

**ОПАСНОСТЬ МИЛИЦИИ
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ:
ВОЗМОЖНЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ СЛЕДСТВИЯ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ДЕГРАДАЦИИ
ОРГАНОВ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА**

1. Постановка проблемы

Силловые структуры играют системообразующую роль в социальном устройстве любого государства. Многие социальные теоретики придавали силовым структурам государствообразующее значение. Например, Пьер Бурдьё в своем анализе природы государственной власти подчеркивал: «Именно концентрации капитала физическо-го принуждения придается главное значение в большинстве моделей происхождения государства»¹. Государство не может существовать без аппарата надзора и подавления. В этой связи французский социолог замечает: «В обществах, не имеющих государственности (как древняя Кабилия или Исландия в сагах), не существует делегирования функций насилия группировке профессионалов, четко идентифицируемых обществом. Как следствие, нельзя уйти от логики кровной мести... или самозащиты»². То есть без делегирования функций насилия профессиональной группе общество, по сути, еще не может претендовать на статус государства, а существует лишь в архаической форме традиционного общества, не накопившего, по Бурдьё, «юридического капитала».

Можно с уверенностью сказать, что для российского государства милиция как одна из основных силовых структур является важнейшим социальным институтом. От уровня развития института милиции зависят очень многие системные характеристики, определяющие как политико-экономические, так и социально-культурные формы российской жизни.

Милиция и как институт, и как профессиональная группа занимает важное место в социальной структуре, в политической и экономической сферах жизни России. Без преувеличения можно сказать, что почти каждый человек на территории РФ вступал в те или иные отношения с людьми в милицейской форме. Ведь милиция занимается не только преступниками, и даже не только охраной общественного порядка, ей делегированы важные контрольно-бюрократические функции, которые затрагивают каждого: от выдачи паспортов до регистрации по месту жительства.

¹ Бурдьё П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля / Поэтика и политика. Альманах Российско-французского центра социологии и философии Института социологии Российской Академии наук. — М.: Институт экспериментальной социологии, СПб.: Алетейя, 1999.

² Там же.

МВД является крупнейшей из силовых структур в РФ, превосходя по своему численному составу даже армию¹. Последние 15 лет Россия занимает первое место в мире по количеству сотрудников полиции на 100 тысяч населения — 1 224, в США этот показатель в четыре раза ниже — 300 сотрудников полиции на 100 тысяч² граждан, а в западноевропейских странах, например, в Испании он еще ниже — 128 сотрудников охраны правопорядка на 100 тысяч. То есть даже в сравнительном плане милиция является очень крупной организационной структурой.

Милиция определяется действующим законодательством как «система государственных органов исполнительной власти»³. Согласно статье 7 II раздела «Закона о милиции», описывающего принципы ее организации, «милиция в Российской Федерации подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности». Статьи 8 и 9 II раздела «Закона о милиции» описывают задачи, систему подчинения и финансирования криминальной милиции и милиции общественной безопасности (МОБ) и предписывают им обязательное взаимодействие⁴. Каждое из двух основных подразделений милиции наделено специфическими функциями и задачами. Криминальной милиции предписывается в первую очередь задачи по «выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений»⁵, а основными задачами МОБ являются «обеспечение безопасности личности, общественной безопасности, охрана собственности, общественного порядка, выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений»⁶.

То есть МОБ должна прежде всего обеспечивать общественную безопасность и пресекать правонарушения, относящиеся к Административному кодексу. Криминальная милиция не нагружена задачей обеспечения общественной безопасности, ее сфера ответственности — опасные правонарушения, регулируемые Уголовным

кодексом. В результате такого разделения задач сотрудники криминальной милиции профессионально взаимодействуют в основном с представителями криминального мира, тогда как сотрудники МОБ в ходе своей профессиональной деятельности должны взаимодействовать со всеми слоями и группами российского общества. МОБ представляется наиболее интересным объектом социологического анализа, потому что, во-первых, МОБ — самое крупное по кадровому составу подразделение МВД, во-вторых, сотрудники МОБ в силу своих профессиональных обязанностей обязаны взаимодействовать со всеми слоями и группами населения. В-третьих, именно милиционеры МОБ чаще всего ассоциируются с государственной властью, поскольку они, в отличие от сотрудников криминальной милиции, обязаны носить форму, а форма воспринимается населением как признак принадлежности к государственной власти.

В состав милиции общественной безопасности входят служба участковых, патрульно-постовая служба, ГИБДД, служба по делам несовершеннолетних (ПДН), паспортные столы и подразделения милиции вневедомственной охраны. Для обеспечения общественной безопасности различным службам МОБ делегирован широкий спектр полномочий, которые заставляют их чаще и интенсивнее других правоохранительных служб контактировать с гражданами, что определяет особенное значение МОБ как объекта социологического исследования.

Цель исследования, представленного в этой статье, состояла в социологическом описании социально-экономической позиции, которую сегодня занимает институт МОБ и составляющая ее профессиональная группа милиционеров в российском обществе, а также в анализе социальных тенденций, порождаемых этой позицией и возможных социальных следствий современной институциональной метаморфозы МОБ.

Эмпирической базой представленных в докладе рассуждений стали материалы, собранные в ходе двух исследований, объектом которых была МОБ. Первое¹ из них было проведено сотрудниками ЦНСИ в 2004 году по заказу правозащитной организации «Гражданский контроль», а второе² реализовывалось на протяжении 2006-2008-го гг. совместно сотрудниками ЦПСИ и Института социальных исследований и гражданских инициатив (Казань). География этих исследований включала в себя такие различные регионы РФ как Казань, Петербург, Ставрополь и Новгород Великий. Материалы этих исследовательских проектов сформировали эмпирическую базу, состоящую из семи типов взаимосвязанных полевых данных, которые легли в основу анализа, представленного в статье:

1) Материалы, собранные в конце 2004 года, включают в себя 47 слабоструктурированных интервью с милиционерами, представляющими рядовой, сержантский

¹ Официальные данные о числе служащих в МВД, к сожалению, для общего сведения не публикуются. По оценкам некоторых экспертов, численность сотрудников МВД составляет около 1,5 млн (Новикова Л., Шепелева О. Принципы и направления реформирования органов внутренних дел/ Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола. Москва: Демос, 2005. С. 13). Наталья Цветкова, ссылаясь на источники в Министерстве ВД, определяет численный состав сотрудников МВД в 1 млн 499 тыс. человек — данные на апрель 2005 года (Цветкова Н. Планы по реформированию правоохранительных органов и России: факты, мнения, позиции/ Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола. Москва: Демос, 2005. С. 134). А согласно статье Колесниковой в органах МВД служат с учетом неаттестованных сотрудников 2 млн чел. (Колесникова О. А. Трансформация правоохранительных органов в России: социально-политические последствия. Социологические исследования, № 2, 2006. С. 74). Для сравнения численность служащих в Вооруженных силах в 2004 году составляла не более 1,2 млн человек и планировалось их дальнейшее сокращение (Кайханиди И. Л. Права и произвол милиции//Новая Газета. — 2004. 2авг.).

² Newman G. (Ed.) Global Report on Crime and Justice. Oxford: Oxford University Press, 1999. P. 124.

³ «Закон о милиции», раздел I «Общие положения», ст. 1.

⁴ «Закон о милиции», раздел II «Организация милиции в РФ», ст. 8 и ст. 9.

⁵ «Закон о милиции», раздел II «Организация милиции в РФ», ст. 8.

⁶ «Закон о милиции», раздел II «Организация милиции в РФ», ст. 9.

¹ Проект «Этнические меньшинства в российской милиции», 08—12.2004, был поддержан «Гражданским контролем» (РФ, Петербург) и The Charles Stewart Molt Foundation (Нидерланды), участники проекта: В. Гладарев, Л. Ежова.

² Проект «Милиционеры и этнические меньшинства: практики взаимодействия в Казани и Санкт-Петербурге», 2006-2008 гг., был поддержан фондом Дж. и К. МакАртуров (США), участники проекта В. Воронков, В. Гладарев, О. Максимова, П. Мейлахе, Л. Сагитова, Г. Ходжаева и Ж. Цинман.

