

DOI: 10.17803/1729-5920.2023.195.2.145-157

С. А. Тимко*

Результаты реформы полиции: взгляд «изнутри»

Аннотация. В статье представлены результаты исследования наиболее важных изменений в деятельности ОВД (полиции) после реформы 2011 г. Характеризуется успешность реализации принципов открытости и публичности деятельности полиции, построения доверительных отношений полиции и общества, улучшение имиджа ОВД, отмечается интенсификация информационно-пропагандистской работы. Анализируется мнение полицейских о распространенности неправомерного и противоправного поведения среди сотрудников. Отмечая тенденцию снижения фактов такого поведения, среди ее детерминант автор называет более активное выявление нарушений служебной дисциплины и правонарушений. В качестве важного преимущества современной деятельности полиции рассматривается внедрение и развитие электронного документооборота, совершенствование нормативной правовой базы, ужесточение контроля за расходованием бюджетных средств. Положительной тенденцией признается и повышение уровня образования сотрудников полиции, однако активное внедрение дистанционной формы обучения существенно снижает его качество. Удовлетворительной остается система медицинского и пенсионного обеспечения сотрудников органов внутренних дел. В числе основных проблем, снижающих эффективность профессиональной деятельности полицейских, называются излишний документооборот, несовершенство законодательства, слабая материально-техническая база, плохое взаимодействие подразделений и служб между собой, недостаточная численность сотрудников и их большая загруженность. Последнее, по мнению сотрудников органов внутренних дел, является наиболее серьезным фактором, находящим свое выражение в несоответствии служебной нагрузки установленным нормам, в выполнении служебных обязанностей в период отпуска, в необоснованном распределении служебных обязанностей. Решение указанных в статье проблем организации и осуществления профессиональной деятельности полицейских необходимо для эффективного противодействия преступности и повышения авторитета полиции в обществе.

Ключевые слова: реформа полиции; преобразования в полиции; недостатки деятельности полиции; эффективность полицейской деятельности; оптимизация полицейской деятельности; противоправное поведение полицейских; служебная нагрузка; профессиональный уровень; документооборот; социальное обеспечение.

Для цитирования: Тимко С. А. Результаты реформы полиции: взгляд «изнутри» // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 2. — С. 145–157. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.195.2.145-157.

The Results of the Police Reform: An «Inside View»

Svetlana A. Timko, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Criminology and Crime Prevention, Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia Komarova pr., d. 7, Omsk, Russia, 644092
satimko@list.ru

Abstract. The paper presents the results of a study of the most important changes in the activities of the Department of Internal Affairs (Police Service) after the 2011 reform. The success of the implementation of the principles of openness and publicity of police activities, building trust between the police and society, improving the image of the Department of Internal Affairs is characterized, the intensification of information and propaganda work is noted. The opinion of police officers on the prevalence of illegal and illegal behavior among

© Тимко С. А., 2023

* Тимко Светлана Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры криминологии и профилактики преступлений Омской академии Министерства внутренних дел Российской Федерации пр. Комарова, д. 7, г. Омск, Россия, 644092
satimko@list.ru

employees is analyzed. Noting the downward trend in the facts of such behavior, among its determinants, the author names more active detection of violations of official discipline and offenses. An important advantage of modern police activity is the introduction and development of electronic document management, improvement of the regulatory framework, tightening control over budget spending. An increase in the level of education of police officers is also recognized as a positive trend, but the active introduction of distance learning significantly reduces its quality. The system of medical and pension provision for employees of internal affairs bodies remains satisfactory. Among the main problems that reduce the effectiveness of the professional activities of police officers are excessive document flow, imperfection of legislation, weak material and technical base, poor interaction of departments and services among themselves, insufficient number of employees and their heavy workload. The latter, according to the employees of the internal affairs bodies, is the most serious factor, which is expressed in the inconsistency of the official load with the established norms, in the performance of official duties during the vacation period, in the unjustified distribution of official duties. The solution of the problems of organizing and carrying out the professional activities of police officers indicated in the paper is necessary for effective crime prevention and increasing the authority of the police in society.

Keywords: police reform; transformations in the police; police activity shortcomings; police activity efficiency; police activity optimization; illegal behavior of police officers; workload; professional level; document management; social security.

Cite as: Timko SA. Rezultaty reformy politzii: vzglyad «iznutri» [The Results of the Police Reform: An «Inside View»]. *Lex russica*. 2023;76(2):145-157. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.195.2.145-157. (In Russ., abstract in Eng.).

Деятельность полиции носит весьма разносторонний характер: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»¹ в ст. 2 закрепил 9 основных направлений деятельности полиции. Это обуславливает разнообразие, сложность внешних и внутренних задач, реализуемых сотрудниками полиции. Большинство этих задач, безусловно, выполняется успешно, на достойном профессиональном уровне. Тем не менее промахов и просчетов, как и в любой другой работе, избежать не удастся. Вывести на качественно новый уровень службу в полиции, минимизировать недостатки службы, поднять авторитет ОВД в обществе была призвана реформа 2011 г. Принятие Закона «О полиции» «...с одной стороны, позволило сделать деятельность сотрудника правоохранительных органов более прозрачной для простого гражданина, а с другой — для самих сотруд-

ников дало четко очерченную систему законодательных координат»². При этом, как справедливо замечает А. Н. Грищенко, «...чем глубже какая-либо реформа (а тем более масштабная, радикальная), тем более отдаленными по времени являются ее результаты...»³. По прошествии более чем десятилетнего периода мы можем оценить успехи и промахи реформы, определяющие проблемные аспекты полицейской деятельности, требующие разрешения. Нужно сказать, что анализ эффективности проведенной реформы, а также рассмотрение возможностей устранения, нейтрализации фактов, явлений, мешающих эффективной работе полицейских, повышению их авторитета в обществе, в научной литературе представлено отрывочно. Преимущественно специалистами исследуются отдельные вопросы взаимодействия с населением⁴.

¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Футо С. Р. К 10-летию Федерального закона «О полиции»: некоторые аспекты истории создания и принятия // Административное право и процесс. 2021. № 5. С. 14.

