

Короткова З. «Каких утрат нам стоили моря...». Рецензия на книгу: Н.А. Черкашин. Повседневная жизнь российских подводников: в отсеках холодной войны. М.: «Молодая гвардия», 2000 // Наука и жизнь. 2001. № 11. С. 9.

Кудрявцева Е. Принимающая первой // Большой город // www.bgorod.ru/print/article.asp?ArticleID=17669.

Ленкевич А. «Если Лица не столица, то Париж не заграница» // Ежедневная электронная газета «Курьер online». № 51. 21.12.2000.

Орешкин А. SOS умер, но дело его живет // Смена. 15.03.1999. С. 2.

Рослова Л. Александр Буйнов выходит на сцену, как боксер на ринг // Советский спорт. 27.03.2003.

Светлова Е. Врачебная ошибка // Совершенно секретно. 1999. №7.

Хамицевич Т. За сухие рукава, или спасенный кот, осиное гнездо и легкая небритость // Вечерний Минск. 25.07.2001 // <http://newssvm.com>; Телепередача "Вести – СПб", 13.03.2003 г.

Хомутов Л. Правила воздушного движения написаны кровью // www.chelppress.ru. 17.08.2001.

Черкашин Н.А. Повседневная жизнь российских подводников: в отсеках холодной войны. М.: «Молодая гвардия», 2000.

Albrow M., Eade, J., Durrschmidt, J., Washbourne N. The Impact of Globalization on Sociological Concepts: Community, Culture and Milieu // Living the Global City. Globalization as a local process / Ed. By J Eade, London and New York: Routledge, 1997. P. 20 –37.

Anderson B. Imagined Communities. London: Verso, 1983.

Calhoun C. Indirect Relationships and Imagined Communities // Social Theory for a Changing Society / Ed. By P. Bourdieu and J.S. Coleman. Boulder, CO: Westview, 1991. P. 95 – 121.

Cohen A.P. The Symbolic Construction of Community. – London, New York, 1985.

Freidson E. The changing nature of professional control // Annual Review of Sociology. 1984. № 10. P. 1 –20.

Kimball B.A. The «True Professional Ideal» in America. A History. Blackwell: Cambridge and Oxford, 1992.

Matthews R.C.O. The economics of professional ethics: should the professions be more like business? // The economic journal. 101 (July 1991). P. 737 – 750.

McClelland Ch. E. The German Experience of Professionalization. Modern Learned Professions and Their Organizations from the Early Nineteenth Century to the Hitler Era. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

Phillips T. Imagined Communities and Self-Identity: An Exploratory Quantitative Analysis // Sociology. 2002. Vol. 36 (3). P. 597 – 617.

Rothblatt Sh. How «Professional» Are the Professions? A Review Article // Comparative Studies in Society and History. Vol.37, No.1 (Jan., 1995). P. 194 – 204.

Sangren P.S. Comments to: R.Aunger. On Ethnography. Storytelling or Science? // Current Anthropology. Vol. 36, N 1. February 1995. P.97 – 130.

Tele Trade D.J. International Consulting Ltd.: <http://samara.teletrade.ru>.

Профессия «российский милиционер»: условия службы и внутренняя институциональная логика

Борис Гладарев

Большинство социальных теоретиков от Маркса и Вебера до Бурдьё и Тилли сходились во мнении, что государство не может существовать без аппарата подавления и надзора, что силовые структуры играют структурообразующую роль в истории любого общества, достигшего уровня государственного развития. Говоря словами Чарльза Тилли,

государство – организация, специализирующаяся на применении насилия, которая преобладает над всеми остальными организациями на определенной территории» [Tilly, 1992. P. 153].

Пьер Бурдьё отмечает:

Именно концентрации капитала физического принуждения придается главное значение в большинстве моделей происхождения государства. В обществах, не имеющих государственности (как древняя Кабилия или Исландия в сагах), не существует делегирования функций насилия группировке профессионалов, четко идентифицируемых обществом. Как следствие, нельзя уйти от логики кровной мести... или самозащиты [Бурдьё, 1999. С. 131].

То есть без делегирования функций насилия особой профессиональной группе, общество, по сути, еще не может претендовать на государственные формы, а существует лишь в архаическом виде общины, или, используя словарь Тённиса, «общности».

