

УДК 351.74

КИРИЧЁК Евгений Владимирович –

к.ю.н., доцент; докторант кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России

125171, Россия, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, 8.
Kirichek79@yandex.ru

РЕФОРМА ПОЛИЦИИ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

THE POLICE REFORM IN RUSSIA: PROBLEMS AND PROSPECTS

В статье дается комплексная оценка реформы полиции России, ее положительные и отрицательные стороны. Рассматриваются наиболее актуальные проблемы в данной сфере, формулируются комплексные меры, направленные на их разрешение. Исследуется нормативная правовая база в данной сфере. Приводятся статистические данные, касающиеся нарушения служебной дисциплины и законности в деятельности полиции. Делается ряд конструктивных выводов относительно потребности российского общества в повышении доверия к сотрудникам органов внутренних дел, дальнейшего совершенствования деятельности полиции по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина и взаимодействию с институтами гражданского общества в Российской Федерации.

Автор заключает, что главной причиной низкого доверия граждан к полиции является продолжающаяся реформа и нестабильность действующего законодательства, регулирующего указанные вопросы.

Ключевые слова: полиция, гражданское общество, взаимодействие, проблемы, перспективы, права, свободы, человек, гражданин

The article gives a comprehensive assessment of the police reform in Russia, including its positive and negative sides. The article discusses the most important problems in this sphere, and author tries to formulate the comprehensive measures aimed at their solution. The author explores the normative legal base in this sphere, analyses the statistical data concerning violations of discipline and legality in the activities of the police and makes a number of constructive conclusions about the needs of the Russian society in order to enhance the confidence to the police.

The author concludes that one of the important reasons of the low trust to the police is the ongoing police reform and the instability of legislation.

Keywords: police, civil society, interaction, problems, prospects, rights, freedom, man, citizen

Проведение любой реформы в государстве всегда сопряжено с поиском причин неудовлетворительного состояния реформируемого элемента системы и путей повышения эффективности ее функционирования, улучшения ее качественного состояния, форм ее реорганизации [Володина 2010: 15].

«Реформа МВД нуждается в постоянном стимулировании, потому что этот процесс – как ремонт, который бесконечен. Его можно прекратить, но завершить нельзя», – отметил генеральный директор Центра политической информации А. Мухин [Самарина 2013].

Реформирование системы МВД России является закономерным процессом, ибо давно уже назрела потребность российского общества в повышении доверия к сотрудникам органов внутренних дел и улучшении качества их деятельности. Должны создаваться эффективные механизмы для обеспечения внутренней дисциплины и внешнего контроля, а также надзора за должностными лицами системы поддержания правопорядка. Каждый орган охраны общественного порядка должен представлять общественность в целом, нести перед ней ответственность и быть ей подотчетным, ибо социальный заказ

общества для полиции — «в сущности, уменьшение вероятности совершения преступлений и правонарушений в аналогичных ситуациях впредь там, где для этого есть соответствующие условия. Формулируя заказ для полиции подобным образом, общество должно всячески содействовать увеличению функционального потенциала полиции, а если это необходимо — подключать для повышения его эффективности и собственные возможности» [Елагин, Капитонов 2012: 33].

Более того, как подчеркивает А.Н. Герасименко, государственная система обеспечения правопорядка не может успешно функционировать без помощи институтов гражданского общества [Герасименко 2008: 14].

В настоящее время в России наиболее отчетливо проявилась и получила тенденцию к росту готовность полиции и общественных объединений взаимодействовать друг с другом в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Существуют различные формы совместной деятельности полиции и общественности по охране правопорядка: добровольные народные и казацкие дружины, оперативные отряды и отряды содействия полиции, в т.ч. молодежные, внештатные подразделения дорожно-патрульной службы и т.д. Именно с их помощью ежегодно раскрываются десятки тысяч преступлений, выявляются сотни тысяч административных правонарушений.

