

Летом 2010 года, в разгар реформы милиции, объявленной президентом страны в конце 2009 года, Фонд «Общественный вердикт» провел социологическое исследование «Система оценки деятельности милиции». Оно продолжило цикл социологических исследований Фонда, посвященных изучению современных правоохранительных органов.

Исследование было задумано, когда о реформе милиции мало кто помышлял. О необходимости системных преобразований говорили только правозащитники и эксперты, некоторые критично настроенные политики, чаще всего не относившиеся к парламентской и официальной элите. Идея исследования была в том, чтобы, изучив существующие милицейские практики, понять, в каком направлении можно изменить систему управления милицией и ее основной инструмент — систему оценки ее деятельности. А затем на основе реального социального опыта придать теме реформы новое звучание. Необходимость перемен осознавали не только мы, но многие сотрудники правоохранительных органов и местных администраций. Поэтому было важно корректно изучить и проанализировать те предложения и оценки, которые высказывают сами сотрудники милиции и представители властей. На основе этой информации нам нужно было разработать практические предложения, чтобы вывести разговор о реформе милиции в публичное пространство. Работа с самого начала мыслилась как социологическое исследование, ориентированное на практические результаты.

Но началась реформа, и полевые работы по проекту пришлось на стадию активной разработки реформаторских решений со стороны властей. Это существенно меняло формат исследовательской деятельности, но не отменяло ее важности и основной задачи. Хотя в рамках реформы был принят приказ¹, который ввел новую систему оценки, оказалось, что в ней нет практически ничего принципиально нового и она по своей идеологии повторяет тот подход к оценке работы, который долгое время подвергался критике — не только со стороны правозащитников, но и со стороны сотрудников правоохранительной системы и рядовых граждан.

Если говорить коротко, то прежнюю систему оценки критиковали за то, что она подменяла настоящую цель работы милиции погоней за формальным результатом, формировала такую мотивацию к работе, при которой соблюдение, например, процессуальных прав граждан, становилось избыточной

¹ Сейчас принят еще один приказ, №735. Он вступит в силу с января 2012 года. Приказ пока не опубликован.

роскошью, отвлекавшей от задачи «борьбы с преступностью». Правозащитным организациям известно множество случаев, когда при необходимости обеспечить показатели, срочно раскрыть дело к гражданам применялись недозволенные методы ведения следствия (пытки и избиения). Известны случаи, когда сотрудники милиции общественной безопасности, имея доступ к данным граждан, оформляли на них административные правонарушения, если было важно дотянуть отчетные показатели. Делалось просто: для оформления протокола по административному нарушению нужны данные человека (номер паспорта, место регистрации, год рождения и пр.). У милиции эти данные есть. Присутствие самого человека при такой схеме не требуется. Сотрудники милиции брали данные жителей домов, оформляли протоколы, фиксировали административное нарушение. Люди даже не догадывались, что заочно превратились в правонарушителей.

По существу систему оценки работы милиции критиковали за то, что она позволяла манипулировать цифрами отчетности так, как это было необходимо в конкретный момент времени, чтобы продемонстрировать нужный результат в работе. Даже официальные лица признавали, что система оценки и отчетности не имеет ничего общего с реальной ситуацией.

Когда в рамках реформы был принят приказ об оценке работы полиции, актуальность задуманного социологического исследования только возросла: стало очевидно, что «реформаторы» пытаются сохранить старые схемы, несколько подновив их с виду. Это означает, что сложившиеся стереотипы управления и оценки работы правоохранительных органов не изменились. Мы понимали, что теперь тем более важно сформулировать, как именно можно менять систему по существу.

По методологии исследование было качественным. На первом этапе были изучены и проанализированы документы, которые находятся в открытом доступе, — нормативная база, экспертные разработки различных исследовательских центров, научных структур МВД, данные исследований, которые проводились социологическими службами. На сайте Фонда «Общественный вердикт» (www.publicverdict.org) можно ознакомиться с аналитическими обзорами по результатам этого кабинетного исследования. Кроме изучения «экспертного опыта» в России, были проведено три небольших исследования, направленных на изучение систем оценки и управления в других странах — Чехии, Англии и США; эти обзоры также размещены на сайте. В завершение первого этапа были про-

ведены пилотные интервью в Московской области с тем, чтобы в дальнейшем разработать сценарии и продумать корректные техники ведения интервью.

Основной задачей этой первой стадии исследования было понять, как строить и вести интервью с действующими сотрудниками милиции и других правоохранительных органов в контексте проводимой реформы и повышенного внимания к ним. Выяснилось, например, что действующие сотрудники более скованы и напуганы самой ситуацией интервью, чем это обычно происходило в рамках других исследований. Кроме того, тематика интервью оказалась для них сложной, непонятной, они были фактически неспособны в рамках взаимодействия с интервьюером выходить на самостоятельные рассуждения.

Все это было учтено во время разработки методологии. Мы решили предварить серии интервью ознакомительными семинарами-брифингами, на которых рассказывали о проблеме оценки, приводили примеры того, как организовано управление и устроена система оценки в других странах и проч. Сотрудники правоохранительных органов, посетившие семинары, потом приняли участие в экспертных интервью. Другая часть правоохранителей была приглашена только для экспертного интервью — они не прошли брифинга на семинаре. В результате мы сформировали своего рода контрольную панель из экспертов, которые были «снабжены информацией». В ходе анализа мы сравниваем оценки и рассуждения тех, кто был обеспечен информацией и тех, кто принимал участие в интервью с «чистого листа».

