



Комитет
гражданских
инициатив

Диагностика работы правоохранительных органов по охране общественного порядка и перспективы создания муниципальной милиции в России

доклад по результатам исследования

В. Волков, А. Дмитриева, К. Титаев, Е. Ходжаева, И. Четверикова, М. Шклярчук

Руководитель проекта: Вадим Волков

Москва – Санкт-Петербург

2015

Диагностика работы правоохранительных органов по охране общественного порядка и перспективы создания муниципальной милиции в России

Авторы В. Волков, А. Дмитриева, К. Титаев, Е. Ходжаева, И. Четверикова, М. Шклярчук
СПб: ИПП ЕУСПб, 2015. – 144 стр.

Институт проблем правоприменения (The Institute for the Rule of Law) создан в 2009 году в составе Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Миссия ИПП – содействие судебной реформе и утверждению принципа верховенства права в России. Направления деятельности – проведение научных исследований, публикации и доведение до сведения широкой общественности их результатов, инициация общественных дебатов, выработка стратегических рекомендаций для всех заинтересованных сторон, включая тех, кто принимает решения, а также развитие обучающих программ. Деятельность института поддерживается Сбербанком, Фондом Кудрина по поддержке гражданских инициатив, Российским научным фондом, компанией АФК-Система и Европейским университетом в Санкт-Петербурге.

Европейский Университет в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) был учрежден в 1994 году и начал свою работу как обучающая аспирантура по социальным наукам в 1996 году. Благодаря высокому профессионализму и уникальному научному потенциалу Европейский университет приобрел репутацию одного из самых динамичных и современных образовательных учреждений страны.

Контакты:

Санкт-Петербург, ул. Гагаринская 3,
Научно-исследовательский центр
«Институт проблем правоприменения»

Тел.: (812) 386 76 12

E-mail: ipp@eu.spb.ru

www.enforce.spb.ru



Настоящее издание может свободно и без получения особого разрешения правообладателя распространяться в электронном виде при условии, что копирование и/или распространение не преследует целей извлечения прибыли, сохраняется указание имен авторов и правообладателя и не модифицируется, включая конвертацию в другие форматы файлов, оригинальная электронная версия издания, которую можно загрузить с сайта – www.enforce.spb.ru.

Оглавление

Список сокращений	5
Введение	8
Общая характеристика доклада и методы исследования	10
О профессионализме авторов доклада	11
Основное содержание и выводы	12
Практическая цель доклада	14
ЧАСТЬ 1. ДИАГНОСТИКА РАБОТЫ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА	17
Глава 1. Повседневная работа подразделений полиции по охране общественного порядка (ДЧ, УУП, ПДН, ППС, ОВО)	18
1.1 Дежурная часть	18
1.2 Участковые уполномоченные	21
1.3 Служба по делам несовершеннолетних	30
1.4 Патрульно-постовая служба	34
1.5 Управление вневедомственной охраны (ОВО)	41
Глава 2. Административные службы	45
2.1 Отдел исполнения административного законодательства (ИАЗ)	45
2.2 Подразделения лицензионно-разрешительной работы	50
Глава 3. Управленческие, организационные и координационные структуры в полиции и ОВД	55
3.1. Линейно-территориальный принцип подчинения	56
3.2. Координационные и управленческие структуры в сфере охраны общественного порядка, на уровне районного отдела	59
3.3. Координационные и управленческие структуры в сфере охраны общественного порядка на уровне субъекта федерации	63
3.4. Основные проблемы управленческих и координационных структур	66
Глава 4. Диагностика проблем (и их причин) в работе подразделений по охране общественного порядка	67
4.1 Проблемы работы отдельных служб	67
4.2 Системный характер и происхождение проблем	75

ЧАСТЬ 2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СПОСОБЫ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ И ВАРИАНТЫ СОЗДАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ МИЛИЦИИ.....	80
Глава 5. Опыт создания муниципальной милиции в 1990-х гг.	80
5.1. Советский опыт децентрализации	80
5.2. Муниципальная милиция в Москве	81
5.3. Общероссийский эксперимент по созданию муниципальных органов охраны общественного порядка (МОООП) в регионах (1996–2000 гг.)	85
5.4. Современная дискуссия о муниципальной милиции в РФ.	96
Глава 6. Разумная децентрализация управления и варианты создания муниципальной милиции	99
6.1 Востребованность муниципальной милиции со стороны местной власти	100
6.2 Роль информационных технологий в децентрализации	103
6.3 Децентрализация и создание муниципальной милиции	105
6.4 Назначение главы муниципальной милиции и связь с населением.	120
6.5 Мнимые и действительные риски создания муниципальной милиции	121
6.6 Создание муниципальной милиции: этапы принятия решений.	123
Глава 7. Структура и реформы полиции в мире: децентрализация и лучшие практики.	125
7.1 Структура полиций в мире	125
7.2 Реформы полиции	126
7.3 Создание «новой полиции»	127
7.4 Организационные реформы в различных странах	129
7.4 Опыт зарубежных реформ: заключение	136
Приложение. Добровольные народные дружины: случаи мобилизация «сверху»	140

Список сокращений

АППГ	Аналогичный период предыдущего года
БД	База данных
ГАИ	Государственная автомобильная инспекция МВД СССР
ГИБДД	Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России
ГУВД (ГУ МВД ¹)	Главное управление внутренних дел по субъекту федерации
ДПС ГИБДД	Дорожно патрульная служба Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России
ДТП	Дорожно транспортное происшествие
ДЧ	Дежурная часть территориальных органов МВД России
ЖКХ	Жилищно коммунальное хозяйство
ИАЗ	Подразделения организации применения административного законодательства и подразделений по исполнению административного законодательства территориальных органов МВД России
ИВС	Изолятор временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел
ИЦ	Информационный центр территориального органа МВД России
КАЗ	Камера административно задержанных
КДН	Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при исполнительном органе власти
КМ	Криминальная милиция
КНД	Контрольно накопительное дело
КоАП	Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001 N195 ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.06.2014 N189 ФЗ, если не указано иное)
КСЗЛ	Камера содержания задержанных лиц
КУСП	Книга учета сообщений о происшествиях
ЛРР	Подразделения лицензионно разрешительной работы органов внутренних дел
МВД	Министерство внутренних дел Российской Федерации
МВД РСФСР	Министерство внутренних дел Российской Советской Федеративной Социалистической Республики
МВД СССР	Министерство внутренних дел Союза Советских Социалистических Республик
МВК	Межведомственная комиссия
Минюст	Министерство юстиции Российской Федерации
ММ	Муниципальная милиция
МОБ	Милиция общественной безопасности
МОООП	Муниципальные органы охраны общественного порядка

¹ Используются в зависимости от того, какое наименование действовало на описываемый момент.

МС	Местное самоуправление
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОМВД	Отдел Министерства внутренних дел городского либо районного уровня
ОВО	Вневедомственная охрана при органах внутренних дел
ОМОН	Отряды мобильные особого назначения территориальных органов МВД России
ООП	Охрана общественного порядка
ОУР	Отдел уголовного розыска территориальных органов МВД России
ОУУП	Отдел участковых уполномоченных полиции
ПДН	Подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел
ППС	Патрульно постовая служба полиции
ППСП	Патрульно постовая служба полиции
ПЦО	Пункт централизованной охраны подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел
РОВД	Районный отдел внутренних дел
РУВД	Районное управление внутренних дел
РФ	Российская Федерация
СМИ	Средства массовой информации
СОГ	Следственно оперативная группа
ССУЗ	Средне специальное учебное заведение
СУБД Access	Система управления базой данных Microsoft Access
TQM	Total quality management (комплексное управление качеством)
УМВД	Управление внутренних дел по району, городу или субъекту федерации
УВО	Управления вневедомственной охраны
УК	Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63 ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.06.2014 N195, если не указано иное)
УПК	Уголовно процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N174 ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.06.2014 N179 ФЗ, если не указано иное)
УУМ	Участковый уполномоченный милиции
УУП	Участковый уполномоченный полиции
УФСИН	Управление Федеральной службы исполнения наказаний
ФПС ФСБ	Федеральная пограничная служба Федеральной службы безопасности Российской Федерации
ЦВИ	Центр временной изоляции несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел

Авторский коллектив выражает благодарность всем сотрудникам МВД, которые содействовали проведению данного исследования, дали экспертные интервью и предоставили возможность наблюдать за их работой, а также их руководителям, обеспечившим условия для исследования.

В ходе работы мы наблюдали работу значительного числа сотрудников МВД, которые ежедневно прилагают огромные усилия для выполнения своих обязанностей в условиях, значительно затрудняющих их работу и требующих высоких дополнительных затрат на преодоление тех ограничений, которые накладывает на них существующая сегодня организационно-управленческая система.

Мы хотим подчеркнуть, что с уважением относимся к тому, что в условиях большой непродуктивной нагрузки многие сотрудники полиции ради выполнения своего профессионального долга жертвуют выходными, отпусками и свободным временем. Однако такая ситуация не является нормальной. Наши исследования нацелены на выявление системных причин существующего положения, которое приводит к негативным эффектам и для общества, и для самих полицейских.

Введение

Безопасность является базовой потребностью граждан и – одновременно – важнейшим общественным благом, которое производит государство. На уровне повседневной жизни безопасность в общественных местах, порядок на улицах и возможность быстро и без риска решить проблему нарушения порядка путем обращения к сотрудникам полиции определяют доверие к государству и социальное самочувствие граждан.

Охрана общественного порядка состоит в обеспечении безопасной среды, прежде всего, за счет предотвращения возможных правонарушений или быстрого реагирования на потенциально опасную ситуацию. Для качественного выполнения этой функции важно наглядное или потенциальное присутствие людей, уполномоченных применять предусмотренные законом меры, а также их регулярное взаимодействие как с возможными нарушителями, так и с добропорядочными гражданами. Поэтому охраной общественного порядка во всех странах заняты в первую очередь служащие в форме (униформированная полиция), которые должны быть заметны, легко идентифицируемы, причем сама форма не просто сигнализирует о том, что ее носитель является представителем публичной власти (закона), но и обладает дисциплинирующим воздействием. Полицейские в штатском (неуниформированная полиция) заняты, как правило, работой по уже совершенным преступлениям, выявлением и задержанием подозреваемых лиц. Они менее заметны, граждане видят их или общаются к ним гораздо реже, чем к полицейским в форме. Именно охрана общественного порядка и работа полицейских в форме создают массовые и устойчивые стереотипы восприятия полиции, определяют уровень доверия к ней и базовое ощущение безопасности. Это важнейшее измерение качества работы государства, источник его легитимности.

Об уровне доверия к полиции и защищенности граждан можно судить как по нескольким опросам, которые проводились социологическими службами, так и по отдельным событиям, происходящим на местах. Опросы показывают небольшое повышение уровня доверия граждан к полиции в последние два года, но при сохранении значительной доли тех, кто считает, что полиция их города или района не способна защитить граждан от преступности. По данным опроса «Левада-центра», доля тех, кто удовлетворен (полностью или частично) работой полиции, выросла с 34 в 2012 г. до 37 % в 2013 г., а доля неудовлетворенных снизилась с 52 до 48 %. Доля тех, кто доверяет полиции, выросла с 33 до 38 %, а тех, кто не доверяет, снизилась с 61 до 56 % за тот же период. Вместе с тем 55 % ответивших считают, что полиция не способна защитить их или их семьи от преступников, и этот показатель стабилен за последние годы². Опрос ВЦИОМ показал, что уровень доверия населения к полиции вырос в 2014 г. с 46 до 56 %³. Последний международный опрос⁴, включавший вопрос о доверии полиции, был проведен в России в 2012 г., поэтому не отразил результаты работы МВД последних двух лет. Тогда уровень доверия к российской полиции по 10-балльной шкале составлял 3,5 балла. Для сравнения, самый высокий балл был на тот момент в Дании и Финляндии – 8, в Польше – 5,3, в Литве – 5,5. Ниже, чем в России, был только уровень доверия к украинской полиции – 2,1 балла. В целом, положительная динамика доверия населения к российской полиции присутствует, но по сравнению с другими странами уровень доверия остается низким.

В различных регионах РФ периодически возникают стихийные протесты или акции жителей, связанные с действием или бездействием полиции, причем во многих случаях граждане формируют отряды самообороны или сами решают проблемы правопорядка. Помимо широко известных конфликтов, таких как в поселке Сагра в 2011 г. и в Бирюлево в 2013 г., происходили и другие

² Индекс доверия полиции [Электронный ресурс] // Левада-центр. 2013. Режим доступа: <http://www.levada.ru/04-03-2013/index-doveriya-politsii>, свободный (дата обращения: 20.06.2015). Загл. с экрана.

³ В МВД отчитались о росте доверия россиян к полиции в 2014 году [Электронный ресурс] // РИА Новости. 9 февр. 2015. Режим доступа: <http://ria.ru/society/20150209/1046703797.html>, свободный (дата обращения: 20.06.2015). Загл. с экрана.

⁴ Европейский социальный опрос 2012 [Электронный ресурс] // Сайт European Social Survey (ESS). Режим доступа: <http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/>, свободный (дата обращения: 20.06.2015).

аналогичные случаи, вызвавшие меньше обсуждений в СМИ, но не менее важные для понимания проблем, связанных с охраной общественного порядка. Многие из них (в 2013 г. — инциденты в г. Пугачеве Самарской области⁵, в станице Вешенской Ростовской области⁶, в 2014 г. — в г. Минеральные Воды⁷), связанные с бездействием полиции в ситуации этнических конфликтов, заканчивались созданием сил самообороны. В других местах, например, в Шушарах (Шушары — район в Санкт-Петербурге) в апреле 2014 г. местные жители создали отряды для вечернего патрулирования улиц, поскольку правоохранные органы не решали проблему порядка и предотвращения краж и грабежей⁸.

Серьезным поводом к анализу организации работы подразделений ООП, в частности, работы участковых уполномоченных по предотвращению преступлений, является и трагедия, произошедшая в Нижнем Новгороде в начале августа 2015 г., когда были зверски убиты шесть малолетних детей и их мать. Как выяснилось, в полицию поступило шесть заявлений, в том числе пять жалоб от матери детей на подозреваемого в убийстве, однако проверки были проведены формально, по их результатам сотрудниками службы участковых уполномоченных были вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

На подобные инциденты МВД обычно реагирует увольнением главы местного ОМВД и выездной проверкой, однако повторение таких инцидентов говорит о необходимости системного решения, которое пока не предложено. Общим корнем как недостаточного чувства защищенности и доверия населения к полиции, так и стремления создавать дружины, патрули, отряды самообороны является слабая связь полиции с местным сообществом. Это отсутствие и действенных механизмов подотчетности полиции гражданам, и постановки задач для полиции населением и местными властями, исходя из специфики местных проблем. Все это ведет к отчуждению населения от правоохранных органов и стихийному поиску путей решения проблем безопасности и порядка на местах.

Эти проблемы знакомы многим другим странам. Одним из вариантов их решения является приближение полиции к местному населению путем организационной реформы, предполагающей участие муниципальных или региональных органов власти в обеспечении правопорядка, в изменении способов оценки работы полиции, включая проведение регулярных виктимизационных опросов населения и изменение подходов к подготовке полицейских. В России в 1990-е гг. проводились эксперименты по созданию муниципальной милиции, но подходящего решения найдено не было. Несмотря на отказ от ее создания и разворот всей правоохрательной политики в сторону централизации в начале 2000-х гг., дискуссия о необходимости создания муниципальной милиции в России периодически активизируется. В некоторых городах, таких как Ижевск, Златоуст и Уфа, муниципальная милиция создана в инициативном порядке.

В России функции охраны общественного порядка выполняют несколько служб (типовых подразделений) полиции, которые до 2012 г. входили в милицию общественной безопасности (МОБ), а ныне не имеют единого названия, хотя на уровне районного отдела полиции подчиняются заместителю начальника полиции по охране общественного порядка. Это служба участковых уполномоченных, патрульно-постовая служба, инспекция по делам несовершеннолетних, отделы ис-

⁵ Наумлюк, А. Восстание Пугачева [Электронный ресурс] // Газета.ru 08.07.2013. Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/social/2013/07/08/5417369.shtml>, свободный (дата обращения: 30.09.2015).

⁶ Бондаренко, М. «Пугачевский бунт» на родине Шолохова [Электронный ресурс] // Независимая газета. 15.08.2013. Режим доступа: http://www.ng.ru/regions/2013-08-15/5_sholohov.html, свободный (дата обращения: 30.09.2015).

⁷ Горбачев, А. Совсем не бытовой конфликт [Электронный ресурс] // Независимая газета. 06.10.2014. Режим доступа: http://www.ng.ru/politics/2014-10-06/1_conflict.html, свободный (дата обращения: 30.09.2015).

⁸ Асанова, А. Шушары формируют силы самообороны [Электронный ресурс] // Фонтанка. 03.04.2014. Режим доступа: <http://www.fontanka.ru/2014/04/03/189/>, свободный (дата обращения: 30.09.2015).

полнения административного законодательства, отделы лицензионно-разрешительной работы. Кроме того, важнейшим координирующим подразделением является дежурная часть полиции. Помимо этих подразделений в работу по охране порядка также включены отделы вневедомственной охраны.

Общая характеристика доклада и методы исследования

Данный доклад содержит результаты: а) независимого исследования повседневной работы подразделений МВД, ответственных за охрану общественного порядка в нескольких регионах РФ; б) анализа проблем и дисфункций, ведущих к недостаточному качеству охраны порядка; а также рекомендации по проведению организационной реформы, включая варианты создания муниципальной милиции. Кроме этого, в докладе содержится анализ российского опыта создания муниципальной милиции и опыта зарубежных стран по децентрализации полиции и приближению ее работы к нуждам населения.

Доклад является продолжением предыдущей работы, отраженной в аналитических докладах «Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования» и «Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов РФ», вышедших в 2012–2013 гг.⁹. Данный доклад сконцентрирован на проблеме охраны общественного порядка, основан на продолжительном эмпирическом исследовании работы подразделений, на которые возложена эта функция, и содержит более детальную проработку вариантов создания муниципальной милиции.

Общий подход авторов состоит в том, что сначала путем наблюдений и исследований выявляются как конкретные проблемы в работе отдельных служб полиции, так и общие проблемы работы полиции в целом, а затем предлагается комплекс организационных преобразований, которые дают возможность эти проблемы решить. Кроме проблемно-ориентированного подхода данная работа содержит и анализ предыдущего опыта. В докладе обобщен опыт московского эксперимента по созданию муниципальной милиции в 1990-х гг. и эксперимента по созданию муниципальной милиции в нескольких регионах РФ в 1999–2000 гг.

Доклад основан на эмпирическом исследовании, которое включало несколько блоков.

- Наблюдение за повседневной работой низовых подразделений по охране общественного порядка.
- Экспертные интервью и неформальные беседы с сотрудниками и руководителями этих подразделений.
- Анализ ведомственных документов и отчетности.
- Анализ архивных документов.

Эмпирические исследования (наблюдения, интервью) проводились в двух регионах РФ, включая как региональные столицы, крупные города или районные центры, так и сельские районы. В исследование были включены районные (семь) и городские (два) отделы внутренних дел, а также управления МВД по региону (два).

Наблюдение за работой отдельных служб и подразделений включало сопровождение участковых инспекторов в течение рабочего дня и наблюдения в опорных пунктах полиции, где также работали инспекторы по делам несовершеннолетних. Кроме этого, исследователи присутствовали на разводе батальонов патрульно-постовой службы и сопровождали экипажи этой службы во

⁹ Доклады доступны на сайте Института проблем правоприменения: http://enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irL_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf и http://enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL_KGI_Reform_final_11.13.pdf соответственно (дата последнего обращения по обеим ссылкам: 20.06.2015 г.).

время дежурства, в том числе в процессе их взаимодействия с дежурными частями, когда доставлялись задержанные. Совокупное время наблюдений составило не менее 130 человеко-часов.

Интервью с сотрудниками полиции проводились, как правило, на рабочем месте. Всего было проведено более 100 интервью, которые были транскрибированы и обработаны с помощью специального программного обеспечения. Интервью касались функций, типового рабочего дня, организации работы и отчетности, взаимодействия с другими подразделениями, проблем в работе. Кроме того, в процессе исследования собирались образцы отчетной документации.

О профессионализме авторов доклада

Предыдущие доклады и аналитические записки, опубликованные сотрудниками Института проблем правоприменения, вызывали критические комментарии со стороны экспертов и руководства МВД. Такая реакция вполне закономерна, она – часть рабочего процесса. Однако в адрес авторов прозвучали, в том числе публично, обвинения в непрофессионализме. Эти замечания редко конкретизировались, но из них было понятно, что сам факт того, что авторы не являются действующими сотрудниками правоохранительных органов или ведомственных институтов, девальвирует содержательную ценность их докладов. На этом стоит остановиться подробнее.

В основе диагностики, выводов и рекомендаций лежит исследование, проведенное методами социологии и социальной антропологии. В авторский коллектив входят социологи и антропологи с большим опытом полевой работы, в том числе в сфере безопасности, организованной преступности, работы полиции и других организаций. В проведении исследования и в анализе его результатов принимали участие ученые и практики с юридическим образованием и опытом работы в правоохранительных органах. Перед тем, как приступить к полевому этапу, были изучены организационные аспекты деятельности правоохранительных органов и нормативная база их работы. Сам исследовательский метод, который мы использовали, предполагает, что видение проблем и восприятие сотрудниками полиции их работы органично включено в данный доклад. Важной профессиональной компетенцией, необходимой для подобной работы, также являются навыки организационного и институционального анализа. Любые законы или другие нормативные акты реализуются в контексте внутриорганизационных и межорганизационных отношений. Сотрудники организаций, в том числе правоохранительных, работают под влиянием стимулов и ограничений, накладываемых системой управления и корпоративной культурой. Как бы глубоко ни были изучены законы и ведомственные документы, без анализа организационной среды, в которой реализуется правоохранительная функция, адекватное понимание работы полиции невозможно.

Соответственно, профессионализм в подобной аналитической работе обеспечивается взаимодействием специалистов с различной базовой подготовкой. Диагностика проблем, как и рекомендации по их устранению, основаны, прежде всего, на изучении того, как в привычном режиме работают подразделения полиции и их сотрудники, как управляют участковыми или патрульными службами и что может происходить при изменении способов управления.

При безусловной важности работы в правоохранительных органах для понимания их текущих проблем, сам факт принадлежности к полицейской организации не является преимуществом с точки зрения объективного анализа, диагностики и рекомендаций по проведению реформ. Сотрудники с большим стажем, работающие в любой организации, будут воспринимать многие формы ее работы как естественные и единственно возможные, а неизбежно возникающие интересы, связанные с теми или иными позициями в организации, будут определять отношение к возможным изменениям.

Исходя из всего вышесказанного, авторы этого доклада не видят угрозы его качеству в отсутствии их профессиональной принадлежности к правоохранительным органам. При этом содержательная дискуссия с ведомственными экспертами является чрезвычайно полезной.

Основное содержание и выводы

В первой части доклада описывается повседневная работа основных подразделений полиции, занятых охраной общественного порядка вне столичных мегаполисов – в городах, включая региональные столицы и районные центры, и сельских районах, то есть в типичных российских поселениях. Несмотря на то, что эта практика хорошо знакома сотрудникам МВД, для большинства экспертов и общественности это, безусловно, новая и полезная информация. Она дает возможность получить базовые сведения о работе дежурной части, участковых, инспекции по делам несовершеннолетних, патрульно-постовой службы, других служб и понять, что и как они делают и каким образом взаимодействуют. Кроме этого, в первой части доклада дается анализ работы штабов, отделов, управлений и других координирующих структур, работа которых редко находится на виду, но оказывает очень большое влияние на деятельность сотрудников «на земле».

Изучение повседневной работы позволяет провести диагностику проблем. Основные проблемы в работе отдельных служб следующие.

1. На участковых уполномоченных полиции возложено большое число непрофильных функций и обязанностей, что сильно ухудшает качество их основной работы.
2. Службы, занятые охраной общественного порядка, в особенности участковые уполномоченные, перегружены бумажной работой, которая отнимает от трети до половины рабочего времени.
3. Избыточное количество дублирующих друг друга проверок низовых подразделений со стороны вышестоящих уровней управления ведет к еще большему снижению эффективности работы полиции по выполнению своих профильных функций.
4. Рост разнообразных штабных и координирующих структур привел к повышению непродуктивной нагрузки первичных подразделений «на земле».
5. Низкий уровень использования цифровых технологий, недостаточная автоматизация процесса сбора/анализа правоохранительной информации и статистики способствует нерациональному информационному обмену.
6. Влияние системы оценки работы первичных подразделений («палочной системы»), хотя имеет тенденцию к снижению, продолжает искажать стимулы к работе и способствовать фальсификации ее результатов.
7. Двойное подчинение и неопределенный статус подразделений вневедомственной охраны создают трудности в управлении и чреваты рисками, которые ведут к ухудшению качества работы.
8. В результате искусственных барьеров, избыточной загрузки непрофильной работой и ненадлежащего исполнения социальных обязательств наблюдается сильный и устойчивый кадровый дефицит в первичных подразделениях, прежде всего УУП.
9. Работа сотрудников подразделений по охране общественного порядка предполагает преимущественные контакты с преступным, рецидивным или маргинальным контингентом, при этом навыки и практика общения с добропорядочными гражданами и средним классом практически отсутствуют.

Выявленные в ходе наблюдения и исследования проблемы в работе первичных подразделений по охране общественного порядка (см. главу 4) можно сгруппировать и обобщить следующим образом:

- 1. Ориентация работы МВД и всех его низовых подразделений на процесс, а не на результат.** Текущий контроль работы рядовых сотрудников полиции, занятых охраной общественного порядка, происходит по числу действий, которые они совершают в течение рабочего дня и отражают в том же количестве отчетных документов (рапортов, протоколов и т. п.). Это ведет к тому, что процесс работы оценивается по объему бумажной отчетности,

которая перестает давать адекватное представление о качестве выполнения полицией своих прямых обязанностей.

2. **Полиция, основной задачей которой является обеспечение безопасности и охрана прав граждан на вверенных участках, не подотчетна гражданам или местным властям, которые представляют граждан.** Низовые подразделения уровня района подотчетны только вышестоящему начальству МВД. Поскольку потребности и конкретные проблемы граждан, а также необходимость того, чтобы жители ощущали себя в безопасности, не являются приоритетами в управленческой практике полиции, происходит систематическое искажение всей ее работы. Эта работа ориентирована исключительно на спущенные сверху отчетные показатели (прежде всего, раскрываемость преступлений, что отодвигает задачи по охране общественного порядка на второй план).
3. **Запретительно высокие издержки контроля над работой сотрудников первичных подразделений полиции** (эта проблема органично связана с предыдущими). Эти издержки выражаются:
 - в высоких расходах на содержание управленческих аппаратов и штабов, которые заняты разработкой и сбором отчетности, проверками и анализом статистики;
 - в больших затратах рабочего времени рядовых сотрудников на выполнение требований бумажной отчетности о своей работе, что отнимает до половины времени от той самой работы, о которой им приходится отчитываться.
4. **Нерациональная организация информационных потоков внутри системы МВД.** Это выражается в том, что криминологическая информация и статистика о работе подразделений МВД передается в форме сложных запросов по управленческой вертикали, а горизонтальный обмен информацией или доступ к ней через единые базы отсутствует.

Обозначенные выше проблемы обладают системным свойством и имеют системное происхождение — то есть они взаимосвязаны и порождаются существующими принципами организации и управления МВД. **Причинами, порождающими и усугубляющими эти проблемы, являются избыточная централизация управления и вертикальная система контроля (сверху вниз).**

Соответственно, для улучшения качества охраны общественного порядка и удовлетворения спроса граждан на безопасность и охрану их прав необходима организационная реформа, основным элементом которой является разумная децентрализация управления подразделениями, занятыми охраной общественного порядка. Важнейшей частью такой реформы является создание условий для формирования муниципальной милиции и участия региональных и муниципальных властей в управлении подразделениями по охране общественного порядка.

Рекомендательная часть данного исследования основана на двух принципах, касающихся организационной реформы и создания муниципальной милиции.

1. Наличие нескольких вариантов децентрализации и создания муниципальной милиции. Данный документ не предлагает единственное и окончательное решение, а содержит несколько вариантов, а также оценку преимуществ и рисков каждого из них — для дальнейшей экспертной и ведомственной дискуссии и выбора оптимального для России варианта (вариантов) в сегодняшних условиях с учетом предыдущего опыта.
2. Процесс создания муниципальной милиции предполагает принцип востребованности и готовности со стороны муниципалитета, а также региональных властей. Возможность создания муниципальной милиции должна быть обеспечена законодательно и проработана на ведомственном уровне, но для ее реализации необходимы инициатива со стороны местных сообществ/муниципалитетов и обеспечение ресурсами.

Разумная децентрализация и создание муниципальной милиции включает определение как уровня управления, на который передаются подразделения по охране общественного порядка (муниципальный или региональный), так и объема функций у соответствующих подразделений. Соответственно, пространство возможных вариантов, которые анализируются в данном докладе, содержит:

- **Сильные варианты муниципальной милиции**, включающие все службы по охране общественного порядка, управление которыми осуществляется на уровне муниципалитетов второго уровня или при сочетании муниципального уровня (более крупный город) и регионального, если специфика муниципалитетов в данном регионе делает такой вариант более целесообразным.
- **Средние варианты муниципальной милиции**, предполагающие неполный набор подразделений, который необходимо определить в ходе ведомственного и экспертного обсуждения.
- **Слабый вариант муниципальной милиции**, при котором функции муниципальной милиции сведены только к исполнению административного законодательства (как это уже практикуется в нескольких регионах).
- **Интегрированная региональная полиция** – вариант децентрализации, предполагающий создание сильной региональной полиции, при котором на уровень региона передаются службы ООП, а также отделы дознания и приданные им оперативные сотрудники.

Далее приводится описание возможной работы служб в рамках таких моделей, а также риски передачи каждой из них на нижестоящий уровень управления.

В заключительной главе обобщен международный опыт реформирования полиций в направлении децентрализации и приближения к населению, а также более подробно анализируются реформы в Польше, Англии и Бельгии.

Практическая цель доклада

Цель данного доклада – дать как можно более полную и разностороннюю информацию, которая бы обеспечила как конструктивную дискуссию, так и возможность принять взвешенные решения. Он сочетает анализ проблем, которые нужно решить через децентрализацию, и описывает основные направления возможной децентрализации. Решение о децентрализации и (возможном) создании муниципальной милиции, если оно будет принято в общем виде («да или нет»), должно затем пройти следующие этапы до момента, когда оно будет детализировано, после чего потребуется кропотливая юридическая работа по его политическому и организационному оформлению.

Принятие решений целесообразно осуществлять последовательно, в несколько этапов.

I этап. Принятие решения о модели муниципальной/региональной милиции/полиции

На этом этапе последовательно должны быть решены следующие вопросы.

1. Децентрализация до муниципального уровня или уровня субъекта федерации.
Итог: муниципальная милиция или региональная полиция.
2. Децентрализация только функций охраны общественного порядка или также функции уголовного преследования по части преступлений.
Итог: определение сферы работы будущей полиции/милиции.

3. Выделение подразделений МВД и их передача муниципальной милиции или создание параллельной структуры, перенимающей часть полномочий МВД.

Итог: определение принципа создания муниципальной милиции.

4. Формирование уточненной компетенции, сферы ответственности и полномочий.

Итог: определение подробной сферы ответственности, в зависимости от п. 3: формирование перечня подразделений МВД, переходящих в структуру муниципальной милиции.

5. Принятие решение о системе контроля: выборность главы муниципальной милиции, назначение органами местного самоуправления, внедрение системы «нескольких ключей».

Итог: определение системы контроля и снижение известных рисков муниципальной милиции.

Итог этапа: выбор принципиальной модели муниципальной милиции

II этап. Техническая реализация выбранной модели в экспериментах

В России существует большое разнообразие муниципальных образований и не каждое из них готово к формированию и поддержанию полиции. Муниципальная милиция будет устроена не одинаково. В городах (кроме городов федерального значения) она будет функционировать как простая муниципальная структура, в менее крупных муниципалитетах возможно создание милицейских структур на уровне муниципального района или даже группы районов. На малонаселенных и труднодоступных территориях возможно создание региональной, а не муниципальной милиции.

После достижения консенсуса о модели децентрализации начинается процесс перевода модели в практическую реализацию.

1. Проводится ревизия нормативных актов, требующих изменения для создания муниципальной милиции.
2. Осуществляется выбор модели финансирования муниципальной милиции¹⁰.
3. Проводятся эксперименты в разных по характеристикам муниципальных образованиях, в результате которых отбираются наиболее удачные варианты, устраняются выявленные недостатки первоначальных проектов.
4. Достигается консенсус по минимальным требованиям к образовательным стандартам и подготовке муниципальных полицейских, решается вопрос о том, должны ли они быть унифицированы.

Итог этапа: Реализованы несколько вариантов модели основной (сформированной на этапе 1) муниципальной милиции. Они продолжают функционирование. Принимается рамочный закон о муниципальной милиции — то есть такой, который учитывая опыт экспериментов, дает муниципалитетам возможность создать муниципальную милицию с учетом их особенностей, сохраняя вариативность внутри выбранной модели. Одновременно именно на этом этапе прорабатываются и внедряются в законодательство необходимые масштабные изменения всех нормативных актов, затрагивающих регулирование охраны общественного порядка (при необходимости — и уголовного преследования).

¹⁰ Нормативы материально-технического обеспечения, которые сейчас есть (тыл, спецсредства и прочее), могут быть неподъемны, а главное — не нужны для муниципалитетов. Этот вопрос должен быть решен.

III этап. Внедрение муниципальной милиции в РФ

После принятия закона о муниципальной милиции начинается переходный период сроком до 5 лет. На этом этапе муниципалитеты имеют возможность создания милиции по собственной инициативе. В случае если муниципальное образование не готово к исполнению таких функций, они – до третьего этапа – остаются в ведении субъекта федерации.

На третьем этапе формирование муниципального уровня полиции становится обязательным. Такая стратегия позволит реализовать это направление реформы постепенно – вместе с ростом влияния муниципалитетов (фактически параллельно с муниципальной реформой), избегая провалов и используя на третьем этапе уже отработанные схемы передачи функций и бюджетных средств.

Мы описываем эти этапы для того, чтобы показать – проблема современной дискуссии о муниципальной милиции в уходе в детали реализации одной из возможных моделей. Это бессмысленно в отсутствие политического решения о принципиальной децентрализации части компетенции полиции и объеме этой децентрализации. Попытки сформировать полное видение абстрактной муниципальной милиции сталкиваются с критикой предложений в деталях. Обсуждение принципиального вопроса, – «какой должна быть децентрализация» – подменяется обсуждением вопроса «почему предложенный вариант не может быть принят», причем это обсуждение не включает встречного конструктивного предложения. Подобная критика уместна уже на втором-третьем этапе создания муниципальной милиции, а не на первом – когда должна быть осознана необходимость децентрализации и сформирована приемлемая для России модель муниципальной милиции.

Цель доклада – вернуть дискуссию к ее ключевой точке: от обсуждения невозможности децентрализации к осознанию ее необходимости.

ЧАСТЬ 1.

ДИАГНОСТИКА РАБОТЫ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Традиционно функции правоохранительных органов разделяют на охрану общественного порядка и борьбу с преступностью. Охрана общественного порядка (ООП) – это осуществление социального контроля со стороны государства путем принудительного сдерживания возможного противоправного поведения граждан, а также пресечения мелких административных нарушений. Эта функция обеспечивается, прежде всего, самим фактом видимого присутствия уполномоченных лиц, реакцией на вызовы и обращения граждан, а также взаимодействием с отдельными категориями граждан. Поэтому функцию ООП в России, как и во всем мире, осуществляют полицейские в форме (униформированная полиция).

Борьба с преступностью – это реакция на информацию об уже совершенном или готовящемся преступлении, поиск и наказание преступника. Как правило, такой работой занимается не униформированная полиция, сотрудники которой не носят форму во время работы (в некоторых случаях это даже запрещено) и во многих случаях действуют скрытно.

Охраной общественного порядка в России занимается только одно из многочисленных силовых ведомств – МВД. Все остальные занимаются так или иначе борьбой с преступностью и к мероприятиям по ООП привлекаются исключительно редко и только в совершенно особых случаях.

В России к подразделениям полиции, на которых возложены функции ООП, относятся: участковые уполномоченные полиции (УУП), патрульно-постовая служба (ППС или ППСП), подразделения вневедомственной охраны (ОВО), подразделения по делам несовершеннолетних (ПДН), дорожно-патрульная служба (ДПС ГИБДД). Традиционно в этот же блок включаются подразделения по исполнению административного законодательства (ИАЗ), хотя по содержанию своей работы (доказывание вины нарушителя) они гораздо ближе к дознанию. Также в эту категорию можно отнести подразделения, занятые лицензионно-разрешительной работой (ЛРР), и занятые в аналогичной сфере экзаменационные и контрольно-технические подразделения ГИБДД.

Большую роль в охране общественного порядка играют также службы, которые обеспечивают функционирование всей полиции. Это, прежде всего, дежурная часть (ДЧ), обеспечивающая оперативное взаимодействие всех частей полицейского организма. Кроме них существуют технические, такие как изолятор временного содержания (ИВС), водительские и другие службы, без которых сложно представить себе работу полиции. Отдельно стоят координационно-управленческие (штабы, отделы, управления) и тыловые структуры.

В первой части настоящего исследования на основе наблюдений и интервью, проведенных авторами исследования в нескольких регионах РФ (как в региональных центрах, так и в малых городах и сельских районах), будет дано описание повседневной работы основных служб, занятых ООП. Для удобства анализа эти службы будут далее разделены на три категории:

1. Службы, непосредственно взаимодействующие с гражданами в процессе охраны порядка в общественных местах: ДЧ, УУП, ПДН, ППС, ОВО.
2. Службы, занятые административной и лицензионной работой: ИАЗ и ЛРР.
3. Подразделения, занятые управлением, координацией, методическим и аналитическим обеспечением ООП: управления, отделы, штабы и т. п.

Описание работы этих трех категорий служб будет дано в отдельных главах.

Глава 1.

Повседневная работа подразделений полиции по охране общественного порядка (ДЧ, УУП, ПДН, ППС, ОВО)

1.1 Дежурная часть

Дежурная часть и дежурный – это первая инстанция и первый человек, с которыми сталкивается гражданин в отделе полиции. Именно сотрудники этой части первыми категоризируют обращение, поступившее от гражданина, или доставленного гражданина, мобилизуют усилия других подразделений. Дежурный также осуществляет многозадачную работу по фиксации конкретных действий других сотрудников – от вооружения и заступления в наряд до выдачи ключей от автотранспорта. В руках дежурного находится «Книга по учету сообщений о происшествиях» (далее КУСП), от способа ведения которой зависит как объем работы полицейских в отделе, так и конечная статистика МВД в целом.

Структура и соподчиненность

Система дежурных частей в городах и районных центрах очень отличается друг от друга по степени сложности. Если в крупном городе во взаимодействие входят сразу несколько дежурных частей как горизонтального, так и вертикального уровней, то в районном центре обычно есть 2–3 дежурные части (при отделах полиции, ГИБДД, ОВО), которые легче координируются между собой.

Дежурные части отделов полиции выполняют координирующую роль в системе единой дислокации по городу или району. Основное различие между отделами полиции в крупных и малых городах или районных центрах состоит в степени ответственности и уровне в плане дислокации. В крупном городе командование уличными пешими нарядами и автопатрулями осуществляет ДЧ уровня городского управления, а в подчинении дежурного по отделу остаются лишь следственно-оперативные группы и штатный состав других подразделений отдела полиции, прежде всего УУП и ПДН. При этом дежурная часть при отделе, как и дежурные части других подразделений (ОВО, ГИБДД, ОМОН и прочие), входит в подчинение ДЧ города. В отделе полиции малого города или районного центра дежурный самостоятельно осуществляет координацию и руководство, в том числе и нарядами наружных подразделений ППС, ОВО и ГИБДД, – это так называемая комплексная дежурная часть. Здесь шире спектр обязанностей и от дежурного требуются более универсальные навыки.

В самой дежурной части при отделе полиции выходят в смену минимум два сотрудника: ответственный дежурный и его помощник. Кроме того, если при отделе активно используется для изоляции граждан камера содержания задержанных лиц (КСЗЛ, бывший КАЗ) – то в дежурство выходят 1 или 2 сотрудника в должности дежурного по разбору или его помощника/конвойного. Если при отделе работает изолятор временного содержания (ИВС) или спецприемник для административно задержанных граждан, в которых люди содержатся от 2 до 15 суток, то ответственный дежурный, принимая на себя контроль за порядком в нем, должен проводить проверку нарядов и условия содержания граждан не менее трех раз в день и пяти за ночь; он или его помощник также осуществляет прием передач задержанным.

Таким образом, низовой коллектив дежурной части состоит из 2–6 сотрудников, контроль и координация действий которых осуществляется ответственным дежурным. Помимо этого в его подчинение приказом вводятся, согласно графику, дежурные следственно-оперативные группы (далее СОГ), состоящие из следователя или дознавателя, оперативника и эксперта-криминали-

ста. Участие этих специалистов определяется по графику, составленному руководителями этих подразделений и утвержденному начальником отдела. Обычно в суточное дежурство заступают одна-две основные группы, плюс остается возможность быстрого формирования еще одной резервной. Штат водителей при отделе также подчинен ответственному дежурному – он определяет, с каким водителем и на каком автомобиле группа поедет по вызову. Кроме того, формально в следственно-оперативную группу включены все участковые и инспектора ПДН. Предполагается, что если что-то случилось на территории конкретного участкового или инспектора ПДН, то они обязаны подойти для разбора ситуации на месте, вне зависимости от того, выехала группа или нет. Однако в некоторых городах, для того чтобы разгрузить участковых или инспекторов от частого реагирования по вызовам, среди представителей этих служб организуются отдельные дежурства по графику на территории отдела в целом.

На уровне отдела полиции сотрудники ДЧ непосредственно подчиняются начальнику отдела, его заместителям и «ответственным от руководства». Последние – это руководители подразделений при отделе (УУП, ПДН, следствия, дознания, ОУР и прочих), которые дежурят по отделу по очереди, в течение суток вместе с ответственным дежурным отслеживают обстановку, принимают решение о реагировании на обращения граждан и содержательно оценивают работу СОГ. Они же проверяют все аспекты работы дежурной части, делая отметки в журналах.

Работа ДЧ

Работа дежурного – не просто фиксация информации, принятие решений о том, как реагировать на вызовы и оформление происшествий, дежурные – первичные фильтры всей системы МВД. Именно они определяют, что вообще представляет собой каждый конкретный вызов с точки зрения логики МВД: возможно, это ложное сообщение или, напротив, произошло что-то очень серьезное и нужно направить все имеющиеся силы. Решение о том, кого конкретно из сотрудников направить по вызову, также принимает дежурный. Большинство принятых вызовов в городском отделе полиции распределяется службе участковых, такой выбор означает, что дежурный не усматривает в них какого-либо состава правонарушения или преступления. Такая передача может происходить либо сразу, либо после предварительной отработки такого вызова нарядом ППС.

В итоге реагирование полиции по такому вызову будет состоять в сборе материала и либо списании его как неподтвердившегося, либо в оформлении отказа в возбуждении уголовного дела. А этим в отделах полиции занимаются как раз участковые. Если же в поступившем сообщении упоминается несовершеннолетнее лицо (в качестве жертвы или виновника) – вызов автоматически адресуется инспектору ПДН, в этом случае сотрудники этого подразделения списывают материалы дела и оформляют отказные.

Если же, например, в ночное время на вызов был направлен патруль ППС, то утром собранные им материалы все равно будут переадресованы руководством отдела участковым или ПДН. Решение о том, нужно ли направить по вызову СОГ, принимается дежурным только в том случае, если в сообщении имеются явные признаки совершенного преступления средней тяжести и выше. Формирование СОГ связано для дежурного с более затратными действиями: ему нужно найти водителя, определить состав СОГ (часто по неочевидным случаям в нее вместо следователя или дознавателя включается дежурный участковый), выдать задание, сообщить каждому суть происшествия и информацию о заявителе.

Дежурные принимают материалы у участковых и патрульных, они проводят первичную проверку качества заполнения материалов и организуют их движение в отделе. Они также распределяют между службами материалы, поступившие в отдел из других ведомств – органов здравоохранения, районной администрации и прочих.

Оперативный дежурный играет важнейшую информационную роль в отделе – он знает всю оперативную обстановку и может доложить ее руководителям в текущем режиме. Ежедневная отчет-

ность дежурного за прошедшие сутки — одна из основных обязанностей на утреннем совещании у руководства. Причем последнее верно для всех уровней и видов дежурных частей. Заучивается и докладывается не только то, что произошло и какие были совершены преступления, но также и то, какие действия были предприняты и в каком порядке. В результате этого ежедневного труда многих дежурных по заучиванию и рассказыванию руководству о преступлениях/происшествиях и происходит информирование руководителей всех уровней МВД.

Ведение документации

Дежурная часть ведет КУСП, в которой отражаются все заявления граждан. Отметим, что одно и то же обращение может быть зафиксировано несколько раз (например, в службе 02, в дежурной части отдела полиции или в дежурной части батальона ППС). Если событие будет оформляться как правонарушение или преступление, то дальше дежурные части созваниваются, чтобы сделать номер КУСП единым для всех — обычно берется тот, который присвоен в отделе. Если заявитель сам принес заявление в отдел полиции, то помощник дежурного обязан выписать ему талон уведомления о регистрации сообщения.

Помимо КУСП ведется «Рабочая тетрадь для записей оперативного дежурного», в которой дежурный подробно расписывает, что было сделано в течение смены и какие задания выполнены. Заполняется также «Книга приема и сдачи дежурств», в которой и ответственный дежурный, и ответственный от руководства расписывают, что было сделано за смену. Туда же вкладывается рапорт оперативного дежурного.

В дежурной части складываются сводки по отделу и по области — в контрольно-накопительном деле «Оперативная обстановка за сутки», а по отделу в нем ведется таблица, заполняемая дежурными в конце смены. Ведется также контрольно-накопительное дело с ориентировками, поступающими в УВД области. Утром все сотрудники отдела полиции, приходя на службу, должны расписаться в журнале, что ознакомлены с ними.

При выдаче и приеме оружия заполняются два журнала: «Книга выдачи вооружений и боеприпасов» и «Книга приема вооружений и боеприпасов». Заступая на смену, дежурный пересчитывает оружие и боеприпасы и расписывается в этом документе. При выдаче автотранспорта также ведется журнал выдачи и приема документов и ключей.

Относительно доставленных в КСЗЛ ведется «Книга задержанных», которая нередко дублируется в электронном виде. В нее же вписывается результат задержания — арест, оформление протокола и прочее.

Кроме того, дежурный по разбору составляет протоколы по административным правонарушениям и, как все подразделения ОВД, ведет соответствующие журналы учета административных протоколов, журналы получения и движения бланков протоколов. Ведется также «Книга изъятого имущества», в которой описывается все, что забрали у человека перед его помещением в камеру. В целях оперативной отчетности ведется краткий отчет дежурного, в котором он в табличной форме указывает, сколько было доставленных и по какой статье КоАП. Этот отчет обычно отправляется в областную дежурную часть, где формируется сводка по доставленным.

Граждане, приходящие в отдел полиции, также расписываются в «Книге посетителей», куда заносятся, в том числе и паспортные данные.

Все дежурные части российских городов также собирают информацию о радиационном фоне дважды в день и фиксируют показатели в «Журнале радиационного и химического наблюдения». По отзывам сотрудников, никто и никогда не анализирует эту информацию, контролируется лишь наличие и качество заполнения этих журналов.

Ведение всей бумажной отчетности и накапливаемые в ДЧ материалы ежедневно просматриваются и подписываются начальником отдела полиции, на что обычно у него уходит более часа рабочего времени.

Отчетность и проверки

Дежурная часть обычного территориального отдела относительно крупного города ежедневно проверяется не менее четырех раз в сутки дежурной частью городского уровня: две проверки в день совершает начальник дежурной смены городского ОВД и два раза в сутки с проверкой приезжает ответственный дежурный по городу. Эти проверки осуществляются даже в тех городах, где система видеоконтроля позволяет дежурной части города контролировать действия подчиненных в ДЧ отделов в прямом режиме. На эти разъезды обычно отвлекаются и автомобили с водителями.

Отделы полиции в малых городах и районных центрах (то есть там, где нет ДЧ городского уровня) проверяются один-два раза в месяц областным УВД. Такие же проверки осуществляются в городских отделах и отделах полиции в крупных городах. Областные проверки отличаются более комплексным характером – учитывается работа сотрудников не только ДЧ, но и других подразделений. Они также часто предполагают экспериментальные и тайные элементы контроля: попытку пронести в отдел муляж бомбы или имитация вызова гражданина по поводу кражи с последующей фиксацией скорости и эффективности реагирования не только дежурного, но и других подразделений. Однако проверка документации, порядка в дежурной части, оружейной комнате, КСЗЛ и ИВС неминуема и в ходе областной проверки.

Внешний от МВД контроль за дежурной частью проводится прокуратурой в рамках общего надзора (не реже чем раз в месяц, иногда раз в неделю) – и здесь также анализируется, прежде всего, качество ведения документации и порядок в местах задержания граждан. Нередко происходит общение работника прокуратуры с гражданами, проверка по документам законности их задержания.

1.2 Участковые уполномоченные

Участковый уполномоченный полиции (УУП) – это незаменимый сотрудник, который участвует во всем, что происходит в ОВД. Круг его обязанностей разнообразен и широк. Участковый реализует практически все функции контроля, профилактики и расследования преступности на территории своего участка. Также он отвечает за общую криминогенную обстановку – в том числе и за то, чтобы злоупотребляющие алкоголем не уходили в запои, досрочно освобожденные находили работу, дети не оставались без попечения родителей и т. д. Кроме того, участковый должен следить, чтобы в магазинах не продавали просроченные товары, в ресторанах не работали нелегальные мигранты и т. д. Список обязанностей такого рода можно продолжать довольно долго. Изначально перечень обязанностей задается приказом МВД, который описывает суть работы участковых уполномоченных, но потом непрерывно расширяется все новыми и новыми приказами (самых разных уровней), которые возлагают на участковых новые временные и постоянные обязанности¹¹.

Согласно штатной численности, один участковый приходится на 3 тыс. человек. Реальная нагрузка одного участкового предполагает, по нашим оценкам, контроль за 5–7 тыс. человек. Исследование показало, что реальная укомплектованность штатами подразделений УУП – одна из

¹¹ Приказ МВД России от 31.12.2012 N 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» с изменениями и дополнениями.

самых низких в отделах: около четверти должностей остается официально вакантными. На деле, с учетом отпусков и командировок, доля реально работающих участковых составляет не более половины положенных по штату. Бывают случаи, когда на должностях участковых работают сотрудники, формально включенные в иные подразделения.

Соответственно, в целом по стране количество УУП составляет около 35 000 реально работающих сотрудников каждый день (без учета неукомплектованных должностей, пребывающих в отпусках, командировках и т. д.). В типовом отделе 12 участковых уполномоченных и 2–3 руководителя этой службы. Начальник службы УУП подчиняется заместителю начальника полиции по охране общественного порядка. Обычно начальник службы УУП – это освобожденная должность, то есть своего участка у него нет, но в маленьких отделах или в ситуации некомплекта он может брать «на обслуживание» небольшой или простой участок, либо подменять пребывающих в отпуске или в командировке коллег. Как правило, существует также заместитель начальника УУП, который при этом имеет еще и свой небольшой или простой участок.

В отличие от подавляющего большинства сотрудников ОВД, участковый, как правило, не находится в отделе или на посту большую часть времени. Рабочее место в отделе полиции предусмотрено только для руководителей службы. Основное место пребывания всех остальных участковых, за редким исключением¹², – это опорный пункт полиции (отдельное помещение, расположенное максимально близко к участку, за который участковый отвечает). При этом обычно в городах опорный пункт объединяет несколько (2–7, чаще всего 3–4) реально работающих участковых, один из которых является по должности старшим и выполняет функции низового командира. На селе опорный пункт создается для каждого участкового. При этом в сельской местности распространена практика, в которой при неудобном расположении опорного пункта (например, за пределами участка) участковый, если сам проживает на территории участка, фактически превращает свой дом в офис – встречается там с гражданами, оборудует рабочее место, хранит необходимые для работы технику и документацию.

Территориальная обособленность в значительной степени выводит участковых из-под постоянного мелочного надзора начальства. Правда, в городах, как правило, все равно практикуется ежедневный развод – сбор всех участковых в районном отделе (или отдельном помещении службы УУМ), более того, в большинстве случаев развода два, в начале и в конце смены. И тем не менее, если не считать часа в начале рабочего дня и часа в его конце, участковый работает вне визуального контроля или с 2–3 коллегами, с которыми он делит опорный пункт. Это порождает две проблемы. Во-первых, за каждой подписью или бумагой участковый должен идти или ехать в отдел полиции, который может быть расположен в нескольких километрах (а на селе – в нескольких десятках километров) от опорного пункта. Во-вторых, это порождает многочисленные подозрения со стороны начальства и повышенное количество проверок. Так, рабочий день руководителя службы УУП может состоять в разъездах с целью профилактических проверок опорных пунктов и работающих подчиненных. Также МВД старается, чтобы участковый жил максимально близко к обслуживаемому участку, а лучше непосредственно на его территории. Однако добиться этого получается только в небольших поселениях.

Основным способом предотвращения преступности и, соответственно, основной функцией участкового является отслеживание «поднадзорного контингента» – групп наибольшего риска: судимых и не имеющих явных средств к существованию, пьющих, психически больных – новые группы могут прибавляться по специальному приказу или в ситуации, когда начинается очередная кампания по борьбе с чем-либо. Кроме того, в общей логике российской полицейской работы участковые выполняют еще одну важную функцию – они информируют о положении дел «на местах» все остальные службы. По большому счету, реальная функция службы сводится к мониторингу локальной ситуации и помощи другим службам. Сфера, в которой роль участковых

¹² В некоторых городах, как показало наше исследование, практика создания опорных пунктов не прижилась: участковые ведут прием граждан и считают своим основным рабочим местом кабинеты в отделе полиции.

крайне велика, — это работа с обращениями граждан, не являющимися сообщениями о преступлениях в чистом виде.

Поскольку формально приоритет тех или иных задач не определен, то, чтобы увидеть реальный, нужно обратиться к практической деятельности. Практическими приоритетами оказываются хорошее знание территории и населения, работа по превенции бытовой преступности (регулярные контакты с потенциальными преступниками и отслеживание их поведения), а также контроль над потенциально криминальными группами населения. На втором месте — раскрытие очевидных мелких и бытовых преступлений.

Типовой день участкового: расписание и нагрузка

Вне зависимости от того, во сколько начинается рабочий день, утром участковый, скорее всего, направится в какой-либо официальный орган — передать в суд материалы уголовного дела частного обвинения, взять в больнице справку о побоях, получить результаты экспертизы и т. д. До того или после (то есть примерно в 08:00 или в 14:00) будет иметь место развод — это происходящий на базе ОВД или отдела службы участковых инструктаж, на котором участковым расскажут о событиях в городе за последние сутки, раздадут материалы, расписанные руководством (задания, которые должны быть выполнены в течение некоторого времени).

Задания, выполняемые участковыми, чрезвычайно разнообразные. Самые массовые — это повторная отработка по рапортам патрульных (ППС), которые ночью выезжали на участок по вызову, поступившему через 02 и зафиксировали некоторое событие. Теперь участковому предстоит собрать недостающий материал и решить, стоит ли передать материалы следователю/дознавателю для возбуждения уголовного дела (в случаях, когда факт преступления очевиден, на место сразу выезжает СОГ, а участкового нередко поднимают с постели), подготовить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, составить протокол об административном правонарушении или начать, убедив потерпевшего в разумности такого поступка, подготовку пакета документов для возбуждения уголовного дела частного обвинения. Как правило, речь в таких ситуациях идет о бытовых конфликтах между гражданами. Вторая крупная категория заданий — это всевозможные поручения от служб, выполняющих какую-то содержательную работу (следователей, дознавателей, оперативных работников). Суть этих поручений обычно состоит в том, чтобы «выяснить», «установить», «опросить», «уведомить» и т. д. Также в этом наборе, как правило, будут поручения, спущенные с регионального или федерального уровней и связанные со всякого рода проверками. «Проверить антитеррористическую защищенность объекта», «оценить доступность подъездов для пожарной техники» и т. д. В этом случае ожидается, что участковый составит рапорт или заполнит отчет по установленной форме. Наконец, участковому же отписываются все поступившие заявления и жалобы граждан, по которым не проводилось какой-то работы (то есть не выезжал экипаж ППС или другие сотрудники полиции).

