

Михаил Александрович Андреев
(Российский государственный гуманитарный университет, Москва)

**Реформа полиции в России в 2011-2012 гг.:
причины, основные направления, результаты**

Police reform in Russia in 2011-2012: reasons, main directions, results

Key words: militia, police, optimization, recertification, compensation, social guarantees, service discipline

Annotation: The article deals with the initial period of the reform of police authorities in the Russian Federation in 2011-2012. The article presents the causes, course reform, and the first results of the reform – increase of compensation and improvement of social conditions for police officers. At the same time, the author highlights the shortcomings of the first stage of the reform – reduction of staff, decrease of police discipline and reduction of educational institutions in the system of the Ministry of internal Affairs.

Reforma policji w Rosji w latach 2011-2012: przyczyny, podstawowe kierunki, rezultaty

Słowa kluczowe: milicja, policja, weryfikacja funkcjonariuszy, Rosja, wynagrodzenie policjantów, gwarancje socjalne, służby mundurowe, dyscyplina służbowa

Streszczenie: W artykule przeanalizowano pierwszy etap reformowania systemu organów ochrony prawa w Federacji Rosyjskiej, który miał miejsce w latach 2011-2012. Autor przedstawia przyczyny i przebieg reformy a także jej pierwsze rezultaty – podniesienie wynagrodzeń i polepszenie gwarancji socjalnych dla funkcjonariuszy policji. Jednocześnie Autor dostrzega i systematyzuje słabe strony pierwszego etapu reformy – ograniczenie składu etatowego, obniżenie dyscypliny służbowej funkcjonariuszy policji i likwidację instytucji oświatowych w resorcie spraw wewnętrznych.

Вопросом реформирования органов Министерства внутренних дел всерьез занялся еще Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в 2009 году, после нескольких напумевших в средствах массовой информации преступлений, совершенных старшими офицерами милиции. Президентом был принят указ «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», в котором были прописаны следующие контуры будущей реформы – сокращение штатной численности МВД до 1 января 2012 г. на 20%, увеличение оплаты труда сотрудникам милиции, уменьшение количества

учебных заведений системы МВД, пересмотр принципов отбора кандидатов для службы в милиции и ряд других важнейших положений¹.

В дальнейшем, уже в 2010 г. под личным контролем Президента Российской Федерации стал разрабатываться проект новой реформы и нового федерального закона, причем сам Д.А. Медведев выступил 6 августа 2010 г. с предложением переименовать милицию в «полицию», тем самым вернув доверие граждан к профессиональным защитникам правопорядка и общественного спокойствия. История рассмотрения данного законопроекта включало в себя и уникальное общественное онлайн-обсуждение, которое позволило частично исправить и несколько сократить полномочия будущих полицейских, однако поправки все-таки не изменяли ключевых принципов реформирования системы МВД. Федеральный закон достаточно быстро прошел через обсуждения в Государственной Думе Российской Федерации и Совете Федерации Российской Федерации и был принят Президентом 7 февраля 2011 г. Закон вступил в силу уже с 1 марта 2011 г.²

В соответствии с Федеральным Законом «О полиции» была установлена новая предельная численность личного состава органов внутренних дел к 2012 г. – с 1,28 млн. человек она должна была сократиться на 22% до 1 млн. 106 тыс. 472 человек. Параллельно с этим плановым сокращением началась переаттестация штатов МВД сначала в срок до 1 июня 2011 г., затем этот срок был продлен до 1 августа 2011 г. В результате переаттестацию прошли 875,3 тыс. бывших милиционеров, т.е. большая часть штата МВД, и из них в результате переаттестации лишились постов 183 тыс. сотрудников МВД, включая 164 генералов³.