и младший офицерский состав службы участковых и ППС, а также с курсантами и преподавателями средних школ и учебных центров милиции в Новгороде Великом, Петербурге и Ставрополе;

- 2) Материалы трех фокус-групп с представителями различных возрастных, профессиональных и этнических групп населения Новгорода, Петербурга и Ставрополя; эти фокус-группы проводились для сбора общественных оценок об отношении граждан к работе милиции в конце 2004-го года;
- 3) Данные включенного наблюдения, проводившегося 2004 году в средних школах милиции и учебных центрах МВД;
- 4) Полевые материалы, собранные в 2006-2008 годах, состоящие из 40 глубинных интервью с сотрудниками МОБ Петербурга и Казани;
- 5) 10 экспертных интервью с начальниками РОВД, офицерами кадровых отделов ГУВД, правозащитниками и адвокатами, проведенными в ходе исследования 2006-2008 гг.;
- 6) Данные включенного наблюдения в службе участковых и ППС Казани (6 месяцев в 2007 г.);
- 7) Анализ общественно-политической («Вечерняя Казань», «Невское время» и «Российская газета») и ведомственной прессы («Щитимеч» и «Милиция. Законность. Правопорядок»). Материалы обозначенных изданий анализировались за период с 1 ноября 2006 по 1 ноября 2007 года.

Таким образом, представленные в докладе тезисы являются результатом анализа качественных данных, описывающих с разных сторон (внутриведомственной, общественного мнения и из позиций, озвученных СМИ) современное институциональное положение МОБ в российском обществе. Эти данные собраны качественными методами и не претендуют на репрезентативность, но, надеюсь, отражают внутренние тенденции институциональной трансформации МОБ. Ведь качественная методология позволяет «раскрыть скрытые субъективные смыслы, или механизмы функционирования социальной практики»¹, что фактически невозможно сделать такими количественными методами, как анкетирование и массовый опрос. Исследование внутриведомственных практик и принципов функционирования такого закрытого института как российская милиция, требует от социолога близкого и регулярного взаимодействия с объектом своего анализа. Чтобы правильно интерпретировать смысл социальных действий в ходе повседневной рутинной работы сотрудником милиции, необходимо было длительное время наблюдать за их внутри институциональными практиками. Поэтому в рамках двух проектов, ставших основанием для этого доклада, исследователи использовали взаимодополняющие методы глубинного интервью и включенного наблюдения.

Анализ собранных эмпирических данных позволил сформировать представления о современном положении и условиях службы младшего офицерского и рядового состава МОБ, которые подробно представлены во второй части статьи.

¹ Семенова В. Качественные методы: введение в гуманистическую социологию Москва: «Добросвет», 1998. С. 13.

2. Девять структурных характеристик, определяющих сегодня институциональное положение МОБ в российском обществе

В ходе интерпретации материалов интервью с сотрудниками милиции, а также дневников включенного наблюдения в службе участковых и ППС было выделено ограниченное число структурных характеристик, которые, на наш взгляд, определяют институциональные условия работы МОБ сегодня. Среди прочих было выделено девять взаимосвязанных социально-экономических, организационных, политических и правовых условий функционирования института милиции общественной безопасности, которые кажутся наиболее значимыми для понимания институционального положения МОБ в российском обществе. Разберем их подробнее, проиллюстрировав необходимыми примерами полевых наблюдений и цитатами из интервью.

1) **Наследие советского опыта в методах работы** является первой и очень важной структурной характеристикой, определяющей систему институциональной организации МОБ и условия работы ее сотрудников. Милиция относится к числу специальных институтов, которые, вопреки многочисленным реформированиям и нововведениям, до настоящего времени во многом сохранили советскую структуру, традиции и методы работы¹. Развиваясь в рамках собственной институциональной логики, МОБ оказалось одним из самых инертных социальных институтов в России.

Анализ интервью с сотрудниками различных подразделений МОБ демонстрирует как минимум четыре важных механизма функционирования современной милиции, которые можно в полной мере считать наследием советского опыта: 1) преобладание карательно-репрессивных функций в деятельности сотрудников; 2) зависимость от властей; 3) правовой нигилизм сотрудников и 4) «палочная» система отчетности. Рассмотрим эти внутри институциональные механизмы подробнее.

Первый из них выражается в сохранившемся с советских времен преобладании карательно-репрессивных функций в содержании деятельности сотрудников МВД. Полковник милиции из Петербурга сформулировал это так: «Мы же, по сути, карательная структура. Разговоры о правах у нас не приветствуются. Милиция... она как цепная собака государства работает» (м., 54 года, полковник, Петербург). Это высказывание подтверждается результатами множества отечественных исследований милиции. Например, в статье Льва Гудкова можно найти близкое утверждение: «Советская правовая система, а также милиция как институт правоохраны, была ориентирована прежде всего на защиту тоталитарного государства... и лишь затем уже — на прочие ценности или принципы, суть которых сводилась к защите усло-

¹ Директор фонда «Общественный вердикт» Наталья Табурина высказывается более резко: «Нынешняя система работы милиции ни только не модернизировалась, она в полной мере следует худшим традициям советского времени» (Табурина Н. Милиция в комментариях и оценках экспертов/ 15 лет российской милиции// Информационно-аналитический бюллетень фонда «Общественный вердикт», 2005, № 2 (3). С. 5).

вий воспроизводства трудовых прав, социального обеспечения и уголовной защиты граждан»¹.

Вторая примета советского наследия в органах охраны правопорядка отражается в зависимом политическом положении милиции. Также как 20 или 50 лет назад, МВД и политически, и экономически зависит от разного рода исполнительных властей, что ограничивает независимость и непредвзятость органов охраны правопорядка: «Особенно милиция общественной безопасности сильно зависит, она же очень тесно связана с местными городскими властями. Потому что основную дотацию денежного содержания они получают от города. И ППС, и те же участковые, они получают доплаты от города. Нестественно они будут плясать под дудку города. Будут работать в плотном контакте. И поэтому отношение городской власти к милиции имеет такой компанийский характер: все бросить и бежать туда, упал — отжался, на месте присел. Это разрушает нормальный порядок работы» (м., 33 года, майор, Петербург).

Третьей советской характеристикой российской милиции остается «правовой нигилизм», вышедший из опыта «социалистической законности», когда поведение определялось в своей основе не столько нормами формального права, сколько политическими требованиями и круговой порукой. Владимир Паперный, описывая советскую логику принятия решений, говорил о специфическом «круге причинно-следственных связей», когда «следствие начинается раньше преступления»². Как показывают материалы собранных интервью, а также многочисленные публикации правозащитных организаций³, подобная неформальная логика в подходе к праву и сегодня широко распространена в милиции. Лев Гудков делает в этой связи очень важное замечание, говоря, что такая «гибкость» в правоприменении порождает и порождает систему, в которой состояние любого субъекта, как юридического, так и физического, можно квалифицировать как существование в модусе «отложенного наказания»⁴.

Атмосфера правового релятивизма пропитывает российскую милицию, что нашло отражение в высказываниях информантов: «Каждому можно что-то инкриминировать» (м., 22 года, младший лейтенант, Ставрополь), или: «Мы люди подневоль-

ные: скажут задерживать — будем задерживать. Приказы не обсуждают» (м., 27 лет, рядовой, Ставрополь). Наиболее откровенные из информантов даже описывали механизмы применения так называемой «презумпции виновности»: «Работаем как бы по объему. Схема простая. Допустим кража. Задерживаем подходящих персонажей. Начинаем с ними работать. В течение суток работаем, этого обычно достаточно. На выгоде имеем: либо кто-то колется, либо на кого-то просто вешают дело. И все. Вопрос закрыт» (м., 30 лет, капитан, Петербург). Этот фрагмент интервью иллюстрирует устойчивость в милицеской среде советской практики, когда основанием для задержания какого-либо «физического лица» является не подозрение в совершении им преступления, а собственно само лицо, которому постфактум приписывают какое-либо преступление. Такой подход к борьбе с преступностью — очевидный рудимент советского понимания права, когда закон воспринимается как инструмент политической борьбы, а значит, может быть нарушен в случае политической необходимости или просто ради хорошей отчетности.

Четвертым из «советских» механизмов работы, унаследованным российской милицией можно считать систему оценки эффективности работы органов МВД. Оценка эффективности работы тех или иных подразделений милиции производится исходя из динамики количественных данных в соотношения раскрытых преступлений и преступлений зарегистрированных:¹ «...еще требуют с нас преступления. Парадокс. Говорят: ты должен профилактикой заниматься, у тебя не должно быть преступлений на участке. А с тебя каждый месяц требуют преступления. Это же маразм с одной стороны, подумайте, так ведь? Не было у меня на участке ни одного грабежа, ни одного мордобоя, там вес... Это ж хорошо. Уголовных дел нет. Нет! Ты должен раскрывать. Превентивные преступления придумывать» (м., 27 лет, младший лейтенант, Казань).

