подхода и хорошо описывает рациональные мотивы увеличения дохода коррупционера [Becker, 1968; Becker, Stigler, 1974; Bowles, Garoupa, 1997].

С другой стороны, неформальная экономическая деятельность может являться продуктом группового, коллективного взаимодействия. Теоретическим обоснованием такого предположения является, прежде всего, модель коллективного действия, предложенная М. Олсоном. Данная модель исходит из теории групп и теории коллективного взаимодействия, которые в равных частях развиты и социологами, и экономистами [Олсон, 1995]. В контексте данного теоретического подхода неформальные группы внутри полиции могут быть рассмотрены как распределительные коалиции, которые используют свои специфические ресурсы для обеспечения себе доли общественного богатства. Распределительные коалиции являются разновидностью групп специальных интересов, описывающих поведение индивидов, объединяющихся в группы для удовлетворения своих рациональных мотивов через получение коллективного блага. Специфика распределительных коалиций заключается в том, что эти группы удовлетворяют потребности не всего общества, а отдельных групп специальных интересов, стремятся обеспечить себе долю общественного богатства или дохода, превосходящую их вклад в производство. Они используют в своих целях не принадлежащие им служебные ресурсы [Якобсон, Макашева, 1996]. Данная модель обычно используется для объяснения действий политических и экономических элит в период трансформации государства. Тем не менее она может быть приложима и к данному частному случаю, когда речь идет о появлении в полицейской системе неформальных экономических группировок.

В российской реальности (как и в других трансформирующихся странах) неформальная экономическая деятельность представляет собой не отдельные преступления для личной выгоды, а охватывает большие массы работников полиции [Коленникова, Косалс, Рывкина, 2004]. Именно поэтому будет неверно рассматривать ее как деятельность отдельного индивида без учета его включенности в неформальные группы, нормы и правила которых определяют «правильную» линию поведения для сотрудников подразделения.

Эмпирическая база исследования. Представленная работа носит эмпирический характер. В настоящем исследовании используются качественные и количественные методы сбора и анализа данных: полуструктурированные глубинные интервью с сотрудниками милиции Москвы, экспертные интервью (с бывшими милиционерами, аналитиками исследовательских центров) и массовый опрос³ сотрудников милиции по Москве и Московской области. Исследо-

³ Массовый опрос сотрудников милиции по Москве и Московской области был проведен И.А. Голотовым в рамках подготовки выпускной квалификационной работы в бакалавриате НИУ ВШЭ.

вание было проведено в 2010 г. В результате по России было проведено 15 полуструктурированных интервью, собрано 368 заполненных анкет.

Основные результаты исследования. Исследование показало, что в результате произошедшей трансформации гомогенная служебная культура полиции разбилась на целый ряд субкультур с различными неформальными групповыми нормами. Предпосылкой образования такой разнородности являются масштабность системы и отсутствие целенаправленной работы по поддержанию единого служебного самосознания у сотрудников. Полиция является самой большой по численности среди правоохранительных структур, в ней занято около 1,4 млн человек, которые рассредоточены в большом количестве подразделений по всей территории страны. Также в образовании данной разнородности норм нельзя недооценивать человеческий фактор: различие индивидуальных мотивов прихода в полицию, ценностей сотрудников, склонность к заработку и девиации. Таким образом, в полиции формируются неформальные группы с различным отношением к служебной культуре и, как следствие, к неформальной экономической деятельности. Именно данное отношение было положено в основу типологизации групповых норм в полиции. Все групповые нормы в данном случае могут быть разделены на три категории: положительно, нейтрально и негативно относящиеся к неформальной экономической деятельности.

Дадим краткую характеристику данных типов.

1. *Положительно настроенные группы* являются высоко коммерциализированными и могут быть отнесены к развитым бизнес-организациям. Именно такие подразделения в полном объеме могут быть отнесены к хищнической полиции. Как правило, в таких организациях существует налаженная схема распределения заданий и доходов, полученных в результате их выполнения.

2. *Нейтральные группы* включают как подрабатывающих сотрудников, так и неподрабатывающих. Включение в неформальную экономическую деятельность определяется здесь индивидуальными мотивами сотрудников. В данных группах наиболее распространенными видами экономической деятельности являются подработки во внерабочее время. Сотрудники, замешанные в серьезных бизнес-процессах, могут быть исключены из группы («уволены по собственному желанию»).

3. *Негативно относящиеся к неформальной экономической деятельности группы* регламентируют неучастие всех сотрудников. Вовлечение сотрудника в бизнес-процессы ведет к применению официальных санкций (в соответствии с законодательством).

