

УДК 316.65:351.74(470+571)

И.А. Савченко  
РЕФОРМА МВД: ВЗГЛЯД ИЗНУТРИ

*САВЧЕНКО Ирина Алексеевна — кандидат политических наук, доцент кафедры теории и практики управления Московского городского психолого-педагогического университета. E-mail: arin76@mail.ru*

Статья посвящена одному из самых обсуждаемых законопроектов за последнее время — закону «О полиции». Основой статьи стал материал, собранный в результате опроса сотрудников МВД на предмет их отношения к нынешнему состоянию систем МВД и перспективам проводимых реформ.

**Ключевые слова:** милиция, полиция, реформа, правосознание, ожидания, закон.

За последние годы вследствие проводимых в стране социальных, политических и экономических реформ, российское общество очень изменилось. Одна из наиболее значимых трансформаций произошла в системе государственного управления в рамках административной реформы.

Изменения российского общества, без сомнения, должны найти адекватное отражение в деятельности одного из его важнейших социальных институтов — российской полиции (милиции), которая должна выполнять особый социальный заказ — услуги, связанные с обеспечением общественного порядка и безопасности граждан.

К настоящему времени система органов внутренних дел России, реформы в которой проводятся с 2003 г., значительно изменилась и в большей степени, чем в дореформенный период, готова к выполнению своих задач. Так, в ходе административной реформы в МВД России была создана новая структура центрального аппарата, ставшая трехуровневой: департамент–управление–отдел. Существенно уменьшилась предельная численность центрального аппарата. Вместо 34 главных управлений и управлений в центральном аппарате образованы 15 самостоятельных департаментов, центры и управления, уточнены их компетенция и задачи. Все это позволило МВД России повысить уровень управленческой деятельности, устранить дублирование функций, сделать систему органов внутренних дел более мобильной и эффективной.

Вместе с тем данная структура носит неокончательный характер. В частности, уже давно прорабатывается вопрос о создании муниципальных органов охраны общественного порядка. Предполагается, что они будут формироваться как органы местной администрации, предназначенные для охраны общественного порядка на территории муниципальных районов и городских округов. За федеральным центром будут оставлены общий контроль соблюдения законности и определение численности подразделений муниципальных органов.

---

© Савченко И.А., 2011

24 декабря 2009 г. Президентом РФ был подписан Указ о совершенствовании деятельности Министерства внутренних дел. Составной частью совершенствования указанной системы является реформирование системы органов внутренних дел (ОВД). При этом приоритетными направлениями реформы названы организационные и кадровые преобразования, а также материальное обеспечение сотрудников.

В рамках реализации данного Указа 7 августа 2010 г. на публичное обсуждение был вынесен проект федерального Закона «О полиции». Мы решили внести свой вклад в обсуждение этого законопроекта (сегодня уже закона) и узнать, чего ждут сотрудники МВД от предстоящих преобразований, чего опасаются и как в целом оценивают перспективы проводимых преобразований.

Опрос сотрудников МВД на тему «Отношение сотрудников МВД к реформе правоохранительных органов» проводился 15–25 ноября 2010 г. методом анкетирования по репрезентативной выборке, представляющей сотрудников МВД г. Москвы по полу, возрасту, образованию, подчиненности структуре МВД. Всего было опрошено 100 человек.

Благодаря выборке (пропорционально важнейшим подразделениям МВД) удалось получить адекватное представление о групповых, коллективных мнениях и оценках, характере массовых настроений, правовых установках основной массы сотрудников правоохранительных органов.

Различия в ответах респондентов, занятых на работе в разных подразделениях МВД, в большинстве случаев незначительны и ненамного превышают допустимые статистические отклонения.