Полевые сессии проходили в пяти регионах России. Мы работали на севере страны (Республика Коми), в Сибири (Красноярский край), в Пермском крае и на юге России — в Краснодарском крае. В каждом регионе были проведены серии экспертных и глубинных интервью с действующими и бывшими (недавно уволившимися) сотрудниками милиции, с прокурорами, следователями и судьями, с депутатами, представителями исполнительной власти и пр. Всего было проведено около 60 интервью.

Таким образом, описание и выводы, которые представлены ниже, построены на информации, которая была доступна из открытых источников, а также специально собрана в рамках наших опросов. Следующее ниже описание практик не претендует на точное соответствие правилам, установленным в милиции, — нам было важно понять принципы и механизмы управления, механизмы оценки в реальной практике отделений милиции, а не сложные правила внутренней субординации или бюрократического процесса принятия решений.

Основное внимание во всех наших исследованиях, включая настоящее, мы уделяем ситуациям, в которых происходит контакт между полицией и гражданами. Мы изучаем то поле социальных взаимодействий, в котором в конкретных проявлениях оживает, актуализируется на микроуровне система управления, принятая в милиции.

Важно отметить, что исследование еще не завершено и нижеследующие рассуждения и выводы еще будут подвергаться обработке, анализу и проверке. Однако мы считаем, что уже на нынешнем этапе они являются достаточно значимыми и заслуживают внимания, особенно учитывая, что реформа милиции продолжается.

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ В МИЛИЦИИ

Современная милиция унаследовала от советского времени системы управления, построенные по простому линейному принципу: вышестоящее руководство — руководство среднего уровня — исполнители. На уровне службы участковых это выглядит так:

«У нас вертикаль власти. Участковый, непосредственный начальник — старший участковый, значит, далее идёт начальник... зам. начальника подразделения, сам начальник непосредственно, начальник милиции общественной безопасности и начальник отдела (районного отдела органов внутренних дел — ред.). Вот у нас вся вертикаль»².

Вертикаль выстраивается внутри каждой единицы управления в МВД. Из фрагмента интервью следует, что «на земле», в районном отделе внутренних дел, система управления представляет собой лестницу с четырьмя ступенями. Первая ступень управления — начальник районного отдела внутренних дел. Ему подчиняются все службы и подразделения, как криминальной милиции, так и милиции общественной безопасности. Заместители начальника — начальники подразделений милиции (полиции). Служба участковых уполномоченных относится к милиции общественной безопасности,

² Из интервью с участковым уполномоченным, участником брифинга по проблемам системы оценки. Пермский край, 2010 год

поэтому после начальника РОВД следующим в иерархии, второй ступенькой в лестнице, является начальник милиции общественной безопасности, который служит в ранге заместителя начальника РОВД. Далее следует заместитель начальника подразделения. В случае со службой участковых уполномоченных это заместитель начальника милиции общественной безопасности — третья ступенька. И четвертая — последняя ступенька — это старший участковый, которому подчиняются все остальные участковые. Такая система управления — это классическая вертикальная линейка. Решение принимается на первой ступени и далее спускается вниз, на уровень оперативного исполнения.

По большому счету, это армейская структура, в которой важно, чтобы было минимальное число «управленцев», принимающих решения, а больше ответственных исполнителей. Этим, кстати, можно объяснить, почему сохраняется в армии правило повторить услышанный приказ. Это придумано для того, чтобы исключить интерпретации и искажения (тут мы выносим за скобки, насколько это верный способ).

Милиция возникла в послереволюционный период (1918 год) как отряды ополченцев в помощь Красной Армии. То есть это тоже армия, но гражданская. Милитаристский стиль, принятый в тот период по условиям военного времени, сохранился и в современной милиции. В этом смысле убедительны внешние презентации как самой службы, так и ее представителей.

Например, с трудом можно представить сейчас сотрудника милиции, который согласился бы «распogониться». Такое внешне демонстрируемое стремление иметь «военизированный» статус убеждает в актуальной значимости соотнесения себя с армейским, служилым сословием.

Сотрудник милиции: **«Мы работает в интересах граждан».**

Модератор: **«А если граждане будут вам платить? Например, премии за решение локальной задачи?»**

Сотрудник милиции: **«Ну что вы? Я государству служу, я решаю задачи, которые поставлены государством, я государственный человек»³.**

³ Фрагмент интервью с участковым уполномоченным. Алтайский край. Исследование «Модели гражданского участия в деятельности милиции», 2009 г.

Не менее убедительна и официальная риторика МВД. Термин, оформленный в виде основной функции, — борьба с преступностью. Преступники — это безусловное зло, враги, с которыми ведется война, и как в любой войне, целью должна быть победа. Милиция стоит на страже благополучия наших граждан, готовая прийти на помощь, — это тоже одна из характерных и распространенных речевых формул, репрезентирующих устремления и идейные основы деятельности МВД. Устарелый речевой ряд — борьба, страж порядка, передовая борьбы с преступностью — никак не претерпевает изменений, не переходит на современный язык, принятый в профессиональной полицейской службе.