Концентрация вокруг властного субъекта (совета старейшин, племенного вождя, религиозного лидера, политической партии) людей, обладающих навыками насилия и самоорганизации, позволяет суверену осуществлять контроль и управление на некой территории, и одновременно способствует формированию особой профессиональной группы, образуемой вооруженными, наделенными правом легитимного насилия, «стражами порядка». Римские преторианцы, городничие и опричники Ивана Грозного, наполеоновские жандармы, зипо и гестапо Третьего Рейха – все они служили основой государственному механизму (или «оседлому бандиту» по Мансуру Олсону [Olson, 2000]). Без профессиональной группы «правоохранителей» нельзя представить себе историю современных обществ.

Люди, призванные осуществлять государственный надзор, люди, защищающие представления о правилах и нормах, люди, наделенные правом применения силы, традиционно выделялись особыми знаками отличия (оружие, форма, обеспечение, привилегии). Они образовывали профессиональное сообщество с четко прописанными социальными функциями, специфическим этическим кодексом, они наделались особым социальным статусом. И российская милиция не является исключением: как социальный институт и как профессиональная группа милиция занимает особое место в социальной структуре нашего общества.

Приведу лишь несколько фактов, иллюстрирующих социальное, экономическое и политическое значение института милиции. По разным оценкам в 2009 году в этом ведомстве служило от 1, 4 млн. до 2 млн. человек¹. Для сравнения в том же 2009 году количество российских учителей – одной из самых массовых профессиональных

¹ Цифра 1,4 млн. милиционеров со ссылкой на департамент собственной безопасности МВД была упомянута в статье Бельченко В., Барышева Е., Журенков К., Филина О. Увольте! // Огонек, №7 (5117). – 2010. 22 февр. О 2 млн. сотрудников милиции говорил в интервью зам. председателя Комитета Государственной Думы РФ по безопасности Г. Гудков: «1,4 млн. аттестованных сотрудников МВД РФ с погонями плюс 0,6 млн. гражданского персонала: хозяйственные и экспертные подразделения, институты... Итого 2 миллиона» (См.: Черных Е. «Чтобы милиция защищала народ, её нужно сократить вдвое» Интервью с Геннадием Гудковым // Комсомольская правда. – 2009. 2-9 июля).

групп – меньше 1,2 млн. человек¹, численность ВС РФ – 1,1 млн. военнослужащих². В 2009 году бюджет МВД РФ составил 4,12 млрд., бюджет Министерства культуры в том же году – 212 млн. рублей, то есть около 5% от милицейского.

В России фактически каждый обладает личным опытом взаимодействия с людьми в милицейских погонах. Для этого не нужно быть преступником или жертвой преступления. Милиция наделена не только надзорными и охранными функциями, ее сотрудники исполняют множество бюрократических задач: от лицензионных (выдача прав на вождение транспортных средств, на владение огнестрельным оружием и т.д.) до учетных (регистрация по месту жительства или временного пребывания и пр.). Для многих наших сограждан человек в милицейской форме олицетворяет собой государство и законность, милиционер как бы представляет лицо государственной власти.

Форма – важный отличительный признак профессиональной группы милиционеров. Надевая мундир, сотрудник милиции обретает определенные полномочия и обязанности как представитель государственной власти «вообще» и как член профессиональной группы, обладающей правом на легитимное насилие. Форма сигнализирует окружающим милиционера гражданам, что он находится «при исполнении» и данный сигнал определенным образом влияет на поведение участников того, или иного фрейма. Исследуя работу полиции в парижском метро, П. Пейпермен убедительно демонстрирует, что полицейская форма сама по себе является элементом механизма выявления людей, которые подлежат проверке:

В данной ситуации форма является особым рода ресурсом, который используется в повседневной деятельности полицейскими. Она сама по себе вызывает в созерцающих ее людях определенного рода эмоциональные реакции, которые могут затем выразиться в неких внешних действиях/отсутствии действий/модификации обычного паттерна поведения. Таким образом, работа полицейского заключается в видении и интерпретации этих реакций» [Papergman, 2003. P.18].

¹ Сайт Министерства образования и науки Российской Федерации. Режим доступа на 20.10.2010: <http://www.uchitel2010.interfax.ru/txt.asp?rbr=17&txt=9>.

² Президент установил штатную численность ВС РФ// Новая политика (интернет-журнал). - 2009. 13 янв. Режим доступа на 20.10.2010: <http://www.novopol.ru/text59415.html>.

