

## УСЛОВИЯ СЛУЖБЫ И СОЦИАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РЯДОВЫХ СОТРУДНИКОВ МИЛИЦИИ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ ОЧЕРК К ЮБИЛЕЮ

Борис Гладарев

Центр независимых социологических исследований (ЦНСИ)

10 ноября 2007 года российская милиция отметила свой очередной юбилей — 90 лет со дня основания. За 90 лет своего существования советская, а потом российская милиция пережила множество социально-экономических и политических трансформаций. Однако мы оставим героические страницы истории отечественной милиции за рамки этого очерка, тем более что этой теме посвящены десятки, если не сотни серьезных исторических исследований<sup>1</sup>. Рассматриваемые здесь вопросы большей частью касаются современного положения человека в милицее погонях. Мы постараемся описать социально-экономическую позицию, которую занимает профессиональная группа милиционеров в российском обществе начала XXI века, а затем проанализируем возможные социальные следствия сложившейся ситуации.

Эмпирической базой представленных ниже рассуждений служат материалы, собранные в ходе исследования милиции, проведенного сотрудниками ЦНСИ в 2004 году по заказу правозащитной организации «Гражданский контроль»<sup>2</sup>. Проект реализовывался в русле качественной методологии. Главными инструментами исследования были проблемно-ориентированные интервью, фокус-группы и социологическое наблюдение<sup>3</sup>. Изучалось три случая — три города, отличающиеся по географическому и экономическому положению, по численности населения и его этническому составу: Новгород, Петер-

бург и Ставрополь. Таким образом, на протяжении 2004 года был собран большой массив качественных данных о повседневной жизни и специфике профессиональной деятельности рядовых сотрудников милиции в разных регионах РФ.

Основным объектом исследования были сотрудники самого крупного по штатной численности и самого приближенного к населению подразделения МВД — милиции общественной безопасности. Поскольку источниками информации о жизни низового звена МВД были сами милиционеры, мы получили возможность для взгляда на современное положение милиции из внутренней перспективы. Внешний взгляд на милицию был представлен в материалах фокус-групп с жителями трех российских городов и дополнялся социологическим анализом прессы о милиции.

Полученные в результате исследования разнородные данные позволяют выделить и описать основные особенности функционирования милиции как социального института, а также понять специфику социально-экономических условий, в которых живут и работают российские милиционеры.

### Место милиции в структуре российского общества

Милиция как институт и как профессиональная группа занимает важное место в социальной структуре, в политической и экономической сферах жизни России. Милиционеры составляют одну из самых крупных профессиональных групп в нашей стране. По данным зарубежных исследователей России принадлежит первое место в мире по количеству сотрудников полиции на 100 тысяч населения (Newman, 1999: 124). В 2000 году в системе МВД было занято около 1 млн. человек, что примерно в 5 раз больше, чем в прокуратуре и судах<sup>4</sup>. По данным экспертов на момент проведения исследования всероссийский штат этого ведомства составлял 1,5 — 2 млн. человек<sup>5</sup>, а к 2007 году число сотрудников российской милиции превысило количество милиционеров, осуществлявших правопорядок на территории СССР<sup>6</sup>. Таким образом, сегодня в России на каждые 75 жителей, включая младенцев, приходится один милиционер. Для сравнения численность служащих в Вооруженных силах в 2004 году составляла не более 1,2 млн. человек и планировалось их дальнейшее сокращение<sup>7</sup>. Таким образом, МВД является крупнейшей из силовых структур в РФ, превосходя по своему численному составу даже армию.

1 Примером могут служить следующие работы: Еропкин М.И. Развитие органов милиции Советского государства. М., 1967; Скилягин А.П. Советская милиция в период строительства развитого социализма: 1945-1958 гг. Л., 1976; История советской милиции» в двух томах. М., 1977; Советская милиция: история и современность. М., 1987; Мулукаев Р.С., Карташова Н.Н. Милиция России (1917-1993 гг.). Историко-правовой очерк. — Орел, 1993; Мулукаев Р.С. Организационно-правовые основы становления советской милиции (1917-1920 гг.). — М., 1975; Макеев В.В. История милиции России (знаменательные даты, события). — Ростов-на-Дону, 1998; Биленко СВ. Советская милиция России (1917-1920 гг.). — М., 1976; Малыгин А.Я., Шамаров В.М. Политико-воспитательная работа в советской милиции в период строительства социализма. — М., 1987; Вишневский А.Ф., Ильинский Н.И., Сороковик И.А. О некоторых проблемах исследования деятельности милиции советской исторической наукой// Актуальные проблемы истории советской милиции. Сборник научных трудов/ под ред. Н.И. Ильинского. Минск, 1991; Советская милиция: история и современность 1917-1987/ под ред. А.В. Власова. М., 1987; Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. М., 1996; Костин В.И. История Российской милиции. Учебное пособие. Н. Новгород, 1997 и др.

2 Исследование проводили сотрудники ЦНСИ — Любовь Ежова и Борис Гладарев.

3 В рамках проекта было собранно 47 слабоструктурированных интервью с милиционерами, представляющими рядовой, сержантский и младший офицерский состав службы участковых и ППС, а также с курсантами и преподавателями средних школ и учебных центров милиции. Кроме того, было взято несколько экспертных интервью с начальниками РОВД и офицерами из кадровых отделов ГУВД. Для сбора информации об общественном мнении и отношении граждан к работе милиции было проведено три фокус-группы с представителями различных возрастных, профессиональных и этнических групп населения. Также участниками проекта проводилось включенное наблюдение в средних школах милиции и учебных центрах МВД.

4 См.: Среднегодовая численность занятых по отраслям экономики и формам собственности за 2000 г. (в составе баланса трудовых ресурсов). Москва: Госкомстат РФ, 2001, с. 6.

5 Официальные данные о числе служащих в МВД, к сожалению, для общего сведения не публикуются. По оценкам некоторых экспертов, численность сотрудников МВД составляет около 1,5 миллиона (Новикова, Шепелева, 2005: 13). Наталья Цветкова, ссылаясь на источники в Министерстве ВД, определяет численный состав сотрудников МВД в 1 млн. 499 тыс. человек — данные на апрель 2005 года (Цветкова, 2005: 134). А согласно статье Колесниковой в органах МВД служат с учетом неаттестованных сотрудников 2 миллиона чел. (Колесникова, 2006: 74).

6 Рожденная резолюцией. Все про российскую милицию// Хроника, №35 (117). — 2006. 10 нояб.

7 Кайханиди И.Л. Права и произвол милиции// Новая Газета. — 2004. 2 авг.

Без преувеличения можно сказать, что почти каждый человек на территории Российской Федерации вступал в те или иные социальные отношения с людьми в милицмейской форме. Ведь милиция занимается не только преступниками или охраной общественного порядка, ей делегированы важные контрольно-бюрократические функции, которые затрагивают каждого: от выдачи паспортов до регистрации по месту жительства. Только на низовом уровне взаимодействия с населением, в структуру МВД входят паспортные столы, от которых зависит прописка, а значит — жилье, работа, социальные перемещения, воинский учет, учеба, разнообразные акты гражданского состояния; служба участковых, которая осуществляет надзор за бытовым поведением граждан; ГИБДД, в чьи функции входит надзор за системой дорожного движения, приобретением гражданами автомобилей и их техосмотром, патрульно-постовая служба, осуществляющая надзор за поведением граждан в публичных местах. От уровня социальной компетентности и практик работы милиционеров зависят многие системные характеристики, определяющие как политико-экономические, так и социально-культурные формы российской жизни.

В силу большого числа полномочий, делегированных милиции, этот правоохранительный орган исполнительной власти должен чаще и интенсивнее других правоохранительных служб контактировать с гражданами. Поэтому, среди всех государственных ведомств, милиция является наиболее достигаемым и «социально близким» для общества правоохранительным институтом.

Милиционер в глазах граждан является представителем государственной власти, поэтому символически он является значимой фигурой в российском социальном ландшафте. Во внешнем виде сотрудника милиции, в его действиях и поведении отражается образ государства или, если выразиться еще точнее — отражается политика властвующей элиты. Эта символическая роль, которой общество наделяет милиционера, делает анализ условий его жизни и деятельности особенно актуальным.

### **Восемь структурных характеристик, определяющих условия службы и социальное положение милиционеров в постсоветском обществе**

Собрав значительный массив интервью с сотрудниками милиции, мы получили представления о современном положении и условиях службы младшего офицерского и рядового состава МВД из перспективы самих милиционеров. Ниже представлены результаты анализа основных структурных особенностей, определяющих, по мнению сотрудников милиции, работу системы МВД сегодня. Мы выделили восемь наиболее важных социально-экономических, организационных и политических характеристик функционирования института милиции, которые определяют современные условия жизни и труда «стражей порядка»:

- наследие советского опыта в методах работы;
- размер и формы финансирования;
- тяжелые условия работы;
- специфическая система отбора кадров;
- социальная незащищенность сотрудников;
- внутриведомственная коррупция;
- отрицательный образ милиции в СМИ и негативное отношение граждан к сотрудникам милиции.

Чтобы уловить специфику работы милиции как социально института, а также понять условия жизни и службы рядовых сотрудников МВД, рассмотрим более подробно перечисленные нами структурные особенности функционирования милиции.