Один из наиболее важных выводов настоящего исследования заключается в том, что представления самих милиционеров о функциях и, соответственно, статусе милиции в обществе сегодня подверглись существенной эрозии. Для респондентов характерно состояние внутренней неопределенности своего положения, недостаточности своей компетенции, ограниченности ресурсов, сомнительности методов своей работы, а потому непреходящее ощущение двусмысленности своей социальной роли. С одной стороны, опрошенные четко выдают установочные формулировки о важнейших направлениях деятельности правоохранительных органов, с другой — не могут не говорить о низком уровне правовой культуры, коррупции, разного рода злоупотреблениях, показухе в МВД и т.п. У сотрудников милиции ушла уверенность в том, что они «стражи» власти — института, воплощающего «объективный порядок» и «закон». Власть в сегодняшнем восприятии сузилась до «начальства», потеряв в очень большой степени свою легитимность. Отсюда крайне размытое сознание законности и авторитетности своего статуса и роли, ощущение недооцененности и недооплаченности ее труда.

На вопрос «Кого, прежде всего, защищает сейчас милиция в вашем городе?» 79% ответили — «всех горожан», тогда как 7% выбрали позицию «тех, кто стоит у власти», 8% — «тех, кто имеет деньги» (2% затруднились ответить и еще 3% ушли от ответа). Иначе говоря, 15% опрошенных милиционеров по существу заявили, что правоохранительные органы превратились в частную, корпоративную или клановую полицию.

Респонденты фиксируют формальную децентрализацию управления и командования: 40% опрошенных считают, что милиция подчиняется вышестоящему милицейскому начальству и городским властям в равной степени, тогда как лишь 35% опрошенных заявляют, что милиция в их городе подчиняется прежде всего вышестоящему милицейскому начальству, 4% — городским властям (8% затруднились ответить на вопрос, еще 1% ушли от

ответа). В то же время лишь 2% опрошенных уверены, что двойное подчинение правильно, 3% считают, что милиция должна подчиняться исключительно городским властям, тогда как большинство (87%) полагают, что необходима централизация управления милицией и подчинение ее исключительно милиционерскому руководству. Это пожелание централизованного управления, задекларированное подавляющим большинством респондентов, вероятнее всего, — не что иное, как защитная реакция на размытость статуса милиции в современном российском обществе.

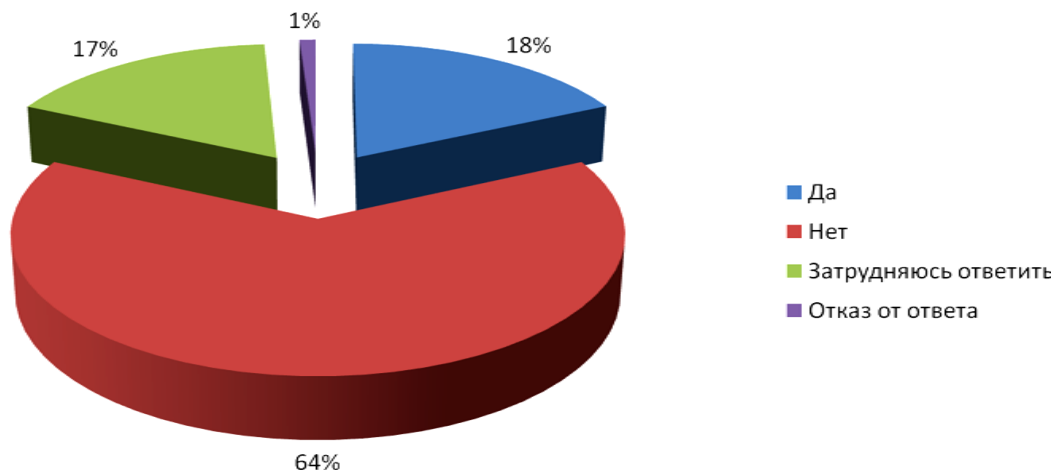
Но ни единоначалие, ни централизация управления МВД не могут изменить двух фактов, зачастую определяющих социальное самочувствие сотрудников милиции: 1) ощущение неприязни, страха, неуважения к ним со стороны населения, вызванное в первую очередь неспособностью или отказом милиции защищать граждан от преступников и, напротив, превращением ее самой в угрозу гражданам, силу, злоупотребляющую своим положением, и 2) столь же всеобщее для сотрудников милиции ощущение недооцененности.