Также на утреннем (дневном) разводе часто проводятся инструктажи, посвященные изменениям в законодательстве, новым требованиям прокуратуры или следствия и т. д. Нередко на такие инструктажи приходят представители соседних служб (например, оперативные сотрудники) и обращаются со своими просьбами (например, обратить внимание на таких-то и таких-то лиц).

После или до инструктажа (это зависит от местных традиций) участковый получает в дежурной части оружие и отбывает к месту несения службы. Время до 17:00 или 19:00 (когда начинается прием граждан), как правило, занято либо бумажной работой в опорном пункте (оформлением документов по отказам в возбуждении уголовного дела, написанием справок для смежных служб, подготовкой протоколов об административном правонарушении и, в отдельных подразделениях, подготовкой постановлений о привлечении к административной ответственности), либо обходом участка, опросом граждан, к которым ночью выезжал наряд ППС, других жителей, с которыми нужно встретиться во исполнение тех или иных поручений и задач. Иногда, чаще летом и нака-

нуне выходных, это может быть просто обход тех мест на участке, где чаще всего совершаются административные правонарушения (распитие алкоголя или пребывание в нетрезвом виде в общественном месте). Выбор одной из этих трех моделей, как правило, связан с задачами, которые стоят на конкретный день. Интересно то, что в разных случаях по-разному, в зависимости от позиции руководства, устанавливается приоритет «отработки заявлений граждан» и «составления документов». Нам доводилось наблюдать две ситуации: в одном случае все заявления граждан должны быть отработаны любой ценой, в другом – все бумаги сданы в срок. Понятно, что в идеале должно быть сделано и то, и другое, но сколь-либо адекватные руководители понимают, что у участкового часто возникают ситуации, когда приходится расставлять приоритеты.

В вечернее время (с 17:00 или 18:00, в зависимости от местных традиций) начинается прием граждан. В большинстве наблюдаемых нами случаев в это время действительно приходит какое-то количество людей, более или менее соразмерное выделенному на прием времени. Задачи, которые участковые решают в ходе приема, весьма разнообразны. Это может быть прием заявлений граждан, консультация по компетенции иных органов власти, некоторое подобие семейной терапии и воспитательной работы, консультации по условно-правовым вопросам вроде «У меня сосед занял 50 тысяч и отказывается отдавать, что делать?». Часть заявлений, например, по поводу некриминальных повреждений имущества (документ о которых необходим для страховой компании) или о некотором регулярном «неправильном» поведении соседей, поступает в ходе приема участкового тут же в опорном пункте (а не через дежурную часть). Прием длится от 2 до 4 часов. После этого участковый либо реагирует на вызовы или звонки местного населения, либо отправляется к представителям подучетных групп – где-то с целью просто проверить наличие по месту регистрации, где-то для проведения профилактических бесед. Так, в ходе исследования мы наблюдали практику вечерних обходов тех жителей местности, которые склонны к пьянству, для того чтобы проконтролировать их поведение.

В городах после такого обхода происходит, как правило, вечерний развод – участковые собираются в отделе полиции, сдают подготовленные за день бумаги, отчитываются в устной и письменной форме о своей работе в течение дня, сдают оружие. В некоторых регионах отчет практикуется как часть утреннего развода – что позволяет существенно сократить затраты времени. Однако есть одна проблема, в связи с которой участковому в городе, как правило, все равно приходится заезжать вечером в отдел полиции, – это необходимость сдать оружие. В городах (в отличие от села, где практикуется хранение оружия и спецсредств дома у участкового) оружие и спецсредства участковый получает перед заступлением на службу и сдает вечером. Эта процедура не отнимает много времени, но требует дополнительного визита в отдел полиции, где находится комната хранения оружия. Также в отдельных случаях, когда вечерний развод происходит в 19:00–21:00, это создает абсурдную ситуацию, в которой обход поднадзорного контингента вечером – едва ли не самую опасную часть своей работы – участковый производит без оружия и спецсредств.

Упомянутая активность участковых в части работы с подучетными группами во многом объясняется тем, что такая профилактическая работа потенциально снижает его общую нагрузку. Если семейный дебошир, которого не проконтролировали в достаточной мере, совершил преступление или устроил скандал с соседями, закончившийся вызовом полиции, то совокупное количество работы для участкового (причем по большей части работы, которую сам участковый оценивает как бессмысленную) резко возрастает. Это заставляет участковых тщательно делать профилактическую работу.

Еще один важный механизм сокращения количества бумажной работы, который при этом в большинстве случаев работает «на граждан», – это распространение среди населения своего мобильного телефона. Участковый старается, в большинстве случаев, чтобы граждане, в том числе представители поднадзорных групп, имели его мобильный телефон и, по возможности, звонили не в дежурную часть, а ему лично. Если, как часто бывает по прошествии некоторого времени, жертва утрачивает интерес к заявлению, а с нарушителем спокойствия проведена беседа, участковый может ограничиться рапортом о том, что «поступил звонок, проведена такая-то рабо-

та». Данная тактика позволяет участковому снизить число зарегистрированных через дежурную часть сообщений и увеличивает диапазон его действий: от бездействия и устного увещевания заявителя до оперативного вызова следственной группы через дежурную часть. Именно поэтому участковые заинтересованы в том, чтобы граждане обращались к ним лично, минуя официальный канал вызова полиции через 02 или дежурную часть. В случае, когда вызов проходит через дежурную часть, с большой вероятностью добавляется работа по подготовке постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и других отчетных документов, включая опросы свидетелей, сбор экспертиз и прочее.

Кроме того, на участкового возложены обязанности по активному участию в работе по раскрытию и расследованию преступлений. Это не является его профильной деятельностью, но занимает большую долю времени. В рамках работы на раскрытие участковый выполняет обширную работу.

Во-первых, самостоятельно реагирует на некоторые вызовы (особенно в сельской местности) и достаточно часто оказывается должностным лицом, которое собственно и установило факт преступления.

Во-вторых, если на место преступления прибыла СОГ или любая другая служба, участковый, отвечающий за эту территорию, как правило, все равно вызывается на место, особенно в том случае, если сообщение подтверждается (исключение обычно делается для криминальных ДТП).

В-третьих, добросовестно работающий и имеющий хорошую репутацию участковый активно и часто привлекается к оперативно-разыскным мероприятиям, как человек, который хорошо знает местную ситуацию. То есть именно он дает оперативным работникам или патрульным первые сведения о том, кто мог бы совершить то или иное преступление (как правило, из числа поднадзорного контингента), кто может выступить свидетелем, кто и в каком случае может быть использован в качестве понятых при проведении следственных действий. Также участковый может привлекаться как эксперт-проводник при работе оперативных сотрудников — по делам, которые не раскрыты, но раскрытие которых представляется возможным.

А то, что вот это, как у оперов там: поехал, кого-то поспрашивал, кто-то ему на ухо шепнул, то есть, у нас такого нет. <...> Ну и бывает, информация поступает, конечно, от участковых. То есть у них в этом плане тоже больше возможностей. То есть у них больше доверительных отношений с местным населением. Хороший участковый — ну, это много значит.

МВД, следователь

В-четвертых, в отдельных случаях уже после окончания первых суток участковый сам устанавливает подозреваемого, исходя из своего знания участка и работы с населением. Однако при сегодняшнем уровне загрузки возможность работать на перспективу у участкового почти что отсутствует. Он не может инвестировать свое время в розыскную работу, поскольку практически полностью загружен каждый день. Однако такая работа считается весьма достойной, и такое раскрытие преступления (каждого преступления в отдельности) активно поощряется руководством, хотя в основном только морально.

В-пятых, если сообщение о преступлении не подтверждается, то на участкового очень часто возлагается обязанность подготовки материалов для вынесения отказа в возбуждении уголовного дела. Чтобы отказ выглядел обоснованным, необходимо провести определенные мероприятия, чтобы создать у потенциального проверяющего (и, в меньшей степени, у гражданина) ощущение того, что работа была проведена, но факты в ходе проверки не подтвердились. Так, если решение об отказе выносится следователем или дознавателем, то участковый просто готовит материалы — опрашивает заявителя, свидетелей; если есть виновник происшествия, то в качестве свидетеля опрашивается и он. Если же такое решение подписывает начальник ОВД или начальник поли-

ции (что гораздо более частая ситуация), то участковый готовит материалы для него. Практически всегда участковый самостоятельно выносит такое решение, официально принимая на себя статус дознавателя, производящего проверку. Более того, участковые, по нашим наблюдениям, выносят более 90 % «отказных». На практике ситуация выглядит так. Даже если первичную проверку осуществлял оперативник или следователь, материал для подготовки самого определения передается затем участковому уполномоченному, для того чтобы разгрузить от бумажной работы немногочисленных (как правило) оперативных работников¹³. На постановлениях об отказе в возбуждении уголовного дела имеет смысл остановиться подробнее.

За 2013 год органы МВД вынесли 6 365 867 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела за отсутствием события и/или состава преступления и возбудили 1 741 104 уголовное дело. Получается, что на одно возбужденное дело приходится почти 4 отказа. Практически на любое заявление граждан, даже тогда, когда гражданин и сам не считает, что нужно возбуждать уголовное дело, полиция реагирует именно «постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела». Таких отказов – до 80 % в российской полицейской практике. Это, как правило, не попытка спрятать реальное преступление, а последствия абсурдной организации рабочего процесса.

Человек вышел утром и обнаружил царапину на своей машине и ему нужен документ из полиции для страховой компании – ему выдают постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Два выпивших приятеля подрались в баре, но не имеют друг к другу претензий – полиция пишет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. В этом не было бы ничего страшного – в конце концов, какая разница, как называется бюрократическая бумажка, которой фиксируется тот факт, что ничего не произошло. Однако типовой «отказной материал» – постановление с сопутствующими документами – это от 15 до 40 страниц, заполненных преимущественно вручную: объяснения участников, свидетелей, оценка стоимости имущества, рапорты сотрудников и т. д. Другими словами, подготовка документа, основное содержание которого «ничего не случилось», занимает от пары часов до полного рабочего дня.

Участковые готовят более 5,35 миллиона отказных материалов в год. И каждый из участковых подготовит за неделю, в среднем, пять постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. При этом на городского участкового придется девять постановлений, а на сельского – одно. То есть городской участковый потратит на откровенно бессмысленную деятельность не менее 30 % своего рабочего времени.

В-шестых, участковый занимается тем, что собирает для органов следствия и дознания всевозможные документы и справки: составляет характеристику подозреваемого с места жительства, опрашивает соседей, получает экспертизы в медучреждениях, опрашивает сотрудников соответствующих служб, имеющих отношение к расследованию (скорой помощи, ЖКХ и прочего), и т. д. Именно на участкового ложится основной груз работы по сбору «характеризующих сведений» и описания специфики криминогенной ситуации, которые потом войдут в уголовное дело. При этом в том уголовном деле, где лицо установлено, они послужат материалами для суда, а в том, где лицо не установлено (где дело не раскрыто), покажут большую проведенную по делу работу.

Организационно работа городского (изредка сельского) участкового может быть построена одним из двух способов – он может работать коллективно или индивидуально. Может возникать коллектив из 2–5 участковых, базирующихся на одном опорном пункте, и инспектора ПДН (как правило, одного). Коллектив обслуживает всю территорию, не учитывая, какой из участков (3–10 на опорный пункт) закреплен за кем индивидуально. Как правило, координирует эту работу старший участковый уполномоченный, работающий на этом опорном пункте, или просто старший по

¹³ На основании опроса следователей МВД, проведенного Институтом проблем правоприменения в 2013-2014 гг. (выборка – 681 респондент из трех федеральных округов РФ) можно утверждать, что реально работающих оперативников МВД в России – менее 50 тысяч человек. См. Титаев К., Шклярчук М. Российский следователь: 12 эмпирических фактов. СПб: ИПП ЕУ СПб. С. 19. (Электронный документ). Режим доступа <http://enforce.spb.ru/products/papers/6598-12>, свободный (дата обращения 30.10.2015).

возрасту/опыту участковый. Так проще организовать работу на время отпусков, оптимизировать нагрузку и учитывать в ее распределении индивидуальные компетенции и предпочтения сотрудников. Нам довелось наблюдать ситуацию, когда в послепраздничный день один участковый полдня ходил по всем участкам своего опорного пункта и «собирал пьяных и распивающих», препровождал их в опорный пункт, а второй – неотрывно составлял протоколы. Однако это может осложнять ситуацию и порождать конфликты внутри коллектива, в том случае если некоторое формально значимое действие участковый совершил, находясь за пределами своего участка. Также это создает сложности для граждан, которым приходится объяснять, что по факту у них не один участковый, а два, три или четыре.

Отчетная документация и проверки

Собственно отчетной документации участковый сдает немного. В некоторых регионах существуют формы отчетности, которые участковый заполняет, или типовой рапорт, который он сдает в конце дня/недели с указанием объемов выполненной работы. Большую часть отчетной документации ведет начальник подразделения участковых. Однако множество времени – до половины всего рабочего дня – отнимает у участкового другая бумажная работа.

Во-первых, это уже упоминавшиеся постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. По нашим оценкам, сбор материала для их подготовки и оформления (а для каждого пятого постановления – доработка после возврата прокуратурой) – это от 20 до 60 % времени участкового уполномоченного. При этом не менее половины этих постановлений описывают ситуацию, в которой отказывать никому ни в чем не надо. Понятно, что такой механизм создан для того, чтобы устранить мотивацию участковых давить на потерпевших и нарушителей с тем, чтобы добиться от них утверждения о том, что претензий нет и вообще ничего не было. В ситуации, когда объем работы не меняется в любом случае, участковый, утрачивая мотивы для давления на потерпевших, будет фиксировать ровно то, что ему говорят. Однако такая технология очень сильно осложняет жизнь участковым. Чья роль является ключевой в продвижении такой практики – МВД или прокуратуры, – установить не удалось.

Во-вторых, это протоколы об административных правонарушениях, формы которых необходимо заполнять от руки, в нескольких экземплярах, многократно повторяя в них одну и ту же информацию, что отнимает очень много рабочего времени. Так, протокол, подготовка которого могла бы занимать 5–7 минут, на практике отнимает не менее получаса. Простейшая компьютеризация и создание типовых форм для типовых правонарушений (как это, например, уже сделано в ФПС ФСБ) могли бы существенно разгрузить участковых.

В-третьих, это ведение журналов (паспорт на участок, паспорт на дом), представляющих собой, по сути, аналоги баз данных, – это списки объектов на участке, списки всех поднадзорных и т. д. Они обычно ведутся в рукописном виде (иногда их требуют дополнительно и в электронном формате), часто с избыточной подробностью. Компьютеризация этой работы (при параллельном уничтожении практики ведения бумажных журналов, а не в дополнение к ним) также могла бы сильно разгрузить участковых. Так, на одном из опорных пунктов нам довелось наблюдать следующую ситуацию. Журналы пребывают в минимально приемлемом состоянии, о чем свидетельствуют многочисленные грозные замечания проверяющих в журнале проверок. Однако при этом одним из участковых самостоятельно создана подробная база данных в СУБД Access, которая дополнительно содержит фото лиц, информацию о контактах и множество других полезных сведений. Собственно журналы, по словам участковых, заполняются в последний момент перед проверками и нужны только проверяющим, а сами участковые активно и постоянно пользуются электронной БД, из которой берут разнообразную информацию¹⁴. Здесь же стоит отметить, что

¹⁴ При этом, насколько можно судить, ведение такой БД частным образом нарушает законодательство о персональных данных (в числе прочего, например, она содержит фотографии паспортов и протоколов об административных правонарушениях, которые составлялись в отношении лица).

компьютеризация находится на очень низком уровне — часто все компьютеры и ноутбуки, используемые в работе, являются личной собственностью сотрудников. Доступ участковых к федеральным и региональным БД (например, по административной практике) организован так, что получение любой информации отнимает много времени и/или требует неадекватно больших усилий. В результате работа с БД, как правило, выстроена через неформальные каналы (созвоны со знакомыми в тех или иных подразделениях, использование «пиратских» БД и т. д.).

В-четвертых, это документы, отражающие работу по отдельным поручениям. В подавляющем большинстве случаев это полностью фиктивные документы, которые участковые составляют, не покидая рабочего места, и которые содержат абсолютно очевидную информацию. Такими документами могут быть «антитеррористический паспорт» чего бы то ни было, «отчет о доступности» чего бы то ни было и т. д. В идеальной ситуации стоило бы полностью запретить привлечение участковых к заполнению такой документации, а ее количество — свести к минимуму.

Важной частью повседневной жизни участкового являются проверки. Официальная, так или иначе фиксируемая в журналах, происходит примерно раз в неделю, хотя частота может варьироваться в зависимости от репутации участкового или опорного пункта, местных управленческих практик и т. д. Нам довелось наблюдать опорный пункт, в котором проверки проводились практически ежедневно на протяжении двух месяцев, и пункт, в котором последняя проверка происходила за 5,5 месяца до даты наблюдения. При этом сельских участковых проверяют намного реже. Наряду с официальными проверками, с той же или большей частотой, по оценкам сотрудников, происходят рабочие проверки, которые в журналах не фиксируются. При этом содержательно они отличаются слабо.

Проверка представляет собой визит кого-либо из руководства ОВД (как правило, от заместителя начальника полиции по охране общественного порядка и выше), визиты начальника службы участковых уполномоченных как проверки не воспринимаются. При этом нередко проверяющим может быть человек, который к службе УУП отношения не имеет. Так, проверку может проводить сотрудник, который является в эти сутки ответственным от руководства, или сотрудник, которому целевым образом дано такое поручение. Раз в полгода/год происходит проверка сотрудниками, работающими на уровне субъекта федерации.

В ходе проверки, как правило, проверяются следующие основные характеристики: внешний вид и обустройство опорного пункта, соответствие его требованиям, установленным Наставлением по организации работы УУП¹⁵, внешний вид и снаряжение участковых, наличие необходимой информации на стенах, ведение текущей документации (журналов), паспорта участка, ведение и хранение рабочей документации (дел и материалов, находящихся в производстве у участкового/участковых).

При этом в подавляющем большинстве случаев проверяются чисто формальные характеристики — полнота заполнения, даты последних изменений, грамотность и аккуратность заполнения документов и т. д. Адекватность и качество информации, вносимой в документы, не проверяется, по словам наших собеседников, никогда. По результатам проверки всегда выносятся те или иные замечания. Если проверка была официальной, то запись об этом делается в журнале проверок и собственно в тех документах, которые проверялись. После устранения выявленных недостатков ответственный участковый обязан своей рукой ниже написать о проделанной работе (устраненных недостатках, невозможности их устранения) и, в особых случаях, сообщить об этом отдельным рапортом (последнее варьируется в зависимости от местных традиций и категории нарушения).

Примерно в половине случаев проверки, по словам участковых, действительно являются для них неожиданностью. На уровне руководства это декларируется в качестве правила, подчеркивается,

¹⁵ Приказ МВД России от 31.12.2012 N 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» с изменениями и дополнениями.

что чаще всего само решение о конкретном месте проверки принимается в самый последний момент, чтобы ни у кого не было возможности предупредить проверяемых.

Работа с проверяющими и работа по итогам проверок воспринимается участковыми как ненужная бюрократическая рутина. Они подчеркивают, что нарушения, как правило, имеют характер формальных придинок, касаются исключительно формальной стороны работы. Например, участковый показывает, что ведет гораздо более эффективную базу судимых в электронном виде, но от него требуют, чтобы вся эта информация была от руки переписана в паспорт участка и регулярно обновлялась.

Категории населения и ситуации взаимодействия

Граждан, с которыми взаимодействует участковый, можно разделить на три категории: представители маргинальных слоев населения, которые уже стали жертвами преступлений, представители тех же слоев, которые с большой вероятностью могут стать жертвами или, наоборот, преступниками, и условные «активисты-жалобщики». Подавляющее большинство правонарушений и преступлений сконцентрировано в нижних социальных слоях, к которым, как правило, принадлежат и жертва, и правонарушитель. Это определяет круг взаимодействия и, соответственно, модель такого взаимодействия — иерархичную (с типовым «клиентом» участковый всегда будет разговаривать на «ты», если нет большой разницы в возрасте), ориентированную на то, что инструкции нужно давать максимально конкретные и максимально простые (и что те, в большинстве случаев, выполнены не будут).

Вторая группа — это условные активисты (на профессиональном жаргоне — «бабушки»), граждане, действительно чаще всего немолодые женщины, которые сообщают о происходящем с целью проинформировать либо добиться некоторых изменений. В общем виде — это «жалобщики».

С этими двумя категориями граждан есть отработанные модели работы. В остальных случаях возникают существенные проблемы, поскольку стандартной схемы взаимодействия ни с правонарушителем, ни с жертвой из среднего класса (то есть с любым человеком с семьей, постоянной работой и без склонности к бытовому насилию или пьяному хулиганству), иначе говоря — с добропорядочным гражданином, участковый не имеет. В лучшем случае возникает коммуникация как с «бабушкой» или на равных, в худшем — как с представителем маргинализованных групп. Есть некоторые относительно частотные исключения — условно добропорядочные граждане, которые пришли получить некоторую услугу (справку, рекомендацию и т. п.). Однако, если задача выходит за пределы круга типовых, то участковый испытывает определенные трудности.

Формализованные мероприятия по условному взаимодействию с добропорядочными гражданами, насколько нам удалось установить, практически не работают. Все отчеты участковых перед населением, которые мы наблюдали, привлекали очень мало граждан (преимущественно тех же «бабушек», которые и так работают с участковым в постоянном режиме) или же были откровенной профанацией, когда зал заполнялся друзьями и знакомыми участкового.

Единственное исключение из этой тенденции — это изредка налаживаемое взаимодействие участкового с общественными организациями, детскими объединениями, иногда — благотворительными организациями. Если участковый видит реальную помощь в своей профилактической работе (например, от центра реабилитации наркоманов или общественных движений типа «Лиза Алерт»), то он налаживает с ними конструктивное и взаимовыгодное сотрудничество, иногда — более конструктивное и эффективное, чем с аналогичными государственными органами.

Также стоит отдельно остановиться на еще двух моментах в работе участкового. Одной из последних новаций в системе управления полицией стало изменение квалификационных требований к гражданам, претендующим на должность участкового уполномоченного полиции. Для того чтобы занять это место, теперь нужно иметь высшее юридическое образование. Подразделения

выходят из этой ситуации по-разному — где-то вводят должность помощников участковых, которые выполняют ту же работу, но не подписывают документов, в некоторых регионах закрепляют отдельные участки за сотрудниками патрульно-постовой службы, на которых те, по сути, выполняют обязанности участковых. Спасает лишь то, что сотрудники, уже работающие в должности участкового, могут продолжать работать и без высшего юридического образования. Но и они начали массово стараться получить заветный диплом.

К чему приводит новая норма? Для полиции это фактическое снижение профильных требований к участковым — любой человек с юридическим дипломом, который способен пройти медкомиссию и согласен работать, становится участковым практически автоматически. Если руководитель начнет обращать внимание на другие характеристики желающего, то и без того хилое пополнение сократится практически до нуля. А именно для участковых, особенно сельских, отбор по моральным и интеллектуальным качествам особенно важен — они работают под наименьшим контролем руководства, автономно. Из наиболее удаленных участков участковый, бывает, приезжает в районный отдел лишь раз в месяц. Все решения участковому приходится принимать самостоятельно. Но, с другой стороны, и возможности для произвола у него уникальные.

Одновременно с этим в полиции существует твердая уверенность в том, что работа участкового это навсегда. Существует общее понимание того, что это едва ли не самая тяжелая и одновременно важная работа, и к комплектованию подразделений УУП относятся с особым вниманием, притом что желающих работать в этой должности всегда меньше, чем в других полицейских службах. Соответственно, согласно широко разделяемому мнению, перевестись в другую службу участковый может лишь тогда, когда найдет себе замену. Это дополнительно демотивирует сотрудников, особенно тех, кто представляет себе устройство работы в органах внутренних дел.

Развенчаем один важный миф — наличия помощников участковых. На практике в России сейчас на одно штатное место участкового приходится 0,02 места помощника. То есть на типовой регион приходится 13 помощников, на типовой отдел — 0,4. При этом практика их использования весьма разнится между регионами.

1.3 Служба по делам несовершеннолетних

Отдел инспекторов по делам несовершеннолетних (далее ПДН) существует в каждом отделе полиции и работает в тесной связи со службой участковых. До реформы 2011–2012 гг. в каждом крупном городском отделе были также должности школьных, а иногда и «семейных» инспекторов. Первые были приписаны к определенным средним общеобразовательным учреждениям (от одной до трех школ и ССУЗов на инспектора) и осуществляли контроль над несовершеннолетними непосредственно в школах, колледжах и прочих учебных заведениях. Усилия вторых были в основном сосредоточены на работе с проблемными семьями (для предотвращения преступлений и правонарушений в отношении детей со стороны семейного окружения), эти сотрудники практически не работали с трудными подростками. Они также занимались вопросами, связанными с опекой над ребенком, оставшимся без надзора, и подготовкой документов для лишения родительских прав (то есть в определенной степени дублировались задачи социальных работников и органов опеки). После сокращения в рамках реформы полиции численность службы ПДН сократилась в полтора-два раза. Сегодня все эти функции по контролю преступности в детской/подростковой среде и по профилактике преступлений в отношении несовершеннолетних граждан (как со стороны семьи, так и со стороны общества в целом) ложатся на плечи зонального инспектора отдела ПДН.

Специфика работы, которая связана преимущественно с детьми, определяет и подавляющий женский состав службы. Мужчины в среде инспекторов ПДН работают очень редко (примерно один сотрудник из 20–25 или реже).

Структура и соподчиненность

В среднем в исследуемых нами двух регионах на каждые 10–15 тыс. населения (как городского, так и сельского) приходится один инспектор. Так, на город с населением порядка 300 тыс. контроль от МВД по этой линии на уровне 2–3 отделов полиции обеспечивают 28 человек, из которых двое-трое – это руководители подразделений ПДН. Эти низовые командиры практически исключены из непосредственной работы с населением, руководят находящимися в их подчинении сотрудниками и отчитываются о работе своего подразделения. Если в крупном городе есть еще и городское УВД – то на этом уровне также работает 1–2 руководителя, координирующих работу отделов «на земле», собирающих статистику по городу и взаимодействующих с органами городского самоуправления и другими государственными органами городского уровня. В сельской местности небольшие отделы ПДН (как в районных, так и в межрайонных отделах) имеют 2–3 сотрудника, включая руководителя службы в отделе, и еще по одному сотруднику в отделениях, прикрепленных к межрайонному отделу. Они подчиняются руководителям этой службы в УМВД области, координирующим работу как в городах, так и напрямую в районных центрах.

Служба ПДН, как и другие подразделения, помимо названной линейной подчиненности имеет и территориальную подчиненность: каждый сотрудник подотчетен начальнику отдела полиции, его заместителям. Это значит, что по их приказу он может быть отвлечен от непосредственного выполнения обязанностей на другую деятельность (патрулирование, охрану общественного порядка, суточное дежурство и т. п.). Кроме того, во внутренней властной иерархии отделов полиции служба ПДН и служба участковых объединены в службу охраны общественного порядка и в результате подчиняются начальнику этого объединенного подразделения и его заместителю.

В реальности в отделе полиции, контролирующем территорию с населением порядка 150–180 тыс. человек, по линии ПДН работают до 13 человек, при этом только в самом отделе полиции у них есть 5–6 руководителей, плюс линейные руководители в отделах ПДН при городских и областных управлениях (2–3 человека). Отметим, что в отделе полиции в сельском районе или малом городе (контролируемое население 25–35 тыс. человек) численность низовых командиров на уровне отдела снижается до 3–4 человек, а численность самих сотрудников службы, осуществляющих работу с населением – до 2–4 сотрудников. В связи с такой нехваткой кадров вынужденное или непредсказуемое отсутствие сотрудника (вакантное место, командировка, отпуск, больничный и т. п.), чревато тем, что все остальным придется нести дополнительную (и достаточно большую) нагрузку.

Основное содержание работы и отчетность

Основным рабочим местом инспектора ПДН является кабинет в отделе полиции. Однако в крупных городах инспекторы часто ведут прием населения и в опорном пункте полиции, приближенном к месту жительства граждан и расположению школ. В сельских районах и малых городах инспекторы ПДН появляются в опорных пунктах (если они вообще есть) лишь в исключительных случаях – особый рейд или, например, ЧП в школах.

В начале рабочего дня руководители службы участвуют в селекторных совещаниях вместе с начальником отдела полиции и руководителями других линейных подразделений, с городским или областным руководством. В течение дня они также взаимодействуют с руководством в постоянном режиме. Затем они проводят небольшое совещание уже в самой службе ПДН – доводят информацию с совещания, разбирают заявления и материалы, поступившие ночью, определяют порядок работы в течение дня. Это совещание длится 15–30 минут. Далее сотрудники приступают к работе. Вечером также устраивается небольшое совещание, где сотрудники отчитываются о выполненной за день работе.

Содержательно работу инспектора ПДН можно поделить на три большие сферы деятельности: 1) заполнение разного рода документации, 2) реагирование по поступившим материалам (за-

явлениям/обращениям граждан или информации от организаций), 3) общение с населением, другими службами МВД, внешними организациями и государственными структурами.

Основная документация включает в себя большое количество журналов, дел и карточек, которые отражают работу, выполненную сотрудниками. По оценкам самих инспекторов, на это уходит не меньше половины их рабочего времени. Сотрудник службы не только отчитывается рапортом о работе, он также вкладывает или вписывает в определенные дела и картотеки всю информацию о проделанной работе за день. То есть любая его беседа в школе с подростком или визит к семье отражается как минимум в двух документах – рапорте и журнале/карточке.

Подробная документация или картотека ведется на объекты учета (например, на каждое учебное заведение на территории, на каждую семью или подростка, состоящих на учете) и на виды деятельности: например, есть журналы профилактических бесед, рейдов, составленных административных протоколов (такой же на весь отдел составляет служба ИАЗ), журнал отказов в возбуждении уголовного дела, журнал работы с детскими лагерями, журнал отправленных предписаний и обращений и т. д. В основном именно по этой документации руководители и проверяющие (из вышестоящих отделов и прокуратуры) осуществляют проверку деятельности подразделения. В некоторых регионах заставляют дублировать работу и в электронном формате, причем бумажные аналоги продолжают заполнять от руки.

О: И кроме того, что я должна написать карточку учётно-профилактическую, у нас ещё есть электронная база. Сейчас, вот, новое введение – туда – я не знаю, это ... (называет область. – Прим. авт.) или министерское – что ещё всё и в электронном виде.

В: А нельзя из базы распечатывать карточки?

О: Нет, они должны от руки быть написаны.

Помимо внутренней документации, большого количества времени требует оформление (опять-таки от руки) документов к материалам дел, обращений в смежные государственные органы, обращений с информацией в другие инстанции (например, в военкоматы по выявленным правонарушениям подростков, состоящих там на учете, или в службу исполнения наказаний по тем же случаям с представлениями о мерах продления условного наказания или о замене его на реальное, если подросток совершил преступление и т. п.). Очевидно, оформление таких обращений через электронные системы координации между ведомствами и системами учета, без бумажного оборота, значительно снизило бы объем работы.

Стандартная работа по заявлению – это опрос заявителя, свидетелей, человека, на которого показывает заявитель, и сбор других документов.

Чтобы собрать материал, принять решение, надо собрать большой объем информации. Это надо опросить большое количество людей. А это может быть район, может быть три человека надо опросить в городе, два человека надо опросить в районе, чтобы сделать один материал. По району это надо, например, 20 километров проехать в одну деревню и 15 км в другую деревню... И это занимает очень время, много очень.

ПДН, малый город, жен.

Если после проверки сообщения выяснилось, что усматривается факт административного правонарушения, то инспектор не только составляет протокол, но и самостоятельно собирает к нему дополнительные документы и всю доказательную базу. Многие жалуются, что прокуратура как надзорный орган постоянно ужесточает требования по собранным материалам. Инспекторы ПДН осуществляют административный контроль по целому ряду направлений – это контроль и

за торговыми точками (продажи табака или алкоголя несовершеннолетним), и за семьями (недолжное исполнение родительских обязанностей), и за поведением детей на улицах, вплоть до нахождения без родителей во время комендантского часа и т. п.

Как и представители системы образования, инспекторы ПДН включены в работу комиссии по делам несовершеннолетних (КДН) при муниципальных органах власти. В нее входят сотрудники практически всех органов: здравоохранения, опеки, комитета социальной защиты, а также представители молодежного центра или центра организации досуговой деятельности детей и молодежи. Со стороны МВД в ней принимают участие руководители отдела полиции или их заместители либо руководители подразделения ПДН. Руководят такими комиссиями обычно представители администрации. Это один из инструментов, который используется местной администрацией для воздействия на систему МВД в сфере активности контроля за населением.

Основными показателями работы инспекторов ПДН являются число подростков и число семей, находящихся на учете. Именно от этих двух базовых цифр зависит интенсивность их основной работы: обходов, профилактических бесед, инспекций и прочего. Каждую семью с неблагоприятными для детей условиями необходимо проверять ежемесячно. Однако, если в семье есть совсем маленькие дети, инспекторы делают это существенно чаще – 2–3 раза в неделю, чтобы убедиться, что в доме есть еда и осуществляется уход за детьми. Помимо подучетных граждан инспекторы ПДН регистрируют подростковые группы, совершившие совместное общественно-опасное деяние, и контролируют такие группы.

Значение этих показателей различается территориально и зависит от многих факторов: доли несовершеннолетних в структуре населения, структуры занятости, количества и качественных особенностей учреждений образования и прочего. На одного инспектора ПДН может приходиться от 25 до 60 подучетных подростков и от 5 до 20 семей. Можно отметить лишь общую тенденцию понижения этих количественных критериев после проведенной реформы.

Вторыми важными показателями работы являются число отработанных материалов и их результативность – количество составленных административных протоколов и раскрытых уголовных дел. Служба ПДН редко в каких регионах воспринимается как подразделение, связанное именно с раскрытием преступлений, поэтому уголовная практика не столь важна для оценки работы инспектора. Тут следует подчеркнуть, что, как и для службы УУП, работа по уголовному делу не заканчивается лишь проверкой сообщения и передачей собранного материала в органы следствия или дознания. Инспектор ПДН, обычно по поручению следователя/дознателя либо неформально, привлекается для сбора свидетельских показаний и других материалов уголовного дела, то есть участвует в его раскрытии и оформлении вплоть до отправки дела в суд. В основном инспекторы работают в одиночку по достаточно очевидным имущественным и насильственным делам – совершенным либо подростками, либо в отношении них: кража телефона, велосипеда, драка. Кроме того, если ребенок, совершивший проступок, квалифицируемый в УК РФ как преступление, еще не достиг 14-летнего (по тяжким составам) либо 16-летнего (по составам средней тяжести) возраста, то в уголовной статистике этот проступок фиксируется как общественно-опасное деяние. Оформление материалов такого дела, подготовка их для КДН и ходатайство в суд полностью находятся в ведении инспекторов ПДН. Громкие дела, связанные, например, с изнасилованием или гибелью ребенка, инспектор ПДН никогда не ведет сам, а лишь участвует в работе группы оперативных уполномоченных.

Более значима в оценке деятельности инспектора интенсивность его административной практики, поскольку именно она понимается в МВД как один из ключевых элементов профилактики преступлений. Количество выявляемых правонарушений и их содержание чрезвычайно разнообразны и определяются как основными задачами службы (составляются протоколы на правонарушения, совершенные подростками или родителями), так и ведомственными кампаниями, которые подпадают под линейный интерес службы. Именно в этот момент объектом контроля становятся не только граждане, но и организации торговли, образовательные учреждения и прочее.

Помимо выполнения собственно полицейских функций подразделение ПДН, контролирующее социально неуспешные слои населения, повсеместно развивает формы коллективных инициатив для социальной и психологической поддержки своих подучетных. С одной стороны, внутри МВД, обычно на областном уровне, сложились уже отработанные формы: где-то обязателен сбор денег сотрудниками отдела на новогодние подарки детям из малоимущих семей и визиты к ним полицейских, наряженных Дедами Морозами и Снегурочками, где-то такие пожертвования собираются первоклассникам, родители которых не имеют возможности или не хотят подготовить детей к школе. Эти инициативы на уровне отделов полиции всегда организуются силами сотрудников служб ПДН, они же и ответственны за эти акции перед руководством. Однако инспекторы зачастую сами или совместно с социальными службами организуют помощь на местах.

В результате инспектор ПДН одновременно совмещает в своей работе карательную, репрессивную функцию и задачу по профилактике преступности и помощи попавшим в трудную ситуацию детям и семьям. Наше исследование показало, что успешность чаще зависит от приоритетности второго компонента: когда подростки и дети знают своего инспектора, доверяют ему, не боятся идти с ним на контакт; когда родители доверяют инспектору, просят его о беседе с подростком. Ужесточение систем оценки на выявление правонарушений и преступлений приводит к тому, что хрупкое доверие может быть подорвано.

1.4 Патрульно-постовая служба

Это то подразделение, которое граждане чаще всего видят на улицах. Основная задача ППС – поддержание общественного порядка. По большому счету, наряду с патрулированием улиц (на автомобиле или пешком) и дежурств в местах скопления граждан, они также реагируют на срочные вызовы, поступающие в дежурную часть, и часто первыми появляются на месте происшествия.

Структура и численность

Ранее эти подразделения входили в состав милиции общественной безопасности и подчинялись ее начальнику. На данный момент они подчиняются одному из заместителей начальника полиции. У ППС есть несколько важных организационных особенностей. На уровне крупного или среднего города они сводятся в роту, батальон или полк (который обслуживает весь город целиком и находится в оперативном подчинении дежурной части), а в территориальных отделах только получают оружие¹⁶. Здесь практика варьируется. По мере возможности это строевое подразделение базируется в отдельном здании и имеет свою координирующую дежурную часть. Если все устроено именно таким образом, то служба в ППС, во многом благодаря своей изолированности, будет сильно отличаться от других подразделений. В частности, для патрульных будут характерны более близкие к армейским формы общения и работы и более суровая дисциплина.

В маленьком городе служба ППС формально также является отдельным взводом или отделением, но фактически она базируется в том же помещении, что и прочие сотрудники отдела, и на практике ничем не отличается от других служб. Иногда две системы существуют параллельно – часть работников ППС подчинена непосредственно территориальным отделам, а часть несет службу в составе общегородских/районных рот, батальонов и полков. Нередко на одной и той же или на смежных территориях работают еще и части транспортной полиции и полиции метрополитена, которые несут службу на вокзалах, у метрополитена и т. д. При этом, поскольку ППС считается строевым подразделением, это одна из немногих служб, подразделения которой называются армейскими терминами – отделения, взводы, роты, батальоны, полки и т. д.

¹⁶ Приказ МВД РФ от 29 января 2008 г. N 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (с изменениями и дополнениями).

Точная численность сотрудников ППС в различных подразделениях устанавливается приказом МВД России от 25 августа 2003 г. № 669¹⁷. Но приложения к нему, которые описывают типовые штатные расписания для разных видов ОВД, не опубликованы. Штатная численность на страну (без частей ОМОН) 96 051 человек. Некомплект не очень большой – в этой службе не слишком высокие квалификационные требования (фактически: служба в армии, здоровье, отсутствие судимости и административных правонарушений). Единственная сложность – это то, что аналогичные требования предъявляются к полицейским-водителям. Это требование возможно соблюсти только в том случае, если кандидат имеет права, но практически не имеет водительского опыта – активно «ездящий» водитель все равно так или иначе совершает административные правонарушения. Единственный серьезный источник некомплекта – командировки. Именно эта служба является основным поставщиком кадров для особых групп МВД на территории Северного Кавказа или для охраны общероссийских или региональных мероприятий. По нашим оценкам, общий некомплект составляет не более 10 % (что неизбежно, с учетом длительной процедуры отбора и назначения). Реально же на службу (без командировочных, отпускников и т. д.) может заступать до 60 % штатного состава.

Таким образом, в одном типовом ОМВД штатная численность ППС составляет 30–50 человек, то есть, с учетом находящихся в отпусках, на учебе и т. д., 15–30 человек или 3–7 одновременно находящихся на дежурстве экипажей/нарядов (2–3 человека в экипаже/наряде в зависимости от сложившейся практики, условий несения службы, текущей криминогенной обстановки и режима несения службы). Число экипажей может сильно варьироваться в зависимости от конкретных условий. В центральном районе большого города доля ППС в полиции будет намного выше, в малонаселенном и обширном сельском районе может оставаться один экипаж, а в отдельных случаях служба вообще фактически отсутствует.

Формально основным отчетным показателем для этих служб является количество тяжких преступлений, совершенных в общественных местах. Их должно быть минимальное количество, если служба работает «хорошо». В логике МВД их задача – это предупреждение таких преступлений. Однако по традиции внутри ОМВД часто устанавливаются и нормативы, связанные с количеством протоколов об административных правонарушениях, составленных по профильным для служб статьям (как правило, мелкое хулиганство, публичное распитие алкоголя и нахождение в нетрезвом виде в общественных местах). Кроме того, в некоторых ОМВД часто требуют и раскрытий преступлений по горячим следам – то есть немедленных задержаний лиц, совершивших преступление в общественном месте, либо лиц по поступившим в течение суток ориентировкам¹⁸.

А ППС – то же самое... ППС оценивают по количеству выявленных преступлений по горячим следам. То есть ППС – это служба, которая занимается профилактикой и, естественно, ну... обеспечением охраны общественного порядка на улицах и районах, значит, и занимается раскрытием преступлений по горячим следам – их основная обязанность. То есть, если совершено преступление, они должны мгновенно отреагировать и раскрыть. Вот, пожалуйста, вам оценка и именно с этой стороны...

МВД, зам. начальника отдела в УМВД региона

¹⁷ Авторам отчета известно, что для сотрудников МВД этот приказ утратил силу в связи с принятием нового Приказа МВД №563 от 4 июля 2014 года «Об организационно-штатном построении строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции». Этот приказ не имеет статуса «для служебного пользования» и не является секретным. Однако на момент публикации данного доклада общедоступной версии нового приказа не было найдено, а система Консультант указывает старый приказ в статусе действующего.

¹⁸ Ориентировка – в профессиональном языке российской полиции описание подозреваемого, украденных предметов, орудия преступления, автомобиля, на котором скрылись подозреваемые и т. д. Ориентировка рассылается, в зависимости от содержания, по подразделениям полиции, экипажам ППС, участковым, профильным подразделениям. Может содержать в себе фотографии или ограничиваться текстовым описанием. В зависимости от срочности передается факсом, сообщается по радио или доводится до сведения на планерках или построениях.

Повседневная практика и рабочий день

Рабочий день сотрудника ППС начинается с развода – общего собрания (обычно за полчаса-час до начала смены). В ходе развода (обычно он проходит в помещении, больше всего похожем на школьный класс) до заступающей смены доводят информацию по событиям, произошедшим в городе/районе за последние сутки, раздают ориентировки и фотороботы¹⁹, сообщают о сегодняшних маршрутах патрулирования, о частных задачах, которые есть на этот день. Нередко на развод приходят представители оперативных служб полиции, реже других служб, и сообщают о своих просьбах или задачах. Например, сотрудник ПДН может рассказать об ушедшем из дому ребенке, попросить обращать внимание на подростков определенной внешности или опрашивать подростковые группы. Сотрудник оперативных служб может попросить обращать внимание на машины определенной марки/цвета и сообщать об их местонахождении.

Большая часть сотрудников ППС работает в составе автопатрулей. Описанное выше строго справедливо только для них. Работа пеших патрулей может быть организована по-другому. В отдельных случаях они работают в том же графике, что и автопатрули. То есть после развода тот автопатруль, которому по дороге, довозит их до места патрулирования или они отправляются туда пешком. В других случаях может иметь место ситуация, когда они вооружаются в ближайшем отделе полиции, инструктаж получают в его дежурной части и вообще практически не появляются в роте/батальоне.

Выстраивание графиков очень вариативно и опирается на местные условия, специфику криминогенной обстановки, географические особенности города. Так, например, очень часто пешие патрули работают только с 15:00 до 23:00, или с 14:00 до 22:00, или с 16:00 до 22:00. Существует модель скользящего графика. Если автотранспорт позволяет выставить на город всего 5 экипажей, то с 04:00 до 08:00 работает два экипажа, с 08:00 до 12:00 – один, с 12:00 до 16:00 – два, с 16:00 до 20:00 – четыре, с 20:00 до 24:00 – пять, и с 00:00 до 04:00 – четыре. График работы пеших патрулей может существенно отличаться. Как правило, они работают с 16:00 до 24:00 или с 12:00 до 22:00. Кроме того, график их работы сильно зависит от сезона. Зимой они работают существенно меньше.

В целом систему графиков работы нужно признать достаточно гибкой, чтобы реагировать на изменения криминогенной обстановки, учитывать пожелания дежурных частей и обеспечивать адекватную работу. То есть при наличии должного количества техники и адекватного взаимодействия командования батальона и руководства дежурных частей нет препятствий к тому, чтобы сотрудники службы реагировали на вызов максимально быстро.

Переходя к описанию рабочего дня, начнем с механики работы пешего патруля – как более простой и универсальной. За пределами объектов транспортной инфраструктуры (вокзалов, аэропортов и т. д.), которые обслуживаются транспортной полицией, на региональный центр может приходиться от трех до десяти пеших патрулей. У них есть стандартный маршрут патрулирования, проходя по которому они должны пресекать административные правонарушения и преступления. Вызовы дежурная часть передает им крайне редко – только если вызов поступил непосредственно с территории маршрута или из ближайших домов, однако даже в этом случае в горячее время (обычно с 18:00 до 22:00 летом) предпочитает направлять на вызов автопатруль, чтобы не отвлекать пеший патруль от основных задач. Иногда работа пешего патруля строится в плотном взаимодействии с участковым, «на земле» которого расположен маршрут.

¹⁹ Практика по ориентировкам и фотороботам сильно различается от региона к региону. Где-то сотрудник ППС возит с собой пачку из нескольких десятков (иногда сотен) описаний и фотороботов. Обычно они очень низкого качества и под один из фотороботов/одну из ориентировок может подойти практически любой человек на улице, чем могут воспользоваться сотрудники в конфликтной ситуации в качестве повода для доставления гражданина в участок. В других регионах или отделах принято локальное решение радикально ограничить их количество, и руководство следит за тем, чтобы до ППС доводились (и находились у них) только небольшое количество (обычно в пределах 5–10) наиболее актуальных/качественно выполненных/важных ориентировок и фотороботов.

В ходе типичного рабочего дня основной задачей автопатруля ППС, в отличие от пешего патруля, является реагирование на вызовы, которые передает ему дежурная часть. Обычно вызов поступает по рации, но во всех наблюдавшихся нами случаях периодически существовали проблемы с качеством радиосвязи и время от времени использовался мобильный телефон. Качество мобильной связи везде было лучше, чем связи с использованием раций. Либо старший экипажа перезванивал сам в дежурную часть, когда не мог разобрать, что ему говорят по рации, либо дежурная часть отдела или роты звонила ему на мобильный телефон. Технически это может быть организовано по-разному. Либо у дежурного по городу/району есть мобильные телефоны всех работающих экипажей, либо он в сложной/срочной ситуации связывается с дежурной частью роты/батальона и просит связаться с экипажем.

Отработка вызовов является первоочередной задачей, как правило, если поступил вызов, любая другая деятельность прекращается максимально быстро и наряд едет на вызов. Вызовы можно разделить на несколько категорий.

- Бытовые ссоры в квартирах. Если дело происходит в квартире, то полиция вынуждена искать следы насилия или преступления. Если таковые есть и потерпевшие согласны написать заявление, то тот из участников ссоры, кто, по утверждению свидетелей, это насилие совершил, будет задержан, привезен в участок и передан дежурным для помещения в камеру содержания задержанных лиц (КСЗЛ). Если повреждений нет или жертва отказывается писать заявление, то остается два пути. Первый – просто провести разъяснительную работу: побеседовать с жителями квартиры, составить протокол, который наутро будет расписан участковому, который, в свою очередь, придет следующим вечером и проведет повторную беседу. Второй путь избирается, когда полицейские полагают, что если оставить зачинщика в квартире, то он может совершить преступление. Когда такое происходит (преступление по тому адресу, по которому в этот день уже выезжал наряд), это повод для максимально серьезного разбирательства с полицейскими. Поэтому сотрудники стараются заставить наиболее активного участника ссоры выйти в подъезд (общественное место), где его можно задержать либо за нахождение в нетрезвом виде в общественном месте, либо за употребление в том же общественном месте ненормативной лексики (мелкое хулиганство) и доставить в отдел полиции. Если нарушитель не прописан по тому адресу, где происходит ссора, то полицейские выводят его из квартиры и дальше действуют по сценарию, описанному выше. То же самое происходит, если основной участник ссоры находится под административным надзором, условно осужден или условно-досрочно освобожден из мест лишения свободы. В типовом случае, если к моменту приезда сотрудников полиции стороны не примирились, то вызов заканчивается доставлением одного или нескольких участников ссоры в отдел полиции. Там составляется протокол об административном правонарушении и протокол доставления, а доставленный передается «дежурному по разбору»²⁰ или другому ответственному сотруднику, который уже определяет, будет ли задержанный помещен в КСЗЛ или будет отпущен домой. Стоит отметить, что в крупных городах ожидание в отделе в очереди, пока дежурный по разбору займется доставленным, может продлиться до одного часа. Поэтому, когда полицейские решают, доставлять или нет гражданина в отдел, они учитывают загруженность КСЗЛ в данный момент. Наряд возвращается к патрулированию лишь после передачи доставленного сотрудникам дежурной части.
- Бытовые ссоры в общественных местах. Общая схема работы совпадает с предыдущей, но здесь сотрудники полиции не связаны ограничениями, которые сильно сужают их полномочия в том случае, если им нужно задержать человека в квартире, где он прописан. Дополнительно появляется возможность проверить документы и в случае отсутствия документа, удостоверяющего личность, тоже доставить активных участников в отдел. При этом если сотрудники полиции обнаруживают, что конфликт улажен и перспектив его повторения (повторного вызова) нет, то они могут обойтись профилактической беседой

²⁰ Неформальная должность в дежурных частях. См. о ней в разделе о дежурной части.

или составлением протокола об административном правонарушении без доставления в отдел полиции. В малых городах патрульные иногда подвозят выпившего гражданина, который не препятствует составлению протокола, до дома.

- Шум после 22:00 (23:00) или шумная компания в неполюженном месте (например, на детской площадке). В этом случае возможны два варианта действий. Если у сотрудников есть ощущение, что само их появление прекратит веселье и шум не повторится, то они могут ограничиться устным предупреждением или составлением протокола об административном правонарушении на месте. Если участники ведут себя агрессивно и явно склонны продолжать, то с большой вероятностью будет избран вариант, предполагающий доставление зачинщиков в отдел полиции. Когда дело происходит на улице, то больших проблем с этим не будет, однако в квартире возникают существенные ограничения. В этом случае полиция может попробовать выманить одного или нескольких участников в подъезд.
- Пьяный на улице. В том случае, если человек не может передвигаться самостоятельно, полиция, как правило, вызовет скорую и постарается, доказать ее сотрудникам, что человека надо доставить в больницу. Скорая же, со своей стороны, приложит все усилия, чтобы привести человека в чувство. В этом случае полиции придется доставить его в отдел полиции за административное правонарушение «Нахождение в общественном месте в состоянии алкогольного опьянения». Важно понимать, что за редчайшими исключениями речь идет о социально опустившихся гражданах с серьезными проблемами с гигиеной и внешним видом, вступать в близкий контакт с таким человеком, транспортировать его, а затем контролировать его поведение не хочется никому. Вторая ситуация – это компании, употребляющие алкоголь в том или ином общественном месте. С ними, в общем, работают по тому же принципу, что и в случае «шум на улице», только протоколы об административном правонарушении будут составлены обязательно²¹.

Основная логика поведения полицейских в этих ситуациях диктуется желанием избежать повторного вызова с этого же адреса, не говоря уже о совершении по этому адресу серьезного правонарушения. Такая ситуация и на уровне ведомственной практики, и на уровне здравого смысла оценивается как некачественная работа наряда и чревата очень долгим и тщательным разбирательством зачастую с достаточно серьезными последствиями для сотрудников полиции.

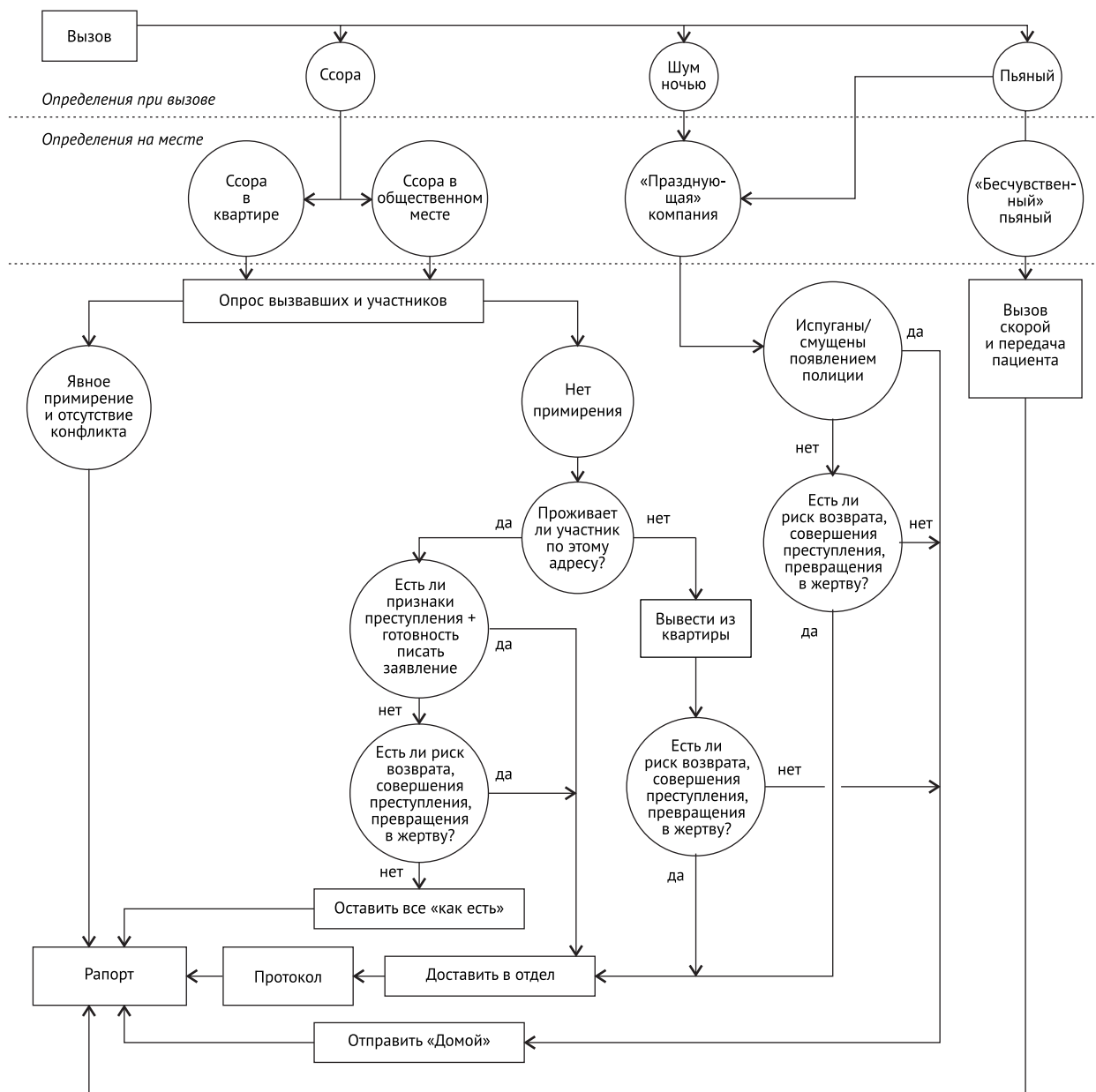
Эти четыре ситуации (см. Рис.1) описывают не менее 90 % вызовов, обрабатываемых ППС. Иные случаи – реальное преступление, суицид, вандализм и т. д. – воспринимаются как явно экстремальные. Как правило, когда возникают такие ситуации, сотрудники ППС принимают меры к задержанию лиц, охране места происшествия и вызову компетентных служб полиции или другого ведомства.