Кратко, современная полиция — это гражданская структура, работающая для создания безопасной и комфортной среды. Такое общее определение, можно вывести из документов международных организаций, в которых состоит и наша страна. Идеология работы полиции включает в себя понимание преступности как типа социального поведения, который возникает при наличии тех или иных условий. То есть преступность — это не безусловное зло, а социальное явление, возникающее и развивающееся в контексте конкретного сообщества людей. В нормативных документах правоохранительных органов фигурирует не «сообщество людей», а подведомственная территория. Факты преступности, а также ее рост и спад — сфера ответственности общества и власти, а не только полиции. Задачами полиции является постоянная работа с сообществом, с властями, разными службами для того, чтобы управлять теми условиями, которые порождают преступность. Если преступление все же совершается, то полиция, конечно же, обязана пресечь его негативные последствия, задержать преступника, обеспечить безопасность потерпевших и проч.

В нашей стране, и в ходе реформы в том числе, у милиции другая роль. Намеренно доводя до предела логику, которая принята у нас в МВД, можно сказать, что преступность — это личное сознательное поведение человека, и исключив этого человека (осудив за преступление), ты решаешь саму проблему преступности. Задача побороть преступность считается выполнимой. Роль милиции — найти и наказать всех преступников, выявить как можно больше преступлений и проч.

Работающие на земле сотрудники милиции (полиции), как правило, разделяют такую логику и идейную основу своей работы. Более того, представление о том, что преступность можно побороть, раскрыв все преступления и поймав всех преступников, существует не только на уровне идей и стремле-

ний, а вполне операционально, оно используется в практике работы. Например, такие идеи трансформируются в задачи и цели работы.

Сотрудник милиции: «Если (случается — ред.) падение (преступности — ред.), то надо тем более усиливать (работу — ред.), чтобы добиться абсолютного максимума».

Модератор: «А что является абсолютным максимумом?»

Сотрудник милиции: «Это полный правопорядок на закрепленной за мной территории, отсутствие преступлений и правонарушений»⁴.

Обращают на себя внимание именно эти превосходные, абсолютные категории. Преступность требует усиления, постоянной борьбы. Преступность — это не объект управления усилиями разных участников — власти, общества, милиции, — а враг, которого нужно уничтожить. И главное — задача полностью побороть преступность признается разрешимой. Борьба с преступностью как легитимная цель, признаваемая таковой внутри самой милиции, имеет далеко идущие последствия.

Система управления и оценки работы милиции в России является логическим следствием идеологии борьбы с преступностью. Требуется выстроенная вертикаль принятия решения и исполнителей, централизованный, прирующий мобилизационным периодам порядок принятия решений, минимум обсуждений при максимальной исполнительности, армейская дисциплина. Сотрудник должен быть физически и психологически подготовлен, должен уметь противостоять вооруженному преступнику, работать круглосуточно в режиме повышенной тревоги и проч. Система оценки должна фиксировать результат — показатели борьбы с преступностью. И чем выше эти показатели, тем, получается, лучше. Чем больше регистрируется сообщений о преступлениях, тем бдительнее милиция и тем меньше преступлений выпадает из ее поля зрения.

В результате районные отделы — основные «контакты» с гражданами — в своей работе реализуют задачи, поставленные наверху (или спущенные сверху), а не задачи, «вырастающие» из потребностей территории, которую они обслуживают. И отчитываться им нужно перед теми, кто их оценивает —

⁴ Фрагмент интервью с участником семинара, действующим сотрудником РОВД, Пермский край, 2010 год.

федеральными властями и вышестоящим руководством. Граждане, общество находятся в конце списка приоритетов.

«А у них отчётность, вертикаль, очень быстро всё идёт. У нашего генерала (руководитель регионального МВД — ред.) постоянно заслушивается, наши пацаны заслушивают, они как стайки... собираются каждое утро, разъезжаются, они тоже получают по фофану, постоянно. Генералы долбят наших подполковников и полковников, они долбят наших, и мы получаем... Вот такая вертикаль. От генералов все получают, и потом все — по макушке»⁵.

На практике получается следующая управленческая схема. На федеральном уровне устанавливается приоритет, далее он раскладывается на серию задач, которые необходимо решить. Поставленные задачи, в виде, обработанном для внутреннего пользования в МВД, спускаются в территориальные органы, — региональные министерства внутренних дел. Затем эти задачи подвергаются еще одной обработке — назовем это операционализацией, — и распределяются в виде оперативных задач для районных отделов милиции.

В региональных структурах МВД принимается во внимание тот факт, что задача поставлена в центре. Это создает необходимость ее беспрекословного выполнения.

«... система построена на подчинении, в принципе, безусловном подчинении. То есть, там возможности для выбора нет»⁶.

Система приоритетов, в соответствии с которой иерархизируются задачи милиции и которая построена по принципу инвариантной нисходящей лестницы, не учитывает потребностей и особенностей локальной среды.

Модератор: **«Вы получили ... данные (о состоянии оперативной обстановки, анализ криминогенных факторов, оценки общественного мнения — ред.), вам их проанализировали, вы видите, что проблема в том-то, в том-то и в том-то. Насколько вы можете свою**

⁵ Из интервью с сотрудником РОВД. Пермский край, 2010 год

⁶ Из интервью со следователем РОВД. Алтайский край, 2010 год.