Конечно же, причины такого положения дел сотрудники милиции частично ищут вовне, упрекая население в низком уровне правовых знаний, правовой культуры (40% респондентов), что в целом справедливо. Но — и это чрезвычайно важно — значительная доля (33%) респондентов возлагают ответственность за такое отношение населения к МВД на самих милиционеров, характеризуя уровень их правовой культуры как «скорее низкий» (табл. 1). То, что милиционеры достаточно низко оценивают правосознание граждан, неудивительно, в немалой степени это проекция отношения профессионалов к профанам и неспециалистам. Однако треть респондентов сочли низким и уровень правовой культуры своих коллег, что свидетельствует о разложении профессионального и корпоративного сознания милиции.

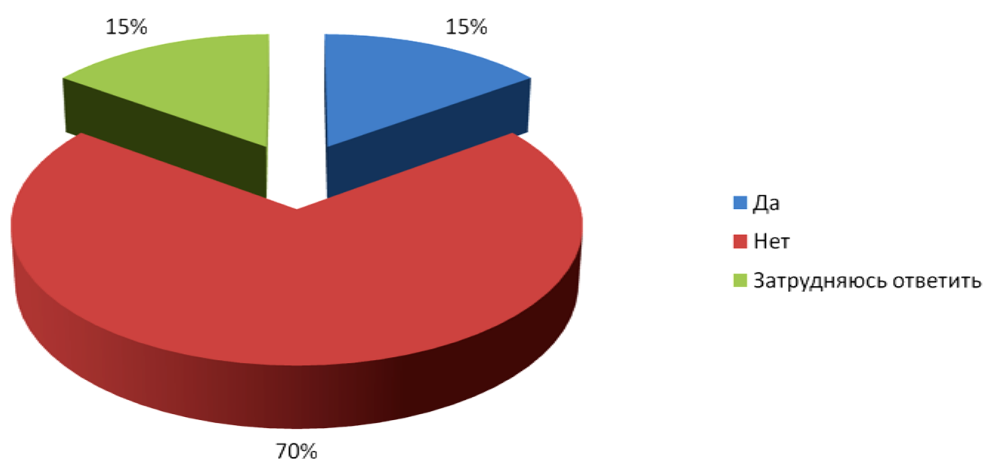
**Таблица 1** Распределение ответов на вопрос «Как бы Вы оценили уровень правовой культуры (знание законов, своих прав и обязанностей) а) населения и б) сотрудников милиции вашего города?», %

Варианты ответов	Населения	Милиции
Очень высокий	-	1
Скорее высокий	57	62
Скорее низкий	40	33
Очень низкий	1	2
Затрудняюсь ответить	2	2

Подобная ситуация усиливается осознанием неуважения к милиции. Это подтверждают 64% опрошенных, тогда как об уважении к милиции в Москве говорят лишь 18% (!) опрошенных. При этом 70% опрошенных милиционеров признают, что жители Москвы и Московской области относятся к ним с недоверием, и лишь 15% полагают, что население в основном доверяет милиции (рис. 1, 2).



**Рисунок 1** – Распределение ответов на вопрос «Как Вы считаете, в Москве и Московской области сотрудников милиции уважают?», %



**Рисунок 2** – Распределение ответов на вопрос «Как Вы считаете, в Москве и Московской области сотрудникам милиции доверяют?», %

Причины такого положения могут называться разные, но важно подчеркнуть, что при всей склонности к защите мундира, переносу ответственности за сложившуюся ситуацию на кого-нибудь, кроме самого ведомства (89% объясняют негативное отношение населения немотивированной традиционной предвзятостью, еще 88% перекладывают вину на СМИ, формирующие негативный образ милиционера), все-таки значительная часть сотрудников милиции признает вину самой милиции — 74% респондентов причиной негативного отношения населения считают низкий уровень культуры и моральный облик многих милиционеров.