## **1. Наследие советского опыта как структурная характеристика работы российской милиции**

Милиция относится к числу социальных институтов, которые вопреки многочисленным реформированиям и нововведениям во многом сохранили советскую структуру, традиции и методы работы до настоящего времени<sup>8</sup>. Развиваясь в рамках собственной институциональной логики, МВД оказалось одним из самых инертных социальных институтов в России.

Однако, несмотря на всю инертность и институциональную устойчивость МВД, Перестройка и последующая за ней социально-экономическая трансформация общества не могли не затронуть институт милиции. С началом экономических реформ 1990-1996 годов сотрудники милиции, как и все общество, переживали сложный процесс институциональной ломки (Колесникова, Кослас и др., 2002: 86). Один из информантов вспоминая начало девяностых годов, рассказывал: «*Это было страшное для системы время. Люди оказались без государственной поддержки, в газетах и по телику каждый день обливали милиционера грязью. Сотрудники пачками уходили тогда... причем уходили лужиче*» (м., 52 года, подполковник, Ставрополь).

Для милиции как социального института переживаемая всем обществом трансформация осложнилась изменением ее положения в системе уголовной юстиции, изменением нормативной базы деятельности органов внутренних дел и резким сокращением бюджетного финансирования, при не менее резком росте преступности (Шепелева, Новикова, 2005: 51). Другим результатом «эпохи реформ» стало расширение профессиональных задач и функций «стражей правопорядка», а также изменение кадрового состава подразделений. Для нас особенно важно, что совокупное накопление перечисленных институциональных изменений в системе МВД, имело своим следствием понижение социального статуса милиционера.

Но, несмотря на серьезные потрясения трансформационной эпохи, российская милиция сохранила значительное число советских структурных характеристик, а также практик и методов работы. Анализ интервью с сотрудниками МВД демонстрирует как минимум четыре важных механизма в функционировании современной милиции, которые можно в полной мере считать наследием советского опыта.

Первый из них выражается в сохранившемся с советских времен преобладании карательно-репрессивных функций в содержании деятельности сотрудников МВД. Полковник милиции из Петербурга сформулировал это так: «*Мы же, по сути, карательная структура. Разговору о правах у нас не приветствуются. Милиция... она как цепная собака государства работает*» (м., 54 года, полковник, Петербург). Это высказывание подтверждается результатами множества отечественных исследований милиции. Например, в статье Льва Гудкова можно найти близкое утверждение: «Советская правовая система, а также милиция как институт правоохраны, была ориентирована, прежде всего, на защиту тоталитарного государства... и лишь затем уже — на прочие ценности или принципы, суть которых сводилась к защите условий воспроизводства трудовых прав, социального обеспечения и уголовной защиты граждан<sup>9</sup>» (Гудков, 2000: 32-33).

<sup>8</sup> Директор фонда «Общественный вердикт» Наталья Табурина высказывается более резко: «Нынешняя система работы милиции ни только не модернизировалась, она в полной мере следует худшим традициям советского времени» (Милиция в комментариях... 2005: 5).

<sup>9</sup> С «внешней» оценкой Гудкова соглашаются некоторые «внутриведомственные» эксперты из ВНИИ МВД, например, Сергей Егорышев пишет, что «преобладание в содержании деятельности ОВД карательно-репрессивных функций имеет историческую обусловленность, что отразилось в самом названии органов внутренних дел, которые долгое время назывались не правоохранительными, а карательными» (Егорышев, 1997: 80).

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

Третьей советской характеристикой российской милиции остается «правовой нигилизм», вызревший из опыта «социалистической законности», когда поведение определялось в своей основе не столько нормами формального права, сколько политическими требованиями и круговой порукой. Владимир Паперный, описывая советскую логику принятия решений, говорил о специфическом «круге причинно-следственных связей», когда «следствие начинается раньше преступления» (Паперный, 2006: 203). Как показывают материалы собранных интервью, а также многочисленные публикации правозащитных организаций (см., например: Чипков, Колбасин, 2004; Каляпин, Шепелева и Карпов, 2004), подобная неформальная логика в подходе к праву и сегодня широко распространена в милиции. Лев Гудков делает в этой связи очень важное замечание, говоря, что такая «гибкость» в правоприменении порождает и порождает систему, в которой состояние любого субъекта, как юридического, так и физического, можно квалифицировать как существование в модусе «отложенного наказания» (Гудков, 2000: 31). То есть, МВД действует исходя из «презюпции виновности», отраженной в популярном среди милиционеров анекдоте советских времен: «то, что вы на свободе, это не ваша заслуга, а наша недоработка».

Атмосфера правового релятивизма пропитывает российскую милицию, что нашло отражение в высказываниях информантов: «Каждому можно что-то инкриминировать» (м., 22 года, младший лейтенант, Ставрополь), или: «Мы люди подневольные: скажут задерживать — будем задерживать. Приказы не обсуждают» (м., 27 лет, рядовой, Ставрополь). Наиболее откровенные из информантов даже описывали механизмы применения так называемой «презюпции виновности»: «Работаем как бы по объему. Схема простая. Допустим кража. Задерживаем подходящих персонажей. Начинаем с ними работать. В течение суток работаем, этого обычно достаточно. На выгоде имеем: либо кто-то колетя, либо на кого-то просто вешают дело. И все. Вопрос закрыт» (м., 30 лет, капитан, Петербург). Этот фрагмент интервью иллюстрирует устойчивость в милицмейской среде советской практики, когда основанием для задержания какого-либо «физического лица» является не подозрение в совершении им преступления, а собственно само лицо, которому постфактум приписывают какое-либо преступление. Такой подход к борьбе с преступностью есть очевидный рудимент советского понимания права, когда закон воспринимается как инструмент политической борьбы, а значит, может быть нарушен в случае политической необходимости или просто ради хорошей отчетности.

Четвертым из «советских» механизмов работы, унаследованным российской милицией можно считать систему оценки эффективности работы органов МВД. Оценка эффективности работы тех или иных подразделений

милиции производится исходя из динамики количественных данных в соотношения раскрытых преступлений и преступлений зарегистрированных (Егорышев, 1997: 80). Эта система, которая получила в милиции название «палочной», основана на учете в первую очередь количества «палок», то есть раскрытых преступлений, причем «палка» не имеет качественного измерения. Сложность, латентность и тяжесть раскрытых преступлений не учитываются «палочной» системой: «На бумаге все выглядит просто отлично. И раскрываемость растет, и количество тяжких преступлений медленно, но верно сокращается, а как на самом деле, я думаю, никто не знает» (м., 24 года, лейтенант, Петербург).

Появление «палочной» системы в начале 1970-х годов отражает организационную логику советской «плановой экономики», для которой количественные показатели всегда были важнее качественных. Историк Александр Шубин, анализируя позднесоветскую систему управления и контроля, пишет: «Планы позволяли осуществлять только количественный контроль, и предприятия быстро подстраивались под показатели, повышение которых предусматривалось планом. Если контролировалось количество единиц продукции, предприятия обращали меньше внимания на качество. Если контролировался вес — предпочтение отдавалось производству массивной продукции. Если речь шла о реализации продукции в рублях — вымывался дешевый ассортимент» (Шубин, 2007: 23-24). Подобным образом современная российская милиция демонстрирует наверх показатели, которые бы в наилучшем свете представили ее перед руководством, часто игнорируя реальную ситуацию с охраной правопорядка в пользу иллюзорной бумажной отчетности. Это приводит к ситуации, когда сотруднику милиции выгоднее раскрывать или предотвращать наиболее простые виды правонарушений, которые позволяют демонстрировать хорошие количественные показатели в отчетах. А сложные, требующие больших временных и физических затрат, правонарушения обычно остаются нераскрытыми.

Представители МВД не устают убеждать общественное мнение в искоренении в их ведомстве «палочной» системы отчетности<sup>10</sup>, но исследователи милиции и правозащитники свидетельствуют о ее сохранности с советских времен в неизменном виде<sup>11</sup>. Многочисленные подтверждения существования «палочной» системы отчетности содержатся в собранных интервью, например: «Вместо того чтобы заниматься профилактикой преступности, мы шибаем «палки» для отчетности» (м., 25 лет, сержант, Новгород).

Резюмируя приведенные выше примеры, можно сказать, что в канун 90-летнего юбилея социально-правовой механизмы работы российской милиции в большей степени определяется 70-летним опытом советского правоприменения, чем демократизирующими систему процессуально-правовыми инновациями последних лет. То есть, вопреки попыткам постсоветского реформирования, милиция по-прежнему сохраняет удивительную институциональную устойчивость. Она выражается в воспроизводстве специфически советских подходов, методов и практик при организации работы правоохранительных органов:

10 Например, журналистка Анастасия Береснева, в своей статье о милицмейском произволе, пишет, что «Сокращению числа непропорциональных действий сотрудников милиции мог бы служить отказ от пресловутой «палочной системы»... Однако в МВД РФ не раз утверждали, что отказались от этой системы еще несколько лет назад. Видимо, рядовой состав милиции не может отвыкнуть от прежнего порядка работы». См. в: Береснева А. «Разрешенное» истязание// Деловое Прикамье. — 2007. 6 апр.

11 Этого мнения придерживаются, например, Кузьминский, Михайловская и Мазаев (1994), Новикова (2005, 2006), Шепелева (2005), Табурина (2005) и др.

приверженности традициям правового нигилизма, зависимости от политической конъюнктуры и обилии карательно-репрессивных интенций.

