

Фонд «ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЕРДИКТ»

Реформа милиции: оценки и ожидания граждан

**Результаты социологических исследований
и комментарии экспертов**

**МОСКВА
2010**

Издание сборника «Реформа милиции: оценки и ожидания граждан. Результаты социологических исследований и комментарии экспертов» подготовлено и осуществлено в рамках проекта «Нет произволу правоохранительных органов: второй этап».

В книге представлены результаты исследований общественного мнения, которые были проведены по инициативе Фонда «Общественный вердикт» в рамках совместных исследовательских программ Фонда «Общественный вердикт» и Аналитического Центра «Юрия Левады».

Представленные исследования общественного мнения являются результатом совместной разработки Фонда «Общественный вердикт» и Левады-Центра.

Публикация настоящего сборника стала возможной благодаря поддержке Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров.

Редакционный совет: Наталья Таубина, Асмик Новикова, Олег Новиков

Ответственный редактор: Асмик Новикова

Корректор: Елена Ознобкина

Дизайн обложки и верстка: Марат Зинуллин

Опросы граждан включены в исследовательские программы Фонда. Уже было проведено несколько исследований: опрос самих милиционеров, опросы молодежи, исследования информированности общества о работе милиции, опрос про отношение граждан к реформе милиции. Результаты последних двух опросов мы публикуем в этом сборнике. Изменившийся в конце 2009 года контекст, когда с новой силой началась реформа милиции, привнес новые интерпретации в проблемы взаимоотношений граждан и милиции. Комментарии экспертов дополняют новым содержанием результаты опросов и привносят актуальные интерпретации хода реформы. С результатами исследований Фонда можно познакомиться на странице www.publicverdict.org.

Содержание

Введение (Наталья Таубина)	4
Общественное мнение, скрытое от общества (Асмик Новикова)	6
Отношение населения к реформе милиции	15
Информированность российских граждан о деятельности правоохранительных органов	45
Реформа милиции в оценках экспертов	73

Введение

Наталья Таубина, Фонд «Общественный вердикт»

Предлагаем вашему вниманию издание, в котором представлены результаты социологических исследований, проведенных Фондом «Общественный вердикт» и Аналитическим центром Ю. Левады в последние несколько лет. В этих исследованиях мы ставили перед собой задачу изучить мнение граждан о качестве работы милиции, степень информированности общества о работе милиции и ее разных структурных подразделений, а также ожидания граждан от деятельности милиции, узнать, есть ли запрос со стороны общества на реформу и если да, то в чем он состоит.

Тема реформы милиции является ключевой для нашей организации с момента ее создания. Мы исходим из понимания, что для достижения максимального и устойчивого результата в защите и восстановлении прав пострадавших от нарушений со стороны правоохранительных органов помощь по конкретным делам должна сопровождаться продвижением системных преобразований. Именно такие преобразования могут коренным образом изменить принципы работы правоохранительных органов и обеспечить более полное соблюдение прав человека в их деятельности.

Стратегия Фонда по содействию реформе правоохранительных органов и милиции включает в себя комплекс мероприятий. В частности, в стратегию входят разработка рекомендаций для органов власти, переговоры с представителями органов исполнительной и законодательной власти, развитие и укрепление возможностей российских правозащитных организаций, например, для участия в подготовке и реализации реформы, тренинги для сотрудников правоохранительной системы, создание и развитие разных переговорных площадок, содействие расширению возможностей межсекторного диалога по вопросам реформирования правоохранительной системы, создание условий для участия граждан в процессе реформирования.

Мы убеждены, что реформирование правоохранительной системы должно исходить из принципов уважения прав человека, прозрачности и открытости как процесса реформирования, так и работы обновленной структуры. В результате реформы милиция в своей работе должна исходить из приоритета службы обществу, а не обслуживания государственных интересов. Это получится в том случае, если общество будет не только пассивным наблюдателем, но и активным участником на всех этапах работы милиции, начиная с постановки задач и заканчивая оценкой результатов работы. Именно для правильного выстраивания такой цепочки участия общества полезно понимать, что сами граждане думают о задачах и принципах работы милиции, какой ее хотят видеть, как сами готовы содействовать сотрудникам милиции и других государственных служб, работающих для создания безопасной среды. Ответы на эти вопросы дают проведенные нами социологические исследования. Эти ответы не исчерпывающие, но важные для начала полноценного процесса реформы.

В целом «Общественный вердикт» уделяет много внимания исследовательским программам, в том числе и социологической работе. Первый общероссийский опрос был проведен нами в первые месяцы нашей работы, и с того времени мы разрабатываем и совместно с российскими социологическими институтами проводим замеры общественного мнения. Такая работа позволяет нам не только быть постоянно в курсе текущих настроений и оценок общества, но и поддерживать обратную связь с гражданами, в интересах которых работает Фонд.

В наших ближайших планах – провести комплексное изучение стандартов эффективного расследования жалоб граждан на пытки и жестокое обращение, разобраться, как соотносятся международно признанные стандарты эффективного расследования со стандартами эффективности расследования в понимании российских следственных органов. По результатам исследования будут разработаны рекомендации о принятии ряда управленческих и практических изменений в организации работы правоохранительных органов, направленных на повышение эффективности работы следственных органов при российской прокуратуре и, соответственно, на более полное выполнение обязательств, которые взяла на себя Россия при ратификации международных договоров по правам человека.

Второе планируемое нами на ближайшую перспективу исследование связано с изучением представлений и точек зрения сотрудников правоохранительных органов относительно того, как может быть устроена система оценки деятельности милиции. Сейчас, в рамках запущенного реформирования милиции, этот вопрос опять стал актуальным и ему посвящено отдельное внимание и усилия. Фонд «Общественный вердикт» считает эту работу одной из приоритетных. Изменение системы оценки деятельности сотрудников и подразделений милиции – важнейшее преобразование, без которого никакие реформы не дадут ожидаемых результатов. Мы надеемся, что выводы планируемого нами исследования и разработанные по его итогам рекомендации позволят наполнить квалифицированным содержанием диалог властей и правозащитного сектора при поиске ответов на этот ключевой вопрос.

Общественное мнение, скрытое от общества

Асмик Новикова, Фонд «Общественный вердикт»

Принято считать, что общественное мнение в России не существует в том смысле, что оно не является институтом в системе отношений граждан и властей, т.к. не выполняет своей роли «собеседника» с властью. Идеальная же картинка, как представляется, выглядит примерно так: общество, граждане, избирая власть, озвучивают свои ожидания и требования. Между выборами граждане могут высказаться по какому-нибудь поводу, инициировав референдум. Но и выборы, и референдумы – элементы избирательного процесса, между циклами которого жизнь в стране не только не прекращается, а по логике вещей не должна сбавлять темпа. Общественное мнение превращается в способ связи и ее поддержки между властью и гражданами в периоды между выборами.

Тем самым общественное мнение не только репрезентирует властям отношение общества к той или иной проблеме (или решению властей), но и является участником самого процесса поиска решений, их принятия, а в самом концептуально завершенном виде – и в процессе распознавания проблем, для которых потом нужно будет искать решения.

Коротко говоря, граждане через институт общественного мнения участвуют в жизни общества и страны. В противном случае они становятся «мас-совкой», внешней, с нулевым сопротивлением, средой управления.

Идеальной картинкой, наверное, нет нигде – даже там, где к общественному мнению принято прислушиваться и где власть полагает важным общественное мнение поддерживать, снабжать его информацией для того чтобы оно было именно мнением, а не просто вербальной реакцией на конъюнктурные проблемы. Известны теории и оценки, которые сводят общественное мнение к чему-то вроде проекта власти или ресурсных групп, которые его и создают в своих интересах, формируют направленными усилиями и потом выставляют козырной картой в той или иной политической игре. Не без этого, конечно, но есть предел, который может сильно ограничить волюнтаризм «игроков»: этот предел возникает тогда, когда общественное мнение становится самостоятельным и не настолько покладистым.

Взросление общественного мнения в определенном смысле даже неизбежно, так как его конструирование и вовлечение в политическую жизнь повышает его же статус. Это делает общественное мнение привлекательным для тех групп общества, которые до этого обходились без опоры на общественное мнение, не рассматривали его как ресурс в своей деятельности. Например, такими группами могут быть социальные движения, гражданские инициативы, правозащитные организации. При столкновении конкурирующих усилий, направленных на общественное мнение, и вызревает его самостоятельность.

Все это имеет смысл и возможно тогда, когда для функционирования политического режима требуется участие граждан. Иначе говоря, при демократическом режиме.

Говорят, что в России демократия если и есть, то в очень особенном варианте. Тогда возникает вопрос, в какой степени все сказанное выше имеет отношение к нашей стране. Кажется, что имеет, даже при выхолощенном со-

стоянии, когда граждане и власти научились существовать автономно друг от друга. Отметим, что многие исследования говорят именно об этом: граждане переделегировали властям свои полномочия, обменяв их на комфортное и изолированное от властей существование.

Такой статус-кво создает опасную иллюзию, которая длится до той поры, пока не возникает действительная необходимость решить какую-нибудь серьезную задачу – провести реформу, например. Если власти автономны от общества, то их решения – реформаторские – просто игнорируются, а точнее, избрательно применяются так, чтобы на практике изменить что-то в минимально возможной степени. Практика не меняется, общество продолжает жить по своим законам и умело имитировать для властей достигнутые изменения.

Здесь уместно повторить известный тезис: чем больше автономия власти от граждан и общества, тем сильнее дисфункциональность основных институтов власти и неуправляемость этих институтов. И когда вдруг требуется добиться реальных изменений на практике, у такой власти просто нет инструментов, которые позволяли бы это сделать.

Одной из причин, почему практика тормозит реформы, является тот факт, что общественное мнение, как правило, не принимает участия в их планировании, разработке. Принимая участие в этом этапе, общественное мнение становилось бы основным проводником таких реформ, т.к. за счет участия в планировании стало бы «партнером» власти, приобрело что-то сродни чувству сопричастности к реформам. Тем самым понимало бы, что делается и для чего делается. И тогда уже сама реализация той или иной реформы становилась бы финальным и не слишком сложным этапом.

Сейчас, когда реформируется милиция, власти хотят привлечь общественное мнение, но оно никак не привлекается, так как просто не совсем понимает, чего от него на самом деле хотят.

Означает ли это, что общественного мнения просто нет? Или все же оно есть, но не оформленное, не подкрепленное знаниями, такое наивное и не повзрослевшее? Скорее второе, потому что именно общественное мнение, пускай в таком неорганизованном виде, но все же вынудило власти наконец принять сложное решение и всерьез начать реформу милиции, по крайней мере, заявить об этом и придать хоть какой-то уровень публичности самому процессу реформирования. До этого момента реформа вроде как и была, но она проводилась незаметно от общества, с неочевидными результатами и без участия граждан. То есть была в каком-то смысле необъявленной.

Опросы, которые были разработаны Фондом «Общественный вердикт» совместно с Левада-Центром, как раз пытались зафиксировать, есть ли общественное мнение по поводу реформы милиции и если есть, то в каком виде и с каким содержанием. Ставилась цель понять, каковы общественные настроения и есть ли что-нибудь, выходящее за пределы простой демонстрации недоверия милиции. О кризисе доверия между милицией и гражданами убедительно свидетельствовали многочисленные опросы социологических центров.

Заметим, что исследования Фонда «Общественный вердикт» разрабатывались и проводились до начала реформы МВД. То есть эти исследования были упреждающими, нацеленными на то, чтобы сориентироваться в социальном пространстве. Иначе говоря, эти исследования не могли выяс-

нить мнение по поводу происходящей сейчас реформы, т.к. сама реформа не была еще объявлена обществу.

Одним из инструментов изучения общественного мнения традиционно является массовый опрос. Существует замечательное правило, в соответствии с которым методы изучения должны быть соразмерны, применимы к той реальности, которую они пытаются изучать. Это в достаточной степени применимо к паре «массовый опрос – общественное мнение».

Дело в том, что массовый опрос (за редким исключением) – это достаточно грубый инструмент изучения. Он по определению ничего не может объяснить. С помощью массового опроса можно зафиксировать только то, что уже стало общим местом, имеет широкое распространение и усвоено на уровне стереотипа – то есть имеющееся общественное мнение по тому или иному поводу.

Опуская важные методологические правила, отметим, что, кроме всего прочего, опрос должен быть сфокусирован на понятной обществу тематике, использовать понятный язык и соответствовать текущему моменту. Нарушение правил релевантности может приводить к разным ситуациям. Вот пример для иллюстрации, когда опрос не соответствовал текущему моменту.

Несколько лет назад автор статьи должна была провести опрос среди представителей армянской общины Москвы по поводу проблем ксенофобии, взаимоотношений с принимающим обществом и пр. Когда все инструменты были готовы и нужно было начать полевой этап, случился печально известный расстрел членов армянского парламента. Пренебрегая этим обстоятельством, поле все же было начато. Но оно не получилось, т.к. исчезла релевантность. Армяне Москвы не смогли полноценно участвовать в опросе, т.к. их интересовали события, случившиеся в Ереване, а не проблемы ксенофобии в Москве.

При всех необходимых условиях опрос может «поймать» общественное мнение. В особенности в нашей стране, в которой не особенно принято работать с общественным мнением, за исключением, конечно, избирательных периодов.

Существует стереотип, что массовые опросы – это то, чем только и занимается социология. То есть социология при таком понимании сводится к массовым опросам населения. Это, конечно, очень неверно. Массовые опросы – это вполне самостоятельная дисциплина и область деятельности, которая нацелена на изучение общественного мнения – настроения общества в конкретный период и по конкретному поводу.

Социология же, в части своих задач, пытается понять, что стоит за этим общественным мнением, как и почему складываются те или иные практики в обществе. Еще в большей степени социология изучает то, что общественному мнению неизвестно, что «не ловится» массовым опросом. Конечно, опрос – один из методов социологии. Наиболее логичное его использование – на входе в новую тему, с тем чтобы понять, какая система отношений сложилась в обществе по тому или иному поводу, но никак не для того, чтобы разобраться, что стоит за этой фиксируемой опросом социальной конфигурацией.

Опросы Фонда «Общественный вердикт» по теме реформы милиции

Фонд «Общественный вердикт» проводит исследования, которые направлены и на то, чтобы оценить социальную систему координат (опросы), и чтобы понять,

что за этим стоит (комплексные исследования, использующие разнообразные техники изучения и анализа). Опросы граждан по теме реформы милиции включены в исследовательские программы Фонда. Уже было проведено несколько исследований: опрос самих милиционеров, опрос про информированность общества о работе милиции, опрос про отношение граждан к реформе милиции. Последние два опроса, точнее, их результаты, мы публикуем в этой книжке.

Когда мы разрабатывали методологию исследований, то перед нами стояла сложная задача. Дело в том, что мы оказались первыми, кто решил посвятить исследование именно вопросам реформирования милиции. Все существовавшие до этого опросы были нацелены на сбор оценок того, как работает милиция, насколько ей доверяют, как к ней в целом относятся.

Наша цель была другой: мы хотели сфокусировать исследование не столько на оценках того, что существует сейчас, сколько на том, чего ждут граждане от возможной реформы милиции. Таким образом, наши исследования были диагностическими, нацеленными на то, чтобы изучить существующее общественное мнение, но пока не попадавшее в опросы. По этой причине у нас не было фундамента в виде наработанного методологического инструмента, мы с нуля стали осваивать эту тему, конструируя и исследовательскую стратегию, и конкретные инструменты сбора данных (анкеты). И, как уже было сказано выше, наши исследования были «упреждающими».

Несколько слов про исследовательскую стратегию. Здесь намеренно объясняются некоторые азбучные для социологов вещи. Это сделано в надежде на то, что эта статья будет прочитана не только социологами.

Основной идеей исследовательской стратегии было разделить респондентов по качеству той информации о работе милиции, которой они обладают. Мы специально разработали и включили в анкету вопросы, которые позволяли на стадии анализа данных отделить «опытных» респондентов от «неопытных», то есть от тех, кто основывает свое мнение на информации, почерпнутой из «опосредованных» источников.

Среди таких источников, естественно, СМИ, а также круг друзей, знакомых, слухи, Интернет. Это источники, подвергшие интерпретации ту информацию, которая стала им доступна. После чего эта «обработанная» информация уже попала к респондентам, которые, в свою очередь, ее тоже проинтерпретировали. Как правило, так складывается мнение, которое, с одной стороны, очень переменчиво, с другой стороны, достаточно стереотипно. В сущности, это не личное мнение респондентов, а усвоенная ими типичная точка зрения.

«Опытные» респонденты – это те, которые в течение последнего года-двух обращались в милицию. Мы ограничились годом, т.к. этот период позволяет надеяться, что у респондентов не стерлись впечатления и воспоминания об опыте взаимодействия с милицией. «Опытные» респонденты опираются в своих оценках на прямые источники информации, т.е. на такие, которые прошли только через интерпретацию их собственного опыта.

При анализе информации мы разделяли группы «опытных» и «неопытных» респондентов и сравнивали их мнения. Разница получилась заметная. В частности, именно «опытные» респонденты настаивают на коренном преобразовании милицейской системы, а не на усовершенствовании ее работы. То есть люди, которые выносят свои оценки на основе собственного опыта

взаимодействия с милицией, и являются основной социальной группой, которая выступает за реформу.

Кроме того, дифференцированный подход к организации сбора данных позволил нам опровергнуть имеющееся мнение, что люди рассуждают о милиции, совершенно не зная, как она работает, и поэтому оценки и пожелания граждан – не более чем наивные измышления, основанные на некорректной подаче информации со стороны СМИ. Отметим, что нередко этот аргумент использовался, чтобы обосновать необязательность учитывать оценки общества. Результаты наших исследований, в особенности оценки, которые получены от «опытных» респондентов, вынуждают считаться с их мнением.

Еще одной особенностью исследовательской стратегии была идея разобраться в терминах. Мы стремились сократить, насколько это возможно, репертуар возможных манипуляций с результатами опроса. Для этого, в частности, мы фокусировали внимание респондентов на оценках их районного отдела милиции, а не некоей отвлеченной милиции. Это позволило получить данные, которые описывают содержание отношений между гражданами и той милицией, с которой они сталкиваются, а не данные, которые касаются отношения к абстрактной милиции как к институции в обществе. Очевидно, что если бы не было такой конкретизации, то «играть» с результатами опроса было бы несложно.

Третьей особенностью этих исследований было то, что анкета включала в себя как вопросы на оценку, так и вопросы, ориентированные на факты. Такое разделение позволило нам при работе с данными создать массив фактической информации, который в дальнейшем уже стал основой для оценочных выводов. Например, из тех, кто пострадал от правонарушений (фактический вопрос), не все стали обращаться в милицию (фактический вопрос). На этапе анализа информации мы смогли оценить долю тех, кто отказался от официальных разбирательств. Таким образом, мы уже оценивали не само мнение, а соотношение полученных долей.

Здесь важно сделать оговорку. Когда речь идет о «фактических вопросах», то в данном случае факт нужно понимать как произошедшее событие в интерпретации респондента. И в строгом смысле слова такие фактические вопросы также содержат в себе элемент оценки. То есть, когда речь идет о «фактуре», то всегда приходится принимать во внимание, что это факты в оценках респондентов, а не, например, факты, доказанные судом. Тем не менее события, которые касаются взаимоотношений граждан и милиции, формируют самостоятельный блок информации, который отличается от классического опроса общественного мнения.

Нужно сказать, что вопросы фактического характера позволяли нам более корректно интерпретировать другие данные опроса. Совмещение вопросов на оценку и вопросов на фактуру превратило наши исследования не просто в замеры общественного мнения, а в исследования, которые позволяли хотя бы приблизительно получить новую информацию, разобраться в сложнейшей социальной ситуации по поводу реформы милиции.

Этой же цели служил традиционный прием, который используется при решении новых методологических задач. Когда отсутствует массив аналогичных проведенных исследований, у разработчиков нет информации, чтобы корректно сконструировать вопросы для анкеты. Для этого в анкету включа-

ются открытые вопросы, которые не требуют создания списка альтернатив для выбора респондентов. Респонденты самостоятельно отвечают на вопрос, и их ответ фиксируется в анкете.

В использовании открытых вопросов есть несколько преимуществ. Во-первых, как это уже было сказано, они помогают разработать анкету в случаях, когда нет предыдущего накопленного опыта проведения аналогичных исследований. Во-вторых, они позволяют получить новую информацию, т.к. респонденты не выбирают из предложенного списка вариантов ответа, а формулируют его сами. Понятно, что в случае закрытых вопросов респондентам предлагают выбрать из имеющегося набора по сути уже известных типичных суждений. И респонденты, выбирая то, что им больше всего подходит, выбирают ту или иную уже распространенную точку зрения. В-третьих, открытые вопросы позволяют снизить то, что обычно называют манипуляциями общественным мнением. Такая подстраховка от манипуляций происходит за счет того, что респондентов не вынуждают определяться с предложенным списком готовых вариантов, а предлагают высказаться свободно, без подсказки. Манипуляции же возможны за счет того, что в предоставляемый респондентам список вариантов ответа можно включить такие, которые ангажированы либо исследователями, либо заказчиками. В случае открытых вопросов директивных «подсказок», направляющих мнение респондентов, нет. За счет этого удастся получить свободные высказывания респондентов, включая проговоренную логику их рассуждений.

Недостатков открытых вопросов несколько. Отметим как минимум то, что большое количество открытых вопросов серьезно усложняет этап обработки информации, а также сам полевой этап. От интервьюеров – специалистов, которые проводят интервью с респондентами, – требуется дословно фиксировать высказывания респондентов, никаким образом не редактируя их. Еще одним недостатком открытых вопросов является то, что многие респонденты не могут самостоятельно, без вариантов ответов, высказаться. Они предпочитают либо повторить стереотипные точки зрения, либо сказать, что они затрудняются с ответом. Тех, кто способен на самостоятельное высказывание, не слишком много, но их мнение очень ценно, т.к. именно за счет их высказываний удается получить новую информацию, полезную для исследовательской работы.

Работая в соответствии с принятой исследовательской стратегией, мы смогли составить представление, в общих чертах сформулировать «общественный запрос» на реформу милиции. Нам удалось собрать данные, которые позволяли оценить настроения общества, а также данные, которые позволяют понять, чего граждане ждут от реформы милиции, на чем считают важным сосредоточить усилия и пр.

Опросы стали подтверждением уже хорошо известного правила: если граждане и власти научились и привыкли автономно существовать и общественное мнение как институт не сложилось, то наивно ожидать от граждан продуманных и обоснованных предложений по реформе милиции. Но в такой ситуации, когда общественное мнение не оформлено и, по сути, не работает в обществе, оно все же не исключает самое себя. Граждане плохо информированы, понимают задачи милиции и то, как она их решает, в самых общих чертах, но при этом сталкиваются с нарушениями и фактами, кото-

рые без специальных усилий СМИ дискредитируют милицию. Часть наших граждан «просыпается ограбленными», и им приходится обращаться в милицию. Бывают поводы обратиться в милицию и жизнерадостнее, но главное – то, что таким образом оформляется группа людей, приобретших опыт взаимодействия с милицией и выставляющих свои требования к ее работе и реформированию. Нам удалось хотя бы приблизительно понять границы этого общественного мнения и реальный социальный вес реформы.

Важно сказать о значении проведенных исследований для дальнейшей методологической и исследовательской работы. Во-первых, было положено начало проведению профильных социологических исследований и опросов по теме реформы милиции. Во-вторых, были выявлены ошибки в дизайне исследования, которые неизбежны, когда отсутствует предыдущая наработанная практика. В-третьих, были выявлены наиболее проблемные зоны, которые требуют как разработки других методов исследования, так и работы с общественным мнением. В частности, граждане плохо разбираются в функционале милиции, совершенно не готовы оценивать, какие функции милиции нужны, какие – бесполезны. Отчасти это проблема самой милиции, представляющей себя обществу как институт, который борется с преступностью и обеспечивает общественный порядок. Далее разговор о функциях милиции с гражданами не ведется. Поэтому все, что попадает в представлениях граждан в решение этих двух огромных задач, является обязанностью милиции. Понятно, что в дальнейшем необходимо отдельно работать над темой функций милиции как исследователям, так и самой милиции.

Как воспринимать результаты опроса

Нередко на разных мероприятиях, в том числе на правозащитных конференциях, приходилось слышать реплики, которые можно свести к следующей формуле: «зачем нам все эти опросы общественного мнения, ведь никаких решений принять невозможно». В этой небольшой фразе скрывается несколько важных проблем.