Практически каждый пятый (21%) считает причину более глубокой и системной, признавая, что за последние 10–15 лет милиция перестала справляться со своими обязанностями (табл. 2).

**Таблица 2.** Распределение ответов на вопрос «Как Вы считаете, с чем связано не всегда хорошее отношение населения к милиции?», %

Варианты ответов	%
Против милиции население настраивают СМИ	88
Население всегда предвзято относится к деятельности милиции	89
Низкий уровень культуры и моральный облик многих милиционеров	74
За последние 10–15 лет милиция перестала справляться со своими обязанностями	21
Затрудняюсь ответить	6
Иное	4
<b>Примечание:</b> Респондент мог выбрать несколько вариантов ответа, поэтому сумма превышает 100%.	

Обратим внимание на высокий показатель уверенности милиционеров в негативном влиянии СМИ на их образ в глазах населения. По существу речь идет о коллективном неприятии милицией отношения общества к себе, поскольку СМИ, пусть даже в своем современном, искаженном и цензурированном виде, сегодня являются единственной институциональной формой репрезентации общественного мнения, общего представления о правоохранительных органах.

Хотя, по мнению большинства респондентов, положение дел в милиции за последние два-три года особо не ухудшилось (только 17% респондентов отметили, что порядка стало меньше), ситуация далека от того, чтобы ее назвать оптимистичной: лишь 28% респондентов считают, что ситуация улучшилась. Наибольшее количество респондентов — 39% — не заметили особых изменений, еще 15% затруднились ответить.

В оценках сегодняшних отношений между милицией и населением, ведомственной верхушкой и городскими властями в России на обсуждение было вынесено несколько ключевых пунктов, которые, по мнению автора исследования, фиксируют главные проблемные точки нынешней ситуации в представлениях большинства опрошенных (табл. 3).

**Таблица 3.** Причины существующего в милиции положения дел, %

Варианты ответа	%
Недостаточность финансирования	50
Равнодушие вышестоящего руководства	24
Враждебность населения	13
Враждебность массмедиа	11
Внутренние проблемы ведомства	1
Иное	1
Затрудняюсь ответить	-

Половина респондентов причину всех бед видят в недостаточном финансировании системы, еще 24% — в недостаточном внимании руководства МВД к положению милиции на местах, отчего рядовые милиционеры ощущают себя бесправными, а организацию работы характеризуют как формальную и бюрократившуюся. 13% и 11% опрошенных видят причину во враждебности населения и враждебности массмедиа соответственно. 1% выбрали для ответа открытую формулировку, указав, что основная причина кроется в коррумпированности руководства.

В целом эту совокупность суждений и оценок можно описать как смесь обиженности и самоутешения. Допустимо говорить об уязвленном «сознании брошенных», доминирующем на сегодняшний день среди рядовых работников российской милиции на местах и вместе с тем об их склонности к самооправданию, уходу от вполне очевидной ответственности за обычную практику отношений граждан и органов МВД.

Большинство милиционеров убеждены, что руководство российского МВД прилагает слишком мало усилий для того, чтобы улучшить положение милиции на местах. В показательные, публичные акции милицейской власти по этому поводу рядовые работники по большей части не верят. Среди основных причин, которые мешают сотрудникам милиции нести службу, наиболее важной они считают недостаточное финансирование (средневзвешенный показатель 4,6 при 5-бальной шкале оценок важности), вторую по значению помеху своей работе они видят в организационном бюрократизме и формализме (4,33). Далее среди важных причин следуют низкая правовая культура рядового состава и некомпетентность ближайшего начальства (3,7 и 3,51 соответственно). Намного реже в качестве таких помех упоминаются низкая правовая культура рядового состава (3,35) и коррупция в милицейских рядах (3,34). И уж совсем редко отмечают такое явление, как круговая порука милиционеров, их закрытость от любых внешних воздействий, от общества (3,21).