Если речь идет о явном преступлении туда направляется тот сотрудник полиции, который оказывается географически ближе, – как правило, это сотрудники наряда ППС. Именно они работают по горячим следам и либо задерживают, либо пытаются задержать преступника. Кроме того, в ходе осмотра места происшествия, при отсутствии дефицита кадров, сотрудники ППС привлекают к решению технических задач – охране места происшествия, поквартирному обходу²², осмотру прилегающих территорий и т. п. Если преступление совершается в общественном месте, именно сотрудники ППС обязаны пресечь его и, в случае наличия такой возможности, задержать подозреваемого. Однако на практике такая ситуация довольно редка. Наконец, существует также нечастая, но реальная ситуация, когда в ходе текущей работы или проверки документов сотрудники ППС выявляют и задерживают подозреваемого, находящегося в розыске. После окончания первого этапа

²¹ Протоколы будут составлены, если есть заявитель. Если нет (анонимный вызов), нужно найти двух свидетелей, что зачастую не очень просто.

²² Поквартирный (подомовой) обход – в профессиональном языке российской полиции последовательный обход жилых помещений в окрестностях места преступления с целью поиска потенциальных свидетелей преступления. Осуществляется, как правило, участковыми или оперативными работниками. Является одним из обязательных мероприятий в случае регистрации нераскрытого преступления.

Рисунок 1. Алгоритм работы патрульно-постовой службы полиции по типовому вызову



работы по проверке сообщения о преступлении им может быть поручена доставка подозреваемого или свидетеля к следователю, конвоирование задержанного, наведение справок и т. д.

Повседневная работа ППС в сельском районе, по сути, также сводится к реакции на вызовы в пределах райцентра и его ближайших окрестностей. В отдаленных селах и деревнях на вызов сначала направляется участковый (если вызов вообще проходит через дежурную часть, а не поступает непосредственно на телефон участкового, о чем см. выше) и затем, в случае необходимости, – следственно-оперативная группа.

В работе по вызовам есть еще одна важная особенность. В любом случае экипаж должен по возможности установить, кто его вызвал, и переписать данные этого человека. Иногда, как при ссоре в квартире, с этим не возникает сложностей, но в некоторых случаях это может отнимать до получаса времени. В отдельных регионах принято получать детальные объяснения от вызвавшего, которые он должен написать собственной рукой и заверить подписью. Именно это объяснение служит одним из важнейших подтверждений того, что вызов был реально обработан экипажем.

Когда вызовов нет, существует несколько категорий задач, которые экипаж решает в текущем режиме, двигаясь по маршруту патрулирования.

- Отработка поручений. Нередко заступающий наряд получает от других подразделений ряд заданий из разряда «заехать, осмотреть», «проверить поднадзорного в адресе» и т. п. Когда возникает пауза, эти задачи отрабатываются в первую очередь.
- Проверки. В зависимости от текущих кампаний, наряд может иметь план по проверкам личности и предметов. Так, например, летом в двух наблюдавшихся нами случаях это были велосипеды. В этом случае устанавливается и записывается личность гражданина, затем по телефону или рации проверяется номер вещи (велосипеда, телефона и т. д.), дежурный проверяет, есть ли вещь в базе, и сообщает наряду. По отзывам сотрудников, результативность таких проверок крайне невысока. Наши информанты не смогли вспомнить больше одного случая обнаружения украденного за сезон. При этом важно заметить, что, поскольку большинство граждан паспортов при себе не носит, полицейские обычно просят назвать ФИО, дату рождения и место проживания, после чего уточняют через дежурную часть, существует ли такой человек. Чтобы избежать возможного обмана, в некоторых случаях от сотрудников требуют детального описания внешнего вида гражданина, в отношении которого составляется протокол.
- Текущая работа. Связана с передвижением по маршруту, часто с особым вниманием к некоторым точкам, и пресечением в первую очередь распития алкоголя. В зависимости от загруженности, общего количества протоколов, составленных в этот день, и других обстоятельств сотрудники могут либо ограничиться простым предупреждением или призывом разойтись (исполнение тщательно контролируется), либо сразу составить протокол об административном правонарушении.
- В случае объявления по городу плана «Перехват» или любого другого особого плана сотрудники действуют по заранее известной схеме или по инструкциям из дежурной части. Такие внезапные объявления не воспринимаются как нечто особенное – они случаются несколько раз в неделю и воспринимаются как часть рутины. Интересно в этом плане лишь то, что оборудование для участия в плане «Перехват» в типовом полицейском автомобиле отсутствует или имеет очень низкое качество. Так, например, полицейские часто пользуются собственными бронежилетами и касками, поскольку даже если эти вещи и есть в стандартном наборе, то они не слишком удобны. Часто в машине отсутствует регулировочный жезл и в случае объявления плана «Перехват» его заменяет полицейская дубинка, обмотанная лейкопластырем.

В ходе типового рабочего дня обычный экипаж несколько раз проверяют: внешний вид, запах, ведение личных книжек, документы, которые были составлены в течение смены (чтобы пресекать или минимизировать практику «письма по памяти»). По итогам каждой проверки делается отметка в документах сотрудников и экипажа.

Заканчивается типовой день опять же разводом, сдачей оружия и спецсредств. Развод может быть организован разными способами: совмещаться с разводом заступающей смены, состоять из индивидуальных рапортов или сдачи документов дежурному начальству. При этом большая часть текущих документов сдается в дежурную часть в течение смены для приобщения к материалам и фиксации в КУСП. Однако экипаж, как правило, не привязан к конкретному отделу. Модель выделенных строевых подразделений позволяет гибко управлять количеством автопатрулей на территории того или иного отдела с учетом ситуации.

Как уже говорилось, сотрудники ППС могут привлекаться к любым проводимым кампаниям во время, свободное от работы в патрулях. Отметим, что в одном из наблюдаемых случаев за каждым строевым подразделением (взводом, отделением) был закреплен определенный район города, в котором сотрудники ППС, совместно с участковым, выполняли работу, которую обычно

делает, участковый и оперативный работник (обходы, беседы с поднадзорными и т. д.). По отзывам сотрудников, такая практика оказалась весьма успешной, поскольку это позволило разгрузить участковых, у которых появилось время для работы с бумагами.

Общение подразделений ППС с гражданами ограничено. В подавляющем большинстве случаев сотрудник ППС видит две категории граждан: нарушителей (за редким исключением это представители маргинальных слоев общества) и заявителей (тоже более чем в половине случаев представители маргинальных слоев). Если общение с первыми предполагает довольно много возможных вариантов взаимодействия, то со вторыми – практически только один: записать установочные данные, уточнить причину вызова, убедиться, что проблема решена. Такие форматы коммуникации не предполагают близкого знакомства с потребностями и ожиданиями добропорядочных граждан. Нередкая одна экипаж каждую смену работает на новом маршруте, что также не способствует установлению контакта с гражданами. Обращения к полиции на улице в России не являются широко распространенной практикой. Те немногочисленные полицейские, которые имели опыт совместной работы с дружинниками, воспринимали их в качестве обузы, в редких случаях как собеседников, но никогда в качестве реальной помощи.

Сложности и проблемы

Принципиальные сложности в работе патрульно-постовой службы полиции в России не являются чем-то специфичным и как две капли воды похожи на проблемы аналогичных служб в мире. Ключевой из них является отрыв от местного населения. Сотрудник ППС регулярно контактирует только с представителями маргинального слоя, с лицами, склонными к регулярным правонарушениям, и его опыт (а значит, и навыки) работы с другими слоями населения крайне мал. Эта проблема в разных полицейских системах решается по-разному. Самым распространенным вариантом решения является фактический отказ от этой службы как отдельной. Службу в качестве сотрудников патрулей несут практически все униформированные сотрудники полиции (сотрудники, регулярно носящие полицейскую форму) по несколько месяцев в году.

Кроме проблем, связанных с требующим серьезных капитальных вложений техническим оснащением (количество и качество транспорта и помещений), можно отметить следующие:

- Необходимость связываться с дежурной частью для получения любой информации из баз данных (по административным правонарушениям, по паспортам и т. д.). Существующие технические решения фактически не работают.
- Большое количество времени, которое тратится на ожидание, откровенно лишние мероприятия (избыточная длительность разводов, строевая подготовка и т. п.), в целом – избыточная военизация службы.
- Перегрузка непрофильными и формальными задачами (например, проверка «номерных вещей», заполнение отчетной документации и рапортов по каждому действию, случающееся периодически привлечение к оперативной работе).
- Частое привлечение к явно неэффективным кампаниям, таким как поголовные проверки всех торговых учреждений или фиксация номеров велосипедов.
- Часто неоптимальный график работы, который порождает большое количество времени бездействия, и одновременно дефицит сотрудников в наиболее «сложное» время суток.

1.5 Управление вневедомственной охраны (ОВО)

Вневедомственная охрана была создана в 1952 г. для охраны хозяйственных объектов независимо от их ведомственного подчинения. Создание вневедомственной охраны способствовало централизации управления и позволило снизить финансовую нагрузку на предприятия, которые

до того были вынуждены содержать собственную службу сторожей и охранников. В то время, когда все промышленные предприятия являлись социалистической собственностью, а управление было высокоцентрализованным, создание вневедомственной охраны явилось той управленческой инновацией, которая позволила организовать эффективное использование технических средств и людских ресурсов для охраны предприятий и учреждений, а с конца 1960-х — и для охраны собственности граждан.

Численность, структура и отчетность типичного УВО

Управление вневедомственной охраны по субъекту федерации включает в себя несколько филиалов. В крупных городах это могут быть полки или отдельные батальоны. В районных центрах это отделы вневедомственной охраны (в некоторых случаях межрайонные отделы вневедомственной охраны).

ОВО на уровне субъекта федерации включает обычно батальон (который может делиться на две роты — патрулирования и охраны стационарных объектов) и районные (межрайонные) отделения полиции вневедомственной охраны.

В отдел вневедомственной охраны на уровне субъекта федерации входят: технический отдел, который включает в себя начальника, двух инженеров и двух инспекторов, проверяющих техническое состояние объектов; отдел кадров, который состоит из начальника, старшего инспектора, старшего специалиста, инструкторов по спорту, по боевой и служебной подготовке, психолога. Работу центрального пульта охраны (ПЦО) обеспечивают начальник, пять дежурных и пять помощников дежурных, а также главный специалист, который отвечает за работу пульта, и два инспектора; также работает финансово-экономический отдел, юристы, инспекторы, ответственные за заключение договоров, в обязанности которых входит выезд на объекты, контроль их технического состояния и оценка возможности взять их под охрану.

В типичном случае отделение вневедомственной охраны в муниципальном районе с населением около 25 тыс. человек имеет в штате 14–20 человек (в одном случае — 14, в другом 18, но в обоих недокомплект). В структуре отделения семеро являются аттестованными штатными полицейскими (шестеро патрульных плюс начальник), водители (тоже полицейские), работают также вольнонаемные служащие: операторы (4 человека), 2 бухгалтера, делопроизводитель, монтажеры.

За последние годы численность сотрудников ОВО сократилась, прежде всего, за счет уменьшения постовой охраны. Раньше в банках и других госучреждениях стояли посты, сейчас пост стоит только в филиале ЦБ. Развивается техническое обеспечение, сигнализация: сегодня вместо проводного телефона для связи с пультом охраны используются технологии GPRS и GPS.

Поступление в ОВО означает карьерное продвижение преимущественно в рамках этого подразделения.

То есть в нашем подразделении нет тех людей, которые бы пришли из другого подразделения. То есть мы их воспитываем, как бы сказать, своими руками, то есть они приходят с сержантской должности.

Есть конкурс на вакантные места, далеко не каждый проходит проверку и медицинскую комиссию. Особенно сложно, как и везде, нанимать водителей-полицейских, потому что практически не бывает водителей, не совершивших какое-нибудь административное правонарушение ПДД.

Районные отделения ОВО находятся в двойном подчинении. Они подчиняются и начальнику полиции города или района, и начальнику управления вневедомственной охраны, расположенного в региональном центре. То же самое в отношении города и области.

Мы сейчас отчитываемся, то есть, в принципе, они документы одного и того же характера, но просто они под разными фабулами и направлениями, то есть в УВД города и области, то есть делаем двойную работу. Каждый документ, он может быть в городском управлении быть один и тот же, может в себя включать какие-то дополнительные аспекты. То есть вроде то же самое, но надо еще добавлять (информации. – Прим. авт.), и все это получается достаточно много.

Патрули ОВО во время дежурства также имеют двойное подчинение. С одной стороны, они входят в единый план дислокации наружных служб, управление которыми осуществляет ответственный дежурный (см. раздел про дежурную часть выше). С другой стороны, при каждом отделе вневедомственной охраны есть своя собственная дежурная часть, контролирующая пульт, организующая вызов на сработавшую сигнализацию и координирующая деятельность «свободных патрулей». В крупных городах – это полноценная дежурная часть: 1–2 дежурных, работающих посменно, полностью отвечающие за патрули и посты ОВО. Именно здесь сотрудники вневедомственной охраны заступают на службу, вооружаются, дежурные контролируют распорядок работы и отпускают на обед. В небольших городах и районных центрах в ДЧ при ОВО обычно находится один сотрудник, следящий за пультом и связывающийся с нарядом по радиации или по телефону. Подчинение наряда в значительно большей степени отдано дежурному при отделе полиции.

В силу двойного подчинения автоэкипажи (группы задержания) ОВО, хотя и входят в систему единой дислокации городов, комплектуются и распределяются посменно в отделе вневедомственной охраны. Поэтому характер и режим их работы может существенно отличаться от сотрудников ППС в том же населенном пункте. Кроме того, наблюдается значительная вариативность и в сменном режиме работы, определяемая местными традициями. В некоторых городах водители работают по 12 часов сутки через двое. Сотрудник группы задержания работает 24 часа. Таким образом, в сутки выходит три человека: два сменных водителя и старший группы задержания. Возможна ситуация, когда и водитель, и старший экипажа работают по 12 часов сутки через двое. При нехватке людей²³/автотранспорта в небольших городах практикуются смешанные патрули ОВО и ППС.

Ежедневно сотрудник наряда (поста ОВО) пишет рапорт командиру батальона, где описывает то, что было сделано за смену, начиная с инструктажа и заканчивая окончанием смены. В рапорте прописываются все разбирательства, срабатывание сигнализации, задержания (если были). В рапорте отражаются также остановки на маршруте, связанные с охраной объекта.

В некоторых случаях сотрудники ОВО могут попросить поставить штамп в дежурной части отдела полиции на рапорт о доставке гражданина в ОВО. Такие рапорты штампуются с тем, чтобы не было проблем при последующем разбирательстве и проведении проверок.

Типовой день и обязанности

Основная задача автоэкипажей ОВО – патрулирование территории, на которой находятся объекты охраны. В соответствии с этим и разбивается территория района (в связи с тем, что количество патрулей ОВО меньше, чем патрулей ППС, районы патрулирования значительно больше). В состав экипажа входят два сотрудника – водитель и старший по экипажу. Автомобили у ОВО отличаются от патрульных машин – в большинстве случаев это не вездеходы УАЗ, а легковые автомобили (обычно «Лады», в крупных и столичных городах 14-ой модели). Работа патрулей ОВО, так же как и ППС, организована по заранее согласованному маршруту. В ходе движения по этому маршруту

²³ В связи с вакансиями, отпусками или командировками.

приоритетной задачей, которую решают наряды ОВО, является выезд на объект, поставленный на охрану, если там сработала сигнализация и, соответственно, поступил вызов дежурной части ОВО. На такие вызовы наряд выезжает в соответствующей экипировке – каске и бронежилете. Вторым по приоритетности является обработка вызовов, полученных общей дежурной частью города или района. По таким вызовам наряды ОВО работают как все остальные патрульные. Их задача – приехать на место, разобраться, собрать материалы, оформить протокол и доставить граждан в отдел полиции, если это необходимо. Одновременно перед ними ставятся задачи по охране общественного порядка, в частности, задержание нарушителей и оформление протоколов на мелкие хищения из супермаркетов. Еще одна из задач – обеспечение порядка на улице. Если в ходе патрулирования обнаруживается нарушение общественного порядка и нет ни одной более срочной задачи, то разрешение конфликта ложится на плечи наряда ОВО.

Когда поступает сообщение дежурной части ОВО, то есть срабатывает сигнализация, чаще всего именно они первыми и приезжают на место происшествия. Если рядом нет ни одного подразделения ОВО, то ДЧ ОВО может связаться с ДЧ города/района и попросить направить туда наряд ППС. Но по умолчанию после такой «сработки» именно ОВО обеспечивают охрану места происшествия и ждут, когда подъедет следственно-оперативная группа. При этом во многих регионах их широко привлекают и к работе по вызовам, формально к их компетенции не относящимся, рассматривая ОВО практически как дополнительные наряды ППС. Особенно это характерно для относительно небольших городов и районов, где охраняемых объектов немного, а преступность слабо связана с проникновением на такие объекты. (При этом внутри ОВО существует устойчивый миф [имеющий под собой некоторые основания в отдельных городах], что все серьезные задачи по охране общественного порядка решаются именно ими. *«Собственно говоря, мы самое боеспособное подразделение. И охрана общественного порядка, она, фактически, на нас»*). Ведущим заданием остается выезд на объекты, поставленные на охрану, если там срабатывает сигнализация, и обработка вызовов своей дежурной части, но иногда задания по обычному патрулированию конфликтуют с приоритетной задачей, например, когда наряд ОВО находится на разборе бытового конфликта и одновременно поступает вызов по поводу сработавшей сигнализации. В этом случае трудно уложиться в нормативные 4–5 минут, полагающиеся на то, чтобы доехать до объекта охраны.

Раскрытия преступлений (по словам информанта) не требуются, так же обстоят дела с составлением административных протоколов. *«У нас задача такая – ездить по маршруту. Надо составлять протоколы, если видим»*. Число составленных административных протоколов, как и число раскрытых преступлений, не является обязательным отчетным показателем, но поощряется наличие и того, и другого.

Специфика служб ОВО заключается в том, что они осуществляют охрану по договорам, поэтому они в большей степени настроены на клиент-ориентированную работу, чем другие подразделения. Кроме того, им больше приходится общаться со средним классом (обычными гражданами). С администрацией области контакты выстраиваются таким образом, чтобы получить как можно больше объектов под охрану. Поскольку количество постов сейчас значительно сократилось, то работа выстраивается так, чтобы улучшить охрану: поставить камеры видеонаблюдения, оборудовать учреждения тревожными кнопками.

Кроме того, часть государственных учреждений подлежит обязательной охране: там выставляются посты для обеспечения пропускного режима.

Проверки силами УВД по субъекту федерации осуществляются ежемесячно.

Глава 2. Административные службы

2.1 Отдел исполнения административного законодательства (ИАЗ)

Отдел ИАЗ одно из самых невидимых простому гражданину подразделений МВД. Однако именно здесь аккумулируется, фильтруется и отслеживается вся практика по административному преследованию населения и организаций. Как уже было показано, административная практика (читай: фиксация и юридическое оформление того или иного проступка или бездеятельности человека в качестве административного правонарушения) является одним из ключевых продуктов деятельности каждого подразделения, занимающегося общественной безопасностью. Административное законодательство используют все сотрудники полиции, будь то патрульные, участковые или инспектора ПДН. Количество составленных протоколов по тем или иным правонарушениям является одним из основных показателей, по которым оценивают работу названных подразделений, а взыскиваемость штрафов – всего отдела полиции. Подразделение ИАЗ становится в этих условиях важным звеном в дальнейшем движении документации и материалов по составленным административным протоколам.

Структура и подчиненность

Отдел ИАЗ – один из самых нестабильных в структуре МВД. Так, в 1999 г. в МВД в целом и, соответственно, при каждом территориальном отделе милиции были созданы подразделения, занимающиеся «борьбой с правонарушениями в сфере потребительского рынка» (БППР). Их деятельность включала не только уголовную практику по экономическим преступлениям, но состояла также в административном расследовании правонарушений в сфере торговли (контрафакт в торговле, подделка алкоголь- и спиртосодержащей продукции и продовольствия), контролировались также незаконные пункты приема черного и цветного металла. В середине 2000-х гг. эти отделы были совмещены с отделами ИАЗ в одно структурное подразделение. В ходе реформы 2011–2012 гг. именно этот объединенный отдел был значительно сокращен: на уровне территориальных отделов полиции сокращены группы, занимающиеся административным преследованием правонарушений в сфере торговли (они остались лишь небольшими группами в рамках отделов ИАЗ в городских и областных управлениях).

Структурная организация отдела ИАЗ сегодня существенно различается. В городах, где действуют городские УВД, при территориальных отделах работает лишь 1 сотрудник, который осуществляет задачу первичной проверки протоколов и материалов к ним и передачу их в отдел ИАЗ городского уровня. Собственно ведение базы данных, учет этих протоколов происходят уже на уровне городского УВД. Здесь также созданы небольшие группы (до 3 человек), занимающиеся выявлением крупных правонарушений в сфере потребительского рынка. Типовая структура отдела ИАЗ (в городе с населением 300 тыс.) будет следующая: один руководитель отдела при городском отделе, его заместитель (обычно возглавляющий группу по потребительскому рынку), до 15 человек работников, включая единичных сотрудников, работающих в территориальных отделах, и 2–3 специалиста, объединенных в группу по потребительскому рынку. В некоторых случаях удастся организовать 1–2 должности вольнонаемных учетчиков. Последние не принимают решений и заняты технической работой – подшивают дела в архив, вводят базу, отслеживают сроки.

В небольших городах и районных центрах (20–60 тыс. населения), где отделы ИАЗ представлены всего одним или двумя сотрудниками, вся работа по административной практике ложится на них, при этом, как правило, отсутствует вольнонаемный персонал для помощи в технической работе.

Внутри системы МВД это подразделение воспринимается как сугубо женское, поскольку работа в нем связана с большим бумагооборотом и заполнением баз данных. Мужчины, если и работают в этой службе, то в группах, занимающихся административными расследованиями в сфере потребительского рынка.

Повседневная работа

Главное содержание работы сотрудника отдела ИАЗ – это контроль за правильностью заполнения административного протокола, оформление дела и отслеживание его движения дальше. Доминирующий поток протоколов приходит от «земельных» служб, осуществляющих охрану общественного порядка, прежде всего ППС/ОВО и УУП/ПДН, за исключением нарушений, фиксируемых ГИБДД (здесь имеется отдельный учет административной практики). При этом административная практика делится на ту, которая связана с федеральным КоАП, и ту, что осуществляется в соответствии с законодательством субъектового уровня²⁴. Так, например, в среднем в городе с населением около 300 тыс. человек по КоАП РФ оформляется и проходит сквозь службу ИАЗ чуть более 3 тыс. протоколов в месяц. По областному административному законодательству сотрудники полиции отслеживают порядка 1200 протоколов, причем практически все из них оформляются нарядами ППС, УУП, ПДН:

- более 600 – это нарушения установленного для несовершеннолетних комендантского часа (с 22:00–23:00 до 07:00), нахождение на улицах без сопровождения родителей (протокол оформляется на родителей);
- более 500 – это протоколы на шум с 22:00 до 07:00;
- единицы приходятся на нарушения правил торговли или содержания животных.

Не каждый сотрудник наружной службы имеет право заполнять протокол по тому или иному правонарушению. Обычно патрульные самостоятельно оформляют лишь нахождение в пьяном виде, курение в общественном месте и шум после 22:00. В подавляющем большинстве случаев они доставляют нарушителя в отдел полиции или дожидаются участкового, потому что среди всех подразделений есть всего три субъекта, которые имеют право заполнять протоколы по всем административным правонарушениям: сотрудники дежурных частей (дежурный по разбору), участковые уполномоченные и сотрудники ИАЗ.

Итак, протокол составлен. Следующее действие – проверить его на правильность заполнения. Этим занимается сотрудник ИАЗ при отделе. Иногда полицейские сдают ему протокол и материалы напрямую (например, участковые), иногда отдают документы вместе с рапортом руководителю подразделения (ППС, ОВО), тот осуществляет первичную проверку и сдает их в отдел ИАЗ.

Сотрудники ИАЗ проверяют не только правильность заполнения бланка, но также наличие документов в материале дела, подтверждающих и доказывающих правонарушение. Эти требования очень изменчивы и отличаются в различных регионах. Например, для подтверждения распития в общественном месте где-то достаточно лишь рапорта ППС, а в других случаях необходимы свидетельские показания или заявление того, кто вызвал наряд. При проверке законности составления протокола и сотрудники ИАЗ, и проверяющая их прокуратура руководствуются следующим: 1) правильность заполнения реквизитов, 2) правомочность должностного лица на составление протокола, 3) наличие подкрепляющих материалов, полный перечень которых по каждому типу правонарушения нигде нормативно не закреплен. В конечном счете достаточность материалов определяется требованиями прокуратуры.

После проверки протокола и введения его в базу (см. ниже) происходит подготовка материала для вынесения постановления. В зависимости от характера правонарушения постановления выносятся: 1) участковые или сотрудники ИАЗ, 2) начальники территориального отдела (районного или городского), 3) комиссии по административным правонарушениям при администрации

²⁴ На момент проведения исследования (лето 2014 года) работа по региональному административному законодательству в одном из регионов была практически приостановлена. К концу 2014 года МВД РФ практически во всех регионах страны отказалось осуществлять административное преследование по региональному законодательству и инициировало незавершенный (на момент публикации отчета осенью 2015 года) процесс заключения соглашений с субъектами РФ (см. ниже).

(включая комиссию по делам несовершеннолетних) 4) районный и мировой суды, 5) арбитражный суд. Компетенция тех или иных субъектов вынесения решения постоянно меняется, и именно на сотрудниках ИАЗ лежит ответственность по отслеживанию нововведений и доведении их до всех подразделений.

В любом случае документацию к таким административным делам (вне зависимости от уровня рассмотрения) готовят в отделе ИАЗ. А это подготовка постановлений (вручную или автоматически из базы); распечатка квитанций (обычно автоматизирована); для судебных определений заполняется вручную маленький бланк в двух экземплярах; также в суды к материалам дела оформляется сопроводительное письмо; готовится и отправляется заказным письмом с уведомлением повестка правонарушителю; дополнительно к почтовому уведомлению оформляется и прикладывается к материалам дела телефонограмма об информировании правонарушителя о дате, времени и месте рассмотрения (ведется отдельный журнал телефонограмм). Сотрудники ИАЗ также отслеживают и дальнейшую судьбу протокола и материала уже после рассмотрения (на комиссии или в суде) – отправку постановления и ожидание обжалования, дальше по базам отслеживается срок уплаты штрафа. Если таковой не поступает, то сотрудники ИАЗ составляют новый протокол по ст. 20.25 КоАП РФ, снова запускают практически весь цикл – от внесения протокола в базу данных и уведомления правонарушителя о сроках и условиях рассмотрения этого протокола до подготовки постановления. Если гражданин не явился на комиссию или в отдел ИАЗ, то постановление отправляется в службу судебных приставов и одновременно в службу УУП и ППС передается информация с внесением в базу розыска для задержания и доставления в ДЧ. Интересно, что если из службы судебных приставов приходит акт о невозможности выплаты штрафа, то постановление о прекращении административного дела снова выносит сотрудник ИАЗ (с фиксацией и в журналах, и в базе). Если же гражданин пришел на рассмотрение, но просит об отсрочке или рассрочке выплаты штрафа, то оформление такого дела включает в себя принятие заявления, вынесение определения и постановления о таких формах уплаты.

Вторым направлением деятельности отдела ИАЗ является самостоятельное выявление правонарушений. Сотрудники отдела привлекаются в ведомственные и межведомственные кампании и операции: по контролю за оборотом алкогольной продукции, по пресечению нелегального игрового бизнеса, по продаже алкоголя после 22:00 и прочие. Нередко это сложные дела, рассматриваемые на уровне арбитражных судов и требующие больших временных и людских ресурсов по расследованию и оформлению. Например, фиксация продажи контрафактной продукции в торговых точках или поддельной алкогольной продукции предполагает единовременное (то есть в течение одного дня, читай: ночи) описание каждой единицы товара – а это время и силы не только сотрудников ИАЗ, но и группы участковых.

Поэтому одна из основных проблем – это нехватка времени именно на расследование и полноценную работу в рейдах. Здесь нужно отметить, что, хотя сотрудники ИАЗ формально относятся к службе охраны общественного порядка, им обычно не выплачиваются доплаты за сложность и сверхурочные. При этом на деле их рабочий день ненормирован.

Отдел ИАЗ – это, по сути, небольшой статистический информационный центр отдела полиции по административной практике. Поэтому им приходится реагировать на нужды других подразделений или даже ведомств (СК, прокуратуры, судов). Например, они готовят справки и характеристики для отделов кадров о совершении кандидатами на ту или иную должность административных правонарушений. Отдельное направление здесь – это работа со службой исполнения наказаний, призванной отслеживать поведение условно осужденных или освободившихся досрочно. Иногда судом вменяется особым условием нахождения на свободе отсутствие правонарушений. Отдел ИАЗ ежемесячно информирует представителей УФСИН о правонарушителях.

Если в отделе полиции нет дежурного по разбору (малый город, райцентр), то задача составления протоколов задержания и ведения базы задержанных также ложится на плечи сотрудников ИАЗ (напомним, это 1–2 человека).

Сотрудники этого подразделения – важнейший информационный ресурс в каждом отделе полиции. Именно они доносят до других все изменения как в административной практике, так и в законодательстве (не только в административном, но и в затрагивающих различные аспекты контроля за населением, например миграционном), выступают с лекциями и разъяснениями на рядам наружных служб или на собрании участковых.

Базы данных, заполнение бумаг и отчетность

Ведение базы административных правонарушений (АПБ) – неотъемлемая часть работы по проверке протокола и материалов к нему. В различных регионах, в зависимости от эффективности субъектового информационно-вычислительного центра (ИВЦ), работа с базами устроена по-разному. В одних базы данных взаимосвязаны между собой в других – нет, а это значительно увеличивает или снижает нагрузку на пользователя. Итак, в целом сотрудник ИАЗ заносит информацию из протокола в три различные системы учета: систему учета протоколов, систему учета правонарушений (собственно АПБ), систему учета лиц, совершивших правонарушения.

В одном из исследуемых регионов все три системы учета были разнесены по разным базам, при этом возможности автоматически подгрузить, например, по номеру протокола или по фамилии уже введенную информацию не было. В результате сотрудник вводил повторяющуюся информацию (например, номер протокола, ФИО, паспортные данные, место и обстоятельства совершения и прочее) дважды, а то и трижды. В другом регионе эти системы учета были связаны, то есть пользователь практически работал с одной базой или ему несложно было переходить из одной в другую. В целом, внимательный ввод одного протокола в базы может занять до 20–25 минут времени, особенно при несогласованном вводе в разные базы. По ходу движения протокола сотрудник неоднократно возвращается в базу, чтобы добавить сведения, например, о принятом решении или о выплаченном штрафе. Так база становится средством для мониторинга сроков, исходов по административной практике.

Важно отметить, что сотрудники ИАЗ вводят протоколы не только от подразделений охраны общественного порядка, но также и от других ведомств (за исключением, как уже упоминалось, ГИБДД). Например, сотрудники ФМС сами не могут вводить протоколы, так как не имеют полноценного доступа к АПБ. Поэтому все их протоколы, например за нарушение паспортно-визового режима (ст. 18 КоАП РФ), вводят сотрудники ИАЗ на местах.

Каждое административное дело вместе с протоколом хранится в архиве в течение 5 лет (ранее 3 года). Организация этого хранения – также забота сотрудников этой службы: они подшивают дело, вручную формируют опись документов, находящихся в нем, ведут журналы передачи дел в архив.

Несмотря на ведение баз, сотрудники ИАЗ дублируют практически каждый свой шаг в бумажной отчетности.

Например, раздаваемые в другие подразделения под подпись протоколы вносятся и в соответствующую электронную базу, и в журнал учета выданных протоколов. Кроме того, в самих подразделениях тоже ведутся бумажные ведомости выдачи протоколов конкретным сотрудникам, регулярно вводимые в базы и проверяемые сотрудниками ИАЗ на предмет потерь или незаконного использования протокола. Несмотря на то что областные контролеры проводят проверку по электронной базе, на местах ведение бумажных форм отчетности строго соблюдается и контролируется.

Также поступают и в отношении учета оплаченных штрафов. Не везде есть соответствующая база, позволяющая произвести выгрузку поступивших штрафов по КБК автоматически. В таких регионах сотрудники ИАЗ ведут реестры наложенных и оплаченных штрафов вручную.

Как уже отмечалось, отдел ИАЗ сам является субъектом, контролирующим деятельность других подразделений. Результатом деятельности этого подразделения по оформлению документации является обширная база данных, позволяющая производить проверки не только отделов ИАЗ, но и в целом территориальных органов.

Они (московская проверка. – Прим. авт.) обращают внимание на... многократное привлечение граждан... к административной ответственности за одни и те же правонарушения. То есть там привлекали, бывало, до 120 раз. И граждане практически не несли никакого наказания административного. Вот такие факты были выявлены, по-моему, в... (называет другой регион. – Прим. авт.). То есть вымышленные – невымышленные... мертвецы – не мертвецы.

Начальник отдела ИАЗ УМВД по области

Сотрудников ИАЗ, в свою очередь, оценивают по двум основным направлениям деятельности: качество административной практики в отделе полиции и ее экономическая целесообразность.

Первое, что проверяется, – это ведение всех журналов и в целом документации. Это основной показатель качества работы ИАЗ. При этом отмечается, что с каждым годом число документации растет. Например, серьезный внутренний контроль проводится по учету бланков протоколов, которые раньше не были бланками строгой отчетности.

Второй критерий – это оценка прокуратурой административных протоколов и выявленных нарушений в их заполнении. Критерии оценки здесь очень строгие и воспринимаются сотрудниками ИАЗ как несправедливые. По нормативам в год сотрудник ИАЗ должен контролировать порядка 2,5 тыс. протоколов. На деле на каждого приходится от 4 до 6 тыс. в год. При этом негативным показателем считается прекращение прокуратурой одного из 10 тыс. административных дел. Получается, что по нормативам инспектор должен работать без единой ошибки четыре года, а на деле – два.

...Смущает пункт – это протесты прокуратуры... А если у тебя есть одна прекращёнка на десять тысяч материалов, это тебе уже неуд – всему подразделению. Это неуд. Твоя работа подразделения принята неудовлетворительно, то есть вот это все из-за одного...

ИАЗ, отдел полиции, малый город

Третий критерий оценки работы подразделения – это взыскиваемость штрафов. Здесь оценивается, насколько скрупулезно сотрудники подразделения отслеживают сроки оплаченных штрафов и какова их активность по составлению протоколов по ст. 20.25 КоАП РФ.

Проблемы в работе подразделения

Описанные выше проблемы ИАЗ как подразделения проистекают из двух основных причин.

Во-первых, зарегулированность конкретных практик работы внутренними правилами и требованиями руководства приводят к колоссальному количеству отчетной документации для оформления простых и каждодневных действий сотрудников. При этом усиливающийся контроль (как со стороны руководства городского или областного уровня министерства, так и со стороны прокуратуры) означает на практике увеличение именно бумажной работы, а не изменение содержания деятельности полицейских. Это применимо к подразделению ИАЗ, так как сотрудники здесь сталкиваются с практически постоянно меняющимися и ужесточающимися правилами контроля. Поскольку количество административных дел и их качество (которое оценивается по исходам, взыскиваемости штрафов и отсутствию протестов прокуратуры) являются ключевыми показателями внутренней

оценки не только ИАЗ, но и всех других подразделений отдела полиции, на эту службу падают основные задачи по низовому контролю работы других полицейских. Кроме того, она играет ключевую роль в обеспечении всех мер по повышению эффективности административной практики. На деле это означает умножение бумажной работы по отчетности и сопровождению дела.

Во-вторых, существует проблема совмещения в одних руках двух разных по своему содержанию и очень трудозатратных целей:

- проверка и ведение документации, включая электронные базы, по практически всем подразделениям МВД (исключая ГИБДД) и другим службам (ФМС);
- инициативная деятельность по выявлению и раскрытию правонарушений.

При этом первая задача усложняется как минимум двойным сопровождением (на бумаге и в электронной форме) одного и того же содержания, а в ситуации несовершенства электронных форм учета (баз) дублирование происходит дважды или трижды и на этапе ввода информации. По сути, сотрудники этого подразделения полиции, не всегда имея в качестве помощников вольнонаемный персонал, выполняют неквалифицированную работу по заполнению бумаг и ведению электронных баз. При этом они же наделены и непрофильными функциями. Понятно, что вторая задача, в силу чрезвычайной значимости первой, обычно выполняется по остаточному принципу или перекладывается на другие подразделения. Даже в тех случаях, когда активный инспектор ИАЗ выезжает в рейд, он редко делает это в одиночку или с коллегами из своего подразделения. Обычно в зависимости от тематики рейда привлекаются сотрудники других «земельных» служб. Там, где служба ИАЗ перегружена работой (например, много времени тратится на работу с базами), сотрудники этого подразделения практически не уделяют внимания задачам самостоятельного выявления правонарушений.

2.2 Подразделения лицензионно-разрешительной работы

В компетенцию подразделений лицензионно-разрешительной работы (ЛРР) в структуре МВД входит осуществление контроля за оборотом гражданского, служебного оружия и патронов к нему, а также частной детективной и охранной деятельностью. В Министерстве внутренних дел РФ за это направление отвечает Управление по организации лицензионно-разрешительной работы. На уровне регионов образованы Центры ЛРР, являющиеся структурными подразделениями региональных управлений МВД. Задачи Центров ЛРР в основном носят организационно-управленческий характер. Основная нагрузка по осуществлению функций контроля за оборотом гражданского, служебного оружия и патронов к нему (далее сокращенно – оборотом оружия), а также частной детективной и охранной деятельностью (далее – деятельностью ЧОПов) ложится на территориальные подразделения²⁵ – отделы ЛРР в структуре городских управлений МВД и отделы (группы, направления) ЛРР отделов МВД районного уровня.

Особенностью подразделений ЛРР, по сравнению с другими подразделениями, осуществляющими охрану общественного порядка, является то, что они предоставляют государственные услуги²⁶. К видам государственных услуг, за которыми могут обращаться граждане РФ²⁷, относится получение лицензий на приобретение оружия с нарезным стволом (в том числе спортивного),

²⁵ Также на линейные подразделения – отделы ЛРР линейных отделов МВД на транспорте. Основными задачами групп ЛРР ЛО МВД на транспорте является осуществление контроля за оборотом служебного оружия и патронов к нему юридическими лицами с особыми уставными задачами. Далее речь пойдет преимущественно о территориальных подразделениях МВД.

²⁶ Помимо подразделений ЛРР в системе МВД государственные услуги также оказывают Информационный центр и ГИБДД.

²⁷ Иностранцы также могут обратиться за лицензией на приобретение оружия и за разрешением на право хранения и ношения, но это возможно только через УООР ГУОООП МВД России.

гладкоствольного оружия, оружия ограниченного поражения («травматы»), на приобретение газовых пистолетов и сигнального оружия, получение разрешений на их хранение и ношений, на хранение и ношение наградного оружия, на ввоз и вывоз из РФ оружия и патронов, их транспортирования, а также на переоформление обозначенных лицензий и продление срока действия разрешений. Сфера государственных услуг охватывает также проверку знаний правил безопасного обращения с оружием у граждан РФ. Также граждане РФ могут обратиться в подразделения ЛПР по месту жительства или нахождения лицензионного дела охранного предприятия за получением удостоверения (и его последующим продлением) частного охранника. Помимо выдачи и продления таких удостоверений, сотрудники подразделений ЛПР должны участвовать в приеме квалификационного экзамена у граждан РФ, прошедших обучение по программе профессиональной подготовки частных охранников. За получением всех этих видов услуг (кроме выдачи лицензии на приобретение и разрешения на хранение и ношение нарезного оружия, которые рядовой гражданин может получить только после 5 лет владения гладкоствольным оружием) можно обратиться в территориальные подразделения ЛПР.

Юридические лица могут обратиться в центры ЛПР и их территориальные подразделения за получением лицензий на приобретение оружия и патронов, их хранение, использование и транспортировку, хранение и использование на стрелковом объекте. Отдельно юридические лица, занимающиеся торговлей оружием и патронами, обращаются за разрешением на их хранение; юридические лица, являющиеся перевозчиками, – за разрешением на перевозку оружия и патронов. Также юридические лица могут получить государственную услугу в Центрах ЛПР по оформлению лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность.

Помимо выдачи лицензий, разрешений, их переоформления и продления подразделения ЛПР обязаны следить за соблюдением правил хранения и ношения оружия их законными владельцами, а также за исполнением лицензионных требований, предъявляемых к деятельности ЧОПов. В сферу деятельности подразделений ЛПР входит также учет оружия и их владельцев, охранников, ЧОПов и взятых ими под охрану объектов.

Основную работу по взаимодействию с гражданами выполняют именно **территориальные подразделения ЛПР** – отделения ЛПР городских управлений МВД и группы, направления ЛПР отделов МВД районного уровня. Можно выделить два направления взаимодействия инспекторов ЛПР с гражданскими лицами: а) по линии оборота гражданского оружия и регистрации его владельцев, б) по линии деятельности охранных предприятий. В отделах МВД районного уровня, обслуживающих небольшие территории с населением 20–50 тыс. человек, за оба направления работы чаще всего отвечает один инспектор. На административном участке такого сотрудника фактически находится 900–1300 граждан с оружием. В небольших городах, как правило, один местный ЧОП с 50 охранниками, остальные ЧОПы могут осуществлять свою деятельность на подведомственной территории, но обычно имеют регистрацию и головной офис в центре региона. Количество охранников, ЧОПов и охраняемых объектов может сильно варьироваться в зависимости от экономического развития района.

В территориальных подразделениях МВД, обслуживающих более населенные территории, может образовываться отделение ЛПР, состоящее из 4–8 человек, или группа ЛПР, насчитывающая 2–3 сотрудника. Административные участки в крупных городах на одного сотрудника насчитывают примерно 1500–1800 человек с оружием. В крупном городе с населением 200–300 тыс. человек может быть 50–70 охранных предприятий²⁸, из них четверть – с ГБР (группы быстрого реагирования). В отделениях ЛПР или группах ЛПР, в которых трудится более двух сотрудников, происходит разделение по направлениям: а) учет физических лиц – владельцев гражданского оружия и учет самого оружия, б) взаимодействие с ЧОПами и их контроль.

²⁸ Несколько лет назад количество охранных предприятий сократилось примерно вдвое, поскольку минимальный уставной капитал для юридических лиц, занимающихся охранной деятельностью, был значительно увеличен.

Вышестоящим руководством для сотрудников территориальных подразделений ЛПП являются заместитель начальника отдела по ООП, начальник отдела (территориальная подчиненность) и должностные лица регионального Центра ЛПП (линейная), где 6–9 сотрудников распределены по районам региона. Как правило, сотрудники территориального подразделения ЛПП видят одного куратора из Центра, который «*периодически приезжает, проверяет и прорабатывает*» (старший инспектор ЛПП, малый город, жен.).

Инспектор ЛПП, осуществляющий учет владельцев гражданского оружия и патронов, проверяет комплект документов о выдаче лицензии на приобретение оружия и патронов (лицензия действует 6 месяцев), принимает документы и выдает задание участковому на первичную проверку через начальника участковых.

Проверку до выдачи лицензии осуществляет участковый в течение месяца со дня обращения гражданина в подразделение ЛПП за выдачей лицензии. Участковый проверяет соблюдение кандидатом на владение оружием условий для обеспечения сохранности приобретаемого оружия по месту жительства – наличие металлического сейфа по стандартам (должен быть обязательно закреплен), наличие замков.

Далее инспектор ЛПП выдает заявителю лицензию на приобретение оружия. Ставит на учет оружие после его приобретения заявителем и подает последним об этом сведений в соответствующее подразделение ЛПП. В течение двух недель инспектор выдает разрешение на хранение и/или ношение оружия. Разрешение действует 5 лет. Здесь отдельно стоит упомянуть перерегистрацию разрешений по истечении сроков действия. По словам старшего инспектора, это началось с «90-какого-то» года – массовая перерегистрация каждые 5 лет: «...Две тысячи четырнадцатый год – как раз вот этот пятилетний отрезок – в который больше всего будет перерегистраций. Сейчас по сравнению с две тысячи тринадцатым годом уже почти в 2 раза больше принято заявлений»

Старший инспектор ЛПП, малый город, жен.

Инспектор ЛПП ведет журнал на владельцев оружия, а также личное дело и картотеку, копия которых делается в архив. В работу инспектора также входит фиксация изменений в данных владельца, связанных, например, с переменной места жительства. Все такие изменения оформляются документально, подшиваются в дело и вносятся в журнал. При переезде владельца оружия последний уведомляет о своем статусе инспектора на новом месте жительства, соответственно инспектор запрашивает его дело из отдела полиции, к которому владелец был прикреплен раньше.

Инспектор ЛПП также ведет электронную базу, в которой дублируются все перемещения, связанные и с оружием и с его владельцем (за исключением личного дела). Один день в неделю сведения выгружаются в центр региона.

Инспекторы ЛПП могут составлять протоколы об административных правонарушениях. На практике это происходит при нарушении владельцами оружия сроков постановки на учет и перерегистрации, при хранении оружия без регистрации (если не было перерегистрировано в течение месяца после окончания срока действия разрешительных документов). Несмотря на то, что в задачи сотрудников отдела ЛПП формально входят обязанности по отслеживанию сроков переоформления для владельцев гражданского оружия, обычно последние самостоятельно приходят на перерегистрацию или учет с нарушением срока. В последнем случае на них заводится административное дело, которое рассматривается начальником отдела МВД. Специальный поиск владельцев с просроченным разрешением на оружие происходит редко, а в отдельных районах с такой задачей никогда не сталкивались.

Инспекторы ЛПП, занимающиеся контролем частной охранной деятельности: а) выдают разрешения на служебное боевое оружие, лицензии на приобретение оружия юридическими лицами, разрешения на хранение, транспортировку оружия; б) выдают удостоверения частного охранника, дубликаты, направления на дактилоскопическую регистрацию; в) присутствуют при проведении квалификационных экзаменов; г) проверяют магазины, торгующие оружием, в соответствии с планом проверок (1 раз в месяц); д) проверяют ЧОПы и предприятия почты, Сбербанка, Росгаза (1 раз в квартал); е) проверяют оружейные комнаты ЧОПов; ж) проверяют взятые под охрану объекты – все ли сотрудники с удостоверениями, не нарушены ли сроки.

За полгода... это 130 мы проверили примерно оружейных комнат... и порядка 150 выходов это у нас на охраняемые объекты, то есть мы приходим, проверяем, работает лицензионный охранник с удостоверением, то есть всё ли соответствует закону о частной охранной деятельности (старший инспектор ЛПП, майор, крупный город, муж).

В год территориальным подразделением ЛПП в крупном городе составляется примерно 60 административных протоколов за нарушения в области частной охранной деятельности, в основном за то, что работает нелегализованный персонал.

Сотрудники ЛПП участвуют в совместных рейдах с Рыбнадзором, но чаще с охотоведами, с которыми «постоянный контакт». В рейдах с Рыбнадзором сотрудник ЛПП гарантирует своим присутствием исполнение требований сотрудников федеральных или региональных правоприменительных ведомств: «Едем, смотрим, мытьё машин на реке запрещено. С нами-то оно лучше поучаствовать, а то... ты кто такой, а тут видят, что мы там. Всё» (старший инспектор ЛПП, майор, крупный город, муж). В рейдах с охотоведами, проверяющими наличие охотничьих билетов у охотников, сотрудники ЛПП также проверяют разрешения на ношение оружия.

Единственной службой, с которой сотрудники подразделений ЛПП контактируют постоянно, являются участковые. Сотрудники ЛПП дают поручения участковым проверить по месту жительства заявителей, которые впервые получают лицензию на приобретение оружия. Также участковый самостоятельно или совместно с инспектором ЛПП один раз в год проверяет владельцев оружия по месту его хранения. Совместно с участковым сотрудники ЛПП осуществляют проверки в основном в сельской местности. Физически возможно обойти около 40 адресов, но фактически реально можно проверить 10–15 человек.

Кроме того, сотрудники ЛПП контролируют то, как участковые проверяют владельцев оружия: «Я прихожу к участковому и смотрю, что он там поделал и проверил, чтобы мне, может быть, лишний раз туда не ходить» (старший инспектор ЛПП, майор, крупный город, муж). Проверивший участкового сотрудник ЛПП пишет рапорт о том, сколько и кто провел проверок. Эти сведения заносятся в электронную базу. На административном участке сотрудника ЛПП находится примерно 4–5 участковых, работу которых он проверяет. Если обнаружится, что оружие, находящееся на учете, использовалось в процессе совершения преступления, то сотрудник ЛПП проверяет, как участковый «контролировал».

Специфика работы обуславливает то, что сотрудники подразделений ЛПП – в отличие от многих других подразделений, выполняющих функции по охране общественного порядка, – **имеют дело не с маргинальными слоями населения**, а, со слов самих сотрудников, с «приличными людьми». Работа подразделений ЛПП организована таким образом, что с неблагополучными слоями населения они практически не пересекаются. Большую часть времени сотрудников низовых подразделений занимает прием граждан. Один день может быть наплыв заявителей, другой – совсем небольшое количество, соответственно, нагрузка может варьироваться. Система государственных услуг позволяет подавать многие заявления в электронном виде, однако население этой возможностью редко пользуется даже в городах. «В основном средний возраст владельца оружием... тридцать пять – сорок пять... они не очень активны, для них проще прийти сюда и написать

заявление» (старший инспектор ЛПР, малый город, жен.). Прием граждан предполагает также работу по обработке документов, которая требует времени, поскольку часто используются бланки строгой отчетности. В таких бланках нельзя совершать ошибок, при этом они должны быть заполнены достаточно быстро.

Система проверок владельцев оружия устроена таким образом, что реально охватить все места хранения оружия сотрудниками ЛПР достаточно сложно, если на административном участке находится более 1,5 тыс. человек или даже меньше в случае некомпактного проживания владельцев оружия.

Например, мы работаем, у нас понедельник, четверг с 18:00 до 22:00 проверяем владельцев оружия... до 40 (адресов. – Прим. авт.). Потому что, бывает, приходишь, а гражданина нет. Бывает, проблема в подъезд попасть, потому что, бывает, нет гражданина, и ему оставляешь в ящике обращение, памятку, записку, что свяжитесь с нами, вы отсутствовали на момент проверки. Бывает, люди просто в домофон не отвечают... Из 40, бывает, застанешь дома 10. В среднем получается 10–15 человек, по-разному (старший инспектор ЛПР, майор, крупный город, муж).

Соответственно, при оптимистичных расчетах (исходя из того, что за один день реально можно проверить 15 владельцев оружия, а проверки осуществляются 2 раза в неделю круглый год), за год можно проверить до 1,5 тыс. адресов. Но стоит отметить, что даже на тех административных участках, где теоретически возможно проверить все адреса, к проверкам владельцев оружия привлекаются участковые. Более того, часто сотрудники ЛПР проверяют работу участковых, выступая в роли вышестоящего подразделения.

Глава 3.

Управленческие, организационные и координационные структуры в полиции и ОВД

В российском полицейском жаргоне существует разделение между «земельными» и «штабными» работниками. «Земля» – те, кто занимаются содержательной полицейской работой (не связанной с управлением, координацией и информационным обеспечением) на районном или городском уровне. «Штабами» или «областью» именуется все или почти все работники, работающие на уровне субъекта федерации, и все, связанные с управлением, координацией и бюрократическим сопровождением работы. В профессиональном языке работа «на земле» правильна и почетна, остальная – вредна и бессмысленна.

На практике же, как и в любом ведомстве, для успешного выполнения профильных функций ОМВД необходимо участие довольно большого количества служб, которые к собственно полицейской работе отношения не имеют. Пропорции тех, кто работает над содержательными задачами, и тех, кто занимается обеспечительной работой, сильно различаются на разных уровнях (ОМВД/УМВД/МВД). Здесь будет представлена картина, характерная для типового района. Общая численность «управленцев» может варьироваться от 10 до 35 человек, в зависимости от конкретных условий и предпочтения руководства. Организационной, координационной и управленческой работой занимаются два принципиально разных типа подразделений. Первый – это обычные административные подразделения, связанные с делопроизводством и режимом, а также бухгалтерские, кадровые, снабженческие, связанные с обслуживанием зданий и компьютерной техники, правовые и работающие со СМИ.

Второй – группа технических служб, которая, не имея прямого отношения к охране общественного порядка, играет очень большую роль в том, как реализована механика полицейской работы в конкретном районе, – это штабные²⁹ и управленческие службы. Они немногочисленны: в нашем типовом районе, даже с учетом прикомандированных специалистов, их численность не превышает 10 человек. Однако по экспертным наблюдениям, на более высоких уровнях эти службы имеют тенденцию разрастаться. Так, если в ОМВД, обслуживающем 50 тыс. населения, в них будет работать человек 7, то в обслуживающем 250 тыс., скорее всего, не меньше 50, хотя вариация здесь очень велика. Их численность зависит от конкретных условий в конкретном районе, сложившихся на уровне субъекта федерации традиций, понимания УПК и других законов, которого придерживается местная прокуратура.

Общий смысл существования этих подразделений – организация и планирование работы, а также сбор и обобщение отчетных данных. Наряду с этим отдел должен предоставлять с определенной периодичностью (от недели и реже) отчетность в вышестоящие органы (иногда, в соответствии с локальными традициями, и в прокуратуру). Вся эта работа ведется через такие штабные подразделения (при этом не будем забывать о том, что в составе ОМВД имеются также и руководители каждого направления, часто с одним или несколькими заместителями и помощниками).

²⁹ Формально не все они относятся к штабным структурам. В существующей управленческой схеме это отдел информационного обеспечения, отдел планирования и контроля и оперативный отдел.

3.1. Линейно-территориальный принцип подчинения³⁰

Важнейшим принципом работы МВД и большинства российских силовых структур является линейно-территориальная подчиненность. Российская полиция традиционно разделена на несколько отдельных служб, каждая из которых имеет своего руководителя на всех уровнях. Каждая служба, например служба участковых уполномоченных в ОМВД, подчиняется начальнику ОМВД (территориальное подчинение) и, одновременно, начальнику управления по организации работы (службы) участковых уполномоченных региона (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 дополнительный контроль и учет деятельности нижестоящих подразделений, а не ее методическое сопровождение и координация.

Проследим логику работы этой системы на примере участковых уполномоченных полиции (УУП). С одной стороны, начальник всех участковых уполномоченных подчинен заместителю начальника полиции по району, который, в свою очередь, подчиняется начальнику полиции, а тот — начальнику УМВД. В небольших отделах ступеней подчиненности может быть меньше — так, может отсутствовать должность заместителя начальника полиции или заместителя начальника ОМВД.

Руководство УУП и небольшая часть самих участковых находится непосредственно в том же здании, в котором располагается районное управление (отдел). Их начальник присутствует на всех планерках, профильных для его службы совещаниях и т. п. Ключевые задачи, которые он должен решать, ставятся перед ним начальником ОМВД и, как правило, связаны с выполнением текущего плана, проведением общерегиональных кампаний и взаимодействием с соседними подразделениями того же УМВД (например, проверка «контингента»³¹ на предмет причастности к только что совершенному преступлению).

Однако, наряду с руководством на уровне ОМВД/УМВД, у участковых есть свое руководство на уровне субъекта федерации³². Как правило, это отдел (управление) в составе УМВД по субъекту федерации. Такая форма подчинения называется линейной подчиненностью³³. По линии спускается методическая информация, инструкции по организации работы. По линии же, как правило, запрашивается так называемая практическая помощь — рекомендации в разрешении конкретных проблем, дополнительные материальные ресурсы или временные сотрудники (в случае кадрового дефицита). При этом предполагается, что основное преимущество сотрудников на уровне субъекта — это знание ситуации во всем регионе и федеральной политики по конкретным вопросам.