## 2. Финансирование милиции или экономия на правопорядке

Второй из структурных характеристик, определяющих работу системы МВД, является недостаточное финансирование правоохранительных органов. Материалы собранных интервью указывают, что для профессиональной группы милиционеров вопросы адекватной оплаты труда стоят на первом месте в длинном списке профессиональных проблем: *«Первый вопрос всегда — это оплата. Я работаю по 12-14 часов в сутки. Я рискую здоровьем. Я хочу, чтобы мне компенсировали это»* (м., 25 лет, старший сержант, Петербург).

Средняя зарплата рядового сотрудника милиции в 2004 году составляла 3,5 тысячи рублей. Эта начальная цифра была одинакова во всех исследованных случаях, однако в Петербурге и Новгороде местная администрация, озабоченная ростом преступности и криминализацией населения, выделяет небольшие средства из своего бюджета. Тогда заработная плата участкового уполномоченного и милиционера ППС может достигать 5 тыс. рублей (Новгород), 6 тыс. рублей (Петербург). Но, по мнению милиционеров, такие мизерные доплаты не компенсируют сложность и напряженность их работы. Везде, где бы не ставился вопрос о характеристиках положения современной милиции, информанты в один голос указывали на уровень зарплат: *«Милиция — это нищая, нищая структура»* (м., 26 лет, младший лейтенант, Ставрополь), или: *«Это не зарплата, на это семью содержать нельзя...»* (м., 30 лет, капитан, Петербург), или: *«Люди уходят только из-за того, что низкая зарплата»* (м., 42 года, майор, Новгород).

Мнение наших информантов подтверждаются результатами массовых опросов: в 2005 году 90% опрошенных сотрудников милиции рассматривают размер зарплаты рядовых милиционеров как недостаточный или низкий, причем особых различий в ответах опрошенных из разных профессиональных групп нет (Новикова, 2006а). Один из милиционеров, говоря о финансировании МВД, высказался предельно определенно: *«Государство обеспечивает милицию лишь минимумом, которого недостаточно даже для организации нормальной семейной жизни. Нет денег на квартиру, нет денег на отдых, нет денег и времени для семьи»* (м., 30 лет, капитан, Петербург).

Существующий уровень зарплат очень травматично воспринимается людьми в милицеевских погонах. Он однозначно рассматривается как неудовлетворительный, особенно на фоне зарплат в рыночном секторе экономики. Руководители ОВД всеми силами пытаются сохранить кадровый состав: обещают повышение, вызывают к патриотизму, но не могут гарантировать рост зарплат. Один новгородский начальник отдела милиции рассказывал: *«Я их (сотрудников отдела) правдами и неправдами удерживаю остаться. ...Они говорят, дайте нам денег, вот мне нужны деньги, нам тут за углом предложили 13000 за... работу, ну, как простому компьютерщику. Как их удерживать?»* (м., 45 лет, майор). Во многих интервью милиционеры говорили, что зарплата, если его экономить, хватает на одного человека, но если появляется семья, ребенок, то денег не хватает даже на базовые потребности: *«Вы знаете, что у милиционеров самые непрочные браки. Семьи распадаются. Жены не хотят терпеть постоянное отсутствие мужей на работе, да к тому же никак материально не обеспеченное»* (м., 35 лет, сержант, Петербург).

Многие информанты говорили о ненормированности рабочего дня, о постоянной сверхурочной работе. В Законе о милиции оплата сверхурочной работы закреп-

лена законодательно: «За работу в ночное время, в выходные и праздничные дни, а также за работу сверх установленной законом продолжительности рабочего времени сотрудникам милиции предоставляется компенсация (Ст. 22, Закон о милиции, 2000). Материалы собранных интервью демонстрируют, что компенсации милиционерам за сверхурочную работу выплачиваются редко: *«Есть у Краевого правительства деньги, могут накопить 180 рублей за сверхурочные сутки, но чаще денег нет, поэтому работаем за грамоты»* (м., 20 лет, рядовой, Ставрополь).

Согласно статье 22 Закона о милиции «виды и размеры денежного довольствия сотрудников милиции устанавливаются Правительством Российской Федерации и должны обеспечивать достаточные материальные предпосылки для комплектования кадров милиции» (Закон о милиции, 2000). Данные нашего исследования дают основания утверждать, что «достаточные материальные предпосылки» в современной российской милиции пока не созданы, что неизбежно накладывает отпечаток на функционирование института милиции, подтверждение чему также можно найти и в многочисленных публикациях по социологии милиции (см.: Новикова, Шепелева, 2005: 87; а также: Гудков, 2000; Гишинский, 2003; Косалс, 2005).

Однако, несмотря на полный консенсус экспертов в необходимости увеличения финансирования милиции, зарплаты людей, представляющих в глазах населения Закон и Власть, по-прежнему остаются мизерными<sup>12</sup>. Что имеет множество негативных следствий как для института милиции, так и для общества в целом, поскольку создает предпосылки для развития в МВД таких институциональных составляющих как кадровый голод и коррупция, помноженных, в свою очередь, на социальную незащищенность и тяжелые условия труда сотрудников.

## 3. Тяжелые условия работы в органах внутренних дел

Третьей особенностью российской милиции можно считать изнурительные условия труда сотрудников МВД. Увеличение штатной численности, происходившее в последнее десятилетие, не решило структурных проблем организации работы милиции. Один из информантов в этой связи отметил: *«Сколько было на моей памяти реорганизаций, и все это приводило к увеличению численности вспомогательных служб, а не тех, кто непосредственно борется с преступностью»* (м., 50 лет, подполковник, Ставрополь).

По словам информантов, характерной чертой трудовых будней современной милиции является ненормированный рабочий день. В интервью о практике вынужденной дополнительной работы нам говорили так: *«Как правило, рядовой опер, следователь, участковый или патрульный пахнут, не поднимая головы. Причем по милости начальства большая часть рабочего дня — это мартовский труд. А еще бывают усиления. В некоторые годы они составляли до 270 дней в году. Усиление — штука страшная, рабочий день может удлиниться до бесконечности, о выходных речи не идет»* (м., 33 года, рядовой, Петербург), или: *«Вихрь» и «Антитеррор» практически постоянные, где-то какая-то информация просочилась, соответственно, идут эти операции»* (м., 23 года, рядовой, Ставрополь).

Сотрудники МВД не могут не подчиниться приказам и распоряжениям, требующим от них дополнительной работы. Они полностью зависимы от государственных влас-

12 Проанализировав материалы закрытых ведомственных исследований ВНИИ МВД, Асмик Новикова и Ольга Шепелева, что проблема скудного финансирования представляется сотрудникам МВД основным источником всех бед милиции (2005: 85).

тей. Милиционеры не могут даже создать профсоюз. По действующему законодательству «сотрудники милиции... вправе объединяться или вступать в профессиональные союзы», но «порядок образования и компетенция профессиональных союзов (ассоциаций) сотрудников милиции определяются законодательством Российской Федерации» (ст. 28, Закон о милиции, 2000). Подразумевается огромное количество подзаконных актов, которые значительно затрудняют теоретически возможное создание милицейского профсоюза. Наши информанты обычно скептически отзывались о возможности создания профсоюзов в системе МВД: *«Профсоюзы в милиции никого не защитят. Мы не можем бастовать, чтоб не приходиться на работу. В принципе, мы можем прийти на работу и сказать, что мы бастуем и никуда не пойдем. Только потом все равно начальство все узнает, найдет двух-трех крайних, уволит их и на этом дело закончится»* (м., 38 лет сержант, Петербург). Не верят в возможность милиционеров защищать свои трудовые права через профсоюзы и внешние эксперты: *«Закон о профзащите в милиции можно толковать неоднозначно... можно сказать, что создание милицейского профсоюза — дело в юридическом смысле запутанное даже для юридически подготовленных правоохранителей»* (м., 52 года, эксперт правозащитной организации «Гражданский контроль»).

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

К ненормированному графику работы и нехватке кадров нужно добавить изношенность материальной базы отделов милиции. Не хватает всего: бензина, бумаги, компьютеров, спецтранспорта: *«Ездят на задержание на трамвае, потому что экипажу на сутки дежурства полагается 20 литров бензина, и то не всегда он в наличии»* (м., 34 года, младший лейтенант, Петербург). В краевом центре на юге России один из слушателей учебного центра рассказывал, что три месяца стажировки он патрулировал улицы в гражданской одежде, потому что его отдел не мог выдать ему форму<sup>13</sup>.

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

Также на работе нижнего звена милиции сказываются внутренние реформы МВД, которые уже 17 лет перетрясают систему управления этого ведомства<sup>14</sup>. Сами милици-

онеры, как правило, скептически относятся к перспективам реформирования МВД. Сложившиеся из многолетнего советского опыта институциональные правила функционирования милиции кажутся ее сотрудникам незыблемыми, а поэтому любое реформирование воспринимается, как попытка развалить систему: *«Хочешь что-то развалить — займись реструктуризацией. Вот, управление по борьбе с организованной преступностью реформируют четвертый год... реформируют, значит у ОБОП нет возможности нормально работать. Ясно, что это заказ определенных заинтересованных групп»* (м., 28 лет, капитан, Петербург).