Как указывалось выше, основную причину неэффективности в исполнении милицией ее функций сами милиционеры видят в недостаточном финансировании. При этом 50% респондентов оценили условия службы рядовых милиционеров как плохие, 3% — как очень плохие, 39% считают их удовлетворительными, и 6 — хорошими (рис. 3).

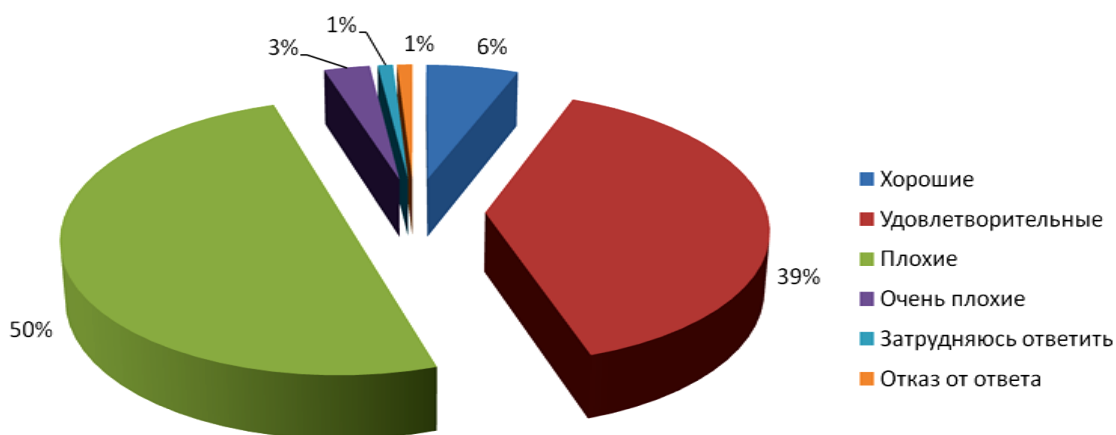
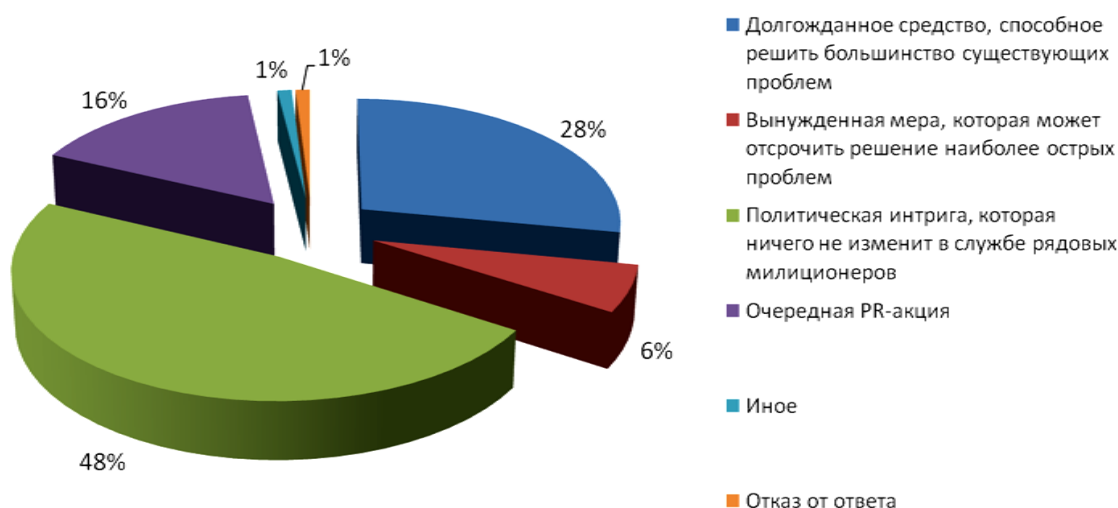


Рисунок 3 – Условия службы рядовых милиционеров, %

Интересны данные относительно мнений опрошенных о реформе в МВД: 20% уверены, что реформа скоро начнется, 18% считают, что она продолжается, 18% затруднились ответить и 44% уверены, что реформа никогда по существу и не велась.