Распределение данных типов было оценено при помощи анкетного опроса сотрудников полиции по Москве и Московской области. Проводился анализ

не личного мнения респондента по этому поводу, а оценки группового отношения подразделения в целом (рис. 1). Полученные данные свидетельствуют о высокой терпимости представителей полиции к дополнительной экономической активности. Так всего лишь 8% опрошенных считают, что их коллеги неодобрительно относятся к подработкам (при этом крайне отрицательное отношение («могут сообщить начальству») называет всего 1% респондентов). Пятая часть (19%) считает, что отношение к ним в целом нейтральное, безразличное. И, наконец, 35% полагают, что их коллеги в основном одобряют и поддерживают такую практику. При этом более часто о позитивном отношении к подработкам у окружающих говорят как самые малообеспеченные (43%), так и самые высокообеспеченные сотрудники (54%).

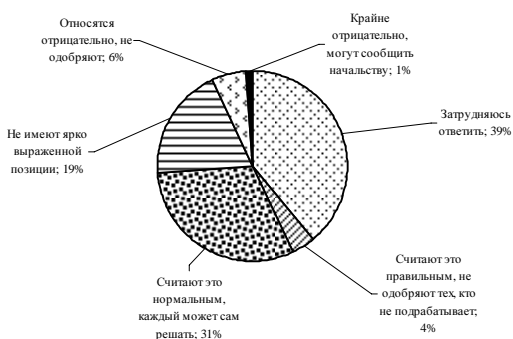


Рис. 1. Распределение ответов на вопрос «Как другие сотрудники относятся к дополнительным заработкам в подразделении, где вы работаете?»

Таким образом, соотношение долей типов групповых норм с отрицательным, нейтральным и положительным отношением к неформальной экономической активности может быть представлено как 1:2:5 соответственно. Преобладание одобрения совершенно очевидно. При этом, по оценке респондентов, в неформальную экономическую деятельность в среднем включена треть сотрудников по Москве и Московской области: 36% подрабатывает в свободное от работы время, а 25% зарабатывают, используя служебное положение.

Несмотря на то, что значительное большинство полицейских не являются противниками неформальных заработков, возможности коммодификации преступлений ограничены. В ходе интервью было выявлено, что неформальная экономическая деятельность все же опосредована «кодексом чести». Анализ суждений по этому вопросу позволил сделать вывод о том, что данный «кодекс чести» интегрирует в себя элементы общечеловеческой морали и профессиональной

этики. Его основные положения могут быть сформулированы следующим образом.

- *«Милиционеры не помогают за плату совершившим тяжкие преступления (убийства, грабежи и т.п.), в лучшем случае будет порекомендован адвокат, который «развалит» дело».*
- *«Оборотни в погонах» в милиции не поддерживаются. Милиционеры тоже имеют представления о хорошем и плохом».*
- *Допускается и не санкционируется деятельность, связанная с тем, чтобы «прокормить семью», например, пакет фруктов, взятый у кавказцев на рынке. В случае, когда милиционер входит «в состав преступной группы и вместе с ней, прикрываясь погонами, действует против мирного населения», последует применение к нему жестких санкций».*
- *Сотрудники милиции предпочитают участвовать в той неформальной экономической деятельности, которая касается несерьезных, легких правонарушений».*

Даже если представление респондента о границах измеримости преступлений в деньгах является заблуждением, существование подобного мнения может являться косвенным индикатором того, что стоимость закрытия уголовного дела по преступлению высокой тяжести будет высокой.

Высокая степень одобрения подработок и практически отсутствие крайнего негатива может свидетельствовать о наличии в подразделениях полиции круговой поруки (*code of silence*), которая и поддерживает существование неформальной экономической деятельности. Это предположение также подкрепляется распределением ответов, полученных на вопрос об отношениях между сотрудниками в подразделениях. Весомая часть опрошенных (84%) охарактеризовала отношения в рабочем коллективе как более чем нейтральные, в том числе дружеские. Аналогичную позицию мы получили и в ходе проведения глубинных интервью. Сотрудники полиции описали отношения в коллективе следующими суждениями.

- *«Сейчас единственная форма защиты это то, что милиционер не один, есть коллеги, которые рвутся на защиту».*
- *«Среди подразделений дружба связана, во-первых, с тем, что они все милиционеры... Помочь другому означает отдать дань уважения, потом тебя отблагодарят и при необходимости помогут тебе».*
- *«Если у тебя в отделении хороший командир, то он заботится там обо всех, т.е. такие мини-клары, мини-семьи».*

Круговая порука (*code of silence*) является едва ли не доминантой в групповых нормах в подразделениях полиции. Она представляет собой неформальный запрет на донесение о совершении противоправных действий сотрудниками. Круговая порука скрывает факты коррупции, превышения должностных полномочий, в том числе и неформальную экономическую деятельность. Именно это во многом является проблемой при борьбе с неформальной экономической деятельностью.

В установлении групповых норм, в том числе круговой поруки, очень важную роль играет руководство подразделения – командир взвода, роты [Ivković, 2005]. Он находится в непосредственном контакте с линейными сотрудниками и является первой инстанцией контроля их деятельности. Тем не менее руководство не всегда выполняет свою функцию пресечения неформальной экономической активности. Анализ проведенных интервью показал, что существуют три основные позиции руководства в этом вопросе.