³ Грищенко А. Н. Правовая политика в области правоохранительной деятельности и функции полиции // Российская юстиция. 2018. № 5. С. 9.

⁴ См., например: Дорошенко О. М., Федорова И. В. К вопросу о взаимодействии полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации по противодействию правонарушениям в области миграционного учета // Миграционное право. 2017. № 4. С. 32–34; Трунцевский Ю. В., Новоселов С. А. Уровень доверия граждан к полиции как показатель итогов проведения реформы в органах внутренних дел Российской Федерации // Российский следователь. 2018. № 2. С. 62–67; Майоров В. И., Севрюгин В. Е. Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества: опыт зарубежных стран и России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 1. С. 95–106; Грищенко А. Н. Указ. соч.

В своем исследовании мы, опираясь на собранный эмпирический материал, проанализировали успешность преобразований, произошедших в органах внутренних дел с 2011 г., и их влияние на качество выполнения служебных обязанностей полицейскими и в целом противодействия преступности. Профессиональная деятельность дала автору возможность общения с сотрудниками территориальных органов внутренних дел, проходящих службу в различных подразделениях, на различных должностях и имеющих различные сроки выслуги⁵. Изучено мнение как рядового состава, так и руководящего. Получены развернутые оценки прохождения службы в полиции, рекомендации по ее совершенствованию.

Нужно упомянуть, что согласно ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶, на сотрудника органов внутренних дел распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁷. Пункт 10 ч. 1 ст. 17 Закона № 79-ФЗ к запретам, связанным с прохождением гражданской службы, относит любые публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности. Это требование практически неукоснительно соблюдается сотрудниками. Однако происходящее «внутри системы», прежде всего после глобальных преобразований 2011 г., по

мнению многих сотрудников ОВД (полиции), требует осмысления и совершенствования. Об этом сотрудники говорят между собой, регулярно публикуют анонимно сообщения в соцсетях⁸. В силу указанного запрета мы не имеем возможности изложить все полученные результаты исследования, представить наиболее категоричные оценки респондентов.

Остановимся на наиболее важных изменениях, произошедших в деятельности ОВД (полиции) после 2011 г.

Одной из существенных отличительных особенностей полицейской деятельности стала новая модель взаимоотношений полиции и общества.

Бесспорно, что эффективное противодействие преступности невозможно без помощи населения (информирование полицейских о подозрительных лицах, участие в следственных действиях в качестве понятых, несение службы по охране общественного порядка, пресечение наблюдаемых противоправных действий и многое другое). При этом готовность граждан прийти на помощь полицейским напрямую зависит от авторитета, имиджа последних. Закономерным стало появление в Федеральном законе «О полиции» таких принципов ее деятельности, как «открытость и публичность» (ст. 8), «общественное доверие и поддержка граждан» (ст. 9), «взаимодействие и сотрудничество» (ст. 10). Эти положения непосредственно направлены на обеспечение открытости, публичности деятельности полиции, построение доверительных отношений полиции и общества. Их реализация сегодня осуществляется достаточно успешно. Возрождаются и активнее проявляют себя общественные формирования, совершенствуется нормативная правовая база, ведется интенсивная работа соответствующими подразделениями ОВД в медиапространстве, развивается предоставление государственных услуг в электрон-

⁵ В 2018–2022 гг. с использованием авторской анкеты были анонимно опрошены 493 и проведена беседа с 48 сотрудниками территориальных органов внутренних дел (уголовного розыска, дежурной части, патрульно-постовой службы полиции, подразделений по делам несовершеннолетних, следователей, дознавателей, участковых уполномоченных полиции), проходящих службу в должностях рядового и начальствующего состава от 1 года до 25 лет.

⁶ СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

⁷ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁸ Яркий пример — сообщества в социальной сети «ВКонтакте»: «Омбудсмен полиции» (на октябрь 2022 г. имело более 420 тыс. подписчиков), «Мы в форме МВД РОСГВАРДИЯ АРМИЯ ВОЕННЫЕ» (более 87 тыс.), «Типичная полиция» (более 96 тыс.), «Следователи/Дознаватели» (более 42 тыс.). Некоторые сообщения и комментарии полицейских наполнены чувствами безысходности, бесправности, неуверенности в будущем, вседозволенности со стороны руководства.

ном виде. 62 % опрошенных сотрудников ОВД утверждают, что работа полиции после 2011 г. стала более открытой, публичной. Столько же указывают на более активное сотрудничество полиции с представителями средств массовой информации, работу на официальных сайтах МВД России и в социальных сетях.

Логично было бы предположить, что работа полиции, основывающаяся на указанных принципах, дает определенные позитивные результаты. Опросы общественного мнения, регулярно проводимые ФГКУ ВНИИ МВД России, ВЦИОМ, Федеральной службой охраны РФ, свидетельствуют о росте доверия полицейским со стороны россиян. В частности, в 2011 г. доверие к правоохранителям выражали 53 % участников опроса⁹, к 2021 г. эта цифра увеличилась до 57 %¹⁰. Только за последние три года (2019–2021 гг.) зафиксировано существенное улучшение по ключевым оценочным показателям: ощущение «защищенности от преступных посягательств» в 2021 г. достигло 52,1 %

(45,7 % в 2019 г.); уровень «доверия ОВД в вопросах защиты личных и имущественных интересов» — 45,4 % (41,9 % в 2019 г.); эффективность деятельности ОВД по защите личных и имущественных интересов — 44,4 % (было 40 %) ¹¹.

Однако, как показал опрос, сами сотрудники ОВД далеки от столь идеалистичной картины. На вопрос «По Вашему мнению, отношение населения к полиции сегодня лучше, чем в 2000–2011 годах к милиции?» были получены весьма неутешительные ответы (см. рис. 1). 69,8 % опрошенных сотрудников ОВД говорят о негативном настрое россиян: по мнению 40,8 % респондентов, оно одинаково негативное как ранее, так и сейчас, а 29 % полагают, что отношение к полиции стало даже хуже, чем до реформ. Почти треть опрошенных полицейских настроены менее пессимистично: 12 % свидетельствуют, что отношение граждан к полиции ранее и сейчас одинаково позитивное; 18,2 % говорят, что оно стало даже лучше.



