

УДК 316

**Реформа ОВД: модели, проблемы и пути решения:
результаты дискурсивного анализа****Комлев Ю.Ю.**

Доктор социологических наук, профессор,
начальник кафедры философии, политологии, социологии и психологии
Казанского юридического института МВД России

В статье рассматриваются идеально типические модели полицейских организаций (военная, социальная); обобщаются результаты дискурсивного анализа актуальной повестки дня относительно проблем реформирования ОВД по смешанному типу и путей их решения на трех уровнях вербального конструирования.

Ключевые слова: реформа МВД, социальная и военная модель полиции, дискурсивный анализ, нарратив.

Полицейские структуры в развитых странах в настоящее время широко опираются на общественное мнение, активно взаимодействуют с местными сообществами, правозащитниками, СМИ и другими институтами гражданского общества. Полицейские все больше стремятся соответствовать общественным ожиданиям и запросам населения, реализуют различные программы сотрудничества и партнерства в превенции преступности и решении проблем местных сообществ. Работа полиции переориентирована на сервисные функции – главное, оказать помощь человеку, оказавшемуся в беде.

Эти социальные перемены в деятельности полицейских сил – во многом реакция на «кризис наказания», низкую социальную эффективность реактивно-репрессивного социального контроля. Они стали возможны благодаря развитию теории социального контроля в работах П. Сорокина, В. Чемблисса, У. Бонденсона, Ф. Макклиттока, Р. Мартинсона, Д. Гарланда, С. Коэна, Т. Дамма, Д. Пратта и др. Внедрение либеральных идей и положений существенно трансформировало правоприменительную практику, традиционно ориентированную на «закон и порядок». В качестве эффективных мер по преодолению «кризиса наказания» был обоснован переход от борьбы с преступностью к ее противодействию и контролю, от юстиции «возмездной» (retributive justice) к юстиции «восстанавливающей» (restorative justice). Альтернативами карательным мерам стали декриминализация социально неопасных составов преступлений, дифференцированные меры превенции, в частности, в русле общественного исправле-

ния (community correction), развитие неформального социального контроля и улучшение социальных условий. Идеи гуманизации социального контроля нашли отражение в международном праве и национальном уголовном законодательстве стран Запада. Так, например, статья № 3 «Европейской конвенции о защите прав человека» запрещает пытки и бесчеловечное обращение с осужденными, а протокол № 6 к этому соглашению отменяет смертную казнь.

Либерализация, гуманизация социального контроля и уголовного законодательства стали эффективным ответом на вызовы времени при условии укрепления политики, направленной на выравнивание доходов и смягчение бедности, на повышение занятости и благосостояния людей из низшего класса, на обеспечение прав и свобод человека, на создание возможностей для достижения материального успеха законным путем, на укрепление семьи и поддержку других институтов неформального социального контроля и социализации [1, с. 77-83]. В странах, где эффективно элиминируется контраст между богатством и бедностью, нет сверхбогатых и нищих людей, а абсолютное большинство населения относится к зажиточному среднему классу. Либерализация социального контроля в рамках полицейской деятельности быстро приносит свои плоды. Так, в Рейкьявике месяцами пустует городская тюрьма. В Чехии, Швеции, Норвегии, Дании, Словении, где самый низкий коэффициент Джини в Европе (в пределах 0,2 до 0,3), – низкие уровни преступности [2].

В последней четверти XX и на рубеже XXI века в США и государствах Евросоюза в целом состоялись

социально ориентированные реформы полицейских структур. Этот процесс привел к существенной *де-бюрократизации* и *демократизации* полиции как социально-правового института, определенно повысил ее социальную эффективность.

Обобщение результатов полицейских реформ позволяет структурировать две идеально типические модели полицейских организаций: *социальную* и *военную* [3].

Основная миссия социальной полиции сводится к превентивному реагированию на криминальные инциденты для того, чтобы не допустить беспорядки и преступления, решать социальные проблемы, оказывать помощь населению. Основная миссия полиции в рамках военной модели состоит в репрессивно-реактивном реагировании на преступность для обеспечения законности и правопорядка. Принципиальные различия между военной и социальной моделями полицейских организаций можно сгруппировать следующим образом (см. табл. 1).