работу реально изменить так, чтобы (выявленные — ред.) проблемы были решены?»

Сотрудник милиции (Пауза): «Вот это вот затрудняюсь... Ну, это, конечно, сложно. Потому что... если какой-то приказ спускается, например, о проведении какой-то операции, то мы, конечно, по нему только работаем. Центральная направленность идёт»⁷.

Многоступенчатость и безусловная требовательность исполнения — при неизменности самого приоритета — неизбежно приводит к упрощению поставленной задачи на каждом уровне системы управления. Это происходит потому, что смысл задачи адаптируют для каждого следующего уровня, начиная с территориальных и заканчивая низовыми подразделениями. С одной стороны, логично и разумно — найти коммуникативную упаковку и перевести на язык практики федеральный приоритет. С другой — за счет многоступенчатости и централизованного характера принятия решений, упрощение может привести к ситуации, когда задача теряет смысл, понятный работающим на земле сотрудникам.

Система управления (поиска и постановки задач) использует механизм адаптации задачи для каждого уровня. В каждом случае такая адаптация подразумевает упрощение задачи, превращение ее в рабочее упражнение, реализуемое для каждого нижестоящего уровня управления. Обсуждение самой задачи, оценка ее актуальности для конкретной территории не предполагается. Де-факто такая оценка, конечно, проводится, но какими бы ни были ее результаты, задача должна быть выполнена. Это приводит к выхолащиванию смысла самой задачи.

«У нас, например, милиция делится на две большие структуры: криминальная милиция и милиция общественной безопасности. Участковые — милиция общественной безопасности. Для криминальной милиции первоочередная задача — это раскрытие преступлений, для нас на «земле» — это профилактика. В свете последних дней с нас трясут в первую очередь раскрытие тоже. Не знаю... но у нас есть закон федеральный «О милиции», в котором чётко всё прописано. Но этот закон никому не нужен, есть указ нашего генерала (руководителя регионального МВД — ред.). Раскрытие —

⁷ Из интервью с сотрудником РОВД. Пермский край, 2010 год

в первую очередь, хотя у нас (у службы участковых — ред.) по закону — профилактика»⁸.

Сотрудник милиции: «... Все равно надо требовать. Выявляют... правильно? То есть, бывает, одни скажут — у нас всех посадили, у нас нечего ловить, а другие скажут — у нас есть, но на фиг мы будем ловить, нам и так хорошо. В любом случае выявлять надо наркотические преступления... В первую очередь... Они же... Они же убивают и грабят квартиры».

Модератор: «Ну, вот когда они ограбят, тогда и можно его ...»

Сотрудник милиции: «Так лучше его заранее предотвратить! Пускай он сядет за наркотики — сидит, может, подлечат — чем он убьет кого-то и... еще хуже станет».

Модератор: «То есть, наркоманы — это потенциальный источник угрозы?»

Сотрудник милиции: «Конечно. Его лучше сразу убирать»⁹.

Эти истории кажутся разными только на первый взгляд. Смеем предположить, что они являются иллюстрацией одной и той же проблемы — что происходит с федеральным приоритетом, когда он достигает уровня «земли». В данном случае приоритет — профилактика преступности. На практике он трансформировался в задачу усиления борьбы с преступностью. Эту логику прямо проговаривают действующие сотрудники — если больше выявлять и раскрывать преступлений, то их в будущем меньше совершится. Если вовремя выявить и посадить наркомана, он не совершит кражи и разбоя. Если выявлять и раскрывать кражи, то воры в дальнейшем не украдут еще чего-нибудь.

Таким образом, федеральная задача по профилактике преступности решается за счет заблаговременного применения репрессий. С одной стороны, определенная логика в этом есть, но только при условии, если считать, что изоляция преступников может решить саму проблему преступности, то есть полагать, что преступность — это сумма совершаемых преступлений, а не социальное явление, имеющее социальные причины.

Представляется, что в условиях работы современной милиции в России профилактика по-другому вряд ли возможна. Для того чтобы правоохрани-

⁸ Из интервью с участковым уполномоченным. Пермский край, 2010 год.

⁹ Из интервью с дознавателем РОВД, Республика Коми. 2010 год

тельная политика на местах управляла оптимальным уровнем преступности, необходима постоянная согласованная работа с местными властями, с жителями, с различными государственными службами и т.п. Но современной милиции сделать это на практике сложно — система управления и оценки ориентирует ее на федеральный уровень, ресурсов (как финансовых, так и временных) недостаточно для того, чтобы выстраивать партнерства с местными структурами. Поэтому милиция проводит профилактику, используя те ресурсы, которые у нее есть и в тех границах, которые накладывает система управления, подчинения и оценки.

Принятая система управления в милиции нередко приводит к ситуациям, когда выполнение поставленной задачи превращается в бессмысленную трату ресурсов. А самое печальное — что на практике выполнение задачи, спущенной сверху, сильно отвлекает от решения действительно важных задач, порождаемых той локальной средой, в которой работают районные отделы милиции.

ПРАКТИКА ПОВСЕДНЕВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Районный отдел милиции — единица управления на местном уровне. Это структура, работающая на земле, решающая текущие проблемы локальной среды. Сотрудникам районного отдела известно, что представляет собой их территория, где есть условия для появления преступлений, а где опасности иллюзорны. В районный отдел обращаются граждане с разными запросами — с реальными проблемами, с надуманными заявлениями, с проблемами, хоть и реальными, но не имеющими отношения к милиции.