Однако, наряду с упомянутой практической помощью, которую он оказывает низовым подразделениям, соответствующий отдел УМВД по субъекту федерации имеет свои задачи и обязанности. Так, именно через «линию» происходит запрос узкоспециальных отраслевых сведений, которые по-

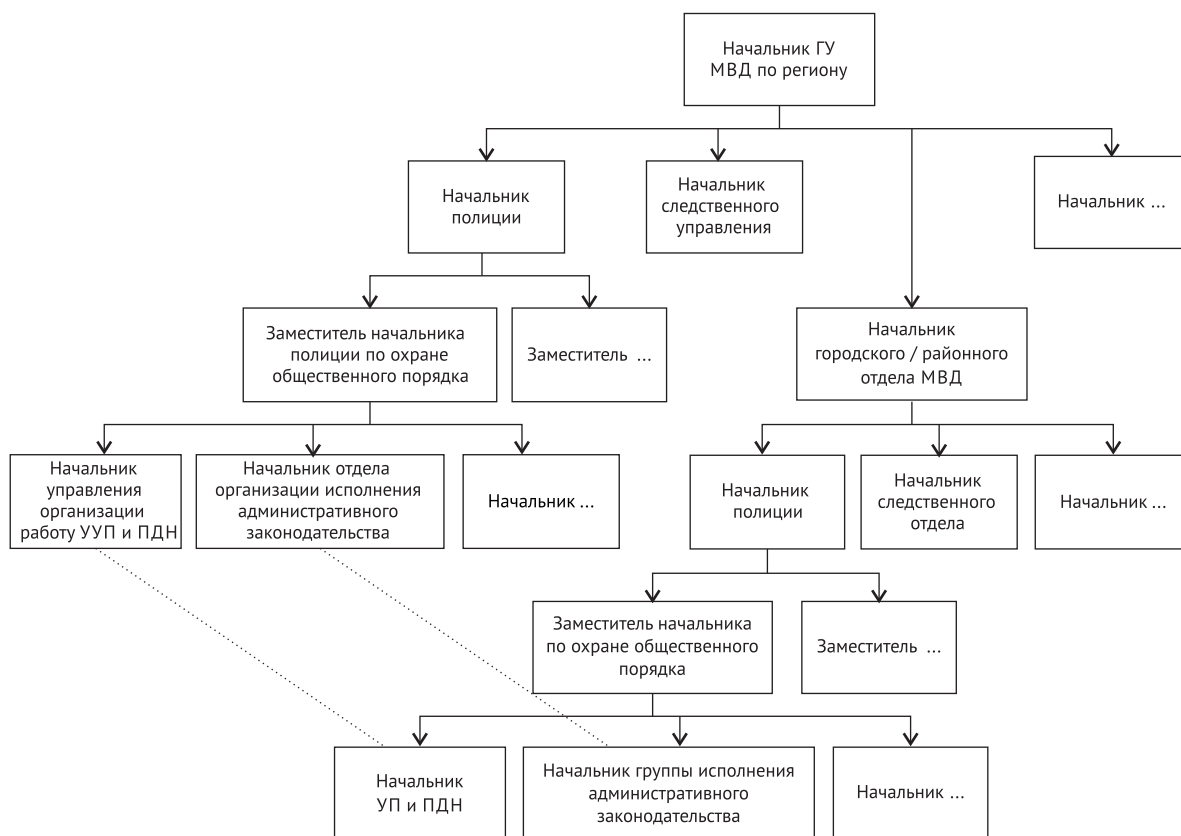
³⁰ Специалисты в сфере управления, в том числе и в МВД РФ, предлагают разные обозначения для подобных принципов организации. Используются названия «линейно-функциональная», «линейно-отраслевая» и др. Однако эти модели традиционно описывают производственные структуры и не вполне точно отражают специфику работу МВД. В настоящем докладе рассматривается работа только территориальных отделов полиции, и не анализируются другие подразделения (транспортная полиция и прочее). Поэтому, опираясь на устойчивый для городских и районных отделов полиции речевой оборот «по линии той или иной службы» (означающий в терминах управления функциональное подчинение) и устойчивую форму «территориальные подразделения», мы будем использовать термин «линейно-территориальный принцип» для описания ситуации двойного подчинения сотрудников на местах.

³¹ Граждан, состоящих на различных учетах в органах внутренних дел.

³² В крупных городах похожие отношения — только еще более запутанные — возникают между руководством участковых на уровне отдела полиции, отдела по организации их работы на уровне города и отдела на уровне субъекта федерации.

³³ В ведомственном языке это отражается в оборотах «приказ по линии ПДН» или «запрос по линии».

Рисунок 2. Типовая организационная схема взаимодействия регионального и районного УМВД



стоянно требуются вышестоящим инстанциям (например, информация о доле административных правонарушений, в которые были вовлечены несовершеннолетние из неблагополучных семей). В подавляющем большинстве регионов работа выстроена таким образом, что даже тогда, когда те или иные сведения можно получить из регионального информационного центра или из районных дежурных частей, эти сведения запрашиваются с мест по своей «линии». Отчасти это, видимо, вызвано нежеланием лишний раз вступать во взаимодействие с подразделениями более высокого уровня: проще дать приказ нижестоящим, чем добиваться данных у равных или высших по статусу подразделений. Отчасти же эта практика объясняется недоверием к агрегированной отчетности.

Данные отчетности используются для оценки деятельности подразделений, соответственно, соблазн манипуляции данными при их агрегации внутри этих учреждений достаточно велик. В результате примерно треть активности соответствующих органов на уровне субъекта федерации – это трансляция идущих от других подразделений запросов информации и их обработка для передачи обратно. Очевидно, что в этой ситуации на низовом уровне к ним зачастую относятся как к структурам, которые только усложняют жизнь обычным работникам «на земле». Значительная часть этих сведений доступна в региональных информационных центрах, но организация работы такова, что информацию проще получить от низовых сотрудников, чем обращаться с запросами в ИЦ³⁴.

Следующий блок работы органов, которые координируют деятельность участковых, например, на уровне субъекта федерации, связан с оценкой качества работы подразделений и анализом ситуации в подведомственной сфере. Как правило, эта работа ведется в форме рейтингования подотчетных подразделений по ряду показателей (ранее эти показатели совпадали с официальными параметрами оценки соответствующей линии, сейчас они устанавливаются неофициально и более

³⁴ ИЦ – информационный центр ГУ МВД (УВД регионального министерства), который аккумулирует и обрабатывает ведомственную статистику и материалы учета. По сути, ИЦ сегодня полностью ведет весь контроль отчетных материалов органов внутренних дел.

вариативны). По результатам такого рейтингования принимаются решения о помощи, рекомендуются кадровые решения, организационные меры (например, при низких показателях нагрузки на одного сотрудника возможно решение о сокращении штатного расписания), проводится «индивидуальная работа с руководителями» и т.п. Для некоторых линий (особенно связанных с оперативной работой) это могло бы иметь некоторый смысл, если бы на практике не вырождалось в создание дополнительных отчетных показателей для низовых руководителей и рядовых сотрудников.

Наконец, последняя часть работы связана с реализацией общей политики руководства региона и проведением тематических кампаний. Здесь линейное руководство работает параллельно со штабными структурами. Это создает еще одну линию практического подчинения. Многие распоряжения доводятся непосредственно до руководителей подразделений в составе районных отделов или же, так или иначе, затрагивают их. Чаще всего это связано с какими-либо текущими кампаниями или программами по борьбе с чем-либо. К примеру, на уровне субъекта федерации принимается решение о борьбе с подростковой наркоманией³⁵. Принимается оно, как правило, в качестве реакции на внешний вызов: скандал, всплеск общественного беспокойства по определенной теме и т. п. Проведение кампаний – единственный способ, которым существующая система умеет реагировать на внешние раздражители. В ответ на любой скандал необходимо «провести цикл мероприятий».

После принятия такого решения через штабные структуры или через отраслевые подразделения (или, что нередко, и через те, и через другие) до низовых руководителей доводится информация о необходимости «принять меры» или, чаще, «провести мероприятия». На низовом уровне изобретается некоторый стандартный вариант ответа (который, как правило, моментально распространяется по горизонтали между подразделениями и районными отделами: внутри системы МВД принято обмениваться шаблонами удачных отчетов и другой документации). Затем готовятся тематические отчеты, которые отправляются в качестве свидетельства того, что работа проведена. Основным ресурсом для изготовления таких отписок является проведение «оперативных совещаний»: факт проведения специального совещания по какой-либо теме является для руководства свидетельством того, что некоторые позитивные сдвиги есть, работа ведется. Еще одним механизмом является заведение отдельного дела – тогда начальству сообщают, что заведена отдельная папка по этой теме.

Список можно расширять бесконечно. К примеру, КНД³⁶ «Аналитическая работа». Было заведено после разгромной справки ГУВД, где было указано (цитирую): «...Допущенное снижение основных контрольных показателей результатов оперативно-служебной деятельности подразделения по данной линии работы стало возможным ввиду отсутствия глубокой аналитической проработки происходящих криминогенных процессов, в том числе и латентных. Предлагается завести одноименное КНД в целях привития Пупкину навыков аналитической работы по оценке и прогнозированию уровня преступности».

Я не стебаюсь, к сожалению. КНД завел. Пытаюсь глубоко прорабатывать. Писатель опуса не бывший военный, профессиональный мент, специализация ОРД³⁷.

Если же кампания оказывается более проработанной и с уровня федерации /региона спускаются конкретные инструкции, то именно координационные и управленческие структуры на региональном и районном/городском уровне оказываются ответственными за ее проведение. Наибо-

³⁵ Однако далеко не всегда речь идет о борьбе со столь безусловным злом. Нередко кампания посвящена борьбе с неподобающим внешним видом сотрудников или озеленению жилых массивов силами полиции.

³⁶ Контрольно-наблюдательное дело – отдельная папка-скоросшиватель, в которую подшиваются документы (или их копии) по какому-либо принципу.

³⁷ Мнение интернет-пользователя с Форума работников полиции. Режим доступа: <http://police-russia.ru/showpost.php?p=1252150&postcount=21>, свободный (дата обращения: 20.06.2015).

лее распространенной формой является так называемый рейд, часто совместный для нескольких служб или даже проводимый с привлечением внешних структур. Например, в том же случае с подростковой наркоманией это, скорее всего, будет совместный силами УУП и ПДН обход мест возможного скопления неблагополучных подростков и квартир, в которых прописаны несовершеннолетние, состоящие на учете в наркологическом диспансере. С большой вероятностью к такому рейду будут привлечены также представители служб опеки или местной комиссии по делам несовершеннолетних (при ее наличии).

Кроме того, через штаб на региональном уровне, уже упоминавшийся выше, двигаются бумаги из смежных подразделений. Например, центр «Э»³⁸ желает получить информацию о подростковых объединениях «на земле». Как правило, это означает, что руководитель центра согласует такой запрос у начальника полиции и передает его в штаб для получения информации из районных отделов. Информация в штабе обобщается и передается обратно в центр «Э». Однако штабные структуры могут генерировать запросы и по собственной инициативе. Более того, основная масса таких запросов идет именно из штабных структур. Еще одна управленческая техника, существенно увеличивающая бумагооборот, состоит в том, что в ситуации, когда реально информация нужна из 2–3 подразделений (районов, служб), штаб, как правило, направляет запрос во все подразделения (то есть на практике информация нужна от участковых города X, но запрос будет направлен всем службам всех городов и районов региона).

На первый взгляд ничего страшного в этой системе нет. Но поскольку движение таких бумаг оказалось совершенно бесконтрольным в подавляющем большинстве регионов, то появилось невероятное количество документов,двигающихся по линейному и штабному каналам. Так, по экспертным оценкам, на одного руководителя УУП на низовом уровне приходится свыше трех отчетных документов в рабочий день. В оперативных подразделениях их количество еще больше (и на этом уровне гораздо выше региональная вариация). Как правило, в хорошо организованных подразделениях существует специальный сотрудник, который производит (читай: фальсифицирует) такую отчетность для одной или нескольких линий. На практике по всем (или практически всем) линиям подготовка статистической отчетности состоит в подгонке, оптимизации и подделке требуемых документов с тем, чтобы обеспечить ожидаемые значения заданных показателей.

В результате возникает сразу несколько эффектов. Здесь стоит упомянуть, что вал разнородной и несистематизированной отчетности в итоге снижает, а не повышает возможность контроля вышестоящих подразделений над нижестоящими, создает стимулы для фальсификации документации и является причиной перегрузки как руководящего состава, так и низовых работников.

3.2. Координационные и управленческие структуры в сфере охраны общественного порядка, на уровне районного отдела

Отдел внутренних дел на районном уровне возглавляется начальником, у которого есть три заместителя (начальник полиции, начальник тыла, начальник следствия). Начальник полиции, в свою очередь, имеет еще трех заместителей (по оперативной работе, по охране общественного порядка, по ДЧ). У большинства из них есть секретари и помощники по отдельным вопросам. Здесь очень важно понимать, что начальник полиции и начальник ОМВД — это не одно лицо. Предполагается, что начальник ОМВД, кроме полицейской работы, отвечает за работу следствия и за обеспечение работы отдела в целом. На практике разделение обязанностей между начальником

³⁸ Оперативное подразделение полиции на уровне региона, занимающееся борьбой с экстремизмом. В последние годы все чаще работает в сфере борьбы с политической оппозицией, неразрешенными митингами и т. п.

ОМВД и начальником полиции может быть очень разным. От полной передачи всей полицейской работы в ведение начальника полиции, при сохранении за начальником ОМВД представительских и координационных функций, до превращения начальника полиции в декоративную фигуру и концентрации всех вопросов полицейской работы на уровне начальника ОВД. Бывают также и промежуточные варианты – когда начальник полиции сосредотачивается на работе оперативных подразделений, а работу подразделений, занимающихся охраной общественного порядка, координирует начальник ОМВД или наоборот.

Такая структура руководства возникла в ходе реформы 2010–2012 гг. Раньше начальник полиции имел, как правило, 4–5 заместителей (по КМ, по МОБ, по тылу, по следствию, по штабу и ДЧ). Как неоднократно отмечалось на профессиональных форумах, общее количество руководящего состава выросло на 1–2 человека (без учета помощников, секретарей и т. п., а с учетом – на 3–4 человека). В целом по охране общественного порядка работают начальник ОВД, его заместитель – начальник полиции, его заместитель по охране общественного порядка. Как правило, у каждого есть по секретарю (у начальника ОВД часто два). Формально они могут не числиться секретарями, а занимать должность делопроизводителя или другую подобную, но фактически выполняемые обязанности будут секретарскими.

Уже заместителям, в свою очередь, подчиняются руководители соответствующих служб со своими заместителями. Общую структуру для двух вариантов ОМВД районного уровня (с населением подчиненного района больше и меньше 25 тыс. человек) можно увидеть на схемах³⁹, разработанных МВД в качестве приложений к приказу № 333.

В целом в органах внутренних дел много заместителей. Так, на 60–70 человек работников в нестроевых службах по охране общественного порядка может быть до 12 начальников и их заместителей. При этом исторически культура организации труда такова, что содержательной работы ни начальники, ни их заместители не ведут, занимаясь организационной и руководящей работой, а также подготовкой отчетности. При этом частично это объясняется тем, что руководитель действительно имеет довольно большую нагрузку, не связанную с содержательной работой (в том числе на нем лежат, как правило, обязанности по «поддержанию отношений» и улаживанию проблем со всеми смежными ведомствами, что заставляет его проводить довольно много времени на формальных и неформальных встречах и совещаниях). Однако даже в ситуациях, когда руководитель имеет свободное время, он, как правило, не включается в конкретную работу.

При этом в российской полиции существует два ключевых механизма координации. Во-первых, это выработанные практикой формы взаимодействия и текущей координации разных служб и ведомств. На сегодняшний день можно назвать три таких формы. Это дежурная часть, которая по относительно мелким вопросам может привлекать сотрудников любой службы, если видит в этом необходимость. Для конкретной отраслевой задачи (работы на месте преступления) существует отдельный механизм – СОГ (следственно-оперативная группа), в нее входят представители следствия, оперативных подразделений полиции и экспертно-криминалистических подразделений, иногда включается дежурный участковый. При возникновении относительно нетривиальных или требующих масштабной координации задач включается еще один механизм – дежурный от руководства, по сути, являющийся исполняющим обязанности начальника ОМВД и на практике имеющий право отдавать распоряжения любому сотруднику ОМВД.

Во-вторых, это работа через иерархическую систему. То есть документы двигаются вверх до ближайшего общего начальника двух подразделений, работа которых должна быть скоординирована, и там расписываются в соответствующую службу с указанием «принять участие в проведении», «выполнить» и т. д. Нередко такие решения обсуждаются и принимаются в рамках рабочих совещаний. Однако важно понимать, что в этой ситуации коммуникация осуществляется

³⁹ Внимательный читатель может заметить, что на схемах присутствует некоторое количество подразделений, о которых не было упомянуто выше. Как правило, речь идет о подразделениях, которые создаются только в очень редких случаях в отдельных районах.

в бумажном виде и предполагает движение всех документов по всей вертикали сверху донизу. В небольшом, например сельском, ОМВД это не страшно, но в крупном отделе или управлении это означает прохождение сначала 3–4 бюрократических ступеней вверх, а затем столько же вниз.

Понятно, что существуют некоторые неформальные механизмы взаимодействия. Например, оперативник, работая в малознакомом районе, пойдет посоветоваться к участковому, и тот ему, скорее всего, не откажет. Или, предположим, работая днем по вчерашней бытовой ссоре, участковый может позвонить сотруднику ППС, который приезжал на вызов ночью, и уточнить, как было дело. Однако такие механизмы работают до тех пор, пока получение контактов нужного коллеги не требует существенного времени и пока помощь ограничивается устной консультацией.

Заместителю начальника полиции по охране общественного порядка будут подчиняться, наряду с руководителями служб (УУП и ПДН, ЛРР, ИАЗ, ППС, ДПС/ГИБДД), также и отдел (организации) охраны общественного порядка. Его численность может составлять от 2 человек (начальник отдела и его заместитель) в самых маленьких ОМВД до 12 человек в управлении по относительно крупному городу.

Реально нагрузка этого отдела распадается на три блока задач. Первое – это организация охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. Дело в том, что практически любое мероприятие, даже самое маленькое, нарушает повседневный рабочий ритм полиции. В более крупном мероприятии будут задействованы уже представители всех или почти всех унифицированных служб, а нередко и сотрудники оперативных подразделений полиции. Для этого нужно собрать информацию о количестве условно свободных сотрудников каждой службы на это время, представить руководителю список, согласовать его с руководителями служб и т. д. В ходе самого мероприятия сотрудники этого отдела, как правило, координируют работу привлеченных сотрудников (так как те собраны с разных служб и могут даже не знать друг друга в лицо).

Подготовка к одному мероприятию может занимать от пары часов (одиночный пикет, один пеший патруль) до нескольких недель (День города, весь наличный состав ОМВД). В целом такая деятельность неизбежна и необходима, но сегодня она связана с подготовкой огромного количества бумаг. Так, на небольшое мероприятие, куда выставляется один дополнительный пеший патруль, готовится 10–15 страниц документов. Пакет же материалов ко Дню города насчитывает сотни страниц. Значительная часть этих документов дублирует друг друга и не используется в практической работе.

Второй блок работы сотрудников отдела обеспечения охраны общественного порядка – это подготовка документов, перемещающихся по «линии». В наблюдавшихся случаях отдел получает от одного до пяти запросов по линии охраны общественного порядка в день. Так или иначе, на них нужно подготовить ответы. К этой же категории стоит отнести и периодически необходимые аналитические документы, касающиеся охраны общественного порядка, для руководства районного или городского уровня. Однако доля их незначительна (ни в одном случае наши собеседники не смогли вспомнить ситуации, чтобы таких запросов было больше нескольких в месяц). Как уже говорилось выше, в подавляющем большинстве случаев информация, которая запрашивается, уже содержится в статистике и документах, которые передаются на региональный уровень. Подготовка одного ответа занимает от 1–2 часов (количество сотрудников, привлеченных к обеспечению общественного порядка на мероприятии X) до нескольких рабочих дней (количество административных правонарушений по статье XX.XX КоАП, совершенных лицами в нетрезвом виде).

Третий блок связан с подготовкой ответов на внешние (не из МВД) запросы по вопросам, касающимся охраны общественного порядка и обеспечения межведомственного взаимодействия. Это могут быть ответы на вопросы о количестве тех или иных правонарушений, поступающие от органов муниципального управления, подготовка материалов для координационных совещаний (например, ПДН с органами опеки) и т. д. Здесь задачи разнообразны и, как правило, относительно содержательны.

Из сказанного может сложиться ощущение, что сотрудники отдела активно включены в процесс межведомственного взаимодействия. Это не так. Это полностью внутреннее подразделение, которое общается с внешним миром исключительно через своего руководителя. Так, например, ни один из сотрудников крупных отделов не смог назвать имя сотрудника городской администрации, который отвечает за организацию массовых мероприятий, так как все документы, которые они видят, — это официальные письма за подписью мэра. Опыта рабочего контакта с мэрией по вопросам обеспечения общественного порядка не было ни у одного из наших собеседников. В малых поселениях ситуация отличается, но это скорее эффект более высокой плотности социальных связей в целом и того факта, что при численности отдела в три, например, человека всем сотрудникам периодически приходится исполнять обязанности начальника.

Кроме того, они нередко привлекаются к решению управленческих задач заместителем начальника полиции по охране общественного порядка. Так, он может направлять сотрудников отдела охраны общественного порядка проверять опорные пункты полиции или оказывать помощь другим службам, однако эта практика целиком зависит от сложившихся традиций и управленческих привычек конкретного руководителя. Более того, такая работа ни в одном наблюдавшемся случае не была трудозатратной

Сотрудники этого отдела могут привлекаться к выполнению каких-либо дополнительных задач (особенно в дни массовых мероприятий, когда они ведут координационную работу), но в целом они занимаются скорее офисной работой, их рабочий график вполне укладывается в сорокачасовую рабочую неделю.

Другие управленческие структуры на уровне районного отдела, занимающиеся исключительно охраной общественного порядка, отсутствуют. Отделы ИАЗ и ЛПП, как правило, столь малы, что руководитель не особенно выделяется, оказывается скорее первым среди равных и сам участвует в содержательной работе подразделения. В структурах УУП руководство, как правило, ограничивается начальником и его заместителем, они занимаются текущей управленческой работой и служат передаточным звеном между руководством ОМВД и участковыми. В ротах/батальонах ППС, как правило, существует один-два заместителя и несколько помощников командира. Большая часть помощников отвечает за подготовку документов и отчетности, за текущий учет, документальное обеспечение работы и т. д. С учетом общего уровня бюрократии, в МВД наблюдается некоторый разумный минимум — даже помощники, занимающие должности по воспитательной работе, по факту занимаются текущей организационной работой.

Наряду с управленческими и координационными структурами, подчиняющимися заместителю начальника полиции по охране общественного порядка, существуют структуры, работа которых затрагивает проблемы унифицированной полиции, хотя подчиняются они другим заместителям начальника полиции или ОМВД. Это штаб и оперативный отдел (чаще отделение или группа). Официально функциональность этих служб связана с «обобщением, анализом и планированием деятельности». Реальная работа может несколько различаться. Представим два крайних варианта. В случае минимальной управленческой нагрузки это 4–6 человек (в обоих подразделениях), которые фактически решают две задачи. Во-первых, обеспечивают ввод статистических карточек по преступности, их проверку, подготовку сводок по ним и по КУСП на уровне района, обеспечивают передачу их на уровень субъекта федерации (эту задачу преимущественно решает штаб). Во-вторых, эти же структуры, уже совместно, обеспечивают текущую деятельность руководства ОМВД. Они ведут учет выданных поручений, готовят (чаще требуют с других подразделений) документы к совещаниям, занимаются текущим планированием управленческой (не содержательной!) деятельности. Например, у такого начальника штаба на контроле будут стоять даты всех совещаний руководства с повесткой и списками документов и материалов, которые нужно для таких совещаний подготовить, даты всех регулярных отчетов и справок, передаваемых на уровень субъекта федерации, и ответственные за их подготовку и т. д. Также в таком варианте в штаб будет расписываться часть пришедших сверху поручений, которые касаются статистики и непосредственно извлекаются из КУСП или статкарточек.

Противоположный вариант предполагает, что в этих структурах работает существенно больше сотрудников (чаще это бывает в крупных подразделениях), и у штаба возникают некоторые содержательные задачи. Например, сравнить эффективность работы по различным пунктам охраны общественного порядка. В этом случае для своей аналитической работы штаб начинает запрашивать данные в подразделениях и, соответственно, становится дополнительным источником нагрузки для тех, кто работает «на земле». Самая сложная ситуация возникает тогда, когда отдельные содержательные аналитические задачи штаб начинает создавать для себя сам. В этом случае давление вниз усиливается, а штаб начинает становиться структурой, которая снижает эффективность работы ОМВД в целом.

Работники штаба — это тоже скорее офисные сотрудники, их рабочий день обычно восьмичасовой, в выходные они появляются на рабочем месте относительно редко. Сотрудники штаба, так же как и все остальные, привлекаются к работе по охране общественного порядка во время массовых мероприятий, но это практически единственная ситуация, в которой они сталкиваются с внешним миром. Внутри ОМВД штаб, как правило, контактирует с руководством, сотрудниками оперативных служб, следствия, дознания (по поводу статистических карточек). Со службами охраны общественного порядка и штаб, и оперативный отдел сталкиваются относительно редко.

Наряду со штабом существуют также упоминавшиеся кадровые и им подобные службы, но здесь ОМВД не отличается от любой другой организации.

3.3. Координационные и управленческие структуры в сфере охраны общественного порядка на уровне субъекта федерации

В настоящее время в России существуют три иерархических уровня полиции — на уровне России в целом, на уровне субъекта федерации и на уровне административного района/городского округа⁴⁰. В некоторых случаях могут вводиться более мелкие подразделения (отделы полиции, подчиненные районному отделу внутренних дел) или некоторые промежуточные структуры.

В составе МВД на федеральном уровне существуют три типа подразделений. Первый — это специализированные общеминистерские службы, выполняющие общие задачи и не имеющие аналогичных структур на более низких уровнях. Например, научно-исследовательские подразделения или подразделения, занятые организацией международного сотрудничества.

Вторая группа подразделений — это главные управления, управления, центры и департаменты. Каждое из них отвечает за организацию какой-то сферы работы и имеет свои аналоги на следующем иерархическом уровне. Все описанные выше службы имеют представительство на федеральном уровне. Есть, например, заместитель начальника Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в звании генерал-майора), который обеспечивает, вместе с подчиненными ему структурами, организацию работы участковых по всей стране.

⁴⁰ При этом в достаточно крупных городах (как правило, от полумиллиона населения) есть своя специфика. Обычно существует одно УВД по городу, которому подчиняются отделы полиции (например, в крупнейшем городе России, не являющемся городом федерального значения, — Екатеринбурге — таких отделов 15). На практике это означает, что уровней подчинения фактически становится четыре, но формально отделы полиции не являются автономными, потому уровней остается три.

Третий тип подразделений обычно не выделен формально, но с содержательной точки зрения его нужно описать отдельно — это подразделения (как правило, в сфере борьбы с преступностью), которые занимаются конкретной полицейской деятельностью на федеральном уровне. Очень часто они функционируют как временные рабочие группы, которые обычно в сотрудничестве с другими ведомствами занимаются борьбой с межрегиональной и общенациональной преступностью (некоторое время такие подразделения назывались оперативно-разыскными бюро). Такие подразделения являются ориентирами для оперативных и следственных работников, считается, что там работают наиболее квалифицированные специалисты, у которых надо перенимать передовой опыт. Таких подразделений на данный момент более 30, их состав и полномочия постоянно меняются.

На уровне субъекта федерации действует главное управление МВД, в его составе те же три типа подразделений, в целом структура полностью копируется с федерального уровня с поправкой на специфику функциональных обязанностей (общую организацию можно увидеть на схеме, представленной в приложениях к Приказу МВД № 333). Так, например, на уровне субъектов федерации не существует подразделения по взаимодействию с международными структурами (кроме Интерпола), но имеются отдельные криминалистические службы. Существует некоторая региональная специфика, обусловленная историческими и географическими различиями, но она невелика. На региональном уровне подразделения полиции могут иметь ранг управления (во главе — генерал-майор) или главного управления (во главе — генерал-лейтенант). Граница пролегает в районе двух с половиной миллионов населения. Более — главное управление, менее — управление.

В охране общественного порядка региональный уровень, при том, что он копирует более или менее министерскую организацию, играет другую роль. Во-первых, методические указания о практике оттуда спускаются гораздо чаще (с учетом практики локальных судов). Во-вторых, гораздо чаще оттуда же приходят конкретные указания по конкретным кампаниям/проблемам. В МВД, как и в большинстве отечественных государственных ведомств, существует такая практика как взятие на контроль каким-либо руководителем. Это означает, что раз в определенное время (от раза в день до раза в месяц, в зависимости от важности и характера дела, взятого на контроль) специальный сотрудник (как правило, не тот, который непосредственно ведет дело) докладывает руководителю о том, что сделано и какие достигнуты результаты. Взять дело на контроль может руководитель любого уровня. Таким образом, региональный уровень оказывается источником дополнительного контроля по конкретным сложным ситуациям и (не так часто, по отзывам сотрудников) источником конкретной помощи по отдельным проблемам (помощью или практической помощью называется приезд более квалифицированного специалиста из центра субъекта федерации или из соседнего района и совместная с основным исполнителем работа либо выдача конкретных рекомендаций⁴¹).

Проверки — это один из важнейших инструментов как текущего, так и внеочередного контроля в системе МВД. Выездная «московская» проверка служит, как правило, основанием для принятия кадровых решений на всех уровнях. Часть проверок проходит в регулярном режиме — раз в год, раз в квартал, раз в несколько лет, часть — в текущем режиме. Поводом для внеплановой проверки могут послужить неудовлетворительные показатели в ведомственной отчетности (см. об этом в следующей главе), скандал (проверка — это основной способ реакции полицейского руководства на любые форс-мажорные обстоятельства), наличие внутренней информации о неблагополучии в конкретном подразделении.

Содержательно проверки, за редким исключением, сводятся к знакомству с ведением ведомственной документации на всех уровнях и с полнотой работы, которая, как уже говорилось, тоже отражается в ведомственной документации. При этом особое внимание, как правило, уде-

⁴¹ Хотя в последние годы наметилась тенденция под видом оказания практической помощи проводить проверки качества работы низовых структур.

ляется планированию работы и соответствию результатов подготовленным планам. Кроме того, на неформальном уровне важнейшей частью любой проверки является организация банкетов и развлекательной программы для проверяющих (на профессиональном жаргоне – «накрыть поляну»).

Кроме того, региональное руководство осуществляет текущий контроль основных показателей – именно на этом уровне по «линиям» и в целом осуществляется мониторинг отчетности. При этом если подразделение оказывается незначительно ниже среднего по какой-либо линии – это повод для реакции внутри той же линии. В нашем случае, если наблюдается небольшое отставание по количеству бытовых преступлений, то реагировать будет региональное управление организации охраны общественного порядка. Если же отставание по какой-либо из значимых линий велико, то реакция последует на уровне руководителя или заместителя руководителя управления по региону, который, скорее всего, назначит служебную или инспекторскую проверку.

Наряду с управленческими, на региональном уровне существуют и подразделения, занимающиеся содержательной полицейской работой на межрегиональном уровне. Однако вопросов охраны общественного порядка это практически не касается. На региональном уровне ведется некоторая лицензионно-разрешительная работа (например, принимаются экзамены у частных охранников или выдаются разрешения на частную сыскную деятельность), существуют конвойные подразделения и подразделения ГИБДД, но к реальной охране общественного порядка это не имеет практически никакого отношения.

Итак, из каких подразделений состоят координационные и управленческие структуры в сфере охраны общественного порядка на уровне субъекта федерации? В первую очередь это управление (отдел в небольших регионах) организации охраны общественного порядка и взаимодействия с органами исполнительной власти субъекта федерации и органами местного самоуправления. В него входят довольно разнородные отделы (отделения в небольших регионах). Наиболее очевидна деятельность двух из них. Первый – это отдел по взаимодействию с органами исполнительной власти субъекта федерации и органами местного самоуправления, он занимается текущей работой по подготовке документов для совещаний с участием руководства МВД на этом уровне, отвечает на запросы органов власти субъекта федерации и т. д. Численность его обычно невелика – несколько человек. Второй отдел занимается тем же, чем и отдел организации охраны общественного порядка на районном уровне, – организацией массовых мероприятий. Их задачи и способ работы идентичны тем, что наблюдаются на районном уровне, сам отдел обычно тоже невелик.

Следующие отделы гораздо важнее для нас. Это отделы организации работы УУП и ПДН и отдел организации применения административного законодательства. В них на региональном уровне могут уже работать десятки сотрудников. Их основная задача – это методическое сопровождение работы участковых, но на практике все сводится к контрольным и надзорным функциям, а также к генерированию потока запросов в нижестоящие структуры.

Наряду с подразделениями, работающими непосредственно по линии охраны общественного порядка, службы, ею занимающиеся на районном уровне, с уровня субъекта федерации проверяются штабом, инспекцией, плановыми подразделениями, которые в целом идентичны тем, что мы наблюдаем на районном уровне, но их контрольные и надзорные полномочия сильно расширены.

3.4. Основные проблемы управленческих и координационных структур

Можно выделить несколько групп проблем, которые мешают эффективной работе самих координационных структур и превращают их, скорее, в помеху для эффективной охраны общественного порядка.

- Общая модель документооборота в МВД, в которой информация предоставляется на один и тот же уровень многократно, но в разные структурные подразделения, и когда информация чаще запрашивается снизу, чем берется из уже имеющихся информационных ресурсов.
- Общая модель информатизации, когда не документы производятся на основании записи в базе данных, а базы данных заполняются на основе произведенных документов. Одновременно ситуация, когда работа с базами данных рассматривается как отдельная задача, под которую выделяются отдельные кадровые ресурсы.
- Общее регулирование документального обеспечения в МВД, когда подавляющее большинство действий требует производства очень большого количества бумаг. Например, поручение начальника ОМВД своему заместителю «провести проверку опорного пункта такого-то» оформляется 11 документами.
- Полная изоляция сотрудников управленческих и координационных структур от внешнего мира и от большинства подразделений. Все взаимодействие строится через руководителей подразделений (чаще – руководителя ОМВД), что практически исключает знание реальной ситуации на уровне управленческих и координационных структур и порождает дополнительное формализованное общение (документооборот).

Глава 4.

Диагностика проблем (и их причин) в работе подразделений по охране общественного порядка

Данная глава обобщает наблюдения за работой подразделений органов внутренних дел по охране общественного порядка (ООП), результаты анализа документов и данных, полученных из других источников. Цель главы – диагностировать общие и частные проблемы, ведущие к низкому качеству или неэффективности исполнения функций ООП, а также системное происхождение этих проблем. Проведенный анализ показывает, что происхождение большинства изложенных ниже проблем связано с особенностями организации и управления, характерными для МВД сегодня, – такими как избыточная централизация, высокая численность управленческого и контролирующего аппарата, непродуктивная организация контроля, системы оценки работы органов внутренних дел, кадровая политика.

4.1 Проблемы работы отдельных служб

Ключевой службой, обеспечивающей постоянную связь органов МВД с населением, контроль и предотвращение преступности, работу оперативных подразделений и органов расследования являются участковые уполномоченные полиции (УУП). При том, что они составляют опору для других служб «на земле», а в большинстве сельских районов являются единственными представителями власти, которых население знает в лицо, эта служба в наибольшей мере страдает от всех организационных и управленческих проблем, свойственных российской полиции. Многие системные проблемы МВД проявляются наиболее четко на примере работы УУП и именно на эту службу оказывают самое негативное воздействие.

Непрофильные функции

На участковых возложено большое число непрофильных функций и обязанностей, что сильно ухудшает качество их основной работы. Основной функцией УУП является профилактика преступлений, охрана общественного порядка, защита жизни, здоровья и прав граждан на вверенном административном участке. Эти задачи обозначены в последних нормативных документах, регулирующих работу УУП⁴². Для выполнения своей основной функции участковый должен прежде всего владеть информацией о проживающих на участке, общаться с ними и пользоваться доверием граждан, то есть заниматься активным взаимодействием с населением.

Фактически УУП задействованы в работе и достижении целевых показателей для всех подразделений полиции в ущерб своим профильным обязанностям. Как и от других служб, вышестоящее начальство требует от УУП раскрытия преступлений, причем участковый часто используется в качестве оперативного сотрудника, работая непосредственно по поручениям оперативных служб. Кроме этого, УУП привлекаются в состав следственно-оперативных групп при выезде на место преступления и проведении следственных действий.

Наибольший поток непрофильных задач связан с проверкой сообщений о происшествиях (в порядке ст. 144–145 УПК), первичной их квалификацией на предмет наличия состава преступления и подготовкой отказных материалов по каждому случаю, где состава не обнаружено. За 2013 г. органы МВД вынесли 6,37 млн постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела за отсут-

⁴² Приказ МВД № 1166 от 31.12.2012.

ствием события или состава преступления и возбудили 1,74 млн уголовных дел. Таким образом, на одно возбужденное дело приходится почти четыре отказа. При этом большинство отказных постановлений не являются ответом заявителям на требование о возбуждении уголовного дела, а представляют собой обязательный документ, составляемый в результате любого обращения граждан в органы внутренних дел по поводу какого-либо происшествия или страхового случая (например, падения дерева на автомобиль во время урагана).

Около 80 % таких отказных материалов, то есть более 5 млн в год, готовят именно участковые. Эта нагрузка может составлять до десятка материалов в день на административный участок, заставляя участкового тратить треть рабочего дня на составление бумаг, никак не относящихся к основным функциям службы УУП. Осуществляя проверки сообщений и готовя отказные материалы (или передавая по подследственности в случае наличия состава преступления), участковый работает на дежурную часть, оперативные службы полиции, органы дознания и следствия. Все отказные материалы (подготовленные участковыми, инспекторами ПДН или сотрудниками других подразделений) в обязательном порядке проверяются руководителями служб при отделах и начальником отдела полиции (в его отсутствие его замом). И уже потом они образуют первичный материал для работы прокуратуры: отказные постановления проверяются прокуратурой на предмет необоснованных отказов в возбуждении уголовного дела. Выявление таких случаев является положительным оценочным показателем работы надзорного ведомства. Однако оно же является отрицательным показателем для оценки работы отдела полиции. Именно этим и определяется интенсивность внутренних проверок отказных материалов и постоянное ужесточение требований по их оформлению. В некоторых регионах страны озабоченность областных управлений повышением качества работы полиции по этому критерию привела к тотальным проверкам всех отказных материалов в штабе городского и затем областного УМВД. В результате вместо методической помощи сотрудникам на местах, областное и городское управления, вводя свои собственные проверки каждого материала, неформально сокращают отведенный законом срок доследственной проверки с 10 дней до недели.

Формальным основанием загрузки участковых непрофильной работой является положение Приказа МВД № 1166 от 31.12.2012. Он гласит, что проведение проверок, подготовка отказных материалов, участие в СОГ, конвоирование и другие задачи возлагаются на участкового «при невозможности их выполнения иными сотрудниками полиции». Однако на деле эта оговорка игнорируется всеми службами, и данное положение приказа используется как основание, позволяющее другим службам переложить свою работу на участковых.

Кроме проверки оперативной информации, проверки сообщений и подготовки отказных материалов, УУП активно привлекается для решения задач подразделений по лицензионно-разрешительной работе (ЛРР) по контролю за владельцами оружия. Эта работа фактически делегирована УУП, поскольку в его задачи также входит знание о хранящемся на административном участке зарегистрированном оружии. А сами подразделения ЛРР выполняют свои контрольные функции преимущественно на бумаге — путем учета протоколов об административных правонарушениях, подготовка которых вменена в обязанность УУП, как и физический обход владельцев оружия.

Другой непрофильной функцией — хотя, по сравнению с вышеперечисленными, она не препятствует контактам УУП с гражданами — является помощь в подготовке заявлений в мировой суд по статье частного обвинения «Побои» (ст. 116 ч. 1) и «Умышленное причинение легкого вреда здоровью» (ст. 115 ч.1). Формально это должен делать сам потерпевший или его представитель, но ввиду того, что большинство потерпевших не обладает достаточной юридической грамотностью и не в состоянии оплачивать частные юридические услуги, эта работа также фактически выполняется УУП.

Доверие населения к полиции, решение насущных проблем безопасности складывается во многом в ходе непосредственных контактов участкового с гражданами. Но живая работа с населе-

нием, в отличие от выполнения поручений других служб или бумажной работы, труднее всего поддается контролю и учету со стороны вышестоящих управленческих подразделений, поэтому вынужденно отодвигается участковыми на второй план и проводится по остаточному принципу — когда хватает времени.

Перегрузка бумажной работой

Службы, занятые охраной общественного порядка, в особенности участковые уполномоченные, перегружены бумажной работой, которая отнимает от трети до половины рабочего времени. Каждое действие, которое выполняют сотрудники служб ООП, сопровождается написанием или заполнением как минимум одной бумаги, фиксирующей это действие.

И вот, все, что ни делаешь: в лес еду, патрулирование — рапорт, там с тем-то работаю — рапорт. То есть все отражаю в рапортах, которые, соответственно, сдаю либо своему начальнику участковых, либо в дежурную часть. У меня целые сумки бумаг, да и в кабинете уже все в бумагах.

Из интервью с участковым:

В некоторых случаях такие бумаги нужны гражданам для страховых компаний или других организаций, но в большинстве случаев — это документы для отчета низового звена сотрудников полиции вышестоящим начальникам. Все документы пишутся авторучками от руки вне зависимости от того, заносятся ли они потом в компьютер или нет. Набор документов, требуемых к заполнению сотрудниками полиции, постоянно возрастает. При этом возможности набирать стандартные документы (протокол осмотра места происшествия, административный протокол, рапорт о проведенной проверке) в виде электронного шаблона, удостоверяемого электронной подписью, отсутствуют из-за слабой информатизации работы полиции.

Хронометраж показывает, что на составление отчетного документа у участкового уходит от 15 до 25 минут времени. При этом участковый в конце рабочего дня составляет также общий отчет, в который заносятся все виды составленных бумаг (протоколов, рапортов, постановлений) согласно принятому в одном из регионов перечню и проставляется количество бумаг каждого вида. К нему прикладывается стопка бумаг, наработанная за день. К этому следует еще прибавить стопку отказных постановлений. Опираясь на описанное в перечне и приложенную к нему стопку бумаг, руководители судят об объеме проделанной за день работы. Поскольку механизмы регулярной оценки населением работы полиции отсутствуют, и сотрудники подразделений «на земле» отчитываются только вышестоящим руководителям, то участковые, ППС и другие службы максимизируют именно отчетную сторону своей работы. Бумажная отчетность является главной повседневной формой мониторинга их работы.

В итоге требуемые формы отчетности съедают рабочее время полицейских «на земле»: вместо удовлетворения нужд граждан они вынуждены прежде всего удовлетворять требования вышестоящих контролирующих инстанций. По свидетельству всех участковых, работа которых была изучена, каждый из них тратит около половины своего рабочего времени на написание бумаг. Большая часть этих бумаг никак не относится к содержательной стороне работы, а пишется либо как отчетность о работе, либо для обоснования отказа от дальнейшей работы (отказные постановления, которые потом проверяет прокуратура). В результате возникает парадоксальная ситуация: **объем реальной работы полиции снижается под влиянием роста отчетности об этой работе.**

Участковые вынуждены компенсировать рост бюрократической нагрузки удлинением рабочего дня до 10–12 часов в сутки; прибегать к неформальному разделению труда — если на участке

два участковых, то один ходит по вызовам (что нарушает инструкцию), а другой пишет бумаги; принимать вызовы от граждан на мобильный телефон (минуя дежурную часть), чтобы разрешить проблему по существу и просто помочь людям без заполнения протоколов и рапортов (если нет состава преступления).

Исполнение профильных обязанностей, следование всем формальным требованиям и изготовление документации на практике трудно совмещаются друг с другом. Из этих трех видов деятельности в каждом конкретном случае полицейский, как правило, если он хочет хорошо сделать свою работу, должен выбрать один. В тех ситуациях, когда полицейские сами воспринимают свои действия как обеспечение порядка, борьбу с преступностью или защиту граждан (например, работа по заявлению о домашнем насилии, задержание вора по горячим следам, допрос свидетеля в реальном деле и т. д.), они оказываются не в состоянии сделать это хорошо, не отказавшись от соблюдения формальных правил, регулирующих их работу. В этом случае они сначала выполняют свои реальные функции (например, выманивают дебошира из дома и задерживают его), а потом, часто с помощью граждан, фабрикуют документацию, оправдывающую их действия, так, чтобы представить себя действовавшими по закону и одновременно обеспечить попадание эпизода в отчетность в качестве «палки». На скрупулезное следование формальностям они переключаются в тех случаях, когда не хотят выполнять свои профильные функции, не видят в этом отчетно-«палочного» смысла или не считают ситуацию заслуживающей вмешательства.

Избыток проверок

Избыточное количество дублирующих друг друга проверок низовых подразделений со стороны вышестоящих уровней управления ведет к еще большему снижению эффективности работы полиции по выполнению своих профильных функций.

В дополнение к ежедневному сбору бумажной отчетности о работе, проделанной всеми сотрудниками низовых подразделений, работники вышестоящих управленческих и штабных структур осуществляют личную проверку работы сотрудников на «земле». При этом проверяются преимущественно рабочие документы. Реальную работу патрульной службы или участкового с населением скрыто проверяют гораздо реже (это делают представители регионального уровня управления).

Проверки осуществляют параллельно практически все вышестоящие структуры как по территории (ответственный от руководства, начальник соответствующей службы в ОМВД, зам. начальника ОМВД – начальник полиции, начальник ОМВД), так и по «линии» – из соответствующего городского отдела и управления УВД по региону, а также из Москвы (ГУ МВД). Общее число проверяющих пропорционально количеству уровней управления в МВД, но в региональном центре частота проверок⁴³ в отделе полиции обратно пропорциональна уровню проверяющих: если проверка или проверочные запросы из Москвы осуществляются, в среднем, раз в квартал, а из области приходят 1–2 раза в неделю, то территориальное начальство проверяет каждый день. К собственным ведомственным проверкам добавляются также проверки прокуратуры.

Дежурную часть районного уровня, например, ежедневно проверяют: ответственный от руководства ОМВД и проверяющие от дежурной части УМВД по городу (там, где есть) – в совокупности

⁴³ Вслед за самими сотрудниками полиции мы называем проверками не только комплексные проверки, на проведение которых есть соответствующий приказ и которые заканчиваются детальным рапортом, но и очень частые в МВД инспекционные и контрольные визиты вышестоящих руководителей. Так, в одном из наблюдавшихся регионов руководство (ГУМВД по региону) практикует еженочный визит дежурного от руководства по области (если нет экстренной ситуации) в один из территориальных отделов – таким образом при численности отделов порядка 20-30 такой контрольный визит случается со средним отделом раз в месяц. Также и практический любой визит сотрудника министерства в регион не обходится без того, чтобы ему/ей показали 2-3 территориальных подразделения (как правило, в рамках той линии, по которой он/она приехал/а).

не менее четырех-пяти проверок в день. Причем проверяется, как правило, одно и то же: правильность заполнения журналов (заполняются от руки) и приема заявлений, порядок в камере содержания временно задержанных лиц (КСЗЛ). К этому, с частотой 3–4 раза в месяц, добавляются проверки со стороны областного руководства (при этом проверяющие структуры могут быть разными, в зависимости от того, что именно проверяется и кто работает в этот день как дежурный от руководства по региону) и прокуратуры, которые также проверяют учетную дисциплину и порядок в местах содержания задержанных. Службу УУП каждый день проверяет дежурный от руководства, несколько раз в неделю – начальник отдела участковых в районе, реже – представитель из области. Проверяется паспорт участка, паспорта на дома, рабочие тетради, график приема граждан и другие документы.

Цель иерархических проверок – уменьшить потенциальное число нарушений, выявляемое вышестоящим уровнем, и снизить число нарушений в МВД, выявляемых прокуратурой. Но поскольку каждая проверяющая инстанция оценивается по числу выявленных нарушений, то нарушения должны быть найдены в любом случае. Это неизбежно ведет к тому, что выявляемые нарушения становятся все более мелкими.

Все проверки генерируют дополнительный бумагооборот. В журнал проверок подразделения вносится запись о проверке, по результатам приходит бумага о выявленных недостатках и предписание об устранении, в установленные сроки пишутся рапорты об устранении. Сотрудники низовых подразделений воспринимают проверки как формальность и бюрократическую работу. Вот характерный комментарий участкового:

Управлению-то надо делать вид, что оно работает, и они начинают работать. Как бы там создавать приказы, там все такое. Учебы какие-то проводить. Что-то еще там придумывать, делать, то есть ведение бортовых журналов, карточки маршрутов патрулирования. Служебная документация. Там прописано, что должно быть в этих документах, чего не должно быть, смотрят, чтобы все соответствовало. Допустим, там документы подписываются обычно у нас всегда начальником. Они смотрят, вот тут, допустим, вчера изменился начальник, смотрят документы, вот у вас старый. То есть в документе не меняется вообще ничего, только подпись. Начальник поменялся, и нужно весь пакет документов нам менять. И если мы не меняли весь этот пакет документов, что там подпись начальника-то другого, и вот – замечание.

В большинстве случаев проверки руководства разного уровня являются однотипными, то есть проверяется одно и то же. По мнению самих проверяющих, функция проверок состоит в том, чтобы держать подчиненных в ощущении, что над ними осуществляется постоянный контроль, что, по замыслу, должно повышать качество работы, добросовестность. Скрытые проверки реальной работы патрульной службы или дежурной части, которые эпизодически проводят представители регионального руководства, достигают этого эффекта. Но большинство проверок контролирует только бумажные документы и не воспринимается сотрудниками полиции как относящиеся к делу. Они только снижают общий коэффициент полезного действия подразделений по охране общественного порядка.

Непродуктивная нагрузка, создаваемая координирующими и управленческими структурами

Рост разнообразных штабных и координирующих структур привел к повышению непродуктивной нагрузки на первичные подразделения на «земле». На разных уровнях МВД образованы подразделения, которые заняты методической помощью, координацией работы различных подразделений, организацией кампаний и мероприятий, сбором и анализом статистической и отчетной информации, оценкой работы подразделений и сотрудников МВД, проверками, анализом

проблем и подобной деятельностью. Такая работа, безусловно, важна. Но бесконтрольный рост числа и видов таких подразделений приводит к тому, что, во-первых, на практике подразделения изобретают для себя все новые функции и задачи, в результате отсутствует единая модель управления. Во-вторых, управленческая коммуникация между вышестоящими и нижестоящими уровнями координации отрывается от реальной практики работы «на земле» и носит фиктивный характер, то есть исполняется только на бумаге.

Управленческие и координирующие структуры, не занятые содержательной правоохранительной деятельностью, имеются как в территориальных органах в виде штабов (при ОМВД, батальоне ППС) и отделов, так и в составе системы управления по линии на уровне городских отделов и УМВД по региону. В последнем случае они могут иметь разнообразные названия в виде управлений (организации или обеспечения работы) какой-либо службы (УУП, дознания), а также временных или постоянных штабов на уровне города или субъекта федерации.

Признаком избыточности таких подразделений служит то, что они придумывают себе все новые функции: запрашивают информацию, не предусмотренную нормативами, проводят учебы и тренировки во внеслужебное время, проверяют (и это самая частотная практика) низовые подразделения и последующее устранение псевдонедостатков («журнал Х ведется черной, а не синей ручкой»), что отнимает много времени у сотрудников, хотя делается исключительно для отчетности. Хорошая практика штабных подразделений на уровне ОМВД состоит в том, чтобы по возможности оградить сотрудников, занятых содержательной работой «на земле», от выполнения запросов линейных структур городского или областного уровня, то есть освободить их от необходимости отписывать ответы на запросы, предоставлять данные и отчитываться о проведении мероприятий.

В результате управленческий диалог по вертикали «МВД – УМВД по региону – городской отдел – отдел в ОМВД» приобретает характер изолированного движения бумаг вниз и вверх. В лучшем случае этот бумагооборот минимально затрагивает сотрудников, занятых содержательной полицейской работой в районе, в худшем – нагружает их дополнительной отчетностью.

Низкий уровень информатизации

Низкий уровень использования цифровых технологий, недостаточная автоматизация процесса сбора и анализа правоохранительной информации и статистики способствует нерациональному информационному обмену. Эта проблема распадается на три, в зависимости от конкретного уровня МВД.

Во-первых, сотрудники первичных подразделений, занятых охраной общественного порядка, пишут от руки большое количество *типовых* документов (рапортов, протоколов, отчетов, постановлений), а это значит, что наличие готовых шаблонов и возможность ввода данных в электронной форме в разы (в 5–10 раз) снизили бы издержки на их заполнение, не говоря уже об экономии бумаги.

Во-вторых, сотрудники дежурных частей ежедневно вручную сводят в бумажные таблицы информацию о происшествиях, состоянии преступности, работе подразделений на уровне района, а далее вышестоящие управленческие структуры агрегируют эти данные и вводят в ИЦ. Переход на электронную форму учета данных о происшествиях, преступлениях и других событиях с обязательным параллельным отказом от дублирующих бумажных документов позволил бы всем уполномоченным структурам отслеживать оперативную обстановку в реальном времени без лишних запросов, процедур и докладов, реагируя только на отклонения или особые случаи.

В-третьих, управленческие, координирующие и штабные структуры обмениваются статистической информацией путем запросов и обмена бумагами (таблицами, справками, отчетами) друг с другом. Даже тогда, когда те или иные сведения можно получить из регионального информа-

ционного центра или из районных дежурных частей, эти сведения запрашиваются с мест по своей «линии». Вся эта сложная практика запросов и обменов информацией, оправдывающая существование сотен должностей, может быть заменена единой информационной системой, содержащей первичную правоохранительную информацию до уровня низового подразделения с возможностями агрегации, иерархического доступа для управленческих нужд и встроенными аналитическими сервисами. При необходимости получения информации запрос должен направляться непосредственно через интерфейс информационной системы в соответствующий сегмент базы данных, а не другим сотрудникам вниз по иерархии.

В целом по мировым стандартам информатизация подразделений российской полиции находится на уровне конца прошлого века.

Негативные эффекты систем отчетности

Влияние системы оценки работы первичных подразделений («палочной системы»), хотя и снижается, но продолжает существенно искажать стимулы к работе и способствовать фальсификации ее результатов. Раскрываемость преступлений остается основным показателем работы полиции, в результате чего на те подразделения, чьей основной функцией является охрана порядка и предотвращение преступлений (УУП, ППС, ОВО, ПДН), также возлагаются обязанности оперативных подразделений полиции. Оценка работы подразделений по принципу сравнения с аналогичным показателем/периодом прошлого года/квартала (принцип АППГ) заставляет сотрудников «делать показатели» и менять характер работы в зависимости от близости к концу отчетного периода (месяца, квартала, года). По свидетельствам сотрудников ППС и участковых, им необходимо отработать определенное число административных протоколов, и если их к концу месяца не хватает, то они вынуждены подгонять свою работу под требуемую статистику, работая на выполнение плана, а не на обеспечение безопасности и порядка.

В целом давление «палок» в сфере охраны общественного порядка ощутимо ниже, чем в оперативных службах полиции, следствии и дознании. Во многом причина этого – недавние изменения «палочной системы», сократившие общее количество отчетных показателей на федеральном уровне с 72 до 24 (с нынешними поправками до 27). В результате из оцениваемых показателей исчезло подавляющее большинство критериев, связанных с административной практикой и повседневной деятельностью служб по охране общественного порядка (которые в любом случае невозможно единообразно оценить на федеральном уровне без понимания локального контекста).

Однако многие регионы разработали собственные приказы, детализирующие отчетность и системы оценки участковых уполномоченных, сотрудников ППС и других представителей служб ООП. Причем в некоторых регионах речь идет о десятках показателей для каждой службы. Обычно применение такого приказа ориентировано на оценку службы по району в целом, но отдельные документы предлагают использовать эту же схему для оценки каждого отдельного сотрудника, хотя факт использования системы оценки регионального уровня в таком качестве самими сотрудниками отрицается. Понятно, что разработанная на региональном уровне с учетом местной специфики система оценки – это лучше, чем единый федеральный стандарт. Однако и в этом случае, даже при наличии относительно удобных шаблонов, это потери (на регион в целом) в несколько десятков трудочасов ежедневно на работу, связанную с заполнением этой отчетности (в некоторых регионах она доведена до ежедневного режима).

Двойное подчинение и неопределенный статус вневедомственной охраны

Двойное подчинение и неопределенный статус подразделений вневедомственной охраны создают трудности в управлении и несут риски для качества работы. Первостепенная задача УВО – охрана объектов по заключенным договорам и патрулирование районов, где находятся такие объекты, то есть формальным приоритетом является выполнение условий коммерческих дого-

воров с гражданами и учреждениями. При этом подразделениям УВО вменено в обязанность реагировать и на вызовы дежурной части ОМВД или ППС, раскрывать преступления, отчитываться как перед начальником УВО по городу, так и перед начальником полиции в ОМВД. Конфликт интересов и двойное подчинение регулируется преимущественно неформальным способом: чему отдается приоритет – частной охране или общественному порядку – определяется в соответствии с текущей ситуацией.

