



Июнь 2010

Реформа МВД в России: четыре проблемы и восемь мер по их решению

Санкт-Петербург

Реформа МВД в России: четыре проблемы и восемь мер по их решению. (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения», Июнь 2010) Авторский коллектив: Волков В.В., Панеях Э.Л., Титаев К.Д. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2010.

Институт проблем правоприменения (The Institute for the Rule of Law) создан в 2009 году в составе Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Миссия ИПП – содействие утверждению принципа верховенства права в России через исследования правоприменительной практики. Направления деятельности - проведение научных исследований, публикации и доведение до сведения широкой общественности их результатов, а также инициация общественных дебатов, выработка стратегических рекомендаций для всех заинтересованных сторон, включая тех, кто принимает решения, а также развитие обучающих программ

Контакты:

Санкт-Петербург, ул.Гагаринская 3,
Научно-исследовательский центр
«Институт проблем правоприменения»
Тел.: +7 (812) 273 24 17; +7 981 706 19 61
E-mail: ipp@eu.spb.ru
www.enforce.spb.ru

Основные выводы (Executive summary)

Для проведения реформы милиции в России необходимо определить, какие именно задачи должна решить такая реформа. От этого зависит набор мер, их масштаб и последовательность.

В данной аналитической записке предлагается проблемно-ориентированный подход к реформе. Этот подход основан на определении наиболее острых проблем, требующих первоочередного решения, и ряда мер, которые позволили бы их решить.

Проблемно-ориентированный подход является своего рода компромиссом между двумя крайними подходами. С одной стороны, программой радикальных реформ (рецепты ЕС), по которым вынуждены были пойти бывшие социалистические страны и республики СССР, стремившиеся к вступлению в ЕС и НАТО. С другой стороны, консервативным подходом к реформе, согласно которому само МВД определяет содержание реформ, а последние сводятся к усилению внутренней дисциплины и повышению финансирования. По такому пути шли такие государства, как Узбекистан, Киргизия, Азербайджан.

Достоинство проблемно-ориентированного подхода состоит в том, что его целью является достижение понятных и ощутимых результатов, соответствующих как общественным запросам, так и потребностям государства. Реформа милиции через решение конкретных проблем позволяет избежать излишнего радикализма, который потребовался бы для приведения милиции к некоторому идеальному стандарту. Кроме этого, он менее уязвим для ведомственного саботажа и имитации перемен, поскольку содержит четкий набор мер и способов их реализации.

Главными и наиболее острыми проблемами российской милиции на сегодняшний день являются:

- 1) **Низкое качество взаимодействия сотрудников милиции с населением**, что привело к утрате доверия граждан и отсутствию реальной помощи населению со стороны милиции, а в некоторых регионах – и к открытым конфликтам.
- 2) **Давление на бизнес и коммерческая деятельность сотрудников милиции**, что превратило МВД в серьезный барьер для развития малого и среднего бизнеса в РФ.
- 3) **Плохая управляемость «по вертикали» и отсутствие обратной связи**, в результате чего возрос уровень противоправной и произвольной деятельности подразделений милиции, ухудшился кадровый отбор.
- 4) **Отсутствие подотчетности по отношению к населению на местном уровне**, к налогоплательщикам, которое привело к отчуждению граждан от милиции и слабому учету интересов местных сообществ.

Реформа МВД должна содержать меры, направленные прежде всего на устранение этих четырех проблем. Если они будут устранены, то это и будет серьезным улучшением работы милиции. В данной аналитической записке предлагается и обосновывается восемь мер по реформе милиции:

- 1) Упразднение подразделений по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка
- 2) Упразднение оперативных подразделений по борьбе с экономическими преступлениями
- 3) Вывод из МВД системы вневедомственной охраны
- 4) Сокращение полномочий подразделений по делам несовершеннолетних
- 5) Реформа линейно-территориального принципа управления
- 6) Сокращение функций штабов
- 7) Создание системы подотчетности на муниципальном и межмуниципальном уровне
- 8) Упрощение системы оценочных показателей («палочной» системы)

При этом общая логика реформы предполагает и такие изменения нескольких общих характеристик правоохранительной системы, которые, как правило, благоприятно сказываются на общей ситуации с полицией во всех странах, а именно: сокращение численности, увеличение удельного финансирования, упрощение отчетности и локализация системы управления.

Также важным является тот факт, что предлагаемые меры могут реализовываться параллельно, без привязки друг к другу по времени, поскольку представляют собой не единый комплекс мер, а набор точечных решений.

Осуществление – даже частичное – любой из этих мер позволяет добиться существенного прогресса, видного, что немаловажно, «невооруженным глазом», то есть, такого, которого не смогут не заметить все заинтересованные лица, а не только СМИ или эксперты.

Оглавление

Проблемы милиции, требующие первоочередного решения.....	6
1. Низкое доверие граждан, опасения, негативный опыт взаимодействия с милицией	6
2. Давление на бизнес, вымогательство с помощью проверок и уголовных дел, неформальные способы заработка.....	7
3. Плохая управляемость по вертикали.	9
4. Неподотчетность населению.....	11
Подходы к реформе МВД и возможные сценарии	12
Сценарий 1. «Европейский»	12
Сценарий 2. «Консервативный»	14
Промежуточные итоги	16
Восемь мер по реформированию правоохранительных органов.....	17
Сокращение численности и полномочий.....	17
Изменение принципов и механизмов отчетности и управления.....	18
Основные итоги: оценка мер и возможных результатов.....	21

Существует несколько подходов к реформе МВД. Самый распространенный – «от идеала». Задается некий жесткий стандарт или идеальная модель и рассматривается набор мер, необходимых для ее достижения. Этот подход имеет два существенных недостатка. Первый – он требует синхронной и связной реализации широкого комплекса мер, что практически никогда не удастся. Второй – он не учитывает, что любая система масштаба министерства внутренних дел является крайне устойчивым социальным организмом и любая всеобъемлющая реформа вызовет большое сопротивление и потребует еще больших усилий на его преодоление.

Другой подход – разработка реформ, отталкиваясь от конкретных проблем. Проблемно-ориентированный подход предполагает, что сначала устанавливаются наиболее острые, критичные проблемы и, исходя из этого, формулируется набор мер, которые должны быть реализованы для изменения ситуации.