Рис. 1. Распределение ответов респондентов на вопрос «По Вашему мнению, отношение населения к полиции сегодня лучше, чем в 2000–2011 годах к милиции?» (%)

Следует сказать, что, несмотря на преобладание, по мнению полицейских, негативного отношения к ним граждан, готовность последних оказывать содействие оценивается не столь критично. 26,5 % респондентов отмечают, что, как правило, граждане отказываются помочь полицейским. Со слов 19 %, чаще всего при не-

обходимости оказывают помощь. 52,5 % считают, что выраженной тенденции нет.

Требуют осмысления и некоторые вопросы профессионального образования сотрудников ОВД. Сегодня уделяется большое внимание повышению уровня образования сотрудников полиции путем как получения профильного обра-

⁹ Россияне — о работе органов внутренних дел // URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=1550> (дата обращения: 04.07.2022).

¹⁰ Работа полиции: оценки россиян // URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rabota-policii-obshhestvennaya-ocenka> (дата обращения: 19.07.2022).

¹¹ Российский полицейский — 2021 // URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rossiiskii-policeiskii-2021> ; Оценка деятельности полиции в Российской Федерации в 2021 г. // URL: <https://мвд.рф/publicopinion> (дата обращения: 19.07.2022).

зования (в рамках основных профессиональных образовательных программ), так и регулярного повышения профессионального уровня (в рамках освоения дополнительных профессиональных программ). В 2021 г. Омская академия МВД России выпустила с дипломом о высшем профессиональном образовании по заочной форме обучения 173 слушателя. 517 сотрудников ОВД прошли повышение обучение по дополнительным профессиональным программам, из них 73,9 % — с использованием дистанционных образовательных технологий (в «допандемийном» 2019 г. дистанционно обучались 51,2 % «повышенцев»).

Накануне реформы 10,4 % опрошенных сотрудников ОВД указывали, что не имеют возможности повысить квалификацию¹². Сегодня таковых почти вдвое меньше. Отличительной чертой последних лет является расширение обучения с использованием дистанционных образовательных технологий. Такой подход позволяет ведомству прежде всего существенно экономить финансовые затраты на обучение, эффективно использовать учебные площади, слушателям — совмещать обучение с работой, заниматься в удобное время, учит самостоятельному поиску, усвоению информации. 45 % опрошенных нами сотрудников указали, что приветствуют расширение системы дистанционного обучения (в том числе при повышении квалификации). Основным достоинством этого, по их мнению, является экономия времени, обучение без отрыва от семьи и работы. При этом,

что характерно, более половины (56 %) таких лиц указали, что качество обучения дистанционно уступает очному и даже заочному. Это говорит о том, что цель прохождения образования в дистанционной форме — формальное получение «корочек», а не реальных знаний, умений и навыков.

22 % опрошенных сотрудников ОВД высказались против дистанционного обучения. По их мнению, его слабыми сторонами является отсутствие личного, непосредственного контакта, общения с преподавателями и коллегами, а также сложность самостоятельного освоения некоторого материала, что влечет снижение качества подготовки; серьезным аргументом является и то, что руководители не предоставляют время на обучение.

Повышение квалификации, которое респонденты проходили до нынешнего времени (а оно осуществлялось очно, с полным отрывом от службы), 70 % респондентов вполне устраивает.

Характеризуя работу полиции, нельзя обойти вниманием проблему служебного времени и нагрузки. Она является одной из злободневных для подавляющего большинства сотрудников ОВД. 86 % опрошенных уверены, что их служебная нагрузка не соответствует нормам. 96 % опрошенных из числа сотрудников, профессиональная деятельность которых не носит суточный характер, указали, что рабочий день длится более 8 часов: у 22 % обычно до 10 часов включительно, у 36 % — до 12 часов включительно, у 38 % — более 12 часов (рис. 2).

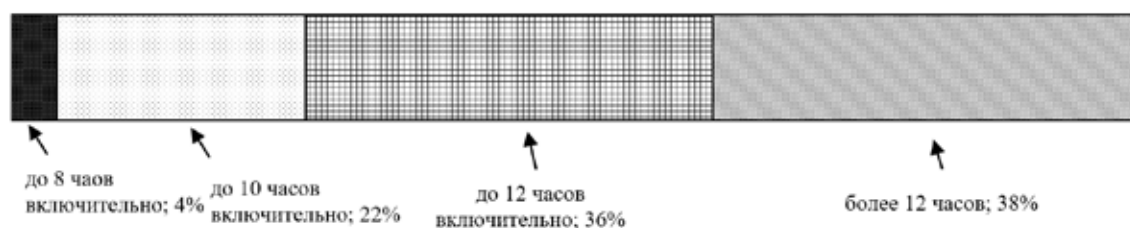


Рис. 2. Распределение ответов на вопрос «Если Ваша работа не носит суточный характер, укажите, сколько часов в среднем длится Ваш рабочий день» (%)

Нет возможности полноценно отдохнуть и находясь в отпуске. Каждый третий сотрудник указывает, что приходится часто выходить на работу в период отпуска, 49 % выходят время

от времени. В общей сложности это 82 % опрошенных.

На вопрос «Предоставляются ли отгулы либо денежные выплаты в случае переработки» от-

¹² Караваяев А. Ф., Антилогова Е. А., Скиданов Л. Н., Зверев В. О. Профессиональная адаптация выпускников вузов МВД как фактор становления сотрудника // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2012. № 2. С. 56.

рицательно ответила половина респондентов; «да, иногда» указали 42 %; всегда — только 8 %. В личных беседах сотрудники добавляли, что в ходе «табелирования» переработки обычно не учитываются.

