



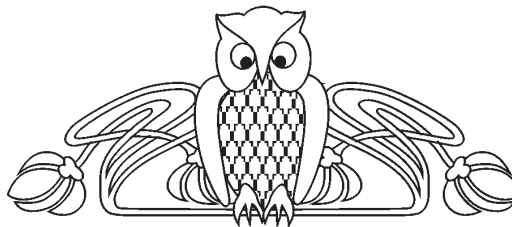
Слово молодым политологам

УДК [355+323] (470+571)

ПОЛИТИКО-РЕСУРСНЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Д. Е. Петров

Саратовский государственный университет
E-mail: baikonur001@gmail.com



В данной статье исследуются политико-ресурсные аспекты реформы органов внутренних дел в современной России. Обозначаются и характеризуются с точки зрения изменения политической ресурсности системы органов внутренних дел основные направления реформы, анализируется её информационное обеспечение. Раскрывается взаимосвязь ключевых мероприятий реформы и политико-инструментальной роли МВД в жизни государства и общества.

Ключевые слова: политическая ресурсность, полиция, силовые структуры, реформа.

Political-Resource Aspects of the Reform of Internal Affairs in Modern Russia

D. E. Petrov

This article explores the political-resource aspects of the reform of internal affairs in Russia today. Identified and characterized in terms of changes in the political system of internal resource grandfather main areas of reform, and analyzes its information provision. Discloses the relationship of key reform measures and the political instrumental role of police in public and social life.

Key words: political resources, police, power structures, reform.

Реформа системы органов внутренних дел, начавшаяся в 2009 г., является шестой по счету реформой МВД в истории постсоветской России¹ и по праву считается самой масштабной². Коренные преобразования, к тому же инициированные Президентом РФ, изначально носят характер политической реформы и оказывают значительное влияние на политическую ресурсность МВД России как силовой структуры.

Каждая силовая структура характеризуется определенным объемом политической ресурсности, которая, в зависимости от уровня самостоятельности данного силового ведомства, может быть реализована либо в политико-субъектной, либо в политико-инструментальной форме³. Правящему режиму по понятным причинам приемлема политико-инструментальная форма реализации политической ресурсности силовых структур, когда, например, МВД играет в политике только одну роль – политического инструмента правящего класса, гаранта стабильности государственной

власти и безопасности общества. При этом исключаются предпосылки проявления политической самостоятельности силовой структуры, её выхода из-под контроля правящей элиты.

Текущая реформа МВД в полной мере вписывается в обозначенную логику политико-ресурсного подхода к анализу роли органов внутренних дел в политической жизни общества. Предыдущие пять реформ системы органов внутренних дел в постсоветской России также сочетали в себе функциональные и политические аспекты: борьбу с партийными пережитками в МВД и становление системы борьбы с оргпреступностью при В. Ерине; увольнение высокопоставленных коррупционеров МВД при А. Куликове; избавление от избыточных функций и демилитаризацию МВД при С. Степашине; создание мощнейшей, почти автономной системы РУОПов, общее усиление роли МВД в общественно-политических и социально-экономических процессах при В. Рушайло; разгром РУОПов и снижение самостоятельности «силовиков» МВД при Б. Грызлове⁴.

Начавшаяся в 2009 г. реформа МВД не является попыткой власти решить имиджевую проблему, возникшую в результате серии гротескных преступлений, совершенных сотрудниками милиции, и шокирующих признаний представителей системы, как это склонны понимать некоторые исследователи⁵.