От районного отдела зависит благополучие и безопасность локальной среды. Для того чтобы обеспечивать эти постоянные задачи, стоящие перед районным отделом, этот отдел располагает: 1. личным составом (сотрудниками); 2. техникой; 3. финансами.

Вопрос качества личного состава и техники мы здесь обсуждать не будем. Отметим другое: реально воспользоваться этими ресурсами (зачастую скудными) затруднительно. Во-первых, личный состав приходится отвлекать на решение внешних приказов, спущенных сверху в виде задач простых, но оттого неясных по своим целям. Во-вторых, остальные ресурсы — как техника, так и финансы — выведены из прямого распоряжения начальника отдела.

Это произошло, как это не прозвучит парадоксально, в рамках реформы местного самоуправления и административной реформы. Теперь, чтобы отправить наряд на объект разбираться с происшествием, начальнику нужно запрашивать городское управление: выделить ему машины, деньги и проч. Вообще-то машина стоит у него во дворе, но воспользоваться ею он может только после согласования и получения разрешения от управления.¹⁰

Иначе говоря, вместо децентрализации оперативного управления правоохранительной работы на местах, случилась еще большая концентрация управления. А ведь децентрализация — как раз тот принцип организации полицейской службы, который позволяет эффективно работать на местном уровне и принимать решения, важные для конкретного места и времени.

Теперь рычаги управления находятся на внешнем по отношению к районному отделу уровне. Для районного отдела добавилась еще одна ступень управления, выводящая районный уровень из цепочки «район — региональное министерство». Раньше районные отделы напрямую взаимодействовали с региональным управлением, теперь — через городское управление. Все это соответствует общей логике административного управления в стране, идущей по пути сокращения центров принятия решений (пресловутая вертикаль власти).

В районном отделе складывается примерно следующая картина: с одной стороны, есть текущие задачи — отдел в силу своей локализации является основным «контактером» с гражданами и постоянно решает задачи, которые возникают в связи с их обращениями и событиями на территории. С другой стороны, есть вышестоящие управления (городские, территориальные/региональные и федеральные). И все они являются «начальниками» для районного отдела, т.к. в принятой системе субординации любой выше по статусу и положению сотрудник милиции является начальником для тех, кто располагается ниже. И каждый из этих вышестоящих уровней вносит свою искажающую интерпретацию как в задачи, которые спускаются сверху, так и в задачи, которые необходимо решать на локальном уровне.

Таким образом, районный отдел находится в ситуации двойного давления — вышестоящего руководства и требований, которые оно предъявляет районным подразделениям, и местной среды, внутри которой и с опорой на которую районные отделы вынуждены работать. Требования вышестоящего руководства по понятным причинам приоритетнее, поэтому реальной рабо-

¹⁰ Из интервью с начальником РОВД. Алтайский край, 2010 год.

той, значимой для конкретного времени и места, отделы занимаются либо по остаточному принципу, либо параллельно, ценой сложных управленческих решений начальника отдела.

По сути, существуют два варианта: имитировать решение спущенной сверху задачи или имитировать работу по обращениям граждан. Какой способ используется, зависит от конкретного отдела или от конкретной ситуации.

Все было бы проще, если бы требовалось просто имитировать деятельность, но ведь необходимо еще и отчитываться. А отчетность — пока единственный работающий механизм оценки и управления.

ОТЧЕТНОСТЬ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ

Про отчетность сказано много. Нам важно обозначить, что отчетность подменяет систему оценки и не только помогает, но нередко и вынуждает работать на имитацию.

Отчетность состоит из показателей. При вертикальном управлении милицией в центрах принятия решений (региональные ГУВД и федеральный центр) должна накапливаться информация, на основе которой и принимаются эти решения. Но единственным способом организовать учет информации в такой системе становятся те или иные алгоритмы сбора количественных показателей. Эти алгоритмы должны формироваться в результате анализа полученных данных и влиять на вынесение оценки. Но, как уже было сказано выше, система централизована, не ориентирована на локальные задачи и в разработке алгоритмов оценки их не учитывает (впрочем, и не может учитывать даже при желании). Иначе пришлось бы включить местное сообщество (власти на местах, общественность, бизнес и др.) и руководителей милиции районного уровня в формирование повестки дня для работы милиции. Такой подход создал бы другую систему оценки, в которой также есть показатели, но они не конструируются в отрыве от реальности, а вырастают из анализа ситуации в конкретном районе или местном сообществе. Задачи формировались бы с учетом местных потребностей, и критерии оценки выполнения задач необязательно были бы количественными.

Если по такому пути формирования реальных приоритетов и сопоставимых с ними критериев оценки пойдут в региональных управлениях и в федераль-

ном центре, система не сможет работать, т.к. будет не способна при централизации управления «переварить» весь этот разнообразный объем информации из разных регионов. Поэтому и выбираются количественные показатели, как удобные и подъемные для такой системы управления.

Итак, показатели централизованные и, как говорили начальники районных отделов в интервью, происхождение показателей для них не всегда непонятно.