Таблица 1

ВОЕННАЯ ПОЛИЦИЯ ориентация на	СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИЦИЯ ориентация на
Закон и порядок	Преступления и беспорядки
Реактивный процесс	Превентивный процесс
Общегосударственные интересы	Локальные интересы
Инцидент	Решение социальной проблемы
Ожидания государства	Ожидания общества
Централизацию	Децентрализацию
Юридическую ответственность	Ресоциализацию и реабилитацию
Формальный контроль	Неформальный контроль
Организационное деление (структуру)	Сотрудничество и партнерство
Изъятие информации у членов общества	Предоставление информации членами общества

Подавляющее большинство современных полицейских организаций находится в рамках выделенного континуума (*социальная – военная* модели), включая элементы того и другого подхода, нередко приобретая смешанную форму. *Социальная* модель – прерогатива стран с устойчивой демократической традицией в управлении. По *военной* модели, как правило, выстраиваются полицейские силы при тоталитарных или авторитарных политических режимах. В транзитивных странах с переходной экономикой и преобладающими авторитарными управленческими традициями, как правило, конструируются *смешанные* модели.

Влияние девиантологической мысли стало заметным в отечественном законодательстве и практике социального контроля последних лет. Позитивные сдвиги нашли выражение в либерализации контроля над алкоголизмом и наркотизмом еще в советские годы, в принятии в 1991 г. Концепции судебной реформы, во введении в постсоветской России моратория на при-

менение смертной казни, в присоединении страны к Европейской Конвенции по правам человека.

Одним из фундаментальных правовых решений в этом направлении транзита правоохранительной системы стало принятие в 2011 г. Федеральных законов: «О полиции», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». В соответствии с отечественным законодательством, российская полиция определяется как составная часть единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Она предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свободы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Решение указанных или аналогичных задач, как показывает практика развитых демократических стран, эффективно осуществляется полицейскими структурами, выстроенными по различным вариантам *социальной* или *смешанной* модели полиции.

На современном этапе развития российского общества и государства органы внутренних дел реформируются в направлении *смешанной модели* полиции в рамках нового правового поля. Так, ряд элементов социальной модели полиции получили юридическое закрепление в ФЗ «О полиции». Среди них следует выделить такие положения, как:

- полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан;
- общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции;
- федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел проводит постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества;
- результаты указанного мониторинга регулярно доводятся до сведения государственных и муниципальных органов, граждан через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет;
- граждане, общественные объединения и организации имеют право в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать достоверную информацию о деятельности полиции, а также получать от полиции информацию, непосредственно затрагивающую их права;
- полиция регулярно информирует государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, а также путем отчетов должностных лиц (не реже одного раза в год) перед законодательными

ми (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами.

Российская полиция по новому законодательству должна служить обществу, оказывая помощь и поддержку людям, ставшим жертвами преступлений. Вместе с тем в структуре полиции сохранены и развиты базовые элементы военной модели, поскольку на практике не удается от них отказаться. ОВД – структуры принуждения к исполнению законов, по привлечению виновных к ответственности, нередко с применением силы, спецсредств или оружия. Полицейское реагирование на многие криминальные инциденты в современном мире (организованная преступность, терроризм, бандитизм, массовые беспорядки) невозможно без применения репрессивных мер силового воздействия.

Реформы в МВД были ориентированы на деюрократизацию организационных структур, оптимизацию функций и численности полицейских сил, изменение критериев оценки деятельности ОВД, укрепление связи с территориальными сообществами, СМИ и общественными организациями, информационную открытость и другие, социально ориентированные меры. Приказом министра внутренних дел РФ № 1310 от 26.12.2011 г. «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» определен новый подход к оценке деятельности полиции. В нем регламентирован максимальный отход от «валовых» показателей, из-за которых прежде эффективность работы ОВД зачастую оценивалась по пресловутой «палочной» системе, существенно сокращено (до 20) общее число ведомственных отчетных показателей, состоялся отказ от принципа сравнения показателей с «аналогичным периодом прошлого года», общая оценка работы ОВД будет определяться и на основе независимого изучения общественного мнения.