В данной аналитической записке предлагаются меры по реформированию МВД, исходя из проблемно-ориентированного подхода. Кроме этого будут кратко обозначены и альтернативные подходы. Соответственно, далее будут описаны наиболее острые проблемы МВД, которые должны служить мотивами для реформы, а также меры, направленные на решение одной или нескольких проблем. Кроме того, будет описана общая логика возможной реформы МВД.

Проблемы милиции, требующие первоочередного решения

Для работы с конкретными предложениями по реформе системы МВД необходимо вначале определить наиболее острые проблемы, возникшие в деятельности МВД после 2000 года.

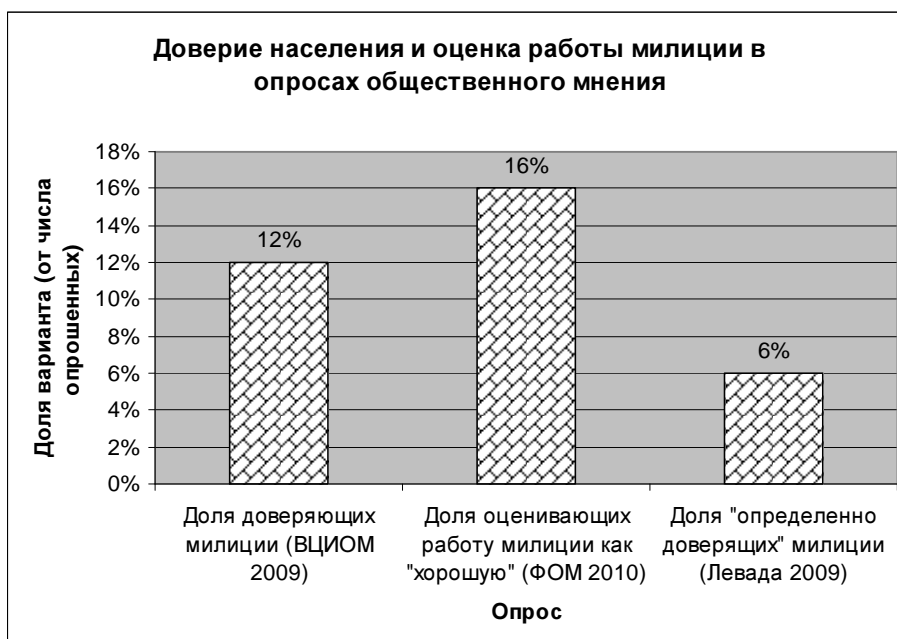
Анализ наиболее острых или критичных проблем в деятельности МВД позволил выделить ЧЕТЫРЕ ГЛАВНЫХ ПРОБЛЕМЫ:

- **Низкое качество взаимодействия сотрудников милиции с населением**, что привело к утрате доверия граждан и отсутствию реальной помощи населению со стороны милиции, а в некоторых регионах – и к открытым конфликтам.
- **Давление на бизнес и коммерческая деятельность сотрудников милиции**, что превратило МВД в серьезный барьер для развития малого и среднего бизнеса в РФ.
- **Плохая управляемость «по вертикали» и отсутствие обратной связи**, в результате чего возрос уровень противоправной и произвольной деятельности подразделений милиции, ухудшился кадровый отбор.
- **Отсутствие подотчетности по отношению к населению на местном уровне**, к налогоплательщикам, которое привело к отчуждению граждан от милиции и слабому учету интересов местных сообществ.

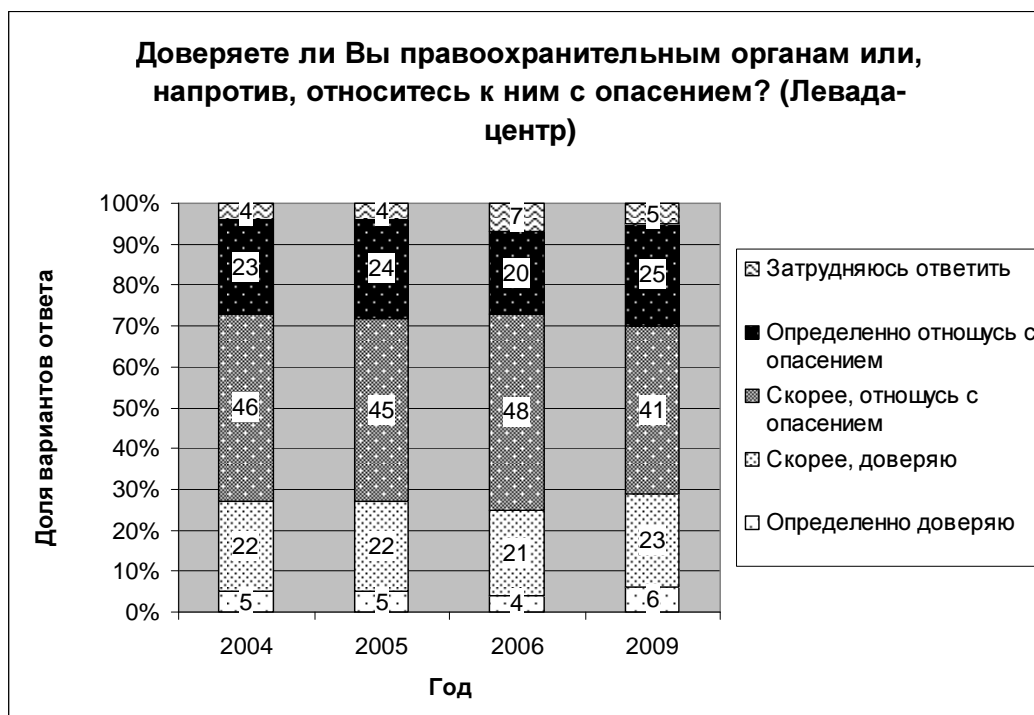
Эти проблемы можно проиллюстрировать результатами социальных исследований и несколькими показателями.

1. Низкое доверие граждан, опасения, негативный опыт взаимодействия с милицией

Эти проблемы устойчиво фиксируют всероссийские опросы, проводимые всеми основными социологическими службами



При этом эти проблемы не возникли «с нуля», они устойчиво наблюдаются с середины 2000-х годов. Динамика отношения граждан к милиции очень невелика, несмотря на все события, которые происходили за это время.