Эта система, которая получила в милиции название «палочной», основана на учете в первую очередь количества «палок», то есть раскрытых преступлений или пресеченных правонарушений, причем «палка» не имеет качественного измерения. Сложность, латентность и тяжесть раскрытых преступлений не учитываются «палочной» системой: «На бумаге все выглядит просто отлично. И раскрываемость растет, и количество тяжких преступлений медленно, но верно сокращается, а как на самом деле, я думаю, никто не знает» (м., 24 года, лейтенант, Петербург).

Сегодня, как и при советской власти, низовые подразделения МОБ демонстрируют показатели руководству МВД, которые в наилучшем свете представили бы эффективность «в профилактике, пресечении и раскрытии», при этом правилом становится игнорирование реальной ситуации с охраной правопорядка в пользу иллюзорной бумажной отчетности.

Представители МВД не устают убеждать общественное мнение в искоренении в их ведомстве «палочной» системы отчетности², по исследователи милиции и пра-

¹ См.: Гудков Л. Отношение к правовым институтам и России// Мониторинг общественного мнения, 2000, № 3 (47). С. 32—33. С «внешней» оценкой Гудкова соглашаются некоторые «внутриведомственные» эксперты из ВНИИ МИД, например, Сергей Егорышев пишет, что «преобладание и содержания деятельности ОВД карательно-репрессивных функций имеет историческую обусловленность, что отразилось в самом названии органов внутренних дел, которые долгое время назывались не правоохранительными, а карательными» (Егорышев С. В. Органы внутренних дел Башкортостана и оценках населения// Социологические исследования, 1997, № 8. С. 80).

² Паперный В. Культура Два. Москва: НЛО, 2006. С. 203.

³ См., например: Чипков, П. В., Колбасин Д. Л. (ред.). Закон и его жертвы. Хроника антипроизвола. Казань: правозащитный центр города Казани, 2004; Калинин И. Л., Шепелева О. С., Карпов П. Е. Пытки. Преступления без наказания. Нижний Новгород: Комитет против пыток, 2004 и др.

⁴ Гудков Л. Отношение к правовым институтам в России// Мониторинг общественного мнения, 2000, № 3 (47). С. 31.

¹ Егорышев С. В. Органы внутренних дел Башкортостана в оценках населения// Социологические исследования. 1997, № 8. С. 80.

² Например, журналистка Анастасия Береснева, в своей статье о милицеском произволе, пишет, что «Сокращению числа неправомерных действий сотрудников милиции мог бы

возащитники свидетельствуют о ее сохранности с советских времен в неизменном виде¹. Многочисленные подтверждения существования «палочной» системы отчетности содержатся в собранных интервью.

Резюмируя приведенные выше примеры, можно сказать, что социально-правовой механизм функционирования МОБ сегодня в большей степени определяется 70-летним опытом советского правоприменения, чем демократизирующими систему процессуально-правовыми инновациями последних лет.

2) Размер и формы финансирования является второй структурной характеристикой, определяющей институциональное положение профессиональной группы сотрудников МОБ в российском обществе.

Материалы собранных интервью указывают, что для профессиональной группы милиционеров вопросы адекватной оплаты труда стоят на первом месте в длинном списке профессиональных проблем: «Первый вопрос всегда — это оплата. Я работаю по 12—14 часов в сутки. Я рискую здоровьем. Я хочу, чтобы мне компенсировали это» (м., 25 лет, старший сержант, Петербург).

Средняя зарплата рядового сотрудника МОБ в 2004 году составляла 3,5 тысячи рублей, а в 2008 году — около 7,5 тыс. рублей. После изменения «Закона о милиции» в 2004 году сотрудники милиции лишились последних льгот, по индексации толком не произошло. Например, за компенсацию льготы на бесплатный проезд сотрудникам петербургской милиции накинули к окладу по 1 тыс. рублей, что очевидно не релевантно постоянному росту цен на транспорт. Везде, где бы не ставился вопрос о характеристиках положения современной милиции, информанты в один голос указывали на уровень зарплат: «Милиция — это нищая, нищая структура» (м., 26 лет, младший лейтенант, Ставрополь), или: «Это не зарплата, на это семью содержать нельзя...» (м., 30 лет, капитан, Петербург), или: «Люди уходят только из-за того, что низкая зарплата» (м., 42 года, майор, Новгород), или: «Зарплата наша... это проблема номер один, конечно. Все кричат, говорят, что зарплату повышаем, зарплату повышаем, а смысл от этого какой? Па триста рублей поднимут. Это же смешно» (м., 27 лет, младший лейтенант, Казань).

служить отказ от пресловутой «палочной системы»... Однако и МВД РФ не раз утверждали, что отказались от этой системы еще несколько лет назад. Видимо, рядовой состав милиции не может отвыкнуть от прежнего порядка работы». См. в: Береснева А. «Разрешенное» и истязание//Деловое Прикамье. — 2007. 6 апр.

¹ Этого мнения придерживаются, например, Кузминский Е., Михайловская П., Мазаев Ю. Преступность: что мы знаем о ней. Милиция: что мы думаем о ней. Москва: изд-во ИНТУ, 1994, Новикова А. Общество и современная милиция. В ожидании перемен/ Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола. Москва: Демос, 2005. С. 69—81, Шепелева О. Правоохранительные органы — населению: чего граждане ждут и не могут получить от милиции// Неприкосновенный запас: 2005, № 42, Табурина Н. Индекс произвола правоохранительных органов в 2005 году в регионах Центрального федерального округа// Индекс произвола правоохранительных органов. Оценки социологов и комментарии правозащитников. Москва: Общественный вердикт, 2005. С. 66–69 и др.

Мнение наших информантов подтверждаются результатами массовых опросов: в 2005 году 90% опрошенных сотрудников милиции рассматривают размер зарплаты рядовых милиционеров как недостаточный или низкий, причем особых различий в ответах опрошенных из разных профессиональных групп нет¹. Один из милиционеров, говоря о финансировании МВД, высказался определенно: «Государство обеспечивает милицию лишь минимумом, которого недостаточно даже для организации нормальной семейной жизни. Нет денег на квартиру, нет денег на отдых, нет денег и времени для семьи» (м., 30 лет, капитан, Петербург).

Существующий уровень зарплат воспринимается людьми в милицеских погонях травматично. Он рассматривается как неудовлетворительный, особенно на фоне зарплат в рыночном секторе экономики. Руководители ОВД всеми силами пытаются сохранить кадровый состав: обещают повышение, вызывают к патриотизму, но не могут гарантировать рост зарплат. Во многих интервью милиционеры говорят, что заработка, если его экономить, хватает на одного человека, но если появляется семья, ребенок, то денег не хватает даже на базовые потребности: «Вы знаете, что у милиционеров самые непрочные браки. Семьи распадаются. Жены не хотят терпеть постоянное отсутствие мужей, да к тому же никак материально не обеспеченное» (м., 35 лет, сержант, Петербург).

Согласно статье 22 Закона о милиции «виды и размеры денежного довольствия сотрудников милиции устанавливаются Правительством Российской Федерации и должны обеспечивать достаточные материальные предпосылки для комплектования кадров милиции» (Закон о милиции, 2000). Данные проведенных исследований дают основания утверждать, что «достаточные материальные предпосылки» в современной российской милиции пока не созданы, что неизбежно накладывает отпечаток на функционирование института милиции, подтверждение чему также можно найти и в многочисленных публикациях по социологии милиции².

3) Несовершенство действующего законодательства считается информантами из различных служб МОБ очень важной структурной характеристикой, существенно осложняющей работу милиционеров. Информанты отмечали, что постоянные изменения в законодательстве приводят к ничем не обоснованным трудностям в повседневной работе милиции. Например, капитан петербургской милиции привел пример из собственного опыта: «по закону «О милиции» милиционер должен предпринять оперативные меры по предотвращению правонарушений, которым стал свидетелем, например, когда продают водку несовершеннолетним в кафе. До изменений в

¹ Новикова Л. З. Актуальные проблемы правоохранительных органов с точки зрения внутренних экспертов (материалы кабинетного исследования). 2006. см.: <http://www.demos-center.ru/projects/52FB039/52FB2A9/1112012251>

² См. например: Новикова А., Шепелева О. Принципы и направления реформирования органов внутренних дел/ Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола. Москва: Демос. (С. 87; а также: Гудков Л. — уже лит. произв.; Гишинский Я. Полиция и население: кто для кого?// Отечественные записки, 2003, .№ 2; Косалс Л. Я. Дисфункциональные рынки в условиях российской трансформации (на примере рынка милицеских услуг). Москва: ГУВШЭ, 2005 и др.