Хотя УВО с 2004 г. перестало работать на самоокупаемости и находится на частичной дотации из бюджета, оно до сих пор считается более подготовленным и лучше оснащенным подразделением, чем ППС. Кроме того, в отличие от других подразделений, у УВО больше опыта и навыков общения со средним классом (добропорядочными гражданами), ориентации на предоставление услуг, а не работу на начальство. Но при общей нехватке экипажей ППС УВО все больше используется как необходимый резерв полиции. В результате двойного и неопределенного статуса (изначально неполной приватизации этого подразделения и последующего, но тоже неполного возврата в подчинение МВД) обе составляющие его работы, частноохранная и общественная – рискуют потерять в качестве.

Кадровый дефицит

В результате искусственных барьеров, избыточной загрузки непрофильной работой и ненадлежащего исполнения социальных обязательств в первичных подразделениях, прежде всего УУП, наблюдается сильный и устойчивый кадровый дефицит. С учетом незаполненных вакансий и различных случаев временного отсутствия на работе, реальная численность участковых составляет около 50 % от положенной по штату. Это является несоблюдением норматива участковых и ведет к нарушению должностных инструкций (участковые ходят по вызовам по одному, а не по двое), к уровню нагрузки, не совместимому с качественным выполнением основных обязанностей.

Серьезным барьером для укомплектования службы УУП является требование об обязательном высшем юридическом образовании кандидата в участковые. Это требование избыточно и в большей степени необходимо для непрофильной загрузки участкового (первичная квалификация происшествий и подготовка отказных постановлений), чем для его работы с гражданами.

Другим барьером для надлежащего укомплектования этой службы является частое невыполнение положения об обязательном предоставлении служебного жилья. Кроме того, избыточная нагрузка и необходимость работы по 10–12 часов в день, а также по выходным создает хронические проблемы в семейной жизни и сильную неприязнь к собственной работе. При этом основными причинами избыточной нагрузки видятся именно некомплект кадров (каждый участковый делает работу за двоих) и необходимость тратить половину времени на написание отчетных документов.

Отсутствие навыков работы с немаргинализированным населением

Работа сотрудников подразделений по охране общественного порядка предполагает преимущественные контакты с преступным, рецидивным или маргинальным контингентом, а навыки и практика общения со средним классом (добропорядочными гражданами) практически отсутствуют. Благополучные группы населения не вступают в контакт с полицией, за исключением необходимости получения нескольких видов справок и редких появлений в качестве потерпевших. Наблюдения показывают, что прохожие не обращаются к патрульным полицейским с теми вопросами, с которыми обычно подходят в странах с более высоким доверием к полиции: спросить дорогу, обратить внимание на беспорядок, на то, что кому-то стало плохо и т. д. Сотрудники полиции имеют отдельные схемы для обращения с «клиентами», которых они маркируют как «нормальных», отличные от повседневных рутин работы со своим обычным контингентом. Федеральное финансирование и организационная вертикаль, прямой запрет на дополнительное финанси-

ние из местных бюджетов приводят к тому, что у полиции меньше стимулов реагировать на нужды населения обслуживаемой территории, а у местных властей нет инструментов стимулирования добросовестной работы полицейских, не говоря уже о контроле над их деятельностью.

4.2 Системный характер и происхождение проблем

Выявленные в ходе наблюдения и исследования проблемы в работе первичных подразделений по охране общественного порядка можно сгруппировать и обобщить следующим образом.

- 1. Ориентации работы МВД и всех его низовых подразделений на процесс, а не на результат.** Текущий контроль работы рядовых сотрудников полиции, занятых ООП, происходит по числу действий, которые они совершают в течение рабочего дня и отражают в том же количестве отчетных документов (рапортов, протоколов и т. п.). Это ведет к тому, что процесс работы выражается в бумажной отчетности, которая перестает давать адекватное представление о качестве выполнения полицией своих непосредственных обязанностей.
- 2. Полиция, основной задачей которой является обеспечение безопасности и охрана прав граждан на вверенных участках, не подотчетна гражданам или местным властям, которые представляют граждан.** Низовые подразделения уровня района подотчетны только вышестоящему начальству МВД. В результате того, что потребности, конкретные проблемы и ощущение безопасности граждан не входят в качестве конечного ориентира в управленческую практику полиции, происходит систематическое искажение всей ее работы – ориентация на спущенные сверху отчетные показатели (прежде всего раскрываемость).
- 3. Запретительно высокие издержки контроля над работой сотрудников первичных подразделений полиции** (эта проблема органично связана с предыдущими). Эти издержки выражаются:
 - в высоких расходах на содержание управленческих аппаратов и штабов, которые заняты разработкой и сбором отчетности, проверками и анализом статистики;
 - в больших затратах рабочего времени рядовых сотрудников на выполнение требований бумажной отчетности о своей работе, которое отнимает до половины времени от той самой работы, о которой им приходится отчитываться.
- 4. Нерациональности информационных потоков внутри системы МВД.** Это выражается в том, что криминологическая информация и статистика о работе подразделений МВД передается в форме сложных запросов по управленческой вертикали, а горизонтальный обмен информацией или доступ к ней через единые базы отсутствует.

Каково происхождение этих проблем? Почему они воспроизводятся и только усугубляются со временем?

Обозначенные выше проблемы обладают системным свойством и имеют системное происхождение – то есть они взаимосвязаны и порождаются существующими принципами организации и управления МВД. **Причинами, порождающими и усугубляющими эти проблемы, являются избыточная централизация управления и вертикальная система контроля (сверху вниз).**

Централизация управления означает, что вся работа полицейских сил управляется из единого центра с федерального уровня МВД, которому подчинены региональные управления, которым, в свою очередь, подчиняются территориальные (городские и районные) органы внутренних дел. Все финансирование осуществляется из федерального бюджета. Соответственно, принятие орга-

низационных решений, определение целевых показателей и задач для всех подразделений осуществляется по соответствующим линиям из единого федерального центра. Аналогичным образом – через систему вертикального централизованного сбора информации – выстроен контроль за достижением результатов, работой органов внутренних дел и корректировкой их работы.

По своим принципам построения централизованная система, о которой пойдет речь ниже, противоположна распределенной или децентрализованной. В последней управление разделено между двумя или более уровнями в зависимости от выполняемых функций или статуса территории, а контроль распределен между местным и центральным уровнем с обязательным участием граждан (налогоплательщиков) или их представителей как непосредственных потребителей услуг по обеспечению правопорядка и безопасности.

Анализ причин централизации правоохранительной системы РФ, произошедшей после 2001 г., находится за пределами данной работы. Мы полагаем, что это было следствием политических решений, внешних по отношению к МВД, но активно поддержанных ее руководством.

Как работает сложившаяся в результате преобразований последнего десятилетия централизованная система? Принципы (архитектура) построения управления определяют характер ее работы. Для принятия решений централизованная система требует получения со всех мест необходимой информации о состоянии преступности и правопорядка, работе подразделений, результативности работы полиции на местах. Для того чтобы принять решение, эта информация должна быть сравнимой в динамике и однотипной по содержанию, то есть должна иметь единые количественные статистические формы и быть агрегированной на определенном уровне – как правило, до нижестоящего уровня (уровень региона для МВД, уровень города или района для УМВД по субъекту федерации).

Объективное требование сведения всей информации к сравнимой и агрегированной форме – производства однотипной правоохранительной статистики в федеральном масштабе – предполагает устранение каких-либо качественных различий между районами, городами и субъектами федерации.

Для создания единых форм и методик сбора информации с мест по каждому виду правоохранительной деятельности, для осуществления этого сбора, агрегации, передачи в вышестоящие инстанции, последующего анализа требуется особая организационная форма – управленческий аппарат. Он создается на каждом этапе иерархии и специализируется не на содержательной правоохранительной работе, а на сборе и передаче всей информации в единый централизованный орган, принимающий решения. Чем сильнее централизована система и чем больше полномочий передано на самый высокий уровень управления, тем больше этому уровню требуется информации и тем больше аппарат управления. Соответственно, в условиях страны с высокой численностью населения и большим социально-политическим и экономическим разнообразием централизованное управление правоохранительной деятельностью не может не приводить к тому, что аппараты управления всех уровней будут по численности сопоставимы с численностью сотрудников, занятых профильной содержательной работой. Это не злой умысел каких-то групп людей, а объективная черта подобной системы управления, которую люди впоследствии начинают умело эксплуатировать.

Аналогичная логика проявляет себя не только в принятии решений, но и в механизмах контроля над тем, как используются федеральные ресурсы и должностные полномочия. Обеспечение выполнения управленческих решений (об усилении такого-то направления работы, повышении раскрываемости, борьбе с такими-то видами преступности и т. п.) также требует контроля и обратной связи. В централизованной вертикально-иерархической системе обратная связь будет также осуществляться снизу вверх от многочисленных подразделений районного уровня через региональный и далее на федеральный уровень. Для систематизации и сравнения информации, поступающей в виде реакции на управленческие команды, требуется стандартизация этой информации, то есть создание единых форм отчетности и докладов об исполнении решений. Кро-

ме того, критерием исполнения решений центра является правоохранительная и криминальная статистика следующего отчетного периода и ее динамика. Централизация управления МВД породила так называемую «палочную систему» оценки работы первичных подразделений, которая на пике своего развития в 2010 г. содержала 72 статистических оценочных показателя⁴⁴.

В централизованной системе есть два способа контроля. Первый состоит в том, что представители центрального руководства сами едут на места оценивать ситуацию и смотреть, как выполняются их указания. Но ввиду физических и географических ограничений такой контроль, даже если он построен скрытно и добросовестно, будет эпизодическим и выборочным, а также дорогостоящим – ввиду большой территории. Второй способ контроля – бюрократическая отчетность, которая регулярно или специально запрашивается, собирается и передается вышестоящим звеньям управления. Формально такую отчетность можно собирать со всех первичных подразделений – выборочно, эпизодически или регулярно, в зависимости от целей, сравнивать, анализировать и на основе этого понимать, в какой мере нижестоящие подразделения выполняют распоряжения вышестоящих органов вплоть до министра. В силу масштабов страны и принятой практики преобладающим типом контроля стал именно второй, бюрократический, основанный на статистике и стандартных отчетных документах.

В централизованной системе, где контроль организован по линии сверху вниз в рамках единой системы министерства и не предполагает других форм контроля извне или снизу, карьера любого сотрудника зависит от оценки со стороны вышестоящего начальства. Соответственно, любой сотрудник в своей работе будет, прежде всего, ориентироваться на задачи и цели, поставленные вышестоящим начальством, а также искажать или блокировать информацию, которая при передаче на вышестоящий уровень может привести к негативной оценке его работы⁴⁵.

На системном уровне это приводит к тому, что для сотрудников, занятых выполнением полицейских функций, включая охрану общественного порядка и обеспечение безопасности и прав граждан, клиентами становятся не общество или граждане, а аппарат управления МВД, который финансирует, дает установки, оценивает, поощряет и наказывает исходя из этих оценок. В этих условиях работа полиции имеет тенденцию игнорировать местную специфику и интересы сообществ, отрываться от потребностей граждан, концентрироваться на том, чтобы добиться выполнения статистических показателей или продемонстрировать большой объем проделанной работы. В результате централизации аппарат управления МВД полностью вытеснил гражданское общество в качестве клиента или целевой аудитории правоохранительной деятельности.

Однако в силу бюрократической логики и сам аппарат утратил способность различать реальную работу и формальную бумажную отчетность, не отражающую действительное положение дел на местах. Управленческий бумагооборот в виде запросов, указаний, отчетов и статистических сводок приобрел самодовлеющую форму, превратился в отдельный вид работы внутри МВД на всех уровнях, оторвался от содержательной работы. Этому способствует разделение труда и специализация: на всех уровнях управления сформировались подразделения, занятые только отчетностью, статистикой и методическими рекомендациями по их составлению. Под влиянием многочисленных запросов руководители первичных подразделений вынуждают сотрудников «на земле» либо тратить время на такую отчетность, либо создают отделы или штабы, специализирующиеся на удовлетворении запросов регионального и центрального аппарата. Поскольку не всегда возможно предсказать, когда и какие запросы будут приходить сверху, естественной реакцией управленческих структур районного и городского уровня стал сбор отчетности по всем действиям подчиненных в ежедневном режиме.

⁴⁴ Приказ МВД № 25 от 19 января 2010 г.

⁴⁵ Подробнее см.: Шклярук М., Скугаревский Д. Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования [Электронный ресурс] / Институт проблем правоприменения. 2014. Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Staff/Crimestat_report_2015_IRL_KGI.pdf, свободный (дата обращения: 20.06.2015). Загл. с экрана.

При возникновении эксцессов, конфликтов населения с полицией или явных проблем на местах, которые отчасти и вызваны нежеланием полиции учитывать проблемы местных сообществ, централизованная система реагирует выездными проверками (параллельно с прокуратурой) и показательными увольнениями руководителей. Но в дальнейшем аппарат управления вырабатывает характерные бюрократические меры, связанные с ведением новых форм учета и отчетности, которые сотрудники аппарата потом проверяют. Это все больше увеличивает бумажную нагрузку на первичные подразделения, но никак не улучшает управляемость системы в целом. При этом условий для повсеместного решения проблем населения в рамках этой управленческой модели не создается.

Стремление контролировать работу каждого сотрудника низового подразделения путем ведения отчетности за каждое действие и многочисленных проверок происходит не только под действием логики вертикального централизованного управления. Другой причиной является недоверие руководства к рядовым сотрудникам. Такое недоверие и стремление контролировать каждое действие, чтобы обеспечить выполнения ими служебных обязанностей, связано с негативным опытом 1990-х гг., когда милиция активно занималась неформальными заработками, участвовала в работе теневой экономики, используя служебные ресурсы⁴⁶. Во второй половине 2000-х гг. усиление административного контроля, повышение зарплат сотрудников, которое сопровождалось логичным повышением требований к выполнению прямых обязанностей, решило проблему массовой двойной занятости, хотя не устранило злоупотребление полномочиями и применение незаконных методов.

Но ресурс административного контроля и усиления отчетности довольно быстро оказался исчерпан. Сегодня в повседневной работе подразделений явно наблюдается конфликт между требованиями постоянной отчетности, занимающей все больше времени, и требованием повышения качества и объема содержательной полицейской работы. Ввиду описанной выше специфики оценки сотрудников в рамках централизованной системы, он разрешился в пользу формальной отчетности в ущерб содержательной работе.

В организациях возможны как минимум два различных способа обеспечения качественной работы сотрудников. Первый и наиболее очевидный – установление целевых показателей и постоянная отчетность о проделанной работе, составление планов и отчет об их выполнении. Здесь предполагается, что сотрудник организации не будет хорошо работать, если за ним нет контроля со стороны руководителя или отдельной контролирующей организации (отдела). Основные ресурсы здесь вкладываются в инстанции и процедуры контроля. Второй способ предполагает инвестиции в тщательный отбор и подготовку кадров, а также в создание корпоративной (профессиональной) культуры. Предполагается, что более способные и лучше обученные люди качественнее работают, им не требуется внешнее принуждение, а конкуренция со стороны коллег по работе, развитая профессиональная культура (то есть горизонтальный контроль) выполняют функцию контроля значительно лучше, чем какие-либо внешние организации, причем без дополнительных текущих затрат.

Контроль на входе более сложен и менее формален, чем контроль в процессе, он работает только при условии престижа данной организации или профессии в целом, но дает более надежные эффекты. В пределе различие между описанными выше формами контроля такое же, как между внешним контролем и самоконтролем. При этом контроль со стороны коллег (коллектива), которые являются носителями профессиональной культуры, выступает как синтез внешнего и внутреннего контроля.

Из двух возможных способов контроля за качеством работы сотрудников Министерство внутренних дел систематически усиливало только первый вид контроля. В ситуации низкого прести-

⁴⁶ Коленникова О., Косалс Л. Я., Рывкина Р. В., Симагин Ю. Экономическая деятельность работников милиции: масштабы, причины и последствия. М.: ИСЭПН РАН, 2003.

жа милиции (до переименования), низкого уровня оплаты труда и социального обеспечения контроль на входе и инвестиции в подготовку сотрудников и профессиональную (корпоративную) культуру едва ли были возможны. Поэтому усиление административной отчетности и контроля было логично. Но с повышением уровня оплаты и бюджетов полиции, повысилась возможность улучшения качества кадров и перехода на систему контроля на входе и посредством профессиональной среды. Эта возможность не реализуется, по-видимому, из-за высокой численности и активности самих аппаратов внешнего контроля в МВД, которые рискуют остаться без работы.

Таким образом, централизованная модель управления работой полиции по всей стране не только исчерпала свой потенциал продуктивности, но способствует систематическому снижению результативности работы первичных подразделений полиции, повышает издержки и ведет к искажению обратной связи, потере управляемости. Система вертикального административного контроля за работой всех подразделений стала источником систематического искажения мотивации и характера работы сотрудников.

Все это диктует необходимость разумной децентрализации и распределения управления и контроля по уровням и функциям, передачи части управленческих и контрольных функций на региональный и муниципальный уровни, создание механизмов систематической оценки работы полиции со стороны местных сообществ. В отличие от централизованной системы, управление полицейскими подразделениями на уровне территорий (районов или областей) не требует громоздких управленческих структур и сложных систем сбора информации, а контроль со стороны местных представительных органов или общественных комиссий при них в сочетании с устранением лишних уровней управления способен стимулировать поворот полиции в сторону потребностей общества.

ЧАСТЬ 2.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СПОСОБЫ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ И ВАРИАНТЫ СОЗДАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ МИЛИЦИИ

Глава 5.

Опыт создания муниципальной милиции в 1990-х гг.

5.1. Советский опыт децентрализации

В позднесоветскую эпоху низовой единицей является городской или районный отдел полиции со всеми его функциями, которые шире чем охрана общественного порядка. Назначение начальника отдела согласуется с местными властями, они же имеют право голоса при его освобождении от должности. Такое положение дел было характерно для периода сильной децентрализации, который наступил после свертывания хрущевских реформ экономики и госуправления в конце 1960-х – начале 1970-х гг. Тогда управления МВД в нынешних субъектах федерации были организационно отделены от МВД РСФСР и тем более от МВД СССР, а городские или районные отделы, как и иные органы (например, прокуратура), были в большей степени сосредоточены на местных задачах.

Эксперименты по децентрализации управления милицией начались с конца 1980-х гг. Во время перестроечного периода при поддержке местных властей и крупных предприятий внутри органов внутренних дел началось формирование подразделений, ориентированных на местные нужды. Отметим, что советский формат работы отдела (отделения) милиции позволял муниципальной власти в некоторой степени влиять на неформальную политику милицейского ведомства на местах. Так, руководитель отдела милиции назначался всегда с учетом мнения администрации района и местных партийных органов, было налажено взаимодействие милиции с руководством крупных предприятий, также через формирование добровольных народных дружин, участвующих в охране общественного порядка. Во многих регионах местные власти стремились участвовать в организации органов правоохраны и поддерживали их, ожидая, что в ответ эти органы будут учитывать их интересы. Одним из наиболее известных примеров такого рода являлся опыт создания муниципальной милиции в Москве⁴⁷, который стал возможен благодаря активности сотрудников МВД одного из районов города. В этой части отчета мы рассмотрим этот опыт, а также некоторые другие инициативы организации местной милиции на местах в 1990-е гг. Далее обобщим опыт эксперимента 1998–1999 гг. по созданию муниципальной милиции. Поскольку этот опыт в историческом ключе хорошо изложен в литературе, основное внимание будет сосредоточено на разнообразии организационных форм и институциональных условиях формирования муниципальной милиции.

⁴⁷ Основным источником, на который опирается эта часть работы, является книга В. Н. Волохова «Муниципальная милиция в Российской Федерации: исторический опыт и перспективы: Документально-публицистическое исследование». М.: Издательство Главного архивного управления города Москвы 2012. Автор – идейный вдохновитель и практик движения децентрализации МВД в России, участник и руководитель подразделений муниципальной милиции в Таганском районе г. Москвы, затем в целом муниципальной милиции в г. Москве, а после ее упразднения – организатор эксперимента в 10 регионах России.

Авторы выражают благодарность В. Н. Волохову за возможность работы с архивными материалами, не вошедшими в его книгу.

5.2. Муниципальная милиция в Москве

Таганский эксперимент

Идея создания муниципальной милиции в Ждановском (затем Таганском) районе была оформлена и пролоббирована в 1989 г. на уровне руководства РУВД (Л. В. Никитин) и районных властей, тогда райисполкома (А. В. Беляев). К маю 1990 г. концепция была разработана, а «Примерное временное положение» было утверждено руководителем Таганского РУВД. В этом документе о создании муниципальной милиции утверждалась штатная численность муниципальной милиции в районе 60 человек: два взвода сотрудников в должности участковых инспекторов. Принципиальное их отличие от участковых уполномоченных милиции состояло в том, что они несли службу по патрульному принципу (автопатрули), совмещая в себе функции нескольких традиционных подразделений – участковых, ППС и ГАИ – на территории конкретного административного участка. Уже в первом варианте Положения подробно описывались задачи такого участкового инспектора, спектр которых был чрезвычайно широк: контроль за общественным порядком на улицах и во дворах, контроль за дорожным движением, предупреждение населения и организация помощи при стихийных бедствиях, пожарах и прочее. Дальнейшее развитие муниципальной милиции потребовало внесение изменений. Текст положения доработали, чтобы обеспечить автономность и финансовую самостоятельность муниципальной милиции – прописывалась самостоятельность начальника муниципальной милиции в установлении материально-технического обеспечения и надбавок к заработной плате (утверждаемых и согласованных с главой района и префектом), открытие самостоятельного расчетного счета.

Забегая вперед, отметим, что одним из основных источников поддержки стали предприятия района: в начале 1990-х муниципальная милиция получила от них 1,5 млн руб., которые были, в том числе, потрачены на новый транспорт, оружие, спецсредства, на разработку и пошив новой формы и доплаты к зарплате. В среднем денежное содержание одного сотрудника обходилось в 600 руб. в месяц, плюс 1090 руб. стоили закупленные на одного сотрудника материальные ценности. Материальная база рассматривалась организаторами как важное условие развития муниципальной милиции, и первый московский опыт умело сочетал разные источники поддержки – материальную базу от бывшего отделения внутренних дел, поддержку от районных властей и крупных предприятий.

Уже в августе 1990 г. было принято решение исполкома района о создании муниципальной милиции в соответствии с Положением. Были упразднены три отделения милиции, на их базе реорганизованы два отдела милиции и один отдел муниципальной милиции – таким образом, создание отдела муниципальной милиции происходило на материальной базе одного из бывших отделений. Организационная структура муниципальной милиции представляла простейшую линейную схему и включала следующие позиции: начальник – он же зам. начальника РУВД (то есть устанавливалось подчинение муниципальной милиции не отделу МВД, а сразу управлению районного уровня), два его зама, старшина, секретарь-машинистка и 60 линейных сотрудников. Новая муниципальная милиция разместилась в здании бывшего отделения милиции; ремонт, закупка мебели и оборудования были осуществлены на средства района. Отдел муниципальной милиции также освобождался от арендных и коммунальных расходов. Оклады сотрудникам муниципальной милиции были установлены чуть выше, чем в стандартных отделах милиции (500–700 руб.), а задачи их работы закреплялись в соответствии с Положением: охрана общественного порядка, предупреждение и пресечение правонарушений на территории района, обеспечение безопасности дорожного движения. Были сформированы автоэкипажи (по три человека, включая водителя), которые за одну смену (3–4 экипажа) перекрывали самые сложные и криминогенные места: Таганскую площадь, магистрали. Более высокий, чем в среднем, оклад позволил сформулировать и придерживаться более жестких критериев отбора сотрудников: рост не ниже 180 см, навыки вождения автомобиля, владение самбо и карате, хорошие навыки стрелковой подготовки, знание юриспруденции. Поскольку основным мотивом создания муниципальной милиции было стремление «вернуться лицом к населению», были также сформулированы и

качественные критерии: быть внимательным к гражданам, уметь находить правильный подход к взрослому и ребенку, правильно ориентироваться в экстремальной ситуации, уметь квалифицированно оказать первую медицинскую помощь.

Первые шаги создания муниципальной милиции сопровождались большой работой по формированию имиджа: разработали форму, сочинили гимн. На разработку формы и знаков отличия не жалели ни сил, ни ресурсов, ни времени: первую форму придумывал сам руководитель муниципальной милиции, потом, уже во времена московской муниципальной милиции, разрабатывал известный модельер В. М. Зайцев.

Результаты создания муниципальной милиции в одном районе города рассматривались организаторами как успешные. При этом основными критериями оценки этой успешности на тот момент стало снижение количества зарегистрированных преступлений (в среднем на 25 %). Результаты работы муниципальной милиции, по оценке руководства, были сопоставимы с работой любого отделения Москвы, которое было как минимум в четыре раза больше по численности. Интересно, что мнение населения тогда тоже старались учитывать: В. Н. Волохов пишет, что главным при оценке было мнение граждан, которые стали больше доверять милиции и почувствовали себя в безопасности (Волохов, 2012. С. 55). Однако опросных данных, к сожалению, ни в работе, ни в архиве мы не встретили.

Московская муниципальная милиция

Опыт РУВД Таганского района был замечен городской властью, в том числе и благодаря карьерному продвижению ее инициаторов. Руководитель райисполкома А. В. Беляев стал первым зам. префекта ЦАО г. Москвы, а руководитель РУВД Л. В. Никитин – заместителем начальника ГУВД г. Москвы. Уже в конце 1991 г. Ю. М. Лужков принял решение распространить опыт Таганского района на все 10 округов г. Москвы на средства бюджета города. Для этого была также и политическая мотивация. В начале 1991 г. М. С. Горбачев попытался переподчинить себе милицию на уровне Москвы и создать ГУ по Москве и МО, выводящего ее из подчинения Мосгорисполкома (Указ от 26 марта 1991 г.). Однако депутаты на 28-м внеочередном Съезде народных депутатов, проведенном экстренно через 2 дня после указа Горбачева (28 марта 1991 г.), приостановили этот процесс. 8 апреля 1991 г. Президиум Мосгорсовета дал поручение Ю. М. Лужкову – тогдашнему председателю Мосгорисполкома – создавать московскую муниципальную милицию на базе ГУВД Мосгорисполкома. Решили также прекратить финансирование подразделений МВД, перешедших в подчинение МВД СССР. Особым ударом по руководству таких подразделений стало решение (в условиях дефицита) перестать обеспечивать льготное снабжение сотрудников ГУ МВД СССР.

Официальное создание муниципальной милиции г. Москвы затянулось до конца года. Не все в МВД были готовы, организаторам новой структуры пришлось искать компромиссы. Противниками были будущий министр МВД РФ, а на тот момент заместитель министра МВД РСФСР В. Ф. Ерин и включенные в единую иерархию руководители УВД округов, которые стремились переподчинить себе создаваемые подразделения муниципальной милиции. Борьбу по сохранению подчиненности и подконтрольности МВД городским властям вели Ю. М. Лужков, ставший премьером правительства Москвы, и его окружение. По оценкам В. Н. Волохова, 50 % начальников окружных УВД открыто, а 100 % скрыто противодействовали созданию управления муниципальной милиции. В качестве основных причины он называет: 1) недовольство выходом начальников отделов УММ на учет и удовлетворение нужд и интересов населения, 2) отсутствие прямых полномочий в привлечении к ответственности сотрудников муниципальной милиции. Официально просьбу о создании управления муниципальной милиции заявил городской уровень МВД – обращение к Ю. М. Лужкову о создании управления МОБ (ММ) на уровне ГУВД г. Москвы подписано его руководителем А. Н. Мурашевым. Здесь важно, что борьба за самостоятельность управления муниципальной милиции шла на аппаратном уровне при поддержке сетевых ресурсов муници-

пальной милиции Таганского района. Так, например, заместителем по МОБ А. Н. Мурашева уже работал бывший руководитель РУВД Таганского района Л. В. Никитин — инициатор Таганской муниципальной милиции. Ему же и было Ю. М. Лужковым поручено (4 декабря 1991 г.) возглавить рабочую группу по подготовке Положения о муниципальной милиции г. Москвы (до 15 декабря). Положение расширяло спектр деятельности муниципальной милиции, практически копируя всю сферу ответственности МОБ. Управление муниципальной милиции входило в состав ГУВД г. Москвы, подчинялось приоритетному контролю правительства г. Москвы. Предполагалась двухуровневая структура: Управление муниципальной милиции (УММ) и подчиненные ему отделы муниципальной милиции (ОММ) при УВД округа г. Москвы. Прописывалось также сотрудничество с криминальной милицией и согласование действий с руководством территориального органа УВД по мероприятиям — за 24 часа до самого мероприятия.

Концептуально создаваемая структура осмысливалась как патрульная служба оперативного реагирования с ярко выраженным профилактическим характером, основной низовой единицей оставались, так же как и в опыте Таганской муниципальной милиции, автоэкипажи (2 инспектора-офицера и 1 младший инспектор-водитель). Согласно концепции о создании муниципальной милиции Москвы, критерии отбора сотрудников были снижены по сравнению с Таганским РУВД: рост не ниже 175 см, навыки вождения автомобиля, хорошая физическая и психологическая подготовка (подтвержденная медкомиссией и беседой с психологом), высокий образовательный уровень (высшее или среднее специальное юридическое образование), опыт работы в подразделениях МВД. Мужской пол кандидата отдельно не оговаривался (но во всех внутренних документах прописывался).

Для обоснования необходимости создания управления муниципальной милиции был в спешном порядке проведен опрос москвичей. В ходе него выяснилось, что 43,5 % считают, что муниципализация милиции улучшит ее работу, 22,4 % усомнились в этом, а 34,1 % затруднились с ответом. Эти результаты интерпретировались как положительные.

В итоге всей подготовительной работы в конце декабря 1991 г. было принято Постановление правительства Москвы № 278 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) ГУВД г. Москвы», в январе 1992 г. Управление муниципальной милиции было создано. Было разработано и окончательно утверждено Положение о деятельности, Положение о штатной и организационной структуре и план работы. Согласно этим документам УММ — автономное образование внутри ГУВД г. Москвы, подчиненное ему в оперативном отношении, однако имеющее хозяйственную самостоятельность. Всего штатная численность в 1992 г. утверждалась в 1000 человек, из них аппарат УУМ 105 человек и от 31 (Зеленоградский округ) до 154 (ЦАО) сотрудников в окружных ОММ. Был введен институт стажерства (не менее 3 мес.) с должностным окладом на период испытательного срока.

К лету 1992 г. были подготовлены рекламные материалы, информация для службы занятости с приглашением в муниципальную милицию, особенно тех, кто уволен в запас из вооруженных сил. К середине 1992 г. было укомплектовано менее половины штатных позиций (443 сотрудника, из них 41 — аппарат УММ, сотрудников автоэкипажей — 340). И с сентября 1992 г. к работе приступили первые 60 экипажей. В качестве основной причины трудностей с набором В. Н. Волохов указывает: 1) высокие требования набора, 2) саботаж среди милицейских работников — особенно в УВД ЦАО, СВАО, ЮВАО и ЮЗАО. Был взят курс на наем даже уволенных из МВД сотрудников: *«Какой руководитель отдаст в другое подразделение лучших или хороших сотрудников? К нам пришло много рослых и физически подготовленных, но не всегда дисциплинированных и прилежных»* (Волохов, 2012. С 128). Однако все же сотрудники милиции, направленные из других подразделений, рассматривались как хороший способ комплектовать штат. *«Меня не пугало, что в муниципальную милицию могут прийти самые «плохие», по оценке прежних начальников, сотрудники. Ведь на старом месте службы офицеров часто не устраивала работа, не приносящая морального и эмоционального удовлетворения, беспокоил невысокий уровень заработной платы. Из-за этого возникали конфликты с руководством, многие увольнялись»* (там же).

С самого начала формирования УММ на местах поддерживались различные инициативы и нестандартный подход. Так, в Южном административном округе руководство ОММ самостоятельно решило устроить круглосуточное дежурство на отдельных территориях (Красногвардейский и Тульский ярмарочные комплексы, соответствующие станции метро) и критериями оценки считать состояние правопорядка и безопасность граждан на этих объектах. В Юго-Восточном административном округе задача по определению таких криминогенных точек лежала на префектуре (наряды выезжали по местам несанкционированной торговли, нарушений санитарных правил, правил регистрации и прописки, на мелкие хулиганства).

В качестве критериев отчетности новое подразделение, с одной стороны, пользовалось общеприменимой в МВД системой статистической отчетности по раскрытым преступлениям и выявленным правонарушениям. Причем сравнение показателей производилось всегда с аналогичными показателями «конкурирующей» структуры – ППС, численность которой в Москве была в три раза выше, а эффективность (по показателям) значительно ниже.

В сравнении с полками ППС было задержано в 3 раза больше граждан по мелкому хулиганству, в 2 раза больше лиц за несанкционированную торговлю; 74 % всех задержанных в г. Москве за нарушение правил пользования электроэнергией и газом, 56 % задержаний за нарушение правил торговли работниками торговых предприятий, более 50 % задержанных иностранных граждан, нарушивших режим пребывания в столице.

Помимо подобной статистической отчетности УММ пыталась опираться на результаты опросов населения. Некоторые из них вызывают сомнения в достоверности: *«70 % отмечали высокий профессионализм, оперативность и культуру «муниципалов», а также их внешний вид, который... больше ассоциировался с образом защитника населения от противоправных действий, чем обычный работник милиции. Кроме того, 85 % населения полагали, что наряды муниципальной милиции выполняют почти все милицейские функции в жилом секторе столицы, особенно в районах новостроек»* (Волохов, 2014. С. 202). Интересно, что проводились опросы не только населения в целом, но и некоторых категорий граждан, которые могли действительно оценить работу именно сотрудников муниципальной милиции. Например, опрашивали торговцев на контролируемых рынках – по 50–70 человек. Большинство ощутили рост безопасности, в том числе от рэкетиров. Опрашивали жителей привокзальных районов – 53–45 % опрошенных оказались удовлетворены работой муниципальной милиции. УММ опиралась также на оценку своей работы со стороны городских властей (например, отзывы Ю. М. Лужкова).

Однако внутри ГУВД отчетность о работе УММ воспринималась критически: не вся поданная для отчетности статистика подкреплялась сведениями в Зональном информационном центре ГУВД.

К 1996 г. УММ увеличилось согласно штатной численности втрое – до 2959 сотрудников, в том числе аппарат самого управления (254 человек), 600 сотрудников патрулей (200 экипажей). Началась феминизация экипажей, в том числе и по причине снижения финансирования в 1995 г. Но оттока кадров не было – почти все должности были заняты, некомплект составлял всего 70 единиц штата.

Важным аспектом УММ, как оно задумывалось в 1992 г., являлась финансовая самостоятельность. Тогда был создан свой собственный финансовый отдел (22 сотрудника), подчиненный в административном порядке начальнику УММ, но по вопросам бухучета, составления отчетности и контроля – ФПУ ГУВД Москвы. Однако уже в первый год полноценной работы (в 1993 г.) поступающие от правительства Москвы деньги начали направляться через ФПУ (с 1996 г. ФЭУ) ГУВД г. Москвы. Таким образом, эта прослойка ГУВД между правительством Москвы и УММ усложняла движение средств. Заявки муниципалов урезались с каждым годом. В 1995 г. получили только 82 % от заявленных, что привело к невыплате единовременного пособия, задолженности по ремонту, невыделению денег на оборудование экипажей. Просьба в ГУВД в конце 1995 г. организовать прямое финансирование не получила поддержки. УММ пыталась развивать работу по внебюджетной линии: например, в 1993–1994 гг. было сформировано предложение о создании службы обеспечения безопасности экономических структур, разработана концепция создания

Служб коммерческой безопасности. Но эти инициативы остались не реализованы.

При этом на всем протяжении недолгой самостоятельной истории УММ по инициативе тех или иных руководителей МВД РФ предпринимались попытки переподчинить себе УММ⁴⁸. Уже в 1995 г. одновременно с урезанием финансирования участились проверки (как от ГУВД, так и министерского уровня), развернулась кампания против УММ в прессе. В 1996 г. наружные подразделения УММ были переведены в единый план дислокации. Основным организаторам УММ пришлось покинуть свои позиции, что позволило этому подразделению существовать до 2001 г., но в режиме обычных нарядов службы ППС. О самостоятельности УММ в принятии решений и о реальной подотчетности городской и районной власти речи уже не было. В 2001 г. УММ было расформировано, а его полномочия переданы в ГУВД г. Москвы.

Опыт создания муниципальной милиции сначала в Таганском районе г. Москвы, а затем уже и на общегородском уровне показывает:

1. Реальной децентрализации не произошло. Иерархия МВД в силу ряда причин – общее подчинение, контроль за финансовыми потоками, нормативные требования к материально-технической обеспеченности (часто устаревшие) – ограничивала низовую активность муниципальной милиции. УММ встраивалось извне в централизованную систему соподчиненности и не находило поддержки.
2. Одновременная работа низовых служб МВД и УММ создавала конкуренцию между патрулями ОММ и ППС или ДПС. Эта конкуренция за контроль над городской территорией и статистическими показателями отчетности продолжалась и на аппаратном уровне. Структуры УММ оказались зависимыми от ГУВД, приходилось отвлекаться на выполнение функций, выходящих за рамки компетенции.
3. Отсутствовала система учета и оценки работы муниципальной милиции по самостоятельным позициям, и должным образом вклад УММ не был оценен. Не поддерживались инициативы снизу, наоборот – возводились административные преграды. Все материальное обеспечение приходилось добывать самим или выбивать из главка.
4. Несовершенство правового статуса муниципальной милиции – до ухода активного руководства УММ функционировала на основании первого Временного положения. Нормативную определенность УММ получило лишь в 1996 г. после окончательного переподчинения ГУВД г. Москвы.

5.3. Общероссийский эксперимент по созданию муниципальных органов охраны общественного порядка (МООП) в регионах (1996–2000 гг.)

Новая Конституция РФ (ст. 132 п.1), а также «Закон о милиции» (18 апреля 1991 г.) и подзаконные акты (например, Указ Президента РФ от 12 февраля 1993 г. № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции)» закрепили участие муниципальной власти в организации правоохраны. Более того, 12 августа 1995 г. был принят Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁹, в котором (ст.6 п.8) среди полномочий таких органов, в числе прочих, указаны охрана общественного

⁴⁸ Например, в 1994 г. Министр МВД В. Ф. Ерин обращался к Ю. М. Лужкову о передаче ОММ под контроль окружных УВД или ГУВД г. Москвы. И прежде всего под контроль начальника службы криминальной милиции Н. В. Куликова, с 1995 г. руководителя ГУВД г. Москвы, инициировавшего многочисленные проверки и инспекции УММ.

⁴⁹ Утратил силу в связи с одноименным ФЗ от 06.10.2003 N 131-ФЗ.

порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью. Помимо московского примера, на территории Российской Федерации было немало других инициатив по реализации 132-й статьи Конституции.

В отсутствие единой правовой регламентации этого процесса форматы активности властей были различны. Наиболее типичной формой взаимодействия было финансирование (полное или частичное) за счет средств муниципальных/региональных бюджетов подразделений МОБ и консультативный контроль администрации через институт межведомственных комиссий (или советов) по борьбе с преступностью и правонарушениями. Однако в некоторых регионах при поддержке местных властей были созданы отдельные подразделения (например, отделы ИАЗ или экологическая милиция), сконцентрированные не только и не столько на охране правопорядка, сколько на контроле за решениями региональных и муниципальных властей в сфере их компетенций: экологической и санитарной обстановки, сферы землепользования, потребительского рынка, охраны объектов муниципальной собственности и др. Власти Москвы, помимо муниципальной милиции, содержали за свой счет также экологическую милицию и Управление по предупреждению правонарушений на строительных объектах. И, наконец, еще одним способом участия в поддержании общественного порядка со стороны муниципальных и региональных властей оставалась финансовая поддержка народных или казачьих дружин.

История эксперимента

Интерес к унификации регионального опыта по участию муниципалитетов и республиканских властей проявили в 1990-х годах и на федеральном уровне. Был принят Указ Президента от 3 июня 1996 г. № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» (далее МОООП), в котором прописывалась необходимость организационно-управленческих решений по формированию МОООП с учетом регионального опыта. При этом разработчиками идеи понималась и принималась критическая аргументация руководства МВД в отношении создания полноценной, отдельной от МВД муниципальной милиции. Поэтому предполагалось постепенное реформирование МВД с одновременной передачей части задач МОБ под контроль местных властей. МОООП должны были поэтапно сформироваться на базе МОБ, этот поэтапный переход позволил бы решить проблему материально-технического обеспечения и ослабления охраны правопорядка.

Процесс обсуждения перспективы реформы подстегнуло создание в 1997 г. Совета по местному самоуправлению (Указ Президента РФ №531 от 29 мая 1997 г.) В него вошли представители президента (А. Я. Слива – полномочный представитель Президента РФ при Совете Федерации, М. А. Краснов – помощник президента), руководители региональных властей (Ю. М. Лужков, Э. Э. Россель, С. С. Собянин) и муниципалитетов (С. Л. Катанандов, Петрозаводск; В. Н. Коваль, Тамбов), а также тогдашний глава МВД А. С. Куликов. Именно на базе этого Совета и созданного под него Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления (возглавляемого Б. И. Минцем – секретарем Совета) была в числе прочих создана Комиссия по созданию системы органов охраны общественного порядка в муниципальных образованиях (председатель – С. Л. Катанандов, глава г. Петрозаводска). Задача этой комиссии состояла в обеспечении Указа 1996 года.

На первом же заседании 6 ноября 1997 г. было решено создать рабочую группу. Однако фактически это было лишь официальное признание уже действующего взаимодействия между ее членами⁵⁰, которые с сентября 1997 г. интенсивно обсуждали порядок формирования МОООП в России. И в результате этой работы уже к концу 1997 г. были составлены основные документы: «Программа мер поэтапного формирования МОООП в РФ», аналитическая записка «О проблемах формирования МОООП в РФ».

⁵⁰ От МВД в ней были представлены А. М. Кононов (Академия МВД РФ), В. Н. Николаев (ГУООП МВД РФ), Е. Ю. Шихов (Управление экологической милиции г. Москвы), И. Б. Юнаш (УВД г. Петрозаводска) и др.

В рамках этой программы предлагалось проведение в регионах эксперимента по созданию таких органов. Его подготовка затянулась почти на год. Отдельно в ноябре 1997 г. через Генеральную прокуратуру со всех регионов страны собирались сведения о том, созданы ли там МОООП⁵¹.

Предметом широких споров стал порядок и уровень контроля за экспериментом: первоначально предполагалось создание Координационного центра при Администрации Президента РФ, но МВД противилось этой идее, так как опасалось децентрализации точек управления и усиления экспе-

⁵¹ Ниже – архивные данные по сбору информации о потенциальных участниках эксперимента. В 1997 г. рабочая группа инициировала сбор данных о том, в каких регионах есть опыт или инициативы по организации органов правоохраны при муниципальных образованиях. От имени Генерального прокурора Ю. И. Скуратова, возглавлявшего Межведомственную комиссию Совета безопасности РФ, 4 ноября 1997 г. был направлен запрос главам субъектов Российской Федерации с просьбой предоставить информацию о таком опыте или инициативах. В архиве В. Н. Волохова найдены официальные ответы на этот запрос из 62 регионов страны.

Эти ответы можно сгруппировать следующим образом:

1. Наибольшая группа ответов (40 регионов) – это краткая информация (1 страница текста) о том, что муниципальные органы охраны правопорядка в регионе не создавались. Почти в половине случаев (18 ответов) одновременно указывалась в качестве причины недостаточность финансовой базы для создания МОООП, шесть ответов обозначали также проблему недостаточной проработанности законодательной базы для развития муниципальных органов правопорядка, отдельных от МОБ. Часто (9 ответов) в этих кратких справках указывалось, что милиция общественной безопасности содержится за счет областного и местного бюджетов, также нередко говорилось о недостаточности этого финансирования.
2. Информация о МОБ (7 регионов). Нередко составители официальных ответов на запрос об опыте создания МОООП понимали под этим участие региона и/или муниципалитетов в поддержке МОБ и УВД в целом. Такие отчеты обычно имеют следующую структуру:
 - информация о финансировании – объем и источники,
 - сведения о штатной численности МОБ с перечислением подразделений,
 - статистические данные, призванные проиллюстрировать эффективность деятельности финансируемых МОБ: показатели зарегистрированной преступности, раскрываемости преступлений, подробное описание сфер раскрытия по административной практике.Исключение составляет большая справка их Коми-Пермяцкого автономного округа, в которой лишь упоминаются все подразделения МОБ и отмечается недостаточность их финансирования в связи с финансовыми трудностями региона.
3. Отчеты/сведения о некоторых подразделениях МОБ, нередко на уровне лишь крупных городов (5 регионов). В определенных регионах, судя по отчетам, финансовая поддержка от областных и местных властей позволяет содержать лишь некоторые подразделения. Чаще всего это подразделения ИАЗ и правоохраны на потребительском рынке, либо экологическая или санитарная милиция, либо дополнительные батальоны или роты ППС.
4. Отчеты, содержащие в себе более полную информацию о состоянии правоохраны, основанную не только на сведениях, полученных от МВД, но также и от других ведомств (4 региона). Например, подробно расписывается работа с добровольными объединениями граждан по охране общественного порядка или работа социальных служб и системы образования (по решению проблемы трудных подростков, занятости среди молодежи, по созданию центров реабилитации, формированию кадетских классов от МВД), участие прокуратуры и даже работа с местной епархией в деле укрепления правоохраны (Белгород).
5. Три отчета (3 региона) были сфокусированы исключительно на деятельности добровольных народных дружин (ДНД), предлагалась также идея о дальнейшем развитии МОООП на их основе.
6. Еще три отчета (3 региона) содержали общие формулировки о намерениях местных властей укреплять правоохрану, а также пространные описания проведенных совещаний и законотворческой деятельности областных администраций и законодательных органов в деле создания МОООП.

Отчеты из регионов в 1997 г. перед Генеральным прокурором о наличии и отсутствии опыта организации МОООП представляются собой любопытные документы. Из данного источника можно реконструировать понимание региональными властями задач по охране правопорядка. Для большинства из них достаточной оказывается деятельность по формальной поддержке в МВД части сотрудников определенных подразделений МОБ. В некоторых регионах обнаруживается заинтересованность в поддержке именно конкретных подразделений, занятых, прежде всего, контролем за административным законодательством в сфере благоустройства и санитарно-экологической обстановки, а также охраной порядка на улицах (ведь поступления штрафов от большей части правонарушений в этих сферах поступают в муниципальную или региональную казну, о чем некоторые отчеты недвусмысленно и сообщают). В редких случаях региональные власти рисуют более широкий контекст правоохраны, чем это признано компетенциями МВД. Очевидно, что в таких регионах активно участвуют в межведомственной работе и другие государственные службы – образовательные институты, прокуратура, предприятия и т. п.

Среди проблем создания МОООП в подавляющем большинстве отчетов отмечается нехватка средств на содержание даже МОБ (а не только полноценных и отделенных от МВД правоохранных структур муниципального уровня), а также несовершенство правовой базы создания МОООП.

римента за счет влияния этого уровня власти. Тогдашний министр МВД С. В. Степашин скептически относился к идее децентрализации полицейских функций. Озвученные им причины сомнений состояли в том, что у муниципалитетов нет средств по содержанию МОООП, а к власти придут экстремистские и криминальные структуры, не заинтересованные в сильной государственности.

В итоге прошел почти год после создания Комиссии и интенсивной деятельности рабочей группы по отбору и согласованию регионов, прежде чем 17 сентября 1998 г. был подписан Указ Президента РФ № 1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления». Суть эксперимента состояла в апробировании возможностей муниципализации и децентрализации МОБ. В регионах – опорных зонах эксперимента под управление муниципалитетов должны были перейти те подразделения МОБ, которые содержались за счет бюджета муниципалитетов и непосредственно обеспечивали порядок на территории. Этот документ устанавливал также, что организация и контроль за ходом эксперимента были возложены на МВД и Министерство региональной и национальной политики РФ, а также на созданную при совете Межведомственную Комиссию, которая и стала выполнять функции несостоявшегося Координационного Центра (аппарат Комиссии состоял из 7 человек).

Первыми регионами должны были стать Республика Карелия и Саратовская область, потом Новгородская и Иркутская области, через четыре месяца к эксперименту подключились Самарская область (г. Тольятти), Ставропольский край (г. Ставрополь), Республика Северная Осетия – Алания (г. Владикавказ), Калининградская область (г. Балтийск), Астраханская область (Икрянинский район). Последним регионом эксперимента стала Республика Дагестан (Карабудахкентский район).

Следуя принципу «не можешь предотвратить – возглавь», МВД сформировало ведомственную комиссию из руководителей ведущих главных управлений, а также министров и начальников управлений в регионах, где проводился эксперимент. Основная проблема, поставленная этой комиссией, – вопросы финансовых источников в органах местного самоуправления на содержание МОООП, особенно когда бюджеты на 1999 г. сверстаны и многие из регионов – участников эксперимента – дотационные. Также ставился вопрос о материально-техническом обеспечении создаваемых МОООП.

В ноябре 1998 г. С. В. Степашин поручил сотрудникам МВД разработать основные документы по сопровождению эксперимента:

- типовые соглашения между органами внутренних дел и регионами/муниципальными властями,
- типовые модели организационно-штатных структур муниципальной милиции для разных типов населенных пунктов,
- инструкции по передаче на ответственное хранение оружия, средств связи и других материальных ценностей,
- формы статистической отчетности о результатах служебной деятельности органов муниципальной милиции для населенных пунктов разного уровня,
- инструктивное письмо МВД РФ и Минфина о порядке финансирования,
- инструкцию по кадровому обеспечению муниципальной милиции.

К концу года все эти документы были разработаны и переданы в регионы. Любопытны формы ежемесячной отчетности (Форма 585) и инструкции по их заполнению. Они предполагали учет следующих показателей:

- Раздел 1. Штатная численность на начало отчетного периода, в целом и по подразделениям МОБ, выявление фактов нарушений дисциплины и законности, учет взысканий и увольнений по отрицательным мотивам, вакантных должностей, перевод в другие службы.

- Раздел 2. Учет взаимодействия с органами местного самоуправления, который согласно формам сводился к следующему: предоставление помещений для размещения МОООП, выделение финансовых средств на содержание муниципальной милиции, материальных средств на поощрение работы сотрудников, дополнительные единицы штатной численности; количество отчетов перед населением; предложений в МВД и УВД по оргштатным и кадровым вопросам; число поощрений сотрудников муниципальной милиции органом местного самоуправления.
- Раздел 3. Сведения о материально-техническом обеспечении, представляемые по каждому подразделению муниципальной милиции: число сотрудников, не обеспеченных вооружением, вещевым имуществом, средствами связи и индивидуальной защиты, предусмотренное сметой, и фактическое финансирование, число приобретенных средств за счет муниципальных средств.
- Раздел 4. Сведения о специальных учреждениях муниципальной милиции: количество открытых и закрытых медицинских вытрезвителей, приемников-распределителей и спец-приемников.
- Раздел 5. Сведения о результатах работы подразделений муниципальной милиции: зарегистрированные преступления (в том числе раскрыто и совершено в общественных местах и на улицах), выявлено административных правонарушений, установлено лиц, находящихся в розыске.
- Раздел 6. Заполнялся 1 раз – 1 февраля 1999 г.: количество муниципальных образований – участников эксперимента, создано координирующих органов, заключено соглашений о проведении эксперимента с органами местного самоуправления, образовано органов муниципальной милиции – управлений, отделов, отделений.

Таким образом, еще ДО проведения эксперимента комиссия МВД заранее распространила на создаваемые в рамках него МОООП принятые в ведомстве количественные критерии оценки, которые были связаны именно с раскрытием преступлений, а также предполагали фиксацию материально-технических трудностей. Иной вклад в охрану порядка не предусматривался. Эти негибкие критерии оценки МОООП по уровню соблюдения нормативов обеспечения и результатов по раскрытию (свойственных криминальной милиции, а не МОБ) предопределяли трудности с оценкой успеха любых инициатив на местах.

Однако и сам процесс воплощения эксперимента на местах шел очень медленно. За первые три месяца соглашение об эксперименте подписала только Республика Карелия (23 октября 1998 г.). Остальные регионы оформили соглашения в конце 1998 г. или уже в 1999 г., причем в Республике Дагестан процесс его оформления затянулся еще на полгода.

В разных регионах местные администрации сопротивлялись эксперименту. Например, в Саратове соглашение пробуксовывало на разных ветвях управления. Мэр Иркутска выступил против проведения эксперимента, несмотря на поддержку губернатора. Зато в столице Республики Дагестан, Махачкале, глава города С. Д. Амиров также выразил желание присоединиться к эксперименту (ведь за год до него власти республики через республиканское МВД упразднили созданную и подконтрольную ему муниципальную милицию). При этом в Карабудахкентском районе – опорной зоне эксперимента – между главой администрации и начальником УВД возник конфликт на национальной почве, и членам рабочей группы пришлось туда поехать, чтобы разрешить противоречие. Даже в Республике Карелия (наиболее заинтересованный участник) эксперимент встретил сопротивление у глав местного самоуправления. В целом эксперимент показал, что в каждом регионе модель организации МОООП отличалась своеобразием.

Как в работе В. Н. Волохова, так и в его личном архиве основными источниками информации о том, как был реализован эксперимент на местах, стали, прежде всего, материалы, собираемые в

МВД. Межведомственная комиссия (МВК) имела мало возможностей определять ход эксперимента на местах и оценивать его результаты. Многочисленные заседания МВК, проводимые в том числе и на высоком уровне, в качестве источников информации о конкретных деталях эксперимента использовали информацию, предоставленную местными подразделениями МВД. Примечательно, что в двух случаях (Республика Дагестан на этапе согласования эксперимента и Калининградская область на этапе оценки его результатов), когда по мере реализации принципов муниципализации в региональных условиях возникали противоречия, их улаживали и контролировали члены МВК, являющиеся представителями МВД. Лишь один раз В. Н. Волохов самостоятельно поехал в регион (г. Балтийск, Калининградская область) для разрешения противоречия при оценке результатов эксперимента. В основном деятельность МВК состояла в организации рабочих встреч и конференций по обмену опытом в Петрозаводске и в Новгородской области. На эти конференции приглашались участники экспериментов на местах для обмена опытом, а также зарубежные эксперты. Однако эти конференции значительного вклада в изменение практики тех, кто участвовал в эксперименте, не внесли.

Региональные различия в проведении эксперимента

Лишь три участника эксперимента (Республика Карелия, Новгородская и Саратовская области) согласились внедрить принципы муниципализации во всех отделах внутренних дел. Однако интерес региональных властей, а главное, региональных управлений министерства был различен и в этих регионах. В Карелии как действующий на тот момент губернатор С. Л. Катананов, так и руководитель МВД республики И. Б. Юнаш были горячими сторонниками развития местного самоуправления и идеи муниципальной милиции и, будучи соответственно в 1997–1998 гг. мэром г. Петрозаводска и главой городского РОВД, активно внедряли эти принципы в практику еще задолго до эксперимента. Так, в 1992–1997 гг. в столице региона местные власти активно участвовали в создании санитарно-экологической милиции (1991 г.), ее преобразовании в отдел ИАЗ (1993 г.) и софинансировании других подразделений МОБ (части сотрудников ГАИ, отделов дознания и прочих). К 1997 г. из 1037 сотрудников УВД г. Петрозаводска 205 человек (20 %) содержится за счет местного бюджета. Поэтому для эксперимента здесь были созданы благоприятные условия, как в плане финансового, так и в плане организационного сопровождения. Во-первых, власти республики взяли на себя задачу по разъяснению сути эксперимента главам муниципальных районов и начальникам территориальных отделов МВД. Категорически отказались от участия в эксперименте главы лишь трех районов (сигнал об отказе был передан губернатором прокурору республики для принятия мер прокурорского реагирования). Основной вопрос у представителей местной власти состоял в определении источников финансирования эксперимента. Во-вторых, для решения этого вопроса глава республики принял решение финансово обеспечить реформу за счет средств региона. И в-третьих (и это действительно было на тот момент значимым организационным новшеством), при содействии республиканского УВД была выстроена система распределения этих денег непосредственно территориальным отделам милиции, минуя высшие уровни финансирования внутри МВД. Схема платежей в муниципальной милиции была следующей: республика – счета муниципалитетов – счет территориального ОВД. Предполагалось, что это повысит заинтересованность местных властей и подотчетность низовых подразделений ОВД органам местного самоуправления.

Таким образом, в Карелии при каждом отделе милиции были созданы отделы муниципальной милиции общей штатной численностью 1210 человек – это службы ППС, УУМ, ПДН, ИАЗ, часть отделов дознания. Однако, поскольку не все службы МОБ были переданы муниципальной милиции, произошел рост управленческого персонала: наряду с продолжавшими свою работу по контролю и координации ДПС и других подразделений МОБ, оставшихся в оперативном подчинении руководителей отдела, возник новый управленческий уровень – начальников муниципальной милиции.