Еще одним важным направлением реформирования стало серьезное изменение полномочий органов полиции, в частности, передача другим ведомствам таких функций, как организация работы медицинских вытрезвителей, розыск должников, конвоирование задержанных и арестантов из следственных изоляторов, административное выдворение нелегальных мигрантов и ряд других функций. Акцент в реформе был сделан на сохранении за органами полиции именно правоохранительных функций, т.е. защиты от преступников и охране общественного порядка, граждан и их собственности⁴. Как отметил пресс-секретарь – заместитель министра внутренних дел С.П. Булавин в одном из официальных выступлений – именно эта смена функций и является

¹ Указ Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» от 24.12.2009 №1468 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12171874/> (дата обращения – 12.09.2017)

² Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 №3 [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/ (дата обращения – 12.09.2017); Предпосылки для реформы: новостная статья ТАСС-ДОСЬЕ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://tass.ru/info/2644901> (дата обращения – 12.09.2017)

³ Предпосылки для реформы: новостная статья ТАСС-ДОСЬЕ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://tass.ru/info/2644901> (дата обращения – 12.09.2017)

⁴ Там же.

стержнем реформы. Фактически это – смена идеологии в работе правоохранителей⁵.

Кроме того, С.П. Булавин отметил и вывод сотрудников полиции из-под двойного подчинения, в котором находились ранее сотрудники милиции (подчиняясь одновременно и региональным властям субъекта Российской Федерации, и своему ведомству в центре). Тем самым произошла существенная централизация и упрощение системы управления полицией, снизилась зависимость полиции от местных властей, было введено центральное финансирование, а не финансирование по остаточному принципу из бюджетов субъектов. Не менее важной причиной для проведения реформы С.П. Булавин назвал необходимость повысить престижность профессии полицейского, восстановить его честное имя и статус в глазах общественности, в том числе и за счет увеличения денежного содержания и обеспечения сотрудников полиции более высокими социальными гарантиями⁶.

В срок до 1 января 2012 г. также была полностью обновлена символика российской милиции и заменена на полицию, а сотрудникам была выделена новая форма и обязательные для ношения нагрудные жетоны с личными номерами⁷.

В дополнение к Федеральному закону «О полиции» в 2011 году были приняты еще два Федеральных закона, расширяющих и конкретизирующих положения первого Закона. Одним из них стал Федеральный Закон №247-ФЗ от 19.07.2011 «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В данном Законе подробно прописывались принципы начисления денежного довольствия сотрудникам органов внутренних дел, категории пособий и других денежных выплат в связи с прохождением службы в органах МВД, отдельно были представлены статьи, конкретизирующие возможности получения сотрудником органов внутренних дел жилья – через единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения или через предоставление жилого помещения в собственность или по договору социального найма из Жилищного фонда Российской Федерации или специализированного жилищного фонда. Еще одним вариантом стала также возможность предоставления денежной компенсации за наем жилых помещений. Кроме того, по Федеральному Закону №247-ФЗ сотрудникам органов внутренних дел также обеспечивались денежные компенсации расходов на оплату коммунальных и иных услуг, медицинское обеспечение и санитарно-курортное лечение, а также меры поддержки членов семей сотрудников, погибших (умерших), пропавших без вести при выполнении служебных обязанностей⁸. Таким

⁵ Некоторые результаты реформирования МВД России обсуждались сегодня на «круглом столе» в Туле: статья на сайте МВД РФ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://мвд.рф/news/item/154079> (дата обращения – 12.09.2017)

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Федеральный Закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Россий-

образом, данный Закон закреплял за сотрудниками полиции достаточно престижный по российским меркам социальный пакет, повышенную заработную плату и широкие возможности для получения (приобретения) своего жилья.

Вторым стал Федеральный Закон №342-ФЗ от 30.11.2011 «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В данном Законе подробно прописывался правовой статус сотрудников органов внутренних дел (права, обязанности, ограничения, запреты), должности, звания и квалификационные требования к должностям. Также в Законе подробно были рассмотрены процедуры поступления на службу в органы внутренних дел, прохождения службы в органах внутренних дел, включая прохождение аттестаций и порядок присвоения званий, а также прекращения службы в органах внутренних дел. Отдельными главами в Законе были рассмотрены такие важнейшие вопросы, как служебная дисциплина в органах внутренних дел, служебное время и время отдыха сотрудников, гарантии социальной защиты сотрудников органов внутренних дел, урегулирование конфликта интересов, формирование кадрового состава органов внутренних дел и их финансирование⁹. В совокупности представленный Закон позволял подробно и точно организовать всю работу органов полиции, включая и такую важнейшую сферу, как кадровая работа в системе МВД¹⁰.