Во-первых, это проблемы, связанные с недопониманием того, для чего нужны замеры и исследования общественного мнения. Во-вторых, это проблемы, связанные с тем, что есть попытки (и иногда они даже реализуются) на основе общественного мнения принимать прямые решения.

Что касается первого, то здесь основной аргумент следующий: опросы общественного мнения нужны, т.к. пока они являются чуть ли единственным способом построения обратной связи между властями и гражданами, между НПО и гражданами и т.д. И если обычные замеры общественного мнения могут помочь лучше сориентироваться в социальном пространстве, то исследования общественного мнения помогают распознать ожидания общества, выявить «ключевые точки», понять ограничения, которые накладывает общество на те или иные инициативы.

Что же касается решений, которые пытаются принимать на основе общественного мнения, то для этого необходимо знать и понимать технологию принятия управленческих решений на основе данных опросов. Представьте, что в России проводится опрос на тему отмены смертной казни, и далее

власти принимают решение по результатам такого опроса. Здесь намеренно ситуация доведена до абсурда – понятно, что на тему отмены смертной казни нет смысла проводить опрос, но такая предельная логика хорошо иллюстрирует недопустимость прямолинейных решений, вытекающих из результатов опроса.

Запрет на прямую интерпретацию данных – это то, что необходимо помнить всем тем, кто пользуется результатами опроса. Высказанное мнение – это не готовое решение, а точка координат, которая помогает сориентироваться.

Например, результаты, которые публикуются здесь, указывают, что большинство граждан выразило готовность помогать милиции. Тем не менее это совершенно не означает, что эта «группа поддержки» реализует свое желание. Кроме того, при корректной интерпретации данных, в частности, с использованием данных открытых вопросов, становится возможным оценить реальный уровень готовности. Готовность есть, а готовых решений нет. Все это означает, что на практике готовность, скорее всего, останется благой озвученной идеей, но не только из-за несостоятельности в этом вопросе граждан, но и по ряду других причин, например, предложений самой милиции, которые, скажем так, несовременны¹.

Другой пример. Результаты опроса убедительны: большинство граждан поддерживают идею реформы милиции. Но при интерпретации данных получается, что их согласие с реформой сводится к поддержке идеи усовершенствовать работу действующей милиции, то есть по сути ничего не менять. Тех же, кто выступает именно за коренные преобразования, – меньшинство, и при этом вполне определенное. Это те, кто имеет опыт взаимодействия с милицией. Но большинство – 55% – выступают за усовершенствование милиции. Означает ли это, что властям нужно принять соответствующее решение? Очевидно, что если это произойдет, то это будет публичной демонстрацией со стороны власти непонимания комплекса проблем современной милиции, решить которые можно за счет преобразований, а не за счет сохранения системы и ее усовершенствования.

Результаты социологических исследований, а также опросов общественного мнения, будут в полной мере приносить пользу тогда, когда получатели этой информации будут корректно пользоваться ими и откажутся от идеи прямо воспринимать полученную информацию. Только в таком случае опросы будут выполнять свою роль поставщика информации о настроениях и ожиданиях общества и помогать принимать легитимные и ответственные решения.

¹ Чаще всего милиция предлагает гражданам испытанные в советское время формы участия в работе милиции – например, народные дружины. Проблема в том, что сложно использовать старые образцы в изменившемся обществе.

Отношение населения к реформе милиции

Аналитический отчет по результатам
общероссийского опроса общественного мнения

Полевой этап исследования был проведен 18-25 декабря 2007 года

В рамках исследования по стандартной половозрастной выборочной совокупности было опрошено 1000 человек в 127 точках опроса¹.

Контакты с милицией

Более трети всех опрошенных (36%) не имели опыта непосредственного контакта с сотрудниками милиции. Обычно это женщины (42%, мужчин в этой группе респондентов 30%), самые молодые, кому еще нет 24 лет (42%) и, напротив, пожилые, кому больше 50 лет (42%), а также люди с низким уровнем образования и невысоким потребительским статусом. Но больше всего тех, кто никогда не контактировал с милицией, среди учащейся молодежи (58%).

За последние два года за помощью в милицию обращалось около четверти опрошенных, причем большинство из них (55%) остались не удовлетворены результатами своего обращения, 43% – удовлетворены или скорее удовлетворены.

Таблица 1. Удовлетворены ли Вы результатом своего обращения в милицию? (один ответ; вопрос задавался только тем респондентам, которые обращались за помощью в милицию)

Да	25
Скорее да, чем нет	18
Скорее нет, чем да	23
Нет	32
Затрудняюсь ответить	2
Отказ от ответа	

Одна пятая респондентов, обращавшихся в милицию, считает, что их дело было фактически проигнорировано. Около половины респондентов (52%) решили свои проблемы в милиции, при этом 34% добились этого официальным путем, 18% – путем частной договоренности.

Большинство обратившихся в милицию не получили должного внимания к своей проблеме: остались недовольны тем, как отнеслись к их обращению, чуть больше половины респондентов (52%), в том числе и те, кто в конечном итоге решил свои проблемы с помощью милиции (21%).

Довольными остались чуть больше трети обратившихся (37%), которые расценили, что к их обращению отнеслись с должным вниманием даже в тех случаях, когда решения проблемы не последовало (17%).

¹ Опрос проводился маршрутным методом с соблюдением половозрастных квот и квот по образованию. Маршрутный метод – метод отбора домохозяйств и респондентов, при котором интервьюер получает задание, содержащее описание маршрута. В описание маршрута входит: название улицы и номер дома, с которого следует начать опрос; инструкция, в которой описан порядок движения по маршруту; шаг отбора респондентов; способ отбора респондентов (в настоящем опросе отбор проходил по половозрастным и образовательным характеристикам и в соответствии с квотным заданием).

Таблица 2. Как, по Вашему мнению, милиция отнеслась к Вашему обращению? (один ответ; вопрос задавался только тем респондентам, которые обращались за помощью в милицию)

С должным вниманием; милиция сделала все возможное, но это были неразрешимые проблемы вне ее компетенции	17
С должным вниманием; мои проблемы были разрешены, но неофициальным путем	7
С должным вниманием; милиция сделала все возможное, и мои проблемы были разрешены официальным путем	13
Без должного внимания, но мои проблемы в конце концов были решены официальным путем	21
Без должного внимания, и проблемы решались неофициальным путем	11
Мое обращение было фактически проигнорировано	20
Другое	8
Затрудняюсь ответить	2
Отказ от ответа	1

Таким образом, существенная часть обратившихся остались недовольны тем, как с ними вели себя сотрудники милиции. Кроме того 18% признались, что их вопрос был решен «неофициальным» путем, что с высокой вероятностью может предполагать ту или иную форму взятки. Обращает на себя внимание и тот факт, что в каждом пятом случае обращения граждан были проигнорированы и

только 13% обратившихся остались удовлетворены и уровнем внимания к своей проблеме, и качеством работы милиции с их обращением, и конечным результатом.

Источники информации о деятельности милиции

Среди источников информации, которыми располагают граждане о работе милиции, выделяются два основных канала: центральные и местные средства массовой информации и почти не уступающее им по значимости неформальное межличностное общение.

Более половины опрошенных черпает информацию из телевизионных СМИ, как центральных, так и местных. Причем значимость центральных телевизионных каналов не очень сильно опережает в этом плане местное телевидение. Местная же печать упоминается в качестве источника информации о работе милиции почти в два раза чаще, чем центральная пресса. (Сдвиг населения к чтению местной прессы, связан, по всей видимости, с тем, что она дает актуальную информацию по повседневным вопросам, более близким населению.)

Милиция является той правоохранительной службой, с которой людям достаточно широко и регулярно приходится непосредственно контактировать и представителей которой люди постоянно наблюдают в повседневной жизни. Поэтому

весьма значимым информационным каналом выступают не только более близкие к «обычному человеку» и его повседневной жизни местные СМИ, но и общение с непосредственным кругом друзей и знакомых, ежедневно вовлеченных в ту же среду (почти столь же информативное для опрошенных, как местные СМИ), а также «собственные наблюдения», на которые ссылалось более одной пятой части опрошенных, и личный опыт взаимодействия с милицией (каждый десятый опрошенный).

Более включенными в проблему того, как работает сегодня милиция, оказываются мужчины: они чаще, чем женщины, обсуждают работу милиции в неформальном общении (41 и 36% соответственно). Мужчины также несколько чаще ссылаются в этом случае на опыт своих собственных наблюдений (соответственно 26 и 20%), у них несколько больше опыта непосредственного контакта с милицией (12% у мужчин, 8% у женщин).

Респонденты с высшим образованием почти в два раза выше среднего ссылаются на центральную прессу как источник информации (22% при средних 12%). В отличие от других групп, различающихся по уровню образования, люди с высшим образованием значительно чаще упоминают в качестве источника информации свой собственный опыт (16% при средних по выборке 10%). Это может оказывать определенное влияние на формирование более сознательного и критического взгляда на работу милиции.

В целом чем крупнее город, в котором проживают респонденты, чем выше их уровень образования и потребительского статуса, тем чаще такие граждане указывают среди источников информации центральные печатные СМИ и Интернет. И тем реже, при как правило столь же частом упоминании центрального телевидения, центральное телевидение называется в качестве источника информации, заслуживающего доверия.

Более активные и адаптированные в социальном и профессиональном плане группы более явно, чем остальные, ориентированы на другой канал информации, формирующий их представление о «милиции» как институте, – неформальное общение, круг знакомых, друзей, коллег (в Москве и крупных городах 47% и 46%, при средних 39%). Другой значимый источник информации для таких групп – собственный опыт наблюдений (максимальный показатель среди москвичей – 44% при средних 23%).

Социально наименее активные и дееспособные группы, имеющие самые ограниченные ресурсы для изменения сложившегося уклада их жизни (пожилые, бедные, низко образованные респонденты), сильнее других ориентированы на «молву» («разговоры в транспорте, на рынке, в магазинах»), хотя при этом больше всего доверяют центральному телевидению.

Таблица 3. Из каких источников Вы в основном получаете информацию о работе милиции? (до трех ответов; сумма ответов может превышать 100%)

Местное телевидение	42
Центральное телевидение	56
Местные радиостанции	5
Центральные радиостанции	6
Милицейские средства информации	3
Местная пресса	22
Центральная пресса	12
Информационные ресурсы Интернета	3
Из общения с друзьями, знакомыми, соседями, коллегами по работе	39
Из собственных наблюдений	23
Из разговоров в транспорте, на рынке, в магазине и т.п.	12
Из профессиональных и специализированных журналов	1
Информацию получаю по ходу своей служебной деятельности	3
У меня есть собственный опыт взаимодействия с милицией	10
Информацию фактически не получаю	4
Меня такая информация не интересует	4
Другое	
Затрудняюсь ответить	1
Отказ от ответа	

В целом уровень доверия к различным источникам информации, из которых респонденты получают информацию о работе милиции, среди опрошенных россиян не высок (респонденту предлагалось выбрать один канал информации, которому он больше всего доверяет).

Около четверти опрошенных (24%) назвали центральное телевидение, 16% – местное телевидение, и примерно около одной десятой и чуть больше называли общение со знакомыми и свой личный опыт.

Центральному телевидению чаще доверяют женщины (26%, среди мужчин – 21%), тогда как мужчины с большим доверием относятся к ближайшему кругу общения (16 и 12% соответственно) и личному опыту (7 и 4%). Центральным каналам ТВ больше всего доверяют, с одной стороны, самые молодые (группа до 24 лет, 32% при средних 24%), с другой – наименее образованные (29%).

В социально-профессиональных группах центральному телевидению доверяют, прежде всего, служащие без высшего образования (38%); учащиеся – 35%.

Таблица 4. Какие из названных источников информации заслуживают наибольшего доверия? (один ответ; респондентам, которые информацию не получают, не интересуются ею, затрудняются с ответом, этот вопрос не задавался)

Местное телевидение	16
Центральное телевидение	24
Местные радиостанции	1
Центральные радиостанции	1
Милицейские средства информации	1
Местная пресса	6
Центральная пресса	3
Информационные ресурсы Интернета	1
Общение с друзьями, знакомыми, соседями, коллегами по работе	15
Собственные наблюдения	12
Разговоры в транспорте, на рынке, в магазине и т.п.	1
Профессиональные и специализированные журналы	
Информацию получаю по ходу своей служебной деятельности	2
У меня есть собственный опыт взаимодействия с милицией	6
Затрудняюсь ответить	8
Отказ от ответа	2

Чем дальше от столиц и крупных городов, тем выше уровень доверия к центральному телевидению (как к источнику информации и транслятору официальных установок федерального уровня) и к местной печати (как к источнику фактической информации о повседневной жизни в окружающей социальной среде).

Если среди москвичей в качестве источника информации центральному ТВ доверяют лишь 15%, то в малых городах (до 100 тыс.) таких уже 29%, а на селе – 32%. На селе и в малых городах альтернативных источников информации, возможностей выбирать между ними, – меньше.

Если местной прессе в крупных и средних городах доверяет лишь 2%, то в малых городах – 10%, а на селе чуть меньше – 8% опрошенных этой группы. Опрошенные москвичи заметно выделяются своей ориентацией на «собственные» наблюдения – 32% доверяют своим наблюдениям (при средних 12%) – и, как уже говорилось, значительно меньше полагаются на централизованные официальные каналы.

Отметим, что большинство опрошенных (57%) считает, что им достаточно информации о работе милиции, тогда как группа, испытывающая недоста-

ток информации, составляет менее трети опрошенных (34%). Выше среднего доля тех, кому информации достаточно, в группе 25-29-летних (67%, недостаточно – 23%), а также в группе респондентов с высшим образованием (соответственно, 64% и 28%).

Таблица 5. Достаточно ли Вам информации о работе милиции, которой Вы располагаете? (один ответ)

Вполне достаточно	28
Скорее достаточно	29
Скорее недостаточно	23
Совершенно недостаточно	10
Меня не интересует информация о милиции	7
Затрудняюсь ответить	3
Отказ от ответа	

В группах, выделенных по социально-профессиональному статусу, заметно выше среднего доля считающих, что информации недостаточно, среди работающего населения более низкого статуса, служащих без высшего образования и рабочих (42%). В то же время эта доля минимальна среди учащихся (24%), которые, напомним, реже других вступали в непосредственный контакт с милицией.

Резко выделяются на фоне всех опрошенных москвичи (правда, эта группа опрошенных невелика, так что данные следует рассматривать с осторожностью). Среди москвичей 82% опрошенных считают, что имеющейся у них информации о работе милиции достаточно, и лишь каждый десятый высказывает противоположное мнение. В Москве максимум различных информационных источников информации, поэтому здесь выше удовлетворенность тем, что есть, слабее ощущается информационный дефицит и ниже потребность в добавочной информации.

Вместе с тем значительное большинство – 75% опрошенных – в той или иной мере согласно с мнением, что граждан необходимо информировать о работе милиции не только чаще, но и полнее. Не согласных с этим – 17%. Учитывая довольно низкое доверие к СМИ, о котором говорилось выше, и распространенное мнение, что люди уже достаточно знают о работе милиции,

такой результат можно интерпретировать как признак смутной, не сфокусированной и не сформулированной самим респондентом неудовлетворенности качеством и характером информации, предлагаемой населению специализированными каналами и институтами (печатью, телевидением, профессиональной прессой), – в сравнении с собственным опытом и общением с друзьями, знакомыми, коллегами.

Таблица 6. Как Вы считаете, нужно ли информировать граждан о работе милиции чаще и полнее? (один ответ)

Безусловно, да	36
Скорее да, чем нет	39
Скорее нет, чем да	13
Нет, совершенно не нужно	4
Затрудняюсь ответить	8
Отказ от ответа	

Отметим также, что

большее всего неудовлетворенных «объемом и глубиной» получаемой информации не среди представителей благополучной части населения, живущей в крупных городах и столицах и обладающей большими ресурсами и, соответственно, более высокими запросами, и не у представителей «социальной периферии» (депрессивных малых городов и сел), а среди жителей городов среднего размера (от 100 до 500 тыс.).

В наиболее благополучной по сравнению с другими регионами Москве только 55% считает, что информировать граждан о работе милиции надо чаще и полнее, а 30% (при средних 17%) считают, что в этом нет особой необходимости.

В столице и крупных городах информационных возможностей больше и информационные потребности во многом удовлетворены. Напротив, на селе информационных каналов мало, но население к этому привыкло, и развитого информационного запроса у него нет: для него достаточно уже имеющейся информации. В наиболее ущемленном положении оказываются жители средних городов, у которых уже возникли более широкие информационные запросы, но недостаточно возможностей их удовлетворить.

Оценки деятельности милиции

В этом исследовании мы предлагали людям оценивать деятельность не столько милиции в целом, не работу милиции как правоохранительного института, а в большей мере работу именно районной милиции, с представителями которой респонденты, вероятней всего, обычно сталкиваются.

Отметим, что хотя наиболее частой оценкой работы районной милиции (36% опрошенных) была оценка «посредственно», но доля респондентов, оценивающих ее как «очень хорошую» и «хорошую», и тех, кто оценивает ее как «плохую» и «очень плохую», несколько выше, а в отдельных группах заметно выше (в среднем 27% к 22%). Заметная доля опрошенных, затрудняющихся дать определенный ответ (14%), объясняется, возможно, большей конкретностью постановки вопроса, задачей оценить работу районного отдела милиции.

Таблица 7. Как Вы оцениваете работу милиции в вашем районе? Она работает... (один ответ)

Очень хорошо	2
Хорошо	25
Посредственно	36
Плохо	15
Очень плохо	7
Затрудняюсь ответить	15
Отказ от ответа	

Доля затруднившихся с оценкой работы милиции на селе ниже, чем в других типах поселения (9%). Вполне возможно, это объясняется тем, что сельские отделы милиции скорее представляются персонификацией местной власти, а контакты с милиционерами происходят чаще и менее формально в силу того, что в селах все знают друг друга. В целом села – это пространства социального взаимодействия, ограниченного по своему разнообразию и содержанию.

Отметим, что негативная оценка (плохо и очень плохо) в два раза реже, чем в среднем, дается специалистами с высшим образованием (11%); положительная оценка здесь также дается реже (18% при средних 27%).

Среди наиболее образованных граждан зафиксирован максимальный показатель оценки «посредственно» (53%, при средних 36%).

Отметим, что молодежь (до 30 лет) скорее склонна оценивать работу районной милиции положительно, тогда как в старшем поколении негативные оценки становятся более выраженными. Если среди молодежи явно положительные оценки значительно преобладают над явно отрицательными, то с возрастом их соотношение становится почти равным.

Вместе с тем, в группе с самым низким потребительским статусом, члены которой чувствуют себя ограниченными в любых ресурсах, в том числе и в возможностях повлиять на работу милиции (в том числе пообещать взаимную услугу, дать взятку и т.п.), сильнее всего выражена негативная оценка работы милиции.

Те, кто чаще сталкивается с милицией, чаще оценивают ее деятельность более критично. Сравним оценки тех, кто обращался и не обращался в милицию в течение двух последних лет (характерен высокий уровень затруднений с ответами в группе тех, кто не обращался в милицию).

Те, кто имеет опыт непосредственного общения с милицией в последние два года, чаще настаивают на необходимости реформировать милицию (82% при 72% тех, кто в милицию не обращался). При этом более «опытные» респонденты чаще настаивают на необходимости коренным образом преобразовать сегодняшнюю милицию, тогда как не имеющие подобного опыта несколько чаще ограничиваются пожеланием усовершенствовать милицией-

Таблица 8. Оценка работы районной милиции в зависимости от возраста
(в % к соответствующей группе)

	18-24	25-29	30-49	Старше 50 лет
Очень хорошо/хорошо	31	35	28	24
Посредственно	37	38	40	33
Плохо/очень плохо	18	15	21	26
Затруднились ответить	14	12	11	17

Таблица 9. Оценка работы районной милиции в зависимости от материально-потребительского статуса (в % к соответствующей группе)

	Едва сводят концы с концами	Денег хватает только на продукты	Денег хватает на продукты и одежду	Денег хватает, затруднительно приобретать дорогие вещи
Очень хорошо / хорошо	26	25	28	29
Посредственно	33	35	37	39
Плохо/очень плохо	28	26	20	18
Затруднились ответить	13	14	15	14

ские органы в их нынешнем состоянии (55% за усовершенствование и 38% за коренное преобразование в первой группе, 60 и 31% – во второй).

Среди тех, кто критично оценивает работу милиции («посредственно» и «плохо»), большинство (60%) связывает это с тем, что она «работает непрофессионально и не в полную силу». С объяснением плохой работы милиции

Таблица 10. Оценка работы районной милиции в зависимости от опыта обращения в милицию (в % к соответствующей группе)

	Обращались в милицию за последние два года	Не обращались в милицию
Очень хорошо/хорошо	23	28
Посредственно	40	36
Плохо/очень плохо	31	19
Затрудняюсь ответить	6	17

тем, что она «ограничена в своих возможностях», согласна одна пятая респондентов данной подгруппы опрошенных (20%). Вместе с тем, почти столько же опрошенных (17%) затруднились выбрать из предложенных альтернатив объяснение, почему качество работы районной милиции остается низким («свой» вариант – позиция «другое» – предложило только 3% данной подгруппы), демонстрируя тем самым размытое и неартикулированное недовольство.

До четверти среди «недовольных» в группе учащихся и в группе пенсионеров затруднились с ответом о причинах низкого качества работы милиции. В группах с высокой квалификацией – среди специалистов без руководящих функций (17%) и респондентов с высшим образованием (18%) – чаще среднего встречается объяснение плохой работы милиции ограниченными ресурсами.

Люди с высшим образованием, специалисты чаще других опираются в своих суждениях на личный опыт взаимодействия с милицией и на собственные наблюдения, а это формирует у них более сдержанный, но в тоже время критичный взгляд на современную милицию и установку на ее реформирование, более того – коренное преобразование.

На непрофессионализм и работу в неполную силу чаще указывают бедные, которым денег хватает только на продукты (68%), а также служащие без высшего образования (69%).

Значительно выше этот показатель в группе независимых предпринимателей и руководителей высшего звена, но эти группы очень незначительны в выборке, так что можно принять это только как вектор оценок (эти группы вообще наиболее критичны по отношению к милиции и в своих оценках в значительной мере ориентированы на ближайшее окружение и на собственный опыт).

Резко выделяются ответы на данный вопрос среди москвичей (но и здесь следует иметь в виду малочисленность группы москвичей, выразивших недовольствие работой районной милиции). Здесь чаще, чем в среднем, плохая работа милиции объясняется ограниченными ресурсами (30%) и более чем в два раза меньше тех, кто объясняет плохую работу милиции непрофессионализмом (28% при средних в этой подгруппе 60%). При этом очень велика доля затруднившихся (30%) и значительна доля давших другой ответ (13%, при средних 3%).

Оценки москвичей в этом смысле близки оценкам более образованных групп населения, чаще опирающихся в оценках на собственное мнение, общение с друзьями и коллегами, свой непосредственный опыт. В целом допустимо сказать, что

чем выше уровень образования, относительной обеспеченности, урбанизированности населения, тем оно в целом более активно в социальных контактах и тем более критично и в тоже время сдержанно как по поводу милиции, так и в отношении официальных каналов информации о ее деятельности.

Около двух пятых опрошенных, в той или иной мере негативно оценивающих работу милиции, поддерживают в первую очередь идеи ужесточить наказания за должностные преступления, усилить контроль со стороны государства и органов надзора, а также совершенствовать систему формирования кадрового состава. В повышении качества кадров милиции (улучшении качества образования и подготовки) видят выход еще около трети опрошенных данной подгруппы (31%).

В усилении деятельности СМИ 13% опрошенных видят залог улучшения работы милиции, и лишь 4% – в сосредоточении на решении этой проблемы представительных органов власти: парламента, законодательных региональных собраний.