Наоборот, эта имиджевая проблема была искусственно создана властью через СМИ: очевидно, что коррупция, низкая, по мнению обывателя, эффективность правоохранительной деятельности, резонансные преступления сотрудников сопровождали милицию на протяжении всего постсоветского периода, но государственная информационная политика была направлена на улучшение имиджа МВД и повышение уровня общественного доверия к этой силовой структуре. Периодически в СМИ появлялись сюжеты об «оборотнях в погонах», выполнявшие роль информационного обеспечения очередных кадровых чисток в системе МВД. Но в 2009 г. ситуация изменилась – все СМИ, в том числе и государственные, начали против МВД настоящую информационную



войну, а жизнь и профессиональная деятельность сотрудников милиции как будто бы специально подкидывала журналистам новые истории об «оборотнях в погонах»⁶. Возмущение в обществе росло и в конечном итоге оказалось достаточным информационным фоном для подписания Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»⁷. Благодаря грамотной информационной подготовке данный нормативный документ был воспринят обществом как воплощение его ожиданий в воле государства, а радикальные меры президентского указа – адекватными ситуации и направленными исключительно на повышение эффективности органов внутренних дел.

В дальнейшем мероприятия реформы МВД также обеспечивались мощными PR-кампаниями. Особенно масштабным было общественное обсуждение проекта федерального закона «О полиции», а «Российская газета» открыла целую тематическую рубрику, посвященную вопросам реформирования системы органов внутренних дел.

Вместе с тем инициированная Президентом РФ реформа МВД уже на начальном этапе рельефно обозначила свою политико-ресурсную сущность. Даже приоритетное использование в официальном общественно-политическом дискурсе термина «модернизация» вместо термина «реформа»⁸ показывает желание правящей элиты вписать реформирование МВД в общие процессы политической модернизации страны, де-факто представляющие собой корректировку политической реальности под текущие нужды и потребности властвующих. К тому же опыт реформирования сектора безопасности в странах мира показывает, что кардинально перенастроить правоохранительные органы без реформы политической системы практически невозможно⁹.

Кардинальное сокращение численности сотрудников милиции на 20% – первый элемент политико-ресурсной стороны исследуемой реформы. В частности, до 1 января 2012 г. число сотрудников МВД должно быть сокращено на 20%¹⁰. Это значит, что из примерно 1 млн 200 тыс. (по другим данным – 1,28 млн) милиционеров будет уволено порядка 240 тыс. человек¹¹. В два раза сокращается численность сотрудников МВД центрального подчинения – с 19 970 до 10 тыс. единиц¹². В результате же аттестации полицейские звания получило 875 344 сотрудника. При этом центральной аттестационной комиссией под председательством главы президентской администрации С. Нарышкина было переаттестовано 327 генералов, в том числе 73 – в порядке ротации. 21 генерал не прошел переаттестацию¹³.

Сокращение штата органов внутренних дел, особенно сотрудников центрального аппарата, является одной из наиболее эффективных мер чистки рядов от излишне самостоятельно мыслящих

сотрудников, в том числе и высокопоставленных офицеров, проявляющих относительную независимость при принятии решений и в действиях. Такие люди есть воля системы, обязательное условие превращения политической ресурсности в политическую субъектность, что объективно никогда не будет вписываться в политико-инструментальные представления правящего класса.

При такой успешной реализации плана по сокращению численности сотрудников органов внутренних дел с возможностью при этом удалить из рядов полиции не только недобросовестных, но и неудобных и неблагонадежных с политической точки зрения офицеров не столь актуальными становятся задачи по реформированию силового аппарата МВД – системы отрядов особого назначения и отрядов специального назначения, а также внутренних войск.

В этой сфере также имели место определенные изменения: 121 отряд особого назначения (в прошлом – ОМОН) и 87 отрядов специального назначения (прежнее название – ОМСН) общей численностью 25 тыс. человек были объединены в централизованную систему управления, чтобы исключить ситуации, когда «мало-мальски крупный начальник старался иметь свою собственную “гвардию”, зачастую никак не взаимодействующую с “родственными” подразделениями»¹⁴. Таким образом укрепляется вертикаль власти в МВД, в то время как само ведомство существенно ограничивается в оперативности использования своего силового инструмента. Для придания гражданско-реформаторского формата работы с полицейским спецназом руководством МВД было оглашено требование к бойцам спецназа неукоснительно соблюдать права и свободы граждан, также было заявлено о кардинальной переработке правовой базы деятельности спецназа (издано более 50 нормативных актов)¹⁵.