С одной стороны, форма служит *«рабочим инструментом»*, позволяющим, как выразился один из казанских милиционеров, *«решать профессиональные задачи»* (27 лет, лейтенант). С другой стороны, в российских условиях форма часто становится стигматизирующим маркером, на который реагируют агрессивно настроенные в отношении государственной власти граждане. Рядовые сотрудники милиции остро чувствуют свою оторванность от общества, которому они вроде как служат. Их интервью содержат многочисленные примеры проявления очевидной социальной неприязни со стороны простых граждан. Поэтому милиционер (как особая социальная фигура) и милиция (как институт, как профессиональная группа) представляются чрезвычайно интересными объектами социологического анализа.

Нельзя сказать, что социологи обходили вниманием институт милиции. Начиная с 1992 года, было опубликовано около сотни работ (статей, сборников, монографий), касающихся разных аспектов функционирования института милиции. Однако публикаций, рассматривающих людей в милицейских погонах из перспективы социологии профессий, удивительно мало. Как правило, милиция служит объектом для исследований коррупции [Каблова, Хабибарихманов и Чиков, 2003; Коленикова, Косалс и Рывкина, 2004; Косалс, 2005; Гудков, Дубин, 2005 и др.], нарушения прав человека [Синельщиков, 2000; Индекс произвола... 2005; Нарушения прав человека... 2005; Рушенко, 2005; Шепелева, 2005а; Проблемы дискриминации граждан... 2006], особенностей практик взаимодействия граждан с правоохранительными органами [Гишинский, 2003; Шепелева, 2005b; Щедрина, 2005; Этнически избирательный подход... 2006]. Крупнейшие «опросные машины» (ВЦИОМ, Левада-центр, ФОМ) регулярно проводят замеры общественного мнения, касающиеся отношения граждан к институтам исполнительной власти, в числе которых фигурирует и МВД (обычно измеряется уровень доверия, оценивается эффективность и т.д.)¹. Появляются исследования образа милиции в российских СМИ [Мазаев, 2004; Черкасов, 2006], есть опыты изучения уровня правовой грамотности сотрудников МВД [Кожевников, 1999; Коралева, 2005], публикации о возможных путях реформирования правоохранительной системы [Грязнова, 2005; Милиция в комментариях и оценках...2005; Реформа правоохранительных органов... 2005]. Анализ социологиче-

¹ Характерными примерами могут служить целый ряд публикаций, анализирующих результаты массовых опросов [Мазаев, 1997; Егорышев, 1997; Гудков, 2000; Левада, 2005; Грязнова, 2006].

ской литературы демонстрирует, что русскоязычная дискуссия за редкими исключениями [Воробьев, 1992; Новикова, 2005b; Халиуллина, 2005; Гладарев, 2008] пока игнорирует изучение милиции как профессионального сообщества (или субкультуры), оставляя без внимания специфические традиции, навыки, ритуалы, аргументы, делающие милиционера милиционером. Представленная вниманию читателей статья стремится частично заполнить этот пробел.

Эмпирической базой послужили материалы двух проектов, где профессиональная группа милиционеров выступала в качестве центрального объекта исследования. Первый из них был осуществлен сотрудниками ЦНСИ в 2004-2005 годах при поддержке The Charles Stewart Mott Foundation (Нидерланды). Второй проект, поддержанный фондом МакАртуров (США), на протяжении 2006-2009 годов был реализован совместно двумя исследовательскими группами – ЦНСИ и казанского Института социальных исследований и гражданских инициатив¹.

Корпус эмпирических данных, собранных в ходе первого исследования 2004-2005 годов, состоит из 47 интервью с сотрудниками милиции трех городов – Новгорода Великого, Петербурга и Ставрополя, транскриптов трех фокус-групп с их жителями, которых мы просили обсудить работу местных «стражей порядка». В ходе второго проекта 2006-2009 годов было собрано 22 глубинных интервью с сотрудниками милиции общественной безопасности в Казани и Петербурге, 10 экспертных интервью (руководящие сотрудники ГУВД, правозащитники, пишущие о милиции журналисты), а также проведено более 150 часов участвующего наблюдения за работой ППС и участковых.

