

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИЦИИ В РОССИИ: ПЕРВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ В ЗЕРКАЛЕ ОПРОСОВ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ

В. А. СЕРГЕВНИН,

директор центра прикладного уголовного правосудия, профессор Западного
Иллинойского университета, редактор журнала Форум руководителей правоохранения,
редактор журнала Западного уголовного правосудия (Иллинойс, США)

История России с завидной регулярностью подтверждает, что тяжелейшие последствия для страны бывают вызваны наилучшими намерениями государства. Широко анонсированная руководством страны в 2009-2011 годах реформа милиции-полиции предполагала широкомасштабную и молниеносную атаку на многочисленные проблемные измерения правоохранительного органа и его преобразование в качественно новый инструмент власти и воли общества. Возвращенное в атмосфере коммунистического сюрреализма государственное управление озаботилось в первую очередь сменой символов, заявляя о закрытии периода народной милиции (хотя от данной парадигмы отказались еще в 1918 году оригинальные большевики, не успевшие превратиться в коммунистов) и перехода к профессиональной полиции. В развитие замысла Госдума РФ 28 января 2011 года приняла законопроект «О полиции», 1 марта 2011 года закон о полиции вступил в силу, и с 1 января 2012 года вся символика милиции стала недействительной. Поскольку смена символов запоздала почти на столетие, она была встречена неоднозначно как населением, так и сотрудниками.

Поскольку реформа была инициирована «сверху», она не могла быть радикальной, а традиционно укладывалась в апробированный десятилетиями бюрократический подход «не навреди» и сводилась к более чем консервативным и научно не обоснованным решениям об уменьшении числа сотрудников полиции на 20 процентов (в реальности сокращению были подвергнуты такие категории полицейских, как участковые, сотрудники патрульно-постовой, дорожно-па-

трульной и ряда других служб, работающих непосредственно «на земле» и имевших меньше власти и влияния в структуре МВД, не позволивших им защитить свою системную позицию); увеличении заработной платы для сотрудников полиции и улучшении их социальной защиты (что рассматривалось как основа для отвлечения сотрудников от «хищнической» идеологии и методов работы); реорганизации структуры полиции; перехода к финансированию полиции из федерального бюджета (упразднение всяких намеков на возможное влияние местных органов власти на кадровую политику полиции); ограничении избытка обязанностей для того, чтобы полиция была более эффективной и компактной, и предотвращении злоупотреблений властью и коррупции. Смысл реформ был заявлен как создание профессионального правоохранного агентства, независимого от властей и подотчетного гражданскому обществу, ориентированного на контроль преступности, сравнительно узкоспециализированного, обладающего доверием населения, соблюдающего профессиональную нравственность и уважающего права человека.

Как граждане, так и власти остались недовольными первыми результатами, о чем руководитель МВД генерал Колокольцев и заявил в октябре 2012-го в своем выступлении перед Государственной Думой Российской Федерации (Колокольцев, 2012). Целью данной статьи является анализ первых результатов реформы полиции, отраженных в опросах общественного мнения.

Следует сразу заметить, что мировая практика реформирования полиции не подтверждает

оптимистических настроений российских властей и граждан, так как требует значительно большего времени, чем два-три года. Так, первая реформа англо-американской модели полиции, инициированная также «сверху» сэром Робертом Пиллом в 1829 году, заняла десятилетия, а переход американских правоохранительных органов от «политического» формата к «профессиональному» потребовал почти столетия. Основная тенденция в реформировании западной модели полиции была направлена на придание большей самостоятельности и независимости местным органам с одной стороны и проведение специализации важнейших функций: таких как расследования и патрульная служба. В особенности трудно давался процесс освобождения полиции от политического влияния федеральной власти и местных органов управления. Данная тенденция является вполне рациональной, ибо трудно представить профессиональную полицию, которая находится под гнетом вынужденной замены кадров в зависимости от смены политических игроков данной юрисдикции.

В России проблема политической зависимости правоохранительных органов впервые была поставлена в ходе перестроечных процессов и преимущественно имела антикоммунистическую направленность. Однако, освободившись от тени шестой статьи прежней Конституции (1977), милиция быстро оказалась под неусыпным контролем федеральных и местных элит, которые рассматривали ее как основу нестабильной власти наряду с армией. Не случайно внутренние войска и местные правоохранительные органы участвовали в сохранении режима в 1991-м, 1993-м и более поздних центробежных процессах и войнах в 1994-1996 годах и позднее. В условиях реформы вопрос об освобождении полиции от политического влияния уже не ставился, напротив, общественное мнение увидело явную тенденцию к усилению функции защиты режима. Опрос, проведенный «Левада-Центром» в апреле 2012 года, показал, что если в октябре 2010 года опрашиваемые не относили защиту интересов политической власти к целям полиции (индекс 0), то в апреле 2012 года этот индекс достиг 33 процентов. Интересно, что прирост оказался за счет снижения индекса защиты собственных интересов с 60 % (октябрь 2010-го) до 32% (апрель 2012-го) («Левада центр», 2012). Главным фундаментом в отношении власти и милиции была и остается политическая и персональная лояльность со

стороны правоохранительных органов в обмен на молчаливое согласие и допущение обеспечения собственных интересов (в особенности сразу в послеперестроечный период, когда казна была пуста) и разрешения методов находящихся вне правового поля, прямого самообеспечения и обогащения.

Несмотря на формальное сохранение с советских времен централизованной структуры МВД, местные правоохранительные органы имели определенную независимость от федерального центра как в финансовом, так и в политическом отношениях. Перевод полиции на федеральный бюджет отсекает данную местечковую автономию и усиливает, как это стало привычно говорить, «вертикаль». Такое развитие модели полиции не может не привести к отрыву от граждан, усилению закрытости органов. Кроме этого сверхцентрализация не позволяет вырабатывать единые стандарты эффективности работы сотрудников в силу чрезвычайного разнообразия как социально-экономических, демографических, так и криминогенных составляющих в многочисленных юрисдикциях.