Отсутствие заинтересованности, разочарование и пессимистические ожидания милиционеров, неверие в конструктивный характер реформы МВД в предлагаемом на сегодняшний день варианте очень ярко проявляются при определении мнения респондентов к Федеральному закону «О полиции». Только 28% респондентов считают этот закон долгожданным средством, способным решить большинство существующих проблем, еще 6% называют его вынужденной мерой, которая может отсрочить решение наиболее острых проблем. На этом фоне весьма убедительно выглядит тот факт, что 48% опрошенных считают принятие этого закона политической интригой, которая ничего не изменит в службе рядовых милиционеров и еще 16% — очередной PR-акцией (рис. 4).

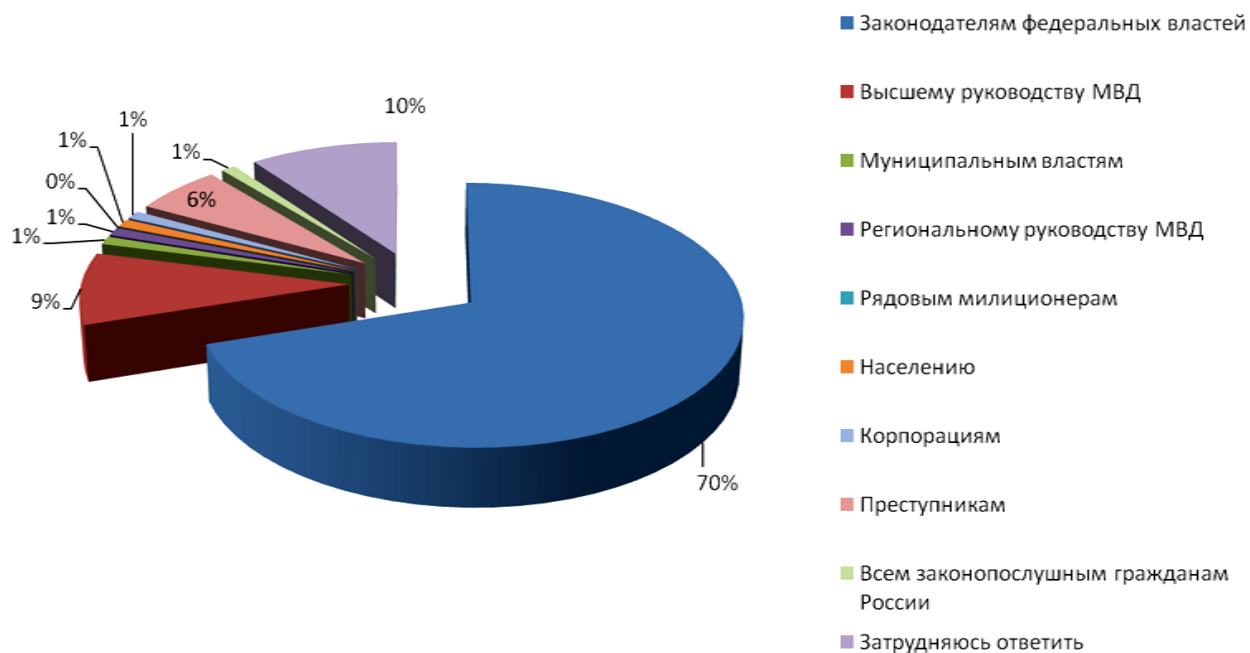


**Рисунок 4** – Мнение респондентов о новом Федеральном законе «О полиции», %

Но даже на фоне данных, свидетельствующих о разочаровании и пессимистических ожиданиях сотрудников МВД, ответы респондентов на вопрос о том, кому выгодно принятие нового ФЗ «О полиции», могут показаться ошеломляющими. Подавляющее большинство (70%) утверждают, что принятие закона выгодно законодателям федеральных властей, 9% уверены, что максимальную выгоду он принесет высшему руководству МВД, еще 8% — новый закон выгоден преступникам. При этом выгоду нового закона для населения и всех законопослушных граждан России подтвердили по 1% респондентов; столько же опрошенных считают, что новый закон выгоден муниципальным властям, региональному руководству МВД и корпорациям. Предположение, что закон может быть выгоден рядовым милиционерам, не получило ни одного подтверждения, что говорит о единогласном непринятии нового закона самими милиционерами, изначальной уверенности в отсутствии положительных изменений для рядовых сотрудников (рис. 5). Эти мнения респондентов подтверждают гипотезу о потере сотрудниками МВД социального ориентира, разделении в их



сознании понятий «законная власть» и «руководство», отсутствии внутренней уверенности в законности и моральности собственных действий.



**Рисунок 5** – Мнение респондентов о том, кому выгодно принятие нового Федерального закона «О полиции», %

Оценивая возможное влияние проводимой реформы на их собственное положение, прежде всего материальное, 69% опрошенных заявили, что их материальное положение от проведения реформы не изменится. 11% респондентов считают, что после проведения реформы их материальное положение улучшится, 6% ожидают ухудшения материального положения и 14% затруднились ответить на вопрос. В сопоставлении с важностью материального компонента, декларированного в предыдущих вопросах, эти данные говорят о глубокой корпоративной депрессии и неверии сотрудников в какие-либо изменения.