1. Командир включен в неформальную экономическую деятельность и круговую поруку. Является гарантом следования нормам подразделения, руководит неформальной экономической деятельностью. Данная ситуация развита в группах, положительно настроенных на неформальную экономическую деятельность.

2. Командир не включен в неформальную экономическую деятельность, но включен в круговую поруку. Руководство закрывает глаза на подработки сотрудников, при этом, тем не менее, оно регулирует данный процесс, давая добро на определенные виды неформальной экономической деятельности и запрещая другие. Руководитель, в том числе, может содействовать поиску подработок, но сам остается в стороне. Данная ситуация преимущественно характерна для нейтральных групп.

3. Командир стоит в оппозиции к круговой поруке неформальной группы. При этом возможно два сценария: либо он является гарантом соблюдения служебного кодекса, либо руководство реализует собственную линию неформальной экономической деятельности. Данная ситуация может описывать как нейтральные группы, так и негативно относящиеся к неформальной экономической деятельности.

Основные выводы. Проведенное исследование позволило описать один из аспектов социального регулирования неформальной экономической активности современной российской полиции, а именно групповые нормы в подразделениях. В российской полиции сегодня официальная служебная культура отошла на второй план, каждое подразделение устанавливает свои «правила»,

которые и привели к высокой коммерциализации структуры. Значительным также является тот факт, что сегодня в российской полиции неформальная экономическая деятельность сокрыта круговой порукой, основной функцией которой является поддержание групповых норм. Атмосфера товарищества и взаимовыручки, которая царит в подразделениях, приводит к тому, что сотрудники «покрывают» друг друга, не сообщают о фактах экономической деятельности. При описании групповых норм мы увидели, что важную роль в определении их характера и установлении групповых норм подразделения играет руководство, которое является первой контролирующей инстанцией. Руководители не только не применяют санкции к сотрудникам, вовлеченным в экономическую деятельность, но и зачастую способствуют ей или стоят во главе нее. Полученные в ходе интервью комментарии об отношении руководства к неформальной экономической деятельности подчиненных приводят нас к предположению, что вся система полиции сегодня связана многоступенчатой круговой порукой. Одним из нетривиальных результатов стало существование в настоящий момент параллельно как высокой терпимости к экономической деятельности среди сотрудников полиции, так и наличие так называемого «кодекса чести». Таким образом, результаты исследования свидетельствуют об институализации данной деятельности, ее укорененности в социальные нормы. Эта деятельность сегодня уже практически не выражается в единичных случаях отклоняющегося поведения отдельных индивидов, а представляет собой рациональное коллективное действие, нацеленное на извлечение экономических благ.

Литература

Вольчик В.В. Курс лекций по институциональной экономике. Ростов-на-Дону: Изд-во РГУ, 2000.

Коленикова О.А., Косалс Л.Я., Рывкина Р.В. Коммерциализация служебной деятельности работников милиции // Социологические исследования. 2004. Т. 3. С. 73–83.

Олсон М. Логика коллективного действия. М., 1995.

Якобсон Л., Макашева Н. Распределительные коалиции в постсоциалистической России // Общественные науки. 1996. Т. 1. С. 5–14.

Becker G.S. Crime and Punishment: An Economic Approach // Journal of Political Economy. 1968. Vol. 76. P. 169–217.

Becker G.S., Stigler G.J. Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers // Journal of Legal Studies. 1974. Vol. 3. P. 1–18.

Bowles R., Garoupa N. Casual Police Corruption and the Economics of Crime // International Review of Law and Economics. 1997. Vol. 17. P. 75–87.

Garoupa N. Behavioral Economic Analysis of Crime: A Critical Review // European Journal of Law and Economics. 2003. Vol. 15 (1). P. 5–15.

Gerber T.P., Mendelson S.E. Public Experiences of Police Violence and Corruption in Contemporary Russia: A Case of Predatory Policing? // *Law & Society Review*. 2008. Vol. 42 (1). P. 1–44.

Goldschmidt J. (and Anonymous). The Necessity of Dishonesty: Police Deviance, «Making the Case», and the Public Good // *Policing and Society*. 2008. Vol. 18 (2). P. 113–135.

Ivković S.K. Police (Mis)Behavior: A Cross-cultural Study of Corruption Seriousness // *Policing*. 2005. Vol. 28 (3). P. 546–566.

Ivković S.K., O'Connor Sh.T. The Police Code of Silence and Different Paths towards Democratic Policing // *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*. 2008. Vol. 18 (4). P. 445–473.

Stoddard E.R. The Informal «Code» of Police Deviancy: A Group Approach to «Blue-coat Crime» // *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*. 1968. Vol. 59 (2). P. 201–213.

Stern M. What Makes a Policeman Go Wrong? An Ex-Member of the Force Traces the Steps on the Way from Law Enforcement to Violating // *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*. 1962. Vol. 53 (1). P. 97–101.