Помимо приведенных выше двух Федеральных Законов в течение первых двух лет было издано 17 указов Президента Российской Федерации, 19 постановлений Правительства Российской Федерации почти 800 ведомственных приказов, посвященных вопросам организации структуры органов внутренних дел, порядка прохождения правоохранительной службы, ее финансирования и т.п.¹¹

21 мая 2012 года вместо проработавшего на своем посту почти десять лет Р.Г. Нургалиева новым министром внутренних дел был назначен начальник ГУВД г. Москвы В.А. Колокольцев¹². Возможно, причиной данной отставки стал и очередное нашумевшее в средствах массовой информации преступление сотрудников полиции¹³, однако в большей степени здесь сыграл целый ряд фак-

ской Федерации» №247-ФЗ от 19.07.2011 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=221367&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.099341021061573#0> (дата обращения – 12.09.2017)

⁹ Федеральный Закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» №342-ФЗ от 30.11.2011 [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122329/ (дата обращения – 12.09.2017)

¹⁰ Защитить человека: Министр внутренних дел РФ Рашид Нургалиев рассказал о реформе полиции: статья в Российской газете [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://rg.ru/2012/03/01/nurgaliev.html> (дата обращения – 12.09.2017)

¹¹ Некоторые результаты реформирования МВД России обсуждались сегодня на «круглом столе» в Туле: статья на сайте МВД РФ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://мвд.рф/news/item/154079> (дата обращения – 12.09.2017)

¹² Биография Владимира Колокольцева: статья «РИА Новости» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ria.ru/spravka/20120521/654481681.html> (дата обращения – 12.09.2017)

¹³ Колокольцев признал провал первого этапа реформы МВД: статья «Ленты.ру» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2012/10/11/kolokoltsev/> (дата

торов. Для многих стало очевидным, что Президент Российской Федерации не вполне доволен общими результатами реформы полиции и требуется новый руководитель и новый этап преобразования данной отрасли.

К 2012 году в среднем заработная плата сотрудников полиции выросла за год-два после реформы в 2 раза, размеры пенсий – в 1,6 раза. Для уволенных в ходе аттестаций сотрудников МВД Российской Федерации ведомство приняло отдельную программу поддержки – «Социальная адаптация сотрудников органов внутренних дел, уволенных в результате организационно-штатных мероприятий, на 2011-2012 годы»¹⁴, однако у автора статьи нет сведений об эффективности данной программы, что скорее свидетельствует о ее низких результатах, чем о ее широком и плодотворном использовании.

Также руководство МВД Российской Федерации в 2012 году отчитывалось, что «в ходе реформирования подразделения материально-технического и хозяйственного обеспечения были сокращены на 55,7%, финансово-экономического – на 29,2%, контрольно-ревизионные – на 22,7%, штабные – на 21,6%». Значительная часть высвободившихся вакансий была передана на «землю», - т.е. в те подразделения, которые непосредственно решают задачи по противодействию преступности. Также, по мнению С.П. Булавина, была оптимизирована и система территориальных органов внутренних дел в целях «максимального приближения отделений к месту проживания граждан»¹⁵.

Однако в средствах массовой информации общественные деятели и депутаты Государственной Думы Российской Федерации приводили совершенно другие сведения относительно сокращений штатного состава органов внутренних дел. В частности, председатель Комитета по безопасности и противодействию коррупции Государственной Думы Российской Федерации А. Е. Хинштейн указал в одном из интервью, что вместо сокращения в основном руководящего и центрального персонала МВД реформа, прежде всего, коснулась «полевых» сотрудников. Депутат привел сведения, что в ходе реформы подразделения по делам несовершеннолетних были сокращены в целом по МВД на 28,9%, строевые подразделения патрульно-постовой службы на 24,6%, вневедомственная охрана – на 22,3%, ГИБДД – на 20,7%, уголовный розыск – на 19,3%. При этом кадровые подразделения сократились на 17,5%, правовые – на 9,8%, штабные – на 21,6%, а штатные оркестры, студии, ансамбли танца решено было оставить¹⁶.