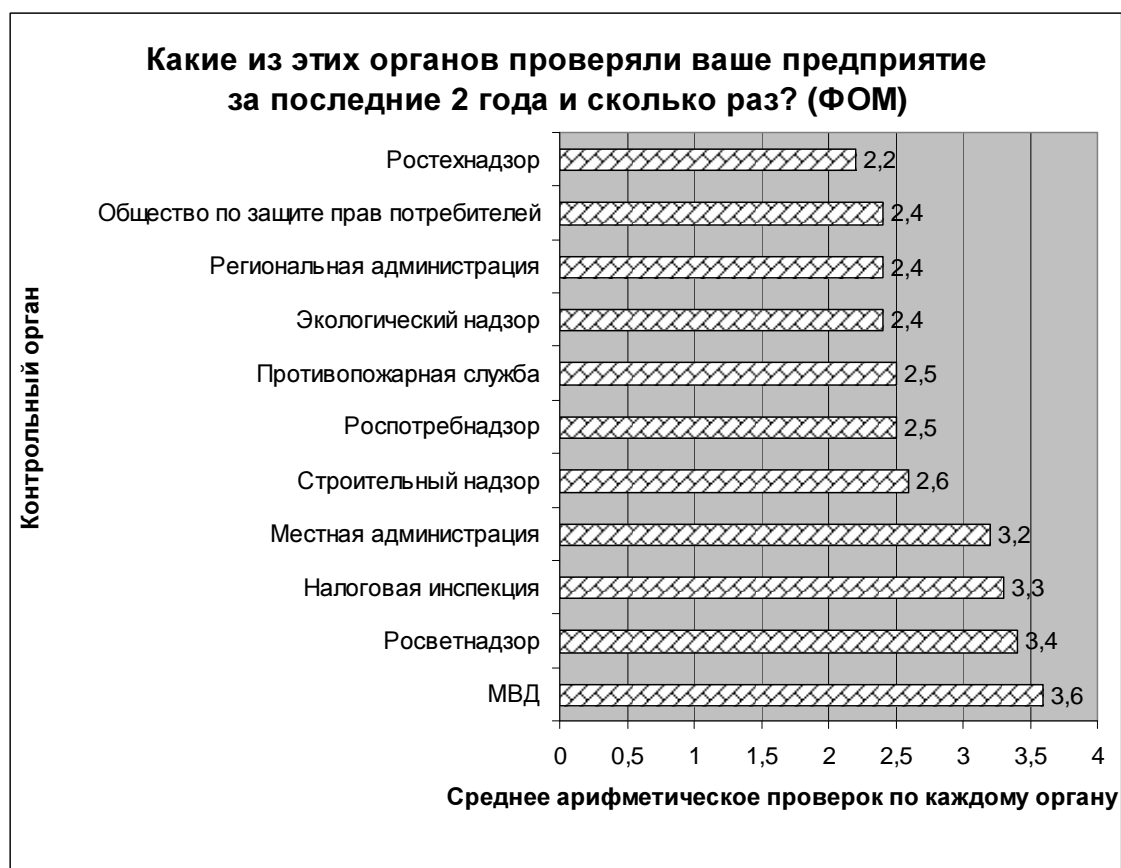
Важно понимать, что проблема доверия населения не является только пиар-проблемой, связанной с негативными публикациями в СМИ и плохой работой пресс-служб органов внутренних дел. Эта проблема возникает в связи с тем, что повседневный опыт контактов граждан с милицией оказывается таким, что сохранять доверие совершенно невозможно. То есть, это проблема того, как милиция работает с простыми гражданами, а не того, как журналисты работают с милицией.

2. Давление на бизнес, вымогательство с помощью проверок и уголовных дел, неформальные способы заработка

Основная проблема состоит в том, что деятельность МВД препятствует, а не способствует развитию среднего и малого бизнеса в России. С одной стороны, милиционеры вместо того чтобы защищать представителей бизнеса относятся к ним как к преступникам и ведут себя соответственно.

«...по сути – каждый предприниматель у нас [в районе] правонарушитель, потому что никто не хочет соблюдать закон. И мы должны их заставить... ..правда пока не удастся» (сотрудник ОБсППРиАЗ)

Как показывает исследование, проведенное ФОМ по заказу ОПОРЫ и Минэкономразвития в 2006 году, МВД оказывается лидером по количеству проверок. Сокращение контрольно-ревизионных полномочий, в соответствии с 293-ФЗ в декабре 2008 года не изменило эту ситуацию. Заметим, также, что в целом, за прошедшие годы ситуация, по экспертным оценкам, почти не изменилась.



И именно МВД оказывается основным препятствием для развития бизнеса, обгоняя, по данным того же опроса все остальные контрольные организации, в том числе и специально предназначенные для регулирования бизнеса. Так, 22% опрошенных предпринимателей сообщили, что органы МВД «сильно мешают» или «практически не дают работать».

Для простых граждан эта проблема не очевидна. Если сами предприниматели называют именно деятельность контрольно-ревизионных организаций (МВД в первую очередь) главной проблемой, то граждане ставят эту проблему лишь на 6-е место (ФОМ, 2008).

Дополнительно такое поведение, направленное скорее на поиск заработка, нежели на поддержание правопорядка, проявляется и в том, что милиционеры массово работают за пределами правоохранительных органов. Так, например, опрос¹ показывает следующие распределения ответов на вопрос «Часто ли бывают случаи, когда милиция участвует в хозяйственных спорах, в конфликтах между разными бизнесменами, директорами предприятий, защищая интересы одной из сторон?». Лишь 35% опрошенных считают, что таких случаев не бывает. 65% работников милиции считают, что такие случаи бывают, из них 11% - что бывают часто».

¹ Социологический опрос 2209 сотрудников милиции в 8 регионах в 2002 г., проект Л.Я. Косалса



По оценкам исследователей, работники милиции зарабатывали в 2002 г. на свободном рынке в целом больше, чем получало МВД из федерального бюджета. Оценка доходов, полученных только из двух источников (от подработок массовых групп по найму – в основном извоз и охрана, и торговли, а всего их около полусотни) составляла 1-3 миллиарда долларов США в год в сравнении 3-5 миллиарда долларов из федерального бюджета, затрачиваемых в целом на правоохранную деятельность и госбезопасность.² За последние годы ситуация изменилась, но не радикально.

«Ответы на вопрос: “Если брать общий доход работников милиции, то какую примерно его долю составляют подработки?”, показали, что средняя доля подработок в общем личном доходе милиционера составляет 42%.»³ При этом далеко не все виды деятельности являются легальными.