В ходе реформ образовательная система МВД сделала большой шаг в направлении фундаментализации и, одновременно, специализации и практической ориентации образования полицейских кадров. Вместе с тем из стен полицейских вузов по-прежнему выходят специалисты, сориентированные на приоритет репрессивных мер противодействия преступности, практики с обвинительным уклоном. В образовательный процесс широко вовлекаются специалисты из территориальных ОВД, прокурорские работники, но нет адвокатов и правозащитников; в учебных планах и программах недостаточно внимания уделяется преподаванию дисциплин, связанных с проблематикой девиантологии, конфликтов, психологии общения, социальной работы, этики юридической деятельности, формальной логики.

Таким образом, после вступления в силу ФЗ «О полиции», структурно-функциональных преобразо-

ваний, переаттестации кадров в деятельности территориальных ОВД все еще осталось немало проблем. Так, в силу инерции традиционной борьбы с преступностью в территориальных органах полиции по-прежнему стремятся поддерживать статистику высоких показателей раскрываемости и другие статистические индексы, что воспроизводит «палочную систему» оценки труда полицейских коллективов.

Работа на показатели и «показуха» на местах, бесконечные усиленные режимы несения службы, бдение в кабинетах, отмена выходных, отпусков без существенных компенсаций – все это создавало и создает непомерные психологические нагрузки на персонал, работающий «на земле». Территориальные ОВД многие годы покидали и покидают нравственно и профессионально подготовленные кадры, молодые специалисты. Неслучайно, в гонке за показателями растет число нарушений дисциплины и законности среди личного состава. Акты насилия и беззакония со стороны полицейских фиксируются правозащитниками по всей стране. Так, в 2011 г. только в МВД по РТ зафиксировано 1408 дисциплинарных нарушений (в 2010 г. – 1372).

В марте 2012 г. в отделе полиции «Дальний» г. Казани произошло ЧП. Сотрудниками казанской полиции, в результате фальсификации, был задержан неоднократно судимый С.Назаров, к которому были применены пытки, в результате чего задержанный скончался. Жестокое, циничное поведение сотрудников полиции вызвало широкий общественный резонанс не только в Татарстане, но и по стране в целом. Происшествие в ОП «Дальний» получило известность как «новый казанский феномен». Активное обсуждение проблем реформирования ОВД вошло в повестку дня СМИ, интернет-сообщества, в профессиональную среду.

На кафедре философии, политологии, социологии и психологии Казанского юридического института МВД России был предпринят выборочный дискурсивный анализ актуальных публичных нарративов руководителей традиционных конфессий (Патриарха Московского и Всея Руси Кирилла; Муфтия, председателя Совета муфтиев России Равиля Гайнутдина; Раввина, председателя исполкома КЕРООР З.Л. Когана), руководства МВД России (министра Н.Г. Нургалева), депутатов ГД и СФ ФС (Н.Д. Ковалева, А.А. Чекалина), выдающихся деятелей театра и кино (Ю.М. Соломина, В.С. Ланового), ученых и правозащитников (Г.М. Резника, А.Г. Кучерены, В.П. Лукина, О.Н. Костиной), которые были сделаны в ходе 6-часового «Круглого стола» в МУ МВД России на тему «Духовность, нравственность, закон» 28 марта 2012 г. Кроме того, автором обработаны нарративы, высказанные участниками онлайн-конференции (казанскими профессорами С.В. Петрушиным и Ю.Ю. Комлевым) в Татмедиа, продолжительностью 40 минут на тему «ЧП в Дальнем: взгляд психолога»

26 марта с.г. а также оперативниками-слушателями ФЗО КЮИ МВД России, которые были сделаны в ходе фокус-групповой дискуссии 5 апреля 2012 г. по поводу «нового казанского феномена».

Цель анализа состояла в том, чтобы выяснить и структурировать поле представлений о том, как конструируются духовными лидерами, руководством МВД и другими официальными лицами (депутатами), правозащитниками и учеными, а также работниками территориальных подразделений полиции проблемы реформируемой системы ОВД, их причины и пути решения. В качестве «единицы» речи в текстовом анализе были выбраны несколько ключевых предложений и фраз, извлеченных из нарратива.