Таблица 11. Как Вы считаете, что прежде всего необходимо сделать, чтобы улучшить работу милиции? Дайте не более трех ответов (до трех ответов; сумма может превышать 100%)

Усилить контроль над работой милиции со стороны государственных органов, администраций городов и сельских округов, прокуратуры	30
Усилить общественный контроль за работой милиции (учитывать мнение жителей, привлекать граждан к решению проблем преступности и общественного порядка в районах проживания, отчитываться перед гражданами о проделанной работе и т.п.)	22
Повысить материальное обеспечение (зарплата, социальная поддержка) милиционеров	26
Ужесточить наказания за должностные преступления милиционеров	31
Улучшить качество образования и подготовки сотрудников милиции	23
Проводить тщательный отбор при устройстве в милицию	30
Усилить работу парламента и законодательных собраний по контролю за деятельностью правоохранительных органов и милиции	4
Отказаться от использования милиции в политических целях (во время выборов, массовых акциях протеста)	2
Отказаться от использования милиции в «горячих точках» (Чечня и другие республики Северного Кавказа)	3
Другое	1
Затрудняюсь ответить	3
Отказ от ответа	

За усиление роли СМИ чуть чаще среднего высказываются 30-40-летние, респонденты с высшим образованием, специалисты, служащие, жители столицы, а также опрошенные в городах среднего размера (от 100 до 500 тыс.). За усиление роли парламента в два раза чаще среднего выступают респонденты с высшим образованием и опрошенные с относительно высоким по-

требительским статусом. Последние, вместе с тем, значительно чаще других считают, что решить проблему можно, повысив материальное обеспечение милиции (48% при средних 36%). Еще выше этот показатель только у москвичей – 54%.

Чем выше статус и ресурсы опрошенных, чем ближе они к информационным центрам общества и сосредоточению значимых ресурсов (столице), тем в большей мере они рассчитывают на воздействие общественности и на улучшение материального обеспечения милиционеров. Они в меньшей степени чувствуют свою зависимость от государства, а потому и реже уповают на строгость государственного контроля. Они более критичны не только к милиции, но и к другим органам государства, к сложившейся практике поведения государственной власти в целом.

Самые молодые чаще всего настаивают на ужесточении государственного контроля, с одной стороны (48% этой группы; с возрастом этот показатель падает, и среди пожилых опрошенных он составляет уже только 38%), а другой, они чаще среднего выбирают более общую установку на усиление общественного контроля.

Милиция и граждане

Относительное большинство опрошенных (42%) полагает, что в целом отношение милиции к гражданам «безразличное и формальное». Около четверти (26%) считают отношение милиции «вежливым и предупредительным», чуть более одной десятой (14%) «грубым и хамским», и только 5% выбирают крайне негативную оценку: «противоправное, игнорирующее закон».

В распределении ответов в различных социально-демографических группах и группах, выделенных по основному роду занятий, просматриваются следующие зависимости. Положительная оценка («вежливость, предупредительность») сильнее выражена среди самых молодых респондентов с образованием ниже среднего (31% при средних по выборке 26%), то есть в группе с меньшими ресурсами и социальным опытом. Негативная оценка «безразличное и формальное», предполагающая в большей мере отношение к милиции как к ведомству, институту, растет вместе с ростом уровня образования, потребительского статуса, уровня квалификации. Так, в группах, выделенных по роду деятельности, она выше всего среди специалистов (50% при средних 42%), а также руководителей высшего звена (58%; напомним, что это очень малочисленная группа). Выше среднего она также среди москвичей (51%), вообще отличающихся, как уже говорилось, большей критичностью и, вместе с тем, сдержанностью оценок в отношении милиции.

Вместе с тем, оценка отношения милиции к гражданам, как «грубого и хамского», сильнее выражена среди социально более слабых или зависимых групп: самых бедных (21% при средних 14%), менее образованных, а также работников, не имеющих высокой профессиональной квалификации либо занятых преимущественно физическим трудом (около 20% в группе служащих и рабочих).

На вопрос о том, работает ли милиция в интересах граждан, как она их учитывает, наиболее часто отвечали, что «милиция ограничивается фор-

мальным отношением» к интересам граждан. К такой оценке несколько чаще склоняются люди с относительным достатком (36% данной группы).

Однако четверть опрошенных считает, что милиция старается работать в интересах граждан (это совпадает с показателем позитивной оценки работы милиции, квалификации отношения милиции к гражданам как вежливого и предупредительного). Такую оценочную позицию чаще занимают, напротив, респонденты с низкими потребительскими возможностями (30% в данной группе).

Наиболее резкие оценки – «милиция защищает власть и игнорирует интересы граждан» (10% от всех опрошенных) и «милиция защищает только тех, у кого есть деньги» (17%) – выбрали в сумме также около четверти опрошенных.

Лишь 13% всех опрошенных считают, что обычный человек, обратившись в милицию, может в любом случае рассчитывать на защиту своих прав и интересов и решение своего вопроса; чаще других так думают 25-29-летние (23%). Скорее всего, за такой позицией стоит готовность самих респондентов защищать свои интересы (заметим, что она не так уж велика: ее разделяет меньше четверти данной группы). Возможно, тут сказывается и плохая информированность этой группы о реальном состоянии нынешней милиции: молодежь этого возраста реже других ссылается на собственный опыт общения с милицией как источник информации, этот показатель у нее ниже среднего по выборке (9% при средних 10%).

Таблица 12. Оценки отношения милиции к гражданам в зависимости от уровня образования (в % к соответствующей группе)

	Ниже среднего	Среднее и среднее специальное	Высшее
Вежливое и предупредительное	31	26	21
Безразличное и формальное	35	41	50
Грубое и хамское	14	15	8
Противоправное, игнорирующее закон	6	5	4
Затруднились ответить	14	13	17

Большинство (57%) выбрало более осторожный вариант «да, может, но многое зависит от конкретного дела»; так чаще отвечали самые молодые, учащиеся, образованные и более обеспеченные опрошенные. Вариант «нет, скорее всего, не может» выбрала примерно четверть (24%) опрошенных, причем число разделяющих это мнение увеличивается с возрастом; кроме того оно в большей мере присуще респондентам без высшего образования, и особенно самым бедным.

Таблица 13. Оценки отношения милиции к гражданам в зависимости от потребительского статуса (в % к соответствующей группе)

	Едва сво- дят концы с концами	Денег хва- тает толь- ко на продукты	Денег хва- тает на про- дукты и одежду	Денег хватает, затруднитель- но приобретать действительно дорогие вещи
Вежливое и предупредительное	26	26	26	24
Безразличное и формальное	34	38	43	49
Грубое и хамское	21	14	14	9
Противоправное, игнорирующее закон	6	5	5	4
Затруднились ответить	13	17	12	14

Отметим, что представления о работе милиции, оценки ее работы и ее отношения к гражданам весьма заметно зависят от оценок того, насколько гражданам достаточно той информации о работе милиции, которую они получают.

Таблица 14. Милиция работает для защиты общества от преступников и должна работать в интересах граждан. В какой мере она справляется с этой задачей? (один ответ)

Милиция старается работать в интересах граждан	25
Милиция ограничивается формальным отношением к жалобам граждан	31
Милиция защищает власть и игнорирует интересы граждан	10
Милиция защищает только тех, у кого есть деньги	17
Милиция работает преимущественно на себя	10
Другое	
Затрудняюсь ответить	7
Отказ от ответа	

Наличие непосредственного опыта контактов с милицией в течение двух последних лет не сказывается на оценках работы милиции, а точнее – на оценках возможностей обычного человека рассчитывать на защиту с ее стороны.

Три четверти опрошенных в нашем исследовании согласны: современная российская милиция нуждается в реформировании (половина из них считает, что милиция «безусловно» нуждается в этом). Иными словами, вопрос о реформировании в представлениях граждан более чем назрел, тем более что на реформах в большей степени настаивает именно активная, квалифицированная, сравнительно обеспеченная часть российского населения. Распределение ответов на данный вопрос в различных социально-демографических группах показано в Таблице 21.

В большей мере установку на реформирование милиции поддерживают жители средних городов (100-500 тысяч населения; 78% выступают за реформы), в минимальной степени – жители Москвы (60%).

Обратим внимание, что даже среди тех, кто оценивает работу милиции у себя в районе как хорошую, почти две трети (64%) уверены в необходимости реформирования милицейской системы. Тем более в этом убеждены недовольные работой своих районных милиционеров: тут на необходимости реформ настаивают уже 84%.

Таблица 15. Может ли обычный человек, обратившись в милицию, рассчитывать на защиту своих прав и интересов и решение своего вопроса? (в % к соответствующей группе)

	18-24 года	25-29 лет	30-49 лет	Старше 50 лет
Да, может в любом случае	14	23	11	12
Да, может, но многое зависит от конкретного дела	64	56	58	54
Нет, скорее всего, не может	18	16	25	29
Затруднились ответить	4	5	6	5

Большинство россиян сходятся в понимании целей реформирования. По их мнению, необходимо, прежде всего, повысить качество и эффективность нормальной, повседневной работы милиционеров (мнение 56% ответивших на вопрос). Вторая по важности цель – преодолеть коррупцию и нарушения закона в рядах милиции (38%). И третья цель – сосредоточить милицию на защите интересов и прав рядовых граждан, и, соответственно, повысить доверие населения к правоохранительным органам (27-32%).

Подчеркнем, что во всех основных, получивших наибольшую поддержку ответах, речь идет о нормальной работе милиции, а не о какой бы то ни было особой, повышенной требовательности к ней:

Таблица 16. Может ли обычный человек, обратившись в милицию, рассчитывать на защиту своих прав и интересов и решение своего вопроса?
(в % к соответствующей группе по потребительскому статусу)

	Едва сводят концы с концами	Денег хватает только на продукты	Денег хватает на продукты и одежду	Денег хватает, затруднительно приобретать действительно дорогие вещи
Да, может в любом случае	10	16	12	15
Да, может, но многое зависит от конкретного дела	46	51	62	62
Нет, скорее всего, не может	34	29	22	19
Затруднились ответить	10	4	4	4

Таблица 17. Как Вы оцениваете работу милиции в Вашем районе?

	Информации достаточно	Информации недостаточно
Очень хорошо/скорее хорошо	35	17
Посредственно	39	39
Плохо/очень плохо	14	32
Затруднились ответить	12	12

Таблица 18. Милиция работает посредственно или плохо, потому что...

	Информации достаточно	Информации недостаточно
Ограничена в своих возможностях	27	15
Работает непрофессионально и не в полную силу	52	72
Затруднились ответить	20	13

люди хотели бы, чтобы милиционеры делали назначенное им дело, не были бы продажными, защищали граждан и их интересы; тогда им за это будут отвечать большим доверием.

Таблица 19. Может ли обычный человек, обратившись в милицию, рассчитывать на защиту своих прав и интересов?

	Информации достаточно	Информации недостаточно
Да, в любом случае	17	9
Да, но многое зависит от конкретного дела	60	57
Нет, скорее всего, не может	19	30
Затруднились ответить	6	4

Таблица 20. Как Вы считаете, нуждается ли современная милиция в реформировании? (один ответ)

Безусловно, да	37
Скорее да, чем нет	37
Скорее нет, чем да	4
Безусловно, нет	6
Затрудняюсь ответить	16
Отказ от ответа	

Таблица 21. Отношение к проблеме реформирования милиции в различных социально-демографических группах

Милиция...	нуждается в реформировании	не нуждается в реформировании	Затруднились с ответом
В целом по выборке	74	10	16
18-24	76	10	14
25-39	77	7	16
50 и более лет	70	12	18
Неполное среднее	65	14	21
Среднее	76	10	14
Высшее образование	80	7	13
Едва сводят концы с концами	68	14	18
Денег хватает на продукты	72	10	18
Денег хватает на ДТП	78	11	11

Упреки в непрофессионализме, при всей их распространенности (60% ответивших на вопрос о причинах плохой работы милиции) указывают на выраженную потребность в дееспособной и профессиональной милиции. Не зря колебания данного ответа по социально-демографическим группам невелики и не проявляют особенностей ни одной из групп.

В этом смысле можно говорить о неудовлетворенности населения работой милиции, о желании большинства изменить ситуацию, но не о требовании коренных реформ системы: для этого граждане не чувствуют себя в полной мере самостоятельной силой, независимой от государства и милицейских органов и способной требовать серьезных изменений.

Таблица 22. Нуждается ли современная милиция в реформировании?
(в % к группам по типу оценок работы милиции)

	Да	Нет	Затруднились ответить
Районная милиция работает хорошо	64	18	18
Районная милиция работает посредственно	81	7	12
Районная милиция работает плохо	84	6	10
Затруднились ответить	64	10	26

Последний пункт, об ответственности милиции и доверии населения, можно назвать ключевым. Почти три четверти ответивших (74%) считают, что реформированная милиция должна ориентироваться на интересы граждан, обеспечивать их права и безопасность, поддерживать порядок в обществе; на достижение такого результата и должен быть, по их мнению, направлен процесс реформирования. Иными словами,

милиция для этой части россиян представляется институцией, работающей в интересах общества и граждан и имеющей скорее защитную, превентивную функцию.

22%, напротив, полагают, что реформированная милиция должна работать в интересах государства и бороться с преступниками, т.е. милиция для них – орган государства, а ее функция – прежде всего репрессивно-карательная.

Отсюда понятно, что преобладающая часть россиян (55%) считает: разработка программы реформирования милиции – дело, которое не может и не должно ограничиваться только руководителями государства и самой корпорации. В эту работу, по их мнению, должна быть обязательно в том или ином объеме включена общественность, в том числе зарубежная. Кроме руковод-

Таблица 23. Цели реформирования милиции в представлениях граждан
(возможно до трех вариантов ответа)

Для повышения качества и эффективности работы милиции в ее повседневной деятельности	56
Для преодоления коррупции и нарушений законности в милиции	38
Для сосредоточения работы милиции на защите интересов и прав граждан, а не бюрократии	32
Для преодоления произвола и безнаказанности в отношении граждан в деятельности милиции	22
Для создания современной милиции, отвечающей потребностям российского общества и государства	25
Для повышения доверия общества к милиции и ее авторитета в обществе	27
Другое	

ства милиции и руководства страны, население считает нужным привлечь к разработке программы реформирования милицейских органов группы независимых экспертов (мнение 42%), представителей правозащитных организаций (31%), инициативные группы граждан (29%), наконец – государственных экспертов (ученых, юристов и других профессионалов – 38%).

Наибольшую сдержанность по отношению к такой перспективе взаимодействия всех заинтересованных сил проявляют москвичи. Суть их позиции в том, что они бы одобрили привлечение независимых экспертов и зарубежных специалистов, но из-за своего критического настроения по отношению к милиции в ее нынешнем состоянии (об этом не раз говорилось выше) не верят в то, что государство и ведомство привлекут «посторонних» людей к обсуждению и тем более к решению проблем, важных для власти.

Вот как выглядят в сравнении с другими группами ответы москвичей на вопрос, должен ли участвовать в разработке программ реформирования милиции кто-то кроме высшего руководства страны и МВД (обратим внимание на то, что в Москве – случай чрезвычайно редкий – доля затруднившихся с ответом на данный вопрос заметно выше, даже по сравнению с селом).

Как видим, несколько чаще других (хотя и ненамного чаще) за привлечение независимых экспертов высказывается население средних городов. Здесь чаще других надеются на контроль милиции со стороны СМИ, среди источников информации о милиции чаще, чем среди жителей других поселений, выбирают местную прессу. Милиция здесь находится «ближе» к жителям. Иными словами,

в городах среднего размера заинтересованность жителей в реформе милиции чаще, чем в других типах поселений, сочетается с верой в то, что реформы возможны и что сама милиция, милицейское начальство заинтересованы в этих реформах.

Стоит заметить, что об обязательствах милиции перед обществом и ее недостаточном авторитете в обществе чаще других групп говорят респонденты с высшим образованием (милиция должна вернуть доверие населения, считают 32% с высшим образованием при средних 25%), специалисты (40%). Они же чаще других хотели бы видеть среди разработчиков программы реформирования милиции не представителей государства и милицейского начальства, а именно общества – правозащитников, а также международных экспертов (среди специалистов – 31% при средних 24%).

И все же преобладающее большинство россиян настаивают на усовершенствовании работы системы, но не требуют ее коренного преобразования: соотношение оценок 58% (за усовершенствование) к 32% (за преобразование). Иными словами,

люди говорят о желательных изменениях ситуации, которой не удовлетворено большинство из них, но не о системном преобразовании, реформаторской стратегии.

Таблица 24. Отношение жителей различных типов поселения к участию независимых экспертов в разработке программы реформ

	Да, должны	Нет, не должны	Затрудняюсь ответить
В целом по выборке	55	24	21
Москва	33	33	34
Города более 500 тыс.	55	28	17
Города 100-500 тыс.	59	22	19
Города до 100 тыс.	58	24	18
Село	54	19	27

Несколько чаще на коренном преобразовании настаивают жители Москвы (37%), а также респонденты, которые чаще обращались в милицию и, скорее всего, сами увидели паллиативность, неэффективность частичных мер по улучшению ее работы.

Характерно, что респонденты, говоря о совершенствовании работы милиции, значительно реже упоминают повышение профессионального уровня милиционеров или налаживание взаимодействия между гражданами и милицией, указывая прежде всего на кадровое обновление и техническое обеспечение, то есть говоря об отдельных желательных улучшениях, а не о преобразовании системы. Основные направления, которым, по мнению опрошенных, следует уделить преимущественное внимание в ходе усовершенствования милиции, это кадровый вопрос (40%), материально-техническое обеспечение (33%), соблюдение законности милиционерами, уважение ими прав граждан (32%), борьба с коррупцией в рядах милиции (31%).

Стратегии желательных преобразований и наиболее заинтересованные в них группы общества

Даже среди тех, кто удовлетворен работой милиции и оценивает ее как «хорошую», почти две трети (64%) считают необходимым реформировать милицию. Среди тех, кто выносит милиции негативные оценки, доля тех, кто настаивает на необходимости реформы, достигает 84%. Если ограничиться лишь общими, во многом декларативными целями, которые должна преследовать такая реформа, то различия между довольными гражданами и недовольными не так уж велики. Самые значительные расхождения между двумя этими группами касаются оценки взаимоотношений между милицией и гражданами, а также коррумпированности милиции, т.е. состояния системы и ее взаимоотношений с людьми, с обществом.

Соответственно разделяются и направления реформ милиции, на которых настаивают довольные и недовольные респонденты.

Можно сказать, что «довольные» обращают внимание по преимуществу на обеспеченность милиционеров, «недовольные» – на качество подготовки милиции, противозаконность, коррупцию, нарушение прав граждан в милицмейской практике.

«Довольные» чаще считают необходимым привлечь к разработке программ реформирования милиции депутатов Госдумы (20%, среди недовольных – лишь 12%), тогда как «недовольные» – независимых экспертов и инициативные группы граждан (45% и 34% при 38% и 29%, соответственно, среди «довольных»). «Довольные» готовы ограничиться усовершенствованием милиции в ее нынешнем виде (67% при 42% среди «недовольных»), в то время как «недовольные» настаивают на необходимости коренного преобразования милицмейской системы (49% при 26% среди «довольных»).

Как правило, в большей степени не удовлетворены работой милиции те, кто реально сталкивались с ней в последнее время, обращались в последние два года в милицмейские органы за помощью, а также те, кому недостаточно информации о работе милиции.

Те, кто обладает реальным опытом отношения с милиционерами, но при этом имеет слишком мало информации о них, более острыми представляются проблемы взаимоотношений между милицией и гражданами, коррумпированности милиционеров, безнаказанности и произвола милицмейской системы. Именно в этих направлениях они видят значимость реформ и, конечно же, чаще настаивают на коренном преобразовании системы, а не на ее улучшении без системных изменений.

38% граждан, имеющих опыт обращения в милицию, а также 40% среди тех, кому мало информации о милиции, выступают за коренное преоб-

Таблица 25. Цели реформирования милиции (в % к числу удовлетворенных и не удовлетворенных работой милиции, без указания затруднившихся с ответом)

	Довольные («милиция работает хорошо»)	Недовольные («милиция работает плохо»)
Для повышения качества и эффективности ее работы	51	55
Для создания современной милиции, отвечающей потребностям общества и государства	30	27
Для повышения доверия к милиции и ее авторитета в обществе	29	27
Для преодоления коррупции и нарушений закона в милиции	24	44
Для сосредоточения милиции на защите интересов и прав граждан	27	34
Для преодоления произвола и безнаказанности милиции в отношении граждан	16	25

Таблица 26. Направления реформирования милиции (% к числу удовлетворенных и не удовлетворенных работой милиции; приводим только позиции, по которым наиболее заметны межгрупповые различия)

	Довольные («милиция работает хорошо»)	Недовольные («милиция работает плохо»)
Материально-техническое обеспечение	38	23
Кадровый состав	28	47
Воспитательная и образовательная работа	26	32
Уровень зарплаты	33	16
Соблюдение закона и прав граждан	22	37
Коррупция в милиции	23	42
Социальное обеспечение сотрудников	14	4

разование милиции при 31% среди тех, кто в последнее время с милицией не сталкивался и 29% среди тех, кому информации достаточно.

Если говорить о социально-демографических характеристиках сторонников реформирования милиции, то за «преобразовательные» реформы чаще выступают россияне, имеющие высшее образование и относительно высокий потребительский статус (они могут без ограничений приобретать не только еду и одежду, но и товары длительного пользования). Они же в большей степени высказываются за расширение круга участников разработок программ реформирования, особенно за включение в эту работу международных экспертов.

Однако наиболее серьезного реформирования милицейской системы (ее внутреннего состояния, взаимоотношений с гражданами, преодоления коррумпированности и безнаказанности милиционеров) чаще требуют как раз менее обеспеченные ресурсами, слабо социально защищенные группы россиян, респонденты со средним и ниже среднего образованием, едва сводящие концы с концами и т.д.

Так, среди сторонников некоренных преобразований в работе милиции больше наиболее образованных россиян (65% при средних 58%). Они, а также более обеспеченные респонденты чаще настаивают на необходимости таких направлений реформирования, как материально-техническое и социальное обеспечение. Напротив, группы, переживающие депривацию в доходах и потребительском статусе, менее образованные, чаще подчеркивают значимость совсем иных направлений: преодоления коррупции и произвола милиционеров, соблюдения ими законности. Межгрупповые различия здесь не очень резкие (4-5%), но тенденция прослеживается: более образованные и обеспеченные выступают за улучшение в работе милиции, так сказать, вставая при этом на сторону милиционеров, менее образованные и ресурсообеспеченные высказываются за коренное преобразование, за обеспечение неприкосновенности и прав граждан.

Более требовательными в плане реформирования милицейской системы выступают жители средних и крупных городов страны. Они чаще других указывают на необходимость преодолеть коррумпированность милиционеров (41% среди населения средних и крупных городов при 34% среди жителей малого города), произвол и безнаказанность милиции (26% жителей крупных городов), чаще настаивают на том, что милиция должна вернуть себе доверие населения (31% жителей крупных городов при 12% москвичей). Однако именно москвичи чаще всех подчеркивают необходимость коренного преобразования милиции как системы (37% при 32% в среднем по выборке).

Подотчетность милиции гражданам

86% опрошенных убеждены, что милиция должна отвечать за свою работу перед обществом. Казалось бы, почти единодушное большинство. Однако мы бы трактовали этот факт как выражение пассивного недоволь-

ства, а не как требование ответственности. Характерно, что население довольно слабо представляет себе, в каких формах должна осуществляться подобная ответственность: сложившихся, устойчивых, доказавших свою эффективность форм такого взаимодействия милиции и населения в российской практике почти нет.

Поэтому наиболее правильными населению представляются следующие, достаточно привычные формы отчетов милиции, которых население не в силах активно потребовать, но может просто ждать: публикации о милицейской работе в местной (районной) прессе (мнение 28%) и организация периодических собраний для отчета милиционеров перед жителями района (20%).

Наиболее важной при таких публикациях респонденты считают статистическую информацию о числе правонарушений, пойманных преступников и предотвращенных преступлений (мнение 51% ответивших).

- Москвичей больше всего интересует статистическая информация о преступности и ее ликвидации, аналитические обзоры, проблемы райотделов милиции,
- жителей крупных городов – справочная информация о порядке работы милицейских служб,
- население средних городов – сведения об акциях, проводимых милицией,
- жителей сел и малых городов – сообщения о кадровых перемещениях в милицейских отделах, о противодействии коррупции в рядах милиции и о судебных делах, заведенных против коррупционеров, об участии граждан в работе милиции.

Этой последней информации чаще всего требуют те, кто в последние два года обращался в милицию.

При этом каждый пятый из опрошенных не верит, что милиция станет отвечать перед гражданами за свою работу, а респонденты с низким потребительским статусом («едва сводим концы с концами») не верят в подотчетность милиции еще чаще (26%).

61% россиян полагает, что в предупреждении преступности милиционерам не обойтись без содействия населения.