Исследования фиксируют высокий уровень использования сотрудниками милиции служебных полномочий и возможностей в личных и коммерческих целях, что противоречит государственным и общественным задачам, возложенным на эту организацию.

3. Плохая управляемость по вертикали.

Суть проблемы состоит в том, что существующие показатели и формы контроля вышестоящих инстанций за нижестоящими подразделениями не работают. Контроль носит формальный характер, а отчетность – фиктивный. Формальный контроль и фиктивная отчетность отвлекают силы от исполнения прямых обязанностей. Аппарат МВД не решает проблемы управления.

² Там же

³ Там же

Система штабов, которая постепенно разрастается с 1994 года, работает «на себя», еще более усиливая ориентацию рядовых сотрудников на производство отчетности / показателей.

Свидетельством проблемы является то, что две последние попытки реформировать систему оценки показателей деятельности милиции, которая является основным инструментом обратной связи и важным элементом управления, не привели к каким-либо содержательным изменениям.

Система оценки деятельности органов внутренних дел (в текущей редакции описываемая приказом №25, принятым в январе 2010) содержит перечень показателей, способ их оценки и коэффициенты значимости. По ним органы внутренних дел обязаны предоставлять информацию и по ним же оценивается их работа по принципу сравнения с аналогичным показателем прошлого года. Основные недостатки этой системы состоят в том, что этих показателей слишком много и что оценка деятельности милиции жестко зависит от их динамики. Это приводит к тому, что на отчетность тратятся огромные ресурсы, а показатели перестают отражать реальность и просто подстраиваются под ожидания ГУВД. Соответственно, с «земли» гонят «липу».

«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).

Приказ № 25 от 19.01.2010 был призван, по словам Министра ВД отменить «палочную» систему, которая ранее была основана на Приказе №650 от 5.08.2005, но по сути лишь немного видоизменил ее и в некоторых аспектах ухудшил. Так, по сравнению с 2005 годом, в 2010 число контрольных показателей выросло с 65 до 72. Основным изменением системы оценки стало то, что по 8 показателям их ухудшение не оценивается отрицательно, хотя, следуя логике системы, улучшения приветствуются. То есть, неблагоприятное сравнение с аналогичным показателем прошлого года (АППГ) не должно иметь негативных последствий, что, по-видимому, должно было устранить приписки или работу на формальный показатель. Пока это изменение не оказало какого-либо значимого влияния на систему отчетности и не устранила так называемую «липу». Усилия, направляемые на создание отчетности для «начальства», по-прежнему непропорционально велики, а также по большей части бессмысленны.

«По мелким уголовным делам нужно исписать 200-300 страниц, в среднем. Дело может занять десять минут, например, про постельное белье, которое с веревки тиснули в огороде, а писанины потом - неделю» (м., 43 года, капитан).

Еще одним подтверждением низкой управляемости системы МВД служит то, что, по многим свидетельствам, многие изменения просто игнорируются на местах, то есть отчетность на уровне из ГУВД в МВД меняется, а на нижних уровнях продолжают пользоваться старыми нормативами, открывающими больший простор для давления на рядовых сотрудников и начальников подразделений. Как минимум в двух регионах по-прежнему (июнь 2010) используется АППГ.

Дополнительно снижает управляемость тот факт, что на каждом следующем уровне растет количество отдельных подразделений с отдельным функционалом. Так, на уровне ГУВД общее количество подразделений второго уровня (особенно в составе штаба) непрерывно растет и, по оценкам, превышает 40.

4. Неподотчетность населению

Оценка работы милиции населением слабо учитывается, жильцы районов, граждане, налогоплательщики не имеют возможности влиять на работу милиции, она им практически неподотчетна.

Население районов не ходит на встречи с руководством РУВД, на которых руководство обязано отчитываться, а результаты таких отчетов никак не влияют на работу милиции, и организуются таким образом, что их, по сути, никто не посещает.

Также отсутствует подотчетность местным властям. При «удачном» раскладе имеет место сотрудничество на личном уровне между руководителями низовых подразделений и главами администраций, как правило, в силу непрозрачности этих отношений могут превращаться в коррупционный альянс. В качестве примера можно привести недавнее совместное задержание главы местной администрации и начальника ОВД в Волгоградской области.

Подотчетность муниципалитетам и региональным представительным органам отсутствует. *«Ну и когда мы пытались спрашивать, генерал стал кричать и говорить что это не наше дело» (депутат рег. парламента).*

Попытки ввести в систему оценивая показатели общественной оценки (общественного мнения) на данном этапе приводят просто к фронтальной фальсификации этих данных. *«Мне из штаба продиктовали цифры общественного мнения – я их вписал в отчет» (Начальник РОВД)* После передачи функций опроса сторонней организации ситуация, с учетом существующих реалий, не изменится, пока не будет создано механизмов множественного публичного контроля результатов таких опросов.

В результате возникает ситуация в которой возможность не только контроля, но даже простого получения информации полностью исключена для общества и местных органов государственного управления. МВД оказывается неприспособленно для решения локальных проблем. Когда конкретная ситуация (в регионе в городе и т.п.) отличается от общероссийской, нет никаких возможностей для того, чтобы ориентировать правоохранительные органы на местах на решение локальных задач.

Подходы к реформе МВД и возможные сценарии

Для того чтобы предложить конкретные меры необходимо проанализировать, с учетом международного опыта, возможные подходы к реформе МВД, сценарии их реализации и возможные последствия в случае их применения в России. Далее приведены те варианты развития событий, которые, в той или иной форме реализовались в разных странах, переживающих постсоветские трансформации.

Сценарий 1. «Европейский»

Сценарий базируется на стандартных рекомендациях международных организаций по реформе полиции в демократизирующихся странах, в частности, на рекомендациях Евросоюза для стран, стремящихся войти в ЕС.

- Резкое и значительное сокращение численности с одновременной чисткой рядов.
- Улучшение материального вознаграждения и условий службы для оставшихся.
- Переход на систему постоянно обновляющихся долгосрочных (2-5 лет) контрактов (т.е. уволить в любой момент сотрудника без очень веского повода нельзя, но раз в определенный срок контракт пересматривается).
- Существенное улучшение технической оснащенности.
- Концентрация усилий на обучении и тренинге; ставка на новые кадры.
- Создание на уровне центрального правительства внешнего органа, который будет принимать и рассматривать жалобы населения.
- Развести функции борьбы с преступностью с функциями обеспечения порядка на организационном уровне.
- Создание публичной процедуры назначения руководителей полиции.
- Децентрализация.
- Переориентация с идеологии «борьбы с преступностью» на идеологию «службы интересам граждан», контакт с местным сообществом на уровне подразделений.