Еще одним осложняющим работу фактором, по мнению рядовых милиционеров, является перманентное правовое реформирование, которое отразилось в принятии нового уголовного, административного и процессуального кодексов: *«Вот в декабре месяце 2003-го года произошли изменения в уголовном кодексе, 276 изменений — это колоссально, это больше половины кодекса»* (м., 43 года, майор, Петербург). Изменения законодательства привели к введению новых процессуальных норм, следствием чего стали многочисленные их нарушения со стороны сотрудников милиции: *«У нас сидит опер из ГУВД только за то, что зашел в квартиру»* (м., 23 года, младший лейтенант, Петербург), или: *«Как в старые времена было? Да, я бы пришел и сказал самогонщику: «Петя! Завтра ты у меня будешь там-то и все». А сейчас извини, надо все законно: чтобы протокол, чтобы понятия были...»* (м., 45 лет, майор, Новгород). Получается, что старые, сохранившиеся с советских времен методы, а главное «процессуально вольный» стиль работы милиции оказывается нелегитимными из перспективы нового законодательства, а новые правила работы толком не освоены или же воспринимаются милиционерами как досадные ограничения. В итоге, «стражи порядка», действуя в условиях постоянно меняющегося, а местами откровенно противоречивого законодательства, постоянно нарушают права граждан, причем не только умышленно, но часто по незнанию, за недостатком правовой подготовки<sup>15</sup>.

Другим негативным следствием ведомственных и правовых реформ, которое существенно отягощает работу рядовых сотрудников, стал резкий рост объемов документооборота<sup>16</sup>: *«Мы просто завалены бумагой. Пишешь, пишешь, пока рука уже не отваливается... На реальную работу по раскрытию просто нет времени»* (м., 31 год, лейтенант, Петербург).

Состояние неопределенности, вызванное перманентным реформированием, а также перегруженность, нехватка материальных ресурсов и правовых знаний приводят к тому, что профессиональные обязанности рядового милиционера превращаются для него в сверхзадачи: *«Многие не выдерживают не только потому, что зарплата маленькая, но и потому, что работа у нас в милиции на износ!»* (м., 27 лет, рядовой, Ставрополь).

Материалы интервью с сотрудниками милиции содержат многочисленные факты, позволяющие считать тяжелые условия труда устойчивым признаком, отличающим профессиональную деятельность «стражей порядка».

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

14 Подробно о процессе реформирования милиции см. у Новиковой, Шепелевой (2005: 82-83), а также в статье Цветковой (2005), посвященной хронологии реформирования МВД РФ.

15 По данным Института государства и права РАН, четверть всех нарушений законности в правоохранительной деятельности (преступления со стороны сотрудников милиции) в стране происходит из-за несовершенства законодательных актов, отличающихся неполнотой, неясностью и противоречивостью (Артемьев, Хазов, 2003).

16 Рост бюрократической нагрузки на милиционеров также отмечают социологи из центра «Демос». Опрошенные ими сотрудники милиции жаловались, что в последние годы усложнились процессуальные требования: *«Объем бумажной работы в милиции огромный. У нас документооборот, по моим оценкам, за последние 10 лет раз в 15 вырос»* (Шепелева, Новикова, 2005: 61).

#### 4. Социальная незащищенность сотрудников милиции

Как было показано выше, служба в милиции сопряжена с большими физическими и эмоциональными нагрузками, что в очень незначительных размерах и нерегулярно компенсируется премиями и вознаграждениями. При этом уровень социальной защищенности сотрудников милиции постоянно падает.

Еще семь лет назад сотрудники МВД имели достаточный объемный социальный пакет: 50% оплаты стоимости коммунальных услуг и услуг связи, бесплатная медицинская помощь, санаторно-курортное лечение раз в год, бесплатный проезд по городу и к месту отдыха сотрудника и одного члена семьи, предоставление служебного жилья отдельным категориям сотрудников. К 2004 году были сняты оплата коммунальных услуг и предоставление служебного жилья. На момент проведения исследования в конце 2004 года, многие информанты надеялись на компенсации по федеральному закону 122: «У нас утрата льгот будет компенсироваться повышением окладов, надбавками к основному окладу за «сложность напряженности» и специальный режим службы» (м., 30 лет, старший сержант, Петербург).

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

В интервью милиционерами особенно отмечалась утрата льгот на транспортные расходы по долгу службы: «Транспорт дорожает... охера, например, по пол оклада оставляют в маршрутках» (м., 33 года, майор, Петербург). Начальники ОВД говорят, что «ситуация очень острая» и «вопрос стоит так: как с первого января сохранить личный состав» (м., 38 лет, майор, Новгород).

Результаты исследований милиции, произведенных после отмены льгот демонстрируют, что «обещанные компенсации отмененных льгот восполнены только на бумаге, а в реальности увеличения заработной платы не произошло» (Новикова, 2005b), то есть, материальная ситуация милиционеров в результате реформ только ухудшилась (Реформа правоохранительных... 2005: 11). Данные массовых опросов 2005 года, говорят, что большинство сотрудников милиции недовольны уровнем социальных благ и льгот (Дубин, 2005: 14).

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

ем. Его не дают даже участковым, которые по должностной инструкции должны проживать на своем участке<sup>17</sup>. Что касается сотрудников других подразделений, то для них получение квартиры или даже комнаты в общедоступности является несбыточной мечтой: «Я сейчас в звании подполковника, имею 21 год выслуги, а живу с семьей в студенческом общежитии в двух комнатах, и, по большому счету, никаких просветов нет, и это характерно. Да, почти половина в таких условиях находится. С чем это связано, понятно. У нас, в общем-то, все эти гарантии и обеспечение социальных льгот было заморожено» (м., 45 лет, подполковник, Петербург).

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

Характеризуя уровень социальной защищенности сотрудников милиции, можно с уверенностью утверждать, что государственная политика в этом вопросе сводится к минимизации затрат. Подобная «экономия», не сопровождающаяся ростом зарплат, заставляет людей в милицеских погонах обращаться к поискам дополнительных источников дохода, а законодательные ограничения на легальные подработки<sup>18</sup>, толкает огромное количество милиционеров к включению в коррупционные практики. Таким образом, коррупция становится еще одной характерной чертой российской милиции сегодня.

#### 5. Коррупция как стиль работы современной милиции

По косвенным свидетельствам наших информантов можно предположить, что в милиции существует целый спектр легальных, полULEгальных и откровенно криминальных практик пополнения скудного государственного оклада. Начиная от законодательно запрещенных, но фактически легализованных подработок по охране разнообразных объектов и кончая участием в организованных преступных группах и системной коррупцией.

Мнение о том, что коррупция сегодня стала одной из структурных характеристик института милиции, разделяют большинство наших информантов и подтверждают многие исследователи милиции (например, Гилинский, 2003; Клямкин и Тимофеев, 2000; Сатаров, 2002; Кослас, 2005; Колесникова, Кослас и Рывкина, 2004; Халиуллина, 2005; Колесникова, 2006; Грязнова, 2006 и др.).

Материалы, собранных в ходе исследования, содержат многочисленные примеры того факта, что коррупция в правоохранительных органах стала настолько обыденной, что перестала даже проблематизироваться, явля-

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

18 Сотрудникам милиции запрещается заниматься любыми видами предпринимательской деятельности, работать по совместительству в организациях, но данный запрет не распространяется на творческую, научную и преподавательскую деятельность (Закон о милиции, 2000: 38).

ется общим стилем работы: «Территория кормит /.../ на территории есть какие-то контролируемые объекты, из которых можно где-то что-то поиметь. Где-то за решение вопроса, где-то чисто просто подрабатывать на этих объектах» (м., 38 лет, сержант, Петербург), или: «Милиционер без хлеба не останется. Он — власть, а значит, может себе в карман по мелочи насобиравать» (м., 29 лет, рядовой, Ставрополь).

Корпоративная этика не восстает против ситуаций мелкого злоупотребления служебным положением. Оправданием обычно являются тяжелые условия жизни современного милиционера и общий упадок общественных нравов: «Милиция — это не другая часть общества. Люди приходят в милицию с гражданского общества. И, естественно, все болезни, которые имеют место в гражданском обществе, имеют место и в милиции. Если идет рост и переплетение криминальных структур в обществе, то это коснется и милицию в том числе» (м., 43 года, майор, Петербург), или: «Вот эта нищета, Вы меня извините, она к чему приводит, она приводит ко всем вот этим негативным... К коррупции!» (м., 33 года, рядовой, Петербург).

Расширение масштабов коррупции и ее укорененность в правоохранительных органах признают и на руководящем уровне МВД<sup>19</sup>. Министр внутренних дел Нургалиев в своем недавнем интервью высказался на этот счет достаточно определенно: «Масштабы коррупции в России представляют реальную угрозу национальной безопасности, а темпы ее распространения являются одним из наиболее опасных факторов дестабилизации социально-политической ситуации в стране и непосредственной угрозой экономике»<sup>20</sup>. Однако реальных шагов по предотвращению распространения коррупции внутри системы МВД пока не предпринимается.

Как считают сами милиционеры, проведение краткосрочных громких кампаний по борьбе с коррупцией не может изменить систему: «Вот взяли там, в Москве, за коррупцию полковников МВД, ну и что? И где? До суда ничего не доходит практически... правовая система не срабатывает, потому что дела до суда не доходят. То есть мы боремся, но это не борьба, как у Жванецкого. Они только демонстрируют, что они что-то делают... а телефонное право как было, так и осталось. Оно действует. Звонок от начальника вопрос закрывает. Никто не хочет ссориться» (м., 54 года, полковник, Петербург).