Привычной и повсеместной практикой является «...необоснованное распределение служебных обязанностей... когда на сотрудника неофициально возлагаются дополнительные поручения, не соответствующие требованиям его должностных инструкций. Лишняя нагрузка, которая нигде не учитывается и, соответственно, не оплачивается...»¹³ (к примеру, участковые уполномоченные в ходе бесед указывают на частые суточные дежурства и выезд на происшествия, произошедшие на территории обслуживания участкового пункта полиции).

Не лучшим образом на качество работы влияет и постоянно растущий документооборот. Количество материалов, отчетов, которые приходится заполнять сотрудникам всех уровней и подразделений, неуклонно увеличивается. К примеру, как справедливо пишут Ю. С. Чичерин и Л. Ю. Коваленко, сотруднику уголовного розыска приходится заниматься ведением документации, которая по своему содержанию дублирует государственную (списки уголовных дел по различным линиям, данные из оперативных сводок по направлениям, сведения о количестве командировок и т.д.) или не предусмотрена нормативными актами (различные

учеты удаленных точек содержания домашних животных, списки гостиниц и т.д.), а также составлением отчетно-справочной документации, не представляющей интерес для оперативно-розыскной деятельности, т.е. бесполезной (отчеты по исполнению зонального контроля и т.д.). В результате этого создается большое количество документов, отражающих однотипные операции или повторно отвечающих на одни и те же вопросы. Иногда по вопросам, которые необходимо решать оперативным путем, путем личного общения, сотруднику уголовного розыска приходится вести дополнительную переписку¹⁴. На увеличение документооборота в полиции за последние 10 лет указали 83 % респондентов¹⁵. Обязанность представить те или иные документы к определенным датам не оставляет возможности на непосредственную работу с людьми, сводя ее к формализму, само качество документов зачастую также оставляет желать лучшего.

В 2011 г. начальник Правового управления ГУВД по г. Москве Л. В. Пантелеева в интервью говорила о том, что «в ближайшей перспективе МВД России планирует осуществить полный переход на электронный документооборот»¹⁶. До настоящего времени реализовать эти планы не удалось. Кроме того, внедрение электронного документооборота иногда приносит обратный результат, поскольку не заменяет, а дублирует бумажный.

¹³ Зверев В. О., Половников О. Г., Соколов А. Б. Конфликтность в профессии следователя // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2017. № 2. С. 28.

¹⁴ Чичерин Ю. С., Коваленко Л. Ю. К вопросу о документообороте в деятельности подразделений уголовного розыска МВД России (на примере УМВД России по Астраханской области) // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2017. Т. 39. С. 2331.

¹⁵ Эта проблема осознается и на уровне министерства. По сведениям Объединенной редакции МВД России, в последние годы сохраняется устойчивая тенденция увеличения документооборота. За 2013–2017 гг. количество официальных документов, зарегистрированных в системе МВД России, увеличилось на 18,3 % (в среднем на 3,7 % в год). В основном прирост документооборота образуется за счет входящих документопотоков (+ 18,8 %, в среднем на 3,8 % в год), в том числе в территориальных органах — на 17,7 % (+ 3,5 % в год). Рост документооборота в территориальных органах МВД России обусловлен увеличением переписки с подчиненными ОВД, с органами, организациями, не входящими в систему МВД России, удельный вес которой составляет приблизительно треть от общего объема. Справедливо отмечается, что на количественную характеристику документооборота сложно повлиять, так как изменение объемов переписки в большинстве случаев обусловлено объективными причинами: требованиями законодательства, интенсификацией переписки с органами государственной власти, местного самоуправления, сторонними организациями и гражданами, активизацией деятельности межведомственных органов. См.: Оптимизация документооборота в системе МВД России // URL: <http://pda.ormvd.ru/pubs/102/optimization-of-workflow-in-the-system-of-the-mia-of-russia/> (дата обращения: 29.05.2019).

¹⁶ Реформа МВД: тенденции и перспективы нормативно-правовых изменений в работе ГУВД по г. Москве [интервью с Л. В. Пантелеевой, начальником Правового управления ГУВД по г. Москве] // СПС «КонсультантПлюс».

С другой стороны, несомненным достоинством преобразований стала возможность обратиться в ОВД посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет: для получения государственной услуги, подачи обращения, заявления. Результаты мониторинга удовлетворенности заявителей качеством государственных услуг, предоставляемых органами внутренних дел Российской Федерации, и обеспечением их доступности очень высокие: согласно данным ГИАЦ МВД России, процент удовлетворенности заявителей качеством предоставления государственных услуг колеблется в пределах 97–100 %. Удовлетворены граждане и реагированием полиции на поданные ими обращения, сообщения, заявления. Но, к сожалению, россияне не в достаточной степени проинформированы о такой возможности обращения в полицию.

В качестве оптимизации работы полиции с помощью электронных средств и для исключения нарушения учетно-регистрационной дисциплины А. П. Алексеева предлагает разместить в отделах полиции, опорных пунктах участковых уполномоченных автоматизированные терминалы по приему обращений граждан и выдаче им талонов-уведомлений¹⁷. Эффект от такого нововведения сомнителен. Во-первых, в подразделениях нет очередей, от которых, возможно, избавил бы подобный аппарат. Во-вторых, через Интернет гражданин обращается в удобное для него время, а здесь он уже его потратил и пришел в отдел полиции. В-третьих, принимая заявление лично от заявителя, сотрудник сможет подсказать, как правильно, полно его заполнить, отразив все важные факты; это ускорит процесс написания заявления, а также облегчит дальнейшую работу с заявлением.

Характеризуя произошедшие в работе полиции изменения, 70 % опрошенных отметили, что в последние годы усложнилась процедура расследования (процедура заключения лица под стражу; проведение и использование результатов оперативно-розыскного мероприятия «проверочная закупка»; «дознание усложнилось настолько, что в 2013 г. в уголовном процессе появилась его сокращенная форма»¹⁸ и пр.).

Столь напряженный ритм работы негативно сказывается на морально-психологическом состоянии сотрудников, а также на их профессиональных качествах. Молодые, способные к выполнению служебных обязанностей российские полицейские, увольняются со службы, несколько человек ежемесячно оканчивают жизнь самоубийством.