55% опрошенных говорят, что готовы содействовать милиции в этой ее работе, причем большую готовность к содействию проявляют более обра-

Таблица 27. Как Вы считаете, должна ли милиция отвечать за свою работу перед обществом, держать отчет перед гражданами о своей работе? (один ответ)

Определенно да	52
Скорее да, чем нет	34
Скорее нет, чем да	5
Определенно нет	7
Затрудняюсь ответить	2
Отказ от ответа	

Таблица 28. Какой способ отчета милиции перед гражданами представляется Вам наиболее правильным? (один ответ; вопрос задавался тем респондентам, которые в той или иной степени считают, что милиция должна отчитываться перед гражданами)

Публикация в районных общедоступных изданиях сведений о работе отделов милиции	28
Информационные публикации, подготовленные отделами милиции и распространяемые ими среди жителей района	12
Организация периодических отчетных собраний для жителей района	20
Распространение участковыми милиционерами сведений о результатах работы отделов милиции, о ситуации с криминогенной обстановкой и т.д.	11
Я не верю в то, что милиция будет отвечать за свою работу перед гражданами	20
Другое	1
Затрудняюсь ответить	8
Отказ от ответа	

Таблица 29. Какая информация о работе отделов милиции была бы Вам интересна? (до трех ответов; вопрос задавался тем респондентам, которые в то или иной степени считают, что милиция должна отчитываться перед гражданами)

Статистическая информация о числе преступлений, пойманных преступников, предотвращенных правонарушений и т.п.	51
Информация о состоянии дел (материально-техническое обеспечение, проблемы отделов милиции и пр.) в районных отделах милиции	16
Информация о кадровом составе и новых назначениях в районных отделах милиции	14
Справочная информация о порядке работы милицейских и связанных с ней служб (дежурная часть, паспортные столы и т.п.)	27
Аналитические обзоры и прогнозы	19
Информация о противодействии нарушениям законности внутри милиции	21
Судебные решения по делам о злоупотреблениях, совершенных сотрудниками милиции	21
Информация об участии и помощи граждан в работе райотделов	15
Информация об акциях, проводимых милицией	16
Другое	2
Затрудняюсь ответить	7
Отказ от ответа	1

зованные и обеспеченные из ответивших, респонденты среднего возраста (30-49 лет).

Однако при этом респонденты в возрасте 30-49 лет, обладающие достаточно высоким потребительским и образовательным статусом, чаще сторонятся различных форм вовлеченности в работу милиции (участие в «народных дружинах» и др.), хотя готовы информировать милицию о происшествиях и о ситуации в районе, давать в случае необходимости свидетельские показания. Жители средних городов и села чаще других готовы, по их словам, участвовать в совместных объединениях с милицией для решения вопросов общественного порядка. Кроме того на селе чаще готовы участвовать в «народных дружинах».

Районное звено милиции, институт участковых уполномоченных

Защитно-превентивная функция милиции (предупреждать правонарушения, а не карать за уже совершенные преступления) выдвигается населением на первое место и в оценке задач, стоящих перед районными отделениями милиции. Соотношение оценок этих функций 59% к 36%. Главным звеном здесь является участковый милиционер, и 89% ответивших считают необходимым сохранить эту должность, но улучшить работу участковых (лишь 5% настаивают на упразднении участковых уполномоченных). Столько же (88%) полагают, чтобы контакты участкового с жителями подведомственного ему участка должны быть постоянными, 52% видели бы в таких контактах внимание и поддержку со стороны милиции.

Таблица 30. Как Вы считаете, может ли милиция без содействия граждан успешно работать по профилактике преступности? (один ответ)

Определенно да	9
Скорее да, чем нет	21
Скорее нет, чем да	40
Определенно нет	21
Затрудняюсь ответить	7
Отказ от ответа	2

Однако таковы ожидания и надежды граждан; реальность же выглядит иначе. 60% россиян вовсе не знают своих участковых, чаще среднего их знают в Москве (45%) и на селе (59%). Максимально критичны более образованные и обеспеченные респонденты: они реже других контактируют с милицией, но чаще прочих считают, что милиция должна сама справляться со своими проблемами.

Напротив, менее образованные и обеспеченные подгруппы россиян чаще вступают с милицией в контакты, обращаются в районные отделения, несколько чаще знают своих участковых и хотели бы еще более частых, регулярных контактов с ними. Однако, как более слабые в социальном плане,

Таблица 31. Какие способы участия граждан в работе милиции Вам кажутся наиболее действенными? (до трех ответов)

Информирование милиции о происшествиях, предоставление свидетельских показаний	45
Информирование милиции о текущей ситуации в районе	26
Участие в совместных объединениях из милиционеров и жителей района для решения вопросов общественного порядка и преступности	28
Участие в «народных дружинах»	25
Внештатная работа в отделах внутренних дел	11
Считаю, что милиция должна сама справляться со своими задачами и не беспокоить граждан	19
Затрудняюсь ответить	7
Отказ от ответа	1

они сохраняют к милиции отношение подопечных и желали бы просто больше внимания со стороны участковых.

Иными словами, население в его большинстве как будто бы с надеждой относится к самому институту участковых уполномоченных милиции, ждет от участковых внимания, но при этом по большей части не знает их ни по фамилии, ни в лицо.

Основные выводы исследования

1. Преобладающая часть граждан не очень высоко оценивает деятельность районной милиции, считает, что милиционеры действуют непрофессионально, не в полную меру своих возможностей.

2. Многие из тех, кто имеет личный опыт обращения в милицию, остались не удовлетворены тем, как в милиции отреагировали на их обращение. 18% обратившихся в милицию воспользовались неформальными способами для того, чтобы в милиции их вопрос был решен. Обращает на себя внимание и тот факт, что в каждом пятом случае обращения граждан были проигнорированы и только 13% обратившихся остались удовлетворены и уровнем внимания к своей проблеме, и качеством работы милиции с их обращением, и конечным результатом.

3. Несамостоятельные в социальном плане, более зависимые от государства слои населения, с одной стороны, больше других недовольны работой милиции, но, с другой стороны, вынуждены в большей мере на нее рассчитывать, поскольку собственных сил в случае возникновения проблем у них мало, а других вариантов помощи, как правило, нет. Они же чаще ориентируются на такие источники информации о работе милиционеров, как центральные СМИ и слухи, разговоры окружающих в магазине, транспорте, то есть зависят от мнений анонимных «других».

4. По мере увеличения потребительского статуса россиян и их приближения к центрам информации и средоточию других важных ресурсов оценки милиции становятся сдержаннее и в тоже время критичнее. При этом такие оценки основаны на собственном опыте и общении с друзьями, знакомыми, близкими. Однако такие респонденты, как более критичные, меньше верят в возможности реформирования милиции, особенно в ее радикальное преобразование.

5. Недовольство милицией среди населения велико, данные об этих оценках достаточно устойчивы, так что запрос на реформирование милицийских органов со стороны населения вроде бы есть. Однако менее обеспеченные различными ресурсами (доходы, образование и т.д.) меньше других готовы аккумулировать свое недовольство, организовано выразить его и оказывать тем самым давление на милицию, ее руководство, руководство страны в целом. С другой стороны, более образованные, урбанизированные и состоятельные граждане, которые как раз могли артикулировать требования к милиции (как собственные требования, так и требования других), не расположены к коренным изменениям системы и скептическим смотрят на перспективу серьезных перемен в милицийских органах. И те, и другие – каждый по-своему – дорожат той ситуацией, которая сложилась в стране сегодня. К резким шагам и настойчивым требованиям не готов никто.

6. Подавляющее большинство населения России убеждено в необходимости реформирования милиции, но при этом ждет скорее ее усовершенствования, чем коренного преобразования. Радикальных перемен в какой бы то ни было сфере большинство россиян сегодня не хочет. На необходимости в корне изменить нынешнюю милицию относительно чаще других настаивают москвичи, люди с более высоким образованием и потребительским статусом, более независимые от опеки государства.

7. Большинство населения не отводит себе в процессах реформирования сколь-нибудь активную роль, ожидая действий от самой милиции, ее руководства, государственной власти. Преобладающая часть населения надеется лишь на то, что его будут более регулярно и широко информировать о происходящем в милицийской системе. И только более ресурсобеспеченные подгруппы населения, близкие к центру страны, жители столицы полагают, что в разработку программ реформирования милиции должна быть шире включена общественность, независимые эксперты, правозащитники, зарубежные специалисты. Такой же точки зрения придерживается значимая доля жителей средних городов.

8. Жители средних городов, как и москвичи, выделяются на общем фоне. Население средних по размеру городов несколько чаще других выступает за привлечение независимых экспертов к разработке программы реформирования милиции. Они чаще других надеются на контроль милиции со стороны СМИ, их позиция по отношению к реформе милиции несколько более активна, в частности, в поселениях этого типа выше готовность участвовать в совместных с милицией объединениях для разработки и принятия мер по профилактике преступности и решению вопросов общественной безопасности.

9. Население в подавляющем большинстве с одобрением относится к институту участковых уполномоченных милиции, ждет от участковых внимания, но при этом по большей части их не знает.

Информированность российских граждан о деятельности правоохранительных органов

Аналитический отчет по результатам
общероссийского опроса общественного мнения

Полевой этап исследования был проведен 18-23 декабря 2008 года

В рамках исследования был опрошен 1001 человек в 92 точках опроса. Ниже в таблице можно посмотреть, какое число респондентов было опрошено в разных типах населенных пунктов¹.

Точка опроса	Абсолютное количество	В % от выборки
Москва	73	7,3
Города размером более 500 тыс. жит.	211	21,1
Города размером от 100 до 500 тыс. жит.	198	19,8
Города размером до 100 тыс. жит.	263	26,3
Село	256	25,6

Результаты опроса, полученные с помощью такой выборки (стандартная половозрастная выборочная совокупность) и с таким числом респондентов, имеют погрешность 3,8%. Это означает, что результаты могут отличаться на эту величину как в сторону роста показателя, так и в сторону убывания. Например, 20% по результатам опроса сказали, что в числе правоохранительных органов знают МВД. На практике это значит, что респондентов, давших такой ответ, может быть не 20%, а, например, 16,2% или 23,8%.

Информированность граждан о правоохранительных органах

Мы предлагали респондентам ответить на открытый вопрос² о том, какие правоохранительные органы они знают. Вопрос практически не вызвал затруднений (всего было 2% тех, кто не смог ответить на этот вопрос). Отметим, однако, что большинство ответов относилось к тем органам, которые в сложившемся языковом обиходе принято называть «силовыми»: милиции, МВД и его структурам, ФСБ. Значительная часть опрошенных (в сумме около двух пятых, т.е. 40%) назвали среди правоохранительных органов суды и различные судебные органы, что неверно, если иметь в

¹ Опрос проводился маршрутным методом с соблюдением половозрастных квот и квот по образованию. Маршрутный метод – метод отбора домохозяйств и респондентов, при котором интервьюер получает задание, содержащее описание маршрута. В описание маршрута входит: название улицы и номер дома, с которого следует начать опрос; инструкция, в которой описан порядок движения по маршруту; шаг отбора респондентов; способ отбора респондентов (в настоящем опросе отбор проходил по половозрастным и образовательным характеристикам и в соответствии с квотным заданием).

² Открытый вопрос – тип вопроса, который используется в анкете и не предполагает вариантов ответа. Такие вопросы хороши тем, что позволяют зафиксировать свободное, не подсказанное мнение респондентов.

виду самостоятельность и независимость судебной власти де-юре в системе разделения властей. Отнесение судов к правоохранительным органам, по всей видимости, связано с советской историей формирования правоохранительной системы, их идеологией, практикой и общественным восприятием.

Приведем данные опроса респондентов, ограничившись лишь теми вариантами ответов, которые отметили не менее 2% опрошенных.

Таблица 1. Назовите правоохранительные органы, которые Вы знаете (в %, приводятся варианты ответов, названные не менее чем 2% опрошенных; данные ранжированы в порядке убывания числа упоминаний, респондент мог назвать несколько вариантов ответа)

Милиция	75
Прокуратура	42
Суд	39
ФСБ/Госбезопасность/КГБ	34
МВД	20
ГИБДД, ГАИ, ДПС	14
УВД, ГУВД	7
РОВД, ОВД	5
ОМОН, СОБР, АЛЬФА, спецназ, спецподразделения	6
Приставы	3
Юстиция (органы юстиции, юристы, Министерство юстиции)	2
Адвокатура, адвокаты	2
Охранные службы/охрана/ВОХР/вневедомственная охрана	2
Налоговая инспекция, налоговая	2

В таблице представлен максимально полный список ответов респондентов, который в принципе можно свести к более короткому (объединив структуры МВД и пр.). Такая дробная картина отражает смутные представления большинства граждан о системе и структуре правоохранительных органов в стране. Значительная часть респондентов называет самые «известные» силовые ведомства.

Так, в значительной части ответов упоминались те или иные структуры или подразделения МВД, а также отряды спецназначения МВД и ФСБ, такие как ОМОН или Альфа и т.п. Однако многие респонденты называли структуры или службы, не имеющие отношения к правоохранительным органам. Так, помимо уже упомянутых судебных органов они называли Собес.

Из ответов респондентов следует, что

правоохранительные органы воспринимаются большинством населения, прежде всего, как силовые структуры. Для подавляющего большинства опрошенных это милиция.

Милицию чаще всего называли менее образованные респонденты, имеющие невысокий статус и небольшие социальные ресурсы, – так называемая «социальная периферия». Довольно явно сказался на разнице ответов респондентов такой признак, как наличие высшего образования. Ниже, в Таблице 2, показано, как распределились ответы респондентов в зависимости от уровня образования. Данные приводятся по наиболее часто упоминавшимся структурам и органам:

Таблица 2. Назовите, пожалуйста, правоохранительные органы, которые вы знаете (в % к соответствующей группе)

	Всего	Высшее	Среднее специальное	Среднее	Ниже Среднего
Милиция	75	69	73	74	83
Прокуратура	42	54	39	44	30
Суд	39	44	46	35	36
ФСБ	34	39	41	33	19
МВД	20	24	21	22	11
ГИБДД, ГАИ, ДПС	14	19	15	16	6

Отметим, что и респонденты с высшим образованием чаще среднего относят суды к правоохранительным органам, тем самым в большинстве своем не воспринимая суды как в точном смысле слова самостоятельную ветвь власти.

Распределение ответов по потребительскому статусу показывает, что чем более респондент адаптирован в потребительском, а значит, косвенным образом, и социальном плане, тем определеннее его ответы (например, МВД или ФСБ среди самых бедных назвали, соответственно, 9 и 25%, а среди обеспеченных – 30 и 47%).

Как мы видим, спонтанно, без подсказки, почти две пятых опрошенных (39%) называют среди правоохранительных органов суды³. На поставленный прямо вопрос «Является ли суд правоохранительным органом?» 73% ответили «да», только 20% – «нет», затруднились с ответами лишь 7% опрошенных, что говорит

³Мы суммировали и единичные ответы о судах разного уровня. В опросе также были единичные упоминания Верховного, Конституционного судов, народных судов и пр.

о массовом представлении о суде как о правоохранительном органе.

Таблица 3. Назовите, пожалуйста, правоохранительные органы, которые вы знаете (в % к соответствующей группе)

	Группа населения				
	Всего	Денег не хватает даже на продукты	Покупка одежды вызывает финансовые затруднения	Покупка вещей длительного пользования затруднительна	Затруднительно приобретать действительно дорогие вещи
Милиция	75	80	78	75	66
Прокуратура	42	35	40	42	46
Суд	39	46	41	41	34
ФСБ	34	25	29	34	47
МВД	20	9	15	21	30
ГИБДД, ГАИ, ДПС	14	7	10	17	16

Не считают суд правоохранительным органом чуть чаще мужчины (25%), респонденты с высшим образованием выделяются здесь слабее (23%).

Что касается оценок информированности о деятельности как различных правоохранительных органов, так и судов, то доля очень хорошо информированных оказывается в явном меньшинстве. Особенно это относит-

Таблица 4. Насколько хорошо Вы представляете себе, чем должна заниматься... (в % от числа опрошенных, ответы ранжированы по первому столбцу)

	Очень хорошо	Довольно хорошо	Довольно плохо	Практически ничего не знаю
Милиция	24	61	13	3
Судебные органы	16	57	19	9
Прокуратура	15	51	25	10
ФСБ	12	38	30	20
Миграционная служба	9	37	30	24
Конституционный суд	8	32	34	26
Следственный комитет при прокуратуре	6	26	30	37

ся к Следственному комитету при прокуратуре. Так как милиция является главным органом, который представляет для респондентов правоохранительные структуры, то и оценки своей информированности о ее деятельности самые высокие. Несколько ниже, но также достаточно высоки, оценки информированности о деятельности прокуратуры и судебных органов в целом. Это можно объяснить давностью существования этих органов, позволившей сформироваться знанию об их существовании. Что касается

миграционной службы, Конституционного Суда и Следственного комитета при прокуратуре, то в этих случаях сумма плохо знакомых или практически ничего не знающих об их деятельности превосходит долю «знающих».

Если говорить именно о правоохранительных органах и службах, то анализ по социально-демографическим признакам показывает следующее.

Милиция: О ее задачах лучше информированы мужчины, респонденты самого активного трудового возраста (25–39 лет), москвичи (36% – «очень хорошо»). А среди других типов поселений – жители села и малых городов, где милиция, видимо, в значительно мере воплощает собой «власть и порядок» и теснее связана с местным сообществом, репрезентируя его сильнее, чем в больших городах. По роду занятий наиболее информированными о милиции стали руководители (38% – «очень хорошо», а также предприниматели – 32% и учащиеся – 30%). Среди респондентов с высшим образованием хорошо информированных о задачах милиции 29%.

Прокуратура: О задачах прокуратуры лучше информированы респонденты с высшим образованием (21%), руководители (19%), с одной стороны, безработные (20%) – с другой, но особенно – независимые предприниматели (27%). Напомним, что эта группа в выборке малочисленна. Обращает на себя внимание, что лишь 8% москвичей довольно хорошо оценивают свою информированность о задачах прокуратуры, в отличие от милиции. В целом хуже представляют себе деятельность прокуратуры самые молодые респонденты, а также жители средних, малых городов и села.

Миграционная служба: Доля самых информированных ощутимо выше среди респондентов с высшим образованием (16%). Среди москвичей она еще выше и составляет 21%, что может указывать и на остроту проблемы отношения к мигрантам в Москве, и на сложности с оформлением регистрации или загранпаспортов в московских отделениях ФМС. Высока доля информированных среди независимых предпринимателей (23%), чья деятельность может с высокой вероятностью быть связанной с трудовыми мигрантами. Плохо работу миграционной службы представляют себе самые молодые россияне, а также пожилые люди и жители периферийных городов и сел. Правда, в малых городах (до 100 тыс.) информированность чуть выше среднего (50% знают очень или довольно хорошо).

ФСБ: Информированными чуть выше среднего считают себя молодые респонденты с высшим образованием и высоким потребительским статусом.

Следственный комитет при Прокуратуре: Здесь наблюдается самая низкая информированность по оценкам самих граждан. Даже среди респондентов с высшим образованием очень хорошо знают о задачах Следственного комитета лишь 12% опрошенных. Вероятно, неуверенность в своей информированности по поводу задач Следственного комитета объясняется его недавним существованием. Кроме того, низкая осведомленность граждан косвенно может указывать на недостаточность проделанной государством работы по информированию граждан о целях и задачах нового правоохранительного органа.

В целом, не считая милиции, наиболее явным признаком, влияющим на осведомленность о задачах правоохранительных органов, оказывается уровень образования. Более высокий уровень образования предполагает большую компетентность в вопросах устройства государственных служб и органов, а также потенциально более высокий социальный статус, также сказывающийся на уровне информированности граждан.

Нарушения прав респондентов и действия по их защите

Для подавляющего большинства опрошенных главным является нарушение прав, которые связаны с гарантированным государством социальным существованием: права на бесплатное образование и лечение, на гарантированное рабочее место и оплату труда. При этом для большинства важна именно гарантированность места, а не величина дохода и перспективы роста. За минувшие десять лет значительно обострилось чувство ущемленности в праве на жилище, что, возможно, связано с ростом цен на жилье и, соответственно, с уменьшением его доступности, а также с ростом тарифов на коммунальные услуги и низким качеством работы ЖКХ.

В ситуациях, которые расценивались гражданами как нарушающие их права, оказывались 16 % опрошенных в рамках этого исследования.

Подавляющему большинству (84%), по их мнению, не пришлось за последний год оказываться в ситуации, когда нарушались их права.

Судя по анализу социально-демографических показателей, в такие ситуации попадали, с одной стороны, более образованные, квалифицированные группы, с другой – самые ущемленные, социально незащищенные. Например, в группе с высшим образованием таких 21%, со средним – 14%; среди специалистов, независимых предпринимателей – 18-19%, среди людей с самым низким потребительским статусом – 21%. Обращает на себя внимание, что

особенно высок этот показатель в городах среднего размера – 25%.

Можно предполагать, что более высокостатусные и компетентные группы скорее могут квалифицировать ту или иную ситуацию как нарушающую их

права, они вообще более осведомлены о своих правах, тогда как малоимущие, слабые в социальном отношении группы скорее будут склонны расценивать любую конфликтную ситуацию как нарушающую их права. Особенно ситуации конфликта с представителями властей.

Жители городов среднего размера более остальных чувствительны к нарушениям их прав, скорее всего, потому, что их повседневный социальный контекст связан с более частными и содержательными контактами с представителями властей, в том числе правоохранительных. При этом их социальное положение в целом чуть благополучнее, чем в малых городах, так что они чуть более критичны и требовательны. Специфика средних городов заключается и в том, что «расстояние» между властями и гражданами не настолько велико как в крупных городах, в которых граждане и власти живут автономно друг от друга, и не настолько близко, как в малых городах и селах, в которых граница между властью и жителями достаточно условна. В городах среднего размера создается такой режим взаимодействия между властью и гражданами, который сохраняет нужную для критики дистанцию между ними, но в то же время наполняет это взаимодействие частным и не только формальным содержанием. Это приводит к тому, что жители средних городов предъявляют властям, и милиции в том числе, более высокие требования и, соответственно, более восприимчивы к ситуациям, расцениваемым ими как нарушающие их права.

Большинство «потерпевших» (62%) предпринимали шаги, чтобы защитить свои права. Интересно, что чаще всего так поступали самые пожилые, с одной стороны, и самые благополучные (высокий потребительский статус), с другой.

Таблица 5. Предпринимали ли Вы какие-либо меры, шаги для защиты своих прав? (в % от тех, чьи права нарушались)

	Всего	Возраст			
		18-24	25-39	40-54	55+
Да, предпринимал	62	48	56	65	73
Нет, не предпринимал	38	52	44	35	27

В ответах на вопросы, какие права были нарушены и кем именно, респонденты могли гораздо определеннее и чаще высказаться о своем «обидчике», тогда как высказывания о нарушенном праве оказались куда менее конкретными, более размытыми.

Наиболее частыми нарушителями своих прав респонденты считают милицию и ее подразделения (милиция, ГИБДД, ДПС). В числе лидеров находятся работодатели и частные лица (как правило, соседи, родственники, должники и пр.).

Таблица 6. Предпринимали ли Вы какие-либо меры, шаги для защиты своих прав? (в % от тех, чьи права нарушались)

	Всего	Потребительский статус			
		Денег не хватает даже на продукты	Покупка одежды вызывает финансовые затруднения	Покупка вещей длительного пользования затруднительна	Затруднительно приобретать действительно дорогие вещи
Да	62	53	51	68	66
Нет	38	47	49	32	33

Таблица 7. Какие лица или организации нарушали Ваши права? (в % от ответивших, данные ранжированы)

Милиция	22
Частные лица	18
Работодатели	14
ГАИ, ГИБДД, ДПС	9
ЖКХ	6
Сфера торговли (магазины)	5
Районные, городские администрации и службы	5
Прокуратура	4
Суды	3
Адвокаты	2
Местные органы социальной защиты	2
Руководство органов внутренних дел	1
Банки	0,6
Вневедомственная охрана	0,6
Избирательные комиссии	0,6
Судебные приставы	0,6
Медицинские учреждения	1
Другое	8
Отказ от ответа	4

Кроме того, выделяется ЖКХ, сфера торговли, а также районные администрации и службы и другие инстанции, с которыми респондентам приходится сталкиваться в повседневной жизни, такие как местные органы социальной защиты. Медицинские учреждения упоминаются реже.