Нужно заметить, что методологически большинство социологических исследований милиции – это массовые опросы. Качественные чувствительные методы сбора данных до сих пор остаются экзотическими исключениями в исследованиях милиции². Отчасти такой методологический «перекос» может объясняться исключительной закрытостью профессиональной среды сотрудников правоохранительных органов. Внешние по отношению к «системе» люди почти всегда воспринимаются милиционерами как «чужие», а значит (по Зиммелю) – «опасные». Личный опыт интервьюирования и вклю-

¹ Частично результаты этих исследований были опубликованы [см: Гладарев, 2008; Гладарев, Цинман, 2010; Ходжаева, 2010], однако основная, резюмирующая результаты многолетних усилий работа находится в печати [см.: Милиция и этнические мигранты... 2011].

² Можно вспомнить только пять проектов, где исследователями милиции применялись качественные методы.

ченного наблюдения за работой «стражей порядка» ясно сигнализирует о наличии серьезных барьеров для внешнего наблюдателя. Собирая эмпирический материал в 2007-2008 годах, я столкнулся с ситуацией, когда треть из 20 информантов, найденных через социальные сети, которым анонимность гарантировалась, отказались давать интервью под диктофонную запись. Еще сложнее обстояло дело с участвующим наблюдением. Несмотря на доверительные отношения, установившиеся у меня с некоторыми рядовыми милиционерами, возможности наблюдения за практикой их повседневной работы часто ограничивались: «Там не будет ничего интересного», или «Начальство будет недоволено, если мы возьмем тебя на вызов», или еще откровеннее: «Это не для чужих глаз», — такого рода высказывания приходилось слышать регулярно. Но даже в ограниченном виде полученный двумя исследовательскими группами полевой материал позволил воссоздать объемную, наполненную деталями картину, отражающую жизнь профессиональной группы российских милиционеров сегодня. Картину, которой я и хотел бы поделиться с читателями.

Институциональное устройство российской милиции

Сначала нужно четко обозначить объект дальнейших рассуждений. Ведь российская милиция весьма сложно организованный социальный институт. В структуру МВД РФ входят более 30 подразделений, наделенных специфическими функциями и полномочиями. Содержание труда, выполняемые задачи, профессиональные навыки и практики инспектора ДПС также отличаются от профессиональных целей и задач, а также специфических практик их достижения, например, сотрудника ОМОНа, или ОБЭПа, как отличаются профессии охотника, вышибалы и экономиста. Нельзя говорить о милиционере «в общем», потому что милиционеры очень разные. И по функционалу, и по системе подчинения, и по содержанию труда различные подразделения серьезно отличаются друг от друга. По подсчетам некоторых социологов, милицейские погоны носят представители около 36 квазипрофессиональных групп [Новикова, Шепелева, 2005. С. 85]. Объединяет их формальная принадлежность к общему ведомству, федеральный закон «О милиции», предписывающий им взаимодействие, а также «корпоративная необходимость» отметить профессиональный праздник 10 ноября. В остальные дни сотрудники МВД, разделенные законодательством на два основных подразделения (милицию общественной безопасности и криминальную милицию), далеко не всегда демонстрируют профес-

сиональную солидарность. Более того, собранные эмпирические данные позволяют говорить о некотором «мерцающем» напряжении¹, которое отличает взаимоотношения двух основных милицеских подразделений.

Согласно прописанному в законодательстве функционалу, сотрудники криминальной милиции (КМ) ориентированы на задачи по «выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений» [О милиции, 2008. С. 8], Основная сфера их ответственности — опасные преступления, регулируемые Уголовным кодексом. Милиция общественной безопасности (МОБ) должна заниматься «обеспечением безопасности личности, общественной безопасности, охраной собственности, общественного порядка, выявлением, предупреждением, пресечением преступлений и административных правонарушений» [О милиции, 2008. С.9-11], то есть функционально ограничена работой с правонарушителями, деяния которых подпадают под статьи Административного кодекса.

В результате такого разделения функций сотрудники криминальной милиции в своей профессиональной деятельности ориентированы на борьбу с представителями криминального мира, тогда как сотрудники МОБ при исполнении служебных обязанностей в большей степени заняты «обеспечением безопасности» и «профилактикой правонарушений», что вынуждает их контактировать с широкими слоями населения. Также КМ и МОБ отличаются системой финансирования (первая — только из федерального бюджета, вторая финансируется как федеральным правительством, так и местной администрацией).

Система работы МВД РФ базируется на линейно-зональном принципе, когда криминальная милиция линейно (и вертикально) подчиняется московскому министерству, а пространство страны разбито на зоны, ответственность за которые несут территориальные отделения, где трудятся сотрудники МОБ. Они имеют двойное подчинение: Министерству внутренних дел и местным властям одновременно. Также они различается штатной численностью: по количеству сотрудников МОБ значительно превосходит другие подразделения МВД [Савюк, 2007. С. 385]. Графически организационную структуру российской милиции можно представить следующей схемой.