Кроме того, А.Е. Хинштейн также отмечал, что в ходе реформы были ликвидированы 6 из 23 высших учебных заведений системы Министерства внутрен-

обращения – 12.09.2017)

¹⁴ Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации: статья РИА Новости [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html> (дата обращения – 12.09.2017)

¹⁵ Некоторые результаты реформирования МВД России обсуждались сегодня на «круглом столе» в Туле: статья на сайте МВД РФ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://mvd.pf/news/item/154079> (дата обращения – 12.09.2017)

¹⁶ Предпосылки для реформы: новостная статья ТАСС-ДОСЬЕ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://tass.ru/info/2644901> (дата обращения – 12.09.2017)

них дел, а также все специальные школы милиции, что существенно сократило возможности подготовки высококвалифицированных полицейских кадров и нарушило единую систему образовательной подготовки¹⁷.

Интересным также и представляется и мнение председателя Координационного совета Профсоюза сотрудников полиции Москвы М.П. Пашкина, который посчитал данную реформы «антиреформой», «актом насилия над МВД». С его точки зрения в результате аттестации и переаттестации уволили квалифицированных сотрудников, которые хорошо выполняли работу и знали законы, но были не вполне лояльны руководству. Вместо них пришли уже не вполне квалифицированные, но достаточно лояльные руководству сотрудники. Более того, благодаря реформе в систему МВД попали фактически преступники, которые используя свое должностное положение и связи с судебными органами осуществляют не столько правоохранные функции, сколько «высасывают деньги из граждан»¹⁸.

Но критика в средствах массовой информации подтверждалась и конкретными сообщениями от различных органов власти субъектов Российской Федерации. В частности, в январе 2013 г. губернатор Ростовской области В. Ю. Голубев обратился к главе Министерства внутренних дел Российской Федерации с просьбой увеличить численность сотрудников донской полиции. Губернатор сообщил, что после проведенной реформы существенно возросла нагрузка на рядовых сотрудников полиции. Так, на одного сотрудника патрульно-постовой службы Ростовской области теперь приходится около 3,2 тысячи граждан, в Волгоградской и Воронежской областях – 1,7 тысячи человек, на Кубани – 1,1 тысячи¹⁹.

Еще одним показателем того, что первый этап реформы осуществлен далеко не в полном объеме, стали показатели нарушения служебной дисциплины и законности в деятельности полиции. Так, согласно обзору «Состояние служебной дисциплины и законности среди личного состава органов, организаций и подразделений системы МВД России за 6 месяцев 2013 г.» в первом полугодии 2013 г. 98 940 сотрудников полиции нарушили дисциплину. Если сравнивать эту цифру с общей численностью полицейских, то в среднем по России на 1 тыс. сотрудников МВД приходится 117,2 нарушения. Наибольшее число нарушений зафиксировано в УМВД России по Ханты-Мансийскому АО (227,6 нарушений на 1 тыс. чел. личного состава), по Алтайскому краю (225 нарушений), по Брянской обл. (213 нарушений), по Орловской обл. (210 нарушений) и по республике Марий-Эл (205 нарушений). Все эти показатели заметно превышают аналогичные за предыдущий год²⁰.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Преступность подождет до лучших времен: Шок от полицейской реформы МВД намерено преодолеть к 2016 году: статья «Коммерсант.ру» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/2331459> (дата обращения – 12.09.2017)

¹⁹ Ростовский губернатор просит увеличить численность полиции в регионе: статья РИА Новости [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://ria.ru/defense_safety/20130131/920678581.html (дата обращения – 12.09.2017)

²⁰ Киричек Е.В. Реформа полиции в России: проблемы и перспективы [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/reforma-politsii-v-rossii-problemy-i>

Руководство Министерства внутренних дел еще в октябре 2012 г. было вынуждено признать недостатки в проведении реформы. Министр внутренних дел В.А. Колокольцев на заседании расширенной рабочей группы по реформированию органов внутренних дел сообщил, что полученные в рамках первого этапа реформы МВД результаты оказались недостаточны и «не оправдали в полной мере ожидания граждан». Целый ряд проблем в системе МВД еще нуждаются в разрешении, в том числе «палочная система», система учета сообщений о преступлениях и система оценки эффективности работы полиции²¹.