В ситуации, когда нарушителями выступают работодатели, речь, как правило, идет о незаконном, с точки зрения респондентов, увольнении или других нарушениях трудовых прав. То, что почти одна пятая опрошенных назвала в качестве нарушителей их прав «частных лиц», указывает на большое количество конфликтов в повседневной коммуникации людей, разрешение которых многие видит в обращении к участковому или в милицию (как следует из другого вопроса). Нередко человек надеется таким способом просто «припугнуть» обидчика.

Значительная часть вообще не видит выхода из подобных ситуаций: 25% респондентов не стали бы никуда обращаться в случае затяжного бытового конфликта с соседями. Как следует из обобщения ответов респондентов о том, какие именно права были нарушены, респонденты в основном говорят

о ситуациях столкновения с насильственными или неправовыми действиями милиции, о неисполнении обязанностей или превышении полномочий со стороны чиновников и служащих в различных сферах (от торговли до медицинских учреждений), а также о бытовых конфликтах с окружающими.

Полученные в рамках опроса данные позволяют делать некоторые более подробные выводы только относительно тех «обидчиков», которые чаще остальных упоминались респондентами.

Милицию как нарушителя прав в основном упоминали мужчины (26%), самые молодые (24%), а также, несколько реже, самые низкообразованные (20%) и, напротив, высокообразованные (18%). Среди этих групп много учащихся (50%), специалистов (34%) и безработных (40%). «Пострадавшие», как правило, из Москвы (57%).

Подчеркнем, однако, что здесь и далее речь идет об очень немногочисленных группах (всего о нарушении своих прав заявило 156 респондентов, а обращались в те или иные инстанции для защиты своих прав 96 опрошенных), так что эти и другие социально-демографические данные можно рассматривать лишь как некую тенденцию.

Работодателей в роли нарушителей прав заметно чаще среднего называли самые молодые (24%), трудовые права которых, как правило, слабо защищены. Чуть чаще среднего – низкообразованные (20%), и, напротив, высокообразованные (18%). По роду занятий это рабочие (22%) и безработные (33%). Большая часть таких пострадавших живет в селах: 19% деревенских жителей, чьи права были нарушены, указывали на работодателей как на нарушителей.

На «частных лиц» как на нарушителей прав чаще указывали женщины (23%, мужчины – 12%), пожилые (24%), лица со средним образованием (28%), рабочие (27%) и особенно служащие (31%). Выше среднего доля таких ответов среди пострадавших москвичей (29%) и жителей средних городов (25%).

Отметим также, что на нарушения прав со стороны социальных служб, местных властей и администраций чаще среднего указывали пожилые респонденты, т.е. как раз те, кто чаще остальных выбирает путь официальных

разбирательств, когда расценивает ту или иную ситуацию как нарушающую их права.

Нарушения прав в сфере торговли чаще всего отмечали респонденты с самым высоким потребительским статусом (14% при средней доле в 5%), а также учащиеся (17%) и жители села (19%).

Интересно, что избирательные комиссии, упоминавшиеся в целом всего 0,6% случаев как нарушители прав, отмечались, прежде всего, москвичами (14%) и пенсионерами (14%). Последние, скорее всего, недовольны тем, что не в каждом случае к ним приходят на дом с урной для голосования, тем самым лишая их возможности реализовать свои избирательные права.

Вопрос задавался в открытой форме, и, поскольку большинство опрошенных плохо осведомлено о своих правах и соответствующие представления слабо дифференцированы и артикулированы, это вызывало трудности. Как правило, респондент лишь описывал саму ситуацию, а не давал ее «квалифицированное» определение. Именно поэтому значительное количество ответов (26%) было сложно кодифицировать.

Кроме того, в данной части вопроса велика была и доля отказавшихся дать ответ: в среднем 8%.

Интересно, что выше среднего доля отказов среди респондентов с высшим образованием и высоким доходом.

Как видно из ответов,

основная часть нарушений прав или конфликтных ситуаций связана, прежде всего, именно с милицейскими подразделениями: в сумме 24%.

Далее по частоте упоминаний следуют ситуации, когда нарушались трудовые права, и ситуации конфликтов с частными лицами, отнесенные респондентами к нарушениям прав. Около 5% «потерпевших» упоминают ситуации, которые можно квалифицировать как нарушение прав жильцов и собственников.

Итак, наиболее явно просматривается следующая тенденция: чаще всего респондент воспринимает ситуацию как нарушающую его права, когда сталкивается с произволом правоохранительных органов, точнее говоря – милиции, а также, вероятнее всего, административным (работодатели) и ведомственным произволом. Группы опрошенных, дававших определения их нарушенным правам, оказались крайне малочисленными, поэтому дальнейший анализ возможных «пересечений» и их «квалификация» (например, к кому обратился пострадавший от того или иного «обидчика» и насколько это было «правильно») будет статистически совершенно недостоверным. Такая дробность и неопределенность в ответах респондентов о нарушенных правах свидетельствует о том, что подавляющее большинство населения не мыслит в правовых категориях, не может формулировать эти ситуации на другом языке, кроме обыденного. Сложности респондентов, связанные с отсутстви-

Таблица 8. Как и какие Ваши права были нарушены? (в % от тех, чьи права за последние 12 месяцев нарушались; ответы ранжированы. Респондент должен был описать последний случай нарушения прав)

1. Нарушение трудовых прав (увольнения, зарплаты и т.п.)	14
2. Бытовые конфликты (оскорбления, унижения, вербальная и физическая агрессия, нарушение правил поведения)	6
3. Отсутствие справедливых и эффективных разбирательств по жалобам и обращениям граждан	5
4. Неэффективные расследования преступлений в отношении собственности граждан	5
5. Необоснованные задержания и приводы в милицию	5
6. Ложные обвинения в нарушениях правил дорожного движения, необоснованное взимание штрафов и изъятие автомобилей	5
7. Нарушение потребительских прав	5
8. Незаконное физическое насилие со стороны правоохранительных органов	3
9. Мелкие кражи, порча имущества	3
10. Оскорбления, неподобающее поведение, недостойное человека обращение	3
11. Невыполнение жилищно-коммунальных служб своих функций и обязанностей	2
12. Вымогательство денег (мздоимство); отсутствие доступа к государственной услуге	2
13. Нарушения жилищных прав и прав собственников	2
14. Нарушения трудовых прав сотрудников правоохранительных органов	1
15. Отсутствие реакции на вызовы и обращения граждан, игнорирование вызовов граждан	1
16. Необоснованные обыски	1
17. Необоснованное привлечение к ответственности	1
18. Нарушение избирательных прав граждан	1
19. Отсутствие разбирательств по судебным ошибкам	1
20. Неисполнение судебных решений	1
21. Коррупция	1
22. Отказ от ответа	8

ем артикулированных представлений и оценок о нарушении прав, вызваны среди прочего тем, что соответствующие знания большинство прошенных не получали ни через каналы социализации (в школе, ВУЗе), ни через публичную сферу (печать, телевидение) и общественные организации (общественные и национальные объединения, правозащитные группы), ни посредством консультаций у компетентных профессионалов (личные и семейные адвокаты, консультативные органы).

Чуть определеннее можно судить о действиях тех респондентов, которые упоминали в качестве нарушителей своих прав милицию и другие органы МВД, и очень приблизительно о тех, кто называл «частных лиц», работодателей.

Среди тех, кто называл милицию или органы МВД в качестве нарушителей прав, количество обратившихся и не обратившихся в какие-либо инстанции за защитой своих прав разделилось почти поровну: 55% обращались, а 45% не обращались.

Чаще всего потерпевшие обращались в милицию (52%), в суд (30%), а также в прокуратуру (26%).

Те, кто называл в качестве нарушителей «частных лиц», в большинстве своем (75%) предпринимали шаги в защиту своих прав, причем чаще всего обращаясь в милицию (62%) и гораздо реже – в суд (33%). В целом распределение обращений респондентов в различные организации для защиты своих прав таково:

Реже всего предпринимали шаги по защите своих прав те, чьи права нарушили работодатели (только 36%), причем подавляющее большинство обращалось в суд (63%).

Из всех описанных респондентами ситуаций нарушений прав наиболее часто упоминались такие, которые можно объединить формулировкой «насилиственные и неправовые действия милиции и правоохранительных органов». Большая часть принадлежащих этой группе респондентов (64%) предпринимала шаги по защите своих прав. Сюда относятся и те, кто указывал, например, на неэффективность расследований, прямо не называя «обидчика». Причем относительное большинство (48%) обращались в суд, но почти такое же количество пострадавших (45%) – в милицию. На третьем месте по частоте обращения – прокуратура (28%), а каждый десятый из пострадавших обращался в правозащитную организацию (14% обращались в вышестоящие организации, 10% – к депутату, 10% в администрацию города и пр.; респондент мог дать несколько ответов).

Большинство пострадавших в ситуации, которую мы обобщили как «неисполнение обязанностей и превышение полномочий со стороны чиновников, административных работников и служащих в разных сферах» также предприняло шаги по защите своих прав (57%). Чаще такие респонденты обращались в прокуратуру (25%), а также в правозащитные (25%) и общественные организации (25%). В администрацию города, вышестоящие инстанции и в суд обращалось по 17%.

Таблица 9. Обращались ли Вы в какую-либо организацию, другие места, перечисленные на карточке, чтобы защитить свои права? (в % от ответивших, ответы ранжированы)

В милицию	37
В суд	35
В прокуратуру	16
В органы социальной защиты (собес)	12
В администрацию города/района	10
В вышестоящие инстанции	8
К знакомым со связями в органах власти	8
К депутату	7
В правозащитную организацию	7
В СМИ	4
В общественные организации (общества ветеранов, инвалидов, общество защиты потребителей и пр.)	4
В профсоюзную организацию	2
В национальную общину, землячество	0
К уважаемым людям, старейшинам	1
Другое	14
Затрудняюсь ответить	1

В случае нарушения трудовых прав подавляющее большинство (68%) ничего не предпринимало. Те же, кто пытался защитить свои права, чаще всего обращались в суд (63%), 13% обратилось в правозащитные организации.

Еще раз подчеркнем, что даже при типологическом укрупнении групп ответивших, они остаются крайне малочисленными, так что результаты можно воспринимать лишь как некие возможные ориентиры, возможные тенденции в поведении людей.

Относительно большинству (48%) не удалось добиться решения своего дела при обращении в ту или иную инстанцию; четверти обратившихся это удалось отчасти и

лишь 22% среди тех, кто оказывался в ситуации нарушения их прав, полностью решили свою проблему.

Наименее успешны были представители низкодоходных групп (63% подгруппы тех, у кого «денег не хватает даже на еду»), менее образованные (61 и 56%), пенсионеры (68%), а также с одной стороны, москвичи (75%), с другой – жители деревень (73%). Полностью удалось решить свое дело чаще средне-

го самым молодым (50%), респондентам с высшим образованием (44%), респондентам с высоким потребительским статусом (38%) и особенно служащим (58%), которые, как мы уже отмечали, одни из тех, кто наиболее активно предпринимал шаги по защите своих прав.

Информированность респондентов о правилах поведения в ситуации нарушения прав

Респондентам был предложен прожективный вопрос, целью которого было выяснить, насколько хорошо они представляют себе, куда надо обращаться для решения правового конфликта, носящего характер гражданского дела.

Таблица 10. Представьте себе ситуацию, что у Вас возник неразрешимый бытовой конфликт с соседом, нарушающим Ваши права. Куда Вы станете обращаться, чтобы его разрешить? (в % от числа опрошенных)

В суд	10
В районную милицию	18
К мировому судье	3
К участковому уполномоченному	35
Никуда не стану обращаться	26
Другое	4
Затрудняюсь ответить	4

В ситуации затяжного и неразрешимого конфликта с соседом четверть опрошенных ничего не станет делать. Можно предполагать, что такое отношение связано и с непониманием того, как подобные конфликты можно решать. Свою роль здесь играет и широко распространенное среди российских граждан нежелание затевать подобные разбирательства.

Относительное большинство опрошенных полагает, что в случае бытового конфликта с соседом следует обратиться к участковому милиционеру (35%), то есть к самому близкому представителю власти. Это же относится к районной милиции, в которую обратилась бы еще почти одна пятая опрошенных. Можно сказать, что

преобладает «силовая модель» разрешения ненасильственных конфликтов,

когда подключение милиции мыслится как способ припугнуть или приструнить «обидчика» (модельное представление о власти как об «управе» на нарушителей).

К участковому чаще среднего обратились бы более старшие возрастные группы, пенсионеры, жители средних городов, с одной стороны, а с другой – независимые предприниматели и руководители (напомним, что

две последние группы малочисленны). В районную милицию чуть с большей вероятностью обратились бы самые молодые и самые пожилые (23 и 22%), люди с высшим образованием (21%), учащиеся (28%), домохозяйки (30%).

Интерес представляет распределение ответов респондентов на данный вопрос в зависимости от типа поселения:

Таблица 11. Представьте себе ситуацию, что у Вас возник неразрешимый бытовой конфликт с соседом, нарушающим Ваши права. Куда Вы станете обращаться, чтобы его разрешить? (в % от числа опрошенных)

	Всего	Размер населенного пункта				
		Москва	Более 500 тыс.	от 100 до 500 тыс.	Города до 100 тыс.	Село
В суд	10	3	14	12	8	10
В районную милицию	18	47	24	12	13	15
К мировому судье	3	1	1	5	5	2
К участковому уполномоченному	35	30	26	43	35	38
Никуда не стану обращаться	26	12	30	22	26	28
Другое	4	6	2	3	6	5
Затрудняюсь ответить	4	1	3	4	7	2

В суд или к мировому судье, как мы видим, гораздо чаще стали бы обращаться не москвичи, а жители других городов (особенно среднего размера) и даже сел. Среди москвичей, с одной стороны, минимальна доля тех, кто не будет ничего предпринимать, но значительно чаще, чем во всех остальных группах, присутствует намерение обратиться в районную милицию. Это может свидетельствовать не только о значительной социально-бытовой напряженности в столице, но и о ярко выраженной установке решать такие ситуации «силовым» образом.

В прожективной ситуации кражи подавляющее большинство обратилось бы в милицию.

Расхождения по различным социально-демографическим группам незначительные. Несколько чаще среднего такой ответ давали женщины (71%), респонденты с высшим образованием (72%), респонденты с относительно высоким потребительским статусом (73%), москвичи (71%), а также, напро-

Таблица 12. Представьте, что у Вас украли сумку или портфель. Стали бы Вы обращаться по этому поводу в милицию? (в % от числа опрошенных)

Скорее, да	67
Скорее, нет	30
Затрудняюсь ответить	3

Таблица 13. Почему бы Вы не стали обращаться в милицию? (в % от ответивших)

Обращаться бесполезно	21
Не помогут/не будут искать	19
Не найдут	14
Формальная реакция милиции	8
Пустая трата времени/отсутствие времени	7
Негативный опыт обращения	6
Слишком мелкое дело для милиции	5
Не доверяю милиции	4
Напрасная нервозность	4
Незначительный ущерб	4
Плохая работа милиции	3
Самостоятельно решу проблему	3
Не хочу связываться	2
Коррупционированность милиции	2
Не считаю нужным	1
Самим надо быть осторожней	1
Затрудняюсь ответить	8

Таблица 14. Знаете ли Вы, каковы правила обращения в милицию в подобных случаях? (в % от ответивших)

Определенно да	39
Скорее, да	44
Скорее, нет	11
Определенно нет	4
Затрудняюсь ответить	2

тив, социально слабые группы – пенсионеры (74%), жители в основном депрессивных в социально-экономическом плане малых городов (71%).

Некоторый сдвиг в сторону более высокостатусных групп может объясняться, с одной стороны, тем, что в их «сумках и портфелях» могут находиться ценные вещи (многие респонденты писали, что не носят с собой ничего ценного), с другой – более явной установкой на восстановление своих прав.

Для более социально слабых групп, например, пенсионеров, причиной обращения в милицию может быть обостренное чувство справедливости, с одной стороны, с другой – просто бедность. То, что треть опрошенных не стала бы обращаться в милицию (о чем подробнее ниже), в основном связано с неведением в то, что вещь будет найдена.

Самые частые ответы респондентов, которые не станут обращаться в такой ситуации в милицию, это

■ неведение в то, что украденную вещь найдут, основанная на недоверии к милиции; неведение в то, что такое небольшое, хотя, может быть, и важное в жизни самого человека событие, найдет адекватный отклик в милиции.

Основная часть объяснений связана именно с негативными оценками милиции.

Из тех респондентов, кто стал бы обращаться в милицию из-за кражи, подавляющее большинство (83%) знает, как это делать, причем около двух пятых совершенно уверены в этом.

Не знают, как это делать, самые пожилые, низкообразованные, пенсионеры и респонденты, относящие себя к низшему слою (по 20%), люди с низким доходом, самые бедные (23%).

Отношение россиян к милиции

В целом отношение россиян к работе милиции сегодня скорее положительное. Так, доля тех, кто лично доверяет милиции и чувствует пользу от ее работы, превышает половину опрошенных (54%), тогда как не доверяющих милиции – 40%, не ощущающих пользы от ее работы – 37%. Однако такое соотношение положительных и отрицательных оценок характерно не для всех социально-демографических групп и выражено у них не в одинаковой степени. Иными словами,

■ понятия «доверие» и «одобрение» имеют для разных групп опрошенных разный смысл, наполняются разным социальным и эмоциональным содержанием.

«Полюсом максимального расположения» к милиции выступают пожилые россияне с низкими доходами, живущие в небольших городах (См. Таблицу 15, в % к соответствующим социально-демографическим группам).

Таким образом, в наибольшей степени милиции доверяют:

- пенсионеры (66%);
- люди с начальным и неполным средним образованием (61 и 58%);
- жители малых городов, скорее – женщины.

В наименьшей степени милиции доверяют:

Таблица 15

Социально-демографические признаки	Доверяют милиции	Не доверяют милиции	Затрудняются с ответом
Всего	54	40	6
Возраст			
18-24	47	51	2
25-39	50	42	8
40-54	54	39	7
55 и старше	61	32	7
Размер населенного пункта			
Москва	38	46	16
Города с населением более 500 тыс.	45	49	6
Города с населением от 100 до 500 тыс.	53	43	4
Города с населением до 100 тыс.	63	29	8
Села	58	39	3
Доход			
Низкий	61	36	3
Средненизкий	62	35	3
Средневысокий	46	48	6
Высокий	51	42	7

- служащие без специального образования (45%)
- руководители;
- работники системы управления (46%);
- учащаяся молодежь;
- жители Москвы, скорее – мужчины.

Говоря в более общих терминах,

зону доверия милицейским работникам образуют сегодня социально слабые, периферийные демографические группы в более социально замкнутых типах поселения, в наибольшей степени зависящие от государства (или градообразую-

Таблица 16

Социально-демографические признаки	Опасаются милиции	Не опасаются милиции	Затрудняются с ответом
Всего	28	67	5
Возраст			
18-24	29	69	2
25-39	28	66	6
40-54	31	63	6
55 и старше	23	73	4
Размер населенного пункта			
Москва	37	63	0
Города с населением более 500 тыс.	31	63	6
Города с населением от 100 до 500 тыс.	28	66	6
Города с населением до 100 тыс.	25	71	4
Села	25	70	5
Доход			
Низкий	29	68	3
Средненизкий	28	68	4
Средневысокий	24	71	5
Высокий	32	63	5

щего государственного предприятия) как системы попечения и поддержки.

Одна из наиболее острых проблем российского общества состоит в его социальной бедности или, другими словами, в непомерной величине малоресурсной социальной периферии, ориентированной на пассивную адаптацию к сложившимся обстоятельствам. «Доверие» здесь – выражение несамостоятельности большинства населения, его суженных социальных возможностей, безальтернативности источников помощи.

Группы же относительно более обеспеченные, молодые, образованные, социально активные, в условиях мегаполиса, тем более столицы, заметно реже видят в сотрудниках милиции защитников своих интересов. Это нашло

отражение в социально-демографическом распределении оценок полезности/бесполезности работы милиции. Показательно, что

с большей опаской относятся к милиции жители Москвы и крупнейших городов, с относительно высокими доходами, люди старше 40 лет.

Однако оценки действий милиции в ближайшем окружении респондентов выглядят уже менее положительно: 46% опрошенных удовлетворены работой милиции в месте, где они живут, но почти столько же, 42%, ею недовольны.

Представления о задачах районной милиции

Такие оценки удовлетворенности/неудовлетворенности работой милицийских органов проясняются, если учесть представления опрошенных о задачах, которые, с их точки зрения, должна решать районная милиция. Под «задачами» подразумеваются острые, наболевшие и плохо разрешимые проблемы населения.

Если говорить о средних оценках, то главная задача районной милиции для респондентов – это обеспечение безопасности людей и порядка в городе или селе (таково мнение самой большой группы опрошенных – 34%). «Защита граждан и их безопасности» и «охрана правопорядка», по всей видимости, в известной мере дублируют уже названную позицию (эти «подсказки» выбрали 26% и 17%). К этому же комплексу, на наш взгляд, примыкает «защита прав граждан» (эту позицию отметили 6% опрошенных).

Иными словами,

наиболее осознанная населением задача ближайшего к ним районного отдела милиции попросту в том, чтобы милиционеры выполняли свое прямое дело: обеспечивали повседневный порядок и безопасность граждан там, где эти граждане живут. Все остальное либо малозначимо, либо представляет точку зрения отдельных групп, «задетых» именно этой проблемой.

Именно в этом ключе, скорее всего, рассматриваются опрошенными «борьба с наркоманией, пьянством» и «раскрытие преступлений»: они понимаются как более частные задачи и проблемы и поэтому расцениваются как важные заметно меньшей долей респондентов (их отметили 11 и 15%). При этом наибольший акцент на обеспечении безопасности и порядка чаще делают пожилые россияне с относительно более высокими доходами. На необходимость более результативного раскрытия преступлений и более эффективной борьбы с наркозависимостью, алкоголизмом чаще других указывает молодежь: это для нее самые острые проблемы. Но самое характерное

Таблица 17

Социально-демографические признаки	Удовлетворены работой милиции	Не удовлетворены работой милиции	Затрудняются с ответом
Всего	46	42	12
Возраст			
18-24	52	40	8
25-39	44	45	11
40-54	48	42	10
55 и старше	43	41	16
Размер населенного пункта			
Москва	47	48	5
Города с населением более 500 тыс.	41	46	13
Города с населением от 100 до 500 тыс.	44	48	8
Города с населением до 100 тыс.	49	34	17
Села	48	43	9
Доход			
Низкий	47	38	15
Средненизкий	51	38	11
Средневысокий	42	47	11
Высокий	47	47	6

здесь в том, что все наиболее важные задачи и острые проблемы чаще других подгрупп указываются жителями Москвы:

- обеспечение безопасности и порядка – 40%, в данном случае к ним близки жители крупнейших городов – те же 40% (при средних 34%);
- защита граждан – 37% (при средних 26%);
- раскрытие преступлений – 26% (при средних 15%);
- борьба с наркоманией, пьянством – 15% (при средних 11%);
- оперативная работа с обращениями граждан – 12% (при средних 7%);
- предупреждение квартирных краж – 10% (при средних 6%).

Иными словами, судя по оценкам опрошенных,

именно Москва является сегодня средоточием наиболее острых проблем безопасности граждан и охраны правопорядка, здесь главные задачи районных отделений милиции решаются милиционерами, с точки зрения жителей, наименее эффективно.

Судя по тому, что практически все другие задачи милиции крайне редко называются населением как существенные, можно предположить, что респонденты понимают вопрос про задачи милиции не как проверку их компетентности («правильного» понимания уставных задач милиции), а именно как вопрос о самых острых и наименее эффективно решаемых проблемах повседневной жизни граждан, для защиты интересов которых, собственно, и существует милиция.

Контакты с местной милицией

Контакты с милицией по собственной инициативе среди россиян не слишком часты. 6% обращались за последний год к участковому уполномоченному, 9% – в районное отделение милиции. Несколько (но ненамного) чаще это делают женщины, опрошенные 40-50 лет, живущие в средних городах и имеющие средневысокие доходы.

Ответы 6% опрошенных о причинах, по которым они общались со своим участковым, распределились так (приводим наиболее количественно наполненные позиции в % от числа ответивших):

- По поводу краж – 8%
- Для получения документов, прописки – 10%
- Чтобы познакомиться, посоветоваться – 11%
- Из-за конфликтов соседями – 13%
- Из-за семейных конфликтов – 16%

Две трети опрошенных не знают своего участкового милиционера. Среди молодежи эта цифра достигает 70%, среди респондентов с наиболее высокими доходами – 72%, среди жителей крупнейших городов – 77%.