Охота на «оборотней в погонах», или преследование сотрудников ГИБДД за поборы на дорогах, или борьба с «укрывательством преступлений» не носят системного характера. Подобные кампании не подразумевают серьезного анализа и работы по устранению причин совершения нарушений (Шепелева, Новикова, 2005: 65).

Коррупция в милиции мутировала от отдельных случаев злоупотребления служебным положением в целях личной наживы в устойчивую и самовоспроизводящуюся систему работы<sup>21</sup>: «Если я не буду делиться (неформальными доходами), меня быстро подчистят. Все работа-

ет как строгая пирамида, все делится с вышестоящими, которые держат отдел, те делится с РУВД и так далее» (м., 30 лет, лейтенант, Ставрополь).

В результате из милиции уходят наиболее порядочные кадры, а на их место поступают новые сотрудники, принимающие коррупцию как естественную и неизбежную составляющую работы в милиции. Специфическая система кадрового отбора становится еще одной структурной характеристикой, определяющей современное состояние российской милиции.

## 6. Система отбора кадров в милиции: отрицательный отбор

На формальном уровне система кадрового отбора в МВД жестко регламентируется нормативными актами. Сотрудником милиции может стать российский гражданин в возрасте от 18 до 35 лет, который имеет постоянное место жительства и не имеет судимостей, а также «способный по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья исполнять возложенные на сотрудника обязанности» (см: ст. 8 Положения о службе в органах внутренних дел РФ, и ст. 19, Закона о милиции). Для поступления в милицию желательно отслужить в вооруженных силах и иметь положительную характеристику с последнего места работы. Чтобы стать сотрудником милиции претендент должен пройти собеседование в РОВД, затем психологическое тестирование и медицинское освидетельствование.

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

Проблемой является не только низкий образовательный и культурный уровень соискателей милицейских погон, но и наличие вредных привычек, в особенности алкоголизм, о котором много говорили в Новгороде и Петербурге. Все чаще стали встречаться случаи, когда в учебный центр или в СШМ принимают с четвертой группой профпригодности<sup>22</sup>.

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

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

20 Из доклада Министра внутренних дел генерала армии Рашида Нургалиева на расширенном заседании коллегии МВД РФ. Итоги и задачи // Щит и меч. — 2007. 15 февр.

21 Масштабы и обыденность, повседневность взяточничества и коррупции таковы, что иногда публикуются таксы на совершение — несовершенство сотрудниками милиции тех или иных действий, — замечает Яков Гилинский (2003).

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

Материалы исследования демонстрируют появление новой тенденции, которую можно определить как феминизацию милиции. По словам информантов, в Петербурге и Новгороде последние несколько лет происходит постепенное увеличение доли женщин в различных службах органов охраны правопорядка. Например, в 2004 году в новгородском учебном центре МВД обучалось 38% женщин. Другим примером может служить средняя школа милиции в Петербурге, где в 2004 году конкурс на обучение составлял 1,8 человека на место. Как рассказывали преподаватели, сама возможность конкурса, то есть отбора, а не набора, возникла за счет большого числа абитуриенток-девушек: *«Эти девочки, массу которых не остановить и не ограничить при приеме... В этом (2004) году девчонок пришло в 3 раза больше парней. За счет слабого пола конкурс и сделали»* (м., 47 лет, подполковник).

Кадровики из МВД пытаются остановить или хотя бы ограничить количество женщин-милиционеров. Их присутствие, например в петербургской СШМ, неофициально квотируется десятью процентами: *«Девчонок при приеме отсеяли. Из 60 парней человек 8-10 пришлось отсеять, все остальные будут учиться»* (м., 47 лет, подполковник).

Информанты объясняли подобную феминизацию экономическими факторами: мужчины не идут на низкооплачиваемые профессии, а женщины, в условиях дефицита рабочих мест, устраивает и небольшая заработная плата<sup>23</sup>. В этой связи один из новгородских участковых сказал: *«И если ничего не изменится с января (2005 года), ...скоро будет женский батальон, рота ходит, это ж вообще маразм до такой степени...»* (м., 37 лет, капитан). На практике рост количество женщин в рядах милиции означает, например, для начальника ОВД дополнительное беспокойство по обеспечению безопасности персонала: *«Ну не могу же я сделать женщину участковым, которая должна профилактить население, дебоширов, пьяниц усмирять, по ночам ходить. Ну, как я ей найду двух охранников?»* (м., 45 лет, майор, Новгород).

Наши информанты были в основном мужчинами. Их отношение к феминизации милиции выражалось во мнении, что женщины прекрасно выполняют служебные обязанности, исполнительны, дисциплинированы, по физическим параметрам иногда превосходят иных мужчин. Но есть перечень должностей и специальностей, на которых должны работать только мужчины: *«Женщинам, конечно, не место в ППС, или в оперативниках... Там нужны мужские охотничьи инстинкты»* (м., 45 лет, старший сержант, Новгород). Большинство информантов были уверены, что рост числа женщин в кадровой структуре МВД есть показатель «распада милиции»: *«Это признак того, что уже все... край! Нормальный мужик уже в милицию не идет. Набирают девчонок»* (м., 43 года, майор, Петербург).

Низкий престиж профессии, усугубляющийся маленькими зарплатами и плохой социальной защищенностью сотрудников, порождает перманентный кадровый голод в МВД. Например, штат петербургской патрульно-постовой службы, по словам наших информантов, укомплектован менее чем на 50 процентов, а служба участковых нуждается в 30 процентном пополнении: *«А вчера нам сказали, что в ППСМ 57% недокомплекта. Это солидно. Я думаю, что тут проблем отбора не стоит. Не до жиру, быть бы живу. Это по ППСМ. У нас следователи... дай бог, чтобы каждый третий имеет юридическое образование. Их как-то потом доучивают. Через заочку»*.

23 «Слабую половину человечества можно встретить и среди участковых, и в службе следствия, и даже в ППС, — пишет новгородская журналистка. — В 2006 году в отделах внутренних дел Новгорода работает до 40% женщин». См.: Вылегжанина Н. Поколения на страже// Новгородские ведомости. — 2006. 31 окт.

*Хотя, что это за образование заочное? Для следователя?! Это все равно, что стоматолога заочно учить»* (м., 47 лет, подполковник).

Приведенные выше оценки и высказывания офицеров милиции, указывают, что, несмотря на раздутый штат, российская милиция испытывает сильную нехватку опытных специалистов. Информанты говорили, что сейчас милиции работают, как правило, молодые, недостаточно опытные сотрудники: *«Средний возраст наших сотрудников 27-28 лет, тех, кому за 40, я могу на пальцах пересчитать. В основном — сотрудники, имеющие маленький опыт»* (м., 43 года, майор, Ставрополь).

По мнению некоторых исследователей милиции, нетребовательность при отборе на работу в структуры МВД приводит к тому, что туда часто попадают люди, заранее нацеленные на использование своего служебного положения в корыстных целях: *«Одни приходят в милицию работать, другие — зарабатывать»* (Шепелева, Новикова, 2005: 58). Сотрудник кадрового отдела московского ГУВД особенно подчеркивает, что в милицию сейчас идут *«либо те, кто не могут нигде устроиться..., либо идут с определенной целью — не людям служить, а решать свои проблемы, и, как правило, большие финансовые. Считают, что, одев погоны, получив пистолет, он может делать, что угодно»* (Щедрина, 2005: 123).

Результатом механизма отрицательного отбора стал постепенный рост в профессиональной группе милиционеров доли сотрудников, отличающихся плохой подготовкой и слабой профессиональной мотивацией. Один из преподавателей петербургской СШМ отметил, что в последние годы среди молодых милиционеров наблюдается увеличение числа агрессивных, неуравновешенных и даже склонных к злоупотреблению служебным положением сотрудников: *«В милицию идут ребята, которые не нашли себя в других сферах. Много странной, иногда даже агрессивной молодежи приходит. Про уровень общего образования даже говорить не буду»* (м., 45 лет, подполковник, Петербург).

Обобщая полученные в ходе исследования качественные и количественные данные<sup>24</sup>, можно сделать вывод, что уже к 2004 году в милиции сложилась система отрицательного кадрового отбора, которая возникла в результате постоянного снижению требований при приеме в милицию. В свою очередь, такое случайное рекрутирование (набор, а не отбор) обусловлено перманентным недокомплектом рядового, сержантского и младшего офицерского состава<sup>25</sup>. Причиной же кадрового голода можно считать низкий социальный престиж, который характеризует сегодня профессию милиционера.

## 7. Отрицательный образ милиции в СМИ

Материалы собранных нами интервью, демонстрируют связь между низким социальным престижем профессии милиционера и существующим сегодня в милиции уровнем зарплат и льгот. Но в числе прочих распространённых причин непопулярности милицейской карьеры среди молодежи информанты называли устойчивый негативный имидж, окружающий фигуру российского милиционера в СМИ.

24 Статистические данные о характеристиках кадрового состава были любезно предоставлены сотрудниками системы профобразования МВД.

25 Недокомплект на рядовых и младших офицерских должностях особенно остро ощущается в больших городах. Из трех исследованных случаев наибольший кадровый дефицит испытывали правоохранительные органы Петербурга, несколько меньшая, но тоже значительная нехватка была зафиксирована в Новгороде. В Ставрополе, из-за высокого уровня безработицы, низовые структуры МВД были почти укомплектованы, но, как правило, приезжими из сельских районов.