Несмотря на усложнение условий работы, сотрудники отмечают, что противоправные действия они стали совершать реже, чем их коллеги-милиционеры. Так, например, 40 % свидетельствуют, что нарушений служебной дисциплины среди сотрудников в последнее десятилетие стало меньше. Каждый третий полагает, что ситуация не изменилась, каждый пятый — что нарушений стало больше. Основные причины неправомерных поступков коллег опрошенные сотрудники видят в профессиональной безграмотности, незнании нормативных правовых актов. На втором месте среди предпосылок неправомерных действий — особенности формирования статистической отчетности (сохранившая фактически свое существование «палочная» система). На третьем — личная недисциплинированность, обусловленная особенностями отбора на службу, стрессами и усталостью по причине большого объема работы.

Вряд ли снижение числа неправомерного поведения на службе можно признать следствием принципиального изменения отбора на службу после 2011 г. Мы поинтересовались у сотрудников: «Можно ли утверждать, что после реформы на службу в полицию стали принимать наиболее достойных?» 3/4 ответили, что ситуация существенно не изменилась. Лишь 18 % указали, что «случайных» людей в полиции стало меньше (все они уверены, что нарушений дисциплины среди сотрудников стало существенно меньше). Кадровый голод, вызванный отсутствием желающих проходить службу в полиции, является подтверждением сказанному.

При этом установление фактов неправомерных действий сотрудников сегодня ведется более активно. Этому способствует не только работа соответствующих служб ОВД, прокура-

¹⁷ Алексеева А. П. Перспективы дальнейшего реформирования российских органов внутренних дел и повышение качества работы по борьбе с преступностью // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. № 1. С. 81.

¹⁸ Дикарев И. С. Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 28.

туры, но и всё большее развитие в обществе Интернета, деятельность СМИ, которые подобные факты предадут огласке. 79 % опрошенных отмечают, что после 2011 г. случаев сокрытия преступлений и происшествий среди личного состава стало меньше.

Немало нарушений закона сотрудниками ОВД традиционно относилось к учетно-регистрационной дисциплине. «Палочная» система оценки показателей деятельности ОВД вынуждает должностных лиц, уполномоченных принимать сообщения о преступлениях и осуществлять первичный учет, прибегать к всевозможным уловкам, дабы «бесперспективное» преступление не попало в статистику и не «подпортило» ее¹⁹. Попыткой нейтрализовать такую порочную практику стал приказ МВД России от 31.12.2013 № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации»²⁰. Однако вопрос о качественном изменении системы оценки деятельности полиции поделил респондентов почти пополам. 42 % считают, что она качественно изменилась, став более объективной. 52 % утверждают, что она по своей сути осталась прежней, руководители требуют от подчиненных показателей, ориентируясь на статистические данные прошлого отчетного периода и закрепленные названным приказом показатели ведомственной статистической оценки результатов деятельности ОВД. О продолжении использования руководством «палочной» системы писала, основываясь на результатах эмпирического исследования, Я. В. Веденеева²¹. Как справедливо отметил И. А. Шильников, «заложенное в системе оценки деятельности полиции стремление к “положительным” показателям приводит к тому, что все дополнительные усилия сотрудников ОВД направлены на достижение “хорошей” статистики в ущерб другим, не менее важным направлениям деятельности ОВД»²².

Большое внимание в современном обществе уделяется борьбе с коррупцией, в том числе и в органах внутренних дел. Президент РФ

В. В. Путин регулярно акцентирует на этом внимание, принимая участие в расширенных заседаниях коллегий МВД РФ. Борьба с коррупцией была названа в числе приоритетных направлений и задач деятельности МВД России в 2015, 2016, 2018, 2020–2022 гг. Мы поинтересовались у сотрудников, как, по их мнению, с 2011 г. изменилась коррумпированность полиции. 39 % считают, что коррупционных проявлений среди сотрудников стало меньше. 31 % респондентов полагают, что ситуация не изменилась. 15 % указывают на рост коррупционных проявлений среди коллег. 15 % затруднились с ответом.

Четверть респондентов уверены, что коррупционное поведение не зависит от занимаемой должности, в равной мере распространено среди рядового, младшего начальствующего, среднего начальствующего, старшего начальствующего и высшего начальствующего состава. Однако, по мнению 43 %, коррупция — прерогатива высшего начальствующего состава. Эффективное противодействие этому негативному явлению в полицейской среде должно основываться на более активной работе по выявлению коррупционеров и доведении информации об их наказании до сотрудников, а также повышении правосознания в рамках служебной подготовки.

Залогом успешной работы как каждого сотрудника в отдельности, так и коллектива в целом является не только развитое правосознание, высокий профессиональный уровень, но и возможность достойного отдыха, материального вознаграждения, обеспечивающих в известной мере семейное благополучие, стрессоустойчивость, стремление к работе, удовлетворенность своей работой и желание продолжать службу.

Мнение полицейских об этих сторонах профессиональной деятельности мы также попытались выяснить. О неудовлетворенности режимом рабочего времени мы уже говорили. Еще одной, весьма актуальной для сотрудников является проблема жилищного обеспечения.

¹⁹ Румянцева М. О. Возбуждение уголовного дела: проблемы и перспективы : монография. М. : Юстицинформ, 2019. С. 93.

²⁰ СПС «Гарант».

²¹ Веденеева Я. В. Профессиональные трансформации сотрудников полиции в контексте модернизации правоохранительной системы // Приоритетные направления развития науки и образования. 2015. № 1. С. 160.

²² Шильников И. А. Актуальные проблемы системы оценки деятельности органов МВД России // Российский следователь. 2017. № 19. С. 53–56.

3/4 оценили ее как неудовлетворительную, поскольку «очередь на жилье не движется».

Не столь печальна, но далека от идеальной ситуация с медицинским и пенсионным обеспечением. 63 % опрошенных оценивают удовлетворительно оказание медицинской помощи полицейским. 22 % — неудовлетворительно. Причинами недовольства обычно становятся некомпетентность врачей, отсутствие качественной диагностики, большие очереди.