Преобладающее большинство опрошенных (43%) информация о работе местных отделений милиции с гражданами не интересует. Меньше других в такой информации заинтересованы самые молодые из респондентов (51%), люди с высоким потребительским статусом (51%, жители крупнейших городов (60%), но не Москвы, иными словами – более молодые, активные и обеспеченные группы.

Те, кто интересуется информацией о работе районной милиции, чаще всего получают ее из бесплатной районной газеты (29%, в малых городах – 47%), а также по неформальным каналам, от соседей (18%, в Москве 30%). Чаще всего интерес к такой информации, получаемой из подобных источников, испытывают старшие возрастные группы, жители малых городов, опро-

Таблица 18

Социально-демографические признаки	Слышали о Следственном комитете	Не слышали о Следственном комитете	Затрудняются с ответом
Всего	28	70	2
Пол			
Мужской	36	62	2
Женский	21	77	2
Возраст			
18-24	23	75	2
25-39	28	69	3
40-54	31	67	2
55 и старше	27	72	1
Размер населенного пункта			
Москва	22	73	5
Города с населением более 500 тыс.	25	74	1
Города с населением от 100 до 500 тыс.	33	64	3
Города с населением до 100 тыс.	28	70	2
Села	28	71	1
Доход			
Низкий	24	76	0
Средненизкий	27	71	2
Средневысокий	31	66	3
Высокий	36	61	3

шенные с низким потребительским статусом, то есть, опять-таки, социально слабые подгруппы россиян.

Отношение к Следственному комитету при прокуратуре РФ

В случае правонарушений со стороны самих работников милиции пострадавшему следует, по мнению относительного большинства опрошенных,

обратиться в прокуратуру (34%; жители небольших городов и опрошенные с наиболее низким потребительским статусом – 44%). Еще 13% (в средних городах – 18%) полагают, что ему следует обратиться в суд, 12% (в Москве 20%) – к начальству милиционеров-нарушителей, в управление безопасности МВД – 9% (среди более обеспеченных респондентов – 15%, среди жителей Москвы – 27%). Рассчитывать в подобных случаях на адвоката предлагают 7% (среди молодежи – 12%). В Следственный комитет при прокуратуре считают нужным обратиться в таких случаях 6% опрошенных (в средних городах – 11%).

При этом 70% опрошенных ничего не слышали о Следственном комитете при прокуратуре РФ. Но даже из тех, кто слышал, почти три пятых (58%) имеют о нем весьма отдаленное представление или даже не имеют практически никакого представления.

В информированности о Следственном комитете лидируют мужчины, жители средних городов, респонденты с относительно высокими доходами. Соответствующие подгруппы, конечно, количественно невелики, но это все-таки более динамичная, обеспеченная, перспективная в социальном плане часть российского населения.

Если более бедное и зависимое большинство российско-го населения вынуждено доверять милиции, потому что, как правило, не имеет других альтернатив, то сравнительное меньшинство обеспеченных россиян в определенной мере рассчитывает на механизмы правового контроля над милицейскими органами и их правонарушениями. Они, как можно предположить, рассматривают Следственный комитет при прокуратуре РФ именно в качестве подобного механизма.

При этом следует учесть, что подавляющее большинство тех, кто слышали о Следственном комитете, ему скорее доверяют: 50% подгруппы относительно информированных верят, что Комитет «скорее будет» защищать права и интересы таких людей, как они, еще 20% – что он «определенно будет» это делать. Таким образом,

те, кто более информирован о Комитете, в данном случае и скорее надеются на защиту собственных интересов с его стороны.

Информированность о правозащитных организациях

Почти две пятых россиян (36%) знают о существовании правозащитных организаций, помогающих тем, кто пострадал от незаконных действий милиции, среди более обеспеченных россиян эта доля достигает 45-47%.

Тем не менее, лишь 5% считают, что при подобных нарушениях следует обращаться к правозащитникам. Эта подгруппа в целом настолько невелика,

Таблица 19

Социально-демографические признаки	Слышали о правозащитных организациях	Не слышали о правозащитных организациях	Затрудняются с ответом
Всего	36	55	9
Пол			
Мужской	42	49	9
Женский	30	60	10
	Возраст		
18-24	31	60	9
25-39	40	50	10
40-54	43	49	8
55 и старше	27	63	10
Размер населенного пункта			
Москва	33	55	12
Города с населением более 500 тыс.	33	55	12
Города с населением от 100 до 500 тыс.	38	55	7
Города с населением до 100 тыс.	32	60	8
Села	41	51	8
Доход			
Низкий	30	62	8
Средненизкий	36	59	5
Средневысокий	34	52	14
Высокий	45	45	10

что сколько-нибудь заметной дифференциации ее величины по социально-демографическим признакам не наблюдается. Разрыв между знанием о наличии организаций и расчетом на их помощь здесь примерно такой же, как в случае со Следственным комитетом: 28% говорили, что слышали о нем, и 6% считали, что нужно к нему обращаться при правонарушениях со стороны самих милиционеров.

Основные выводы

1. Три четверти опрошенных отождествляют правоохранительные органы с милицией, две пятых – с прокуратурой и судом, треть – с ФСБ. Иными словами, для населения России характерно представление об органах правоохраны, прежде всего, как о силовых, репрессивных структурах. Можно предполагать, что такие представления восходят к советскому времени.

2. Правовая культура граждан России достаточно низкая, она слабо институционализирована: к ее распространению и укреплению почти не подключены школа, СМИ, публичная сфера. У большинства населения при нарушении их прав нет навыков обращения в общественные организации, к компетентным специалистам. Респонденты в этих обстоятельствах не столько проявляют свои знания о правоохранительных органах, сколько выказывают общую неудовлетворенность работой властей.

3. Преобладающая часть опрошенных полагают, что достаточно хорошо осведомлены о полномочиях милиции, судебных органов, прокуратуры, в меньшей степени – ФСБ. Относительно Конституционного суда, Следственного комитета и др. среди опрошенных преобладает незнание. При этом большая часть опрошенных не заинтересована в получении дополнительной информации о работе даже «ближайших» к ним местных органов милиции. Реально контактируют с этими ближайшими милицейскими службами лишь несколько процентов населения.

4. Работой местных органов милиции довольна примерно половина населения, другая половина этой работой не удовлетворена. Более того, преобладающая часть правонарушений связана для населения именно с самими правоохранительными органами и с неэффективностью работы милиционеров, милицейских отделений.

5. Милиции вынужденно (за неимением альтернатив) доверяют по преимуществу социально слабые группы населения. Более обеспеченные, активные, молодые и образованные респонденты несколько чаще рассчитывают на органы возможного контроля над милицией (правозащитные организации, Следственный комитет при прокуратуре).

6. Однако подгруппы тех, кто более информирован о своих правах и о полномочиях правоохранительных органов и кто при этом заинтересован в обращении к ним и рассчитывает на решение своих проблем, в количественном отношении настолько малы, что возможности более глубокого анализа этих подгрупп, дифференцированного по социально-демографическим и социокультурным признакам, весьма ограничены.

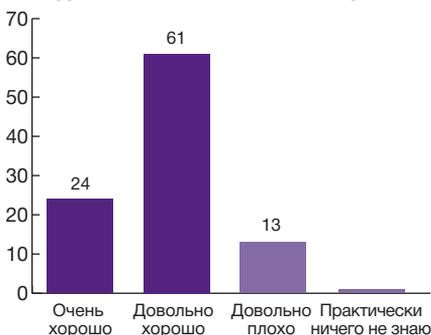
Применительно к ним речь может идти сейчас не столько о точных и надежных данных, сколько о некоторых наблюдаемых сегодня тенденциях. Для оценки стоящих за ними факторов, реальной силы и устойчивости тенденций, которые, в частности, выявлены и в настоящей работе, необходимы более детализированные исследования, ориентированные на данную целевую аудиторию.

Исследование «Информированность граждан о работе милиции»

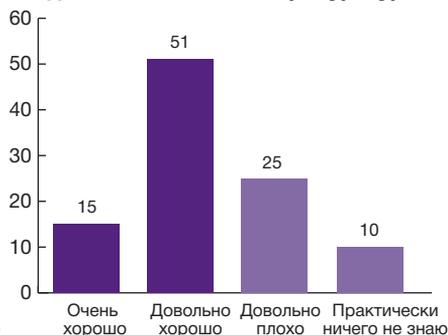
Правоохранительные органы, которые знают граждане



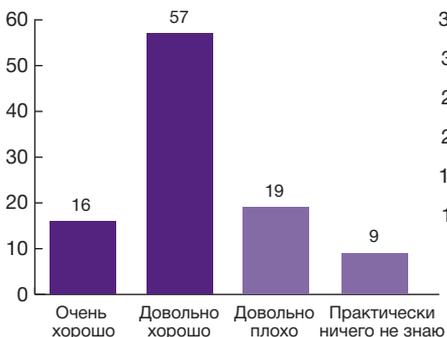
Оцените, пожалуйста, насколько Вы хорошо представляете себе, чем должна заниматься милиция



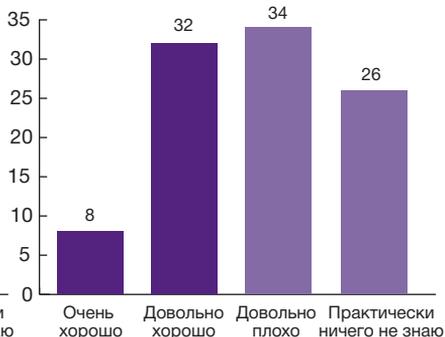
Оцените, пожалуйста, насколько Вы хорошо представляете себе, чем должна заниматься прокуратура



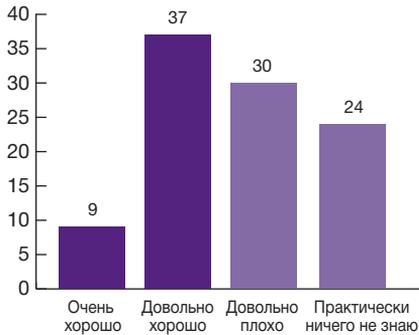
Оцените, пожалуйста, насколько Вы хорошо представляете себе, чем должны заниматься судебные органы



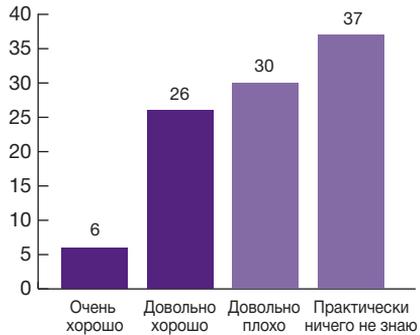
Оцените, пожалуйста, насколько Вы хорошо представляете себе, чем должен заниматься Конституционный суд



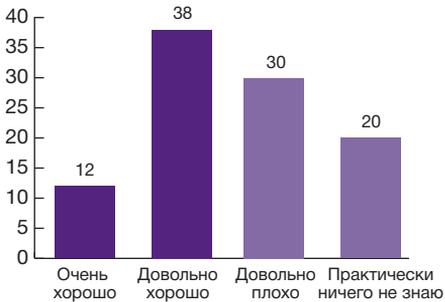
Оцените, пожалуйста, насколько Вы хорошо представляете себе, чем должна заниматься Миграционная служба



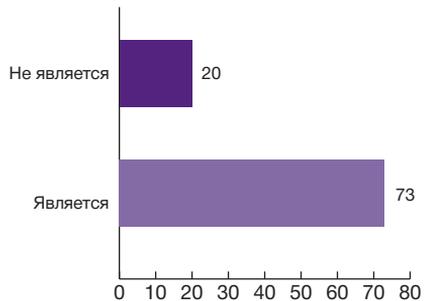
Оцените, пожалуйста, насколько Вы хорошо представляете себе, чем должен заниматься Следственный комитет при Прокуратуре



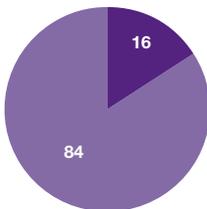
Оцените, пожалуйста, насколько Вы хорошо представляете себе, чем должна заниматься Федеральная служба безопасности



Является ли суд правоохранительным органом

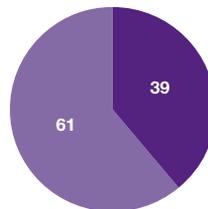


Приходилось ли Вам в течение последнего года попадать в ситуации, когда какие-то лица или организации нарушали ваши права?



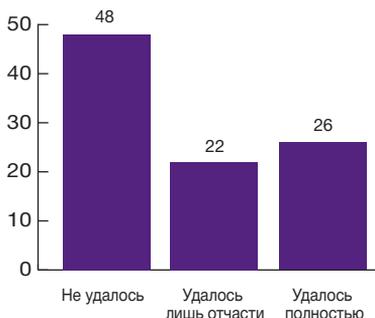
■ Приходилось ■ Не приходилось

Предпринимали ли Вы какие-либо меры для защиты своих прав?

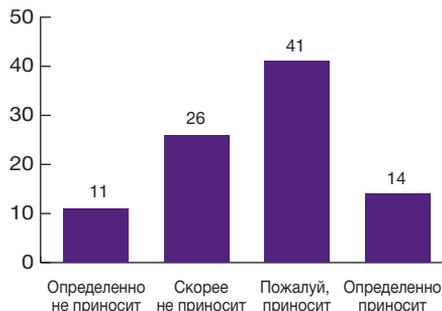


■ Предпринимали ■ Не предпринимали

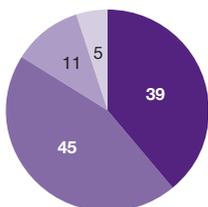
Удалось ли Вам добиться решения своего дела, если да, то полностью или отчасти?



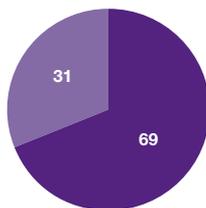
Ощущаете ли Вы в своей повседневной жизни, что работа милиции приносит пользу таким людям как Вы?



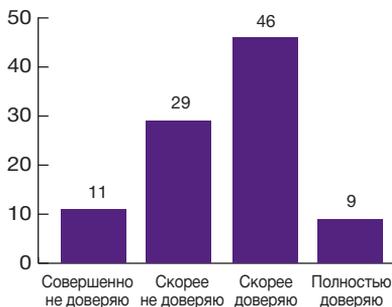
Знаете ли Вы, каковы правила обращения в милицию в подобных случаях?



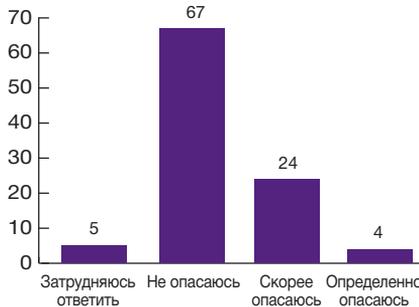
Представьте, что у Вас украли сумку или портфель. Стали бы Вы обращаться по этому поводу в милицию?



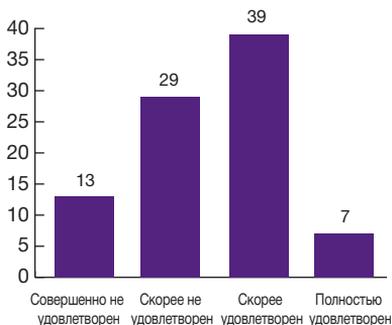
В какой мере Вы лично доверяете милиции?



Можете ли Вы сказать, что Вы опасаетесь милиции, если да, то определенно опасаетесь или скорее опасаетесь?



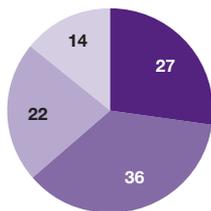
Насколько Вы удовлетворены деятельностью милиции в том месте, где Вы проживаете?



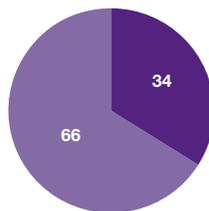
Куда, по Вашему мнению, должен обратиться человек, который сам стал жертвой правонарушений со стороны милиционеров?



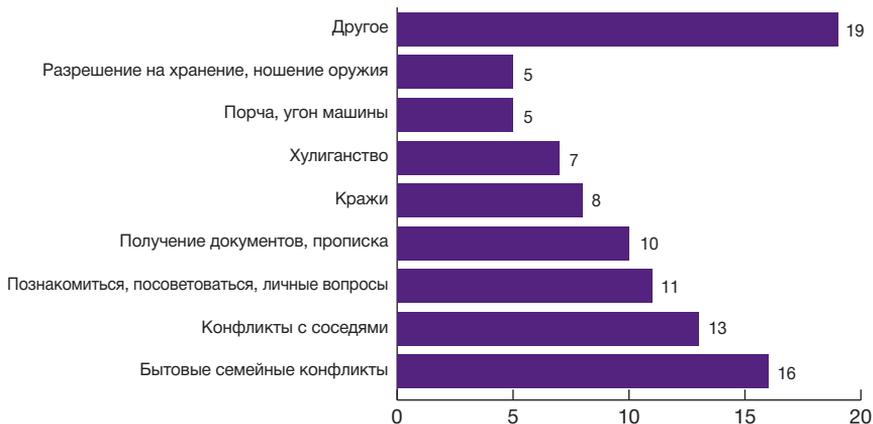
Как Вы оцениваете работу милиции в Вашем районе? Она работает...



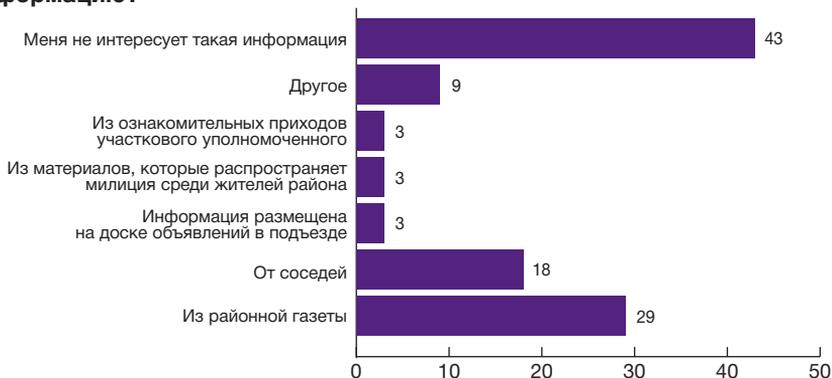
Знаете ли Вы, кто является Вашим участковым милиционером?



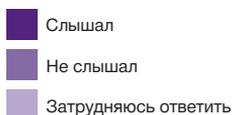
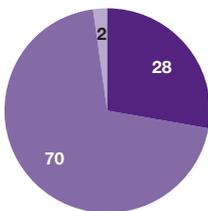
По какому делу Вы обращались к участковому милиционеру?



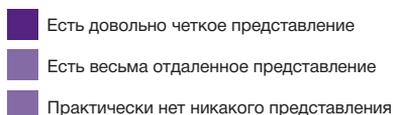
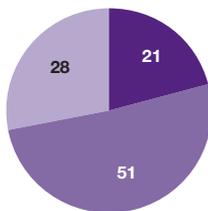
Интересует ли Вас информация о работе с гражданами районного отдела милиции? Если да, то из каких источников Вы получаете такую информацию?



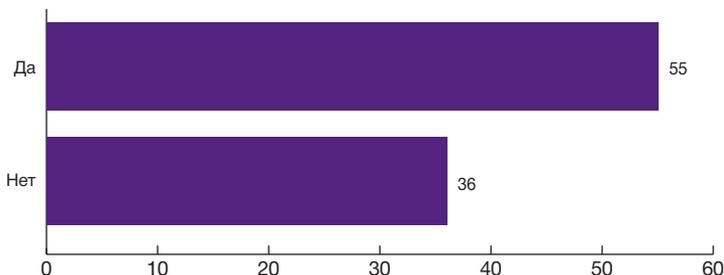
В 2007 году был создан Следственный комитет при Прокуратуре России. Слышали ли Вы об этом?



Есть ли у Вас представление о том, чем занимается Следственный комитет?



В России существуют правозащитные организации, которые помогают тем, кто пострадал от незаконных действий милиции. Слышали ли Вы что-либо о существовании таких организаций?

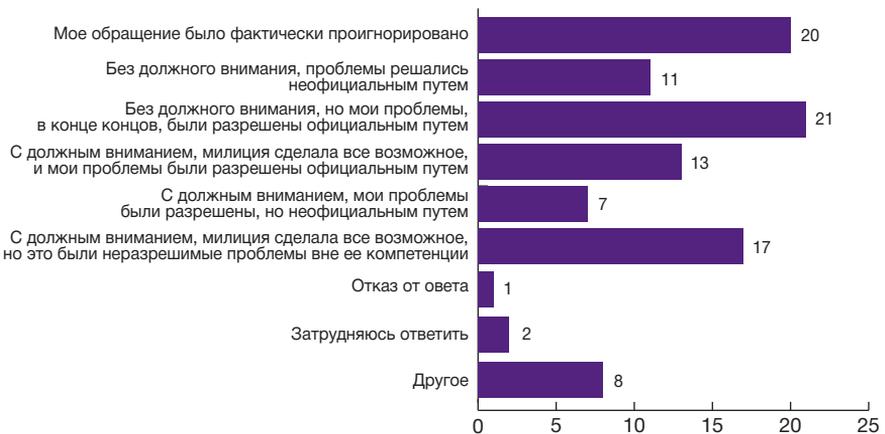


Исследование «Отношение населения к реформе милиции»

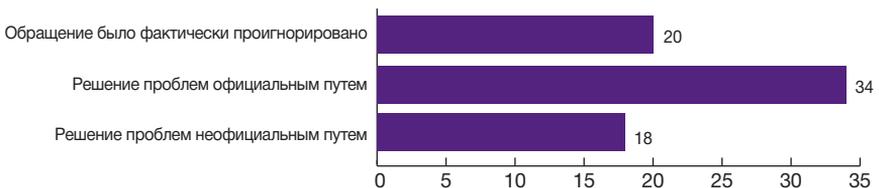
Приходилось ли Вам в течение последнего года обращаться в районное отделение милиции?



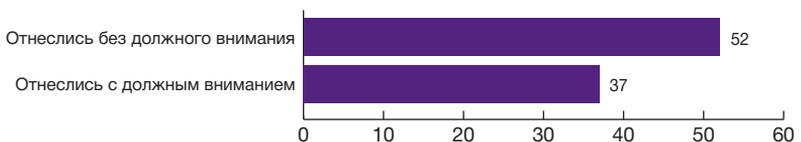
Как отнеслись к Вашему обращению в милиции



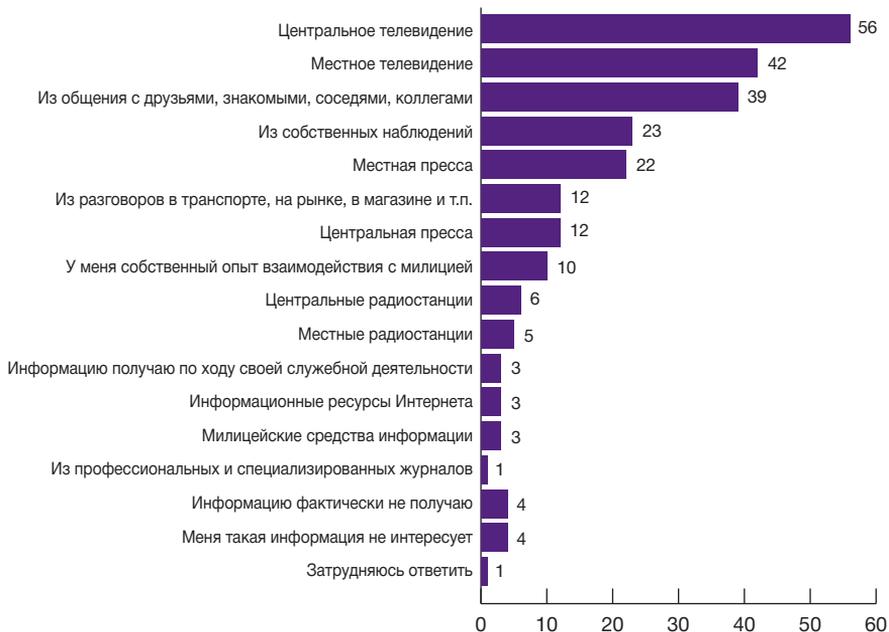
Результат обращения в милицию



Уровень внимания к обращению граждан



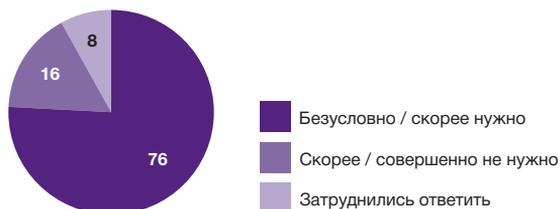
Из каких источников Вы в основном получаете информацию о работе милиции?