Саратовская область, так же как и Республика Карелия, рассматривалась в МВК как одна из основных опорных точек эксперимента, так как здесь:

- на уровне руководства региона было декларировано осознанное намерение централизации силового ведомства: в выступлениях главы области Д. Ф. Аяцкова прослеживалось осознание необходимости муниципальной милиции ВНЕ системы МВД. Он подчеркивал, что создание параллельных структур ВНУТРИ МВД не только финансово бессмысленно, но и приведет к безответственности и тех, и других. При этом губернатор отсылал к до-революционному опыту – еще в XVIII веке Саратов имел свою полицию при органе местного самоуправления;
- первые шаги по созданию муниципальной милиции были предприняты в Саратове еще в 1994 г.: был создан муниципальный полк по ОП, численность которого постепенно достигла 1000 человек.

Однако уже в ходе согласования эксперимента в конце 1998 г. наметилась непоследовательная позиция руководства области. Так, на этапе подписания соглашений губернатор Д. Ф. Аяцков просил приостановить эксперимент со ссылкой на финансовый кризис в стране и небывалую засуху в области. Но все же против решения президента РФ не пошел, и соглашение администрации области с МВД о создании муниципальной милиции в порядке эксперимента было подписано. Проведение и контроль за ходом эксперимента губернатор Саратовской области поручил своему заместителю по вопросам безопасности. Именно он координировал переход МОБ в статус муниципальной милиции – а это был, согласно документам, самый массовый процесс на фоне других регионов. Органам местного самоуправления в оперативное управление передали практически все подразделения МОБ – ППС, УУМ, ПДН, отдел ИАЗ и потребительский рынок, спецприемники, приемники-распределители для бродяг, ЦВИ для несовершеннолетних. Общая штатная численность муниципальной милиции в Саратовской области составляла 4190 человек. Одновременно вырос управленческий аппарат: в УВД области была создана должность зам. начальника МОБ по муниципальной милиции, во всех районах появились должности начальников муниципальной милиции (за счет имеющейся численности, то есть за счет отвлечения на руководящую позицию сотрудников, ранее работавших с населением), которые стали замами начальников МОБ. Так же как в Карелии, на региональном уровне было принято решение, что муниципальная милиция будет содержаться не за счет средств органов местного самоуправления, но за счет средств областного бюджета, перечисленных МВД для финансирования МОБ. Для муниципальной милиции были также открыты субсчета для внебюджетного финансирования со стороны органов местного самоуправления. Поскольку проведение эксперимента существенно ничего не изменило в практике работы низовых подразделений, а лишь усилило финансовую ответственность региональных властей, Д. Ф. Аяцков, наверное, единственный из гражданских властей откровенно назвал эксперимент неудавшимся в 2000 г. после ухода в отставку Б. Н. Ельцина.

Губернатор Новгородской области М. М. Прусак поддержал эксперимент, соглашение между МВД и администрацией области было подписано вторым после Республики Карелии. Однако после того как эксперимент был окончен, просьбы руководства области о бюджетном финансировании за счет средств Минфина РФ и Миннац РФ усилились. Здесь, как и в других регионах, остро стоял вопрос финансирования муниципальной милиции. На региональном уровне управления была создана рабочая группа по проведению эксперимента во главе с заведующим отделом администрации области по вопросам правоохранительных органов и обороны. Эта область, единственная из всех участников, ежемесячно отправляла в комиссию при МВД справки о ходе эксперимента. Однако детальный анализ этих документов свидетельствует о том, что отчетность была полностью сформатирована оценочной системой, предложенной МВД, и не отражала интересов населения и органов местного самоуправления (в эксперименте приняли участие все 22 муниципальных образования области). Последние фигурировали в этих отчетах лишь как доноры для оснащения муниципальной милиции или упоминались как члены комиссий, аттестующих начальников муниципальной милиции (случаев неуспешной аттестации не отмечено). Муниципалитеты осуществляли целевую поддержку уже действующих в области подразделений МОБ за счет средств местных бюджетов. Такое финансирование получали подразделения УУМ, ППС, ПДН, медвытрезвители, приемники-распределители, спецприемники, ЦВИ несовершеннолетних. В целом числен-

ность подразделений муниципальной милиции (ранее включенных в МОБ), финансируемых за счет местного бюджета, составляла 1070 человек. Значительных изменений в практиках их работы, кроме как ношения на форме соответствующих шевронов, отмечено не было.

Остальные регионы, включенные в опорные зоны эксперимента, не подразумевали переход всех подразделений МОБ в муниципальную милицию. Их участие было ограничено лишь одним или несколькими населенными пунктами. Здесь можно обнаружить две траектории включения тех или иных муниципалитетов.

Первой следовали те региональные власти, которые либо изначально не видели необходимости участвовать в эксперименте (Астраханская, Калининградская, Самарская области, Республика Северная Осетия – Алания), либо не нашли поддержки этой идеи у сильных муниципалитетов (Иркутская область), но отказаться не решились⁵². В этих случаях ими было предложено ограничить проведение эксперимента лишь несколькими городами или районами.

Вторая стратегия состояла в инициативной работе самих муниципалитетов или органов местного самоуправления (Республики Дагестан, Ставропольский край) при активном противодействии региональных властей. Интересен в этой связи случай Карабудахкентского района (далее КР) Республики Дагестан (далее РД). Первоначально Республика Дагестан в число экспериментальных регионов внесена не была. Авторы инициативы – глава администрации г. Махачкалы С. Д. Аминов и глава КР У. И. Насрутдинов. Но на уровне руководства региона не было понимания и согласованности: так, председатель Госсовета РД М. М. Магомедов направил в АП РФ просьбу включить в эксперимент один отдел полиции, и поддержана была только инициатива КР. Это связано с тем, что С. Д. Аминов на договорной основе с МВД уже до эксперимента создал городскую муниципальную милицию (300 человек), финансируемую за счет муниципального бюджета. Со стороны правительства республики деятельность этого формирования вызывала нарекания и опасения. Министр МВД РД принял решение расформировать неподконтрольную ему муниципальную милицию, которую считал «бандформированием». Межведомственная комиссия направила своих представителей летом 1999 г. (напомним, что эксперимент должен был закончиться осенью 1999 г.). Министру МВД РД разъяснили условия эксперимента, указав на то, что фактически он проводится под контролем МВД. Руководство МВД РБ поменяло позицию и подписало соглашение 4 июня 1999 г. Но в эксперименте в КР согласовали участие только 20 сотрудников УУМ, хотя планировалось 56 (42,4 % от всех сотрудников РОВД в КР). Таким образом, здесь практически не осталось времени для создания действительной подотчетной местной власти милиции.

В целом можно сказать, что во всех регионах, где муниципальная милиция создавалась локально, самое большее, чего удалось добиться, – это получение от муниципалитетов поддержки в развитии материально-технической базы. Так, в уже упомянутом КР Дагестана под нужды муниципальной милиции было выделено помещение – двухэтажное здание с гаражами и навесами для автотранспорта (но зданию был необходим капитальный ремонт). Муниципальная милиция Владикавказа в ходе эксперимента (в мае 1999 г.) получила отдельное помещение – бывший детский сад площадью 1200 кв. м, где был проведен капитальный ремонт, закуплена мебель, оборудована ДЧ и оружейная комната. Это помещение предназначалось для аппарата муниципальной милиции (52 человек) и ППС (252 человек), финансируемых за счет средств городской администрации. Другие из бывших подразделений МОБ (УУМ, ПДН, ИАЗ, центр временной изоляции несовершеннолетних, медвытрезвитель, спецприемник для административно арестованных), также переданные в муниципальную милицию, остались на балансе республиканского бюджета, а не городского, и продолжили свою работу при территориальных ОВД.

В Ставрополе, в центре города, удалось разместить административный комплекс, автохозяйство, спортивный комплекс и центр по работе с личным составом (общая площадь территории –

⁵² В начале 1998 г. в перечень опорных зон эксперимента были внесены и Челябинская область, и Краснодарский край, руководство которых впоследствии от участия отказалось.

16 673,8 кв. м, помещений – 3678,8 кв. м). Помимо этого администрация города профинансировала капитальный ремонт шести стационарных постов милиции, приобретение пяти автомобилей, плюс одного для ДЧ города, отвечающих всем современным требованиям. Был решен вопрос о телефонизации административного корпуса и шести стационарных постов милиции. Впервые за последние два года была закуплена форма, установлены отличительные знаки на транспорте. Ставрополь – яркий пример срыва муниципализации милиции в угоду интересам внутриведомственной иерархии: краевое руководство МВД активно сопротивлялось эксперименту. Из 17 автомобилей, переданных муниципальной милиции из РОВД, только шесть были в исправном состоянии, во время эксперимента лишь каждый второй наряд ППС выходил на патрулирование с рацией.

В других регионах за счет местных бюджетов решались менее масштабные задачи: закупка автотранспорта (Иркутск), велосипедов (Братск), предоставление сельским участковым служебного жилья (Астраханская область) или организация опорных пунктов общественного порядка. Местные власти повсеместно оплачивали закупку новой формы или оргтехнику. Однако средств не хватало везде – ни там, где в эксперименте участвовало 20 человек (КР РД), ни там, где более 4000 человек (Саратовская область).

Именно недостаточное финансирование является одним из самых важных факторов, обусловившим практический провал эксперимента. Органы местного самоуправления были поставлены в сложные условия – бюджеты всех уровней на момент согласованных решений в конце 1998 – начале 1999 г. уже были утверждены, что исключало самостоятельное финансирование муниципальной милиции. Даже сильные муниципалитеты, взявшие ответственность за его проведение, при поддержке региональных властей не смогли самостоятельно профинансировать муниципальную милицию, особенно с учетом высоких нормативов. В качестве примера приведем г. Тольятти Самарской области, где был один из самых массовых экспериментов на уровне города: общая численность муниципальной милиции здесь составила 1083 человек, из них ППС – 528, УУМ – 234, ПДН – 77, медвытрезвитель – 150, спецприемник для АА – 35, отдел по соблюдению правопорядка в сфере потребительского рынка и экологии – 41, организация, тыл, кадры – 18 человек. Большая часть сотрудников муниципальной милиции (921 человек) финансировалась за счет областного бюджета, батальон ППС (163 человека) – за счет муниципального. Финансовый вопрос воспринимался здесь как самый острый – на нужды муниципальной милиции в месяцы были необходимы 4,5 млн руб., всего 50 млн руб. в год (в ценах на 1999 г.). Прогнозировалось также, что при размещении муниципальной милиции вне РОВД расходы на содержание возрастут.

Вторым по значимости источником недовольства результатами эксперимента являлось признание того факта, что подразделения МОБ, переданные в муниципальную милицию, де-факто сохранили подконтрольность внутриведомственной иерархии. Так, при анализе опыта в Иркутской области было подсчитано, что значительная часть усилий этих подразделений была направлена или отвлечена на решение федеральных задач (на фоне сокращения численности федеральных подразделений – в этом регионе на 11 %). Отметим, что эксперимент проходил на фоне осложнившейся оперативной обстановки, усиления федеральных операций (например, «Вихрь-Антитеррор»), что увеличило продолжительность рабочего времени сотрудников (особенно наружных служб) без финансового подкрепления и отвлекало сотрудников муниципальной милиции от собственно задач по охране общественного порядка.

Третье важное обстоятельство – это неготовность самих муниципалитетов не только финансировать, но и брать на себя контроль за деятельностью муниципальной милиции. Предполагалось, что создание муниципальной милиции должно отвечать нуждам и потребностям органов местной власти и самоуправления, но последние этих потребностей не осознали, а мер, чтобы их научить и разъяснить, зачем это нужно и как лучше создавать муниципальную милицию, не было предпринято. В результате на уровне администраций этих городов были формально назначены должностные лица, которые не были готовы к реализации и продвижению эксперимента. Даже в Республике Карелия, где республиканская власть и УВД РК были благожелательно настроены к

идее муниципализации МВД и были созданы организационные условия, обеспечивающие передачу контроля над милицией местным властям, далеко не все органы местного самоуправления и главы администрации оказались к этому готовы.

Наконец, все сведения о ходе эксперимента в регионах сопровождаются традиционными для МВД подробными (обычно на несколько страниц) отчетами о состоянии преступности, раскрытии преступлений и выявленных административных правонарушениях и т. п. Общий принцип оценки работы всех подразделений МВД на основании количественных показателей (названный «палочной системой») имплицитно распространился и на муниципальную милицию.

Подведение итогов эксперимента: проблема оценок муниципальной милиции

Напомним, что еще на этапе планирования эксперимента комиссия при МВД, готовящая документацию, заложила сугубо ведомственные и очень жесткие принципы оценки его эффективности – возможно, неприменимые к концепции муниципальной милиции как службы, обращенной к населению. В качестве ведущих критериев предполагался, во-первых, учет раскрытия преступлений подразделениями муниципальной милиции, а во-вторых, детальное описание материально-технического и финансового обеспечения нового подразделения. Оба эти показателя изначально труднодостижимы. Подразделения МОБ и созданная на их основе муниципальная милиция в первую очередь должны быть ориентированы на профилактику преступности, а не на выполнение функций криминальной милиции по раскрытию. Более того, нормативы материально-технического обеспечения, принятые в МВД, столь жесткие и негибкие, что ни одной муниципальной структуре не обеспечить финансово их выполнение в должном объеме без поддержки федерального или регионального бюджета. Как показал ход эксперимента, даже обычные подразделения ОВД при совместном финансировании бюджетов всех уровней не всегда выполняли нормативы. Однако низкий уровень материально-технического обеспечения муниципальной милиции воспринимался как негативный показатель эксперимента, при этом за скобками оставались аналогичные проблемы тогдашнего МВД в целом.

В. Н. Волохов отмечает, что комиссия МВД тенденциозно оценивала документы, поступающие из некоторых регионов (Ставропольский край, Калининградская область): показатели муниципальной милиции занижались, это подтвердили повторные проверки. Можно привести пример проверки работы муниципальной милиции в г. Балтийске, когда низкая доля выявленных административных правонарушений объяснялась плохой работой муниципальной милиции, тогда как по результатам проверки выяснилось, что виной тому – отдельный учет таких правонарушений, поскольку почти половина жителей города – военные и их проступки рассматриваются не в МВД.

Таким образом, основная проблема, которую должны были решить организаторы эксперимента, состояла в необходимости выработать иные, более тонкие, ориентированные на население критерии оценки эксперимента. Об этом начали говорить еще на первых заседаниях МК. Во время сбора сведений о ходе эксперимента организаторами эксперимента от МК среди региональных участников была инициирована дискуссия не только о его результатах, но и о необходимых и значимых критериях их оценки. Региональные участники присылали собственное видение систем оценок муниципальной милиции. Многие (г. Владикавказ, Калининградская область) предпочли остаться в рамках традиционных для МВД статистических сведений о состоянии оперативной обстановки: динамика преступности, количественные показатели раскрытия уголовных дел, выявления административных правонарушений, состояние кадровой работы и материально-технического обеспечения. Некоторые участники отметили в числе прочих также элементы профилактической работы, по которым традиционно отчитывались подразделения МОБ (такие отклики были получены из Республики Дагестан): формы взаимодействия с населением, организация и участие в мероприятиях, проводимых с населением по месту жительства или работы – учебы, отчеты перед населением, содействие трудоустройству молодежи, формирование числа

добровольных помощников милиции. Из Иркутской области поступило отдельное предложение учитывать публикации в СМИ, как реакцию на проведение эксперимента, а также динамику числа жалоб на муниципальную милицию в органы местного самоуправления.

Итоговый вывод от МВД о состоятельности эксперимента состоял в следующем:

- 1) Создание параллельных структур нецелесообразно, а лучше развивать МОБ МВД РФ.
- 2) Передавать органам местной власти функцию охраны правопорядка преждевременно — нет условий (то есть денег) и есть моральная неготовность должностных лиц в ряде мест.

В конечном счете позиция МВД о нецелесообразности муниципальной милиции возобладала. После обсуждений в 2000 г. эксперимент был свернут новым министром МВД В. Б. Рушайло, убедившим В. В. Путина, тогда и. о. Президента РФ, отказаться от идеи децентрализации МВД. При этом еще в разгар подготовки эксперимента в 1998 г. В. Б. Рушайло считал себя сторонником этой идеи:

С нашей точки зрения, на местном уровне должны параллельно действовать органы внутренних дел, входящие в единую систему органов внутренних дел Российской Федерации, и муниципальные органы охраны общественного порядка. В связи с этим право органов местного самоуправления образовывать и содержать МОООП, осуществлять контроль за их деятельностью, указанное в п. 8. ч. 2. Ст. 6. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не может быть реализовано путем практикующегося сейчас в некоторых регионах создания содержащейся за счет средств местных бюджетов так называемой «муниципальной» милиции, поскольку она состоит из государственных служащих, входит в структуру МОБ и подчинена вышестоящим органам внутренних дел»⁵³.

Выводы

Сами организаторы эксперимента (В. Н. Волохов, А. М. Кононов) считают его результаты частично позитивными, подчеркивая, что с теоретической точки зрения все было продумано. Отчасти вопрос о децентрализации забуксовал на уровне политической воли. В научной литературе даются и другие объяснения. Так, авторы учебника «Муниципальная милиция: возможности и перспективы» констатируют: «...Эксперимент положительным результатом не завершился. Муниципальные образования пока еще оказались не готовы к выполнению поставленной перед ними задачи, и прежде всего, по содержанию муниципальных органов охраны общественного порядка и их материально-техническому обеспечению по нормативам МВД за счет местных бюджетов»⁵⁴.

Этот вывод можно дополнить следующими рекомендациями о том, как НЕ надо создавать муниципальную милицию — исходя из опыта 1998–1999 гг.

Во-первых, реформирование, цель которого децентрализация МВД, должно быть произведено НЕ под руководством МВД. Сильно бюрократизированное и иерархически организованное ведомство, даже при благих намерениях действительных организаторов реформы, не способно кардинально изменить принципы своей работы. Как показал эксперимент, его неудача была в некоторой мере predetermined документами и системами оценок, разработанными в недрах МВД еще ДО его осуществления. На местах также нужно следить за тем, чтобы создаваемые органы охраны правопорядка муниципального уровня не входили в противоречие с интересами

⁵³ Рушайло В. Б. Взаимоотношения органов внутренних дел и органов местного самоуправления: лекция. Омск: Юридический институт МВД России. 1998. С. 5–6

⁵⁴ Солдатов А. П., Солдатов А. А., Мельников В. А. Муниципальная милиция: возможности и перспективы: учеб. пособие. Волгоград: Волгоградская акад. МВД России. 2007. С. 125.

существующих силовых структур. Опыт эксперимента показывает, что при видимом согласии и имитации деятельности, в реальности создание муниципальной милиции на базе МОБ проводилось лишь на бумаге, при этом мало что менялось в логике работы самих сотрудников. Также недопустимо решение материально-технических проблем вечно недофинансируемой МОБ за счет муниципалитетов под прикрытием эксперимента.

Во-вторых, необходимо учитывать фактор региональной политики. В некоторых регионах создание муниципальной милиции было выгодно муниципальным властям, находящимся в конфликте с властями региона, или напротив, прогрессивные идеи и намерения областных администраций по децентрализации силового ведомства в интересах местных властей не нашли отклика на уровне муниципалитетов.

В-третьих, необходимо обеспечение экономических условий для муниципалитета, решившего принять на себя полномочия по организации функции по охране порядка. Следует предусмотреть передачу на муниципальный уровень не только функции, но и перераспределения бюджетных средств на эти цели. Отсутствие должного финансового обеспечения эксперимента являлось важнейшим фактором его не вполне удачного завершения.

5.4. Современная дискуссия о муниципальной милиции в РФ

В дискуссии о возможности муниципальной милиции в России и вариантах ее создания есть аргументы «за» и аргументы «против». «За» – Конституция РФ предусматривает, что функция охраны общественного порядка закреплена за органами местного самоуправления, а ее выполнение происходит через создание муниципальной милиции. За этим тезисом сложившееся «в теории и практике» мнение о том, что структуры полиции по охране общественного порядка должны быть максимально приближены к населению, а подчиненность муниципальным властям позволяет это обеспечить. «Против» – аргумент, что система органов местного самоуправления в России не стала достаточно сильной, чтобы взять на себя функцию охраны общественного порядка. Одновременно в дискуссии популярно мнение о том, что причина проблем правоохранительной системы кроется в сверхцентрализованности управления. Децентрализация была принципом всех реформ на постсоветском пространстве, а муниципальная милиция – всегда одной из опций при реформе.

В современных дискуссиях также отмечаются фактические обстоятельства, осложняющие создание муниципальной милиции:

- слабое (в большинстве случаев) местное самоуправление;
- сильная роль губернаторов в управлении субъектом федерации в целом;
- централизованная правоохранительная система в целом и полиция в частности;
- интегрированность служб по охране общественного порядка в решение общих задач полиции, в первую очередь – в раскрытие преступлений;
- перегруженность полиции функциями, конфликт приоритета федеральных и региональных интересов при выполнении функций (например, охрана общественного порядка полицией только в рамках федерального законодательства, без возможности исполнения законов субъектов федерации);
- низкий уровень контактов полиции с немаргинальными слоями населения.

Российские ученые, в том числе работающие в МВД, обычно выделяют три возможные модели муниципальной милиции ⁵⁵:

⁵⁵ Разработано и введено в научный оборот А.М. Кононовым, здесь приводится по: Солдатов А. П., Солдатов А. А., Мельников В. А. Муниципальная милиция: возможности и перспективы: учеб. пособие. Волгоград: Волгоградская акад. МВД России. 2007. С. 137.

1. **«Сильная модель».** Предполагает передачу контроля на муниципальный уровень всего отдела полиции районного уровня, включая дежурную часть, с одновременным выполнением задач административного преследования граждан и расследования нетяжких уголовных дел. Считается, что такая кардинальная трансформация не подходит для нашей страны, поскольку заточена на благополучные страны с крепкими демократическими традициями.
2. **«Средняя модель».** При ее реализации муниципальная милиция получает функции, традиционно относимые к обязанностям милиции общественной безопасности (существовала в России до 2012 г.). Она подразумевает формирование муниципальной милиции из подразделений ППС, участковых уполномоченных и инспекторов по делам несовершеннолетних. Некоторыми российскими исследователями, представляющими МВД, признается, что такая модель может быть реализована в относительно стабильном обществе, но с недостаточно развитым местными самоуправлением⁵⁶.
3. **«Слабая модель».** Муниципальная милиция в данном случае выполняет лишь некоторые функции по охране общественного порядка, например, патрулирование улиц (на основе слияния ППС и ДПС) или выявление и оформление административных правонарушений (частично выполняемая сейчас ИАЗ).

«Слабая модель» носит переходной характер и, по мнению многих авторов⁵⁷ (сторонников идеи муниципализации и децентрализации МВД), наиболее приемлема для России в качестве стартового периода. Кроме того, она позволит найти оптимальные пути. Также выдвигаются следующие аргументы в пользу «слабой модели»⁵⁸:

- Не нужно будет ломать систему МВД в структурном отношении, поскольку хорошо отлаженный механизм соподчинения и централизация — достоинства, позволяющие оперативно проводить в жизнь управленческие решения.
- Постепенный переход к муниципализации через создание отдельного подразделения ППС, совмещающего также функции ДПС и ИАЗ, будет лишь первым шагом, позволяющим убедиться на практике в верности решения.
- Органы местного самоуправления смогут сами осуществлять свои полномочия, не втягивая государство, которое освобождается от лишних трат.
- Муниципальная милиция принесет реальную пользу, в том случае, если она появится на всей территории страны.

Однако опыт муниципальной милиции Москвы по выстраиванию внутри МВД параллельной структуры со схожей функцией показал сложности этого пути. Во-первых, возникала конкуренция между муниципалами и наружными службами, подчиненными УВД. Во-вторых, МВД пыталось подчинить более эффективную, мобильную и использующую новации муниципальную милицию. Как показал опыт, для того, чтобы полусамостоятельная структура могла функционировать внутри МВД, нужна политическая поддержка, как изнутри МВД, так и извне.

В связи с этим другие авторы⁵⁹ считают наиболее подходящей для России адаптированную «среднюю модель», считая, что подразделения муниципальной милиции должны формироваться на основе трех подразделений ОВД: ППС, участковых и ПДН (внутри которых предлагают раз-

⁵⁶ Кононов А. М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации. Дисс. д-ра юр. наук по специальности 12.00.02. Конституционное право. Муниципальное право. М. 2000.

⁵⁷ Например, А. М. Кононова, В. Н. Волохова.

⁵⁸ Мингес А. В. Местное самоуправление и охрана общественного порядка // Основы муниципального права РФ. Волгоград. 1999. С. 55–77.

⁵⁹ Там же. С. 140.

вивать подразделения школьных инспекторов). Принципами/условиями формирования муниципальной милиции в рамках такой модели должны быть⁶⁰:

- Максимальное приближение к населению: территориальные подразделения, группы, посты.
- Открытый перечень подразделений муниципальной милиции. При наличии финансовых возможностей органы муниципальной милиции могут создавать то, что считают нужным, – санитарную милицию, экологическую, по охране рыбных запасов и т. п., в зависимости от специфики местности.
- Изменение содержания работы участковых уполномоченных. Участковый не должен выполнять поручения других служб, заниматься бюрократическими задачами и бумагами, опасаясь проверок. Он должен выполнять 5 функций:
 - индивидуальная профилактика,
 - общая профилактика,
 - участие в раскрытии преступлений,
 - организация и осуществление охраны общественного порядка,
 - поддержание постоянных связей с населением и общественностью.
- Правовое обеспечение – в виде единого федерального закона про органы охраны общественного порядка, с разделом, регулирующим муниципальную милицию⁶¹.

В научной литературе 2010 годов дискуссии о необходимости децентрализации органов внутренних дел уже не ведутся. Напротив, предлагается и обосновывается идея, что органы местного самоуправления вправе осуществлять свою задачу по организации охраны общественного порядка, не дублируя функции федеральной и централизованной полиции. Так, Л.М. Баликоева⁶² предложила, что муниципальная милиция может формироваться местной властью на основе добровольных народных дружин и общественных пунктов охраны общественного порядка за счет найма муниципальных служащих или привлечения граждан на добровольной основе. Более широкий спектр возможностей участия органов местного самоуправления предлагает А.В. Сумин, определяя четыре возможных варианта:

- «1) охрана общественного порядка органами внутренних дел по договору с органом местного самоуправления;
- 2) охрана общественного порядка муниципальной милицией;
- 3) охрана общественного порядка казачьими обществами;
- 4) охрана общественного порядка добровольными формированиями граждан»⁶³.

Указанные авторы, как и многие другие на протяжении всего постсоветского времени, отмечают, что конкретные полномочия органов местного самоуправления в этой сфере остаются законодательно неопределенными. Ниже мы покажем некоторые примеры участия муниципалитетов в создании местных органов охраны общественного порядка.

⁶⁰ Мингес А. В. Местное самоуправление и охрана общественного порядка // Основы муниципального права РФ. Волгоград, 1999. С. 141–143.

⁶¹ Там же. С. 150.

⁶² Баликоева Л.М. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М. 2013. С. 9.

⁶³ Сумин А.В. Реализация органами местного самоуправления конституционного права на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 19.

Глава 6.

Разумная децентрализация управления и варианты создания муниципальной милиции

Ситуация 2015 г., когда пишется настоящий доклад, в значительной степени отличается как от середины 1990-х гг., когда проводился московский эксперимент с муниципальной милицией, так и от конца 1990-х гг., когда такие эксперименты осуществлялись в других регионах (см. главу 5). Эти отличия состоят в том, что, во-первых, экономическая ситуация в РФ значительно улучшилась: после десятилетия экономического роста бюджеты всех уровней также выросли, а значит, увеличились возможности финансирования правоохранительных органов. Во-вторых, риски распада российской государственности и регионального сепаратизма, которые вызывали настороженное отношение политического руководства к децентрализации полицейских функций, сегодня значительно ниже, если вообще существуют. В-третьих, потенциал развития, основанный на политике централизации, был реализован в первой половине 2000-х гг., но к настоящему времени он исчерпан. Если после кризиса второй половины 1990-х политика централизации государственного управления в 2000-х способствовала решению многих проблем развития страны, то сегодня продолжение этой политики не решает проблемы, а создает их, увеличивая нагрузку на бюджеты и экономику РФ.

Сегодня централизованная иерархическая модель управления вызывает множественные дисфункции, приводит к отрыву государственных ведомств от конечных целей их работы, ведет к непродуктивному использованию ресурсов и средств налогоплательщиков. Недостатки такой системы, ее кризис наиболее ярко проявляются в правоохранительной сфере, особенно в тех ее сегментах, которые связаны с предоставлением гражданам общественных благ, таких как безопасность и правопорядок. Исследование, проведенное авторами данного доклада, как и предыдущие аналогичные исследования Института проблем правоприменения⁶⁴, установили несколько ключевых проблем, которые создаются существующей моделью организации и управления правоохранительными органами, прежде всего в МВД (подробно см. главу 4).

- Ориентации работы МВД и его низовых подразделений на процесс, а не на результат.
- Отсутствие действенных механизмов подотчетности гражданам, которые являются конечными потребителями услуг по охране порядка и защите прав.
- Запретительно высокие издержки контроля над работой сотрудников первичных подразделений полиции
- Нерациональная организация информационных потоков внутри системы МВД.

Общей причиной, порождающей и со временем усугубляющей эти проблемы, является организация системы управления МВД, которая основана на централизованном иерархическом подчинении и контроле всех подразделений, занятых содержательной работой.

Соответственно, для улучшения качества охраны общественного порядка и удовлетворения спроса граждан на безопасность и охрану их прав необходима организационная реформа, основным элементом которой является разумная децентрализация управления подразделениями, занятыми охраной общественного порядка. Важнейшая часть такой реформы – создание условий для формирования муниципальной милиции и участия региональных и муниципальных властей в управлении подразделениями по ООП. В данной главе предлагаются варианты организационной реформы и создания муниципальной милиции, а также ряд других мер, нацеленных на устранение проблем, диагностированных в главе 4.

Рекомендательная часть данного исследования основана на двух принципах, касающихся организационной реформы и создания муниципальной милиции.

⁶⁴ Диагностика работы правоохранительных органов РФ и выполнения ими полицейской функции. СПб: ИПП ЕУ СПб. 2012. Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf свободный (дата обращения 30.06.2015).

1. Наличие нескольких вариантов децентрализации и создания муниципальной милиции. Данный доклад не предлагает единственное и конечное решение, а содержит несколько вариантов, в том числе оценку преимуществ и рисков каждого из них, – для дальнейшей экспертной и ведомственной дискуссии и выбора оптимального для России варианта (вариантов) в данных условиях с учетом предыдущего опыта.
2. Процесс создания муниципальной милиции предполагает принцип востребованности и готовности со стороны муниципалитета, а также региональных властей. Создание муниципальной милиции не должно быть шаблонным решением для всей страны, которое вводится централизованным указом – такая логика противоречит самой идее наилучшего учета местных условий. Возможность создания муниципальной милиции должна быть обеспечена законодательно и проработана на ведомственном уровне, но для ее реализации необходима инициатива со стороны местных сообществ и муниципалитетов и обеспечение ресурсами.

6.1 Востребованность муниципальной милиции со стороны местной власти

На данном этапе органы местного самоуправления в той или иной мере заинтересованы в расширении участия в охране общественного порядка. Однако есть специфика позиции руководителей муниципальных образований, которая обусловлена тем, что свои предпочтения они озвучивают в контексте сложившейся модели – то есть в условиях постоянного бюджетного дефицита и серьезной зависимости от межбюджетных трансфертов. Таким образом, речь идет, как правило, о том, что может быть реализовано в рамках существующих скудных бюджетных средств. В числе проблем и возможных мер называются:

- Упрощение финансового участия муниципалитетов в деятельности органов внутренних дел, особенно в части передачи имущества. Так, например, ряд муниципалитетов был бы готов вложить некоторое количество средств в установку видеокамер в городе, если бы была возможность передать их на баланс ОМВД. Аналогичная ситуация может возникать с автотранспортом, помещениями для опорных пунктов, мебелью.
- Создание муниципальной милиции в виде инспекторов по административным правонарушениям, особенно в части правонарушений, устанавливаемых законодательством субъекта федерации или традиционно игнорируемых полицией (парковки на газонах во дворах, например).

Во время проведения исследования авторы данного доклада проводили встречи с муниципальными властями. Практически везде отмечалось, что координация между ОМСУ и ОМВД в рабочем порядке идет и что она достаточно эффективна – в части изменения маршрутов патрулирования, нарезки административных участков, передислокации участковых, коррекции режима работы и т. д. Однако информанты часто подчеркивали, что это занимает очень много времени из-за необходимости каждую корректировку согласовывать практически до уровня федерального министерства. При этом ни в одном интервью не была отмечена роль отчетов участковых перед населением. В целом они воспринимаются как действие совершенно ненужное или как некоторая профанация. Основным инструментом взаимодействия обычно оказывается рабочее совещание у главы муниципального района/городского округа. В зависимости от местных традиций оно проводится от двух раз в неделю до раза в квартал. Муниципалитеты нижнего уровня (городские и сельские поселения) в работе с ОМВД участвуют мало, в основном они взаимодействуют со своими участковыми.

Таким образом, все существующие механизмы объясняются слабостью муниципалитета, живущего преимущественно на трансферты. Когда представителям органов местного самоуправления задавался прямой вопрос о возможности переподчинения ОМВД при выделении дополнительного финансирования, озвучивались разные варианты. Можно представить три идеальных типа отношения муниципалитетов к передаче им функции ООП.

- Всесторонняя поддержка и желание немедленно создать собственную полицию или переподчинить ее при условии, что критические объекты инфраструктуры (транспорт + опасные производства) обслуживает отдельное федеральное подразделение полиции. В рамках исследования мы обнаружили два таких мнения у представителей местных властей, и в обоих случаях речь идет о богатых городских муниципалитетах с бездотационным профицитным бюджетом. Налицо была также готовность участвовать в постановке задач для полиции и формализации существующих координационных механизмов.
- Категорический отказ. Нежелание брать на себя дополнительные обязательства даже вместе с финансированием. В качестве аргументов могут приводиться также суждения идеолого-политического толка.
- Мнение о необходимости поиска промежуточных вариантов – через создание формальных координационных механизмов, участие в назначении главы ОВД, создание целевого межбюджетного трансферта для ОВД, цели расходования которого определяет муниципалитет. Важно отметить, что такая позиция пользуется бóльшей популярностью в случаях, где в руководстве города или района широко представлены выходцы из МВД. Например, в одном случае мэр и два (из четырех) его заместителей – бывшие сотрудники ОВД (начальник ОВД, начальник следствия, начальник МОБ).

В целом нужно отметить, что вариация ответов не в меньшей степени, чем со структурными факторами, связана с личной позицией информанта. Так, в одном и том же кейсе можно наблюдать и категорических противников, и горячих сторонников полной муниципализации.

Со стороны местных властей продолжительное время наблюдаются попытки компенсировать отрицательные эффекты централизации. Подразделения ООП перегружены непрофильными функциями, и даже минимальные потребности муниципальных властей (фиксация правонарушений, предусмотренных региональным административным законодательством, и патрулирование улиц) удовлетворяются слабо⁶⁵. Местные власти в муниципальных образованиях, имеющих финансовые или административные ресурсы, пытаются усилить ориентированность милиции на локальные интересы. В этом случае ищут возможности местного финансирования, выступающего как дополнительный ресурс для низовых подразделений полиции. Официально это было запрещено при реформе 2011 г., однако некоторые муниципалитеты продолжают это делать. Местные власти (там, где им позволяли финансовые возможности) обеспечивали полицию техникой, проводили ремонт участковых пунктов или создавали их, производили выплаты. Дополнительные выплаты как премии могли доставаться не только службам по охране общественного порядка, но и иным подразделениям, например оперативникам. Кроме премий, местные ресурсы шли на создание должностей помощников участковых, которые должны были разгрузить участковых от части бумажной и технической работы. После того, как местные власти лишились возможности финансировать должности помощников участковых, они ищут другие способы помочь полицейским, один из самых распространенных – те или иные формы добровольных народных дружин (ДНД).

При наличии только административного ресурса местные власти обеспечивают создание ДНД, например, из сотрудников администрации или некоторых предприятий, пытаясь обеспечить порядок при проведении массовых мероприятий, праздников, выпускных и т. д. Последний вариант был востребован МВД – закон о ДНД можно расценить как поиск дополнительного ресурса для охраны общественного порядка⁶⁶. ДНД не были новым людским ресурсом⁶⁷, даже в тех субъектах

⁶⁵ Это было актуально на момент исследования – лето 2014 года. С конца 2014 года полиция всех регионов страны перестала осуществлять административное преследование граждан и юр. лиц по региональным КоАПам, МВД РФ в свою очередь запустило процесс подготовки соглашений с субъектами РФ, который не завершен до настоящего времени.

⁶⁶ Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» вступил в силу 2 июня 2014 г. и впервые за постсоветское время урегулировал сферу взаимодействия полиции и местных властей на федеральном уровне.

⁶⁷ До 2014 г. весь постсоветский период (с 1991 г.) деятельность ДНД регулировалась региональным законодательством: 64 региона страны поддерживали ДНД на основе своих законов.

федерации, где движение не развивалось в постсоветское время. С 2012 г. активность властей по формированию ДНД значительно выросла⁶⁸. Тем не менее, самым значимым фактором увеличения численности и эффективности ДНД является наличие крепких традиций (сохранение советской модели ДНД), а также усилий участников движения совместно с администрациями по адаптации советской модели к рыночным условиям. Все случаи ДНД, зафиксированные в ходе исследования, являются случаями поддержки и развития активизма сверху – главами местных администраций/руководителями крупных предприятий при содействии МВД⁶⁹. Реальные модели ДНД разнообразны⁷⁰, здесь лишь отметим, что эффективность их как дополнительного ресурса для повышения общественного порядка сомнительна. При этом руководство отделов и областных или городских управлений оценивает работу дружин положительно. Было бы странно услышать от сотрудников этого уровня негативные отклики: поскольку именно они обязаны координировать и организовывать работу дружин, отрицательная оценка означала бы признание собственных недоработок⁷¹. Рядовые сотрудники полиции скорее отрицательно оценивали привлечение дружинников к охране общественного порядка. Причины: необходимость обеспечения безопасности дружинников при совместном патрулировании, недостаточная для оказания реальной помощи сотрудникам полиции мотивация дружинников. Кроме того, работа с ДНД оборачивается для многих подразделений (прежде всего для УУП) дополнительной отчетностью⁷². Отдельно отметим, что дружинники, не будучи включенными в системы ведомственных оценок и внутренней иерархии задач, в качестве основных проблем отмечают те, которые впоследствии оборачиваются для полицейских дополнительной и неучитываемой («пустой») нагрузкой, – например, вызов участкового, чтобы он решил проблему бомжей на улицах. Такие инициативы дружинников оцениваются полицейскими крайне негативно, что только подчеркивает разнонаправленность интересов полиции и населения. Положительные отклики полицейских о работе дружинников были связаны с содействием в протоколировании административных правонарушений: члены ДНД оформляются как свидетели, что повышает шансы на успешное прохождение протокола через прокурорский или судейский фильтры.

Еще одной проблемой является неурегулированность федеральным законодательством вопроса участия полиции в выявлении и оформлении правонарушений, наиболее волнующих жителей и местные власти. Формально за федеральное финансирование МВД осуществляет правоприме-

⁶⁸ Это может быть связано с попытками компенсировать нехватку личного состава полиции после реформы на районном уровне, а равно с общим движением к подконтрольной властям мобилизации общества.

⁶⁹ В рамках исследования в шести городах были обнаружены четыре случая, где и руководителями территориального ОВД, и главами местных администраций указывалось в качестве приоритетных задач развитие народных дружин. К сожалению, в исследование не попали регионы, где существенный вклад в ДНД-движение вносит казачество, которое можно с определенной степенью условности признать низовым активизмом. Подробнее см. Приложение.

⁷⁰ Условно мы можем выделить несколько типов ДНД среди тех, что мы наблюдали.

1. *Реставрация и продолжение советской модели* (ДНД не прекращали существования в постсоветский период, активизировались в 2000-х, костяк составляют работники крупных предприятий, руководство предприятий поддерживает дружинников, численность ДНД относительно большая, участие в мероприятиях полиции периодическое).
2. *Развитие советской модели в направлении профессионализации дружинников* (численность ДНД невысокая, но члены ДНД получают вознаграждение, их набирают из мотивированных граждан, например студентов юрфака, рассчитывающих затем на работу в полиции, их участие в работе полиции более интенсивное).
3. *ДНД – часть местной власти* (после угасания ДНД советского образца ДНД формируются из сотрудников местной администрации, участие в работе с полицией ограничивается совместным патрулированием на крупных для муниципального образования событиях – ярмарки, праздники).
4. *Имитация ДНД* (состав ДНД совпадает со службами безопасности предприятий, позволяет отчитаться о формировании ДНД, реальное участие в охране общественного порядка ограничивается своими территориями и должностными обязанностями).

⁷¹ Однако руководители разных уровней отмечают и проблемы, с которыми приходится сталкиваться. Помимо очевидных сложностей поиска мотивационных стимулов для придания ДНД-движению массового характера, в качестве основного проблемного момента отмечается вопрос организации безопасности дружинника и его социальной защищенности. Член ДНД, пострадавший, например, от действий злоумышленника, в том случае, если он теряет трудоспособность, не имеет (как и его семья) никаких социальных гарантий от государства.

⁷² Так, именно региональные УМВД ведут реестры ДНД (а отделы полиции, читай – служба участковых – книгу заведений о вступлении в ДНД), а также осуществляют подготовку дружинников и обучение их приемам самозащиты и методам оказания первой помощи: Приказы МВД № 599 от 21.07.2014 и № 669 от 18.08.2014.

нение только федеральных законов. Полицейские имели формальный повод отказать в интенсивной работе по выявлению тех или иных правонарушений, предусмотренных региональными КоАПами. С 2014 г.⁷³ региональные власти получили возможность заключать с МВД соглашения, в которых предусмотрено до восьми видов правонарушений, связанных со сферой охраны общественного порядка, по которым полицейские готовы взять на себя функцию оформления протоколов об административных правонарушениях. Среди таких нарушений: совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан, в том числе в ночное время, нарушение правил проведения культурно-зрелищных и спортивных мероприятий и другие⁷⁴. Однако предложенные министерством перечни дублируют основные сферы контроля за общественным порядком, которые и сегодня реализуются полицейскими даже без оформления протоколов о нарушениях. Все 27 проектов соглашений, которые на конец апреля 2015 г. поступили в МВД на согласование⁷⁵, были возвращены на доработку из-за того, что предусматривали возложение на полицию «несвойственных функций». Исходя из этого, можно сделать вывод, что власти субъектов федерации и МВД по-разному видят необходимый объем охраны общественного порядка, а пожелания регионов не учитываются. Отдельным камнем преткновения становится объем финансирования, которыми субъекты РФ готовы оплатить работу полицейских – а именно по такому принципу строится соглашение: расширение охраны общественного порядка в обмен на дополнительное финансирование⁷⁶. Согласно экспертным интервью, только в одном из регионов страны руководство субъектового уровня готово оплачивать запрошенный объем финансирования (обоснованный в МВД РФ как затрачиваемые на работу по региональному КоАП бензин и офисные принадлежности), однако не в рамках предложенного сокращенного перечня. Региональным властям хотелось бы, чтобы полиция работала и обеспечивала общественный порядок в полном объеме, предусмотренным субъектовым административным законодательством. При этом отмечалось, что с региональным УВД договоренность давно была бы достигнута, в то время как соглашение на уровне российского министерства ВД пробуксовывает больше года.

Таким образом, востребованность более активного участия полиции в охране общественного порядка существует со стороны части представителей как муниципальной власти, так и власти субъектов федерации.

6.2 Роль информационных технологий в децентрализации

Одной из основных причин низкой эффективности работы сотрудников отделов полиции является перегруженность работой, возникающей из-за сверхцентрализованного контроля и связанной с созданием отчетных документов и документов, подтверждающих совершение ими в полном объеме предписанных им действий. Одной из комплексных мер, которая позволит осуществить сокращение уровней управления, обеспечив при этом эффективный контроль работы сотрудников полиции/милиции, является развитие информационных технологий.

Нельзя сказать, что МВД не занимается информатизацией – так, в 2014 г. стоимость государствен-

⁷³ Федеральным законом № 247-ФЗ от 21.07.2014 внесены поправки в КоАП РФ о том, что уполномоченные сотрудники полиции составляют протоколы об АП, предусмотренных законами субъектов РФ, если их полномочия будут предусмотрены в соглашениях между МВД и субъектами РФ.

⁷⁴ Также в типовых соглашениях перечислены: навязчивое обращение к гражданам с целью попрошайничества, гадания; азартные игры в общественных местах; допуск несовершеннолетних в общественные места, осуществляющие деятельность в сфере отдыха и развлечения в ночное время, а также нахождение несовершеннолетних на улицах без сопровождения родителей или иных законных представителей в ночное время; нанесение надписей, рисунков в общественных местах; выгул собак без поводка и/или намордника (за исключением комнатных декоративных пород собак) в общественных местах; сбыт алкогольной и спиртосодержащей продукции домашней выработки.

⁷⁵ Региональные УМВД не вправе самостоятельно принимать решение о таком соглашении.

⁷⁶ По материалам ответов министра внутренних дел на вопросы депутатов ГД ФС РФ для подготовки к правительственному часу 22.04.2015 (полный текст имеется в распоряжении авторов отчета).

ных контрактов, так или иначе связанных с информатизацией (модернизацией баз данных, и покупкой техники), составила не менее 9,7 млрд руб.⁷⁷, кроме того, разрабатываются решения по информатизации дежурных частей. В отдельных регионах сотрудники постоянно пользуются региональными базами данных⁷⁸, но чаще обращаются для получения данных в дежурную часть, чем используют возможности личного доступа, даже если он теоретически у них есть (выданные специальные ноутбуки есть далеко не у всех, а те, что есть, работают настолько медленно, что проще связаться с дежурным по телефону).

Но уровень внедрения технологий на практике низкий — так, даже если в дежурной части есть мониторы, отражающие текущее положение патруля, их может оказаться два — в зависимости от того, какие технические средства стоят на автомашинах патрулей и в какое время они были подключены к информационной системе видеослежения. Дежурные части принципиально изолированы от сети Интернет, вопрос информатизации отнесен к оперативному департаменту МВД, что исключает дежурные части из общей среды развития внешней информационной системы МВД (сайты, корпоративная почта, получение электронных обращений граждан, интеграция с сервисами госуслуг). В настоящее время готовится третья волна информатизации дежурных частей, в то время как сведения об эффективности внедрения предыдущих вариантов в масштабах страны недоступны.

Есть собственные решения ИЦ субъектов федерации по созданию электронных программ для ведения КУСП, однако по-прежнему основным способом учета и контроля входящего потока сообщений в полиции, работы по ним и принятия решений является учет в бумажных журналах. В такой ситуации контрольным подразделениям управлений по субъектам федерации и МВД остается работать с агрегированными данными, а случаи возникновения вопросов по конкретному сообщению/заявлению связаны или с жалобами гражданина, или при постановке материала проверки/события «на контроль». В любом случае вышестоящее подразделение оказывается зависимым от информации, которую предоставит исполнитель по такому материалу.

Информационная система в полиции должна решать следующие задачи:

- автоматизированная фиксация поступающих заявлений, совмещенная с возможностью подачи электронных заявлений гражданами, а также принятие обращения/сообщения о происшествии с использованием электронного шаблона;
- создание локальной (на уровне района) базы данных, доступной в разном объеме всем правоохранительным органам и органам власти;
- параллельное, в режиме реального времени, формирование федеральной базы данных, учитывающей все поступающие сообщения о происшествиях и процесс их рассмотрения;
- возможность автоматической передачи сообщений между структурами полиции/милиции и других органов;
- внедренные в информационную систему инструменты управления персоналом;
- работа с электронными документами, включая возможности их формирования из шаблонов с одновременным учетом принимаемых решений;
- доступ к информационным базам правоохранительных и иных органов, за исключением секретной информации.

⁷⁷ Данные проведены по результатам аналитики, проведенной в рамках проекта «ГосЗатраты» (Негосударственный проект сайта о гостратах). Режим доступа: <http://clearspending.ru/>, свободный (дата обращения: 20.06.2015).

⁷⁸ ИСОД МВД создается для работы с интегрированными банками данных — ИБД-Ф (федеральный) и ИБД-Р (региональный). ИБД предназначены для формирования и ведения централизованных розыскных, оперативно-справочных и криминалистических учетов и информационного обеспечения оперативно-служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. Общий объем баз данных ИБД-Ф на 1 января 2013 г. составил 296 325 313 документов, количество пользователей — 10 019, число обращений за получением информации — 9 024 886. Количество объектов учета в ИБД-Р по состоянию на 1 января 2013 г. — 3 041 649 809, количество пользователей — 126 358, количество поступивших в 2012 г. запросов — 1 020 768 497. Их ведением занимаются ГИАЦ и ИЦ субъектов федерации.

Система должна позволять формировать массивы данных, которые отвечают двум принципам.

1. Достаточность для общего контроля. Характеристики собираемой информации должны быть достаточными для внедрения алгоритмов анализа данных, ориентированных на выявление проблемных отклонений и потенциальных рисков в работе подразделений полиции, в том числе путем совмещения данных с другими информационными массивами.
2. Индивидуальный контроль. Наряду с агрегированными данными руководителям/иным лицам (круг которых зависит от конфигурации децентрализации и выстраивания системы контроля) обеспечивается доступ к любому уровню информации, на основе которой осуществлялось агрегирование.

Продемонстрируем на примере. Происходит создание муниципальной милиции, например, путем формирования ее из УУП, ППС, ПДН, дежурной части отдела полиции. Федеральная полиция остается со всеми функциями уголовного преследования и ОРД, располагается на районном уровне. Поступающие сообщения о происшествиях, преступлениях, административных правонарушениях регистрируются в дежурной части муниципальной милиции (опция регистрации в федеральной полиции, СК, прокуратуре и т. д. также остается, но мы помним, что основной поток сообщений идет через дежурную часть). Одновременно с электронной фиксацией на локальном уровне, происходит отгрузка сообщений в федеральную базу данных. Затем фиксируются на локальном уровне (и обновляются в федеральной базе) все изменения информации по сообщению, принятые решения. Начальник муниципальной милиции или дежурный, используя алгоритм действий, поручает проверку ППС или УУП, или – в случае сообщения о преступлении, фиксации факта и передачи в федеральную полицию – фиксирует передачу сообщения в федеральную полицию. Структура данных позволяет проводить анализ по любым характеристикам на любом уровне (отдельного сотрудника, подразделения, муниципалитета, субъекта федерации), тем самым обеспечивая необходимую информацию для принятия политических и управленческих решений. Одновременно, при поступлении, например, жалобы в районную прокуратуру, в полицию, губернатору, проверяющий может мгновенно получить всю (или ограниченную правами доступа) информацию о сообщении, принимавшихся решениях, документах, составленных по итогам. Так решается проблема получения информации для контроля.

6.3 Децентрализация и создание муниципальной милиции

Первая развилка на пути создания муниципальной милиции – какова бы ни была ее функциональная комплектация – состоит в том, остается ли она частью структуры МВД (внутри) или выводится из подчинения федерального министерства, становясь при этом, как во многих других странах, полицией/милицией региона или муниципалитета. Как показал опыт экспериментов (см. главу 5), муниципальная милиция внутри МВД имеет слабые перспективы. Поэтому мы будем рассматривать варианты полиции/милиции вне МВД. Внутри этого пути возможны сильные, средние и слабые варианты децентрализации.

Такого рода децентрализация включает два измерения. Первое измерение – определение уровня управления, соответствующего тому или иному уровню территориального деления РФ и организации власти. В настоящее время линейный принцип управления предполагает подчинение всех подразделений федеральному центру в лице Правительства РФ, МВД как его части и лично министру внутренних дел. Децентрализация по уровню управления предполагает передачу функций и подразделений ООП за пределы линейной вертикали МВД и самого министерства на уровень, соответствующий территориальным единицам, но строго в рамках единого законодательного поля, в котором работают правоохранительные органы РФ. Это могут быть уровень региона (субъекта федерации) и/или уровень муниципалитета.

Второе измерение – децентрализация функций и соответствующих им подразделений. Оно предполагает распределение функций и служб по уровням управления: некоторые остаются в централизованном федеральном подчинении, некоторые передаются на более низкий уровень управления и образуют муниципальную милицию. Как уже предлагали авторы данного доклада, функции борьбы с преступностью (оперативные подразделения) и расследование тяжких и особо тяжких преступлений целесообразно оставить в федеральном подчинении (федеральная полиция), а расследование нетяжких и средней тяжести преступлений может быть передано на региональный уровень. Вопросы создания федеральной полиции находятся за пределами данного обсуждения. Здесь лишь обрисуем контуры такой децентрализации в последнем варианте возможных изменений (вариант 3, рисунок 3). Основным предметом организационного анализа – подразделения, в основные обязанности которых не входит раскрытие и расследование уже совершенных преступлений. Речь идет в первую очередь о тех подразделениях, основные функции которых относятся к охране общественного порядка (ООП). Основным вопросом состоит в определении оптимального набора таких подразделений, которые целесообразно передавать на нижестоящие уровни управления.

Исходя из двух описанных выше измерений, варианты децентрализации функции ООП вне МВД можно схематично проиллюстрировать в виде таблицы.

Рисунок 3. Возможные варианты децентрализации

Децентрализации функции охраны общественного порядка

	Все службы ООП (ППС, УУП, ПДН, ИАЗ, ЛРР, ОВО, ДЧ)	Несколько служб ООП (например, ППС+ОВО+ИАЗ или УУП+ПДН+ИАЗ)	ИАЗ
Передача на муниципальный уровень управления	1А Сильный вариант	1Б Средний вариант	1В Слабый вариант
Передача на региональный уровень управления (субъект Федерации)	2А Сильный вариант	2Б Средний вариант	

Децентрализации полицейской функции (повышение автономности регионального уровня)

Вариант 3

Вариант **3.1**

Децентрализация и интегральная региональная полиция

Федеральная и региональная полиция на базе МВД
Передача на региональный уровень управления по варианту 2А/2Б + дознание и часть оперативных служб

Вариант **3.2**

Децентрализация как часть комплексной реформы правоохранительной системы

Комплексная реформы правоохранительной системы
Создание муниципальной милиции (по варианту 1А или 1Б)
Структурная реорганизация всех правоохранительных органов
Создание региональной полиции для расследования нетяжких преступлений

Соответственно, пространство возможных вариантов содержит:

- **Сильные варианты муниципальной милиции (1А и 2А)**, включающие все службы ООП, управление которыми осуществляется на уровне муниципалитетов второго уровня или при сочетании муниципального уровня (более крупный город) и регионального, если специфика муниципалитетов в данном регионе делает такой вариант более целесообразным.
- **Средние варианты муниципальной милиции (1Б и 2Б)**, предполагающие неполный набор подразделений, который необходимо определить в ходе ведомственного и экспертного обсуждения.
- **Слабый вариант муниципальной милиции (1В)**, при котором функции такой милиции сведены только к исполнению административного законодательства (как это уже практикуется в нескольких регионах).
- **Интегрированная региональная полиция (3)** – вариант децентрализации, предполагающий создание сильной региональной полиции, при котором на уровень региона передаются службы ООП, а также отделы дознания и приданные им оперативные сотрудники.

Сильный вариант (1А)

Модель, основанная на радикальном организационном разграничении функций муниципальной милиции и функций полиции, направлена на преодоление сверхцентрализации. Как указывалось в предыдущей главе, этот вариант также присутствует в российской экспертной дискуссии.

Он предполагает, что на муниципальную милицию возлагаются следующие основные функции.

- Охрана общественного порядка.
- Профилактика преступлений и административных правонарушений.
- Предупреждение и пресечение преступлений.
- Производство по делам об административных правонарушениях.
- Оказание помощи гражданам, должностным лицам, организациям и общественным объединениям в осуществлении их прав и законных интересов.

Исходя из функций, определяется и перечень служб, которые составят основу муниципальной милиции.

Это патрульные службы, службы участковых, дежурные части и отделы исполнения административного законодательства в отношении физических лиц. В случае сохранения ПДН в структуре милиции – также инспекторы по делам несовершеннолетних.

Каким образом будет работать такая милиция?