Об удовлетворительности санаторно-курортного обеспечения говорят 60 % респондентов. 27 % высказались о его неудовлетворительном качестве. Здесь все претензии полицейских в том, что путевки в санатории МВД России, центры восстановительной медицины и реабилитации, даже при неоднократных обращениях, соответствующими службами медико-санитарных частей не выделяются. Некоторые указывают: «Если ты не чеченец, путевку не получить», «Путевки получают отдельные категории сотрудников» и т.п. Ни одного нарекания не было высказано в адрес самих санаториев и центров восстановительной медицины и реабилитации.

Пенсионное обеспечение 59 % считают удовлетворительным, 21 % — хорошим. В целом это 80 %. Весьма достойный показатель. Возможность раннего выхода на пенсию, размер пенсионных выплат традиционно являются одним из аргументов в пользу службы в полиции.

Как можно заметить, широкая система социальных гарантий, привлекавшая на службу в милицию граждан в советское время, отчасти сохранилась и сегодня. Нормы федерального законодательства²³, закрепляющие такие гарантии, в определенной степени реализуются. Возможно, стабилизация экономики в будущем позволит поднять на более высокий уровень медицинское, жилищное, а также денежное и пенсионное обеспечение сотрудников органов внутренних дел, обеспечив таким образом при-

ток кандидатов на службу, а соответственно, и более качественный отбор, заинтересованность в работе и опасение ее потерять.

Неслучайно для повышения эффективности работы полиции сотрудники считают необходимым повысить заработную плату, в полном объеме реализовывать социальные гарантии. Однако более важно, на их взгляд, сегодня увеличить численность личного состава, снизить документооборот, количество проверок, отчетов, а также улучшить материально-техническое обеспечение службы (обеспечение спецсредствами, дополнительной аппаратурой, формой, денежными средствами на обслуживание техники²⁴ и пр.).

Анализируя деятельность полиции, нельзя не упомянуть о предупреждении преступности. В качестве основных направлений деятельности полиции ст. 2 Закона «О полиции» закрепляет предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений. Одной из важнейших форм предупреждения правонарушений является профилактика. Она позволяет упредить преступное деяние, не допустив, таким образом, криминальной деформации личности, сэкономив силы и средства на осуществление уголовно-процессуальной деятельности. Специфика и объем профилактической работы у подразделений ОВД разнятся, однако обязанности по предупреждению (в том числе и профилактике) преступлений закреплены практически за всеми полицейскими²⁵. В процессе опроса сотрудникам ОВД был задан вопрос: «Оцените результативность современной системы профилактики преступлений». Положительных оценок получено весьма немного (см. рис. 3). Ни один опрошенный не оценил результативность профилактики на «отлично». По мнению каждого седьмого, она приносит хороший результат; 2/3 считают, что удовлетворительный; каждый пятый — неудовлетворительный.

²³ Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4595.

²⁴ По словам сотрудников ОВД, приобретать канцелярские принадлежности, бумагу, оргтехнику, производить техническое обслуживание автомобилей, а нередко и заправлять их чаще всего приходится за счет собственных средств.

Показательно, что накануне реформ 76,9 % опрошенных сотрудников ОВД также указывали на низкую заработную плату, 72,8 % — на недостаточное материально-техническое обеспечение профессиональной деятельности. См.: Караваяев А. Ф., Антилогова Е. А., Скиданов Л. Н., Зверев В. О. Указ. соч. С. 56.

²⁵ Наглядно это иллюстрирует приказ МВД России № 19 от 17.01.2006 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» (СПС «КонсультантПлюс»).

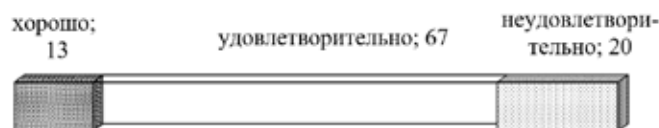


Рис. 3. Распределение ответов респондентов на вопрос «Оцените результативность современной системы профилактики преступлений» (%)

В то же время надо понимать, что эффективность профилактики зависит от многих факторов: правового регулирования, контроля, умения и возможности сотрудников ОВД ее осуществлять и пр.

Несомненной заслугой законодателя является принятие базовых Федеральных законов от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»²⁶, от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»²⁷, от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»²⁸, постановления Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»»²⁹ и ряда других документов. Тем не менее 53 % опрошенных отмечают, что законодательная база профилактики преступлений лишь отчасти соответствует современным потребностям криминологической обстановки, 22 % считают, что вообще не соответствует, и лишь по мнению 13 % — вполне отражает современные реалии в криминогенной и криминальной сферах. В ряде случаев нормативные правовые акты не согласованы между собой, некоторые являются «пробельными», а положения иных носят декларативный характер, не давая возможности их реальной реализации в ходе практической деятельности.

Усугубляет ситуацию и то, что чаще всего полицейским в силу загруженности не удается в должном объеме осуществить профилактику преступлений. 3/4 респондентов свидетельствуют, что некоторая работа по профилактике, конечно, ведется, но ее явно недостаточно, а уже упомянутый приказ МВД России от 31.12.2013 № 1040, «разделяя показатели на «положительные» и «отрицательные», в некоторых слу-

чаях не позволяет обеспечить профилактику, уменьшение и предотвращение преступлений, а в каких-то случаях даже стимулирует их увеличение»³⁰.

Большой потенциал в повышении качества работы полицейских (в том числе профилактической) априори имеет ее научное подкрепление. Приказ МВД России от 18.03.2013 № 150 «Об организации научного обеспечения и применении положительного опыта в органах внутренних дел Российской Федерации»³¹ определяет порядок внедрения достижений науки в оперативно-служебную деятельность ОВД. Опрос показал наличие упущений по этому направлению. Лишь 6 % указали на использование в деятельности по профилактике преступности научных разработок. 57 % респондентов их не используют, каждый третий затруднился с ответом, что тоже может трактоваться в пользу отрицательного ответа. Полагаем, уместным будет предположить, что некоторые «рядовые» сотрудники, работая с той или иной научной продукцией, могут не знать, что используют научные разработки. Еще печальнее обстоит дело с использованием международного опыта. 2/3 его не используют, 1/3 респондентов затруднились с ответом. Ни один не указал на его применение. Справедливости ради здесь необходимо отметить, что применение зарубежного опыта профилактической работы в условиях нашей страны весьма затруднительно, поскольку не подкреплено аналогичной нормативной правовой базой.