В современных условиях для эффективного привлечения общественности к решению правоохранительных задач считаем целесообразным:

- принять ряд законов и подзаконных актов, направленных на регулирование взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества;

- определить направления, разработать программы участия общественных объединений и иных институтов гражданского общества в федеральных, региональных, местных и иных программах укрепления правопорядка;

- определить критерии и порядок предоставления льгот, финансовой поддержки общественным объединениям и иным институтам гражданского обще-

ства на период участия в реализации такого рода программ;

- постоянно внедрять и совершенствовать различные формы и методы взаимодействия с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества;

- разработать критерии эффективности взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества.

Следует согласиться с мнением некоторых авторов (О.А. Степанова, Р.Б. Гладких, А.В. Борисова, Ю.А. Лялякина), которые считают, что ориентация сотрудников полиции на соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина в их деятельности должна рассматриваться как необходимое условие выполнения ими задач по предупреждению преступлений. Это определяет кардинально новый взгляд на роль, обязанности и возможности полиции. Реализация принципа: «полиция на службе общества» предполагает упор на предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений и административных правонарушений, на установление причин, по которым граждане обращаются в полицию. Полиция призвана служить интересам общества в целом, а не какой-то отдельно взятой политической партии, религиозной либо этнической группы. Поэтому для обеспечения беспристрастности и нейтралитета, а значит законности, профессионализма и отсутствия произвола в принятии решений, полиции предоставлена самостоятельность в использовании ресурсов при решении тех или иных проблем [Степанов и др. 2013: 15].

Долгое время в органах внутренних дел с целью улучшения основных показателей работы, в т.ч. и по укреплению законности, происходило умелое манипулирование показателями отчетности, не отражающее, как правило, реального положения дел. Но постепенно такая отчетность стала явно противоречить реальной практике расследования преступлений. Росло число нарушений законности. Все большую силу набирали «теневые факторы», выступающие в качестве причин нарушений законности. Складывалась определенная система, практика, стиль наруше-

ния законности. Среди сотрудников органов внутренних дел наблюдалось падение профессионализма, усиливался правовой нигилизм, широко распространилось неверие в реальность таких демократических принципов, как неприкосновенность личности, равенство перед законом, объективность и беспристрастность дознания, предварительного следствия. Все сильнее давали о себе знать волокита, бюрократизм, взяточничество, нарастающее социальное напряжение в обществе и т.п. Все эти ключевые факторы и послужили началом серьезных преобразований.

Известно, что толчком к преобразованиям в Министерстве внутренних дел РФ стал трагический инцидент 2009 г. в московском супермаркете, где майор милиции Евсюков устроил стрельбу по посетителям. Дмитрий Анатольевич Медведев, пребывающий на тот момент на посту президента России, инициировал масштабное реформирование Министерства, которое должно было очистить его ряды от «оборотней в погонах» и в целом повысить эффективность деятельности оставшихся сотрудников. 24 декабря 2009 г. был принят Указ Президента РФ № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации». Данным указом и последующими нормативными правовыми актами был определен комплекс мер, направленных на кадровое и тыловое развитие органов внутренних дел, дополнительное денежное стимулирование сотрудников органов внутренних дел, обеспечение жильем сотрудников, проведение комплекса антикоррупционных мероприятий в системе МВД России, создание новой, более совершенной системы оценки деятельности органов внутренних дел и др.

Основное внимание было уделено созданию новой правовой базы деятельности полиции, формированию совершенной системы защиты ее сотрудников и членов их семей. Проведена внеочередная переаттестация 875,3 тыс. сотрудников, результатом которой явилось значительное сокращение (на 20%) штатной численности органов внутренних дел. В связи с этим подготовлена, принята и реализована специальная программа МВД России «Социальная

адаптация сотрудников органов внутренних дел, уволенных в результате организационно-штатных мероприятий, на 2011–2012 гг.».