Вероятные последствия в разрезе перечисленных четырех проблем МВД РФ.

Плохое взаимодействие с населением

В существующей на сегодня ситуации можно ожидать, что сокращение численности не приведет к вымыванию из рядов МВД коррупционеров и нарушителей законности. Скорее, избавятся от тех, кто демонстрировал недостаточно хорошую работу на показатели, от неудобных или от конкурентов. Децентрализация может привести к тому, что в милиция

попадет в зависимость от местных элит и не будет адекватно служить интересам граждан. В отсутствие эффективно действующих судов механизм жалоб населения не заработает. Укрепление связи с местным сообществом, скорее всего, будет банально сымитировано. В результате, милиция будет по-прежнему представлять угрозу для граждан, хотя меры, способствующие тому, чтобы сотрудники держались за свою работу, возможно, создадут дополнительный стимул для более тщательного соблюдения законности.

Давление на бизнес и неформальная коммерческая деятельность сотрудников

Неформальная коммерческая деятельность сотрудников станет существенно менее популярной с повышением зарплат и условий службы. Однако, мелкие взятки могут даже вырасти в размере: высокооплачиваемому и хорошо оснащенному сотруднику сто рублей не предложишь. Что до криминальных методов заработка, таких, как возбуждение и прекращение уголовных дел, прослушка, продажа информации – стоимость подобных услуг достаточно высока, чтобы повышение зарплаты милиционера даже в несколько раз могло бы повлиять на размер этого рынка. Разведение функций обеспечение порядка и уголовного сыска может существенно сократить число милиционеров, имеющих возможность оказывать подобные услуги; но их и сейчас оказывает далеко не большинство. То же касается и давления на бизнес: вывести из под удара такими способами получится, в основном, малый бизнес.

Плохая управляемость по «вертикали»

Безусловно, управляемость повысится, что в настоящих условиях приведет к концентрации и централизации коррупции, как это произошло во многих гражданских контрольных ведомствах, где руководство организовало себе тот или иной бизнес, основанный на возможностях проводить те или иные решения через свое ведомство. Например, компании, помогающие получить лицензию, аудиторские фирмы, продавцы требующих лицензирования товаров, покупка которых обязательна для тех или иных фирм (скажем, жена начальника подразделения пожарного надзора может торговать противопожарными шторами или огнетушителями, начальник налоговой инспекции – владеть через подставное лицо аудиторской фирмой, гарантирующей беспроblemное прохождение вашей отчетности, если на ней стоит печать именно этого аудитора). Такая конвертация монополии на принятие тех или иных решений в фактически легальные доходы требует борьбы с низовой коррупцией: инспектор, «не замечающий» за взятку нарушений в отчете, не прошедшем нужного аудита, ворует уже не у государства, а у собственного начальника. Его задачей становится добросовестный энфорсмент правил – с тем, чтобы для нарушителя единственным обходным путем стало приобретение «услуг» афиллированной с начальством фирмы. Количество мелких взяток при этом резко падает, а объемы коррупционных услуг – напротив, растут в разы.

Отсутствие подотчетности по отношению к населению, налогоплательщикам

Подотчетность населению обеспечивается внешними факторами, на которые реформа МВД повлиять не сможет. Подотчетность гражданским властям, безусловно, вырастет. Это приведет как к позитивным последствиям: некоторой гуманизации, большей зависимостью оценки деятельности милиции от элементарного порядка на улицах, так и к негативным, например, к обслуживанию финансовых и политических интересов местных властей, или обслуживанию таких сомнительных «интересов» граждан, как выдавливание иногородних за пределы подотчетной территории, или регулирование цен на товары первой необходимости.

В целом, европейский сценарий, ориентированный на современный демократический идеал, может не сработать без чрезвычайно сильного внешнего стимула (каким стало для восточноевропейских стран стремление в ЕС), не говоря уже о намного более развитых, чем в современной России, инструментах обратной связи между государством и обществом.

Сценарий 2. «Консервативный»

Базируется на предположении, что меры по реформам будут приниматься руководством МВД, в целом остающимся в рамках текущих представлений о целях и задачах ведомства.

- Сокращение штатной численности за счет незаполненных вакансий, практически без сокращения реальной численности.
- Демонстративное увольнение части командного состава.
- Создание в структуре МВД службы, борющейся с коррупцией, наделение дополнительными полномочиями имеющихся контрольных служб.
- Реформа документооборота с целью уменьшения его объема.
- Изменение системы отчетности, выработка более совершенных показателей для оценки деятельности нижестоящих подразделений.
- Увеличение количества проверок.
- Повышение зарплат в целях борьбы с текучкой.
- Централизация и повышение ответственности как за невыполнение плана или приказа, так и за незаконную деятельность.
- Усиление «морально-идеологической» работы с рядовым составом, кампания за соблюдение законности.
- Использование социологических опросов для оценки деятельности подразделений.
- Пиар-кампания в прессе.

Возможные последствия.

Плохое взаимодействие с населением.

Пиар-кампания, в сочетании с увольнением части командного состава, может произвести временный эффект на отношение населения к милиции; сокращения также могут заставить рядовых милиционеров осторожнее относиться к нарушениям законности. Однако, давление сверху при «закручивании гаек» будет продолжать возрастать, а невыполнение отчетных показателей, в чем бы они ни состояли, может караться увольнением – особенно в условиях, когда идут сокращения, а ценность рабочего места возрастает с повышением. Сотрудники будут просто вынуждены вернуться к незаконным практикам; ведь большинство из них диктуется не рентабельностью, а невозможностью оставаться в рамках детальных и запутанных инструкций, находясь одновременно под давлением плана. В результате, чем больше милиционеры будут бояться продемонстрировать начальству плохие показатели, тем выше будет их давление на простых граждан – от выбивания показаний из подозреваемых, до фальсификации или переквалификации нарушений с целью вписаться в требуемые показатели. Страх перед начальством приведет также к тому, что чисто коррупционные практики будут сопровождаться запугиванием и незаконными репрессиями в адрес жалобщиков.