Относительно внутренних войск МВД ограничили информационным поводом о возможности превращения их в некий аналог национальной гвардии¹⁶, который довольно быстро опровергли на официальном уровне. «Снимите вы этот термин вообще. Слова “национальная гвардия” нигде не звучат, и до 2016–2020 годов термин подниматься не будет», – сказал главком ВВ МВД РФ Н. Рогожкин¹⁷.

Правовым «хребтом» реформы МВД стал Федеральный закон «О полиции», принятию которого предшествовало широкое общественное обсуждение, в том числе и в Интернете¹⁸. Издание этого нормативного правового акта окончательно и бесспорно показало, что власть по отношению к реформе МВД настроена серьезно и пойдет до конца, прислушиваясь при этом к мнению общества. Кроме того, огромную систему органов внутренних дел вписали в совершенно новые правовые реалии, соответствующие представлениям правящего класса о социально-политическом значении полиции.



Отдельным направлением реформы системы органов внутренних дел стал курс на ликвидацию ранее существовавшего разделения милиции на федеральную и муниципальную. В западных странах именно муниципальная полиция составляет основу сил правопорядка и борьбы с преступностью. В России в муниципальной милиции увидели угрозу «срачивания» с региональными властями, поэтому с 2012 г. полиция будет финансироваться только из федерального бюджета. По мнению экспертов, это позволит сотрудникам полиции работать без «оглядки» на региональные власти и не страдать от задержек зарплаты¹⁹. С политико-ресурсной точки зрения такие преобразования существенно увеличивают политико-инструментальный потенциал полиции для федерального центра и существенно снижают вариативность политической активности руководства МВД на местах.

Важным политико-ресурсным аспектом реформы МВД является избавление полиции от выполнения избыточных функций²⁰. Если принимать во внимание то, что за каждой функцией органа государственной власти закреплены определенный объем полномочий и конкретная сфера контроля, то передача от МВД якобы «избыточных» функций другим ведомствам²¹ негативно скажется на политической ресурсности данной силовой структуры.

Отдельно стоит остановиться на ребрендинге органов внутренних дел – переименовании милиции в полицию. Первым такой шаг 13 января 2010 г. предложил С. Миронов²², неделю спустя поддержал «полицию» С. Степашин²³, и только потом – инициаторы и организаторы реформы МВД. С одной стороны, ребрендинг, несмотря на его высокую для налогоплательщика стоимость, есть информационный повод, отвлекающий внимание общественности от более важных и тонких моментов реформы, с другой – переименование «народной» милиции в «государственную» полицию способствует более конкретному отражению социальной миссии органов внутренних дел по защите правящего режима в политико-правом дискурсе.

Общественным ожиданиям и демократическим представлениям о гражданском контроле сектора безопасности в полной мере соответствует созданная в процессе реформы и закрепленная в ФЗ «О полиции» система контроля и надзора деятельности полиции, включающая в себя государственный, общественный (вплоть до востума недоверия руководителям полиции)²⁴, судебный и прокурорский надзор и контроль²⁵, ежегодные отчеты руководителей региональных органов внутренних дел перед legislatures субъектов РФ, активизацию кампании по развитию системы общественных советов при органах внутренних дел²⁶, повышение информационной открытости деятельности полиции²⁷. Также усиливается роль подразделений собственной безопасности МВД²⁸.

Но одновременно с этим в рамках развития кадрового потенциала МВД принимается ряд мер, направленных на закрытие системы органов внутренних дел, формирование некой касты полицейских: вводятся институт поручительства при приеме на службу²⁹, психологическое тестирование, проверка на полиграфе³⁰, а в перспективе – обязательность высшего юридического образования³¹ или соответствующей юридической переподготовки для службы в полиции³², существенно повышается уровень денежного содержания сотрудников полиции³³, обозначается возможность решения их жилищных проблем³⁴. По сути, оставив в системе благонадежных людей, власть стремится её законсервировать, сформировать «новое дворянство» под предлогом повышения социальной защищенности сотрудников полиции, вместе с тем вокруг «корпорации МВД» создаются системы контрольно-надзорных рычагов, которые реальную силу смогут приобрести только если на это будет воля правящей элиты.