В целом противодействию преступности, по мнению полицейских, сегодня мешает целый комплекс законодательных, организационных и прочих проблем. В первую пятерку таковых вошли:

- недостаточная численность сотрудников и их большая загруженность (на это указали 74 % опрошенных);

²⁶ СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

²⁷ СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

²⁸ СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

²⁹ СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2188.

³⁰ Шильников И. А. Указ. соч. С. 55.

³¹ СПС «КонсультантПлюс».

- излишний документооборот (64 %);
- несовершенство законодательства (50 %);
- слабая материально-техническая база (28 %);
- плохое взаимодействие подразделений и служб между собой (21 %)³².

Характерно, что на слабую помощь общественности указали только 7 %, тогда как ранее многие сетовали на недостаточную сознательность населения. Можно предположить, что большинство полицейских считают взаимодействие с населением в борьбе с преступностью не столь важным, рассчитывая преимущественно на свои силы.

Подводя итог, отметим, что к 2011 г. реформа органов внутренних дел стала необходимостью. Принятые меры позволили добиться качественного изменения многих направлений работы полиции. Полиция, как справедливо пишет С. Р. Футо, «...состоялась как ключевой орган правоохраны государства на современном этапе, продолжая каждодневно выполнять поставленные перед ней задачи и реализовывая свои функции»³³. Однако любой деятельности, а реформаторской в особенности, присущи просчеты. Их своевременное выявление и устранение является залогом достижения поставленной цели.

Полученные в ходе опроса полицейских оценки, результаты исследований других специалистов³⁴ свидетельствуют о том, что весьма ощутимые положительные результаты заметны прежде всего во взаимоотношениях с населением: открытость и публичность работы полиции, улучшение имиджа ОВД, привлечение граждан к сотрудничеству, интенсификация информационно-пропагандистской работы. Но и в самой системе можно отметить такие тенденции, как снижение количества фактов неправомерного и противоправного поведения полицейских,

внедрение и развитие электронного документооборота, совершенствование нормативной правовой базы, ужесточение контроля за расходованием бюджетных средств. Принимаемые законы и подзаконные нормативные правовые акты создают качественную основу реализации уголовной политики в сфере противодействия преступности.

В числе первоочередных направлений совершенствования деятельности ОВД следует указать на необходимость увеличения штата полицейских, работающих «на земле», что позволит нивелировать проблему соблюдения должного времени труда и отдыха, норм служебной нагрузки сотрудников ОВД. Важно сократить документооборот, интенсифицировать информационно-пропагандистскую работу для улучшения общественного мнения о деятельности полиции. Сложный, но значимый вопрос — обеспечение необходимого финансирования: как в рамках заявленных социальных гарантий сотрудника ОВД, так и для непосредственной профессиональной деятельности полицейских.

Решение указанных проблем позволит сотрудникам более качественно выполнять свою работу, повысит интерес к службе, привлечет в ряды полицейских большее количество кандидатов, из которых можно будет отобрать наиболее достойных, ведь «какие бы реформы ни проводились, какие бы законы и другие правовые акты ни принимались, в конечном счете ситуацию в обществе определяют практика, реальный опыт, который ежечасно, ежедневно сопоставляет, сравнивает уровень соответствия ожиданий и возможностей их претворения в жизнь»³⁵. Эффективность работы полиции зависит от профессионализма сотрудников, уровня их правосознания, разумного руководства, чуткого и гибкого реагирования на проблемы внутри полицейской системы и в целом в обществе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеева А. П. Перспективы дальнейшего реформирования российских органов внутренних дел и повышение качества работы по борьбе с преступностью // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. — 2014. — № 1. — С. 77–83.

³² Суммарные данные превышают 100 %, т.к. из предложенного перечня ответов респонденты могли выбрать до 3 вариантов.

³³ Футо С. Р. Указ. соч. С. 26.

³⁴ Веденеева Я. В. Указ. соч. С. 163 ; Алексеева А. П. Указ. соч. С. 77–83.

³⁵ Тощенко Ж. Парадоксы и противоречия правового сознания // Безопасность Евразии. 2002. № 3. С. 564.

2. Веденеева Я. В. Профессиональные трансформации сотрудников полиции в контексте модернизации правоохранительной системы // Приоритетные направления развития науки и образования. — 2015. — № 1. — С. 154–164.
3. Грищенко А. Н. Правовая политика в области правоохранительной деятельности и функции полиции // Российская юстиция. — 2018. — № 5. — С. 5–9.
4. Дикарев И. С. Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. — 2016. — № 5. — С. 27–30.
5. Дорошенко О. М., Федорова И. В. К вопросу о взаимодействии полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации по противодействию правонарушениям в области миграционного учета // Миграционное право. — 2017. — № 4. — С. 32–34.
6. Зверев В. О., Половников О. Г., Соколов А. Б. Конфликтность в профессии следователя // Психопедагогика в правоохранительных органах. — 2017. — № 2. — С. 27–32.
7. Караваяев А. Ф., Антилогова Е. А., Скиданов Л. Н., Зверев В. О. Профессиональная адаптация выпускников вузов МВД как фактор становления сотрудника // Психопедагогика в правоохранительных органах. — 2012. — № 2. — С. 53–57.
8. Майоров В. И., Севрюгин В. Е. Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества: опыт зарубежных стран и России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2017. — № 1. — С. 95–106.
9. Румянцева М. О. Возбуждение уголовного дела: проблемы и перспективы : монография. — М. : Юстицинформ, 2019. — 148 с.
10. Тощенко Ж. Парадоксы и противоречия правового сознания // Безопасность Евразии. — 2002. — № 3. — С. 561–575.
11. Трунцевский Ю. В., Новоселов С. А. Уровень доверия граждан к полиции как показатель итогов проведения реформы в органах внутренних дел Российской Федерации // Российский следователь. — 2018. — № 2. — С. 62–67.
12. Футо С. Р. К 10-летию Федерального закона «О полиции»: некоторые аспекты истории создания и принятия // Административное право и процесс. — 2021. — № 5. — С. 14–27.
13. Чичерин Ю. С., Коваленко Л. Ю. К вопросу о документообороте в деятельности подразделений уголовного розыска МВД России (на примере УМВД России по Астраханской области) // Научно-методический электронный журнал «Концепт». — 2017. — Т. 39. — С. 2331–2335.
14. Шильников И. А. Актуальные проблемы системы оценки деятельности органов МВД России // Российский следователь. — 2017. — № 19. — С. 53–56.