процессуальном кодексе 2002 года, любой сотрудник МВД мог по предъявленному удостоверению пресечь такую продажу на месте, теперь это возможно сделать только после судебного постановления, получение которого занимает, как правило, массу времени» (м., 25 лет, капитан, Петербург). Изменения в административном и процессуальном кодексах, по мнению многих сотрудников милиции, мотивируются предотвращением практики превышения полномочий, которыми грешили некоторые нечистые на руку милиционеры. Но, на самом деле, процессуальная усложненность ограничивает практические возможности для оперативной работы по пресечению преступных деяний и охране правопорядка: «По мелким уголовным делам нужно исписать в среднем 200—300 страниц. Дело может запясть десять минут, например, про постельное белье, которое с веревки тиснули в огороде, а писанины потом — неделю» (м., 43 года, капитан, Петербург).

Перманентное правовое реформирование, которое отразилось в принятии нового уголовного, административного и процессуального кодексов воспринимается сотрудниками МОБ болезненно: «Вот в декабре месяце 2003-го года произошли изменения в уголовном кодексе, 276 изменений — это колоссально, это больше половины кодекса» (м., 43 года, майор, Петербург). Изменения законодательства привели к введению новых процессуальных норм, следствием чего стали их многочисленные нарушения со стороны сотрудников милиции: «У нас сидит опер из ГУВД только за то, что зашел в квартиру» (м., 23 года, младший лейтенант, Петербург), или: «Как в старые времена было? Да, я бы пришел и сказал самогонщику: «Петя! Завтра ты у меня будешь там-то и все». А сейчас извини, надо все законно: чтобы протокол, чтобы понятые были...» (м., 45 лет, майор, Новгород).

Милиционеры сетуют на большое количество недоработок в административном кодексе и по процедуре работы, и по адекватности наказания: «Матвиенко включила нам в обязанности следить за чистотой газонов, потому что собаководы просто завалили город дерьмом. Вроде все понятно и правильно. По штраф за такое правонарушение, по-моему, рублей 50. Конечно, никто не будет заниматься этим, и писать бумажки. Да и гражданин спокойно может проигнорировать эти 50 рублей, и никто за них за ним гоняться не будет» (м., 30 лет, капитан, Петербург).

По мнению сотрудников МОБ неадекватность процессуальных усилей размеру наказания — одна из основных проблем действующего законодательства. Чтобы оформить мелкое правонарушение, нужно подготовить огромное количество документов, а санкции нарушителю обычно незначительны: «например, чтобы оформить незаконную сдачу жилья тем же гастарбайтерам, участковый должен подготовить протокол осмотра квартиры, протокол собрания жилищной комиссии, жалобы соседей, а уже потом — писать заявление в налоговую, где нарушителя оштрафуют на 500 рублей, к примеру. Какой смысл заниматься?» (м., 30 лет, младший лейтенант, Новгород).

Действующие установки по ведению дел, которые определяются современным законодательством, часто приводят к нарушению законов или, как минимум, процедурных правил. Поэтому в милиции так распространены бюрократические трюки, разного рода фальсификации отчетности, а также многочисленные примеры укрытия заявлений граждан от регистрации, отказы принимать заявления к рассмотре-

нию, стремление любыми средствами либо закрыть дело, либо выхолостить его. что, накладываясь на характерный «правовой нигилизм», делает внеправовую практику основной формой в повседневном функционировании МОБ.

4) **Тяжелые условия работы** сегодня является четвертой структурной особенностью службы в МОБ. По словам сотрудников МОБ, характерной чертой трудовых будней современной милиции является ненормированный рабочий день. В интервью о практике вынужденной дополнительной работы нам говорили так: «Как правило, рядовой участковый или патрульный пашут, не поднимая головы. А еще бывают усиления. В некоторые годы они составляли до 270 дней в году. Усиление — штука страшная, рабочий день может удлиниться до бесконечности, о выходных речи не идет» (м., 33 года, рядовой, Казань).

Сотрудники МВД не могут не подчиниться приказам и распоряжениям, требующим от них дополнительной работы. Часто дополнительные нагрузки вызваны хронической нехваткой кадров, которая особенно чувствуется в крупных городах, как, например, Петербург. Сотрудники петербургской милиции описывали условия работы как изматывающую рутину: «Я за себя отработал, потом еще за напарника, что на больничном, потом еще в усиление объявили... двое суток без сна. Перед глазами все плывет... Это даже для здорового человека слишком, а у меня ранения...» (м., 30 лет, старший сержант).

К ненормированному графику работы и нехватке кадров нужно добавить изношенность материальной базы отделов милиции. Не хватает всего: бензина, бумаги, компьютеров, спецтранспорта: «Ездят на задержание на трамвае, потому что экипажу на сутки дежурства полагается 20 литров бензина, и то не всегда он в наличии» (м., 34 года, младший лейтенант, Петербург). В краевом центре на юге России один из слушателей учебного центра рассказывал, что три месяца стажировки он патрулировал улицы в гражданской одежде, потому что его отдел не мог выдать ему форму¹.

Дополнительным фактором, отягощающим повседневную работу рядового, сержантского и младшего офицерского состава в милиции можно считать накапливание эмоционального напряжения, которое отмечалось многими информантами: «Это очень вредная работа, потому что контингент, с которым приходится каждый день иметь дело... это алкаши, бомжи, фартовые, наркоманы» (м., 22 года, рядовой, Ставрополь), или: «После работы ничего не хочется. Жена, дети внимания ждут, а я видеть никого не могу... Желание одно: до койки дойти» (м., 38 лет, майор, Новгород).

Также па работе нижнего звена милиции сказываются внутренние реформы МВД, которые уже 17-й год перетрясают систему управления этого ведомства². Од-

¹ Дефицит ресурсного обеспечения отмечается и другими исследователями милиции. Например, по результатам опроса 2005 года, практически все сотрудники милиции, а также прокуроры и судьи говорили о неудовлетворительном состоянии материально-технического обеспечения территориальных подразделений милиции (Новикова, Шепелева, 2005 — уже цит. произв. С. 61).

² Подробно о процессе реформирования милиции см. у Новиковой, Шепелевой (2005. С. 82—83), а также в статье Цветковой Н. Планы по реформированию правоохранительных органов в России: факты, мнения, позиции/ Реформа правоохранительных органов: преодо-

ним из результатов социально-политических реформ последнего 20-летия стало расширение профессиональных задач и функций «стражей правопорядка». Материалы интервью с сотрудниками милиции содержат многочисленные факты, позволяющие считать тяжелые условия труда устойчивым признаком, отличающим профессиональную деятельность сотрудников МОБ.

5) **Социальная незащищенность сотрудников** является пятой структурной характеристикой, определяющей институциональное положение этой профессиональной группы в российском обществе. Как было показано выше, служба в милиции сопряжена с большими физическими и эмоциональными нагрузками, что в очень незначительных размерах и нерегулярно компенсируется премиями и вознаграждениями. При этом уровень социальной защищенности рядовых сотрудников милиции общественной безопасности постоянно снижается.

Еще семь лет назад сотрудники МВД имели достаточно объемный социальный пакет: 50% оплаты стоимости коммунальных услуг и услуг связи, бесплатная медицинская помощь, санаторно-курортное лечение раз в год, бесплатный проезд по городу и к месту отдыха сотрудника и одного члена семьи, предоставление служебного жилья отдельным категориям сотрудников. К 2004 году были сняты оплата коммунальных услуг и предоставление служебного жилья.

В результате принятия 122 ФЗ «О монетизации льгот» у сотрудников милиции отняли право на бесплатный проезд, на льготные государственные кредиты на жилье, на возможность льготного получения земли под дачу. С 1-го января 2005 года из социального пакета милиционера осталось только бесплатное медицинское обслуживание, при этом уровень заработной платы повысился только на 20%. Это повышение выразилось в очень скромных цифрах, потому что в милиции 20% считались не от конечной суммы зарплаты (включающей региональные надбавки от местных бюджетов и премии), а от базового оклада, который в начале 2005 года составлял около 2 тыс. рублей в месяц.