Следует, однако, отметить тот факт, что депрессивные настроения, судя по всему, не являются необратимыми, о чем свидетельствует активность респондентов в ответах на открытый вопрос о мерах, необходимых для повышения эффективности работы милиции. Если ранжированные показатели в принципе соответствовали общему настроению респондентов (наиболее важным они считают повышение зарплаты милиционерам (средневзвешенный показатель — 4,48) и улучшение технического обеспечения (4,11), затем с большим отрывом следуют усиление контроля над рядовыми милиционерами со стороны МВД (3,25) и прокурорский надзор за действиями милиционеров (2,82), то ответы на открытый вопрос показывают, что часть респондентов, преимущественно с высшим образованием, озабочены не только и не столько насущными потребностями (повышение заработной платы, решение жилищного вопроса), сколько серьезными институциональными изменениями в структуре МВД. Замечания респондентов касались в первую очередь изменений в системе управления (ликвидация «палочной системы»), в кадровой политике, дебюрократизации МВД. Вопрос о необходимых мерах показал, что, несмотря на общие депрессивные настроения и неприятие реформ, «спущенных сверху» и выгодных тому



руководству, которое, по мнению респондентов, необходимо изменить в первую очередь, эффективные институциональные реформы в системе МВД возможны. Но только после того, как будет услышано и учтено мнение тех, кто каждый день действительно обеспечивает соблюдение законности и правопорядка в стране — рядовых сотрудников милиции, и тех, ради кого милиционеры несут свою нелегкую службу — рядовых граждан России.

Подводя итоги, еще раз подчеркнем, что сотрудники МВД настроены довольно пессимистично по отношению к осуществляемым преобразованиям. Проводимая реформа, по их оценкам, не является институциональной по сути, реформируя лишь отдельные структурные составляющие существующей системы. Впрочем, несмотря на депрессивные тенденции, разочарование и неверие, у реформ в МВД есть шанс на успех. Для этого они должны вестись с учетом ожиданий и потребностей рядовых сотрудников МВД и населения. В этом случае конструктивным может быть создание рабочих групп с представителями общественных правозащитных организаций, тем более что подобный способ давно апробирован в развитых демократических странах и уже доказал свою эффективность.