Сотрудники МВД солидарны в том, что имидж их ведомства искажается российскими журналистами, которые намеренно подрывают доверие населения к милиции: *«Со СМИ... они вообще не порядочно относятся к милиции. У нас как бы привыкли так делать, что все люди, которые носят форму — оборотни в погонах. Но это не правда!»* (м., 24 года, младший лейтенант, Петербург).

Результаты недавних исследований подтверждают широкую распространенность в профессиональной среде «стражей порядка» недовольство образом милиции в СМИ. Например, социологи правозащитного центра «Демос» пишут, что опрошенные ими в 2004-2005 годах сотрудники МВД уверены, что именно СМИ вносят основной вклад в поддержание негативного мнения о современной милиции среди населения (Новикова, Шеплева, 2005: 90-91). То же находим в отчете сотрудников Левада-центра: *«По мнению абсолютного большинства (55%) милиционеров главным «виновником» недоверчивого и опасливого отношения горожан к милиции выступают СМИ»* (Гудков, Дубин, 2005: 21). Эксперты из ведомственных исследовательских центров МВД также фиксируют неудовлетворенность милиционеров своими медийными образами: *«Почти каждый четвертый из опрошенных сотрудников уверен, что освещение средствами массовой информации деятельности ОВД необъективно и способствует снижению авторитета милиции»* (Невишко, Шинкевич и Горбач, 2006: 84). Более того, некоторые исследователи из ВНИИ МВД считают, что российские СМИ сегодня «грешат использованием не точной, а зачастую и намеренно искаженной информации о деятельности милиции» (Черкасов, 2006: 88).

Собранные нами качественные данные позволяют несколько уточнить картину отношения между милиционерами и СМИ. В нескольких интервью информанты, говоря об *«очернении органов в СМИ»*, все же признавали объективность представляемого журналистами негативного образа милиции: *«А вообще в газетах правильно пишут: у нас — беспредел. Так и есть. Милиция в нынешнем своем виде не справляется с преступностью, потому что это не является для нее приоритетной задачей»* (м., 54 года, полковник, Петербург). Другим примером подобного рефлексивного отношения к СМИ служит интервью с начальником одного из отделов милиции Новгорода. Отвечая на вопрос об образе милиции в СМИ, он начал с обычного для сотрудников МВД утверждения, что *«газеты и телевидение гонят про милицию одну лишь чернуху»*. Но, подумав, он заметил, что зря обвинил журналистов и сценаристов, потому что положительный образ милиции действительно создать сложно — нет конкретных жизненных примеров: *«героев сейчас не с кого лепить»* (м., 42 года, майор, Новгород). Но в общем массиве оценок такое рефлексивное отношение к СМИ не характерно для милиционеров. Как правило, сотрудники МВД требуют *«как можно скорее прекратить эту травлю в прессе»* и *«изменить политику очернения милиции в СМИ»* (м., 27 лет, сержант, Ставрополь).

Можно сказать, что распространенное среди сотрудников МВД неприятие и раздражение медийным образом милиции косвенно указывает на коллективное неприятие милиционерами реакции всего общества. Ведь СМИ, пусть даже в своем современном, искаженном и цензурированном виде, являются единственной институциональной формой репрезентации общественного мнения, общего представления о правоохранительных органах (Новикова, 2006а). Милиционеры, в массе своей негативно и подозрительно относясь к СМИ, выражают свое негативное и подозрительное отношение к общественному мнению. Общество, как будет показано ниже, отвечает им взаимностью.

## 8. Негативное отношение граждан к сотрудникам милиции

Последней по счету, но не по значению характеристикой, определяющей современное состояние профессиональной группы милиционеров в российском обществе, является негативное отношение граждан к людям в милицмейской форме.

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

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

Сотрудники правоохранительных органов жаловались в интервью на отсутствие у граждан уважения к милиции: *«Если конфликты с задержанными возникают, то те сразу кричат про «оборотней в погонах». Нас по-другому уже не воспринимают»* (м., 20 лет, рядовой, Петербург). Многие информанты говорили о нежелании граждан оказывать помощь милиции: *«Сейчас люди опасаются обращаться в милицию. Люди отказываются выступать свидетелями»* (м., 30 лет, капитан, Петербург).

Материалы фокус-групп с горожанами, проведенных в Новгороде, Петербурге и Ставрополе, позволяют составить собирательный портрет российского милиционера, каким он предстает в глазах населения. Мы должны констатировать, что получившийся образ весьма непригляден. Обычно это молодой человек 25-35 лет, выглядящий неряшливо, злоупотребляющий ненормативной лексикой, часто с агрессивным поведением, любит выпить, берет «по мелочи» взятки: *«Основной стимул для ментов — зарабатывать бабки через использование своего положения. Это основная мотивация. Причем повсеместно это»* (м., 52 года, житель Петербурга).

Участники фокус-групп наперебой рассказывали об опыте общения с людьми в милицмейских погонах. Было много рассказов о милиции из жизни друзей, родственников, знакомых. Общим местом этих историй являлось подчеркивание непрофессионализма и правового нигилизма милиционеров. Жители Новгорода, Петербурга и Ставрополя говорили, что милиция не в состоянии помочь, если, например, угоняют машину, или крадут личное имущество: *«чтобы найти — надо уметь и хотеть найти, а этого у них (милиционеров) не наблюдается»* (м., 25 лет, житель Ставрополя).

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

Собирательный образ милиции как социального института в глазах граждан также довольно мрачен: это перегруженная работой, плохо оснащенная, заорганизованная структура, не контролируемая обществом, сильно коррумпированная, структура, которая принимает меры только тогда, когда что-то произошло, и не проводит должную профилактику в области охраны правопорядка<sup>26</sup>. По мнению россиян, сегодня милиция не способна эффективно обеспечивать правопорядок. Более того, люди на фокус-группах указывали на то, что сами милиционеры часто являются правонарушителями. Упоминались такие практики работы милиции как незаконные задержания, избияния, откровенное обворовывание задержанных: «*Я в подпитии возвращался с корпоративной вечеринки. Забрали меня в отдел. Выпустили быстро, но без денег и мобильного*» (м., 29 лет, житель Петербурга), или: «*У нас бывают как бы обострения у них. Начинают ездить по улицам, всех хватать. Запихивают в УАЗик по 10 человек, хотя там может поместиться 4 человека, по 3-4 часа держат в участке, потом отпускают. И им за это — никакого наказания, хотя это прямое нарушение прав человека*» (м., 20 лет, житель Ставрополя). Много претензий к работе ГИБДД, где «*поголовно берут взятки*», к паспортным столам, где процветает волокита и бюрократия, к следователям, которые не заводят или закрывают дела. Граждан оскорбляет отношение милиционеров к населению: невежливое, неуважительное отношение<sup>27</sup>, появление на работе в нетрезвом состоянии, неряшливый внешний вид: «*Стоят на улице, форма мятая, изо рта перегаром несет, ручкой так тебе махнут: «Гражданин, иди сюда! А ну-ка документы»*» (м., 19 лет, Ставрополь).

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

### Между Сциллой общественного мнения и Харибдой государственной власти

Большая часть этого очерка была посвящена описанию социально-экономической и стратификационной позиции, которую занимает профессиональная группа милиционеров в российском обществе в канун своего 90-летнего юбилея. Эта позиция определяется восьмью структурными характеристиками. Если резюмировать их в одной фразе, можно сказать, что российскую милицию сегодня характеризует: плохое финансирование, отрицательный кадровый отбор, тяжелые условия труда, низкая социальная и правовая защищенность сотрудников, а также распространенность коррупции и советских методов работы, что дополняется отрицательным образом милиции в СМИ и негативным отношением граждан к ее сотрудникам.

26 Данные собранных нами интервью с милиционерами, а также оценки милиции гражданами, полученные в результате проведения фокус-групп подтверждаются статистикой массовых опросов (см. Кузьминский, Михайловская и Мазаев, 1994; Егорышев, 1997; Безаев, 1999; Гудков, 2000; Гилинский, 2003; Мазаев, 2004; Новикова, 2005а; Грязнова, 2006 и др.).

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

В заключении, мы рассмотрим некоторые социальные следствия описанного в данном очерке социального положения, которое занимает милиция в нашем обществе. Мы постараемся обозначить эти следствия и для профессиональной группы милиционеров, и для общества в целом.

Начать следует с формулировки основного тезиса, который бы аккумулировал в себе описанные выше условия современного существования российской милиции, а также показывал социальные следствия этих условий для профессиональной группы милиционеров. Этот тезис может звучать следующим образом: **совокупным результатом взаимосвязанных между собой социальных, политических и организационных условий, в которых оказались российские милиционеры сегодня, стала двойная дискриминация милиции и как института, и как профессиональной группы. Природа этой двойной дискриминации проистекает, с одной стороны, из широко распространенного среди россиян негативного отношения к милиции, а с другой стороны, из пренебрежения и невнимания государственной власти к нуждам милиционеров.** Оба вектора дискриминации милиции требуют кратко объяснения и примеров.