Поскольку уровень зарплат рядовых сотрудников МВД остается крайне низким, одной из острейших проблем милиционеров остается приобретение жилья. Согласно статье 30 Закона о милиции «сотрудникам милиции, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий, жилая площадь в виде отдельной квартиры или дома по установленным законодательством нормам предоставляется соответствующими органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и организациями в первоочередном порядке, а участковым уполномоченным милиции — не позднее шести месяцев с момента вступления в должность» (Закон о милиции, 2000). Но «соответствующие органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и организации», как правило, не располагают ресурсами или желанием для обеспечения милиционеров служебным жильем. Его не дают даже участковым, которые по долж-

ление произвола. Москва: Демос. С. 95—140, посвященной хронологии реформирования МВД РФ.

постной инструкции должны проживать на своем участке¹. Что касается сотрудников других подразделений, то для них получение квартиры или даже комнаты в общежитии является несбыточной мечтой: «Я сейчас в звании подполковника, имею 21 год выслуги, а живу с семьей в студенческом общежитии в двух комнатах, и, по большому счету, никаких просветов нет, и это характерно. Да, почти половина в таких условиях находится. С чем это связано, непонятно. У нас, в общем-то, все эти гарантии и обеспечение социальных льгот было заморожено» (м., 45 лет, подполковник, Петербург).

Такое положение с жильем характерно не только для мегаполисов, но и для провинциальных городов, что подтверждается рассказами новгородских и ставропольских милиционеров: «Очень, конечно, тяжело в этом плане. Все ж ребята молодые, мало кто из них имеет свое собственное жильё. Очень многие снимают квартиры. Они как-то объединяются, снимают одну квартиру втроём, вчетвером, чтобы как-то жить» (м., 30 лет, лейтенант, Ставрополь). «В Новгороде, насколько я знаю, за последние пять лет только один участковый получил служебную квартиру. О пэпэсниках (патрульно-постовая служба) и других вообще речь не идет. Ютятся с семьями по общежитиям» (ж., 34 года, лейтенант, Новгород).

Характеризуя уровень социальной защищенности сотрудников милиции, можно с уверенностью утверждать, что государственная политика в этом вопросе сводится к минимизации затрат.

6) **Система отрицательного отбора кадров** представляет собой шестую институциональную характеристику, определяющую кадровое наполнение МОБ в современной России.

Полученные в результате проведенных исследований свидетельства преподавателей учебных центров и средних школ милиции в трех российских городах указывают на постоянное снижение требований к качеству подбора кандидатов. По мнению офицеров, занимающихся средним профобразованием, сегодня в кадровой политике МВД ориентируются на количественные показатели, пренебрегая качеством отбора и подготовки: «Там, наверху преследуют единственную цель — закрыть некомплект, то есть место — надо застолбить милиционеров. Пусть плохенький, пусть безграмотный, ну, может быть, немножечко дурной, но милиционер стоит. В крайнем случае, если он очень вспыльчивый, мы ему пистолет тогда не дадим, дадим ему палку резиновую. Да какой это постовой милиционер? Ноль от него, он никому не сможет объяснить, никому помочь не сможет, он себя защитить не может! То есть эта система требует такого реформирования, такой переоценки внутри системы... колоссальной!» (м., 54 года, полковник, Петербург).

Проблемой является не только низкий образовательный и культурный уровень соискателей милицейских погон, но и наличие вредных привычек, в особенности та-

¹ Следует отметить, что в последнее время предпринимаются некоторые действия по улучшению этого положения. Например, Петербург в 2004 году было выделено 33 служебные квартиры для участковых, в 2005 году — 20, в 2006 — 35 квартир. Однако, учитывая количество участковых и петербургской милиции (1599 штатных должности), темпы наделения их жильем кажутся чересчур умеренными.

кой, как алкоголизм, о котором много говорили в Новгороде и Петербурге. Все чаще стали встречаться случаи, когда в учебный центр или в СШМ принимают с четвертой группой профпригодности¹.

Кадровики и преподаватели учебных центров жалуются в интервью на молодое пополнение: «Приходят двоечники и троечники, разве можно из такого сделать профессионала?» (м., 38 лет, майор, Новгород), или: «Люди туда (в милицию общественной безопасности — Б. Г.) приходят в основном с периферии. Основная масса — это лимитчики, как их раньше называли. Чтобы закрепиться в большом городе» (м., 54 года, полковник, Петербург). В результате, по словам начальника одного из ставропольских ОВД, в милиции «остаются, к сожалению, бездельники, которые нигде больше не потребуются... Вот сейчас мы набираем сотрудников, скажем, не из лучших — выбора нет... Не отбор, а набор» (м., 43 года, майор).

Низкий престиж профессии, усугубляющийся маленькими зарплатами и плохой социальной защищенностью сотрудников, порождает перманентный кадровый голод в МВД. Например, штат петербургской патрульно-постовой службы, по словам наших информантов, укомплектован не более чем на 30–40 %, а служба участковых на 50–60 %.

Информанты говорили, что сейчас в милиции работают, как правило, молодые, недостаточно опытные сотрудники: «Средний возраст наших сотрудников 27 — 28 лет, тех, кому за 40, я могу на пальцах пересчитать. В основном — сотрудники, имеющие маленький опыт» (м., 43 года, майор, Ставрополь). «Сейчас в милиции вообще очень мало людей приходит по призванию. Те, кто действительно имеет склонность и интерес к милицмейской работе, особенно это касается оперативников, быстро перегорают. Легенды о «настоящих ментах», остались в прошлом. Обычно люди идут сюда, потому что других предложений нет» (м., 34 года, капитан, Новгород).

Результатом механизма отрицательного отбора стал постепенный рост в профессиональной группе милиционеров доли сотрудников, отличающихся плохой подготовкой и слабой профессиональной мотивацией. По мнению некоторых исследователей милиции, нетребовательность при отборе на работу в структуры МВД приводит к тому, что туда часто попадают люди, заранее нацеленные на использование своего служебного положения в корыстных целях: «Одни приходят в милицию работать, другие — зарабатывать»². Сотрудник кадрового отдела московского ГУВД особенно подчеркивает, что в милицию сейчас идут «либо те, кто не могут нигде устроиться..., либо идут с определенной целью — не людям служить, а решать свои проблемы, и, как правило, больше финансовые. Считают, что, одев погоны, получив пистолет, он может делать, что угодно»⁴.

«Экономия» на социальных гарантиях для сотрудников МОБ. не сопровождающаяся ростом зарплат, заставляет людей в милицмейских погонах обращаться к

¹ К четвертой группе психологи МВД относят кандидатов, тесты которых выявили склонность к насилию, неуравновешенность или суицидальные наклонности.

² Шепелева, Новикова, 2005 — уже цит. произв. С. 58.

³ Щедрина О. В. Возможности использования принципов мультикультурализма в практике поддержания правопорядка в полиэтничных городах. Диссертация. Москва, 2005. С. 123

поискам дополнительных источников дохода, а законодательные ограничения на легальные подработки¹ толкает огромное количество милиционеров к включению и коррупционные практики. Таким образом, коррупция становится еще одной характерной чертой российском милиции сегодня.

7) **Внутриведомственная коррупция** является седьмым фактически институализированным условием функционирования МОБ. Многие сотрудники милиции откровенно рассказывали в интервью о том, что криминальные, полукриминальные и условно легальные рынки и виды экономической деятельности уже давно поделены на сектора между различными подразделениями силовых и правоохранительных ведомств, призванных им противостоять. Людей, которые пытаются бороться с коррупцией «быстро и грамотно подставляют»: «У нас был в отделе один такой принципиальный сотрудник... Что с ним сделали? На дороге ему подставилась дорогая иномарка, водитель которой любезно счел нанесенные его автомобилю повреждения не достойными внимания. А когда наш сотрудник пытался в суде дать показания по делу о разбое, появился тот самый водитель и напомнил, что на любезность нужно отвечать любезностью» (м., 25 лет, капитан, Петербург).

Эмпирические материалы проведенных исследований содержат многочисленные примеры, подтверждающие тезис о том, что коррупция в правоохранительных органах вообще и в МОБ в частности стала настолько обыденной, что перестала уже проблематизироваться, то есть коррупция превратилась в общий стиль работы российской милиции: «Милиционер без хлеба не останется. Он — власть, а значит, может себе в карман по мелочи собирать» (м., 29 лет, рядовой, Ставрополь).