На самом деле, показатели генерируются в штабах. Штабы — структуры на уровне региональных министерств, где и происходит основная работа по усвоению федеральных приоритетов и превращению их в задачи для районных отделов. Штабисты — объект навязчивого раздражения у сотрудников милиции, работающих на местах. Решения и требования, которые рождаются в штабах, воспринимаются как фантазмы оторванных от реальности людей, но эти решения обязательны для исполнения.

Как иллюстрация — такая история. В федеральном центре придерживаются мнения, что раскрытие преступления по горячим следам — это важная характеристика работы милиции. Во-первых, по горячим следам проще раскрыть преступление, и это правда, во-вторых, права тех, кто пострадал от преступления, будут быстро восстановлены. В результате раскрытие по горячим следам — это отдельный показатель в системе отчетности. И, учитывая логику самой системы, нужно каждый раз, за каждый отчетный период раскрывать по горячим следам больше преступлений. На практике это приводит к обескураживающим ситуациям.

Участковый уполномоченный: «Плохо работаешь, если мы не раскрываем «по горячим следам» преступление. <...> А, например, ночью происходит преступление? Участковый ночью не работает. В два часа ночи произошло преступление, грабёж, да, скажем, — как его раскрыть нам «по горячим следам»? Мы спим! Мы с часу дня до одиннадцати вечера работаем. Нам что, круглые сутки не спать? Как так? Круглые сутки работать? Это невозможно. А нам за это влетает.»

Модератор: «Вас информируют об этом преступлении?»

Участковый уполномоченный: «Ну да, дежурная часть нам передаёт сообщение потом».

Модератор: «Ну, они передают именно в два часа ночи?»

Участковый уполномоченный: «Нет, мы приходим...»

Модератор: «То есть, вы не знаете, что это (грабёж — ред.) произошло?»

Участковый уполномоченный: «Нет, мы вообще не в курсе»¹¹.

Основной инструмент контроля качества работы низовых подразделений – проверки, особенно внеплановые. Суть проверок заключается в том, чтобы проверить, как на практике исполняются поставленные задачи. Проверить можно, анализируя документы, — из которых складываются цифры представленной отчетности. Поводом для проверки становится любое громкое событие. Например, по документам складывается картина неуклонного роста раскрываемости определенной категории преступлений и числа предотвращенных преступлений этой категории, а потом вдруг такое преступление совершается и выясняется, что документальная картинка безнадежно несоразмерна реальной ситуации. Любое подобное событие получает ярлык эксцесса, ведь по отчетности выходило, что ситуация под контролем.

Для обеспечения эффективности, критерии которой сконструированы в штабах и спущены районным отделам в виде показателей, применяется следующий способ: начальник районного отдела распределяет показатели между сотрудниками. Сотруднику ставится задача обеспечить показатель, а не, к примеру, соблудности права гражданина, который обратился в милицию. Обеспечение показателей как задача на практике приводит к абсурдным управленческим решениям. Например, сохраняется правило, введенное, по мнению действующих сотрудников, Анатолием Куликовым, начинать рабочий день с подготовки плана на день. Такой план считается условием успешной работы. В этом плане фиксируется все, начиная с «открыл сейф, проверил документы», заканчивая планом по раскрытию преступлений.

Положение сотрудника в отделе определяется его включенностью в общий процесс достижения показателей. Работа и ответственность распределяются между всеми и риск собственного провала оборачивается созданием неприятностей коллегам. В такой системе мотивация формируется только на основе ответственности перед другими, своими коллегами, и страхом потерять репутацию в глазах сослуживцев. Это условно можно назвать позитивной мотивацией, т.к. она задействует персональные неплохие человеческие качества сотрудника. Но есть и негативная мотивация, которая связана с тем,

¹¹ Из интервью с участковым уполномоченным. Республика Коми, 2010 год.

что необеспечение показателей — барьер к росту в системе и препятствие к получению бонусов (добавочных выплат к зарплате, премиальных и проч.). При этом сотрудникам понятно (в той или иной степени), что показатели «вырастают» не из реальной практики, а спущены сверху.

«Сейчас поступил сотрудник милиции, молодой, он ещё не это..., этой системой еще не испорченный. А поработав некоторое время в этой «ментовке» (повышает голос), из-за этих галочек!.. Это всё... меня всё это бесит ... Из-за этих «галочек»... И вот эта система гнилая... А я... не... у меня уже задница шире плеч стала. Вот. И это, и портится человек. Раньше были сообразительности ... Там, раньше было... Кто больше, тот молодец ну, как раньше дети металлолом собирали... И вот, начинают говорить, вот, этот металлолом, этот класс больше всех. Так же и у нас, ага, кто больше пьяных задержал? Ага, вот такие-то, вот молодец. Давай «галочку» поболее поставим. Потому что не хватает для каких-то процентов ... Там, какие-то проценты они чего-то насчитывают. И потом они отсылают туда, генералу ... А генерал — в Москву это всё, и всё, туда... И там, ага, министр смотрит, Нургалиев. Нургалиев смотрит: о, как милиция хорошо работает!»¹²

Реальная задача подменяется сомнительной бюрократической и это пагубно сказывается на мотивации людей к профессиональной и добросовестной работе.