Обобщение полученных результатов дискурсивного анализа позволяет сделать следующие выводы и обобщения:

- Представители духовенства конструируют проблемы реформируемых ОВД в контексте нравственного кризиса и «необъявленной войны» с обществом тех, кто не в ладах с божественными и светскими законами. Низкая нравственная подготовка полицейских – угроза обществу и государству, поскольку полиция как институт власти несет колоссальную нравственную ответственность за безопасность людей, обеспечивая им защиту и справедливость. Для повышения иммунитета полицейских к «социальным болезням» духовными лицами предлагается «правильная методология» реформ (усилить влияние традиционных конфессий и религиозных ценностей; обеспечить «нравственный консенсус», используя духовные традиции народа, религиозное и духовное образование; присягать «перед символами веры», навалиться «всем миром» (мыслящей частью общества) с помощью церкви, литературы, театра, кино, семейного воспитания).

- Деятели культуры определяют проблемы ОВД в общем социокультурном контексте как «реформы человеческой души» в терминах воспитания, патриотизма, образования, культурных ценностей. С их точки зрения, необходимо «всем вместе» сосредоточиться на «воспитании с детства» на патриотических ценностях, ограничить авангардизм на театральных подмостках и «пустоту кинематографа», «вернуть людям культуру и образование», историческую память.

- Руководство МВД и представители депутатского корпуса ГД, СФ (бывшие руководители правоохранительных органов) конструируют проблемы ОВД в терминах утраты частью сотрудников полиции духовных ориентиров вследствие аномии («разрушены старые каноны», нет личного позитивного примера руководителей полиции); транзитивного характера полицейских реформ; «дефицита командирского контроля»; оттока кадров и разрушения профессионального ядра. Этой группой акторов конструирования предлагается постепенно формировать кадровый корпус и кадровый резерв ОВД, в том числе за счет лиц, отслуживших срочную службу в армии;

воспитывать нравственные качества у полицейских; профилактировать профдеформацию, используя психологов; восстановить и развить наставничество; пересмотреть систему несения службы; добиться участия граждан в охране общественного порядка, повысить роль начальников, в том числе по вопросам взаимодействия с населением; развить системы технического контроля; привлечь ветеранов для служебной подготовки, ввести спецкурс в образовательных учреждениях МВД по кадровой работе; сделать МВД «территорией сухого закона».

- Учеными, общественными деятелями и правозащитниками проблематика ОВД конструируется скорее не как феномен «нравственной дезориентации» полицейских («не дух побуждает – все определяет повышение зарплаты»), а как комплекс системных, управленческих проблем. В этой среде дискурс носит более критический характер, основные положения которого состоят в том, что реформа МВД ведется «без идеологии и приоритетов», пропускная способность полиции по раскрываемости преступлений ограничена, но «не ушли палки», «двойные стандарты» как социальные нормы, отсюда – применение насилия в ОВД «носит массовый характер»; в обществе и полиции нет уважения к личности в силу «нехорошего социального наследия» («репрессивный характер правоприменения»); «общественная ситуация в стране» определяется как «плохая»; нет воспитания молодых сотрудников и непосредственного общения руководителя с подчиненными; внутриведомственный контроль за полицией неэффективен, а внешний контроль носит декоративный характер, в территориальных ОВД быстро наступает «профессиональное выгорание», а полицейские не умеют защитить себя от стрессов и противостоять негативному влиянию ситуаций, связанных с нарушениями законности; в ходе реформ совершены управленческие ошибки (сокращены сотрудники кадрового аппарата в территориальных ОВД); образ полиции не имеет социальной ориентации. Ученые, общественные деятели и правозащитники предлагают следующий образ действий: выработать государственную концепцию по противодействию преступности и «на системные вызовы отвечать системно»; идеология реформ ОВД может быть выражена формулой: «служба народу – служу закону», а не наоборот; отказаться от борьбы, войны с преступностью, от «пресловутой палочной системы» (идеальной система быть не может, но «пристойной может стать вполне за несколько лет»), обеспечить права и интересы людей, а также равенство всех перед законом и судом (государство должно сделать все, чтобы «идея нарушения закона была исключена»); в кадрах ОВД должна быть создана ситуация, «когда человеку в погонах есть что терять, тогда ситуация улучшится» (полицейский должен знать, что «если он честно служит, то у него есть будущее»); обеспечить гражданский контроль за полицией; полиции