В процессе крупномасштабной модернизации органов внутренних дел принят ряд основополагающих законодательных актов, отвечающих всем существующим международным стандартам деятельности полиции¹. Однако нормы как таковые не будут иметь практической ценности до тех пор, пока их содержание и значение посредством обучения и подготовки и путем осуществления контроля не станут частью кредо каждого должностного лица органов поддержания правопорядка.

Реформирование повлекло за собой преобразование милиции в полицию. Вместе с тем совершенно очевидно, что милицию не так просто «превратить» в полицию путем простого переименования. В первую очередь необходимо менять само общество, менять отношения в системе «государство – общество». Есть некие разумные постулаты: полиция должна оказывать гражданам услуги, потому что содержится на средства налогоплательщиков. И, соответственно, она должна быть не репрессивной силой, а частью сферы государственных услуг [Самарина 2013].

Несмотря на все положительные стороны реформы, результаты реформирования, ожидаемые обществом, мягко говоря, достигнуты далеко не в полном объеме. Многие проблемы остались, и их еще предстоит решить. Продолжают иметь место нарушения служебной дисциплины и законности в деятельности полиции. Так, согласно обзору «Состояние служебной дисциплины и законности среди личного состава органов, организаций и подразделений системы МВД России за 6 месяцев 2013 г.» 98 940 сотрудников полиции по всей России в первом полугодии 2013 г.

¹ Федеральные законы «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.02.2014), «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19.07.2011 № 247-ФЗ (ред. от 27.05.2014), «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 25.11.2013 с изм. от 21.03.2014).

нарушили дисциплину. Если сравнивать эту цифру с общей численностью полицейских, то в среднем по России на 1 тыс. сотрудников МВД приходится 117,2 нарушения. Наибольшее число нарушений зафиксировано в УМВД России по Ханты-Мансийскому АО (227,6 нарушений на 1 тыс. чел. личного состава), по Алтайскому краю (225 нарушений), по Брянской обл. (213 нарушений), по Орловской обл. (210 нарушений) и по республике Марий-Эл (205 нарушений). Все эти показатели превышают аналогичные за предыдущий год¹. Оставляет желать лучшего качество правоохранительных услуг населению и уровень доверия граждан к полиции. И если в ближайшее время (5–6 лет) ситуация в органах внутренних дел не изменится, кризис правоохранительной системы грозит принять патологические формы. Полицейские эксперты говорят о неминуемой утрате доверия к сотрудникам органов внутренних дел, увеличении числа преступлений, снижении уровня безопасности во всех сферах. Сегодня эта проблема достаточно широко освещается в СМИ, обсуждается на самых различных уровнях.

Реформа МВД России не оправдала ожиданий общества, признал на «правительственном часе» в Совете Федерации Федерального Собрания РФ и сам министр внутренних дел России В.А. Колокольцев. «Результаты, которых от нас ожидало общество, не достигнуты», — сказал он, но при этом отметил, что министерство «старается исправить недостатки». В частности, министр рассказал членам Совета Федерации, что преступность среди личного состава полиции снижается, а профессионализм сотрудников растет².

Кроме того, министр внутренних дел РФ В.А. Колокольцев в своих выступлениях неоднократно обращал внимание на то, что «полиция должна заслужить

доверие граждан, поэтому с нарушениями в своих рядах борется жестко и принципиально. <...> Это доверие сегодня нужно не завоевывать — у нас не война, не возвращать, поскольку многое уже потеряно. Это доверие нам нужно заслужить четким выполнением своего долга перед людьми, своей каждодневной, полезной и результативной службой обществу»³.

В этой связи в целях качественного изменения сложившейся ситуации расширенная рабочая группа экспертов, образованная при министре внутренних дел РФ, подготовила предложения по дальнейшему реформированию органов внутренних дел РФ. Этот документ был назван «дорожной картой».