В действительности, показатели являются предметом манипуляций на всех уровнях управления. На уровне районного отдела это происходит примерно так: сотрудники работают, обеспечивают показатели. Отчитываются руководителю отдела, как есть на самом деле. Но собственно отчетность готовит уже сам руководитель — «колдует над цифрами». Какая отчетность подается наверх, сами сотрудники, выполняющие работу, не знают. Они отчуждены от этой отчетности.

Модератор: «Ваша работа состоит в том, что вам оперативники приносят отчёты, то есть, вот, рапорты или что, и вы дальше из них уже komponуете...?»

¹² Из интервью с оперативным дежурным. Пермский край. 2010 год.

Старший оперуполномоченный: «Да, дальше мы смотрим, уже выставляем там... Плюсуем, минусуем, вот так, грубо говоря¹³.»

Показательно, что руководители на районном уровне, в сущности, тоже не знают, как отчитывается региональное министерство. Они на своем уровне выполнили поставленную задачу (заданный рост тех или иных показателей) и дальнейшее их не интересует.

Система в принципе устроена таким способом, что и управление, и оценка, и сама работа подчинены бумажному оформлению, которое и становится целью. Принятый в рамках реформы Приказ № 25 подтверждает выбор количественных показателей в качестве основных для накапливания информации и принятия управленческих решений. Этот новый приказ, который принят в рамках реформы, дополняет Приказ № 815 и оформляет количественный подход к учету и оценке работы милиции на местах. Если кратко, то смысл нового приказа в том, чтобы более подробно, чем прежде, разложить по критериям работу подразделений и количественно фиксировать рост или спад показателей по этим критериям. В результате система работает не на достижение основных целей и принципов, а на обеспечение показателей. С новым приказом показателей стало больше, чем было раньше.

«Вот. Двадцать пятый приказ (принятый в рамках реформы милиции — ред.), конечно... Сразу скажу, принят он был очень быстро, это было видно, даже по телевизору. Если есть мозги у кого-то, он сразу это поймет. Президент сказал: «Надо менять, надо убирать «палочную» систему», через месяц у нас новая фигня — двадцать пятый приказ вот этот, всем известный. ... Если посмотреть внимательно этот двадцать пятый приказ, осталось то же самое. По-простому говоря, то же яйцо, только сбоку. Раньше было... ну, возьмём такой пример: в том году было четыре, в этом году пять — и вы молодцы. В этом году шесть, в прошлом году семь — вы плохие. Сейчас же сделали хитро, сделали удельный вес якобы. Но по большому счёту, это то же самое, та же самая «палочная» система осталась»¹⁴.

¹³ Из интервью со старшим оперуполномоченным. Республика Коми. 2010 год

¹⁴ Из интервью с оперуполномоченным РОВД. Республика Коми. 2010 год

СЛОЖНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

С каждым новым этапом отчетности конструируется повышенный показатель, который оценивается положительно. Дело в том, что система оценки предписывает не только критерии, по которым отчитываются, но и то, как следует оценивать изменение показателя — притом полностью исключая анализ причин, по которым этот показатель изменился.

Вот яркий пример, приведенный заместителем начальника районного отдела милиции в сельском районе. Он должен был обеспечить показатель по раскрытию «наркотических» преступлений. Но он никак не мог этого сделать, так как в его деревне все наркозависимые, которые были, уже посажены. Наркозависимых просто физически нет. А ему нужно не просто найти и раскрыть такое преступление, но и раскрыть больше, чем было в предыдущий отчетный период. Этот начальник не смог обеспечить показатель, он продемонстрировал спад в работе. И это предписанным образом оценили как отрицательный результат, вместо того чтобы проанализировать ситуацию и признать, что отсутствие такой категории преступлений — свидетельство ранее проведенной работы¹⁵.

Система управления в таких ситуациях дает сбой. Есть два выхода: либо изменять показатель, либо требовать его соблюдения. Чаще происходит второе, т.к. обеспечение показателей — задача, которую для региональных министерств решают низовые подразделения.

Сами региональные министерства находятся в таком же положении, как и районные отделы, поскольку должны отчитываться выше — в федеральный центр.

Федеральный центр, в свою очередь, исходит из понятных ему представлений, которые очень обобщенно можно сформулировать так: эффективность работы — это наращивание объемов борьбы с преступностью, отсюда появляются приоритеты и показатели. Это рождает деятельность, которую можно назвать конструированием реальности.

¹⁵ Из интервью с заместителем начальника РОВД. Алтайский край, 2010 год

КОНСТРУИРОВАНИЕ РЕАЛЬНОСТИ

Если преступлений нет, а показатель обеспечить нужно, то тогда такие преступления нужно создать. Наше исследование выявило случаи, когда преступление не было совершено вовсе, но его создали посредством бумажного оформления.

«Абсолютно парадоксальные задачи ставят. Ну, например, снижать преступность, и в то же время оперативники всё равно требуют материалы (о раскрытых преступлениях — ред.), чтобы были. Ну нет преступлений, ну нет! А ещё на тебя орут потом, почему нету? «Где? Должны быть!». Вы раскройте хоть одно! Ну как это вот!.. Парадокс!»¹⁶.

Каждое преступление является таковым, когда есть человек, его совершивший, событие, доказательства и т.д. Даже если преступление вымышленное, то человек все равно настоящий.