Однако обозначение необходимых недостатков первого этапа реформы, как показала предшествующая практика, далеко еще не гарантирует их успешное устранение в будущем. Тем не менее, можно признать, что первый этап реформы органов внутренних дел, несмотря на всю противоречивость и далеко не блестящие результаты, завершился к концу 2012 года.

С точки зрения автора статьи, ключевым мотивом реформы стала необходимость для МВД срочно повысить денежное содержание на каждого конкретного сотрудника, однако, ввиду отсутствия дополнительных ассигнований, руководство ведомства пошло на достаточно рискованное решение данной проблемы – повысить денежное содержание за счет сокращения большого количества штатных работников МВД Российской Федерации. При этом, как и всегда бывает в случаях с оптимизациями штатного состава, на плечи оставшихся полицейских легла двойная или тройная нагрузка, что заметно сократило эффективность их деятельности и «смазало» положительные результаты реформы.

Российское общество в целом негативно приняло столь масштабные сокращения сотрудников органов внутренних дел, при этом более равнодушно оценивая смену наименования самой службы и достаточно скептически оценивая возможное повышение профессионального уровня у сотрудников полиции²².

BIBLIOGRAFIA:

Źródła

Биография Владимира Колокольцева: статья «РИА Новости» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ria.ru/spravka/20120521/654481681.html> (дата обращения – 12.09.2017)

Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации: статья РИА Новости [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html> (дата обращения – 12.09.2017)

-perspektivy (дата обращения – 12.09.2017)

²¹ Колокольцев признал провал первого этапа реформы МВД: статья «Ленты.ру» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2012/10/11/kolokoltsev/> (дата обращения – 12.09.2017)

²² Опрос: переименование милиции в полицию не изменит качество работы МВД: статья Газеты SPb [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.gazeta.spb.ru/363886-0/> (дата обращения – 12.09.2017)

Защитить человека: Министр внутренних дел РФ Рашид Нургалиев рассказал о реформе полиции: статья в Российской газете [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://rg.ru/2012/03/01/nurgaliev.html> (дата обращения – 12.09.2017)

Колокольцев признал провал первого этапа реформы МВД: статья «Ленты.ру» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2012/10/11/kolokoltsev/> (дата обращения – 12.09.2017)

Некоторые результаты реформирования МВД России обсуждались сегодня на «круглом столе» в Туле: статья на сайте МВД РФ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://мвд.рф/news/item/154079> (дата обращения – 12.09.2017)

Опрос: переименование милиции в полицию не изменит качество работы МВД: статья Газеты SPb [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.gazeta.spb.ru/363886-0/> (дата обращения – 12.09.2017)

Предпосылки для реформы: новостная статья ТАСС-ДОСЬЕ, [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://tass.ru/info/2644901> (дата обращения – 12.09.2017)

Преступность подождет до лучших времен: Шок от полицейской реформы МВД намерено преодолеть к 2016 году: статья «Коммерсант.ру» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/2331459> (дата обращения – 12.09.2017)

Ростовский губернатор просит увеличить численность полиции в регионе: статья РИА Новости [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://ria.ru/defense_safety/20130131/920678581.html (дата обращения – 12.09.2017)

Указ Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» от 24.12.2009 №1468 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12171874/> (дата обращения – 12.09.2017)

Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 №3 [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/ (дата обращения – 12.09.2017)

Федеральный Закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» №342-ФЗ от 30.11.2011 [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122329/ (дата обращения – 12.09.2017)

Федеральный Закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» №247-ФЗ от 19.07.2011 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=221367&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.099341021061573#0> (дата обращения – 12.09.2017)

Literatura

Киричек Е.В., *Реформа полиции в России: проблемы и перспективы*, [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/reforma-politsii-v-rossii-problemy-i-perspektivy> (дата обращения – 12.09.2017)