Кроме этого, в целях изменения ситуации МВД России разработало план деятельности по реализации указов Президента РФ от 07 мая 2012 г. на 2013 г. и плановый период 2014–2018 гг., который сформирован на основании поручений Президента РФ, содержащихся в указах Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 596–606, Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., утвержденных 31 января 2013 г., иных поручениях Президента РФ и Правительства РФ. Представленные в названных документах ориентиры не претендуют на истину в последней инстанции и исчерпывающее решение всех проблем, стоящих перед системой МВД России. Вместе с тем они задают тон предстоящим преобразованиям.

Сегодня необходимо создать все условия для формирования и функционирования современной профессиональной полиции, отвечающей запросам гражданского общества. Важно теперь реализовать все задуманное на ключевых направлениях деятельности полиции, в т.ч. и по взаимодействию с институтами гражданского общества. Как видится, для решения названных проблем требуется:

- 1) совершенствование правовой базы и эффективной правоприменительной практики в данной сфере;
- 2) осуществление работы по повыше-

¹ О состоянии законности в органах внутренних дел Российской Федерации и результатах оперативно-служебной деятельности подразделений собственной безопасности территориальных органов МВД России и ГУСБ МВД России в 1-м полугодии 2013 г.: информационно-справочный материал ГУСБ МВД России (на правах рукописи). Иск. № 19/1/7150 от 06 августа 2013 г.

² Замахина Т. 2013. Участковые стали «писателями». Сенаторы обещали законодательную поддержку МВД. — *Российская газета*, 31 окт.

³ Колокольцев В.А. Полиция должна заслужить доверие граждан. — *Министерство внутренних дел России. Официальный сайт*. Доступ: http://www.mvd.ru/news/show_109865 (проверено 19.08.2012).

нию профессиональной квалификации сотрудников, искоренению системной коррупции, которая напрямую связана с интеграцией в организованную преступность, расширению участия общественности в кадровой политике (учет мнения населения);

3) повышение доступности полиции для населения;

4) совершенствование критериев оценки деятельности полиции и наведение порядка в учете и регистрации преступлений;

5) проведение согласованной политики МВД России в области формирования у населения объективной оценки деятельности полиции и создание положительного образа ее сотрудников;

6) внедрение в деятельность полиции современных технологий в целях совершенствования практики предоставления институтам гражданского общества государственных услуг, в т.ч. в электронном виде и по принципу «одного окна».

Следует отметить, что перечень указанных мер, безусловно, не является исчерпывающим; кому-то из заинтересованных читателей они покажутся дискуссионными. Вместе с тем только их комплексная реализация непременно будет способствовать созданию в России действительно современной, работоспособной и авторитетной полиции, дальнейшему поступательному развитию взаимодействия полиции и институтов гражданского общества, росту доверия граждан к полиции, расширению и активизации их взаимодействия на новом качественном уровне с использованием современных подходов, повышению социальной активности и правовой культуры граждан и т.д., что, в конечном итоге, обеспечит успешное выполнение полицией стоящих перед ней задач по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина, укреплению законности и правопорядка в государстве и обществе.

Литература

Володина Л.М. 2010. Вопросы реформы органов внутренних дел. — *Юридическая наука и правоохранительная практика*, № 4(14).

Герасименко А.Н. 2008. *Информационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка (организационные и правовые вопросы)*: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 236 с.

Елагин А.Г., Капитонов С.А. 2012. Административный потенциал полиции и безопасность в обстановке формирования российского правового государства. — *Вестник Томского государственного университета*, № 4(6).

Самарина А. 2013. Новый виток реформы МВД. Депутаты и руководство ведомства рассматривают поправки в закон, а эксперты предсказывают отставки в руководстве министерства. — *Независимая газета*, 23 сент.

Степанов О.А., Гладких Р.Б., Борисов А.В., Лялякин Ю.А. 2013. *Реализация принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина в деятельности полиции*. — М.: Академия управления МВД России.