¹ Напряжение, возникающее между подразделениями МВД, названо «мерцающим», чтобы подчеркнуть ситуативный характер внутриведомственных конфликтов, которые то вспыхивают, то затихают в зависимости от разнообразных внутри- и внеинституциональных факторов.

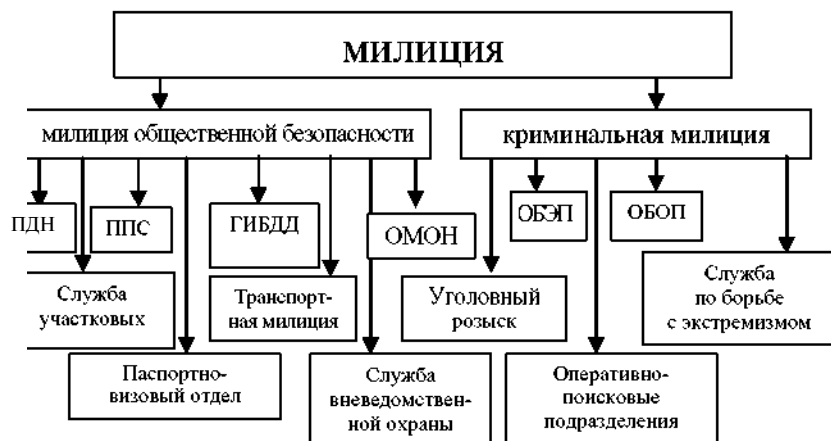


Схема 1. Организационная структура МВД РФ

В профессиональном сообществе российских милиционеров были отмечены внутриинституциональные противоречия. В частности, сотрудники криминальной милиции нередко демонстрировали высокомерное отношение к своим коллегам из милиции общественной безопасности. Работа в уголовном розыске, в подразделениях по борьбе с организованной преступностью (недавно упраздненных), в отделах по борьбе с экономическими преступлениями (ОБЭП) оценивалась информантами как престижная («азартная», «настоящая мужская», «интеллектуальная»), требующая особого «нюха», аналитических и волевых способностей. Сотрудники криминальной милиции, как правило, придерживаются представления, что оперативники - это «белая кость» МВД, без них милиция существовать не может, ведь именно они находятся на «переднем крае борьбы с преступностью». В то же время патрульно-постовая служба (ППС), служба участковых или ГИБДД оценивалась многими информантами из КМ как «тупая», «физически тяжелая» и «не имеющая карьерных перспектив». Среди оперативников КМ распространено убеждение, что в МОБ идут служить «гонимки, которым больше некуда податься», или «сапоги после армии, где уже привыкли жить по распорядку, ну и на гражданке хотят», или «лимитчики... они хотят как-то закрепиться в большом городе». Некоторые офицеры КМ говорили о том, что плохо профессионально подготов-

ленные бойцы ППС, морально разложившиеся сотрудники транспортной милиции, юридически безграмотные участковые являются причиной низкого социального престижа всей профессиональной группы сотрудников МВД: «По ним судят обо всех». В интервью офицеры из подразделений КМ использовали для коллег из МОБ особые уничижительные неологизмы вроде «пэсы» (бойцы ППС - патрульно-постовой службы) или «цветные» (в отличие от оперов и аналитиков из КМ сотрудники МОБ обязаны носить форму, отсюда наименование - «цветные»).

Милиционеры из подразделений МОБ отвечают коллегам из КМ взаимным презрением. Претензии обычно высказываются по поводу «блатных», «теплых» мест, которые занимают сотрудники уголовного розыска, ОБЭПа, ОБОПа, отделах «Э»:

Работа настоящая у нас на земле. Мы основное тащим: и блатняк, и хулиганку, и кражи, и наркоманов, и все. А обэповцы отчеты пишут, и деньги с коммерсантами делят (33 года, лейтенант, СПб).

У работающих на улицах рядовых милиционеров вырабатывается предубеждение против «белых воротничков» из КМ, которые избегают «черной, мелкой, грязной работы». Сотрудниками МОБ коллегам из КМ (часто не без зависти) вменяются карьеристские устремления и участие в мафиозно-коррупционных схемах:

Там нагретые места... Свою «лапу» надо иметь, в смысле родственников, приятелей, земляков, потому что деньги у них крутятся нешуточные. И попасть в обойму совсем не просто, сами понимаете... Нет есть, которые сами дослуживаются, выбираются, но это надо, извините, ж**у рвать (20 лет, сержант, Ставрополь).