Муниципальная власть получает защищенный трансферт из федерального бюджета и численность передаваемых на муниципальный уровень подразделений вместе с имеющимся личным составом. Вышестоящие подразделения, ответственные за контроль работы служб по охране общественного порядка, могут быть сокращены (кроме дежурных частей). После первоначальных выплат сокращаемым сотрудникам образуется резерв финансирования на повышение материально-технической базы муниципальной милиции, который целесообразно использовать на расширение информатизации низовых подразделений (опционально – для создания/модернизации каналов обмена информацией между всеми структурами, связанными с охраной общественного порядка и пресечения преступлений на уровне района/города). Материально-техническая

Рисунок 4. Муниципальная милиция: сильный вариант

1А Сильный вариант

Все службы ООП (ППС, УУП, ПДН, ИАЗ, ОВО, ДЧ) передаются на муниципальный уровень управления



база зависит от выбранной модели и состава передаваемых муниципальной милиции служб. Так, уже и сегодня повсеместно опорные пункты охраны общественного порядка, в которых трудятся участковые, содержатся за счет местных бюджетов. Если на муниципальный уровень будет передано это подразделение, решать проблему размещения участковых муниципалитетам не придется. Если будут переданы на муниципальный уровень управления наружные службы (например ППС, или реформируемый сегодня ОВО), то это должно сопровождаться передачей соответствующей материально-технической базы (здания, автопарк, оборудование и т.п.).

Можно предположить, что первоначально муниципалитеты минимально воспользуются правом установления правил работы муниципальной милиции. Поэтому целесообразно предусмотреть несколько вариантов устройства и работы муниципальной милиции. Далее мы попробуем показать, как именно может работать новая структура, оказавшись без потока задач, направляемых сверху, и с несколькими заданными приоритетами работы:

- Создание позитивных контактов со всем местным населением.
- Знание своего участка ценнее показателей процесса работы.
- Работа с обращениями граждан, не связанными с преступлениями.

Последний приоритет сразу вызовет возражения, ведь сейчас участковый уполномоченный — главный ответственный за работу с общим потоком заявлений, в том числе теми, которые расцениваются как сообщения о преступлении, требуют формализованной и часто избыточной проверки и завершаются формальным документом, предусмотренным УПК. Для моделирования работы муниципальной милиции важно учитывать специфику работы полиции с входящим потоком обращений.

Ключевых моментов в регулировании входящего потока обращений граждан два:

1. Организация их регистрации и реакции по проверке: кто и как регистрирует сообщения о происшествиях, кто и как занимается их проверкой.
2. Изменение правил и порядка фактического рассмотрения большей части сообщений о происшествиях и преступлениях, нацеленное на разделение проверки сообщений о преступлениях и происшествиях и снижение объема составляемых в ходе проверки документов.

Основным организационным элементом, отвечающим за регистрацию и реакцию на сообщения, являются дежурные части. Вопрос их передачи является принципиальным и болезненным. Сейчас, по мере развития программы «Безопасный город», альтернативой передаче дежурных частей в муниципальную милицию может стать развитие ситуационных центров в муниципальных образованиях (городах), на которые должны замыкаться все службы, а не только полицейские. Возможно, ситуационные центры, в которых будут работать не только представители милиции/полиции, смогут эффективнее реагировать на сообщения о происшествиях. Тогда дежурные части как координационный центр для реакции на преступления могут сохраниться в региональной/федеральной полиции, получая только сообщения, требующие уголовного расследования, а реакция на происшествия будет осуществляться муниципальной милицией.

Современные информационные системы в любом из вариантов способны обеспечить оперативную фиксацию сообщений, поступающих в дежурную часть/ситуационный центр, и при необходимости их агрегирование в федеральном центре. Развитие такой системы одновременно снижает риски децентрализации – предоставляя федеральному центру инструменты автоматизированного контроля и выявления потенциально проблемных зон в контактах милиции/полиции как с населением, так и между собой.

Оставим пока за скобками вопрос о том, кто именно выполняет функцию регистрации сообщения: дежурная часть или ситуационный центр. В случае их принадлежности муниципальному уровню алгоритм их работы приблизительно одинаковый.

Зафиксировав обращение, дежурный при необходимости обеспечивает незамедлительную реакцию силами патрульной службы, сотрудники которой производят первоначальную оценку ситуации:

1. Имеет место конфликт, разрешаемый на месте без применения формальных мер принуждения (разрешается ими самостоятельно, результат фиксируется одним рапортом).
2. Имеет место административное правонарушение (составляется протокол, применяются меры административного принуждения)⁷⁹.
3. Имеет место ситуация, требующая фиксации со стороны милиции (но явно не являющаяся преступлением). Например, наступление страхового случая для страховой компании⁸⁰ (решается посредством составления одного формализованного документа).
4. Совершено преступление или есть основания полагать, что речь идет о преступлении.

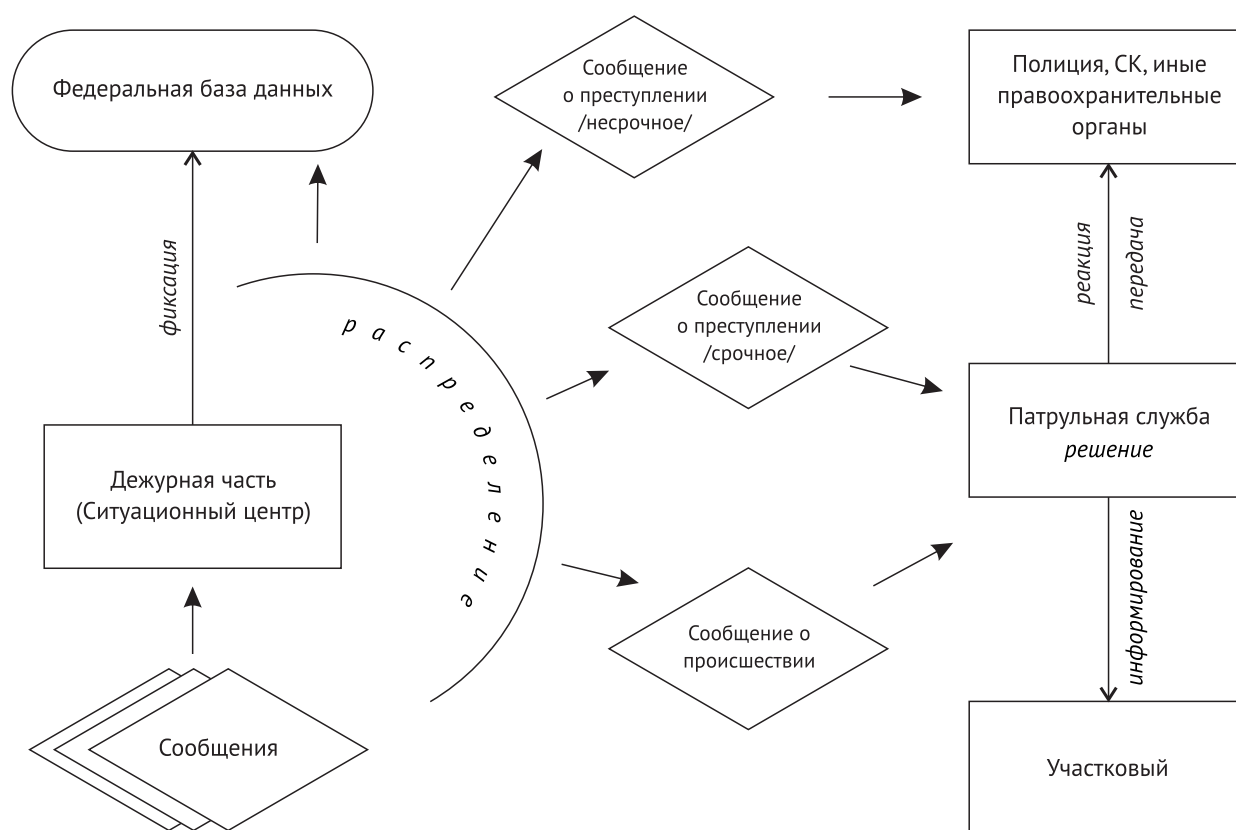
В последнем случае сотрудники ППС ожидают (при необходимости) приезда СОГ, сообщение передается полиции. В остальное время работа ППС строится на тех же принципах, что сейчас, с акцентом на постоянное присутствие в наиболее проблемных местах.

Информация о происшествиях на административном участке поступает участковому, ответственному за него, в течение суток, оптимально – посредством информационных программ. Подобная информация должна служить для получения знания о проблемах на участке, но участковые не должны быть обязаны обрабатывать каждый сигнал.

⁷⁹ Возможная организационная проблема – остающаяся ориентированность на показатели (только теперь по сбору штрафов для местного бюджета).

⁸⁰ Сейчас это постоянная ситуация, например, с поцарапанными автомобилями.

Рисунок 5. Движение сообщений о происшествиях в муниципальной милиции



Как работает участковый (1А)

В работе участковых происходит несколько важных изменений. Структурно целесообразно сохранить принцип «один административный участок – один участковый», но обеспечить реальный комплект участковых.

Центральными, территориально узнаваемыми местами дислокации муниципальной милиции должны быть участковые пункты, на которых базируется несколько участковых. Одним из вариантов повседневной работы может быть заступление еще одного наряда ППС с привязкой к опорному пункту. Как показывает практика работы, и сейчас помощь ППС в исполнении некоторых функций участковых оказывается эффективной в силу их большей мобильности (например, проверка в вечернее время лиц, находящихся под административным надзором, совмещение патрулирования улиц с выявлением подростков из зоны риска).

Меняются правила работы участковых с поступающими им обращениями/заявлениями. Поскольку функции уголовного преследования и охраны общественного порядка, а значит и бумажные потоки, будут разделены, то бумажная нагрузка на участковых снизится. Должно быть снижено количество сообщений, рассматриваемых сейчас как сообщения о преступлениях. Поступающие к участковым сообщения о происшествиях, заявления граждан должны проверяться ими с возможностью **самостоятельного установления объема проверки**. Сокращение объема работы по современным отказным материалам достигается за счет внедрения механизмов работы со случаями, когда граждане считают, что их права нарушены итоговым решением сотрудника милиции. Участковые должны иметь возможность создания шаблонных документов с описанием принятых мер в очевидных случаях. Полноценная проверка должна проводиться по инициативе граждан в случае, если они после первоначальной проверки не удовлетворены результатом. Иными словами, участковый, рассмотрев обращение (для которого также целесообразно иметь шаблоны), должен иметь возможность в одном-двух документах зафиксировать свое решение. В случае

несогласия с ним гражданин может подать заявление о проведении проверки в порядке, предусмотренном УПК. Это позволит формировать систему защиты гражданина, а не имитационной отчетности – в очевидных случаях сотрудники полиции решают проблему на месте или после первого получения объяснений, однако сегодня они вынуждены еще и собирать ряд документов или объяснений, необходимости в которых для обоснования итогового решения заявителю нет.

Сообщения, которые должны проверяться в порядке, предусмотренным УПК, должны незамедлительно передаваться в полицию. Здесь нам возразят – участковый сейчас знает свой участок лучше всех и, проверяя сообщения о преступлениях, имеет возможность раскрывать преступления. Однако именно в связи с этой обязанностью все остальные обязанности участкового вынужденно отодвигаются на второй план. Мы видим решение этой проблемы в **расширении штата работающих «на земле» оперативных работников и дознавателей**, которое станет возможным, если сократить управленческие и координационные структуры. Именно оперативные уполномоченные, работающие по таким же административным участкам (но не ограниченные в полномочиях им), и дознаватели/следователи, работающие в районном отделе, должны быть теми сотрудниками, которые проверяют сообщения о преступлениях и выносят по ним решения о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела. Оперативник должен не хуже участкового владеть ситуацией на участке, но с акцентом на криминогенные факторы. Участковый же получит возможность выстраивания отношений с местным населением.

Полномочия муниципальной милиции (1А)

Важным вопросом является **объем мер принуждения**, который могут применять сотрудники муниципальной милиции. Минимальный перечень мер принуждения для обеспечения охраны общественного порядка составляет:

- требование о надлежащем поведении,
- проверку документов, удостоверяющих личность, и иных документов в случаях, определенных законом,
- контроль (надзор) за общественными местами, за соблюдением порядка проведения публичных и массовых мероприятий, за поведением определенной группы граждан,
- доставление и задержание (временное!) граждан в определенных законом случаях,
- производство по делам об административных правонарушениях,
- направление запросов о предоставлении информации и документов⁸¹.

Перечень полномочий должен быть составлен в зависимости от того, какое именно взаимодействие между местной милицией и федеральной полицией будет предполагаться, например, при выявлении преступлений/подозрения на преступление и при задержании лица.

Средний вариант (1Б)

Этот вариант предполагает передачу на муниципальный уровень ограниченного набора функций и подразделений ООП. Возможные комбинации должны стать предметом дальнейшего обсуждения.

В зависимости от набора служб, которые станут основой для муниципальной милиции, будет отличаться и итоговый результат. Например, передача только патрульной службы и функций по

⁸¹ Перечень основан на предложениях законопроекта № 621910-6 «О муниципальной милиции в Российской Федерации», внесенного в Государственную думу 14.10.2014 и возвращенного 13.11.2014 для подготовки финансово-экономического обоснования. (Законопроект / АСОЗД Госдумы РФ. Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=621910-6>, свободный (дата обращения: 20.06.2015)).

В законопроекте среди полномочий отмечено ведение профилактической деятельности, включая ведение профилактических учетов, этот аспект мы рассмотрим ниже.

пресечению административных правонарушений приведет к акценту на обеспечение общественного порядка через присутствие муниципальной милиции на улицах, что актуально в городах и городских поселениях, но не в селах. Децентрализация работы участковых – через выведение их из полиции – создаст акцент на адресной работе.

В целом работу участковых и патрульной службы в новых условиях мы рассмотрели выше. Остается рассмотреть эффект от передачи в муниципальную милицию дежурной части.

Вопрос перевода дежурных частей в муниципальную милицию – это вопрос реализации двух основных функций дежурной части.

1. Прием и регистрация заявлений и сообщений о происшествиях.
2. Координация реакции на сообщения о происшествиях и преступлениях (часто подразумевающая координацию работы различных служб полиции и иных ведомств).

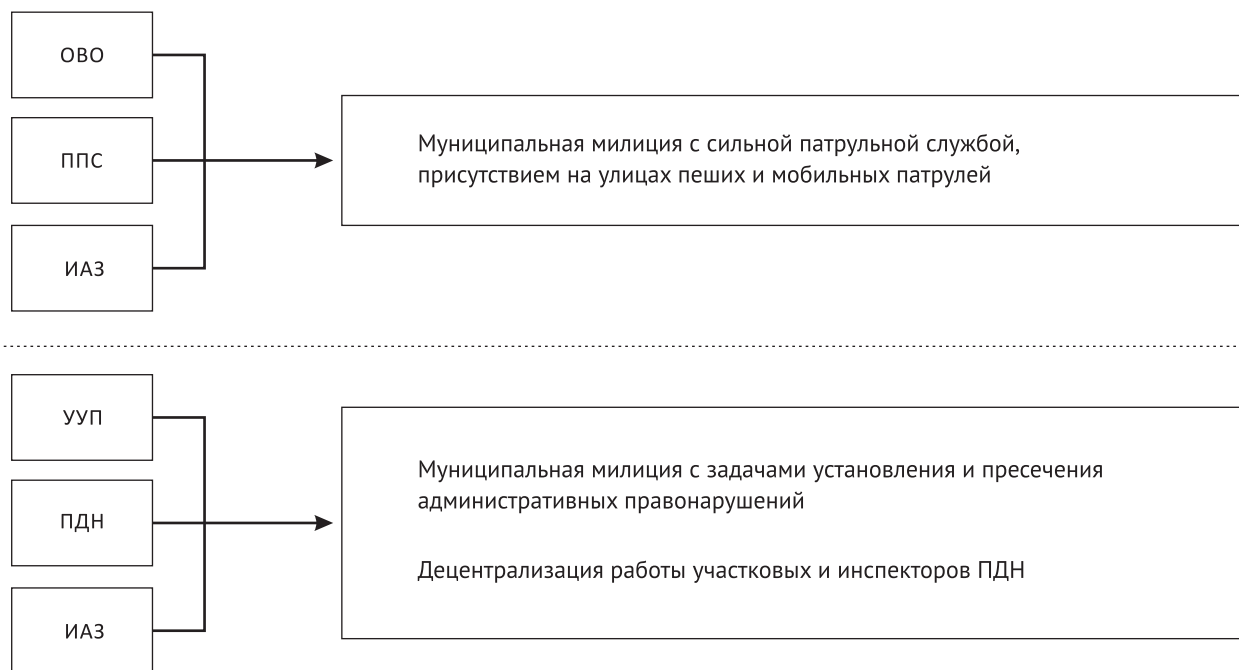
В случае с дежурной частью при передаче муниципальным властям проблемой могут стать неосновные функции: по хранению оружия, обслуживанию каналов спецсвязи, организации конвоирования задержанных, которые и определяют их место как федеральных сейчас.

Остановимся на основных функциях дежурных частей.

Рисунок 6. Муниципальная милиция: средний вариант

1Б Средний вариант

Несколько служб ООП передаются на муниципальный уровень управления



Иные варианты

1. Прием и регистрация заявлений и сообщений о происшествиях

Организационное отделение тех, кто регистрирует сообщения о преступлениях, и тех, кто отвечает за конечный результат их рассмотрения, – один из главных шагов на пути повышения уровня регистрации заявлений. Это подразумевает независимость дежурной части от полиции вышестоящих уровней (тех, кому предстоит расследовать преступления и кто может быть заинтересован в регистрации одних сообщений и уклонении от регистрации других), ее ответственность за прием первичной информации о преступлениях и передачу ее в независимый орган по сбору и анализу статистики правоохранительной деятельности.

Но решить проблему учета всех заявлений и их дальнейшего рассмотрения (а в России 8 органов наделены функциями рассмотрения сообщений о преступлениях) без информатизации, внедрения программного обеспечения и организационных решений, которые бы позволяли получать и обрабатывать информацию со всей страны и всех органов, невозможно. Даже сейчас в России регистрируется 28–32 млн обращений, 12–13 млн рассматривается как сообщения о преступлениях, идут попытки внедрения электронного учета. Функция сбора информации о заявлениях и сообщениях граждан и об их дальнейшем рассмотрении любым органом при децентрализации должна быть федеральной. Это создает возможность контроля, в том числе автоматизированного, за местными правоохранительными органами и снижает вероятность сокрытия информации о преступлениях. То же касается и ведения профилактических учетов, относимых некоторыми исследователями к административно-правовым средствам. Развитие федеральных систем учетов и повышение их доступности для правоохранительных органов, а часто и для граждан, – это путь к снижению контроля, осуществляемого за счет человеческих ресурсов, что в условиях 21-го века общая тенденция.

2. Координация реакции на сообщения о происшествиях и преступлениях

Для эффективной полицейской работы необходимо взаимодействие дежурных частей, участковых и других подразделений с полициями более высокого уровня. Однако важно понимать, что уже сейчас дежурные части и, например, участковые эффективно взаимодействуют в необходимых пределах с другими органами (Следственный комитет, ФСКН, МЧС и др.). В этом смысле достаточно просто сохранить существующие механизмы взаимодействия и оценить новые возможности в пилотных регионах.

Одновременно необходимо учитывать развитие ситуационных центров в крупных региональных центрах. Возможно, осуществление реакции на сообщения о происшествиях через ситуационные центры различными силами (не только милицейскими/полицейскими) окажется эффективным. Тогда дежурные части как координационный центр для реакции на преступления может сохраниться в региональной/федеральной полиции, получая только сообщения, требующие уголовного расследования, а реакция на происшествия будет осуществляться муниципальной милицией.

В современной России есть пример, когда муниципалитет взял на себя часть функций по охране общественного порядка, практически действуя по описанному нами «среднему» варианту создания муниципальной милиции. Так работает Центр общественной безопасности в Уфе.

Деятельность МБУ «Центр общественной безопасности г. Уфы» (далее ЦОБ) можно считать единичным и наиболее масштабным примером выстраивания параллельной структуры по среднему принципу децентрализации: когда муниципалитеты добровольно берут на себя задачи профилактики преступлений и принуждения средствами административного преследования и общественного принуждения. Созданный в конце 2012 года в формате муниципального учреждения, ЦОБ решает различные задачи, связанные с обеспечением общественного порядка в городе, силами чуть более 300 работников, обеспеченных форменной одеждой, помещениями и транспортом.

Организационная структура Центра повторяет линейно-территориальный принцип, характерный для МВД. Головному офису подчиняются семь районных управлений (численностью от 17 до 44 чел., всего 208), внутри которых проводится разделение на две основные линии работы – 1) от-

дела профилактики правонарушений (аналог УУП в полиции) и 2) отделы профилактики правонарушений несовершеннолетних (аналог ПДН). Сотрудники этих отделов прикреплены к административным участкам, которые практически везде совпадают с аналогичными полицейскими участками. Их работа осуществляется на базе опорных пунктов, в которых также трудятся УУП и инспекторы ПДН МВД.

При головном офисе помимо административных подразделений созданы также три линейных отдела:

- отдел по благоустройству (18 работников), занятый, по примеру муниципальной милиции в Ижевске, административным преследованием должностных и юридических лиц за нарушения правил благоустройства города и санитарно-гигиенических требований (напр., невывоз мусора). Работники этого отдела также оказывают содействие инспекторам на местах при регистрации правонарушений.
- оперативный отдел (5 чел.), занятый мониторингом политического и социально-экономического недовольства горожан и общественных организаций, а также общественно-политической повесткой публичных акций,
- управление «Безопасный город» (25 чел.) – автономное подразделение ЦОБ, основная задача которого обеспечение бесперебойной эксплуатации и развития системы видеонаблюдения в городе не только для полицейских задач, но для более широкого спектра интересов муниципальных и федеральных служб (сферы ЖКХ, МЧС, службы спасения и прочее).

Содержание Центра обходится бюджету города около 200 млн рублей в год, при этом поступающие от штрафов платежи в местный бюджет не перекрывают даже одной десятой доли этих средств⁸². Несмотря на достаточно длительный период становления (Устав ЦОБ был окончательно зарегистрирован лишь в сентябре 2014 г.) и двукратную смену руководства, на настоящий момент основные сферы деятельности и методы работы этой муниципальной структуры определены, а сферы, и методы выбираются таким образом, чтобы восполнить пробелы в работе полиции с населением.

Из полицейских задач по профилактике и выявлению преступлений работники центра видят свою роль в активной помощи полиции по следующим направлениям:

- охрана общественного порядка на массовых мероприятиях. Сегодня в Уфе на эту деятельность отвлекается незначительное число сотрудников полиции⁸³, к каждому из которых «прикрепляются» от 2 до 10 работников ЦОБ. Мероприятия районного уровня проводятся, как правило, без отвлечения сил полиции на охрану;
- профилактика правонарушений (ПП) посредством административного преследования средствами республиканского КоАП. Здесь помимо нарушений правил благоустройства и вывоза мусора оформляются протоколы по содержанию домашних животных, размещению разукомплектованного транспорта, нарушениям по размещению рекламы, нарушениям гражданами тишины и покоя, а также фиксируются выявленные полицией факты семейного дебоширства. Поскольку в настоящее время правовых оснований для подобной деятельности муниципальных служащих недостаточно, юридически проблема решена через введение более половины сотрудников отделов ПП (127 чел.) в составы районных административных комиссий, а руководители районных управлений ЦОБ действуют и рассматривают протоколы в качестве заместителей этих комиссий. В г. Уфе полиция не имеет возможности самостоятельно рассматривать названные проблемы граждан, так как работа этой федеральной структуры по региональному КоАП приостановлена с ноября 2014 года. Если в дежурную часть поступает сообщение, например, о шуме поздно ночью или о несанкционированной свалке мусора, наряд ППС или участковый в лучшем случае

⁸² В 2014 году за все нарушения по КоАП РБ было наложено штрафов на общую сумму 24 млн руб., взыскано – чуть более 6 млн, до конца августа 2015 года – наложено штрафов на 18 млн, из них взыскано почти 11 млн.

⁸³ За исключением крупных международных событий, таких как недавние мероприятия организаций ШОС и БРИКС.

выедут на место, соберут отказной материал и отправят заявителю отказ в решении его проблемы. Задачи по решению этих проблем и взяла на себя муниципальная структура: сегодня копии таких материалов полицейские направляют в административные комиссии (или напрямую в районные управления Центра), и работники ЦОБ рассматривают и принимают решение, опираясь на свой статус членов этих комиссий. Такое сотрудничество выгодно и полицейским – в этих случаях не требуется оформлять отказной материал, заявителю сообщается, что его обращение передано в административную комиссию района. Это существенно снижает нагрузку и риск проверок со стороны прокуратуры;

- профилактика правонарушений несовершеннолетних (ППН) осуществляется работниками Центра в составе соответствующих КДН – составляются протоколы по ст. 5.35 КоАП РФ⁸⁴. Кроме того, сотрудники Центра, выполняя сокращенные в ходе реформы полиции функции школьных инспекторов, активно работают со школами (читают лекции, контролируют и опекают детей в зоне риска). Они, также как и инспекторы ПДН в полиции, собирают и передают в органы опеки материалы на лишение родительских прав. Новшеством 2015 года является участие инспекторов ППН в раскрытии уголовных дел по полученным заявлениям: работники собирают и передают в прокуратуру и полицию материалы на возбуждение уголовных дел;
- руководство центра стремится воссоздать «советскую» модель общественного осуждения и принуждения – почти на каждом административном участке созданы социально-профилактические центры, в которых проходят заседания с привлечением активистов ЖКХ, школ, полицейских (УУП и ПДН), сотрудников УФСИН обычно в рамках трех секций – 1) антиалкогольной и семейно-бытовой направленности, 2) по профилактике правонарушений среди условно осужденных лиц, 3) среди несовершеннолетних. На эти секции приглашаются граждане для обсуждения их проблем или разрешения конфликтов. Также на административных участках действуют зачаточные (и не очень активные) элементы добровольных дружин, рекрутируемых для патрулирования улиц из работников учреждений и организаций.

Развитию этой уникальной в России муниципальной структуры, способной стать одной из пилотных точек по децентрализации полицейских функций в стране, препятствует отсутствие правового поля деятельности. Существующего сегодня конституционного и законодательного наделения органов местного самоуправления правом участия в организации общественной безопасности явно недостаточно. Необходимы как законодательно оформленные на федеральном уровне правила участия местной власти в профилактике преступности, так и четко определенные законом формы этого участия, в том числе и через возможность создания собственных органов и учреждений.

Децентрализация «охраны общественного порядка» (региональный уровень 1Б, 2Б)

В России с 1991 по 2011 гг. пытались децентрализовать функции по охране общественного порядка, учредив милицию общественной безопасности (МОБ). Она включала в себя все анализируемые нами подразделения, замыкалась на отдельного начальника (замначальника соответствующего структурного уровня МВД), финансировалась частично из бюджета субъекта федерации (закон «О милиции» позволял субъектам федерации создавать дополнительную численность подразделений МОБ), а иногда дополнительно из местного бюджета. При этом сотрудники милиции оказывались в двойственной ситуации – они имели постоянные задачи, генерируемые из центра (МВД), а также получали задачи, поставленные, в первую очередь, губернатором, которые воспринимались ими как второстепенные, создающие дополнительную нагрузку. Также проблемами МОБ были финансирование и подчинение.

⁸⁴ Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетних.

Неравенство финансирования в разных субъектах федерации и по сравнению с федеральными подразделениями, при сохранении организационного единства («в одном МВД работаем»), приводило к внутренним конфликтам. Причем независимо от того, в какую сторону отличалось финансирование. В одном случае местные завидовали федералам, в другом – наоборот.

Двойное подчинение и двойной поток задач, при приоритете центра, повышал нагрузку сотрудников подразделений по охране общественного порядка.

Создание децентрализованных управлений, региональной полиции с полномочиями охраны общественного порядка – это, по сути, возвращение милиции общественной безопасности, но она **должна быть сразу подчинена** губернатору⁸⁵. Задачи подразделений должны определяться губернатором, тогда задача охраны общественного порядка станет задачей субъекта федерации.

В этом случае процедура создания милиции, подчиненной губернатору, близка описанным нами вариантам создания муниципальной милиции и также предполагает выбор между «сильным» и «средним» вариантами. Однако подчинение губернатору ставит вопрос о подразделениях, номинально связанных с ООП и сосредоточенных на уровне субъекта федерации. Это координационные и контрольные службы, а также, например, централизованные отряды специального назначения (ОМОН).

В некоторых субъектах федерации (см. варианты 1, 2 Б рис. 1) подчинение муниципальной милиции губернатору является единственным реальным вариантом децентрализации полиции (например, в Ненецком автономном округе или Чукотском автономном округе), поскольку население субъекта федерации почти не превышает население среднего муниципального образования.

Можно рассматривать вариант переподчинения подразделений по охране общественного порядка губернатору как переходный вариант – до готовности муниципальных образований забрать функцию себе путем создания муниципальной милиции. В таком случае должен быть предусмотрен четкий механизм реализации права муниципального образования по созданию муниципальной милиции. В переходный период это приведет к тому, что на территории одного субъекта федерации может одновременно существовать и полиция, подчиненная губернатору, но не обладающая полномочиями в отдельных муниципалитетах, где ее подразделения были переданы в муниципальное подчинение.

Риски

В субъекте федерации десятки муниципалитетов (районов/городских округов), то есть и десятки отделов полиции с подразделениями по охране общественного порядка. Управление ими из единого центра возможно только в логике количественных показателей. Существенным риском будет сохранение современной структуры управления, в которой высокие издержки контроля формируются не только на федеральном, но и на региональном уровне управления.

Губернаторы отвечают и за безопасность в субъекте федерации в целом. Высокий уровень преступности или низкий уровень раскрываемости не останется без внимания руководителя субъекта. Для снижения количества преступлений или повышения раскрываемости первым способом в современной логике управления будет ориентирование всех служб полиции на обеспечение общих задач. Стимулов разграничить работу по охране общественного порядка и по раскрытию преступлений/повышения регистрации преступлений не будет. Тем самым, участковые и ППС будут по-прежнему в первую очередь обращать внимание на раскрытие преступлений, что сохранит и рутины их работы, описанные нами, и использование всего арсенала приемов для создания необходимой статистически благополучной картины.

⁸⁵ Отметим, что в МОБ входили и службы дознания, занимающиеся уголовным преследованием. Их целесообразно оставить в МВД, если сохранить разделение функций охраны общественного порядка и уголовного преследования.

Слабый вариант (1В)

Этот вариант фактически уже реализуется в нескольких городах, где идет постепенное создание муниципальных сил по охране общественного порядка. Муниципальные власти в ходе обеспечения функций по благоустройству территории и для фиксации и рассмотрения административных правонарушений, отнесенных к их компетенции, создают службы, называемые муниципальной милицией.

В таком варианте работает муниципальная милиция в Ижевске. Ее основная деятельность – контроль за благоустройством города, результатом чего становится удвоение поступлений в муниципальный бюджет от штрафов по выявленным административным правонарушениям в этой сфере. Организации штрафуются за несвоевременный вывоз мусора, за неоформленное в соответствии с законодательством проведение земляных работ.

Созданное в 2011 г. и начавшее функционировать в 2012 г. это небольшое управление включает в себя 27 сотрудников, 17 из которых занимаются контролем в сфере городского благоустройства⁸⁶. В 2012 г. составлена почти тысяча протоколов об административных правонарушениях, по которым взыскано примерно 7,8 млн руб. Управление муниципальной милиции занято также созданием административных комиссий, которые в том числе рассматривают составленные муниципальными полицейскими протоколы. Такая комиссия при администрации Ижевска рассмотрела более полутысячи дел и выписала штрафов на 2,6 млн руб. Муниципалы сотрудничают с различными правоприменительными и силовыми ведомствами – службой судебных приставов (в основном в части взыскания задолженности в муниципальный бюджет), УФСИН (по вопросам организации исправительных работ как вида наказания), военкоматами (для обеспечения призывной кампании).

Охрана общественного порядка этим небольшим подразделением заключается в следующем. Во-первых, именно Управление муниципальной милиции координирует в Ижевске проведение митингов, публичных мероприятий. Во-вторых, сотрудники присутствуют на массовых мероприятиях и праздниках, а также именно через управление к охране общественного порядка привлекаются народные дружины (60–70 человек с годовым финансированием примерно 400 000 руб.). Однако констатируемая в отчете положительная динамика по охране общественного порядка (снижение числа зарегистрированных преступлений и увеличение раскрытых), очевидно, является достижением работы полиции, МВД в целом, а не только муниципальной милиции. Странно было бы ожидать, что подразделение из 27 сотрудников, из которых лишь 17 работают в отделах «на земле», сможет радикально изменить уровень общественного порядка в городе.

Такая же муниципальная милиция осенью 2013 г. была создана в Златоусте. Согласно учредительным документам, контроль за благоустройством (читай: сбор штрафов) является основной ее задачей.

Причина появления такой муниципальной милиции – экономические соображения. Ее главная задача – не охрана общественного порядка, а взыскание штрафов. Отдельное подразделение, сфокусированное на пополнении местного бюджета, а кроме того, способствующее повышению благоустроенности города и повышению удовлетворенности горожан, должно быть привлекательно для многих муниципалитетов.

Риски

Вклад фактора безопасности на улицах в экономическое развитие муниципалитета – это долгосрочное, слабо просчитываемое воздействие. Поэтому рост инвестиционной привлекательности

⁸⁶ См. об этом: Итоги деятельности УММ администрации г. Ижевска за 2012 г. [Электронный ресурс] / Администрация МО город Ижевск. 2012. Режим доступа: <http://www.izh.ru/i/info/15445.html>, свободный (дата обращения: 20.06.2015). Загл. с экрана.

города и развитие сферы услуг за счет повышения безопасности среды пока не осознаются муниципалитетами как основная цель муниципальной милиции, сегодня администрации ориентированы на краткосрочные выгоды⁸⁷. В такой ситуации муниципальная милиция может оказаться в заложниках «палочной системы» по количеству административных штрафов, а бюджет муниципалитета – в зависимости от количества штрафов. Вместо снижения числа правонарушений, создания атмосферы защищенности и каналов взаимодействия местной власти и населения наступит охота за (в том числе) мнимыми нарушениями, увеличение количества запретов.

Интегрированная региональная полиция (вариант 3)

Для России с ее делением на субъекты федерации и устоявшимся, сильным (по сравнению с муниципальной властью) институтом руководителей субъектов федерации еще одним вариантом децентрализации является разделение функций между федеральным центром и субъектом федерации. На уровне правоохранительной системы речь может идти о создании региональной и федеральной полиции.

Здесь также существует развилка: проводится такая децентрализация только для МВД или она увязана с комплексной реформой правоохранительной системы.

Федеральная и региональная полиция на базе МВД

В отличие от переподчинения губернаторам только служб по охране общественного порядка, в этом варианте региональная полиция сохраняет и функции уголовного преследования. Объем уголовного преследования (что считается преступлениями) и процедура (уголовный процесс) по-прежнему определяется федеральными законами.

Разделение на региональную и федеральную полицию (в этом случае в региональную полицию уходят дознаватели и часть оперативных работников) подразумевает, что федеральная полиция должна сосредоточиться на тяжких и особо тяжких преступлениях, имеющих межрегиональный характер, потеряв организационную возможность формировать часть видимости работы на не сложных делах, квалифицируемых по завышенным составам.

Региональная полиция не будет на первом этапе свободна от проблем централизованного управления – оно достаточно централизовано и на уровне управления по субъектам федерации. Большую роль в изменении работы региональной полиции должны сыграть губернаторы и органы законодательной власти – путем радикального сокращения количественных показателей и постановки в работе полиции ограниченного числа приоритетов, основанных на местных интересах.

В то же время делегирование ответственности за бытовой правопорядок губернаторам вместе с ресурсами, в комплексе с другими задачами губернаторов (повышение инвестиционной привлекательности регионов, улучшение социально-экономической обстановки) может создать условия для более комплексного подхода к проблеме охраны общественного порядка и снижения маргинальной преступности, чем традиционный полицейский подход (проблемно-ориентированный только на борьбу с преступностью, репрессивный).

Большую дискрецию в полномочиях и очень ограниченное управление из центра в таком варианте получают низовые структурные подразделения полиции, в нашем случае – городские и районные органы, то есть ОВД в муниципалитетах второго уровня. В данном случае ОВД высту-

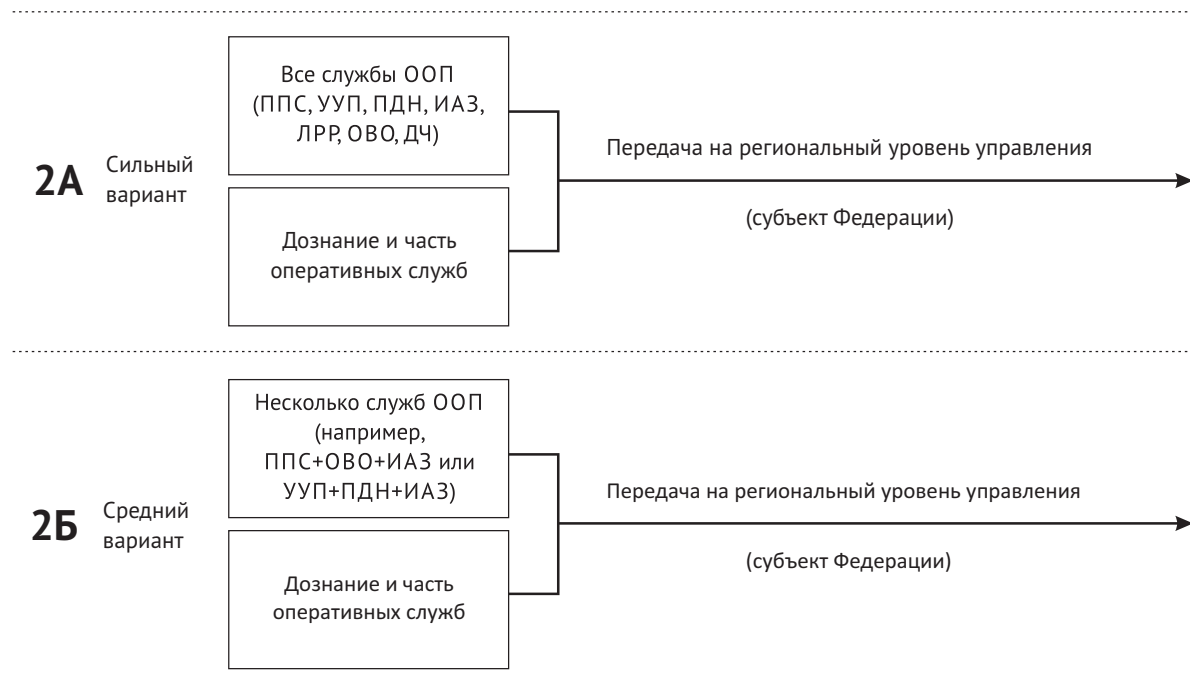
⁸⁷ Об этом см.: Ходжаева Е. Ведомости: Первые шаги по созданию муниципальной полиции [Электронный ресурс] / Институт проблем правоприменения. Режим доступа: <http://enforce.spb.ru/chronicle/publications-of-the-media/6350-2014-dec-11-10-56-19>, свободный (дата обращения: 20.06.2015). Загл. с экрана.

Рисунок 7. Региональная полиция, создаваемая на базе МВД

Децентрализации полицейской функции (повышение автономности регионального уровня)

вариант 3

Федеральная и региональная полиция создаются на базе МВД
Функции других правоохранительных органов не меняются



пает как отдельная единица и не происходит организационного разделения функций «охраны общественного порядка» и «борьбы с преступностью». Такой вариант близок к «сильной модели» муниципальной милиции, но снижает риски формирования сильной местной мафии⁸⁸ за счет наличия регионального уровня контроля и ответственности губернатора. Присутствие федеральных структур в районах (прокуратура, СК, оперативники федеральной полиции⁸⁹) также будет работать на снижение рисков децентрализации.

Отметим, что поскольку этот вариант не может считаться муниципальной милицией, его подробное рассмотрение мы оставляем за рамками данного доклада. Однако мы считаем важным подчеркнуть, что децентрализация части полицейских функций до уровня субъектов федерации может рассматриваться и как альтернатива в дискуссии о муниципальной милиции.

Региональная полиция в комплексной реформе правоохранительной системы

В комплексной реформе правоохранительной системы вновь возвращается возможность разделить функцию охраны общественного порядка и уголовного преследования, одновременно проведя децентрализацию в обеих функциях.

⁸⁸ Которые [риски] в сильной модели муниципальной милиции и в российских условиях возрастают из-за сосредоточения на одном уровне управления функций уголовного преследования и охраны общественного порядка — одновременно при большом числе муниципалитетов.

⁸⁹ Одним из вариантов при этом остается и рассматриваемая нами в «Концепции реформы...» возможность расширения федеральной полиции за счет включения туда СК.

Вариант комплексной реформы был изложен нами в «Концепции организационно-управленческой реформы правоохранительных органов» (2013)⁹⁰ и подразумевал структурную перестройку правоохранительной системы.

Менее радикальный вариант организационных изменений, связанный с созданием муниципальной милиции и разделением функций по борьбе с преступлениями разной тяжести и степени общественной опасности, выглядит следующим образом:

1. Муниципальная милиция создается по варианту 1А/1Б, когда охрана общественного порядка становится функцией местной власти.
2. Федеральная полиция создается на базе СК, задачи и численность которого расширяются за счет перехода части оперативных сотрудников и следователей МВД и передачи в федеральную полицию функций борьбы с особо тяжкими преступлениями, организованной преступностью и межрегиональными группами.
3. Одновременно из полномочий федеральной полиции в МВД выводятся все нетяжкие преступления. Полномочия выявления и расследования преступлений должностных лиц делегируются во вновь создаваемую отдельную антикоррупционную службу.
4. МВД сохраняет управления по субъектам федерации и координирующую для них роль, однако сфера компетенции МВД сокращается.

В этом случае снижаются обычно декларируемые риски потери управляемости полицейских структур, ответственных за борьбу с большей частью преступности (бытовой, уличной), и тем самым гарантируется определенная степень безопасности. Управления по субъектам федерации, в чьих задачах будет борьба с преступностью, останутся под контролем МВД. В то же время создание муниципальной милиции позволит повернуть охрану общественного порядка в сторону интересов местных сообществ. Поскольку такая реформа возможна только при структурных изменениях во всем государственном управлении, то улучшение внешних (для МВД) условий создаст предпосылки для трансформации центрального аппарата МВД в только координирующий орган, ответственный за законодательное и методологическое обеспечение части государственной уголовной политики, координацию с другими структурами на федеральном уровне. Региональные подразделения постепенно усилят автономность в принятии непосредственных решений.

6.4 Назначение главы муниципальной милиции и связь с населением

Глава муниципальной милиции назначается органом местного самоуправления второго уровня (муниципального района) и проходит профессиональную аттестацию в полиции субъекта федерации. Регламент деятельности принимается органом местного самоуправления муниципалитета в соответствии с рамочным законом «О муниципальной милиции» и регистрируется в общем порядке Минюстом после проверки на соответствие федеральному закону.

Итогом разделения на муниципальную милицию и федеральную полицию в описанном варианте станет усиление присутствия милиции на низовом уровне, максимально приближенном к населению. Причем это отразится и на службах по охране общественного порядка, и на количестве и вовлеченности оперативных уполномоченных. Разделение между ними функций реакции на преступления и поддержания безопасности на территории приведет к использованию разных (не только репрессивных) методов в работе с населением.

⁹⁰ http://enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL_KGI_Reform_final_11.13.pdf соответственно (дата последнего обращения по обеим ссылкам: 20.06.2015 г.).

6.5 Мнимые и действительные риски создания муниципальной милиции

Общие риски

Опасность слияния муниципальной милиции с местным криминалом, которую обычно приводят как аргумент против ее создания, незначительна. У муниципальной милиции на районном уровне сохраняются только полномочия, которые сложно использовать для нелегального давления. Соответственно, попытка создать локальную полицейскую мафию может опираться лишь на скромные ресурсы местной муниципальной милиции, а защититься от нее можно за счет региональной/федеральной полиции с широкими оперативными и процессуальными полномочиями. По большому счету, именно централизованность полиции создает возможность для существования банд, подобных той, которая возникла в станице Куцевской: достаточно приручить местных силовиков, чтобы на тебя работала вся мощь правоохранительной системы.

Децентрализация же создает систему множественной подконтрольности полиции: на одной и той же территории работают полиция федерального и милиция местного подчинения. Муниципальная милиция подконтрольна, прежде всего, местному населению и муниципальным органам власти, однако при возникновении злоупотреблений население может обращаться также в региональную и федеральную полицию/МВД, которые в соответствии с должностными обязанностями должны их расследовать и пресекать. То же самое касается создания коррупционной коалиции между муниципальной милицией и органами местного самоуправления. Опасения по поводу возможного создания «мэрской гвардии» тоже следует признать преувеличенными. Полномочий для полноценного давления на мало-мальски сильного субъекта (предпринимателя, образованного гражданина) у муниципальной полиции недостаточно, в то же время сохраняются внешние (а не внутренние, как сейчас) механизмы контроля действий муниципальной милиции. Более того, сейчас вышестоящий руководитель МВД, рассматривая жалобу, понимает, что это нарушение может быть поставлено в вину и ему, поскольку допущено его подчиненными. Это сильно снижает его мотивацию к объективному рассмотрению. В случае же разрыва этой связи качество рассмотрения жалоб на полицейский произвол на муниципальном уровне (вне зависимости в союзе с местной властью или с криминалом) повысится в разы.

Если базовой становится модель, когда полномочия концентрируются на уровне субъекта федерации, в целом работает та же логика. Отдельная (федеральная) полицейская структура, имеющая полномочия по контролю работы нижестоящей милиции, сокращает стимулы для укрывательства преступлений, совершенных правоохранителями.

Риски для отдельных служб

Передача **дежурной части** в муниципальную милицию позволит, с одной стороны, сломать связку между приемом и регистрацией сообщений от граждан и последующими решениями сотрудников полиции разного уровня. Напомним, что принятие тех или иных решений не связано с логикой охраны общественного порядка или борьбы с преступностью, а обусловлено, прежде всего, внутриведомственными интересами по оптимизации усилий тех или иных подразделений полиции по оформлению и продвижению обращения.

С другой стороны, основной и понятный для МВД в целом риск подобного решения состоит в утрате координирующих функций при чрезвычайных ситуациях, когда необходима срочная мобилизация всех силовых ведомств. Сегодня дежурные части города или районного центра представляют собой, по сути, координационный штаб. В штатном режиме работы координирующие усилия дежурных направлены на фильтрацию и регистрацию потока как поступающей информации, так и доставленных в отдел граждан. В целом, не будет сложностей в координации полиций разного уровня — так, например, и сегодня дежурные части МВД координируют работу не только сотрудников МВД, но также оперативно связываются и подключают к работе предста-

вителей Следственного комитета, МЧС и прочих ведомств. Однако в случае крупного ЧП именно ответственный дежурный (или начальник смены в отделе городского уровня) первым принимает на себя полномочия по управлению нештатной ситуацией. Это также отражается и в повышенных нормативных требованиях к самим помещениям: дежурная часть должна быть оборудована всеми средствами защиты от разных типов угроз (от разбойного нападения с целью захвата оружия до ядерного взрыва). При передаче дежурной части на муниципальный уровень остается риск недофинансирования с материально-технической точки зрения и слабой укрепленности помещений ДЧ в соответствии с нормативами. Поэтому при передаче ДЧ на уровень муниципальной милиции должны быть пересмотрены и нормативные требования так, чтобы была возможность подстраиваться под локальные условия.

Отделение **участковых уполномоченных полиции** от структур, занятых борьбой с преступностью, и системы вертикального управления, возникающее в результате передачи этой службы в муниципальную милицию, может быть связано с несколькими рисками.

- Нет полной уверенности в том, что существующие оперативные службы смогут в полной мере справляться со своими задачами. На данный момент очень многие их задачи делегированы участковым уполномоченным. Не исключено, что способность работать самостоятельно оперативные службы на данный момент утратили.
- Участковый обычно работает отдельно от других сотрудников полиции. Большая часть его повседневной активности не поддается прямому контролю. В этой ситуации возникают риски коррупции, прекращения какой-либо профессиональной работы, использования незаконных методов в работе.

В случае передачи **отделений ПДН** на муниципальный уровень целесообразно объединять их со службой УУП. Контроль над трудными семьями и благополучием детей в них, а также за подростками почти везде выполняется совместно — и инспектором ПДН, и участковым. Такая реорганизация позволит расширить состав УУП за счет дополнительных ставок тех, кто будет специализироваться на необходимом бумажном сопровождении контактов с социальными службами, комиссиями по делам несовершеннолетних, системой образования.

В случае перевода в муниципальное подчинение сотрудников **патрульно-постовой службы** может возникать один существенный риск — проблемы координации в несерьезных нештатных ситуациях. В случае стихийных бедствий, террористических актов и т. п. координация различных ведомств в России, как показывает опыт, достаточно эффективна и никакого саботажа со стороны низовых служб не наблюдается. Однако в случае не очень серьезной нештатной ситуации, к разрешению которой обычно привлекаются сотрудники ППС (например, во время лесных пожаров они патрулируют въезды в лесные массивы или привлекаются к облавам на «зимних» воров на дачных участках), может случиться так, что возникнет конфликт между решением этой нештатной ситуации и текущими приоритетами работы муниципальной милиции.

6.6 Создание муниципальной милиции: этапы принятия решений

Проблема современной дискуссии о муниципальной милиции состоит в стремлении обсудить детали реализации одной из возможных моделей, а также в отсутствии политического решения о принципиальной децентрализации части компетенции полиции и ее объеме. Попытки сформировать полное видение абстрактной муниципальной милиции сталкиваются с критикой предложений в деталях.

Так, доступные отзывы на законопроект «О муниципальной милиции», предложенный депутатами Государственной Думы от «Справедливой России», не содержат критики или позиций по вопросу — возможна ли муниципальная милиция или какая она должна быть — а строятся по

принципу: в законопроекте не учтено положение такого-то закона, или нормативного акта, он вступает в противоречие с каким-нибудь нормативным актом и т.д., поэтому не может быть принят. Тем самым обсуждение важного и принципиального вопроса – какой должна быть децентрализация – подменяется дебатами на тему «почему именно такой вариант не может быть принят» без встречного конструктивного предложения.

Цель доклада – вернуть дискуссию о децентрализации к исходному моменту принятия решения. Доклад сочетает анализ проблем, которые нужно решить через децентрализацию, описывает основные направления возможной децентрализации. Решение о децентрализации и (возможном) создании муниципальной милиции, если оно будет принято в общем виде («да или нет»), должно затем пройти следующие этапы до момента, когда потребуются кропотливая юридическая работа по оформлению политического и организационного решения.

Решения целесообразно принимать последовательно, в несколько этапов.

I этап. Принятие решение о модели муниципальной/региональной милиции/полиции

На этом этапе последовательно должны быть решены вопросы:

1. Децентрализация до муниципального уровня или уровня субъекта федерации.
Итог: муниципальная милиция или региональная полиция.
2. Децентрализация только функций охраны общественного порядка или также функции уголовного преследования по части преступлений.
Итог: определение сферы работы будущей полиции/милиции.
3. Выделение подразделений МВД и их передача муниципальной милиции или создание параллельной структуры, перенимающей часть полномочий МВД.
Итог: определение принципа создания муниципальной милиции.
4. Формирование уточненной компетенции, сферы ответственности и полномочий.
Итог: определение подробной сферы ответственности, в зависимости от п. 3: формирование перечня подразделений МВД, переходящих в структуру муниципальной милиции.
5. Принятие решение о системе контроля: выборность главы муниципальной милиции, назначение органами местного самоуправления, внедрение системы «нескольких ключей».
Итог: определение системы контроля и снижение известных рисков, связанных с внедрением муниципальной милиции.

Итог этапа: выбор принципиальной модели муниципальной милиции.

II этап. Техническая реализация выбранной модели в экспериментах

В России существует большое разнообразие муниципальных образований и не каждое из них готово к формированию и поддержанию полиции. Муниципальная милиция будет устроена не одинаково. В городах (кроме городов федерального значения) она будет функционировать как простая муниципальная структура, в менее крупных муниципалитетах возможно создание милицейских структур на уровне муниципального района или даже группы районов. На малонаселенных и труднодоступных территориях возможно создание региональной, а не муниципальной милиции.

После достижения консенсуса о модели децентрализации начинается ее реализация.

5. Проводится ревизия нормативных актов, требующих изменения для того, чтобы создать муниципальную милицию.
6. Осуществляется выбор модели финансирования муниципальной милиции⁹¹.
7. Проводятся эксперименты в разных по характеристикам муниципальных образованиях, в результате которых отбираются наиболее удачные варианты, устраняются выявленные недостатки первоначальных проектов.
8. Достигается консенсус по минимальным требованиям к образовательным стандартам и подготовке муниципальных полицейских, принимается решение о том, должны ли они быть унифицированы.

Итог этапа: Реализованы несколько вариантов основной (сформированной на этапе 1) муниципальной милиции. Они продолжают функционирование. Принимается рамочный закон о муниципальной милиции – то есть такой, который учитывая опыт экспериментов, дает муниципалитетам возможность создавать муниципальную милицию с учетом их особенностей, сохраняя вариативность внутри выбранной модели. Одновременно именно на этом этапе прорабатываются и внедряются в законодательство необходимые масштабные изменения всех нормативных актов, затрагивающих регулирование охраны общественного порядка (при необходимости – и уголовного преследования).

III этап. Внедрение муниципальной милиции в РФ

После принятия закона о муниципальной милиции начинается переходный период сроком до 5 лет. На этом этапе муниципалитеты имеют возможность создания милиции по собственной инициативе. В случае если муниципальное образование не готово к исполнению таких функций, они – до третьего этапа – остаются в ведении субъекта федерации.

На третьем этапе формирование муниципального уровня полиции становится обязательным, что является итогом этапа. Такая стратегия позволит реализовать это направление реформы постепенно – вместе с ростом влияния муниципалитетов (фактически параллельно с муниципальной реформой), избегая провалов и используя на третьем этапе уже отработанные схемы передачи функций и бюджетных средств.

⁹¹ Нормативы материально-технического обеспечения, которые сейчас есть (тыл, спецсредства и прочее), могут быть неподъемны, а главное – не нужны для муниципалитетов. Этот вопрос должен быть решен.

Глава 7.

Структура и реформы полиции в мире: децентрализация и лучшие практики

7.1 Структура полиций в мире

В мире существует большое разнообразие полиций по степени централизованности / автономности отдельных подразделений, а также множество способов координации отношений между ними. Это разнообразие организационных форм делает почти невозможным сравнительный анализ полиций различных стран.

Для понимания работы полиции имеет смысл проанализировать организационные структуры в двух измерениях: территориальном и функциональном. В **территориальном смысле** важно то, как происходит формирование **автономных полицейских сил** в соответствии с географическим делением страны и каковы различия в степени ответственности подразделений на каждом уровне и сложности решаемых ими задач. **Функциональное** организационное деление определяет, какие функции выполняют подразделения каждого уровня и как координируется работа подразделений разного типа.

Географическое/территориальное измерение организации полицейской деятельности измеряется степенью автономности, которую получает подразделение на каждом уровне. **Автономность** здесь означает, что эти подразделения создаются, поддерживаются и управляются одним органом управления и не могут находиться в подчинении у какого-либо иного органа управления⁹². С точки зрения автономности полиции могут быть как исключительно централизованными, как, например, полиция Российской Федерации, где все подчиняются министру внутренних дел, или децентрализованными, как, например, полиция США, где количество автономных полицейских подразделений оценивается в четырнадцать-пятнадцать тысяч⁹³. Но случай США является исключением, обычно количество автономных единиц в полиции совпадает либо с региональным делением, либо с муниципальным. Так, в Австралии количество автономных полицейских подразделений равно семи по числу штатов плюс национальная полиция, в Англии и Уэльсе действуют сорок три отдела полиции (41 в графствах и 2 в Лондоне). Аналогично в Германии число автономных полицейских отделов совпадает с числом земель и равно семнадцати, но наряду с семнадцатью полициями земель, в некоторых землях организованы муниципальные полиции, которые могут быть организационно более или менее автономны от полиции земель. В Канаде степень автономии более дробная и соответствует муниципальному делению, что дает 461 автономных полицейских отделов.

Из такого разнообразия полицейских структур следует и разнообразие в полномочиях низовых подразделений полиции. В Англии, например, в двух лондонских отделах полиции служит около 48 000 человек, которые отвечают за безопасность города с населением более 8 миллионов, тогда как в других регионах Англии и Уэльса полиция отдельных графств не превосходит двадцати человек. Подобным образом в Канаде около десяти отделов полиции обслуживают почти 70% территории страны. Очевидно, что при таком разбросе нельзя ожидать, что функции и размер полномочий местных полиций можно унифицировать и предложить какой-то единственный рецепт реформирования.