Тот факт, что, по данным социологических исследований, ни в 2010 г.³⁵, ни в 2011 г.³⁶ россияне не только не почувствовали какого-либо серьезного улучшения в деятельности органов внутренних дел, но и не выразили уверенности в том, что реформа МВД может исправить ситуацию, свидетельствует о том, что проводимая модернизация системы органов внутренних дел носит преимущественно политический, а не функциональный характер.

В целом реформа МВД в современной России характеризуется ярко выраженным политико-ресурсным аспектом, который выражается в ослаблении тех ресурсов системы органов внутренних дел, которые носят политико-субъектный характер, при усилении ресурсов, составляющих основу политико-инструментального потенциала полиции. Вместе с тем реализуются мероприятия по формированию новой социально-профессиональной идентичности сотрудников органов внутренних дел и созданию политико-административного контекста, исключающего проявление МВД своей политической ресурсности вне интересов правящей элиты или в качестве самостоятельного политического актора.

Примечания

- 1 См.: Таратута Ю., Архипов И., Седаков П. Мистерия внутренних дел // Русский Nesweek. 2010. № 6. С. 26–31.
- 2 См.: Фалалеев М. Генеральное увольнение // Рос. газ. Столичный вып. № 5115(36). 2010. 19 февр.
- 3 См.: Петров Д. Е. Политическая ресурсность силовых структур: сущность и составляющие // Материалы Всероссийской политологической ассамблеи. Пермь, 2008. С. 90–96.
- 4 См.: Таратута Ю., Архипов И., Седаков П. Указ. соч. С. 26–31.
- 5 См.: Пастухов В. «Реформа МВД» и кризис «регулярного государства» в России // Полит.ру. URL: <http://>