Давление на бизнес и неформальная коммерческая деятельность сотрудников

Повышение зарплаты приведет к снижению доли милиционеров, которые подрабатывают в служебное, и, тем более, свободное время, но никак не отразится на криминальных практиках, где на кону стоят большие деньги, а также на силовом рейдерстве и давлении на бизнес. Благодаря усилению контроля сверху и централизации, может, как и в первом сценарии, произойти некоторое снижение низовой коррупции, с одновременным резким ростом верхушечной.

Плохая управляемость по «вертикали»

Реформа документооборота внесет дополнительную неразбериху в «бумажные» дела, сотрудников придется долго переучивать, а усиление контроля и ответственности в существующей парадигме быстро приведет к тому, что количество документов и отчетов, требуемые с сотрудника, вернется к прежнему уровню и превысит его. Власть начальника над каждым конкретным подчиненным вниз по всей иерархии вырастет, в силу большего разнообразия карательных средств. Но системная управляемость в лучшем случае останется на прежнем уровне: дисциплинарные меры создают дополнительные стимулы к фальсификации отчетности и имитации деятельности.

Отсутствие подотчетности по отношению к населению, налогоплательщикам

Централизация и меры по укреплению дисциплины сделают МВД еще более замкнутой, непрозрачной структурой, и приведут к меньшей, а не большей, подотчетности перед публикой. Подотчетность местным властям тоже резко упадет. Зато вырастет зависимость от центральных властей:

чем больше власти внутри ведомства сосредоточили у себя его высшие руководители, тем больше с них спроса за деятельность всего ведомства.

В целом, это сценарий катастрофы: когда спадет временный эффект пропаганды и карательных мер, система окажется еще менее прозрачной для собственного руководства, еще менее гибкой, и еще более опасной для населения, чем теперь.

Промежуточные итоги

Таким образом, мы видим, что оба предложенных – очень разных – сценария тем или иным способом ведут к более или менее отрицательным последствиям. Причины этого, как нам представляется, не столько в особенностях того или иного сценария, а в двух из названных выше проблем МВД: непрозрачности и недостаточной управляемости. Любой сценарий представляет собой комплекс долгосрочных, взаимосвязанных мер, ни одна из которых не сработает без успешного воплощения другой. Для осуществления любой комплексной реформы необходима управляемость намного большая, чем есть сейчас в МВД.

Соответственно, на данном этапе нужно говорить о снижении остроты накопившихся проблем и только потом о восстановлении управляемости, и затем о более или менее радикальном реформировании с прицелом на некоторую новую концепцию отечественных полицейских сил. Мы предлагаем не классическую реформу, а набор из нескольких слабо связанных между собой мер, исполнение любой из которых, во-первых, не особенно зависит от успеха остальных, и, во-вторых, само по себе приведет к значимому улучшению в той или иной проблемной области – причем, к улучшению достаточно серьезному, чтобы все заинтересованные лица увидели прогресс – пусть локальный, но яркий и очевидный.

Восемь мер по реформированию правоохранительных органов

В соответствии с выделенными четырьмя главными проблемами можно предложить следующий набор из восьми мер.

В новом проекте закона «О милиции», который разрабатывается МВД уже предложено освободить органы внутренних дел от ряда «несвойственных и дублирующих функций», таких как обслуживание вырезвителей и мест временного содержания, организация приводов в суд, конвоирование осужденных и подследственных и т.п. Тем не менее, за редкими исключениями, сокращать предполагается те функции, которые возложены дополнительно на милицию и не предполагают отдельных ответственных лиц и, тем более, подразделений. Сокращение функциональных обязанностей милиции должно быть более последовательным. Нужно выводить из компетенции милиции несколько групп полномочий.

Сокращение численности и полномочий

1. Упразднение подразделений по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка

Законом 2008 года № 293-ФЗ полномочия милиции по контролю потребительского рынка радикально сокращены. По сути, сотрудники не имеют права проводить проверки и иные контрольные мероприятия, направленные на выявление правонарушений и преступлений. Рассматривать же жалобы и обращения граждан по поводу нарушений на потребительском рынке уполномочен Роспотребнадзор. Таким образом, по закону, сотрудники милиции не могут выявлять правонарушений и, одновременно не могут работать с обращениями граждан. Соответственно система БППРиАЗ подлежит упразднению одновременно с окончательным удалением из закона «О милиции» прав контроля потребительского рынка.

2. Упразднение оперативных подразделений по борьбе с экономическими преступлениями

Также как и в случае с подразделениями МОБ, работающими в сфере экономической деятельности (БППРиАЗ) работа подразделений по борьбе с экономическими и налоговыми преступлениями (УБЭП, УНП, ОРЧ) направлена, преимущественно, на выявление преступлений в тех случаях, когда заявлений от потерпевшего будь то государство, в лице, например, налогового органа или гражданин, не поступало. Это также противоречит (за несколькими незначительными исключениями, например, коррупционные преступления или преступления в сфере наркооборота) целям работы правоохранительной системы. Соответственно, функционал и численность этих подразделений должны быть радикально сокращены, а их деятельность ограничена оперативным сопровождением следствия по делам, возбужденным по заявлениям граждан, организаций или органов государственного управления. Также как по мере решения проблемы организованной преступности были упразднены части УБОП по факту решения проблемы криминализации бизнеса должны быть упразднены

части УБЭП, которые оказываются тормозом развития, сами изобретая себе работу.

3. Вывод из МВД системы вневедомственной охраны

Отделы вневедомственной охраны зарекомендовали себя как один из самых крупных игроков на рынке охранных услуг, однако, остается совершенно непонятным, почему подразделения, осуществляющие, по сути, коммерческую деятельность должны существовать в качестве части системы правоохранительных органов, а их сотрудники (охранники) иметь специфические права и обязанности сотрудников милиции. Ситуация, в которой сотрудники вневедомственной охраны занимаются охраной частных объектов, не может не порождать конфликтов между обязанностями охранника и обязанностями сотрудника милиции, что дополнительно снижает доверие к органам милиции.