необходимо активно работать со своей общественностью, в рамках которой целевой аудиторией МВД являются заявители, потерпевшие от преступников (сконцентрировать полицию на помощи пострадавшим, а не на репрессивных функциях); формировать гранты для стимулирования тех, кто сотрудничает с полицией; снизить риск профессионального выгорания (необходимо применять научные способы профилактики этого явления на уровне отбора и психологического сопровождения личного состава, саморегуляции); формировать общественное мнение в динамичном диалоге информационных служб ОВД и СМИ, открыто и публично реагировать на инциденты в полиции; избавляться от недостойных сотрудников и широко тематизировать позитивные примеры в полицейской работе как службе спасения; развивать кадровую функцию, институт воспитателей, службу психологической помощи («молодым сотрудникам нужно помочь, дать ориентиры»); изменить моральную атмосферу и систему социальных норм в территориальных ОВД; необходимо повторно провести переаттестацию личного состава в некоторых регионах и повернуть полицейского к человеку, а руководство ОВД – к самому полицейскому.

- Оперативными работниками территориальных подразделений полиции проблемы реформы ОВД конструируются, прежде всего, как проблемы низового звена управления («плохое управление в ОВД в результате «палочной системы» и показухи; «руководство постоянно оказывает психологическое давление на сотрудников в гонке за «палками»»; «в этой ситуации нормой стало нарушение законности»; «виновато руководство – та система, в которой начальник всегда прав, а когда возникают проблемы, – он не причем»; в ОВД распространена коррупция – при назначении на руководящую должность действует блатной принцип «на должность выдвигается богатенького папы сынок», при этом «многих квалифицированных, но неугодных сотрудников увольняют»; «отсутствие контроля на местах за личным составом». Кроме того, ряд сотрудников обращают внимание на деградацию личности сотрудников, работающих «на земле» («виноваты сами сотрудники, отсутствие воспитания, крушение старых принципов, нет авторитетных, опытных сотрудников-наставников, ненормальные режим работы и атмосфера в коллективе»). Оперативники, как группа акторов конструирования, выдвигают сле-

дующие варианты решения проблем ОВД: «реформа МВД – правильный шаг, но она проведена формально, а должна проходить не за один год, а за 3-5 лет»; «нужно менять руководящее звено – оно деформировано на старых принципах»; надо отменить «палочную систему» и гонку за показателями раскрываемости – не заставлять сотрудников больше раскрывать, а лучше организовать работу по качественному расследованию с учетом законов, времени, технических средств»; растить кадры полиции: руководству нужно больше обращать «внимание на проблемы рядовых сотрудников – больше пряника, чем кнута, больше разговаривать с людьми на одном уровне»; надо повысить культурный и нравственный уровень работников полиции.

Таким образом, анализ различных дискурсов, выявленных в ходе обсуждения проблем реформируемых ОВД, позволил структурировать поле представлений о том, как они конструируются акторами нарративов на уровне духовных лидеров, деятелей культуры, руководства МВД, представителей Государственной Думы и Совета Федерации, учеными и правозащитниками, практическими работниками и какие пути предлагаются для их решения. Полученный материал позволяет заключить, что транзит органов внутренних дел в социально ориентированном направлении оказался делом достаточно сложным и даже принятие в 2011 г. современного полицейского законодательства можно рассматривать лишь как крупный первый шаг по созданию организационно-правовых предпосылок реформ. Основные события на этом пути будут разворачиваться в ближайшей перспективе. Главный императив реформы ОВД – утверждение более эффективного полицейского менеджмента, ответственного перед обществом, отбор, профессиональная подготовка и нравственное воспитание блюстителей правопорядка.

Литература:

1. Комлев Ю.Ю. Теория рестриктивного социального контроля. – Казань: КЮИ МВД России, 2009. – 154 с.
2. Вознесенская А. Великая Эпоха (The Epoch Times). – URL: <http://www.epochtimes.ru/content/view/61657/83/>
3. Комлев Ю.Ю. Органы внутренних дел и средства массовой информации: от общественной осведомленности к оптимальному взаимодействию. Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2001. – 172 с.

Department of Internal Affairs Reform: Models, Problems, Solution: Results of Discourse Analysis

Yu. Komlev

The Kazan Legal Institute MIA of Russia

The paper deals with ideal typical models of police organizations (military, social). The author summarizes the results of discourse analysis of actual agenda concerning problems of reforming the Department of Internal Affairs according to hybrid type and their solving on three levels of verbal construction.

Key words: reform of the Ministry of Internal Affairs, social and military model of police, diskursivny analysis.