- www.nacbez.ru/society/article.php?id=2962 (дата обращения: 10.02.2010).
- 6 См.: Преступления правоохранителей // Рос. газ.: [сайт]. URL: <http://www.rg.ru/sujet/3818.html> (дата обращения: 10.09.2011).
 - 7 О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 // Рос. газ. Федер. вып. № 5075. 2009. 28 дек.
 - 8 Глава МВД: Термину «реформа МВД» предпочитаю понятие «модернизация» // Независимая газета: [сайт]. URL: http://www.ng.ru/politics/2010-06-25/3_mvd.html (дата обращения: 25.06.2010).
 - 9 См.: *Пастухов В. Б.* Реформа МВД как сублимация политической реформы в России // Полис. 2010. № 10. С. 23–40.
 - 10 О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468.
 - 11 См.: *Кузьмин В.* Мы новый МВД построим // Рос. газ.: [сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2010/02/18/mvd-rotacia-site.html> (дата обращения: 18.10.2010).
 - 12 См.: О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 // Рос. газ. Федер. вып. № 5115. 2010. 19 февр.
 - 13 См.: *Фалалеев М.* Милиция попрощалась. Вчера в МВД завершили внеочередную переаттестацию // Рос. газ. Федер. вып. № 5543. 2011. 2 авг.
 - 14 См.: *Фалалеев М.* ОМОН раскулачили. Спецназу запретили бездумно махать кулаками // Рос. газ. Федер. вып. № 5545. 2011. 04 авг.
 - 15 Там же.
 - 16 См.: Внутренние войска МВД могут стать аналогом национальной армии // Рос. газ.: [сайт]. URL.: <http://www.rg.ru/2010/02/26/mvd-anons.html> (дата обращения: 26.02.2010).
 - 17 Главком: Реформа МВД не коснется внутренних войск // Рос. газ.: [сайт]. URL.: <http://www.rg.ru/2010/03/26/reforma-anons.html> (дата обращения: 26.03.2010).
 - 18 См.: *Раичев Д.* 15 тысяч писем о полиции // Рос. газ. Федер. вып. № 5263. 2010. 19 авг.
 - 19 См.: *Орлов П.* Милиция отказалась делиться надвое // Рос. газ.: [сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2010/01/18/miliciya-site.html> (дата обращения: 18.01.2010).
 - 20 См.: Полицейский вопрос. Как избавить милицию от избыточных функций // Рос. газ. Неделя. № 5096. 2010. 28 янв.
 - 21 См.: Директор ФССП: Судебные приставы готовы забрать себе часть полномочий органов МВД // Рос. газ.: [сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2010/01/18/pristavy-anons.html> (дата обращения: 18.01.2010).
 - 22 Сергей Миронов предложил устроить «ребрендинг» органам внутренних дел // Рос. газ.: [сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2010/01/13/mironov-anons.html> (дата обращения: 13.01.2010).
 - 23 *Орлов П.* Милиция уходит из-под палки. Глава МВД изменил систему отчетности // Рос. газ.: [сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2010/01/21/milicia-site.html> (дата обращения: 21.01.2010).
 - 24 *Куликов В.* Вотум недоверия для порядка // Рос. газ. Федер. вып. № 5349. 2010. 30 нояб.
 - 25 О полиции : федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Рос. газ. Федер. вып. № 5401. 2011. 8 февр.
 - 26 См.: МВД приступило к формированию общественного совета // Рос. газ.: [сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2011/08/05/sovet-anons.html> (дата обращения: 05.08.2011).
 - 27 См.: *Орлов П.* Доходный спецназ // Рос. газ.: [сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2010/03/22/mvd-site.html> (дата обращения: 22.03.2010).
 - 28 См.: *Фалалеев М.* Милиция для милиции // Рос. газ. Федер. вып. № 5107. 2010. 11 февр.
 - 29 См.: МВД ввело институт личного поручительства при приеме на службу и зачислении в милицейские вузы // Рос. газ.: [сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2010/11/26/mvd-anons.html> (дата обращения: 26.11.2010).
 - 30 См.: *Фалалеев М.* Милиция читает мысли. Полицейских проверяют на специальных психофизиологических приборах // Рос. газ. Федер. вып. № 5328. 2010. 03 нояб. ; *Кондрева О.* Форма требует содержания // Рос. газ.: [сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2010/05/19/reg-volga-kama/forum.html> (дата обращения: 19.05.2010).
 - 31 См.: *Рузанова Н.* Полицейский – он же и юрист. Так считает министр внутренних дел // Рос. газ. Федер. вып. № 5544. 2011. 03 авг.
 - 32 См.: *Кузнецов Д.* Глава МВД: В полицию не будут брать людей без юридического образования // Рос. газ.: [сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2011/08/24/reg-roscentr/mvd-anons.html> (дата обращения: 24.08.2011).
 - 33 См.: *Серенко А.* Социальная модель Рашида Нургалиева. Глава МВД лично проверяет итоги реформирования силового ведомства // Независимая газета: [сайт]. URL: http://www.ng.ru/regions/2011-08-11/100_nurgaliev.html (дата обращения: 11.08.2011).
 - 34 См.: *Фалалеев М.* Новые по лицам. Статс-секретарь МВД представил в «РГ» законопроект о службе в органах внутренних дел // Рос. газ. Федер. вып. № 5586. 2011. 21 сент.
 - 35 См.: Россияне не верят, что закон «О полиции» что-то изменит // Независимая газ.: [сайт]. URL: <http://www.ng.ru/society/news/2010/11/25/1290695241.html> (дата обращения: 25.11.2010).
 - 36 См.: Только 9% россиян заметили улучшения в работе полиции после начала реформы МВД // Независимая газ.: [сайт]. URL: http://www.ng.ru/politics/2011-09-08/2_opros.html (дата обращения: 08.09.2011).