4. Радикальное сокращение полномочий подразделений по делам несовершеннолетних

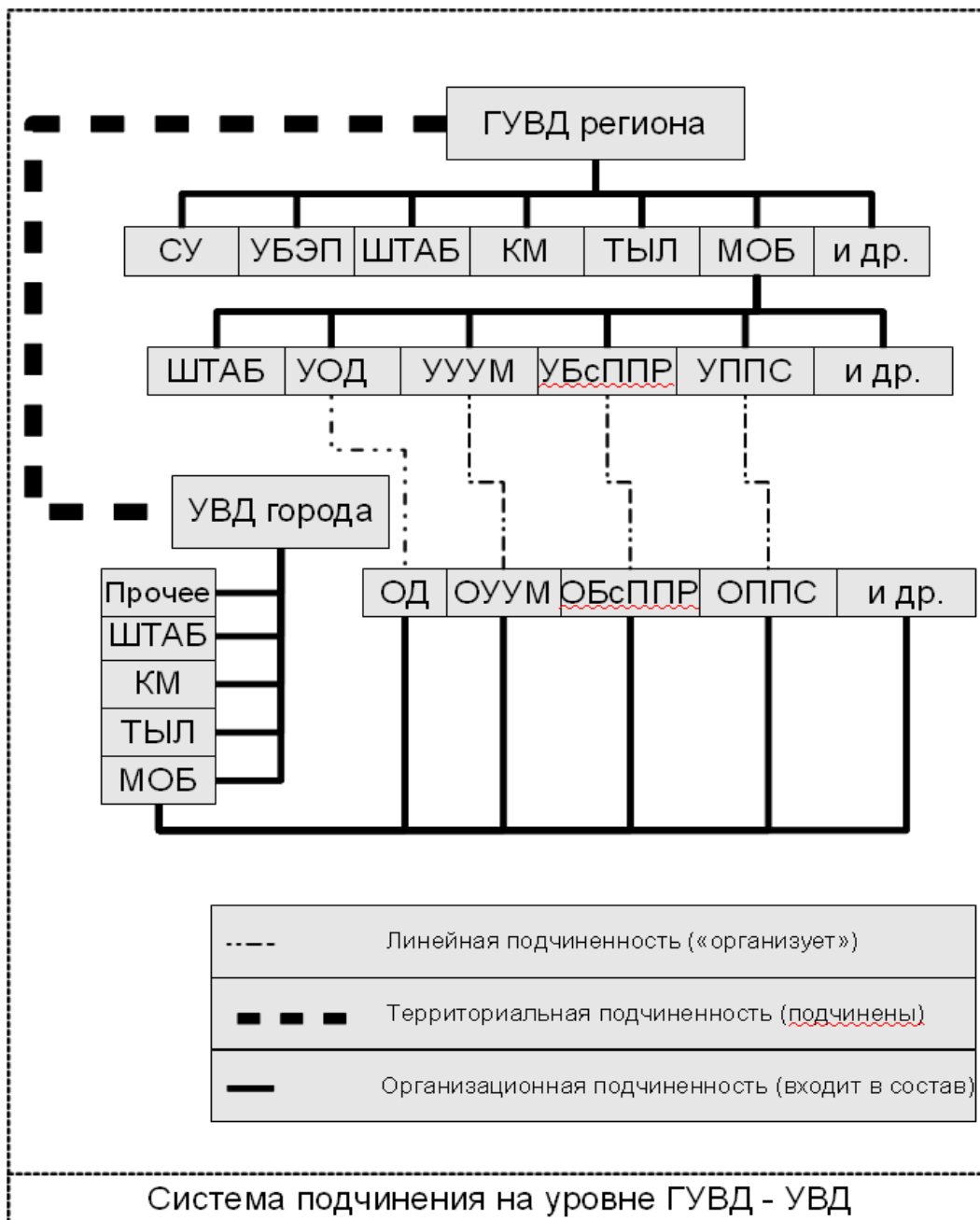
На сегодняшний день, де факто, подразделениями по делам несовершеннолетних ведется работа, которая традиционно относится к компетенции органов опеки и других гражданских учреждений. В частности подразделения по делам несовершеннолетних одновременно занимаются защитой прав несовершеннолетних и организацией уголовного и административного наказания лиц, не достигших 18 лет. Совмещение этих функций, по меньшей мере, странно. Логично разделить эти направления работы и передать все виды деятельности, связанные с профилактикой, защитой прав и т.п. гражданским органам опеки, сократив, таким образом, подразделения, работающие с несовершеннолетними в системе МВД.

Изменение принципов и механизмов отчетности и управления

5. Реформа линейно-территориального принципа

В МВД сосуществуют два принципа подчинения: территориальное и линейное. Каждое подразделение, например, отдел уголовного розыска в РОВД подчиняется начальнику РОВД (территориальное подчинение) и одновременно начальнику уголовного розыска города (линейное подчинение).

В целом формирование матричной системы управления, названной в МВД линейно-территориальным принципом, было шагом вперед от простой вертикальной системы подчинения. Но на практике оказалось, что подчиненность подразделений по линейному принципу привела к тому, что основной функцией линейной подчиненности (по сфере деятельности) стал контроль, а не методическое сопровождение и координация.



На данном этапе необходимо сократить масштабы линейной подчиненности и лишить линейные органы права проведения проверок, назначения мероприятий, не связанных с конкретной задачей и сократить штаты этих структур на уровне УВД/ГУВД/Министерства.

6. Сокращение функций штабов

На сегодняшний день функционал штабов предполагает, наряду с обеспечением работы руководства, большое количество полномочий по «организации и направлению» деятельности нижестоящих подразделений и служб. Организационная работа штабов в бюрократизированной милицеской системе означает выпуск «запросов», «указаний», «поручений» и других бюрократических записок, а также последующий контроль выполнения всего порученного путем личной инспекции или следующего запроса, требования отчета и т.п. На практике это означает,

что в среднем РОВД (по экспертным оценкам) в день производится 3-7 отчетов и проверок по результатам отчетности. Очевидно, что такая загруженность препятствует нормальному функционированию системы. Выходом может быть радикальное сокращение функций и численности штабов (кроме подразделений ДЧ и ИАЦ)

7. Формирование системы подотчетности на муниципальном и межмуниципальном уровне

На данный момент в мире практически не существует развитых стран, в которых местная полиция подчинена национальному МВД. Почти везде система управления конкретным полицейским подразделением предполагает сложную систему одновременной подотчетности нескольким органам. В России говорить о полной ликвидации вертикального соподчинения пока рано, однако, можно и нужно говорить о создании системы подотчетности на уровне города/района. Одним из возможных вариантов видится система, в которой разделены функции назначения руководителя РОВД (за МВД) и освобождения его от должности (за муниципальным/межмуниципальным представительным органом).