Корпоративная этика не восстает против ситуаций мелкого злоупотребления служебным положением. Оправданием обычно являются тяжелые условия жизни современного милиционера и общий упадок общественных нравов: «Милиция — это не другая часть общества. Люди приходят в милицию с гражданского общества. И, естественно, все болезни, которые имеют место в гражданском обществе, имеют место и в милиции. Если идет рост и переплетение криминальных структур в обществе, то это коснется и милицию в том числе» (м., 43 года, майор, Петербург).

Расширение масштабов коррупции и ее укорененность в правоохранительных органах признают и на руководящем уровне МВД². Однако реальных шагов по предотвращению распространения коррупции внутри системы МВД пока не предпринимается.

Как считают сами милиционеры, проведение краткосрочных громких кампаний по борьбе с коррупцией не может изменить систему: «Вот взяли там, в Москве, за

¹ Сотрудникам милиции запрещается заниматься любыми видами предпринимательской деятельности, работать по совместительству в организациях, по данному запрету распространяется на творческую, научную и преподавательскую деятельность (Закон о милиции, 2000: 38).

² В интервью «Новой газете» в 2003 году начальник Главного управления собственной безопасности МВД РФ сказал: «...те деньги, которые, сотрудник может получить «слева», несоизмеримо больше тех, которые ему может предложить государство в виде зарплаты» См.: Интервью Константина Ромодановского. Аресты «оборотней» будут продолжаться// Новая газета. — 2003. 25–28 сент.

коррупцию полковников МВД, ну и то? И где? До суда ничего не доходит практически... правовая система не срабатывает, потому что дела до суда не доходят. Они только демонстрируют, что они что-то делают...» (м., 54 года, полковник, Петербург).

Охота на «оборотней в погонах», или преследование сотрудников ГИБДД за поборы на дорогах, или борьба с «укрывательством преступлений» не носят системного характера. Подобные кампании не подразумевают серьезного анализа и работы по устранению причин совершения нарушений.¹

Коррупция в милиции мутировала от отдельных случаев злоупотребления служебным положением в целях личной наживы в устойчивую и самовоспроизводящую систему работы:² «Если я не буду делиться (неформальными доходами), меня быстро подчистят. Все работает как строгая пирамида, все делится с вышестоящими, которые держат отдел, те делаются с РУВД и так далее» (м., 30 лет, лейтенант, Ставрополь).

В результате из милиции порядочные люди уходят, а на их место поступают новые сотрудники, принимающие коррупцию как естественную и неизбежную составляющую работы в милиции.

8) **Отрицательный образ милиции в СМИ** можно считать восьмой структурной характеристикой, определяющей институциональное положение МОБ и ее сотрудников в современном российском обществе.

СМИ в значительной степени также являются выразителями общественных стереотипов. Образы милиционеров, отраженные телевидением и газетами, наделяют сотрудников МВД весьма неслестными качествами и эпитетами. Они фигурируют как «вымогатели при исполнении», «люди в сером», «красная крыша», «бизнесменты», «скинхеды» и «оборотни в погонах».

Сотрудники МОБ солидарны в том, что имидж их ведомства искажается российскими журналистами, которые намеренно подрывают доверие населения к милиции: «Вся эта негативная информация идет с телевизора, из газет, отовсюду... Давай, вот так вот разберемся... про милицию каждый день по телевизору: то-то, то-то, то-то, то... ладно. Врачи или те же преподаватели вузов меньше косяков делают? Там те же взятки, но хаотят именно милицию. Ни врачей, ни преподавателей не трогают. Нет заказных статей про них. Это никому не надо. А милиция наоборот интересна. Ее ленивый не пнет. Та же армия посмотреть, ее не в пример меньше сливают. Почему? Потому что заказа нет, а не от того, что там все отлично и по уставу. Все знают про это. А в каких условиях нам приходится работать, и за какие зарплаты — никому не интересно» (м., 32 года, старший сержант, Петербург).

Результаты недавних исследований подтверждают широкую распространенность в профессиональной среде «стражей порядка» недовольство образом милиции в СМИ. Например, социологи правозащитного центра «Демос» пишут, что опрошен-

ные ими в 2004—2005 годах сотрудники МВД уверены, что именно СМИ вносят основной вклад в поддержание негативного мнения о современной милиции среди населения¹. То же находим в отчете сотрудников Левада-центра: «По мнению абсолютного большинства (55%) милиционеров главным «виновником» недоверчивого и опасливого отношения горожан к милиции выступают СМИ»².

Собранные нами качественные данные позволяют несколько уточнить картину отношения между милиционерами и СМИ. В нескольких интервью информанты, говоря об «очернении органов в СМИ», все же признавали объективность представляемого журналистами негативного образа милиции: «А вообще в газетах правильно пишут: у нас — беспредел. Так и есть. Милиция в нынешнем своем виде не справляется с преступностью, потому что что не является для нее приоритетной задачей» (м., 54 года, полковник, Петербург). Но в общем массиве оценок такое рефлексивное отношение к СМИ не характерно для милиционеров. Как правило, сотрудники МВД требуют «как можно скорее прекратить эту травлю в прессе» и «изменить политику очернения милиции в СМИ» (м., 27 лет, сержант, Ставрополь).

Можно сказать, что распространенное среди сотрудников МВД неприятие и раздражение медийным образом милиции косвенно указывает на коллективное неприятие милиционерами реакции всего общества. Милиционеры, в массе своей негативно и подозрительно относясь к СМИ, выражают свое негативное и подозрительное отношение к общественному мнению. Общество, как будет показано ниже, отвечает им взаимностью.

9) **Негативное отношение граждан к сотрудникам милиции** является последним по счету, но не по значению институциональным условием, определяющим положение института МОБ и его сотрудников в структуре российского общества.

Материалы интервью указывают на то, что милиционеры постоянно ощущают негативное отношение к себе со стороны общества. Оно выражается и в страхе перед человеком в форме: «Люди бояться милиционера» (м., 35 лет, рядовой, Новгород), и в неверии в эффективность осуществления милицией своих правоохранных функций: «Очень много людей просто не обращаются в милицию, потому что считают что бесполезно: они все равно ничего не найдут, они все равно ничего не решат, они все равно ничего не сделают. Это сильное отчуждение. Население не доверяет милиции» (м., 34 года, старший лейтенант, Новгород).

По словам информантов, россияне не воспринимают милиционеров как защитников правопорядка: «население придерживается мнения, что мы (милиционеры) занимаемся только так сказать личным обогащением, а форма просто прикрытия для «ментовского беспредела»... Реальные результаты нашей работы никто не видит» (м., 39 лет, майор, Ставрополь).

Сотрудники МОБ жаловались в интервью на отсутствие у граждан уважения к милиции: «Если конфликты с задержанными возникают, то те сразу кричат про

¹ Шепелева, Новикова, 2005 — уже цит. произв. С. 65.

² Масштабы и обыденность, повседневность взяточничества и коррупции таковы, что иногда публикуются таксы на совершение — несовершенство сотрудниками милиции тех или иных действий, — замечает Яков Гишинский (см. Гишинский Я. Полиция и население: кто для кого?// Отечественные записки, 2003, №2).

¹ Новикова, Шепелева, 2005 - уже цит. произв. С. 90—91

² Гудков Л., Дубин Б. Приватизация полиции/Индекс произвола правоохранительных органов. Оценки социологов и комментарии правозащитников. Москва: Общественный вердикт, 2005. С. 21.

«оборотней в погонах». Нас по-другому уже не воспринимают» (м., 20 лет, рядовой, Петербург). Многие милиционеры говорили о нежелании граждан оказывать помощь милиции: «Сейчас люди опасаются обращаться в милицию. Люди отказываются выступать свидетелями» (м., 30 лет, капитан, Петербург).

Материалы фокус-групп с горожанами, проведенных в Новгороде, Петербурге и Ставрополе, позволяют составить собирательный портрет российского милиционера, каким он предстает в глазах населения. Получившийся образ весьма непригляден: обычно сотрудник МОБ представляется гражданам как молодой человек 25–35 лет, выглядящий неряшливо, злоупотребляющий ненормативной лексикой, часто с агрессивным поведением, любящий выпить, берущий «по мелочи» взятки.

Граждане часто определяли типичного российского милиционера как фигуру с ограниченными возможностями, как человека не нашедшего своего места в жизни: «Часто в милицию приходят ребята после армии. Им после двух лет в кирзовых сапогах, после двух лет фактически изоляции нужно как-то адаптироваться к гражданской жизни» (м., 33 года, житель Петербурга), или: «Многие приходят в милицию временно, как только находят лучшее место — уходят» (м., 40 лет, житель Новгорода).