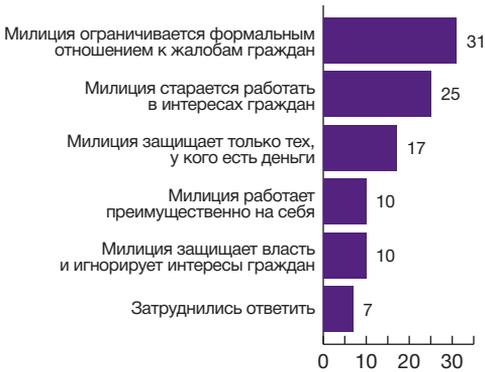
Достаточно ли Вам информации о работе милиции, которой Вы располагаете?



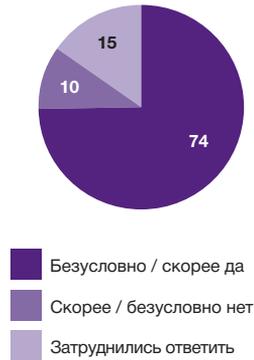
Как Вы считаете, нужно ли информировать граждан о работе милиции чаще и полнее?



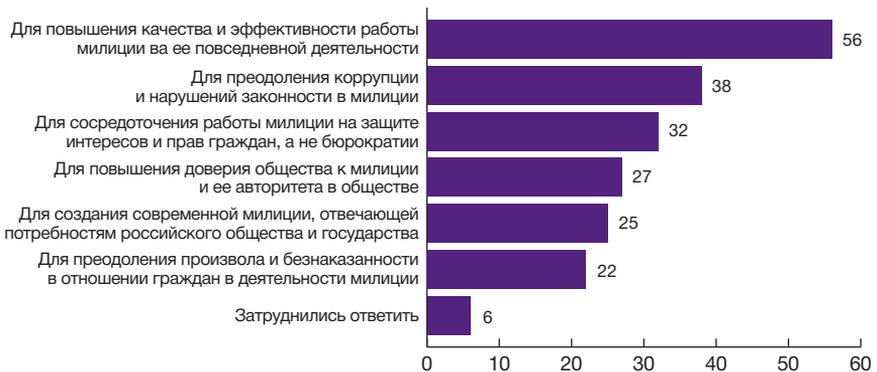
Милиция работает для защиты общества от преступников и должна работать в интересах граждан. В какой мере она справляется с этой задачей?



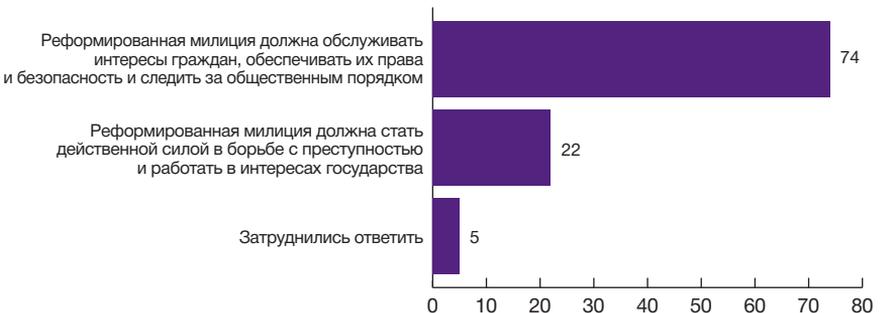
Как Вы считаете, нуждается ли современная милиция в реформировании?



Для чего, в первую очередь, необходимо реформировать милицию?



Какую задачу милиция должна выполнять после реформы в первую очередь?



Реформа милиции в оценках экспертов

Борис Золотухин, инициатор и руководитель создания Концепции судебной реформы в РФ, депутат Верховного Совета РФ (1990-1993), депутат Государственной думы первого созыва

- Что вы можете сказать о принципах оценки работы милиции и о роли общественного мнения?

- Никаких особых способов оценки деятельности милиции, кроме социологических опросов и выступлений свободной прессы, я не знаю. В демократическом государстве этого достаточно. Во всяком другом – не имеет значения.

- По вашему мнению, граждане поддерживают реформу милиции?

- От имени всех граждан говорить не могу. Мне кажется, что, поскольку социологические опросы говорят о тотальном недовольстве граждан работой милиции, разумная реформа, если она возможна, будет гражданами поддержана.

- Как вы оцениваете роль гражданского общества в процессе реформы? Сейчас, судя по опросам, граждане говорят, что в обсуждении реформы должны принять участие общественные организации и независимые эксперты. Но на вопрос, к кому вы обратитесь при нарушении ваших прав, только 5 процентов говорят, что они обратятся к правозащитным организациям. Доверяют ли граждане общественным организациям?

- Массированная кампания по дискредитации общественных организаций, в первую очередь правозащитных, видимо, дала свой результат. Это первое. А второе – куда же обращаться гражданину, если не в милицию? Ведь другого органа не существует, есть только правоохранительная система. Гражданина поставили в безвыходное положение: он вынужден обращаться в милицию, несмотря на недоверие к ней, поскольку другой возможностью в стране не существует. Теперь об участии в реформе милиции общественных организаций и независимых экспертов. Никакая система не способна себя реформировать. Ведомственное реформирование всегда сводится к созданию еще более комфортных условий для чиновников и повышению зарплаты. Об этом говорит мой опыт законодателя в Верховном Совете и Государственной думе. Подготовить законодательную базу для реформы милиции могли бы правозащитные организации в союзе с экспертным сообществом. Из числа экспертов следует исключить всех, кто связан с реформируемой системой. Проводить реформу должны новые люди, разделяющие идеи реформы и готовые ее осуществить. Сегодняшняя милиция соответствует сложившемуся государству. Реальная ее реформа возможна в правовом государстве, где существуют разделение властей, свободные выборы, свободная пресса. Наше государство сегодня правовым не назывешь. Следовательно, по моему мнению, реальная реформа не только милиции, но и всей правоохранительной системы, невозможна. Возможна только ее имитация.

Что до того, что люди все еще обращаются в милицию, то нечего этому удивляться. У них другого выхода нет.

* * *

Валентин Гефтер, Институт прав человека

- Давайте поговорим о последних инициативах МВД, о выпущенном приказе № 25 от 19 января 2010 года. Приказ касается вопросов организации оценки работы милиции. Они подаются как новые, как улучшение старого. Как вы оцениваете новый приказ?

- Хочу сразу подчеркнуть, что в данном случае я – не специалист по таким отдельным вопросам, как многие из экспертов Фонда «Общественный вердикт». Я, скорее, заинтересованный пользователь: хочу, чтобы милиция и параметры ее работы, о которых идет речь, больше, чем сейчас, устраивали тех, кому она служит.

Считаю, что тут важны две вещи: во-первых, чтобы пересмотр нынешней ситуации вообще был возможен, и, во-вторых – чтобы этот пересмотр происходил в какой-то степени публично, то есть не совсем втихую. Все-таки обществу заявлено, что акцент оценки работы милиции меняется, появляются некоторые новые параметры. Например, оценка ее деятельности населением или оценка активными гражданами, гражданскими организациями. В этом смысле тренд, мне кажется, более или менее правильный.

Я внимательно не анализировал приказ, доверяю тем, кто специально этим занимается. Этот приказ, конечно, – одно из звеньев, не «золотой ключик» к тому, чтобы всё в милиции переменялось, – для этого нужен набор самых разных мер и подходов, – но это необходимое звено.

В одно мгновение поменять систему оценки невозможно. Тем более единообразно. Как я понимаю, по-разному можно оценивать разные функции милиции; например, действия криминальной милиции, органов следствия или оперативно-розыскной деятельности. Эту деятельность граждане могут оценивать только косвенно, по ее результатам – доказано в суде то или другое выявленное правонарушение или не доказано. Но есть работа милиции, которая связана с взаимодействием с населением: патрульно-постовая служба, участковые, ГИБДД, дежурные части милиции, куда обращаются с заявлениями граждане, – вот там, мне кажется, должна быть обратная картинка. Здесь большой вес должна иметь оценка со стороны граждан. И этого пока в новом приказе не видно.

Второе – это то, что связано с обсуждением самого приказа. Это относится уже к реформе в целом. Вот взяли такой ключевой момент, как систему оценки, и быстренько ее, чуть ли не через 10 дней после президентского указа, приняли. Мне бы хотелось, чтобы был все-таки обратный порядок: чтобы сначала инициатива обсуждалась, в том числе и с сообществом не-

правительственных организаций, а уже на основании этого выработывался приказ. И потом он уже закреплялся бы на практике.

Теперь же все чуть ли не завершено: приказано – исполняйте. Но я ничего не знаю о том, как оценивают рядовые исполнители данного приказа эту новую систему. Она затрудняет работу, больше бюрократичивает ее или меньше? Как они практически представляют себе работу по новым правилам – тоже вопрос.

- В приказе есть пункт об учете общественного мнения. Известны примеры оценки работы полиции за рубежом, в которые включены оценки граждан. Как может соотноситься с реформой милиции наше общественное мнение? Можно ли у нас использовать опыт других стран?

- Мне кажется, что это уже вопрос широкого порядка. Вся реформа идет пока, я бы сказал, административно-ведомственно. Сверху дают на МВД, может быть, даже жестко дают: вы должны меняться, реформироваться в таких-то направлениях, – и дальнейшее отдают на откуп самому МВД. В лучшем случае засылают туда «комиссаров», которые будут контролировать эти изменения. Может быть, такое давление и необходимо, поскольку само ведомство – как и любая другая, особенно столь «жесткая», громоздкая и бюрократизированная система, как МВД, – не может само себя видоизменить. И это относится ко всей реформе, в том числе и к реформе системы оценки его работы.

Понимаю, что требовался какой-то импульс, какое-то принуждение извне. Но все равно этого недостаточно. И отсутствие общественной экспертизы не только со стороны правозащитных организаций, но и из самых разных секторов, из других ведомств, реформе мешает. Главное, отсутствует публичное обсуждение на различных «площадках». Все это необходимо для того, чтобы реформа состоялась.

Я думаю, с зарубежным опытом нечто похожее происходит. МВД может избирательно подходить к выбору этого опыта, подгонять под свои интересы. Понятно, что опыт не может быть механически транслирован. Значит, нужно что-то выбрать, посмотреть, что наиболее подходит, провести в экспериментальном, пилотном, режиме какую-то апробацию. И обсудить результаты. Этого не видно, по крайней мере, не видно на публичном уровне. Может быть, специалисты, которые готовили приказ МВД, скажут, что использовали разный зарубежный опыт и это не годится для наших условий. Но это все – «черный ящик». Если бы представители МВД убедили более широкий круг экспертов, не только ведомственных, в том, что опыт других стран использован, проанализирован, то, наверное, мы могли бы более уверенно об этом говорить. Пока я этого не вижу.

- Как вы считаете, полезно ли было бы в некоторых регионах провести пилотные изменения? Есть мнение, что в средних городах, в которых живут от 100 до 500 тысяч человек, было бы интересно провести эксперименты. Средние города отличаются тем, что там сформирова-

лись более частые и содержательные контакты между жителями и милицией, сами жители этих городов более активны, чем в крупных городах или в селах.

- Насколько они активнее, я не знаю. Но вы правы, заметив, что важно учитывать, в какой степени граждане активны и где такие граждане находятся. Я, конечно, за такие пилотные эксперименты. Но боюсь, что инерция единогообразного вертикального подчинения, которое существует в МВД, здесь победит. На местах правозащитники взаимодействуют с региональными и городскими управлениями внутренних дел. Они говорят, что в некоторых регионах, в которых налажен хороший контакт между милицией, ее руководством и общественниками, готовы проводить эксперименты разного рода. Надо дать инициативу на места. Милиция по-разному работает, особенно та, которая «на земле». В крупных городах – своя история, в сельской местности – своя. При всем разнообразии гигантской страны должна быть некоторая разумная самодеятельность. Этого пока не видно.

Мы должны, в первую очередь, сосредоточиться сейчас на том, как построить саму работу по реформированию, кто в ней может и должен участвовать, чтобы не скатиться в крайности: или во всенародное обсуждение, или в замкнутость в рамках узкой части бюрократической системы.

* * *

Мара Полякова, председатель правления НЭПС, к. ю. н., советник юстиции, член Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека

- В чем, с вашей точки зрения, новые декларируемые принципы оценки работы милиции отличаются от той практики, которая существовала до нового приказа?

- На мой взгляд, в новом приказе сохранены все основные пороки предыдущего. Самые главные пороки – это оценка деятельности органов внутренних дел по росту и раскрываемости преступлений независимо от вклада сотрудника или органа в предупреждение преступлений или их раскрываемость. Вместе с тем учеными давно доказано, что преступность снижается и растет по своим законам, и очень часто при хорошей работе милиции она может расти и расти. Причинами роста являются социальные, экономические, демографические, культурные и другие факторы.

Складывается системная ситуация, при которой, как и ранее, работники милиции, чтобы продемонстрировать показатели, которые считаются положительными, и показывать рост преступности, не будут регистрировать преступления. А если зарегистрируют, то будут любой ценой пытаться довести до судебной перспективы, чтобы показать рост раскрываемости преступлений, даже если эти дела, по закону, необходимо будет прекращать по реабилитирующим основаниям. Кстати, прекращение дел по реабилитирующим

основаниям¹ является отрицательным показателем. Как и ранее, эти критерии будут вынуждать сотрудников органов внутренних дел злоупотреблять служебным положением, применять недозволенные методы ведения следствия. Сотрудники милиции, не желающие нарушать права граждан, будут обречены уходить из органов либо будут какое-то время жить изгоями, «белыми воронами», и все равно их вынудят уйти из системы, чтобы не портили показатели.

Против такого положения дел уже восстали даже сами сотрудники органов внутренних дел – известные вам выступления Дымовского и других.

- В новом приказе есть пункт об учете общественного мнения – правда, он и в предыдущем тоже был. Это, с вашей точки зрения, сработает или нет?

- Как раз в этом пункте есть некоторые отличия. Теперь учет общественного мнения будет иметь обязательный, а не дополнительный характер.

Если это будет нормально организовано, то обязательно сработает. Здесь мы не будем первооткрывателями. В Дании, например, когда мы узнали, что у них нет проблемы рукоприкладства, проблемы произвола в правоохранительных органах, стали интересоваться тем, как они этого добились. Выяснилось, что их работу оценивают по результатам опросов общественности. По тому, сколько баллов получает полиция, оценивается их деятельность. А поскольку это всегда связано с правами тех людей, которые потом оценивают их работу, у них главный показатель – это соблюдение прав.

По нашему глубокому убеждению, выживаемость, карьерный рост в милиции необходимо увязать с обеспечением прав граждан.

- А почему, по-вашему, не могут в самом деле внедрить эти принципы оценки работы в нашу практику?

- Это проформа. Я сомневаюсь, чтобы это реально оказало какое-то влияние на существо дела. Я думаю, что это – желание показать, что они что-то меняют в критериях оценки и что они учитывают общественное мнение. Так же, как они насоздавали общественные советы при органах внутренних дел, которые в большинстве регионов существуют просто для проформы, для отчетности. То же самое будет и здесь. Это несерьезно. Мы собираемся серьезно критиковать новый приказ министра внутренних дел, потому что каждый руководитель, начиная с самого высокого начальника, заинтере-

¹ Процессуальное законодательство предусматривает различные основания для прекращения уголовного преследования человека. В частности, преследование должно быть прекращено, если выяснится непричастность человека к совершению преступления или будет установлено, что его действия не носили преступного характера. Такие основания для прекращения уголовного преследования считаются реабилитирующими. Однако прекращение уголовного преследования также возможно в тех случаях, когда виновность человека в преступлении не ставится под сомнение, однако по различным соображениям его уголовное преследование нецелесообразно. Например, это случаи деятельного раскаяния преступника или примирения преступника с потерпевшим. Такие основания для прекращения уголовного преследования называются реабилитирующими, так как не предполагают признание невинности.

ресован показывать, что в его бытность преступность снижается, а раскрываемость растет. А поскольку реально это не получается, так как часто не зависит от самих органов внутренних дел, вклад сотрудников в результаты деятельности не оценивается, образуется порочный круг. Как положительная деятельность оценивается способность выдавать требуемые показатели любой ценой, вплоть до совершения преступлений.

- Важна ли в процессе реформы, с вашей точки зрения, активная позиция самой общественности, граждан, которые должны участвовать в оценке эффективности работы милиции?

- Конечно, очень важна активность населения. На самом деле мы пока не сумели достучаться до широкой общественности, чтобы она включалась в решение каких бы то ни было общественных проблем. Здесь очень много своих препятствий, видимо, они не учтены. Мы работаем изолированно от широкой общественности. И это тоже проблема.

- Вы говорите о правозащитных структурах?

- Конечно, я как человек, который работает в правозащитной организации, говорю «мы», имея в виду правозащитников. У нас нет широкой поддержки по многим причинам, в том числе ее нет потому, что нет возможности информировать широкую общественность, так как нет выхода на телеканалы.

- По результатам опросов Фонда «Общественный вердикт» и «Левада-центра», граждане согласны с мнением о том, что общественность должна участвовать в формулировании милицейской реформы. Но также по результатам опросов ясно, что доверие к правозащитным организациям не очень высокое.

- Оно невысокое, потому что пропаганда на телевидении направлена против неправительственных организаций. Ведь нас долгое время представляли в прессе как эмиссаров западных спецслужб. И поэтому, даже когда мне приходится общаться со студентами, и я спрашиваю, что они знают про правозащитные организации, они говорят, что это люди, которые работают против интересов своей страны и на деньги западных спецслужб. Также мнение было рождено телевизионными передачами. А показать истинное лицо правозащитников нет возможности, поскольку нет доступа к телевизионным каналам, а именно телевизионные каналы оказывают наиболее сильное влияние на мнение граждан. Газеты читают далеко не все. Те, кто читают, – читают каждый свою рубрику.

- С вашей точки зрения, если не проводить реформу милиции, то имеет смысл провести что-то типа эксперимента в пилотных регионах или городах?

- Кажется, да.

- Исследования говорят о том, что на роль пилотных площадок годятся города среднего размера...

- Те, где наиболее благоприятная для этих целей атмосфера, где можно действительно влиять на ситуацию. Регионы, где есть хорошие взаимоотношения общественности с властью.

Это надо делать там, где уже благополучно проводились и другие эксперименты. Например, в Липецкой области, в Пермском крае, может быть, сейчас это возможно будет; мы хотим в Кировской области посмотреть. То есть там, где есть хорошие человеческие контакты. Я считаю, это неплохо. И кстати, когда вводили суд присяжных, то вводили не по всей России, а сначала в пяти регионах, потом почти в девяти, потом по всей России. Мне кажется, что здесь тоже было бы неплохо начать с каких-то регионов.

* * *

Яков Гилинский, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой уголовного права РГПУ им. А.И. Герцена

- Насколько изменения, которые предложены новым приказом об оценке деятельности милиции, кажутся вам эффективными?

- Думаю, что они неэффективны. Я уже много раз говорил о том, что сегодня система МВД, так же как и другие наши системы, прогнила насквозь. Единственное, что могло бы теоретически помочь, так это полное увольнение всех ста процентов сотрудников – это около полутора миллионов – и набор новых людей. То, что успешно прошло в Грузии, успешно прошло в Эстонии и, по понятным причинам, не прошло в Украине, потому что это большая страна и в таких масштабах такая мера принципиально невозможна.

С одной стороны, нет другого выхода, а с другой стороны, в России это невозможно. Поэтому речь идет о каких-то полумерах. И, как все полумеры, они всегда будут недостаточны. Тем более что МВД – не изолированная система. Существует тотальная коррумпированность всех структур, снизу доверху. Ну как мы можем одну из этих подсистем сделать чистой и, как сейчас говорят, белой и пушистой? Это принципиально невозможно. Я вообще не вижу вариантов эффективной реформы. Она просто-напросто невозможна.

Что можно пытаться сделать? Первое, конечно, – нужно резкое сокращение количества личного состава. Дело в том, что мы занимаем первое место в мире по количеству полицейских на сто тысяч населения. На втором месте – Сингапур, и дальше, с огромным отрывом, идут остальные страны. У нас примерно 1200 работников системы МВД на сто тысяч населения, в Австрии – 300 человек. В Соединенных Штатах – 350. За счет чего сокращать? За счет параллельных управленческих структур – департаменты, управления, отделы, всюду начальники, замы начальников и так далее. Второе: по имеющимся сведениям, в численном составе МВД порядка 20 процентов работников – лица, страдающие алкоголизмом. Конечно, их всех надо увольнять.

Сегодня возбуждать уголовные дела по каждому факту взяточничества в системе МВД – это бесполезная вещь, потому что надо возбуждать сотни тысяч дел, расследовать их, рассматривать в судах. Это невозможно. Но можно ввести то, что в советское время было предусмотрено для работников торговли, а именно – увольнение «в связи с утратой доверия». Вот попался на взятке – ну, если это не очень, так сказать, одиозный случай – уберите из милиции с «волчьим билетом», чтобы больше никогда в милиции не работать.

Далее – пытки. Колоссальная практика пыток. Большинство дел расследуется и якобы раскрывается благодаря пыткам. Вот вам результаты нашего эмпирического исследования в пяти регионах России. Только те, кто находится в местах лишения свободы, заключенные, от 40 до 60 процентов рассказывают, что до суда их подвергали пыткам. И у меня нет оснований в этом сомневаться. В случае пыток – это уголовные дела. Надо сажать сотрудников милиции, которые принимали участие в пытках. Это абсолютно недопустимая вещь, потому что мало того, что сами по себе пытки – это недопустимо, это преступление, но это означает, что те, кто не виноват, под пытками оговаривают себя и идут в тюрьму, а истинные виновники остаются на свободе. То есть эта проблема – с гораздо более тяжкими последствиями, нежели просто сам факт насилия над людьми. За это надо судить.

Конечно, нужно резко увеличивать зарплаты. Не на 10-20 процентов. Офицер милиции получает – ну, если брать средние ставки, командный состав – грубо говоря, от 10 до 20 тысяч рублей. 20 тысяч – это полковник, а лейтенанты, капитаны получают порядка 10 тысяч. Это издевательство, на это жить невозможно. Если я говорю о нетерпимости к преступлениям со стороны работников милиции, то в отношении их совершается преступление со стороны государства. Потому что платить такие деньги, которые платят сегодня, – это вариант «кормления», которое было до XVI века. Чиновников посылали командовать регионами без оплаты, с расчетом на то, что население их прокормит. Это то кормление, которое было в советские годы, когда платили копейки продавцам, завмагам, кладовщикам, кассирам... Зачем им много платить, если они все равно украдут? Зачем сегодня много платить сотрудникам милиции, если они будут брать взятки или участвовать в рейдерских захватах? То есть государство само толкает на преступление – я бы сказал, на вынужденное преступление – работников милиции. Значит, надо повышать зарплату не на 10–20 процентов, а минимум в четыре раза. Меньше 50–80 тысяч рублей – это заведомо толкать человека на преступление.

- В новом приказе министра речь идет о принципах оценки работы милиции. Но утвержденные приказом коэффициенты учета общественного мнения, на котором в существенной степени держатся подобные оценки там, где полиция работает эффективно, мизерны. Что вы думаете о самом учете общественного мнения? О принципах оценки работы милиции?

- Я считаю, что какие бы показатели правительством ни вводились – повышение или понижение зарегистрированных преступлений, повышение или понижение раскрываемости, любые другие, – в нашей системе начнут гнать

«липу» по новым показателям. Менять один количественный показатель на другой бессмысленно: тут же начнется снизу доверху вранье по этим показателям. Поэтому – хотим мы, не хотим, нравится, не нравится – единственной оценкой работников милиции может быть то, как население конкретного района оценивает работу «обслуживающего» их конкретного отдела милиции. Нет другого качественного показателя. Можно такую систему построить? Можно. Социологический институт Российской Академии наук проводил такие опросы, исследование было под моим руководством.

Мы в течение четырех лет проводили это исследование. Его результаты опубликованы. Каждый год мы представляли тогдашнему начальнику ГУВД генералу В. Петухову результаты.