### Общественный вектор дискриминации милиции

Помня о юбилейном поводе этого очерка, важно подчеркнуть, что подозрительное и опасливое восприятие милиции в России возникло не сегодня, и во многом имеет исторические основания. О традиционном российском недоверии к правоохранительным органам пишут правозащитники и социологи. Например, Яков Гилинский, указывает, что в России «силовым структурам традиционно приписывалась почти исключительно карательная функция», что сформировало среди населения предпосылки для «устойчивого негативного отношения к людям в милицейской форме» (Гилинский, 2003). Такое отношение, — считают социологи Левада-центра, — обусловлено резко негативным опытом обычного, реального взаимодействия населения с советской правоохранительной системой (Гудков, Дубин и Леонова, 2004: 33).

Связь между историей отечественной милиции и распространенном среди россиян недоверием к сотрудникам МВД мы находим и в оценках участников фокус-групп. Например, одна петербурженка объясняла свое негативное отношение к милиции, пользуясь историческими примерами: «*Милиционеры — это как опричники сегодня. Они наследники большой традиции, ведь у нас в стране многовековой опыт репрессий*» (ж., 45 лет, жительница Петербурга).

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

Зафиксированное в транскриптах фокус-групп отношение граждан к милиции маркирует устойчивый социальный консенсус в отношении «постыдных свойств», отличающих сотрудников правоохранительных органов. Милиционер, по мнению граждан, «*печально отличается*» от ожидаемого образа. Он не удовлетворяет представлениям наших соотечественников о «*благородной, нелегкой и мужественной профессии*» защитников правопорядка: «*Больше нету детской веры в «дядю Степу». Милиционер превратился в «мента», в «оборотня в погонах»*» (ж., 65 лет, жительница Петербурга). Складываю-

щее негативное отношение к милиции предопределяет и негативный (конфликтный) тип поведения граждан при контактах с сотрудниками милиции. Более 20% опрошенных не считают необходимым подчиниться милиции, если расценивают ее действия как неправильные (Мазаев, 2004: 71-72).

СМИ в значительной степени также являются выразителями общественных стереотипов, в том числе и в отношении милиции. Образы милиционеров, отраженные на страницах газет, в телевизионных передачах и в российских детективных романах, наделяют работников милиции очень нежелательными качествами и эпитетами. Они фигурируют как «беспредельщики», «вымогатели при исполнении», «люди в сером», «красная крыша», «бизнесмены», «скинхеды в погонах» и, наконец, «оборотни в погонах». Последний штамп приклеился к милиционерам намертво: *«Наши руководители поставили нас в такое положение, когда по всем каналам такие вещи про милицию говорят, что форму на улице носить стыдно. Что бы не случилось, во всем виноваты «оборотни в погонах». А если, я, допустил, скажу «оборотни в белых халатах», вы что же лечитесь не пойдете?»* (м., 36 лет, капитан, Ставрополь).

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

### Государственный вектор дискриминации милиции

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

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

В милицмейской среде распространено представление о том, что политическое руководство страны имело сознательное намерение развалить работу органов внутренних дел: *«Если подумать, то властям эффективная, независимая милиция не нужна. Люди, стоящие у руля не заинтересованы в сильной милиции, которая может сама, без приказа сверху начинать дела, в том числе и коррупционные дела... Понимаете?»* (м., 25 лет, лейтенант, Новгород).

Подтверждение «теорий заговора» властей против милиции, рядовые сотрудники находят в опыте повседневного взаимодействия с представителями исполнитель-

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

### Социальная изоляция милиции и некоторые ее последствия для общества

Описав оба вектора дискриминации российской милиции, мы можем перейти к рассмотрению ее социальных следствий. **Первым и самым важным следствием такой двойной дискриминации можно считать социальную изоляцию милиции как института, и возникновение вокруг милиционера зоны социального отчуждения.**

Попадание милиции в зону социального отчуждения имеет серьезные следствия как для российского государства, так и для всего общества, то есть каждого из нас. Первым таким следствием станет **быстрый рост преступности.**

Наверное, не нужно тратить много усилий для доказательства очевидной зависимости эффективности борьбы с преступностью от своевременного получения информации, которую могут предоставить свидетели преступления или сами потерпевшие, то есть граждане. Большинство экспертов сходятся во мнении, что «эффективная борьба с правонарушениями невозможна без поддержки граждан» (Skolnick, Fyfe, 1993: 103). Социальная изоляция милиции, лишая ее поддержки граждан, а значит, создает серьезные препятствия для выполнения милиционерами своих профессиональных задач по охране правопорядка и противодействию преступности.

Приведем пару характерных высказываний из интервью с рядовыми сотрудниками МВД: *«Народ на нас как на прокаженных смотрит... Отказываются быть понятыми, отказываются заявления писать...»* (м., 37 лет, старший сержант, Новгород), или: *«Какое сейчас отношение населения? Поясню на примере. На днях был типичный случай: задержание за нахождение в нетрезвом виде. Я его вежливо под ручки в отделение, он пьяный мне орет: «Лучше дочь-проститутка, чем сын-мент! Такое отношение»* (м., 26 лет, младший лейтенант, Ставрополь), и еще одно: *«Люди нас негативно понимают. Если видят, например, как мы кого-то задерживаем, что мы кого-то скручиваем, сразу начинают кричать. Они же не знают всей истории, что этот человек уже и посясть успел и милиционера послать, они видят только что мы к нему насилие применяем и тут же: «Что вы с ним делаете? Садисты! Фашисты!»* (м., 33 года, старший сержант, Петербург).

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

Материалы нашего и множества других исследований милиции (Егорышев, 1997; Гудков, 2000, Шепелева, 2005; Колесникова, 2006; Милиция в комментариях... 2005, и др.) говорят о том, что в России необходимый для эффективной борьбы с преступностью климат доверия между обществом и правоохранителями фактически отсутствует. По результатам массовых опросов Левада-центра 59% милиционеров соглашались с тем, что жители тех городов, где они служат, относятся к ним по большей части с опасением (Гудков, Дубин, 2005: 18). Неэффективность современной милиции, — как подчеркивает Новикова, — является закономерным результатом предательства с ее стороны интересов обычного человека. В конечном счете, существование такой милиции становится бесполезным: граждане остаются незащищенными (Новикова, 2005: 74).

Поэтому граждане все чаще отказываются сотрудничать с милицией, предпочитая решать возникающие у них проблемы безопасности самостоятельно. В результате в стране постепенно формируется устойчивые поведенческие модели, когда *«кто сильнее, то и прав... то есть фактический беспредел с правовой точки зрения»* (м., 38 лет, майор, Новгород). Особенно быстро такие модели обеспечения личной безопасности и достижения «справедливости» распространяются среди молодежи (Новикова, 2006b). По результатам опросов общественного мнения в 2005 году 57% опрошенных считает, что милиция не справляется со своими задачами (Новикова, 2005: 72), значит ли это, что скоро задачи обеспечения собственной безопасности граждане возьмут на себя?

Если это произойдет, скоро мы сможем стать свидетелями проявления второго социально значимого следствия изолированности милиции от общества. Его можно определить как **массовый рост правового нигилизма и деградацию общественных представлений о законности**.

Уже сейчас можно видеть первые признаки разрушения правового поля в России. По данным НИИ МВД, около 60% жертв даже тяжких преступлений предпочитают не иметь дело с милицией, но предпринимать самостоятельные действия по установлению и восстановлению справедливости (Гудков, 2000: 37). То есть население постепенно начинает возвращать когда-то делегированное милиции право или обязанность по поддержанию правопорядка, а значит и право на легализованное насилие.

Третьим следствием социальной изоляции милиции станет **замыкание милиционеров в неподконтрольную ни обществу, ни государству профессиональную группу, наделенную к тому же правом легитимного насилия**. Можно с уверенностью утверждать, что канун 90 летнего юбилея отмечен для большинства рядовых сотрудников милиции состоянием социальной изоляции и внутренней неопределенности, недостаточности своей компетенции и ограниченности ресурсов, результатом чего становится непреходящее ощущение двусмысленности своей социальной роли. Для масс российских милиционеров сегодня характерна утрата ощущения себя защитниками государственных и общественных интересов.

По определению, содержащемуся в статье №1 Закона о милиции, «милиция — система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать... интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств» (ст. 1, Закон о милиции, 2000). Однако уже в 2005 году, как указывает Асмик Новикова, авторитет непосредственного начальства рядовым сотрудникам видится более значимым, нежели абстрактный закон, не пользующийся уважением (Новикова, 2006a).

Недофинансирование, постоянное увеличение функций и структурные перестройки создали критическую массу негативных настроений в рядах сотрудников милиции. И ответом на такую политику стала коммерциализация правоохранительных органов, игнорирование ими запрета со стороны государства занятия любыми видами подработок (Колесникова, 2006: 73-74).

Таким образом, представления самих милиционеров о функциях и, соответственно, статусе милиции в обществе сегодня подверглись существенной эрозии. Двойная дискриминация милиции, а как ее следствие — социальная изоляция и маргинализация фигуры милиционера в российском обществе, толкают огромное количество «стражей порядка» к прямому нарушению своего профессионального долга: выбирая между деятельностью по защите «интересов общества и государства» и обеспечением личного благосостояния, дискриминируемый и обществом и государством российский милиционер выберет «личное благосостояние».