Независимо от степени децентрализации полиции, во всех странах существуют национальные агентства, юрисдикция которых распространяется на всю страну. Как правило, это организации (агентства), которые призваны бороться с наркотрафиком, организованной преступностью, рас-

⁹² Bayley D.H. Comparative Organization of the Police in English Speaking Countries // Crime and Justice. 1992. Т. 15. С. 509–545.

⁹³ Ibid.

следуют мошенничества, коррупционные преступления, определенные типы убийств. Кроме того, практически во всех странах существует централизованная структура, которая занимается целеполаганием и общим руководством сферой обеспечения безопасности. Как правило, эту функцию выполняет Министерство внутренних дел. В число стран-исключений, в которых нет централизованного органа руководства полицией, входят, например, США и Канада, но список этими странами не ограничивается.

Польза от географической децентрализации несомненно есть: она позволяет увеличить ответственность, качество реакции и подотчетности полиции, а централизация не всегда позволяет добиваться хорошей дисциплины. Но стоит посмотреть на два измерения: первое, на степень централизации управления и второе, на степень разнообразия полицейских сил, а также на степень координации этих сил.

Таблица 1. Структура национальных полиций

		<i>Централизованная</i>	<i>Децентрализованная</i>
Один тип полицейских подразделений		Израиль, Сингапур Россия	Япония
Множество типов подразделений (автономных полицейских сил)	Скоординированные	Франция, Финляндия, Великобритания, Бельгия (после 2001 года)	Канада, Австралия, Германия, Индия
	Нескоординированные	Италия, Швейцария, Бельгия (до 2001 года)	США, Мексика

Функциональная организация полиции не совпадает с территориальной. Основные функции полиции: организация патрулирования улиц, реакция на обращения в полицию, расследование преступлений, поддержание порядка, управление дорожным движением, предупреждение преступлений. Из этих функций только патрулирование улиц и отклик на обращения являются точками пересечения функциональной и территориальной организации полиции. Но расследование преступлений уже может не ограничиваться только пределами территории. Аналогично и управление дорожным движением не ограничивается локальными территориями.

Таким образом, представление, что полиция во всех странах работает и устроена примерно одинаково, далека от реальности. В сравнительной перспективе в разных местах и в разное время эффективными и востребованными оказывались совершенно разные способы пространственного и функционального разделения полицейских сил.

7.2 Реформы полиции

Общей проблемой органов правопорядка независимо от их структуры на протяжении долгого периода являлась ориентация на решение текущих проблем. В основе деятельности полиции традиционно лежала бюрократическая ориентация, а качество работы оценивалось исключительно по количественным показателям. В конечном счете работа на показатели привела к тому, что полицейские перестали реагировать на текущие проблемы в области безопасности и утратили доверие населения. Таким образом, ориентация на показатели и жесткая иерархическая система управления полицией не являются уникальными российскими проблемами. Будучи централизованными бюрократическими организациями, полиция во многих странах столкнулись со случаями превышения полномочий полицейскими, их неспособностью справляться с текущими проблемами и, как следствие, с утратой доверия. В странах, осуществлявших демократические

реформы в 1980-1990-х годах, также требовалось решить задачу переориентации полиции с обслуживания интересов авторитарного режима, как в Латинской Америке, или коммунистической партии, как в Восточной Европе, на удовлетворение запросов общества.

С 1970-х гг. полиция разных стран начали реформы, направленные на то, чтобы приблизить работу правоохранительных органов к запросам общества. Как правило, толчок для начала реформирования полиции давали либо политические события в стране, либо общественные волнения, связанные с обеспечением правопорядка на улицах. Пример первых событий — падение диктатур в Латинской Америке, распад социалистического блока в Восточной Европе. Пример событий второго рода можно найти в некоторых западных странах. Например, в США начала 1970-х толчком для реформирования полиции стало общественное недовольство сильной расовой дискриминацией в расследовании преступлений, а в Бельгии в конце 1990-х криминальная полиция демонстрировала крайне низкую результативность, что в конечном счете привело к коренной перестройке полиции в этой стране.

В ходе подготовки и обсуждения реформ полиции, как правило, решались несколько концептуальных задач:

1. Формулирование основных задач полицейской деятельности (постоянное сотрудничество с сообществом, ориентация не на показатели преступности, а на обеспечение высокого уровня безопасности в сообществе).
2. Переопределение организационных основ работы полиции (осуществление децентрализации полицейской деятельности).
3. Функциональное отделение функций расследования преступлений от функций профилактики преступности.
4. Повышение требований к личному составу. Выработка стандартов профессии, переобучение, определение минимального уровня компетенций, выработка стандартов поведения при возникновении типичных проблем⁹⁴.
5. Разработка программы реализации реформы.

Далее будет рассмотрено, как эти цели обсуждались в ходе разработки программ реформ и как они реализовывались на практике в некоторых странах. Главным образом мы сосредоточимся на том, как менялась идея полицейской деятельности в последние годы и какие предлагались меры по организационно-структурному реформированию для обеспечения наилучших результатов полицейской работы.

7.3 Создание «новой полиции»

В 1980-х гг. теория полиции переориентировалась с проблем борьбы с преступностью (практико-ориентированная полиция) на задачи обеспечения безопасности в широком смысле — была разработана концепция «общественной полиции» (*community policing*). Современная полиция должна выполнять множество функций: поддержание общественного спокойствия и правопорядка, защита основополагающих прав и свобод личности, предотвращение и раскрытие преступлений, снижение уровня страха, оказание помощи и услуг обществу⁹⁵. Задачи полиции выходят за пределы собственно борьбы с преступностью, они сосредотачиваются на поддержании правопорядка и повышении качества жизни населения⁹⁶. Если традиционную полицию ха-

⁹⁴ Madsen S. *Practical Skills for Police Community Support Officers*. Exeter: Law Matters Publishing, 2007.

⁹⁵ ОБСЕ Руководство по демократическим основам полицейской деятельности. Вена. 2008; ОБСЕ. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. Вена. 2008.

⁹⁶ *Community Policing: The Past, Present and Future* / Ed. by L. Fridell, M. A. Wycoff. Washington DC, 2005. P. 4.

рактикует реактивный ответ на преступное поведение, в современной полиции акцент сделан на проактивном решении проблем местных сообществ.

Исследователи сходятся во мнении, что преступность не может быть устранена исключительно репрессивными мерами. Преступность является продуктом социоэкономических условий и плохой публичной политики, а следовательно, не может быть сокращена единственно полицейской активностью. Полиция в лучшем случае может фиксировать факт преступления и работать по его раскрытию, но не может устранить его причину. Тем не менее полиция может создать условия в обществе, при которых снижается страх преступности. Страх оказаться жертвой преступления оказывает на индивида большее влияние, чем собственно уровень преступности. Страх делает людей заложниками собственного жилища, снижает уровень предпринимательской деятельности и налагает значимые психологические издержки на каждого индивида⁹⁷. Обычные способы снижения страха – стремление к повышению уровня раскрываемости преступлений и к снижению числа зарегистрированных преступлений – не оказывают практически никакого влияния на представления населения об уровне безопасности, который обеспечивает им полиция.

В рекомендациях ОБСЕ перечислен ряд требований к общественной полиции: 1) быть узнаваемой и доступной для населения; 2) знать население на подведомственной территории и быть известной ему; 3) отзываться на нужды населения; 4) прислушиваться к проблемам граждан; 5) привлекать и мобилизовать население; 6) отчитываться в своих действиях и достигнутых результатах⁹⁸.

Ключевые стратегии, которые могли бы использоваться для реализации этих принципов на практике, предусматривают:

- создание постоянных территориальных районов в местах проживания, закрепленных за определенными сотрудниками полиции,
- наличие легко узнаваемых и доступных для населения сотрудников полиции и полицейских участков,
- переориентирование работы патрульных служб на патрулирование, не связанное с оперативной работой,
- привлечение общественности на местах к работе полиции,
- введение проактивного (упреждающего) подхода к решению проблем,
- привлечение к сотрудничеству всех государственных организаций и ведомств,
- привлечение всех полицейских служб к работе с местным населением.

При реформировании полиции большое внимание уделяется вовлечению в деятельность полиции населения. Взаимодействие полиции с населением может принимать разные формы. Прежде всего, полиция должна понимать истинные проблемы местных сообществ. Как показывали опросы, обнаруживаются большие расхождения в том, как полиция видит свои задачи в регионе, и в том, что действительно волнует местное население. Оба типа задач – и задачи, поставленные перед собой полицейскими, и проблемы местного сообщества – требуют решения, но узнать о втором типе задач можно, только когда к постановке целей для полиции привлекается население. «Население» здесь понимается в широком смысле. Прежде всего, в постановке задач для полиции участвуют органы местного самоуправления. Взаимодействие полиции с населением может принимать и другие формы (например, участие в процессе найма и оценки персонала, в работе с жалобами населения на полицейских)⁹⁹.

⁹⁷ Hale G. Fear of Crime: A Review of the Literature // *Int. Rev. Vict.* 1996. Т. 4. P. 79–150.

⁹⁸ ОБСЕ. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. Вена. 2008.

⁹⁹ Fridell L. The Defining Characteristics of Community Policing // *Community Policing: The Past, Present and Future* / Ed. by L. Fridell, M. A. Wycoff. Washington DC, 2005. P. 5.

Внедрение модели, основанной на взаимодействии с сообществом, рекомендовано в руководствах ОБСЕ и для переходных стран. Проблема в том, что само понятие общественной полиции трактуется очень широко. Главным в этой модели является уменьшение вертикального бюрократического контроля, то есть децентрализация управления, а также изменение принципов работы с населением. Три ключевых направления – установление контактов с местным населением, чтобы обнаруживать болезненные точки и зоны риска на обслуживаемой территории; обеспечение доступности полиции 24/7; пешеходное патрулирование и обеспечение постоянного присутствия полицейских на улице.

7.4 Организационные реформы в различных странах

Традиционная организационная структура полиции в большинстве стран имеет выраженную военную или выстроенную по вертикали бюрократическую форму подчинения. Организация современной полиции требует преобразования этой бюрократической модели и перехода к другим организационным формам – децентрализованным и сфокусированным на решении проблем конкретных территорий. Только в сотрудничестве с населением полиция способна повысить качество жизни¹⁰⁰. Кроме того, децентрализация позволяет внедрять инновации на локальном уровне, поскольку снижаются риски неудач при проведении экспериментов на национальном уровне.

Опыт других стран показывает, что при проведении организационной реформы следует учитывать два измерения организационной структуры – функциональное и территориальное. Как было показано выше, организация полиции по функциям и по территориям может вступать в противоречие. Реформирование начинается с выделения подразделений полиции на конкретных территориях и определения круга из задач. В результате такого выделения территориальных подразделений, повышается качество взаимодействия полиции с местными жителями и властями, но могут также возникать проблемы, связанные с недостатком полномочий и ресурсов для решения серьезных криминологических задач.

Анализируя опыт реформ в различных странах, мы ставили перед собой задачу выявить как положительные результаты децентрализации полиции, так и те трудности и неудачи, с которыми они столкнулись.

Опыт реформ в постсоциалистических странах представляет особый интерес, поскольку принципы организации полиции в этих странах до начала реформ были во многом схожи с российскими. На 1990–2000 гг. пришелся самый интенсивный период реформирования полиции в этих странах. Реформа полиции в этих странах стала неотъемлемой частью процесса демократизации. Стремление присоединиться к Европейскому Союзу было еще одной движущей силой реформ на втором этапе.

Реформа полиции в постсоциалистических странах осуществлялась с учетом рекомендаций ОБСЕ и требований Европейского Союза. В результате реформ практически во всех постсоциалистических странах была произведена децентрализация полиции.

Польша

В Польше создание местной полиции произошло немедленно после первых муниципальных выборов в 1989 году. Во многом это было исключительно идеологическое решение, продиктованное желанием максимально быстро отойти от коммунистической модели организации правоохранительных органов. Сближение полиции с местным сообществом рассматривалось в ряду многих реформ по децентрализации управления и не отличалось от децентрализации образования и

¹⁰⁰ Kappeler V. E., Gaines L. K. Community Policing: A Contemporary Perspective. Waltham, MA. 2011. P. 4.

коммунального хозяйства. Последующие десять лет прошли в хаотических и довольно безуспешных попытках организовать новую полицию, построенную на демократических принципах.

Действительная реформа была связана с реформой административно-территориального управления страны, начатой в 1999 году. Именно в это время сформировалась та организационная структура польской правоохранительной системы, которая существует до сих пор.

Основным направлением реформы 1999 года стала организационно-территориальная перестройка полиции. Вместо существующих до тех пор воеводских и районных управлений была создана сеть полицейских отделений во главе с Главным управлением полиции, которому подчинялись 16 воеводских управлений полиции и столичное управление полиции, являющееся городским управлением, но имеющим такие же права как воеводское. Ниже в структуре находилось 329 окружных (*powiatowych*) отделений (316 из которых в прошлом имели статус районных управлений, 13 – комиссариатов), и, наконец, на местах были образованы 2000 полицейских участков. Новая территориальная структура стала результатом административной реформы 1998 г. и отражала новое административно-территориальное деление страны¹⁰¹.

В ходе реформы полиция во многом сохранила свою централизованную структуру как организация и осталась в подчинении главного комиссара полиции, но при этом стала частью совместной администрации воеводства и округа. Полиция перешла в подчинение администратору региона – воеводе, а на уровне округа стала подчиняться старосте¹⁰². Назначение главы полиции соответствующего уровня происходило в ходе переговоров между главой полиции вышестоящего уровня (например, главным комиссаром полиции/главой полиции воеводства) и главой местного самоуправления (например, воеводой/старостой округа). Но попытка наладить консенсуальное назначение главы полиции не удалась. Особенно трудно такие комитеты и переговоры работали на уровне гмин (самом низком) – там глава гмины часто не соглашался с той кандидатурой, которую ему присылал округ.

В результате реформы окружные управления полиции стали основной структурной единицей полиции, куда отнесены самые крупные полицейские силы¹⁰³. Численность полиции – около 100 000 сотрудников (на 45 млн жителей), из них 58 % служат в охране общественного порядка, примерно 34 % расследуют уголовные преступления, остальные – вспомогательный персонал.

Функционально была сформирована схожая с британской или нидерландской комбинированная система централизованного и децентрализованного контроля над полицией. Уголовное следствие осталось централизованным институтом с централизованным бюджетом и осуществляется Центральным следственным бюро. В задачи ЦСБ входит борьба с организованной преступностью, противодействие терроризму и обороту наркотиков. В последние годы в функции ЦСБ добавились расследования коррупционных преступлений, мошенничества с кредитами и фальшивомонетчество. ЦСБ было образовано в 2000 г. в результате слияния Бюро борьбы с организованной преступ-

¹⁰¹ В ходе административной реформы были образованы три уровня управления. Воеводство – самая крупная административная единица. Во главе находится воевода (назначается правительством) и местный парламент во главе с маршалом. Округ (*powiat*) – второй уровень административного управления. В задачи руководства округов входит оказание коммунальных услуг и обеспечение функционирования общественных институтов. Во главе округа находится староста, выбираемый Советом округа. Совет округа избирается на местных выборах. Средний размер округа (*powiata*) – 90–105 тыс. человек; 65 городов имеют статус округа. Самый нижний уровень местного самоуправления – гмина (8–15 тыс. человек), во главе находится войт (в сельской местности) или бургомистр (в небольших городах), управляется Советом гмины. На уровне гмины и Совет, и войт выбираются на прямых выборах, на остальных выборах граждане избирают только местные советы, глава округа и маршал воеводства избираются соответствующими советами. Источник: Kulesza M. *Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries. The Polish Experience* // *Mastering Decentralization and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe* / Ed. by G. Peteri. Budapest. 2002. P. 189–214.

¹⁰² Плювашевский Э., Воланчик П. Реформирование полицейской системы Польши // *Трансформация полиции в Центрально-Восточной Европе*. М. 2002. С. 77–92.

¹⁰³ Paun C. *Democratization and Police Reform: Master Thesis*. Freie University of Berlin, Potsdam University. 2007.

ностью, созданного в 1994 г., и Бюро по борьбе с оборотом наркотиков, созданного в 1997 году¹⁰⁴. ЦСБ непосредственно подчиняется главному штабу полиции, отделы функционируют на всей территории Польши, в нем занято порядка 1300 человек¹⁰⁵. Сотрудники ЦСБ работают в тесной кооперации с сотрудниками других подразделений полиции (полиции воеводств, округов) в рамках следственно-оперативной группы, создаваемой по решению главного комиссара полиции¹⁰⁶.

Глава полиции соответствующего уровня назначался на основании рекомендаций местных советов и вышестоящего органа полиции (например, главу полиции воеводства назначал воевода при согласии парламента воеводства [сеймика] и главного комиссара полиции страны). Соответственно, главу полиции округа назначал маршал округа (при согласии совета округа) и начальник полиции воеводства. Иногда на этой почве возникали конфликты, поскольку прийти к консенсусу относительно назначения главы полиции было трудно.

Функции по охране правопорядка были переданы на уровень округов (powiatow). Именно на этом уровне сосредоточены основные силы полиции, в их функции входит фиксирование сообщений о преступлениях, осуществление патрулирования, работа с населением. На уровне гмин действуют полицейские станции, но иногда одна станция обслуживает несколько гмин.

В 2000 г. была проведена финансовая реформа, и финансирование местной полиции было частично передано на местный уровень. До реформы средства из централизованного бюджета поступали в распоряжение Главного штаба полиции, который распределял ресурсы по регионам. После реформы напрямую из бюджета направлялись только средства для финансирования работы Главного штаба. Воеводствам в местные бюджеты (бюджеты воеводств) из государственного бюджета перечислялись средства в минимально необходимом размере для обеспечения работы полиции воеводства. На окружном уровне средства на полицейскую деятельность поступали от главы округа в форме целевых трансфертов.

Это дало местной власти ресурсы контроля над полицией и сделало расходы прозрачными, поскольку теперь совет округа получил возможность контролировать расходование средств. Однако финансовый аспект оказался самым слабым местом административной реформы: местным властям не всегда хватало ресурсов на содержание полиции, они нуждались в трансфертах из центрального бюджета.

В настоящее время взаимодействие органов местного самоуправления и полиции описывается в терминах гражданского контроля¹⁰⁷. Полиция обязана информировать местную власть об уровне охраны правопорядка в регионе, местные органы самоуправления участвуют и утверждают программы профилактики преступности и общественного порядка.

Конфликты между главами административных районов (воеводами и маршалами округов) и полицейскими чиновниками главного штаба полиции относительно личности глав полиции воеводств привели к отмене консенсусной системы назначения. Она была преобразована в систему консультаций с главой местного самоуправления, но окончательное решение о назначении комиссара полиции воеводства на должность принимает вышестоящий глава полиции (то есть начальник главного штаба назначает главу полиции воеводств, глава полиции воеводства назначает главу полиции округа, то же и на уровне гмин).

¹⁰⁴ Plywaczewski E. W. Głównie tendencje rozwojowe przestepczosci zorganizowanej w Polsce // Białostockie Studia Prawnicze. Zeszyt 6. Białystok, 2009. S. 117-119.

¹⁰⁵ Filipkowski W. Prawnie i organizacyjne instrumenty zwalczania przestepczosci zorganizowanej w opinii funkcjonariuszy centralnego biura sledczego // Białostockie Studia Prawnicze. Zeszyt 6. Białystok. 2009.

¹⁰⁶ Например, в 2008 г. были созданы 72 такие группы. См. об этом: Plywaczewski E. W. Głównie tendencje rozwojowe przestepczosci... S. 121.

¹⁰⁷ Dobkowski J. Administracyjnoprawne stosunki łączące Policję z samorządem terytorialnym. Olsztyn: Wydawnictwo UWM. 2013.

Совет округа может вызывать главу полиции для консультаций, но не обладает инструментом давления на него в виде бюджета, поскольку основные ресурсы на обеспечение деятельности полиции поступают из централизованного бюджета.

Наряду с централизованной гражданской полицией, которая подчиняется Министерству внутренних дел, в Польше функционирует муниципальная полицейская служба. В зависимости от того, организована ли она на уровне района (гмины) или города, она может называться страж гмины (*straz gminny*) или городской страж (*straz miejski*). Эти службы организуются советом гмины / города и находятся в его непосредственном подчинении. В обязанности стража гмины / города входит охрана общественного порядка на улицах. Стражи осуществляют пешее и автомобильное патрулирование улиц. Кроме того, стражи участвуют в регулировании дорожного движения (но в значительно меньшем объеме по сравнению с полицейскими) и следят за порядком на улицах, особенно в местах скопления людей. В полномочия стража гмины / города входит также наложение штрафов за антиобщественное поведение, но все остальные правонарушения должны быть переданы для рассмотрения полицейским.

Стражи носят униформу, а машины имеют соответствующие опознавательные знаки. Кроме того, существует единый для всей страны номер экстренного вызова.

Хотя стражи гмины / города подчиняются соответствующему совету, на них также лежит обязанность взаимодействовать с полицией по вопросам профилактики преступлений и охраны правопорядка. Они не полностью заменяют полицейские силы, но дополняют их.

Подводя итог, можно сказать, что в ходе реформ полиции Польши удалось добиться большого прогресса. Управленческая децентрализация полиции и необходимость координировать работу полиции с запросами местного сообщества сумели приблизить полицию к населению, повысить доверие к полиции. На протяжении последних лет полиция устойчиво занимает одно из самых высоких мест в рейтинге доверия государственным институтам¹⁰⁸. Сложные и тяжкие преступления расследуются централизованным органом, тогда как большая часть повседневной работы по охране правопорядка, включая расследование нетяжких уголовных преступлений, передана на уровень округов.

Англия

В Великобритании в разных регионах – Англии и Уэльсе, Ирландии, Шотландии – полиция организована абсолютно по-разному. Здесь будут кратко рассмотрены полиция Англии и мероприятия, предпринятые в 1980–2000 гг. для повышения качества работы английской полиции.

Полиция Англии и Уэльса имеет централизованную структуру, но с большой степенью автономии полиции на уровне графств. Полицейские силы графств в большей степени подотчетны органам местного самоуправления, чем МВД. На протяжении нескольких последних десятилетий были сделаны попытки усиления централизации, но во многих случаях оказалось, что централизация препятствует решению многих полицейских задач. Поэтому организационная задача состоит в сохранении баланса между степенью централизации и децентрализации.

Глава местной полиции ответственен за выполнение всех полицейских функций на своей территории. Одновременно на территории Англии и Уэльса действуют несколько специализированных полицейских подразделений, в юрисдикции которых находится вся страна или отдельный реги-

¹⁰⁸ Согласно Европейскому социальному опросу, средний уровень доверия к полиции в Польше по 10-балльной шкале равен 5,5 балла. Для сравнения: средний уровень доверия парламенту Польши – 2,9 балла по 10-балльной шкале. При этом 74 % респондентов отвечают, что они чувствуют себя «безопасно» и «очень безопасно» на улице в темное время суток.

См. об этом: Европейский социальный опрос 2012 [Электронный ресурс] / Сайт European Social Survey (ESS). Режим доступа: <http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/> (дата обращения: 20.06.2015). На англ.

он. По всей территории страны работает Британская транспортная полиция и отдел по атомным веществам. В Англии и Уэльсе организовано также Агентство по борьбе с организованной преступностью, где служат полицейские, набранные из разных полицейских сил страны.

Толчком к реформированию стало массовое общественное недовольство, с которым полиция Англии столкнулась в конце 1970-х – середине 1980-х. К этому периоду полиция утратила доверие и уважение общества, нарабатанное за годы Второй мировой войны. Ряд коррупционных скандалов, обнаруженные факты систематического нарушения прав человека в отношении подозреваемых в совершении преступлений и, наконец, протесты против этнической дискриминации в Лондоне стимулировали появление в 1984 г. закона «О полиции и доказательствах в уголовном праве»¹⁰⁹, устанавливающего правила поведения полицейских. Этот закон рассматривается как значительный шаг к повышению профессионализма и подотчетности полиции. В этом же документе вводились принципы политики общественной полиции, в частности, образование консультационных групп по взаимодействию полиции с местным сообществом. В отличие от многих других стран, где введение общественной полиции осталось большей частью на бумаге, в Англии общественная полиция заработала на практике.

Забастовки шахтеров в 1984–1985 гг. привели к заметному росту напряжения между полицией и местными сообществами. Практически до середины 1990-х отношение общества к английской полиции было крайне негативным, росла преступность, полиция оказалась втянута в ряд скандалов¹¹⁰, когда обнаружилось, что к ответственности за террористические преступления были привлечены невинные люди. Это еще больше подорвало веру в неподкупность и профессионализм полицейских.

Важной задачей, которую пытались решить в английской полиции в 1990-х гг., было получение максимальной отдачи на вложенные средства. В центре внимания находились вопросы результативности полиции и ее финансирования. Внедрение формальных индикаторов в 1990 г.¹¹¹ с целью усиления внимания на качестве работы полиции и определения на этой основе размеров финансирования оказалось недостаточно хорошим способом оценки качества работы полиции. На протяжении нескольких последующих лет происходило переопределение полномочий между МВД и графствами, когда решалось, кто должен устанавливать главные приоритеты работы полиции.

В этот же период были образованы несколько централизованных структур, специализирующихся на выполнении отдельных задач: Национальная служба расследований и Отдел по расследованию организованных преступлений (National Crime Squad), объединенные в 2006 в единую структуру – Агентство по борьбе с организованной преступностью (Serious Organized Crime Agency) и преобразованные в Национальное агентство по борьбе с преступностью в 2013.

С 2000 г. законодательно установлено требование, согласно которому глава полиции графства должен при разработке ежегодных планов консультироваться с местными властями относительно приоритетов в осуществлении безопасности. С 2002 г. вводятся национальные трехлетние планы работы полиции, где в качестве индикаторов используются не показатели процесса, а показатели результата (раскрытие преступлений и удовлетворенность населения работой полиции).

В основе работы полиции в Англии лежит идея того, что общественность должна знать работу своей полиции. В принципе, полиция подотчетна избираемым на прямых выборах органам са-

¹⁰⁹ The Police and Criminal Evidence Act (PACE).

¹¹⁰ Дела Guildford Four, Maguire Seven и Birmingham Six. Во всех этих делах обвиняемые в 1970-х годах получили значительные сроки по обвинению в терроризме, однако когда в конце 1980-х вскрылись случаи подделки показаний и манипуляций с вещественными доказательствами, то обвинения были отменены.

¹¹¹ Setting the Standards for Policing: Meeting Community Expectations / Association of Chief Police Officers. London, 1990.

моуправления. На деле это означает, что полицейские находятся в тройной структуре подчинения: Министру внутренних дел, главе полиции графства и местному консультационному совету по вопросам полиции. В консультационные советы входят глава местного органа самоуправления, судья магистрата и другие члены местного сообщества¹¹². Распределение сил между этими органами таково, что «ни один из них не обладает властью распорядиться полицией, как если бы это была его собственная полиция»¹¹³. Кроме того, существует правило, по которому любой член местного сообщества может посетить полицейский участок для оценки его работы. Такая открытость полиции и близость к населению позволяет ей пользоваться большим доверием общества (уровень доверия полиции Англии один из самых высоких в Европе и по 10-балльной шкале равен 6,5¹¹⁴), притом что уровень преступности в Англии не самый низкий по сравнению с другими странами.

Итак, на протяжении двадцати лет английская полиция двигалась от абсолютной децентрализации к некоторой централизации. Расследование самых сложных преступлений было передано на национальный уровень, но за полицией графства сохранился полный объем полномочий по всем другим преступлениям. Глава полиции должен определять свои задачи в координации с местными органами власти, но также должен выполнять национальные планы. Финансирование осуществляется из централизованного бюджета, но внутри графства глава полиции может сам определять, на какие направления следует расходовать бюджет. Как следствие, организационная структура полиций разных графств значительно различается, как различается и политика в отношении закупки оборудования и внедрения инноваций в полицейскую деятельность.

Бельгия

Правоохранительные органы до реформы состояли из трех организаций: жандармерии (милитаризированной национальной полиции), судебной полиции (прикрепленной к прокуратуре в каждом судебном округе) и муниципальной полиции, которая подчинялась главе муниципалитета. Реформа муниципальной полиции стала частью более широкой реформы местного самоуправления. В реформе были задействованы множество политических игроков: министерство внутренних дел, министерство юстиции и министерство обороны, а также главы муниципалитетов в силу их прямого контроля над муниципальной полицией. Кроме того, в 1991 г. был основан «Комитет П», состоявший из судей и офицеров полиции, которые осуществляли мониторинг различных аспектов поведения полицейских, а для оценки работы полиции и разработки управленческих моделей привлекались консалтинговые компании.

Существование трех полиций не было простым. С одной стороны, национальная жандармерия наращивала свои силы, в ней развивалась специализация, были предприняты усилия по формированию отряда специального назначения для противодействия организованной преступности и терроризму. Но одновременно жандармерия конкурировала с судебной полицией за «лучшие» дела. Муниципальная полиция находилась в гораздо более слабом положении по сравнению с жандармерией и судебной полицией. Главы муниципалитетов хотели иметь полный контроль над местной полицией, но были не готовы и/или не способны инвестировать в модернизацию и профессионализацию полиции¹¹⁵. В конце 1980 – начале 1990-х гг. правыми было инициировано движение в сторону общественной полиции, но дальше обсуждения реформа не пошла¹¹⁶. Была демилитаризована жандармерия.

¹¹² Joshi R. Democratising the Police: Lessons from UK // Econ. Polit. Wkly. 2000. Т. 35. № 40. P. 35–89.

¹¹³ Choudhary R. Policing: Reinvention Strategies in a Marketing Framework. SAGE Publications India. 2009.

¹¹⁴ Европейский социальный опрос [Электронный ресурс] / Сайт European Social Survey (ESS). Режим доступа: <http://www.europeansocialsurvey.org/download.html?file=ESS6RU&c=RU&y=2012> (дата обращения: 20.06.2015). На англ.

¹¹⁵ Pollitt C., Bouckaert G. Continuity and Change in Public Policy and Management. Cheltenham, UK. 2009. P. 62.

¹¹⁶ Ibid. P. 30.

Бельгия активнее начала реформировать полицию в 1998 г. после скандала, связанного с делом Дютру¹¹⁷. К этому времени Бельгия находилась в политическом кризисе, а цифры криминальной статистики стали основной темой для обсуждения в бельгийских масс-медиа. Дело Дютру заставило провести коренную реформу, усилить местную полицию и интегрировать специализированные полицейские силы в новую систему федеральной полиции.

Реформа началась с объединения всех трех полиций и полной перекройки их функций и территориальной подчиненности. В результате к 1 января 2001 г. появилась федеральная полиция (порядка 13 тыс. полицейских, население Бельгии – 10,5 млн человек), а с 1 января 2002 г. начали функционировать полиция в 196 полицейских зонах, включающих один или несколько муниципалитетов. Локальная полиция (около 30 тыс. полицейских) выполняет все административные и судебские задачи на местном уровне, а также ряд федеральных задач, делегированных им.

На зональную муниципальную полицию возлагаются следующие основные функции: прием заявлений, выезд на место преступления, поддержание общественного порядка и патрулирование, общение с населением для сбора информации, расследование нетяжких преступлений, оказание поддержки жертвам преступления. После реформы были предприняты меры по повышению профессионализма и увеличению специализации местной полиции.

Акцент был сделан на *neighbourhood policing* – это получение информации от граждан, распространение информации, предупреждение преступлений посредством уличного патрулирования, реагирование на конкретные нужды граждан, разрешение мелких конфликтов, выполнение функций, которые требуют хорошего понимания местных реалий или контактов с местным населением. Был установлен минимальный уровень покрытия – 1 констебль на 4000 жителей.

Если дело определяется как нелокальное, оно передается федеральной полиции, на которую возлагаются все специализированные административные и судебские задачи. В свою очередь, федеральная полиция оказывает помощь местной, если это необходимо. С 2004 г. действует рамочная программа безопасности, согласно которой различные силы полиции могут объединяться для решения возникающих задач. В этой программе были озвучены финансовые планы для локального уровня, а также сформулированы требования систематического обмена опытом и практиками на разных уровнях. Но многие вопросы организационного и операционного управления интегрированной полицией не были решены.

Накануне создания новой местной полиции и уже после формирования интегрированной полиции исследователи серьезно изучили полицию в Валонии (франкоговорящая часть Бельгии) и пришли к выводу, что практики работы полиции существенно не поменялись. Главы муниципальных отделов полиции отчитывались о том, что проводятся консультации с населением, но на самом деле руководство не стремилось не только понять проблемы населения региона, они даже не пытались получить обратную связь о положении дел от своих констеблей (полицейских нижнего уровня, непосредственно вовлеченных в работу по охране общественного порядка) и продолжали придерживаться вертикального централизованного стиля управления. Автономия среднего уровня принятия решений, там, где она существовала, возникла вопреки существующей политике вышестоящего начальства или стала следствием географической удаленности от более высокого уровня управления¹¹⁸.

¹¹⁷ Марк Дютру – бельгийский педофил и серийный убийца. В 1995–1996 гг. захватил и удерживал в своем подвале девочек от 8 до 17 лет. В декабре 1995 г. был арестован за подозрение в краже автомобиля. Полиция дважды провела обыск в его доме, но не нашла двух восьмилетних девочек, которые в это время находились в подвале дома. В марте 1996 г. Дютру отпустили. Запертые в подвале девочки погибли от голода. В марте и мае 1996 г. Дютру захватил еще двух девочек. Он был повторно арестован только в августе 1996 г. Эти события вскрыли случаи подкупа полицейских, обнаружилось, что захват одной из девочек происходил в сфере обзора одной из камер наблюдения, но та была выключена. На улицы Брюсселя вышли от 250 до 300 тыс. человек, чтобы выразить недовольство работой полиции и судебной системы.

¹¹⁸ Smeets S., Tange C. Community Policing in Belgium: The Vicissitudes of the Development of a Police Model // Community policing: International patterns and comparative perspectives / Ed. by D. Wisler, I. D. Onwudiwe. Boca Raton, FL. 2009. P. 125–141.

В ходе реформы были сокращены функции полиции. Административная работа была частично передана гражданским лицам. Охрана судов и перевозка подсудимых были переданы специально созданному агентству. Охрана парковок – сектору частных охранных услуг.

Кроме того, констебли местной полиции прошли переобучение. Основные программы обучения были разработаны CEPOL, но программа обучения была выстроена по тем же принципам, что и программа обучения обычных полицейских. На специальный тренинг отводилось всего 18 часов. Обучение констеблей было явно недостаточным, поскольку предполагалось, что от них не требуется каких-то специальных навыков и квалификации.

Главной проблемой реформы бельгийской полиции стало то, что цели новой полиции были никому не понятны, не было выработано четких определений миссии новой полиции, не было разработано способов оценки ее деятельности. В большинстве случаев констебли понимали собственную функцию как профилактическое патрулирование и передачу сложных дел специальным органам. Работа рядовых полицейских местной полиции рассматривается как периферийная и с точки зрения приоритетов, и с точки зрения финансирования, и с точки зрения полномочий. Практически не получилось внедрить принципы общественной полиции, то есть ориентацию на профилактику преступности, а не на реактивную работу полиции по расследованию преступлений. Констебли получали позитивную оценку коллег, только если они могли обеспечить их необходимой информацией по поводу расследования конкретных дел или в деле поддержки правопорядка, их рассматривали как полезный резерв для мобилизации в трудных ситуациях.

В ходе реформы руководство бельгийской полиции столкнулось с рядом затруднений: смена правительства, финансовые сложности, трудности при разработке и утверждении нового закона о полиции и противодействие судебных органов формализации полицейской дискреции, привели к тому, что законодательство о местной полиции было разработано только к 2003 г., когда уже действовала интегрированная полиция¹¹⁹. Достаточно большую проблему создало территориальное деление полиции, отличное от муниципального деления. Будучи объединенной по зональному признаку, полиция столкнулась с тем, что муниципалитеты самоустранились от сотрудничества с полицией. Хотя бельгийской полиции за прошедшее с дела Дютру время удалось вернуть доверие населения, ее работа оценивается хуже, чем, например, работа английской полиции, притом что уровень преступности в Бельгии ниже. Помимо большей открытости, английскую полицию от бельгийской отличает и большая организационная гибкость, когда в каждом случае можно подстраивать работу полиции под разные цели и задачи.

7.4 Опыт зарубежных реформ: заключение

Исходя из анализа опыта отдельных стран, можно сделать несколько выводов.

1. Даже при наличии политической воли одного правительства на проведение реформы в ходе ее реализации может смениться руководство страны и, следовательно, поменяться ориентиры. В результате смены правящей партии реформирование может остановиться на полпути (Бельгия), или вовсе будут приняты и воплощены обратные реформе решения (Польша).
2. Устойчивое финансирование на протяжении всего процесса реформирования – необходимое, но недостаточное условие ее успеха.

¹¹⁹ Smeets S., Tange C. Community Policing in Belgium... P. 125–141.

3. Нельзя сделать однозначного вывода о преимуществах или недостатках зонального деления полицейских сил, не совпадающего с границами муниципалитетов. Например, в Бельгии зональное территориальное деление оказалось проигрышной стратегией, поскольку полиция не сумела наладить отношения с муниципальной властью. В Чехии, наоборот, этот подход был признан единственно возможной стратегией, поскольку там требовалось разорвать связи между различными уровнями власти.
4. Размер автономной полицейской единицы может быть привязан к количеству населения или к административно-территориальному делению страны. В Бельгии, где полицейские зоны создавались в ходе полицейской реформы 1999 г., и Польше, где округа формировались в ходе административно-территориальной реформы 1998 г., эти территориальные единицы объединили примерно равное количество человек. Поэтому основные полицейские силы сосредоточены в отделах, которые обслуживали территории с населением примерно 60–100 тыс. человек. В Англии и Уэльсе один отдел полиции в среднем обслуживает территорию с 1,2 млн человек, но здесь существует огромная вариация: полиция Большого Лондона рассчитана на 12–15 млн человек, тогда как в некоторых графствах проживают несколько сотен тысяч человек и соответствующие отделы полиции невелики по размеру.
5. Очень сложно меняется организационная культура. Милитаризованная, вертикально иерархизованная полицейская структура во всех случаях оказывается более привычным способом функционирования полиции.
6. От полицейских, работающих на местах и нацеленных на профилактику, требуются иные навыки, чем от профессиональной полиции, работающей по факту преступления (речь не только о криминальной полиции, а о полиции в целом). Во-первых, трудно получить эти навыки, тренинг дорог и не всегда приводит к требуемым результатам. Во-вторых, трудно оценивать работу полицейских на местах. Полицейскому, воспитанному в традиционной полиции, трудно не критиковать коллегу, который отчитывается не цифрами задержаний и выписанных протоколов, а понятиями «снижение страха», «установление контактов с сообществом». Эти показатели выглядят слишком неопределенно и эфемерно. Отсюда – напряженность между уровнями полиции или между ее департаментами.

Когда речь идет о выборе модели полиции и о том, может ли быть полезен зарубежный опыт для принятия решения, необходимы сравнимые данные, чтобы определить, имеет ли одна модель существенные преимущества перед другой. К сожалению, как отмечают многие авторы, сравнительный анализ качества работы полиции крайне затруднен¹²⁰. Это связано с тем, что практически нет ни одного показателя криминальной статистики, которые собираются и трактуются во всех странах одинаково. Однако некоторые индикаторы оценки деятельности полиции собираются в ходе масштабных кросс-страновых исследований, гарантирующих единую методологию для всех стран. Например, в ходе Европейского социального опроса¹²¹ собираются сведения о доверии полиции, о безопасности на улицах после наступления темноты. Другие криминологические показатели (например, такие как доля полицейских в населении страны или количество убийств) собираются по единой методике Управлением ООН по наркотикам и преступности¹²².

¹²⁰ Pollitt C., Bouckaert G. *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Cheltenham, UK. 2009.

¹²¹ Европейский социальный опрос 2012 [Электронный ресурс] / Сайт European Social Survey (ESS). Режим доступа: <http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/> свободный (дата обращения: 20.06.2015). На англ.

¹²² <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/index.html> [Электронный ресурс] / Режим доступа: свободный (дата обращения: 20.06.2015).

Таблица 2. Индикаторы работы полиции

<i>Индикаторы</i>	
Доверие полиции	«Доверяете ли вы полиции» Средняя оценка по 10-балльной шкале Источник: European Social Survey
Оценка безопасности на улицах	«Насколько безопасно вы чувствуете себя на улицах вашего населенного пункта после наступления темноты» Сумма ответов «безопасно» и «абсолютно безопасно» Источник: European Social Survey
Количество полицейских на 100 тыс. населения	Количество служащих правоохранительных органов, выполняющих функции по охране общественного порядка, расследованию преступлений и задержанию предполагаемых правонарушителей, по состоянию на 31 декабря 2013 г. Вспомогательный персонал (секретари, делопроизводители) исключены. Источник: UNODC
Количество убийств на 100 тыс. населения	Источник: UNODC
Количество краж на 100 тыс. населения	Источник: UNODC
Доля насильственных в общей преступности	Рассчитан как доля убийств в общем количестве преступлений

Таблица 3. Некоторые показатели работы полиции в разных странах

	<i>Доверие к полиции</i>	<i>Безопасность</i>	<i>Количество полицейских на 100 тыс. населения</i>	<i>Число убийств на 100 тыс. населения</i>	<i>Число краж на 100 тыс. населения</i>	<i>Доля угонов на 1000 автомоб.</i>	<i>Доля насильств. в общей преступности</i>
Страны, где нет муниципальной полиции							
Болгария	3,50	58,00	370,70	1,50	97,80	1,70	1,10
Бразилия			267,00	26,50	533,00		
Грузия			200,50	4,30	890,80	0,09	5,85
Дания	8,00	90,70	191,30	0,70	73,80	6,16	0,10
Израиль			359,70	1,70	530,70		
Казахстан			244,70	7,80	141,00	0,69	13,72
Литва	5,50	53,80	312,10	6,80		1,09	3,29
Норвегия	7,20	90,60	163,60	0,90	626,80	4,33	0,10
Россия	3,50	58,30	522,00	9,00	1244,00	1,39	5,33
Украина	2,10	51,60	391,30	4,30	629,60	0,72	5,67
Финляндия	8,00	92,00	141,50	1,70	716,30	3,86	0,28
Чили			268,00	3,10	194,10		
Швеция	6,70	86,20	208,00	0,90	119,00	8,30	0,07

	<i>Доверие к полиции</i>	<i>Безопасность</i>	<i>Количество полицейских на 100 тыс. населения</i>	<i>Число убийств на 100 тыс. населения</i>	<i>Число краж на 100 тыс. населения</i>	<i>Доля угонов на 1000 автомоб.</i>	<i>Доля насильств. в общей преступности</i>
Страны, где есть муниципальная полиция							
Австралия			262,60		715,40		
Австрия			318,64		51,60	1,98	0,07
Албания	4,90	63,00	297,80	4,00	6,70		
Бельгия	6,10	81,20	370,69	1,80	226,00	3,67	0,18
Великобритания (Англия и Уэльс)	6,50	74,20	224,60		3820,00	10,63	0,15
Венгрия	5,30		84,20	2,70	1278,40	2,66	0,36
Германия	6,80	77,40	299,69	0,70	1094,00	1,99	0,12
Греция			453,00	1,40	284,70	5,23	0,38
Испания	5,90	77,60	505,80	0,60	165,60	2,81	0,18
Италия	6,10	72,30	411,20	0,80	277,70	5,57	0,23
Канада			196,00	1,40	1922,00		
Латвия			399,90	3,50	76,50	1,98	1,92
Нидерланды	6,40	84,70	221,39	0,70	32,00	2,65	0,15
Польша	5,30	83,30	255,80	0,80	645,90	0,92	0,44
Румыния			247,10	1,50	2163,00		
Сербия			441,10	1,50	718,00	1,47	1,08
Словакия	4,20	68,00	411,10	1,40	2329,70	2,06	0,77
Словения	5,30	94,90	348,10	0,60	1375,50		
США			196,00	3,80	2068,00	3,12	1,27
Турция			510,00	4,30	2075,00		
Франция	5,90	74,10	379,02	1,20		5,79	0,20
Чехия	5,10	70,20	362,10	0,90	55,90	2,92	0,53
Эстония	5,90	66,90	327,80	4,10	1876,00	1,47	1,44

Приложение.

Добровольные народные дружины: случаи мобилизация «сверху»

На момент проведения исследования (лето 2014 г.) в политическую повестку был включен вопрос об организации добровольных народных дружин (далее ДНД) силами местных администраций и территориальных органов внутренних дел. Так, 2 июня 2014 г. вступил в силу новый Федеральный закон, впервые за постсоветское время призванный урегулировать эту сферу взаимодействия полиции и местных властей. До этого весь постсоветский период (с 1991 года г.) деятельность ДНД регулировалась региональным законодательством: 64 региона страны поддерживали ДНД на основе своих законов.

Историческая справка:

Народная поддержка и помощь полиции в охране общественного порядка развивалась в России еще до революции. В литературе обычно указываются в качестве примеров народная дружина в Москве (численностью от 20-40 тыс. человек), призванная охранять общественный порядок во время визитов царской семьи (она же привлекалась к подавлению восстания в Москве и Санкт Петербурге в 1905 г.) или инициативы в сельской местности (напр., в Черниговской губернии) по привлечению крестьян для охраны их общинной собственности. Наиболее частым историческим примером народного участия в поддержке порядка являются казачество.

В ранний советский период развивается движение рабочих: сначала создаются комиссии общественного порядка в Ленинграде — КОП в 1926 г.-1927, 250 комиссий, 2300 активистов. В крупных промышленных городах Урала (первый опыт в Нижнем Тагиле, затем Свердловск, Пермь, Челябинск) возникают добровольные общества содействия милиции (ОСОДМИЛ), основанные в основном исполнительной властью (советами) и лишь координируемые НКВД. С 1930 года одновременно с процессами централизации силового ведомства происходит процесс передачи милиции функций организации и контроля над добровольным движением. Этот процесс окончательно оформился к 1932 г., когда появились бригады поддержки милиции (БРИГАДМИЛ), насчитывающие накануне войны (в 1941 г.) около 400 тыс. членов.

Советская модель ДНД полностью сложилась в конце 1950-х годов. ДНД движение как независимое от МВД возродилось на заводах Ленинграда в 1956 году (179 дружин, около 8 тыс. активистов). К 1959 году советская модель была оформлена законодательно. В середине 1970-х годов были закреплены права и обязанности дружинников. Это была одна из самых массовых форм гражданского участия в охране общественного порядка — официально членами ДНД числились в разные десятилетия от 7 до 13 млн. советских граждан.

Основные черты советской модели ДНД:

1. Добровольные народные дружины создавались на базе различных организаций (от заводов до научно-исследовательских институтов и университетов). В основном инициатива по созданию, организации и развитию дружины принадлежала партийным или комсомольским ячейкам, а также профсоюзам.
2. Местные администрации городского или районного уровня создавали штабы по организации деятельности ДНД.
3. Милиция лишь координировала работу активистов, привлекая их к совместной охране порядка в особых случаях (например, крупные мероприятия). Обычно ДНД организовывали свою деятельность по патрулированию независимо от милиции.

4. Члены ДНД получали вознаграждение или компенсацию (часто дополнительные выходные дни) от своих предприятий, а не от МВД или органов исполнительной власти.

5. С самого начала развития ДНД-движения сложилась его специализация: патрули для охраны общественного порядка (обычно от профсоюзов предприятиях) и оперативные отряды дружинников (обычно при комсомольских организациях – ОКОД). Последние были заняты не столько патрулированием, сколько выявлением преступлений и обнаружением преступников, иногда даже детективной работой. В 1970-х годах диверсификация движения нарастала – создавались добровольные дружины по охране порядка на воде (спасатели-волонтеры), по работе с несовершеннолетними (в которые вовлекались педагоги и студенты вузов) и т. п.

Не вдаваясь подробно в анализ нового федерального закона, отметим существенные моменты регулирования:

- Закон предусматривает две основные формы участия граждан в охране общественного порядка: 1) индивидуальная помощь (внештатные сотрудники, помощники полиции), 2) коллективная (добровольные объединения граждан в дружины). Последним предписывается пройти официальную регистрацию (то есть ДНД не могут быть незарегистрированными объединениями или ассоциациями).
- Министерство внутренних дел и территориальные отделы полиции декларируются как основной государственный агент контроля и организации движения ДНД.
- Гражданская исполнительная власть (уровня субъектов РФ и местных администраций) обязана участвовать в организации и финансовой поддержке ДНД.
- Права членов ДНД, участвующих в охране общественного порядка, полностью дублируют права представителей частных охранных предприятий. За неповиновение требованиям дружинников предусматривается, например, административная ответственность (изменения в КоАП РФ внесены).

Однако мониторинг ДНД-движения показывает, что федеральное законодательство было призвано не развить, а скорее закрепить уже формируемое в регионах повсеместно движение граждан. С 2012 г. практически во всех регионах страны региональными властями инициируется и поддерживается развитие ДНД. В 2014 г. происходит лишь законодательное оформление этого процесса на федеральном уровне.

В ходе исследования мы обнаружили, что ДНД движение сегодня, возрождаемое «сверху», имеет существенные различия не только между регионами, но также и в рамках разных городов и районов одного и того же субъекта страны. Значимым фактором является наличие советских традиций и их трансформация. В рамках исследования в шести городах были обнаружены четыре случая, где и руководителями территориального ОВД, и главами местных администраций указывалось в качестве приоритетных задач развитие народных дружин. К сожалению, в исследование не попали регионы, где существенный вклад в ДНД движение вносит казачество, которое можно с определенной степенью условности признать низовым активизмом. Все случаи ДНД, зафиксированные в ходе исследования, являются случаями поддержки и развития активизма «сверху» – главами местных администраций/руководителями крупных предприятий при содействии МВД.

Обнаруженные четыре случая ДНД-движения не равнозначны и показывают разнородность этого типа консервативной мобилизации.

Кейс 1. Реставрация советской модели

Данный случай ДНД-активизма – наиболее массовый из исследуемых. Дружины не прекращали своей работы все постсоветское время, но официальное возрождение движение получило в начале 2000-х гг., когда администрация города и руководители крупных предприятий решили скоординировать и интенсифицировать практику участия граждан в охране порядка. Согласно официальным отчетам, в дружинах города (а это один из крупных промышленных центров России) состоят от 700 до 1000 человек. Однако в начале 2015 г. в прессе опубликована информация о том, что членам движения выдаются официальные именные удостоверения, которых напечатано порядка 400 шт. Именно такова, скорее всего, реальная численность дружинников этого города. Все они – работники крупных заводов, расположенных на территории города. Большая часть дружинников – женщины среднего возраста. В качестве основного поощрения за участие в охране общественного порядка они получают дополнительные выходные дни. Кроме того, администрация города перераспределяет из областного бюджета небольшие средства (не более 100 000 руб. в год) для мотивации и поощрения дружинников в форме конкурсов, премий.

Порядок работы дружинников определен следующим образом: раз в неделю как минимум два дружинника (каждый из них не реже, чем раз в месяц) приходят на опорные пункты полиции, при которых размещаются и центры профилактики преступности, где они получают задания от представителей районных администраций, но чаще от сотрудников полиции (прежде всего от участковых уполномоченных, но также и от инспекторов ПДН, ИАЗ и прочих). Обычно такие задания предполагают обход населения (совместно с полицейскими или по их заданию), дворов с различными целями – чаще всего с целью выполнить небольшие, но трудоемкие поручения (например, разнести повестки). Дружинники также часто привлекаются к проведению рейдов и участвуют в составлении протоколов об административных правонарушениях или протоколов о нарушении правил благоустройства, а также для информирования населения.

Кейс 2. Развитие советской модели: профессионализация дружинников

В другом крупном городе советская традиция ДНД также не угасала, однако это движение не было столь массовым, как в первом случае. Здесь движение стало развиваться по пути профессионализации и специализации. Этому также способствовал достаточно долгий период институционализации движения. Так, еще в середине 1995-х гг. была зарегистрирована общественная организация, монополизировавшая движение. Прочие инициативы (например, казачьей общины города) не были столь успешны в этом. Поскольку предприятия города не нашли ни средств, ни иных ресурсов для поддержания и развития движения, в постсоветский период организация ДНД получала поначалу небольшое финансирование от городской власти на содержание незначительного числа сотрудников, осуществлявших помощь МВД на уровне административных участковых – так называемых председателей советов профилактики. Остальные члены этих советов участвуют в их работе на добровольной основе, тогда как чуть более 20 человек, возглавляющих эти советы при опорных пунктах, получают незначительную заработную плату (сегодня это 5000–6000 руб. за 5 рабочих дней по 4 часа в день).

С 2012 г. по инициативе областного руководства (подкрепленной финансовыми средствами – финансирование организации увеличилось в 4–5 раз и на сегодняшний день превышает 1 млн руб. в год) началось развитие движения. Поскольку не удалось мотивировать работников предприятий на патрулирование города, организация ДНД обратилась к вузам. На базе юридических факультетов были созданы ячейки ДНД, задачи которых состояли в привлечении студентов к добровольной помощи полиции на платной основе: за каждый час патрулирования дружинник получал 50 руб. Обычно время патрулирования составляет 4 часа в вечернее время. ДНД патруль не проводит дежурство самостоятельно, а сопровождает патруль ППС (обычно пеший). Организаторы отмечают, что в основном в ДНД участвуют девушки-студентки, многие из которых планируют потом работу в полиции. Были также попытки привлечь студентов-дружинников к работе с несовершеннолетними совместно с инспекторами ПДН.

Таким образом, в ДНД-организации на деле участвуют примерно 100 человек (23 председателя советов профилактики и около 70 дружинников), их работа не является в чистом виде добровольной, так как они получают вознаграждение. Однако стоит отметить, что сегодня руководители ДНД снова обращаются к директорам крупных предприятий, поскольку руководство администрации города ставит задачу сделать движение более массовым (ожидается, что в дружинах будет числиться от 1500 до 2000 человек – на примерно 300-тысячный город). Подобный подход количественного увеличения движения рассматривается самими организаторами как неэффективный. Гораздо важнее привлечь мотивированных дружинников.

Кейс 3. Угасание советской модели

Два следующих примера были обнаружены в другом регионе страны, где движение ДНД в течение постсоветского времени практически не существовало. Поэтому, когда в 2012 г. администрация области поставила задачу по организации ДНД, местные администрации обратились к советской модели как наиболее исторически близкой. Нельзя сказать, что ДНД-движение стало в этом регионе массовым. На конец мая 2015 г. МВД области рапортует, что всего дружинников в этом регионе, включая и столичный город, насчитывается не более 50 человек.

Так, в небольшом городе (население до 15 тыс., без учета сельских районов) администрация не смогла привлечь горожан в качестве дружинников. Поэтому основными членами ДНД здесь являются сами работники администрации (до 15–17 человек, практически все – женщины среднего возраста или чуть старше). Поскольку их работа никак не оплачивается и организована сугубо на добровольной основе, то и интенсивность работы дружинников достаточно низкая. В основном они привлекаются для охраны общественного порядка во время крупных мероприятий (Дня города, Дня молодежи, ярмарок и т. п.). В результате каждый член ДНД выходит на дежурство не чаще, чем раз в месяц, и это в основном не патрулирование улиц вместе с ППС, а помощь полиции в организации рейдов для участия в качестве понятых или свидетелей.

Кейс 4. Имитация движения

В другом небольшом городе того же региона (с населением до 30 тыс. человек) создание ДНД в 2012 г. застопорилось, поскольку все предприятия города отказались убеждать своих работников участвовать в движении. Однако администрация города и территориальный отдел полиции не отказались от планов по организации движения и рапортуют, что в нем готовы участвовать порядка 20 жителей города. При этом неформальный лидер ДНД-движения здесь одновременно является руководителем службы безопасности одного из предприятий, и на деле те жители, которые учитываются как члены неформальной дружины – сотрудники охранного подразделения этой организации. Важно отметить, что они действительно осуществляют патрулирование, однако в силу своих должностных обязанностей ограничены территорией своего предприятия. Когда в городе проходят крупные мероприятия, сотрудники этого охранного подразделения, как и многих других ЧОП, привлекаются для поддержания общественного порядка. В отличие от названных выше кейсов ДНД-активизма, в таких имитационных формах чаще всего участвуют мужчины, подготовленные как минимум для охраны объектов. Отметим, что данная стратегия имитации ДНД-движения через привлечение сотрудников охранных фирм не единична. Так, например, аналогичная стратегия реализована в Самаре.