«Делается следующим образом: находится контингент соответствующий, на который можно повесить ...»¹⁷

«Допустим, жена вызвала милицию, жалуется на мужа. Участковый приходит, пытается решить проблему. Потом он оформляет карточки (учетные — ред.), фиксирует событие, пишет рапорта. А ппс-ники, потом, когда отчетный период, берут и делают себе карточки, мол, они патрулировали и пресекли семейный конфликт. В окно видели, как ссорились и, типа, пресекли. Это в отчетности идет как два события — одно у участкового, второе — у ппс-ников. ППС-ники реально вообще там не были, но правонарушение оформили и пресекли».¹⁸

«Что доходило до абсурда? Я был командиром первой роты, у нас есть ещё вторая рота, третья рота. Работали сообща, все вместе. За-

¹⁶ Из интервью с сотрудником РОВД. Республика Коми. 2010 год

¹⁷ Из интервью с бывшим следователем. Алтайский край, 2010 год.

¹⁸ Из интервью с инспектором учетно-регистрационной дисциплины РОВД. Москва, 2010 год.

держивали преступников вместе. То есть, сотрудники первой роты, второй и третьей. Каждая рота писала себе плюс за задержание преступника, то есть за место одного преступника писали троих ... Змей Горыныч. Тело одно, а голов...»¹⁹

Наибольший размах такая практика имеет по административным правонарушениям, но и уголовные дела — не исключение. Такие дела известны многим правозащитным организациям, которые работают с обращениями граждан. Например, дело Константина Патина, правовое сопровождение по которому оказывает Фонд «Общественный вердикт»²⁰.

Константин Патин — житель Ульяновска. Бывший начальник решил ему отомстить. Он написал заявление в милицию, что Патин — торговый представитель, присвоил себе 1500 руб. из денег организации. Милиция активно взялась за дело. Патина пригласили на беседу в ОВД. В кабинете следователь в течение трех часов требовал от Патина признаться в хищении полутора тысяч рублей. Патин все отрицал и готов был документарно подтвердить свои слова. Но это следователя раздражало. Когда следователь убедился в том, что Патин не будет признаваться в преступлении, которого не совершал, он вызвал своего брата. Мужчина подошел к Патину и спросил, будет ли тот признаваться. Патин повторил, что признаваться ему не в чем. После чего этот брат надел на задержанного наручники, и повел к выходу. Патина посадили в машину на заднее сиденье, по бокам от него сели «брат» и еще один человек в гражданской одежде. Следователь, который ранее допрашивал Патина, сел за руль. Как только машина сдвинулась с места, молодому человеку надели на голову пакет и начали избивать. Через некоторое время Патина вытащили из салона и поволокли в некое помещение. Там мужчину бросили на пол и стали бить ногами. Затем задержанному обмотали ноги мокрой тканью и пустили электрический ток. Не выдержав пыток, Патин согласился признаться в преступлении. Правовую помощь Патин получил от Фонда «Общественный вердикт», было важно привлечь к ответственности правоохранителей, допустивших пытки. Для этого нужно было добиться, чтобы следственные органы провели проверку, возбудили уголовное дело и расследовали его. Это было сделано, и в итоге Засвияжский городской суд Ульяновска 9 июня 2011 года приговорил

¹⁹ Из интервью с участковым уполномоченным. Республика Коми. 2010 год.

²⁰ Подробнее о деле можно прочитать на сайте Фонда www.publicverdict.org.

одного из сотрудников милиции к трем годам заключения за превышение должностных полномочий с применением насилия и специальных средств.

Неудивительно, что лишь очень немногие граждане, которые обращаются в милицию за помощью, остаются удовлетворены и качеством работы с их обращением, и качеством отношения к ним как к заявителям, и результатом работы с их обращением — согласно опросу Фонда «Общественный вердикт» в 2009 году таких было только в 13%²¹. Милиция, включенная в примитивную централизованную систему управления, все больше занята обеспечением самой системы, легитимации ее эффективности, даже ценой фальсификаций, чем работой «на земле».

Выводы

Реальная задача подменяется ведомственной и политической, в основе которой лежит простая идеология — эффективность работы равна росту (усилению) борьбы с преступностью, а это значит, что с каждым разом выявляться, раскрываться должно все больше преступлений. Такая идеология подразумевает, что когда-нибудь случится 100% преступности, но это почему-то не заставляет законодателей усомниться в правильности выбранного подхода.

Система управления порождает систему оценки, служащей способом легитимации принятых сверху решений и превращает сотрудников милиции в бюрократов, обеспечивающих политические решения. Такие цели достигаются и ценой прямых фальсификаций.

Система, порождающая фальсификации преступлений, делает милицию антиобщественным институтом, не способным в полной мере работать в интересах граждан. Зона отчуждения между милицией и гражданами будет сохраняться, а разрыв скорее усиливаться, как и параллельные реальности, в которых существуют сегодня в России граждане и милиция.

²¹ Исследование было посвящено теме информированности граждан о работе милиции. Мы аналитически выделяли группу «опытных» респондентов, т.е. тех, кто информирован о работе милиции по личному опыту обращения в правоохранительные органы. Исследование проводилось совместно с Аналитическим центром Юрия Левады. Аналитический отчет опубликован в книге «Реформа милиции в оценках и ожиданиях граждан» (<http://www.publicverdict.org/topics/research/8809.html>)