Данные нашего исследования говорят о том, что в профессиональной группе милиционеров укоренилось представление о том, что милиция сегодня *«просто крыша»*, что *«милиционер по мере своих возможностей торгует разного рода услугами»*<sup>28</sup> (м., 35 лет, младший лейтенант, Ставрополь). Один из жителей Петербурга, бывший сотрудник милиции рассказал, что: *«практически в любом районе Петербурга каждый милиционер называет с десяток кафе и магазинов, принадлежащих руководству РУВД. А те, кто пока не дорос до создания собственного дела, пытаются заработать начальный капитал: кто-то приторговывает наркотиками, кто-то вымогает взятки у задержанных, кто-то обирает пьяных»* (м., 29 лет). Более 80% опрошенных, центром «Демос» сотрудников милиции имеют внеслужбные связи, доходы и приработки (Новикова, 2006a). Отсюда крайнее размытое сознание законности.

Четвертым следствием социальной изоляции милиции, явившейся следствием описанной выше двойной ее дискриминации, можно считать **фактическое разложение института охраны общественного порядка**, в результате чего правоохранительные органы, по точному замечанию Леонида Косалса, превратились в частную, корпоративную или клановую полицию (Косалс, 2005).

Завершая этот юбилейный очерк по социологии милиции, нам приходится констатировать, что современное положение человека в милицейских погонах и место, которое сейчас занимает профессиональная группа милиционеров в российском обществе лишено какого-либо социального уважения и престижа. Профессиональная группа сотрудников милиции стремительно маргинализируется под воздействием внутри- и внешне институциональных факторов. В результате рядовой милиционер становится жертвой двойной дискриминации, превращаясь и для общества, и для властей в лишенного всякого уважения, социально изолированного «изгоя».

Социальные следствия описанной нами маргинализации милиции оказывают критическое воздействие на направление развития российского общества и формы политического устройства РФ. В перспективе они могут привести к замыканию милиционеров в закрытое профессиональное сообщество, неподконтрольное ни государству, ни обществу, и решающее задачи преимущественно своего собственного обогащения, что, в итоге, породит стремительный рост преступности, сопровождающийся массовым правовым нигилизмом и деградацией общественных представлений о законности.

28 Один из респондентов Вадима Волкова, входивший в ОПГ в Новосибирске, рассказывал, что *«в конце 90-х чисто криминальные «крыши» были постепенно вытеснены из сферы легального бизнеса неофициальной милицейской охраной»* (Волков, 2002: 245).

## Литература

- Артемьев А.М., Хазов Е.Н. (2003). Роль правовой культуры и правосознания в деятельности сотрудников милиции. в: Закон и право: 5, 43-46.
- Безаев М.И. (1999). Общественное мнение о криминогенной обстановке и деятельности органов внутренних дел// Социологические исследования: 12, 100-105.
- Волков В. (2002). Силовое предпринимательство. Москва, СПб: Летний сад.
- Гишинский Я. (2003). Полиция и население: кто для кого?// Отечественные записки: 2. в: <http://magazines.russ.ru/oz/2003/2/glinsk-pr.html>
- Грязнова О. (2005). Место правоохранительных органов в структуре социальных отношений. в: Индекс произвола правоохранительных органов. Оценки социологов и комментарии правозащитников. Москва: Общественный вердикт, с. 34-58.
- Гудков Л. (2000). Отношение к правовым институтам в России. в: Мониторинг общественного мнения: 3 (47), с. 30-39.
- Гудков Л., Дубин Б., Леонова А. (2004). Милицейское насилие и проблема «полицейского государства». в: Вестник общественного мнения: 4 (72), с. 31-47.
- Гудков Л., Дубин Б. (2005). Приватизация полиции. в: Индекс произвола правоохранительных органов. Оценки социологов и комментарии правозащитников. Москва: Общественный вердикт, с. 11- 33.
- Дубин Б. (2005). Современная милиция. В зоне отчуждения. в: Информационно-аналитический бюллетень фонда «Общественный вердикт»: 2 (3), с. 14-15.
- Егорышев С.В. (1997). Органы внутренних дел Башкортостана в оценках населения// Социологические исследования: 8, 78-87.
- Закон о милиции. Положение о службе в органах внутренних дел. (2000). Москва: Издательство «Приор».
- Ильичев Г. (2005). Ко взаимному уничтожению: граждане и милиция отказывают в доверии друг другу. в: Информационно-аналитический бюллетень фонда «Общественный вердикт»: 2 (3), с. 12-13.
- Каляпин И.А., Шепелёва О.С., Карпов П.Е. (2004). Пытки. Преступления без наказания. Нижний Новгород: Комитет против пыток.
- Каблова Н.А., Чиков П.В. (2004). Пытки в Татарстане. Масштаб. Факты. Казань: ПЦК.
- Клямкин И., Тимофеев Л. (2000). Теневая Россия: экономико-социологическое исследование. Москва: РГГУ.
- Колесникова О.А. (2006). Трансформация правоохранительных органов в России: социально-политические последствия. Социологические исследования: 2, 69-76.
- Колесникова О.А., Косалс Л.Я. и Рывкина Р.В. (2004). Коммерциализация служебной деятельности работников милиции. в: Социологические исследования: 3, 73-83.
- Колесникова О., Косалс Л., Рывкина Р., Симагин Ю. (2002). Экономическая активность работников правоохранительных органов постсоветской России: виды, масштабы и влияние на общество (на примере милиции). Научный доклад. Москва.
- Косалс Л. Я. (2005). Дисфункциональные рынки в условиях российской трансформации (на примере рынка милицейских услуг). Москва: ГУВШЭ.
- Кузминский Е., Михайловская И., Мазаев Ю. (1994). Преступность: что мы знаем о ней. Милиция: что мы думаем о ней. Москва: изд-во ИНТУ.
- Мазаев Ю.Н. (2004). Роль СМИ в формировании общественного мнения о милиции. в: Социологические исследования: 2, 106-114.
- Невирко Д.Д., Шинкевич В.Е., Горбач Н.А. (2006). Деятельность милиции в зеркале общественного мнения. в: Социологические исследования: 2, 76-84.
- Новикова А. (2004). Преобразование правоохранения — технический вопрос социального лоббизма? В продолжение лекции Леонида Косалса. см.: <http://www.demos-center.ru/projects/texts/1118396988>
- Новикова А. (2005а). Общество и современная милиция. В ожидании перемен. в: Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола. Москва: Демос, с. 69-81.
- Новикова А. (2005б). Портреты рядовых милиционеров в современной правоохранительной системе». в: Неприкосновенный запас: 42, см.: <http://www.nz-online.ru/print.phtml?aid=35011502>
- Новикова А.Э. (2006а). Актуальные проблемы правоохранительных органов с точки зрения внутренних экспертов (материалы кабинетного исследования). см.: <http://www.demos-center.ru/projects/52FB039/52FB2A9/1112012251>
- Новикова А. (2006б). Молодежь и правоохранительные органы — проблема доверия. Исследовательский отчет. (2006) / Фонд «Общественный вердикт». см. <http://www.publicverdict.org/ru/articles/research/10080207.html>
- Новикова А., Шепелева О. (2005). Принципы и направления реформирования органов внутренних дел/ Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола. Москва: Демос, с. 82-95.
- Отношение к милиции среди жителей крупных городов. Результаты количественного исследования. (2004). см.: [http://www.publicverdict.org/ru/articles/research/otnoshenie\\_police\\_city.html](http://www.publicverdict.org/ru/articles/research/otnoshenie_police_city.html)
- Паперный В. (2006). Культура Два. Москва: НЛО.
- Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола. (2005). Москва: Демос.
- Сажин И. (2005). Индекс произвола правоохранительных органов в 2005 году в регионах Северо-западного федерального округа. в: Индекс произвола правоохранительных органов. Оценки социологов и комментарии правозащитников. Москва: Общественный вердикт, с.71-79.
- Сатаров Г.А. (2002). Тепло душевных отношений: кое-что о коррупции // Общественные науки и современность: 6. см.: <http://www.demos-center.ru/projects/52FB039/5D5C603/1141482958>
- Среднегодовая численность занятых по отраслям экономики и формам собственности за 2000 г. (2001). Москва: Госкомстат РФ.
- Цветкова Н. (2005). Планы по реформированию правоохранительных органов в России: факты, мнения, позиции/ Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола. Москва: Демос, с. 95-140.
- Черкасов Р. В. (2006). СМИ и общественное мнение о милиции. в: Социологические исследования: 4, 85-88.
- Чипков, П.В., Колбасин Д.А. (ред.). (2004). Закон и его жертвы. Хроника антипроизвола. Казань: правозащитный центр города Казани.
- Шепелева О. (2005). Правоохранительные органы — населению: чего граждане ждут и не могут получить от милиции. в: Неприкосновенный запас: 42, см.: <http://www.nz-online.ru/index.phtml?aid=35011504>
- Шепелева О., Новикова А. (2005). Основные проблемы российской милиции. в: Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола. Москва: Демос, с. 51-68.
- Шубин А. (2007). СССР в апогее: как мы жили. в: Неприкосновенный запас: 2 (52): 13-35.
- Щедрина О. В. (2005). Возможности использования принципов мультикультурализма в практике поддержания правопорядка в полиэтничных городах. Диссертация. Москва. — 173 с.
- Халиуллина Л.И. (2005). Спрос на правонарушения и практика контроля за соблюдением правил дорожного движения. в: Экономическая социология: 1 (6), 69-77.
- Newman G. (Ed) (1999). Global Report on Crime and Justice. Oxford: Oxford University Press.
- Skolnick J. H., Fyfe J. (1993). Above the Law: Police and the Excessive Use of Force. New York: Free Press.