Опросы населения проводились по каждому отделу милиции на территории Петербурга. Это трудоемкий и очень дорогостоящий процесс. Потому что такие опросы должны проводить вневедомственные организации, а не милицейские структуры. Их нужно проводить не реже одного раза в год, а лучше бы два раза в год. Это очень дорогостоящее дело, на это никто не пойдет. А другой оценки, другого критерия нет.

- Как, с вашей точки зрения, общественное мнение может участвовать в обсуждении реформы милиции, готова ли к этому общественность, насколько она доверяет общественным или тем же правозащитным организациям?

- Понимаете, у нас никто никому не доверяет. И это правильно, потому что идет сплошной обман со стороны государственных структур, затем обманывают внутри каждой структуры. И сегодня в результате сосед соседу, а часто и всем членам семьи, не доверяет. Как мы будем узнавать общественное мнение вообще, в принципе? Ну, можно, конечно, проводить опросы по радио, по Интернету. Люди не доверяют милиции, прокуратуре, не доверяют судам – и правильно делают. Ну, не доверяют – и дальше что? В чем смысл? Мы и так знаем, что население не доверяет милиции, прокуратуре, судам.

- С вашей точки зрения, есть ли смысл проводить реформу милиции в пилотных регионах?

- Где проводить? В деревне будем проводить реформу? Я не знаю. Против пилотных регионов, «подопытных», у меня нет возражений, но я не знаю, что это даст. Я не вижу в этом особого смысла. Потому что речь идет обо всей системе. Вся система – прогнившая.

* * *

Элла Панеях, директор Института проблем правоприменения ЕУСПб.

- В начале года МВД утвердило новую систему оценки деятельности подразделений милиции. Она была разработана после того как прези-

дент своим указом выделил систему оценки как одно из направлений реформирования и потребовал от МВД разработать новую систему оценки. Приказ МВД датируется 19 января 2010 года и идет за номером 25. МВД опередило сроки, которые были установлены в указе президента, и представила реформированную систему оценки не в марте, а в январе. Чем, по вашему мнению, отличается новая система оценки от предыдущей? Являются ли новые критерии оценки более эффективными?

- Они не отличаются практически ничем. Там есть какие-то мелкие изменения, которые не затрагивают самого принципа устройства оценки деятельности милиции. Они по-прежнему оценивают выполнение плана. Они по-прежнему фактически задают плановые показатели по количеству репрессированных на разных стадиях – по количеству задержанных, по количеству раскрытых дел и так далее. Плюс они по-прежнему оценивают показатели роста. Что это значит? Это значит, что в качестве критерия используется показатель роста, и вы должны показать чуть-чуть больше, чем в прошлом году. Если у вас на участке в этом году случайно произошло что-то ужасное и убито пять человек, то в следующем году от вас будут требовать раскрытия шести убийств. Если вы хорошо работали и у вас убийств на участке не было, то у вас будут неприятности. Причем с убийствами, как вы понимаете, ничего не сделаешь, труп из ниоткуда не вытащишь. Когда речь идет о более мелких и более частотных вещах, начинается, естественно, фальсификация, навешивание дела на первого попавшегося фигуранта, чтобы отчитаться в раскрытии – и вот в этом смысле не изменилось ничего.

- В чем, с вашей точки зрения, здесь дело? В субъективных взглядах авторов или в системных проблемах?

- Если говорить о содержании приказов, то, конечно, дело в представлениях о жизни тех, кто их писал. Писали их люди, которые совершенно не представляют себе никакого другого механизма менеджмента, кроме как такого советско-планового, когда достижения оцениваются какими-то количественными показателями. Считается, что если вы выточили десять болванок, то это лучше, чем если бы вы выточили девять.

Что до системных вещей, то мне кажется, что та точка перелома, до которой можно было что-то сделать со стилем функционирования милиции, меняя формальные правила, меняя законы, которые непосредственно регулируют их деятельность, – она пройдена. Милиция сложилась как учреждение, как бы это сказать, институционально больше похожее на какую-то систему банд, чем на государственное учреждение. Она очень сильно не похожа ни на какие бюрократические структуры. И очень сильно не похожа, скажем, на армию. Она действует в логике «мне пистолет дали – дальше крутись». Все взаимоотношения в первую очередь определяются стимулами такого рода, и единственное, что им мешает окончательно работать силовыми предпринимателями, организациями типа охранной фирмы, которая продает силовые услуги и занимается рэкетом, – это наличие вот этих плановых показателей, которые нужно сначала выполнить, чтобы тебя не выгнали, прежде чем начинать работать в собственных интересах. Это совершенно не значит, что

все милиционеры занимаются бандитизмом. Но те из них, кто не занимается бандитизмом, их профессиональная мотивация состоит исключительно или почти исключительно из «палочной» системы.

Что делает человек, которому задан план? Это давно изучено на примере советской экономики. Янош Корнай¹ нам об этом написал. Человек, которому задан план, старается выполнить работу в минимальном качестве, которое будет принято начальством. Человек экономит собственный труд, старается выполнить план точно плюс один, перевыполнить на очень маленькую величину. Обязательно выполнить, но перевыполнить на совсем чуть-чуть, потому что если вы перевыполните сильно, вам повысят план на следующий год. Вот нормальная плановая система.

Теперь представьте, что в виде планового показателя имеется «арестовать на улице столько-то пьяных». Что мы делаем? Мы идем по улице, задерживаем и ведем в вытрезвитель каждого пьяного или мало-мальски похожего на пьяного, который попадается нам на пути. Закончился план – всё: дальше при нас может кто-то хоть в луже замерзнуть. Задержание следующего начинает играть против нас. И мы переходим к выполнению следующего пункта. Вот так это работает. А в освободившееся время мы радостно наслаждаемся преимуществами человека, получившего право носить оружие в толпе небооруженных людей.

- Если дальше говорить о возможной реформе, то в системах оценки работы милиции в разных странах большую роль играет общественное мнение, так или иначе измеряемое. У нас и в старом и в новом приказе тоже был пункт об учете общественного мнения. Насколько сейчас, в новом приказе, общественное мнение важно? Насколько оно может быть хоть сколько-то эффективным рычагом в реформе?

- Как мне кажется, это в чистом виде зависит от взглядов, к примеру сказать, Нургалиева. От взглядов тех начальников, которые будут применять этот критерий. В приказе есть обещание проводить соцопросы и, соответственно, данные этих соцопросов тоже использовать для оценки деятельности подразделений. Но, поскольку это все формально, соцопросы будут проводить они сами и, скорее всего, на государственные деньги. Опрос, заказываемый бюрократической структурой, скорее всего, будет примерно таким, как начальство попросит, как заказчик попросит. Как часть формальной системы оценки это почти наверняка будет такой же видимостью, как все остальные «объективные» критерии.

Если милицееское начальство настроено серьезно и начнет действительно запрашивать хорошие соцопросы у известных опросных фирм вроде «Левада-центра», на результаты которых можно положиться независимо от того, кто платит деньги, и воспринимать их не как кусок плановой системы, а как реальный индикатор того, что происходит «на земле», – то вполне может и помочь в какой-то степени.

¹ Kornai J. Economics of Shortage. Amsterdam, 1980

Но внутренние неформальные институты, регулирующие деятельность милиции на самом деле, – это очень сильные институты. Как любой внутренний кодекс сообщества вооруженных людей. Я не только о понятиях уголовного сообщества говорю, а, например, о рыцарском кодексе. Внутренняя конвенция, регулирующая взаимоотношения между людьми, у каждого из которых пушка в кармане, шпага в руке, – она институционально всегда очень сильна. И бороться с ней при помощи приказов сверху – «Ребята, так не делайте!», а также при помощи установления формальных критериев, по которым, если вы эти формальные критерии выполнили, то считается, что вы так больше не делаете, – это дело практически безнадежное. Это как раз тот случай, когда проще распустить и набрать новых. Я такую, несколько парадоксальную для не-социолога, аналогию приведу: это то же самое, как в «Трех мушкетерах» государство борется с дуэлями. Сила сопротивления неформальных институтов такого рода очень велика.

- В критериях оценки работы полиции работают не только внешние факторы – общественное мнение, но и внутренняя отчетность. Начальство оценивает подчиненных, а его, в свою очередь, оценивает высшее начальство, которое устраивает какие-то смотры и проверки. Не может ли этот внутренний кодекс, о котором вы говорите, быть трансформирован, в результате чего стать нормальным средством внутреннего контроля работы милиции?

- Эти неформальные конвенции оказываются намного сильнее формальных запретов. Причем поскольку неформальные институты очень сильные, то они с большим удовольствием формальные и переваривают. Вот, например, мы знаем из интервью с милиционерами о том, что происходило, когда следователи получили приказ в обязательном порядке каждый месяц раскрывать по одному делу о коррупции в правоохранительных органах. Происходило это примерно так: звонит следователь начальнику УВД и говорит: твоя очередь, кого сливать будем? Понятно, кого сливают – сливают самого неудобного и самого не играющего по этим неформальным правилам.

- Таким образом, осуществляется отрицательный отбор?

- Да. Формальное правило, которое было направлено на усиление контроля и на ослабление их собственных неформальных конвенций, было практически мгновенно встроено в систему в качестве инструмента усиления тех самых неформальных конвенций.

- Эту систему неформальных правил возможно реформировать?

- Я не знаю. Мы сейчас делаем проект, как раз пытаюсь разобраться, как устроена повседневная жизнь внутри милицейского участка и внутри милицейских следственных органов, и, пока исследование не окончено у меня нет никаких осмысленных рекомендаций. «Палочная система», с одной стороны, ведет к огромному количеству нарушений, которых милиционеры с огромным удовольствием не делали бы, если бы их не заставляла необходимость выполнять план. Все эти истории про пытки в милиции, про то, как сажают

в СИЗО человека, который явно не представляет общественной опасности, – это всё потому, что милиционеры выполняют план и хотят выполнить его самым простым для себя способом. Именно – экономят свой труд. С другой стороны, как только мы убираем «палочную систему», они превращаются в вольных разбойников. То есть окончательно исчезает последний стимул вообще ловить преступников и поддерживать порядок, а не только использовать свое право носить оружие в собственных целях при полном отсутствии какого-то вменяемого этического кодекса. Понятно, что отбор персонала в милицию отрицательный. То есть сначала это неквалифицированная и не очень хорошо оплачиваемая работа, это ведомство с отвратительной репутацией, к которому плохо относятся люди и, в общем, это не та работа, за которую вас будут уважать. Те, кто не вписываются в систему, очень легко из нее вылетают. А дальше начальство само заботится, чтобы шибко умных и вообще шибко не зависящих от пребывания в рядах не держать.

- Что вы можете сказать об отношении граждан к реформе? С одной стороны, по опросам Фонда «Общественный вердикт» и «Левада-центра», население реформу одобряет, но, с другой стороны, не очень понятно, что люди под реформой понимают. Как вы считаете, возможна ли какая-то роль общественности в реформе милиции, нужно ли в этой связи устраивать публичную дискуссию вокруг возможной реформы?

- Я сейчас банальность скажу, но для того чтобы с населением считались, нужна демократия, никуда не денешься. Дело даже не в том, что бюрократическая автократия не хочет считаться с людьми. Она не может ни объяснить людям свои действия, ни понять, что они об этом на самом деле думают. Люди фактически не голосуют, фактически не платят налоги (формально мы все, естественно, платим налоги, а фактически наши налоги платит бухгалтерия предприятия – большинство людей все-таки обычные наемные работники). И, соответственно, роль общественного мнения в жизни политиков и чиновников невелика. Невозможно заставить бюрократа объяснить что-то людям, на которых ему плевать. Ни политические партии, ни руководство милиции – они не заинтересованы в том, чтобы избиратель понял, что они делают или хотят делать. У людей, которые принимают организационные решения в тех или иных государственных структурах, отсутствует стимул заботиться о том, чтобы люди понимали, что они делают. Они не объясняют или объясняют профессиональным языком, который только им же и понятен.

Люди в стране не понимают, в чем состоит реформа милиции. Во-первых, потому что они не понимают, что происходит внутри милиции. Мы, ученые, три месяца пытаемся понять, что происходит внутри милицейского участка на самом деле. И это не похоже на сериал «Менты» в той степени, в какой любой американский участок похож на сериал «Закон и порядок», из которого все люди – простые, необразованные – примерно представляют себе, как там все устроено. А дальше к этим гражданам идет Нургалиев с опросом: «Как бы вы хотели реформировать милицию?» Не объяснять людям так, чтобы они поняли, а потом их спрашивать, что бы они хотели, чтобы мы сделали,

– это обман и манипуляция. Соответственно, когда вот этих граждан, перед которыми никто ни за что не отчитывается, начинают спрашивать: «Ребята, а что бы вы хотели, чтобы мы сделали?», граждане в соцопросах совершенно правомерно отвечают: «Сделайте что-нибудь».

Например, вот вы придете зуб лечить. Вы знаете, что он у вас болит. Если доктор не изволит объяснить вам подробно, что и как он собирается сверлить, не потратит время, чтобы вам объяснить, и спросит: «Ну, что будем делать?», вы скажете: «Сделайте что-нибудь. На ваше усмотрение». Российские врачи очень не любят объяснять пациентам свои манипуляции. Население, которое в соцопросах спрашивают, какие пути реформирования милиции оно предпочло бы, выступает ровно в роли такого пациента, которому ничего не объяснили. Соответственно, попытка из общественного мнения узнать пути реформы в нынешних условиях не только глупа, но и недобросовестна. То есть все, что нам может внятно сказать общественное мнение, – это насколько у него болит и в каких местах. Иначе говоря, какие конкретно действия милиционеров должны прекратиться. Общественное мнение реально, на практике, может сейчас выступать в качестве заказчика реформы. Но не в качестве проектировщика того, как это делать.

- Публика считает, что к разработке реформы должна привлекаться общественность. 55% поддержали эту идею. 42% высказались за привлечение независимых экспертов, 31% считает, что в разработке реформы должны участвовать представители правозащитных организаций. Но на вопрос, к кому вы обратитесь, если будут нарушены ваши права, только 5% заявили, что они обратятся к правозащитным организациям, при этом 35% знают о существовании правозащитных организаций. Как можно проинтерпретировать такое недоверие к общественным организациям, правозащитным организациям? И можно ли как-то учитывать общественное мнение, если оно такое абстрактное, как вытекает из результатов опросов?

- Я не знаю. А в хорошо функционирующем обществе с хорошей правозащитой и полицией на вопрос: «Если нарушаются права, куда вы пойдете?» – какой процент должен отвечать: «Не в полицию, а в правозащитные организации»? По моим представлениям, очень небольшой. Это далеко не самый массовый способ защищать свои права – обращаться в правозащитные организации. И он и должен быть таким, потому что в правозащитные организации обычно приходят люди, которые хотят не только решить свою проблему, но и стать частью ее решения в целом. Вот тогда человек идет к правозащитникам. А то, что у нас правозащитные организации выступают в качестве единственного прибежища в куче случаев, – это признак того, что все остальное работает плохо. А когда работодатель нарушает права работника, то в нормально работающей системе правоохраны работник не идет в правозащитную организацию – он нанимает адвоката и идет в суд. Потому что глобально эта проблема решена.

- По результатам опроса 25% считают, что в России можно отстаивать свои права в случае их нарушения. Не согласны с этим 62% опрошенных. На вопрос: «Можно ли, по вашему мнению, сейчас человеку надеяться на справедливый суд» – 9% ответили утвердительно, 61% – отрицатель-

но. И самое занятное: «Где человек скорее добьется справедливости: в российском суде или в Европейском Суде по правам человека?» – «В российском суде» – 14%, «В Европейском» – 60%, «В другом» – 25%. Все-таки это говорит, наверное, об очень большом недоверии к нашей правовой системе?

- Да, это правда. Я должна сказать, что наша судебная система заслуживает недоверия, но очень большой кусок вины за эти чудовищные цифры недоверия суд совершенно несправедливо несет на себе за других. В уголовном деле predeterminedенность обвинительного приговора лежит не в обвинительном уклоне самого суда, который, безусловно, есть, но и в том, что происходило с этим делом на предыдущих этапах. Насколько интересовал вопрос действительной виновности, уже не говоря о соблюдении процессуальных кодексов, оперативника, который первым работал с подозреваемым; насколько трясется за честь мундира прокурор, который предъявляет обвинение; насколько он доверяет следователю, вместо того чтобы проверять его в вопросе готовности дела, в степени расследованности дела, и так далее. Вся эта цепочка в конечном итоге приводит к тому, что судья говорит: «Виновен». Судья российского суда говорит: «Невиновен» – в трех случаях из тысячи. То есть никогда. Человек понимает, что как только он попал в мясорубку, из нее чем дальше, тем труднее выбраться, потому что много людей уже вложились, потратили трудовое время, поставили на исход дела карьерные перспективы.

- Как вы считаете, нужно ли в рамках возможной реформы провести эксперимент в каких-то пилотных регионах и городах? В частности, исследования показывают, что жители городов среднего размера больше остальных чувствительны к нарушениям прав, и скорее всего потому, что их повседневный социальный контекст связан с более частыми контактами с представителями властей, в том числе правоохранительных, а с другой стороны, потому, что их материальное положение чуть благополучнее, чем в малых городах. То есть у нас считают, что это, возможно, точки роста. Есть ли смысл в проведении таких пилотных проектов в средних городах? И вообще – в проведении пилотных реформ?

- Не видя результатов, очень сложно ответить на этот вопрос. Я припоминаю теоретизирование В.Л. Глазычева на тему того, что реальное гражданское общество в виде плотной сети социальных связей и контроля лучше складывается в средних городах, чем где бы то ни было, потому что они, с одной стороны, достаточно маленькие, чтобы все значимые люди друг друга знали – если не буквально, то через одно-два рукопожатия, а с другой стороны, достаточно большие, чтобы любой конфликт с любым представителем власти не приволил к тяжелым и часто необратимым последствиям, как это бывает в деревне или совсем маленьком городе, где уже не спрячешься. Так что навскидку мне кажется, что идея начать со средних городов – довольно разумная. Другое дело, что у меня есть подозрения, что люди, которые предъявляют спрос на нормальные, современные, цивилизованные практики работы в правоохранительной системе, – их больше в самых крупных го-

родах. То есть критерии, по которым общественность средних городов будет оценивать работу милиционеров, будут существенно ниже. И перенос этих критериев по окончании эксперимента в большие города, в какую-то систему оценки, может жителей больших городов не порадовать. Я бы не стала обкатывать систему контроля для всей страны на средних городах. Но, с другой стороны, для среднего города как такового – если воспринимать это не как обкатку новой системы контроля, а как обкатку процесса выработки новой системы контроля, которую потом можно провести в других местах по-другому, – это, наверное, было бы очень хорошо.

* * *

Борис Гладарев, кандидат социологических наук, сотрудник Центра независимых социологических исследований (Санкт -Петербург)

- Что вы можете сказать о реформе милиции, о новом приказе об оценке деятельности милицйских подразделений?

- Если в общем говорить, то на меня лично реформа производит впечатление, скорее, декоративной. Предлагаемые меры, мне кажется, не могут иметь успеха или могут иметь ограниченный успех, потому что на низовых уровнях милиции самого главного – политической воли к изменениям – рядовые сотрудники не чувствуют.

- Как вы оцениваете приказ по сравнению с тем положением, которое было до этого? О нем говорят как о документе, который предлагает новые принципы оценки работы милиции.

- Мы проводили исследования. В 2004 году было первое исследование, в 2006 – второе. В разных регионах была разная система отчетности. Якобы. То есть, допустим, в Татарстане, в Казани плановые показатели были открыты и даже публиковались в ведомственной прессе. В то же время в Петербурге официальные лица МВД не признавали наличия этих плановых показателей, хотя по факту они существовали. Будет ли новая реформа реформой де-факто или просто декоративной мерой, демонстрирующей, с одной стороны, населению волю власти к изменениям, а с другой стороны, западным партнерам – демократический вектор нашего развития, или же это будет действительно какая-то серьезная попытка изменить ситуацию, сказать сейчас точно нельзя. Но мое личное ощущение, что пока это, скорее, декларативные заявления о намерениях, чем практические шаги по тому изменению системы, которых уже давно ждут. Вы ведь знаете, наверное, что с 1991 года, когда был утвержден Закон о милиции, эта структура беспрерывно в той или иной своей части подвергалась реформе и изменениям. У нас в период постсоветского развития было девять министров внутренних дел, и каждый из них заявлял о том, что будет реформировать свое ведомство. Ну а воз и ныне там.

- Известно, что есть страны, где оценка работы полиции вполне содействует тому, чтобы полиция работала нормально. Что мешает России перенять этот опыт, на его основе выработать свой, чтобы эта система заработала?

- Во-первых, мешает отсутствие политической воли. Во-вторых, мне кажется, что мешает советское прошлое. Потому что МВД так же, как образование или здравоохранение, является государственным институтом, который, несмотря на все реформы, оказался наиболее устойчивым ко всем глобальным изменениям, произошедшим с нашим обществом за последние 20 лет. Наследие советского прошлого – подчинение, скорее, начальству, чем закону, ориентация на пресечение и карание, а не на профилактику, а также появившийся за годы недоплаты и дыр в МВДшном бюджете целый слой новых кадров – все эти причины, естественно, создают реальные препятствия для возможных реформ. Кроме того – я думаю, что это не секрет и все со мной согласятся, – эти ведомства имеют чрезвычайно раздутые штаты. Куда девать этих людей? Они же не обладают специальными навыками. Они пришли в милицию не от хорошей жизни, а скорее от отсутствия широких возможностей. В Петербурге, допустим, по некоторым данным, более 60 процентов служащих таких массовых подразделений, как милиция общественной безопасности, патрульно-постовая служба или участковые, – приезжие, которые получают зарплату в 14–16 тысяч рублей. Этот вопрос тоже надо решать.

- Насколько я понимаю, системный контроль за работой полиции практически всюду основывается на оценках общественного мнения. Если бы была политическая воля у нашего руководства, могли бы мы внедрить эти принципы оценки или, по-вашему, это совсем безнадежно?

- Возможно, серьезным образом должна быть изменена структура ведомства, о чем пока речи толком не идет. Если говорить о таких странах, как Канада или Германия, там полицейское ведомство строго разделено на федеральные службы, которые занимаются уголовными преступлениями, и муниципальную полицию, которая и финансируется, и контролируется местными органами власти. Насколько я понимаю, нынешнее реформирование ведет к переподчинению местной милиции центральному аппарату, что еще сильнее лишит общество, локальные сообщества возможности контроля. Мы живем в капиталистическом обществе, и всегда первый вопрос – это бюджет. Кто платит? Кто имеет право контролировать? Как? В случае страны с таким разнообразием укладов, традиций и развития разных регионов – непонятно. Нужно, наоборот, выводить милицию из подчинения федералов, дать больше возможностей контроля местным органам.

Еще более важный вопрос – это философия. Что являет собой милиционер? Какова концепция современной милиции? До сих пор мы придерживаемся подхода, который в западных странах начали преодолевать в 70-е годы. Это подход, что силовые структуры, полиция, представляют собой тонкую синюю линию, разделяющую преступный мир и граждан и имеющую, в основном, карательный вектор. То направление, которое развивается в де-

мократических странах последние 30–40 лет, связано с пониманием роли полиции как социальной сервисной службы по оказанию услуг в сфере безопасности. Если будет философски осмыслена задача самых массовых подразделений, которые должны, по закону, заниматься профилактикой, милиции общественной безопасности, тогда можно будет говорить о более эффективном общественном контроле. Только после этого.

- Есть ли смысл проводить в пилотных регионах эксперимент в рамках реформы? И если да, то в каких регионах? Из тех исследований, которые провел Фонд «Общественный вердикт» совместно с «Левада-центром», следует, что как пилотные площадки интересны города среднего размера, с населением в 100 тысяч – полмиллиона.

- Да, действительно, ситуации в разных типах городов сильно различаются. Мы исследовали Великий Новгород, Петербург, Казань – везде ситуация разная. И надо сказать, что в Новгороде, который наиболее близок к той категории населенных пунктов, о которых вы говорите, действительно, взаимодействие между милицией и населением было, на наш ограниченный взгляд, более глубоким, и, возможно, именно в таких населенных пунктах пилотаж подобного рода мог бы иметь успех. В мегаполисах экономическая и политическая ситуация очень сложная, и милиции часто придаются функции по разгонам массовых акций, – в общем, на социальной лестнице в больших городах милиционер занимает более низкую ступень, чем в малых и средних городах. Поэтому, конечно, в больших городах эта группа чувствует себя профессионально более маргинализованно, что ли, более изолированно как от общества, так и от государства.

Интервью были организованы и проведены Анатолием Паппом.