Собирательный образ милиции общественной безопасности как социального института в глазах граждан также довольно мрачен: это перегруженная работой, плохо оснащенная, заорганизованная структура, не контролируемая обществом, сильно коррумпированная, структура, которая принимает меры только тогда, когда что-то произошло, и не проводит должную профилактику в области охраны правопорядка¹. По мнению россиян, сегодня милиция не способна эффективно обеспечивать правопорядок. Более того, фокус-группы показывали, что сами милиционеры часто являются правонарушителями. Упоминались такие практики работы милиции как незаконные задержания, избияния, откровенное обворовывание задержанных. Много претензий к работе ГИБДД, где «поголовно берут взятки», к паспортным столам, где процветает волокита и бюрократия, к следователям, которые не заводят или закрывают дела. Граждан оскорбляет отношение милиционеров к населению: невежливое, неуважительное отношение², появление на работе в нетрезвом состоянии, неряшливый

¹ Данные собранные нами интервью с милиционерами, а также оценки милиции гражданами, полученные в результате проведения фокус-групп подтверждаются статистикой массовых опросов (см. Кузьминский, Михайловская и Мазаев, 1994; Егорышев, 1997; Гудков Л. Отношение к правовым институтам в России // Мониторинг общественного мнения, 2000, № 3 (47). С. 30–39; Гилинский, 2003; Новикова, 2005; Мазаев М. И. Общественное мнение о криминогенной обстановке и деятельности органов внутренних дел // Социологические исследования, 1999, № 12. С. 100–105; Мазаев Ю. Н. Роль СМИ в формировании общественного мнения о милиции // Социологические исследования, 2004, № 2. С. 106–114.; Грязнова О. Место правоохранительных органов в структуре социальных отношений / Индекс произвола правоохранительных органов. Оценка социологов и комментарии правозащитников. Москва: Общественный вердикт, 2005. С. 34–58 и др.

² По данным петербургских исследований, среди подвергшихся задержанию невежливость сотрудников милиции отметили свыше 60 %, несправедливость задержания — свыше 55% опрошенных (см. Гилинский, 2003).

внешний вид: «Стоят па улице, форма мятая, изо рта перегаром песет, ручкой так тебе махнут: «Гражданин, иди сюда! А ну-ка документы»» (м., 19 лет, Ставрополь).

Обобщая изложенные выше особенности отношения россиян к сотрудникам правоохранительных органов, можно с большой долей определенности констатировать распространенность социальных фобий в отношении милиции, а также массовое неверие в эффективность его работы. Накопление подобных негативных оценок о милицией в общественном мнении приводит, с одной стороны, к падению престижа милицмейской службы, с другой — к отчуждению профессиональной группы милиционеров от общества, а в итоге — к социальной и профессиональной маргинализации широких масс рядовых сотрудников милиции и институциональной деградации органов охраны правопорядка.

3. Социальные следствия институциональной деградации органов охраны правопорядка

Резюмировав перечисленные выше девять условий, которые определяют принципы функционирования и социальное положение института МОБ в структуре российского общества, можно сказать, что российскую милицию сегодня характеризует: плохое финансирование (1), отрицательный кадровый отбор (2), тяжелые условия труда (3), низкая социальная и правовая защищенность сотрудников (4), помноженная на несовершенную законодательную базу (5), а также распространенность коррупции (6) и советских методов работы (7), что дополняется отрицательным образом милиции в СМИ (8) и негативным отношением граждан к ее сотрудникам (9).

Подобные условия, определяющие современное социальное положение МОБ не могут не иметь масштабных социальных последствий как для самого института МОБ, так и для российского общества в целом. В заключение я постараюсь кратко обозначить основные социальные следствия, которые может иметь институциональная деградация самого крупного из правоохранительных органов РФ для российского общества.

В настоящий момент вполне вероятными видятся четыре последовательно возникающих масштабных социальных следствия, которые порождаются современным состоянием такого органа исполнительной власти, как милиция общественной безопасности.

1) Властная и общественная дискриминация МОБ порождает самоизоляцию самого крупного правоохранительного института и маргинализацию подавляющего числа российских милиционеров.

Совокупным результатом взаимосвязанных между собой социальных, политических и организационных условий, в которых оказались российские милиционеры сегодня, стала двойная дискриминация милиции и как института, и как профессиональной группы. Природа этой двойной дискриминации проистекает, с одной стороны, из широко распространенного среди россиян негативного отношения к милиции, и из пренебрежения и невнимания государственной власти к нуждам милиционеров — с другой. Оба вектора дискриминации милиции требуют краткого объяснения и примеров.

Общественный вектор дискриминации милиции

Интервью с сотрудниками милиции содержат многочисленные примеры социальной стигматизации российским обществом людей в милицмейской форме: «Конечно, отношение, которое есть сейчас к милиции, оно неприятно. Я даже в форме старую домой не ездить. Народ сейчас пошел дикий в лицо не скажут, а вот когда едешь в метро и за спиной слышишь «мент поганый»... противно» (м., 25 лет, рядовой. Петербург).

Закрепленное в транскриптах фокус-групп отношение граждан к милиции маркирует устойчивый социальный консенсус в отношении «постыдных свойств», отличающих сотрудников МОБ. Милиционер, по мнению граждан, «печально отличается» от ожидаемого образа. Он не удовлетворяет представлениям наших соотечественников о «благородной, нелегкой и мужественной профессии» защитников правопорядка: «Больше нету детской веры в «дядю Степу». Милиционер превратился в «мента», в «оборотня в погонах» (ж., 65 лет, жительница Петербурга). Складывающееся негативное отношение к милиции предопределяет и негативный (конфликтный) тип поведения граждан при контактах с сотрудниками милиции. Более 20% опрошенных не считают необходимым подчиняться распоряжениям милиции, если расценивают их как неправильные¹.

СМИ в значительной степени также являются выразителями общественных стереотипов, в том числе и в отношении милиции. Образы милиционеров, отраженные на страницах газет, в телевизионных передачах и в российских детективных романах, наделяют работников милиции очень нежелательными качествами и эпитетами. Милиционеры болезненно реагируют на распространенные в обществе стереотипы: «Наши руководители поставили нас в такое положение, когда по всем каналам такие вещи про милицию говорят, что форму на улице носить стыдно. Что бы не случилось, во всем виноваты «оборотни в погонах». А если, я, допустим, скажу «оборотни в белых халатах», вы что же лечитесь не пойдете?» (м., 36 лет, капитан, Ставрополь).

По мнению некоторых участников фокус-групп, государство, недофинансируя милицию, экономит бюджетные средства на поддержание общественного правопорядка, при этом оставляет милиционерам возможность самим восполнить недостаток государственного финансирования.

Государственный вектор дискриминации милиции

Российский милиционер сегодня дискриминируется не только общественным мнением и СМИ, но и политическим руководством страны. Недофинансирование милиции, слабая социальная и правовая защищенность воспринимается сотрудниками милиции как признак государственного невнимания и неуважения властями их профессиональной деятельности по охране правопорядка.

¹ Мазаев Ю. Н. Роль СМИ в формировании общественного мнения о милиции // Социологические исследования, 2004, №2. С. 71—72.

Пожилые милиционеры, вспоминая условия своей жизни в советское время, указывали на утрату государственного внимания к милиции, что выразилось в сокращении зарплат и льгот: «Профессия милиционера и в советское время не была особенно престижной, но тогда хоть были существенные социальные и материальные компенсации. Милиционер мог сам себя уважать, когда его зарплата была рублей двести плюс ведомственные льготы. Теперь милиционер не может компенсировать низкий престиж профессии за счет достойной зарплаты и внимания государства... выраженного в социальных гарантиях, поэтому и компенсирует его за счет населения» (м., 54 года, полковник, Петербург). Молодые сотрудники часто резко высказывались насчет государственной политики дискриминации милиции: «Как власть может спокойно смотреть на нищего, ободранного милиционера? Милиционер же представитель власти! Мы же служим этой власти! Похоже, что государству на нас просто насрать» (м., 22 года, сержант, Ставрополь).