Поддерживаемая политической властью репрессивная модель всей правоохранительной системы усиливалась и привела к закономерным результатам: по данным опросов «Левада-Центра», в мае 2010 года 77 % граждан не чувствовали себя в безопасности в отношении произвольных действий милиции (80 % - в мае 2012 года) («Левада-Центр», 2010, 2012). Если гражданин станет жертвой произвола полиции, то 54 % (январь 2010 года) опрошенных были убеждены, что ни суд, ни прокуратура не смогут их защитить (55 % в апреле 2012 года). Показательным в этом отношении является публикация руководителем казанской милиции Асгатом Сафаровым (2012), в которой оправдывается и приветствуется применение пыток. Производство быстро стало бестселлером среди сотрудников милиции-полиции. Что, впрочем, характерно и для всей системы обеспечения права. Так, в 2011 году суды выносили оправдательные приговоры в только 0,9 % рассматриваемых дел (ирония состоит в том, что даже в период сталинских репрессий 1938 года суды выносили 13,4 % оправдательных приговоров). Отсутствие разделения исполнительной и судебной власти в России и его последствия требуют, конечно, отдельного рассмотрения.

Сокращение численности личного состава на 20 % не имело внятного обоснования, хотя и предполагалось, что следует освободиться

прежде всего от криминальных элементов, организованных преступных милицейских группировок, безнравственных сотрудников, а также чиновников в погонах. Руководство МВД быстро обнаружило, что процесс сокращения вышел из-под контроля (что попутно указывает на серьезную проблему исполнительной дисциплины и игнорирование директив центрального аппарата) и свелся к уменьшению почти на 40 % количества территориальных органов внутренних дел на районном уровне. Министр МВД признался, что в настоящее время не обеспечено постоянное присутствие полиции в требуемом количестве в поселках городского типа и сельских поселениях, где проживает более одиннадцати с половиной миллионов человек. Серьезные проблемы возникли и с численностью участковых уполномоченных полиции. В ходе первого этапа реформы эта служба была сокращена на 16 %. Во многих регионах страны на одного участкового приходится сейчас по 6-7 поселений, зачастую удаленных друг от друга на десятки, а то и сотни километров. При этом автотранспортом обеспечено лишь 57 % сельских участковых. Отсутствие власти, безусловно, приведет к росту бытовой и организованной преступности (Колокольцев, 2012).

Аттестация полицейских кадров была проведена формально: многочисленные публикации свидетельствуют о неиспользовании или имитации апробированных методик выявления девиантных элементов. И как результат за девять месяцев 2012 года количество сотрудников МВД, привлеченных к дисциплинарной ответственности, выросло в сравнении с аналогичным периодом 2011 года почти на 20 % и достигло 54 тысяч человек. Следует отдать должное министру Колокольцеву, который и до своего назначения на пост министра придерживался жесткой практики вычищения недостойных. Так, еще будучи «московским обер-полицмейстером», он последовательно вводил принцип личной ответственности руководителей за вскрывшиеся нарушения подчиненных (Богданов, 2012). Страх и личная ответственность – хорошие средства, однако

они не делают полицейские кадры нравственнее и надежнее. До сих пор существует практика увольнений задним числом провинившихся сотрудников, что свидетельствует о повсеместном использовании руководителями полиции обмана и введения граждан в заблуждение. Не случайно информация о кадрах и кадровой политике в МВД в начале 2000-х была переведена в разряд для служебного пользования, что не позволяет осуществлять контроль со стороны граждан и дает широкие возможности для манипулирования общественным мнением.

Коррупция в полиции – одна из наиболее острых проблем пореформенной полиции. Эта проблема не является уникальной и представлена в любой полиции мира. Уникальными являются глубина и характер коррупции в полиции России, а также реакция власти. В США практически все случаи системной коррупции (в 1970-х годах в полиции Нью-Йорка, в 1980-х годах в полиции Лос-Анджелеса и другие) приводили к проведению расследований причин коррупции независимыми комиссиями и принятию самых жестких мер. Так, Рампарт-скандал в Лос-Анджелесе в 1988 году привел к установлению контроля полиции со стороны департамента (министерства) юстиции США на долгие годы.

Таким образом, запущенная реформа полиции пока не дала каких-либо значимых результатов и ситуация остается прежней. По данным серии обследований «Левада Центра», проводившихся в 2004-2012 гг., лишь 25- 30 % россиян в той или иной форме доверяют полиции, но свыше 80 процентов отмечают беззаконие с её стороны, свыше 70 % не считают себя защищенными от полицейского произвола, около 60 % говорят о разложении этой системы, которое уже невозможно скрыть. Эти настроения общества остаются неизменными на протяжении последнего десятилетия и позволяют предположить, что федеральная власть демонстрирует устойчивую неспособность или нежелание реформировать наиболее одиозный институт власти в России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Богданов К. (14 ноября, 2012). Реформа МВД, или Как починить двигатель на ходу. См.: URL: <http://ria.ru/analytics/20121114/910761417.html>
2. Гимпельсон В., Монусова Г. (2012) Доверие полиции: межстрановой анализ. Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции НП «Центр научно-правовых инициатив Н. А. Лопашенко». См.: URL: <http://sartraccc.ru/Pub/trustpolice.pdf>
3. Колокольцев В. (17 октября 2012). Выступление министра внутренних дел генерал-лейтенанта полиции В. А. Колокольцева в Государственной Думе Российской Федерации. Сайт МВД РФ. См.: URL: http://www.mvd.ru/presscenter/interview/show_115907/