8. Изменение системы показателей (реформа «палочной» системы)

Полный отказ от количественных показателей в работе полиции, как показывает мировой опыт, практически невозможен. В этом плане «палочная» система в Российской милиции недалеко от тех, что существовали в разное время во Франции или Германии. Однако есть два существенных отличия. Первое – это способ установления показателя. Простое назначение показателя по сравнению с «аналогичным показателем прошлого года» создает условия, в которых нет возможности принимать управленческие решения на местном уровне по поводу ситуации в том или ином РОВД. Переход к системе, когда плановые показатели на следующий год выставляются специальной комиссией в составе представителя вышестоящего органа МВД, самого отделения милиции, представителя местной власти и региональной власти и (возможно) представителя прокуратуры, ликвидирует минимум половину проблем, создаваемых «палочной» системой. Второй российской уникальностью является количество показателей. В ситуации, когда для принятия управленческого решения учитываются и собираются 72 показателя, на практике не учитывается не один из них. Сокращение числа плановых показателей до 10 (как крайний максимум) позволило бы действительно серьезно оценивать работу правоохранительной системы.

Основные итоги: оценка мер и возможных результатов

Реализация предложенных 8 мер позволит снять наиболее острые проблемы и спокойно и взвешенно подойти к долгосрочной реформе системы МВД. В целом общие эффекты такого первичного реформирования можно показать в таблице

Меры	Проблемы			
	Разрыв связи с населением	Давление на бизнес	Низкая управляемость	Неподотчетность
Упразднение БсППР	Снижение среднего уровня коррупции	Ликвидация возможностей	Освобождение от несвойственных функций	--
Упразднение ОБЭП	Снижение уровня «средней» коррупции	Ликвидация возможностей	Освобождение от несвойственных функций	--
Вывод ОВО из состава	Сокращение количества негативных примеров взаимодействия с милицией	Повышение конкурентности на рынке охранных услуг	Освобождение от несвойственных функций	Ликвидация коммерческой составляющей (коммерческой тайны и т.п.)
Сокращение ПДН	Сокращение количества негативных примеров взаимодействия с милицией	--	Освобождение от несвойственных функций	--
Изменение линейно-территориальной системы	--	--	Ликвидация излишнего делопроизводства	Ликвидация препятствий для прямого гражданского контроля
Сокращение штабов	--	--	Упрощение, ликвидация ненужного бумагооборота	Ликвидация затруднений на пути взаимодействия
Муниципальная подотчетность	Создание прямой связи с населением	Участие в контроле милиции	Повышение прозрачности, привязка к местным реалиям	Формирование прямой системы отчетности
Сокращение числа «палок»	Создается понятная система работы милиции	--	Упрощение и появление внятных критериев	Формирование понятных критериев для оценки
Результат	Создаются условия для восстановления доверия населения	Практически полное прекращение давления за счет отзыва полномочий	Значительное повышение управляемости за счет упрощения и сокращения системы	Возникают начальные формы гражданской подотчетности милиции

Обратим внимание, что общая логика реформы предполагает и такое изменение нескольких общих характеристик правоохранительной системы, которое, как правило, благоприятно сказывается на общей ситуации с полицией во всех странах. Это сокращение численности, увеличение удельного финансирования, упрощение отчетности и локализация системы управления.

Также важным является тот факт, что предлагаемые меры могут реализовываться параллельно без привязки друг к другу по времени, поскольку представляют собой не единый комплекс мер, а набор точечных решений. При нынешнем уровне управляемости МВД – как изнутри, так и со стороны гражданских властей – осуществление комплекса сложных и взаимосвязанных мер можно считать задачей практически невыполнимой. Меры, предложенные выше, помогут упростить структуру принятия решений, разгрузить сотрудников от бумажной работы, «спрямить» систему отчетности и сделать ее менее доступной манипулированию, и сделать хотя бы теоретически возможным восстановление управляемости системы.

Осуществление – даже частичное – любой из этих мер позволяет добиться существенного прогресса, видного, что немаловажно, «невооруженным глазом», то есть, такого, которого не смогут не заметить все заинтересованные лица, а не только СМИ или эксперты. Доверие людей к официальной статистике и опросам общественного мнения в вопросах охраны правопорядка невысоко. Поэтому имеет смысл на первом этапе ориентироваться на такие изменения, которые дают зримый практический результат в краткие сроки – пусть в относительно узкой сфере. Лучший способ борьбы с коррупцией и нарушениями законности – не репрессии против провинившихся, а выкорчевывание тех правил и структур полномочий, которые создают стимулы для сотрудников идти против закона. В случае МВД это в первую очередь громоздкая и запутанная «палочная» система, перегрузка сотрудников бумажной работой и нелогичная структура подчинения, дублирующая полномочия. Предлагаемые меры дадут возможность развязать именно эти ключевые узлы.

Предложенные выше меры по реформированию МВД можно представить в следующем виде:

Сокращение численности + повышение управляемости + подотчетность гражданам + повышение удельного финансирования

Снижение численности за счет сокращения функций и подразделений будет способствовать повышению управляемости, как и усиление муниципальной подотчетности. Повышение удельного финансирования, которое также необходимо для улучшения работы милиции, должно происходить в результате снижения численности и по мере улучшения управляемости и подотчетности – чтобы более высокое финансирование улучшало качество общественных благ, а не только доходы сотрудников МВД.

Сотрудники ИПП:

Научный руководитель: Вадим Волков – доктор социологических наук, PhD (Cambridge University), проректор по международным делам, профессор факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге, автор книги «Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ» (2005)

Директор: Элла Панеях – Doctoral Candidate (University of Michigan), автор книги «Правила игры для российского предпринимателя» (2006)

Научные сотрудники:

Кирилл Титаев – социолог, специалист по проблемам неформальной экономики;

Денис Примаков – юрист, специалист по правовым системам Ближнего Востока и проблемам правосудия в РФ

Арина Дмитриева – социолог, экономист.

Администратор: *Мария Батыгина*

В серии «Аналитические записки по проблемам правоприменения» выпущены (доступны на сайте www.enforce.spb.ru):

Январь 2010 Произвольная активность правоохранительных органов в сфере борьбы с экономической преступностью. Анализ статистики

Февраль 2010 Ущерб от «копеечных дел», инициируемых государством в арбитражном суде

Март 2010 Обвинительный уклон в уголовном процессе: фактор прокурора. Анализ статистики

Апрель 2010 Численность и финансирование правоохранительных органов. Сравнительный статистический анализ пост-социалистических стран

Май 2010 Изменчивость законодательства: межстрановое сравнение