В милицмейской среде распространено представление о том, что политическое руководство страны имело сознательное намерение развалить работу органов внутренних дел: «Если подумать, то властям эффективная, независимая милиция не нужна. Люди, стоящие у руля не заинтересованы в сильной милиции, которая может сама, без приказа с верха начинать дела, в том числе и коррупционные дела... Понимаете?» (м., 25 лет, лейтенант, Новгород). Любому сотруднику милиции потенциально может быть осужден, поскольку задачи, которые ставятся перед милицией общественной безопасности, а также средства для решения этих задач, заведомо выталкивают сотрудников милиции за предел правового поля.

Подтверждение «теорий заговора» властей против милиции рядовые сотрудники находят в опыте повседневного взаимодействия с представителями исполнительной или законодательной власти разного уровня: «Самые большие проблемы у нас в отделе с мелкой всякой властью... с депутатами, чиновниками разной масти. Именно эта публика ведет себя особенно скандально При задержаниях. Кричат, что завтра я буду без погон! Что по звонку меня уволят со статьей! Однажды меня за день три раза увольняли» (м., 38 лет, сержант, Казань). По словам сотрудников милиции, представители власти, как правило, отличаются презрительным и неуважительным отношением к милиции как к социальному институту и к милиционерам, как к профессиональной группе.

Таким образом, российские милиционеры ощущают двойную дискриминацию: они не чувствуют себя нужными ни государству, ни народу, интересы которых милиционеры призваны защищать согласно закону, которым ей это предписывается: «Милиция в Российской Федерации — система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств»¹. Ощущение собственной социальной бесполезности приводит к массовой маргинализации «стражей правопорядка».

¹ «Закон о милиции», Раздел I «Общие положения», ст. 1.

2) Замыкание профессиональной группы милиционеров на проблемах самообеспечения.

Самым важным следствием такой двойной дискриминации можно считать социальную изоляцию милиции как института и возникновение вокруг фигуры милиционера зоны социального отчуждения. В условиях, когда нелегкий труд «стража порядка» не обеспечивается адекватным государственным вниманием и вознаграждением, в условиях, когда большинство граждан относятся к милиционеру с подозрением, если не с опасением, рядовым сотрудникам МВД остается лишь сконцентрироваться на проблемах самообеспечения: «Милиция — это государственная власть. А какая может быть власть, когда ни денег, ни уважения нету?» — размышляет 30-летний сержант ППС из Петербурга. Поэтому: «Сейчас никто серьезно не занимается правоохранной деятельностью. Происходит лишь симуляция таковой. Это характерно и для нижнего звена милиции общественной безопасности. У участковых установка не расследовать, а чтобы их не трогало начальство, отсюда отписки и фабрикация. Подобное положение, сопровождается нарастающим валом всевозможных преступлений, потому что реальные преступники часто остаются на свободе. А рядовые сотрудники обеспокоены только тем, где еще чего урвать к нищенской зарплате» (м., 44 года, подполковник, Ставрополь).

Сотрудники МОБ со стажем отмечают, что «профессия милиционера и в советское время не была особенно престижной, но тогда хоть были существенные социальные и материальные компенсации. Милиционер мог сам себя уважать, когда его зарплата была рублен двести плюс ведомственные льготы» (м., 53 года, полковник, Новгород). Теперь милиционер не может компенсировать низкий престиж профессии за счет достойной зарплаты и внимания государства выраженного в социальных гарантиях, поэтому компенсирует его за счет населения.

3) Рост коррупции в системе правоохранительных органов, сопровождающийся всплеском преступности.

Попадание милиции в зону социального отчуждения имеет серьезные последствия как для российского государства, так и для всего общества, то есть каждого из нас. Самым социально опасным следствием этого процесса станет быстрый рост преступности.

Наверное, не нужно тратить много усилий для доказательства очевидной зависимости эффективности борьбы с преступностью от своевременного получения информации, которую могут предоставить свидетели преступления или сами потерпевшие, то есть граждане. Большинство экспертов сходятся во мнении, что «эффективная борьба с правонарушениями невозможна без поддержки граждан». Социальная изоляция милиции лишает ее поддержки граждан¹, а значит создает серьезные препятствия для выполнения милиционерами своих профессиональных задач по охране правопорядка и противодействию преступности.

¹ Skolnick J. H., Fyfe J. Above the Law: Police and the Excessive Use of Force. New York: Free Press, 1993. С. 103.

Приведем пару характерных высказываний из интервью с рядовыми сотрудниками МВД: «Народ на нас как на прокаженных смотрит... Отказываются быть понятыми, отказываются заявления писать...» (м., 37 лет, старший сержант, Новгород), или: «Какое сейчас отношение населения? Поясню на примере. На днях был типичный случай: задержание за нахождение в нетрезвом виде. Я его вежливо под ручки в отделение, он пьяный мне орет: «Лучше дочь проститутка, чем сын мент!» Такое отношение» (м., 26 лет, младший лейтенант, Ставрополь).

Осуществлять эффективную работу по охране правопорядка в условиях социальной изолированности правоохранителей сложно. Участковые уполномоченные рассказывали, что сейчас помогают только старики. Большинство преступлений по горячим следам раскрывается с их подсказки: «Я бы им памятник ставил, фактически в раскрытии преступлений помогают только бабки и дедки» (м., 47 лет, капитан, Новгород). А молодежь «знает свои права», «ведет себя агрессивно» (м., 27 лет, старший лейтенант, Ставрополь). Люди среднего возраста, по словам информантов, относятся к милиционерам просто потребительски: «Я вам плачу налоги, и все! Вы должны...» (м., 45 лет, старший сержант, Новгород).

Материалы наших и множества других исследований милиции¹ говорят о том, что в России необходимый для эффективной борьбы с преступностью климат доверия между обществом и правоохранителями фактически отсутствует. По результатам массовых опросов Левада-центра 59% милиционеров соглашались с тем, что жители тех городов, где они служат, относятся к ним по большей части с опасением². Неэффективность современной милиции, — как подчеркивает Новикова, — является закономерным результатом предательства с ее стороны интересов обычного человека. В конечном счете, существование такой милиции становится бесполезным: граждане остаются незащищенными³.

4) Распространение в российском обществе правового нигилизма и деградация представлений о законности.

Граждане все чаще отказываются сотрудничать с милицией, предпочитая решать возникающие у них проблемы безопасности самостоятельно. В результате в стране постепенно формируется устойчивые поведенческие модели, когда «кто сильнее, то и прав,... то есть фактический беспредел, с правовой точки зрения» (м., 38 лет, майор, Новгород). Особенно быстро такие модели обеспечения личной безопасности и достижения «справедливости» распространяются среди молодежи⁴. По результатам опросов общественного мнения в 2005 году 57% опрошенных считает, что милиция

¹ Егорышев, 1997; Гудков, 2000, Шепелева, 2005; Колесникова О. Л. Трансформация правоохранительных органов в России: социально-политические последствия// Социологические исследования, 2006, № 2, 69—76; 15 лет российской милиции/ Информационно-аналитический бюллетень фонда «Общественный вердикт», 2005, № 2 (3), и др.

² Гудков, Дубин, 2005— уже цит. произв. С. 18.

³ Новикова, 2005 — уже цит. произв. С. 74.

⁴ Новикова А. Молодежь и правоохранительные органы — проблема доверия. Исследовательский отчет. 2006 / Фонд «Общественный вердикт», см. <http://www.publicverdict.org/ru/articles/research/10080207.html>

не справляется со своими задачами¹. Значит ли это, что скоро задачи обеспечения собственной безопасности граждане возьмут на себя?

Уже сейчас можно видеть признаки разрушения правового поля в России. По данным НИИ МВД, около 60% жертв даже тяжких преступлений предпочитают иметь дело не с милицией, а предпринимать самостоятельные действия по установлению восстановлению справедливости². То есть население постепенно начинает возвращать когда-то делегированное милиции право или обязанность по поддержанию правопорядка, а значит и право на легализованное насилие.

Таким образом, мы видим, что происходящая сейчас институциональная деградация милиции общественной безопасности может иметь очень серьезные последствия для всей социальной структуры российского общества. Находясь в условиях двойной дискриминации, МОБ будет все больше изолироваться как от общества, так и от государства. А ее сотрудники сконцентрируются на решении проблем самообеспечения или компенсации «за сложность и напряженность» службы. В финале нас ожидает стремительный рост преступности, сопровождаемый массовым распространением правового нигилизма и деградацией общественных представлений о законности.

¹ Новикова, 2005 - уже цит. произв. С. 72.

² Гудков, 2000 — уже цит. произв. С. 37.