Материал поступил в редакцию 15 ноября 2022 г.

REFERENCES

1. Alekseeva AP. Perspektivy dalneyshego reformirovaniya rossiyskikh organov vnutrennikh del i povyshenie kachestva raboty po borbe s prestupnostyu [Prospects for further reform of the Russian internal affairs bodies and improving the quality of work to combat crime]. *Kriminologicheskii zhurnal Baykalskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava* [Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law]. 2014;1:77-83. (In Russ.).
2. Vedeneeva YaV. Professionalnye transformatsii sotrudnikov politsii v kontekste modernizatsii pravookhranitel'noy sistemy [Professional transformations of police officers in the context of modernization of the law enforcement system]. *Prioritetnye napravleniya razvitiya nauki i obrazovaniya* [Priority directions of development of science and education]. 2015;1:154-164. (In Russ.).
3. Grishchenko AN. Pravovaya politika v oblasti pravookhranitel'noy deyatel'nosti i funktsii politsii [Legal policy in the field of law enforcement and police functions]. *Rossiyskaya yustitsiya* [Russian Justitia]. 2018;5:5-16. (In Russ.).
4. Dikarev IS. Spornye voprosy organizatsii dosudebnogo proizvodstva po ugovol'nym delam [Controversial issues of the organization of pre-trial proceedings in criminal cases]. *Rossiyskaya yustitsiya* [Russian Justitia]. 2016;5:27-30. (In Russ.).

5. Doroshenko OM, Fedorova IV. K voprosu o vzaimodeystvii politsii i institutov grazhdanskogo obshchestva v Rossiyskoy Federatsii po protivodeystviyu pravonarusheniyam v oblasti migratsionnogo ucheta [On the issue of interaction between the police and civil society institutions in the Russian Federation to counteract violations in the field of migration registration]. *Migratsionnoe pravo [Migration law]*. 2017;4:32-34. (In Russ.).
6. Zverev VO, Polovnikov OG, Sokolov AB Konfliktnost v professii sledovatelya [Conflict in the investigator's profession]. *Psikhopedagogika v pravookhranitelnykh organakh [Psychopedagogy in law enforcement agencies]*. 2017;2:27-32. (In Russ.).
7. Karavaev AF, Antilogova EA, Skidanov LN, Zverev VO. Professionalnaya adaptatsiya vypusnikov vuzov MVD kak faktor stanovleniya sotrudnika [Professional adaptation of graduates of the Ministry of Internal Affairs universities as a factor of employee formation]. *Psikhopedagogika v pravookhranitelnykh organakh [Psychopedagogy in law enforcement agencies]*. 2012;2:53-57. (In Russ.).
8. Mayorov VI, Sevryugin VE. Protivodeystvie prestupnosti na osnove sovremennykh kontseptsiy vzaimodeystviya politsii i obshchestva: opyt zarubezhnykh stran i Rossii [Countering crime based on modern concepts of police-society interaction: The experience of foreign countries and Russia]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki [Perm University Herald. Juridical Sciences]*. 2017;1:95-106. (In Russ.).
9. Rumyantseva MO. Vozbuzhdenie ugovnogo dela: problemy i perspektivy: monografiya [Initiation of criminal proceedings: problems and prospects. A monograph]. Moscow: Justicinform Publ.; 2019. (In Russ.).
10. Toshchenko Zh. Paradokсы i protivorechiya pravovogo soznaniya [Paradoxes and contradictions of legal consciousness]. *Bezopasnost Evrazii*. 2002;3:561-575. (In Russ.).
11. Truntsevskiy YuV, Novoselov SA. Uroven doveriya grazhdan k politsii kak pokazatel itogov provedeniya reformy v organakh vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii [The level of citizens' trust in the police as an indicator of the results of the reform in the Internal affairs bodies of the Russian Federation]. *Rossiyskiy sledovatel [Russian Investigator]*. 2018;2:62-67. (In Russ.).
12. Futo SR. K 10-letiyu Federalnogo zakona «O politsii»: nekotorye aspekty istorii sozdaniya i prinyatiya [To the 10th anniversary of the Federal Law «On Police»: Some aspects of the history of creation and adoption]. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Procedure]*. 2021;5:14-27. (In Russ.).
13. Chicherin YuS, Kovalenko LYu. K voprosu o dokumentooborote v deyatel'nosti podrazdeleniy ugovnogo rozyska MVD Rossii (na primere UMVD Rossii po strakhanskoй oblasti) [On the issue of document management in the activities of the criminal investigation units of the Ministry of Internal Affairs of Russia (example of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Astrakhan region)]. *Nauchno-metodicheskiy elektronnyy zhurnal «Kontsept» [Scientific and methodological electronic journal «Concept»]*. 2017; 39:2331-2335. (In Russ.).
14. Shinikov IA. Aktualnye problemy sistemy otsenki deyatel'nosti organov MVD Rossii [Current challenges of the system of evaluation of the activities of the Ministry of Internal Affairs of Russia]. *Rossiyskiy sledovatel [Russian Investigator]*. 2017;19:53-56. (In Russ.).