Важно отметить, что конфликтогенный потенциал и внутренние противоречия между различными подразделениями проблематизируются лишь частью профессионального сообщества. Многие информанты, наоборот, подчеркивали в интервью общность профессиональной судьбы («все мы в одной лодке»), схожесть этических стимулов («жажда справедливости», «охотничий инстинкт», «потребность служить высшей цели»), близость личного опыта («милиционером стать сложно, но перестать быть милиционером - еще сложнее», или: «после года работы - никаких иллюзий, но уйти часто сложно - затягивает»). Попробуем разобраться, из чего и как складывается эта профессиональная «общность судьбы», что значит сегодня быть милиционером?

Представленный далее анализ касается сотрудников только двух милицейских подразделений - ППС и службы участковых инспекторов, входящих в структуру МОБ. Они составляют самые массовые кадровые подразделения российской милиции. Их сотрудники носят форму, они (а также «гаишники») чаще всего коммуницируют с населением, а значит, именно по их работе граждане судят о милиции в целом.

Анализ фокусируется на трех взаимосвязанных сюжетах. Во-первых, будет кратко обозначено современное социальное, экономическое и политическое положение рядовых участковых и сотрудников ППС, перечислив и связав основные характеристики, отличающие их профессиональную деятельность и повседневную жизнь. Во-вторых, я постараюсь реконструировать внутреннюю логику, определяющую повседневную работу участковых и патрульно-постовых на организационном и экономическом уровнях. В-третьих, остановлюсь на институциональных изменениях, которые произошли за последние 20 лет в статусном положении профессиональной группы милиционеров в структуре российского общества.

«Собачья служба»: современные условия работы рядовых милиционеров

Участковый происходит не от слова «участие», как нас убеждала социальная реклама, заполнившая уличные билборды крупных городов в 2008 году, а от слова «участок» - подведомственная территория (или «земля», как ее называют сами милиционеры). Средний размер участка в городе рассчитывается из расчета: один участковый на 5-7 тыс. жителей. Если суммировать российские законы, уставы и доступные приказы МВД, регулирующие профессиональные обязанности участковых, получится, что основными их обязанностями являются: профилактика правонарушений и преступлений на вверенном участке, реагирование на жалобы граждан, контроль за освободившимися из мест лишения свободы, надзор за содержанием охотничьего оружия, за соблюдением правил уличной торговли, прописки, временного проживания.

Работа служащих ППС, как и участковых инспекторов завязана на местность. Патрульно-постовые экипажи на УАЗах или пешим порядком курсируют по заданному маршруту, оперативно реагируя на тревожные вызовы диспетчерской службы «02». Согласно «Уставу патрульно-постовой службы» основными задачами строевых подразделений ППС являются: поддержание правопорядка на улицах, объектах транспорта и других общественных местах, а также во

время проведения массовых мероприятий, обеспечение личной безопасности граждан и их имущества, выявление и задержание лиц, подозреваемых в совершении преступлений или правонарушений, на постах и маршрутах патрулирования [Устав патрульно-постовой... 2009. С. 7-9]. Патрулируя территорию, милиционеры ППС должны обращать внимание на девиантное поведение граждан, предупреждать возможные правонарушения и преступления, содействовать другим подразделениям милиции.

Работа участковых и патрульно-постовых милиционеров объединена четырьмя общими правилами: 1) их деятельность связана с рутинными функциями по обеспечению общественной безопасности на вверенной им территории; 2) они обязаны носить форму и реагировать на обращения граждан; 3) они заняты в основном профилактикой правонарушений, но обладают правом применения физической силы и спецсредств вплоть до огнестрельного оружия; 4) как участковые, так и служащие ППС находятся в самом низу сложной внутриведомственной иерархии МВД.

Работающие «на земле» милиционеры часто описывали структуру МВД как перевернутую пирамиду: вся основная работа «внизу», но «наверх» рвутся все новые и новые претенденты на «теплые места». В результате, управленческий аппарат министерства постоянно растет, а «на земле работать некому». Этим же обычно объясняется постоянный рост требуемой руководством отчетности: «Они залезли на аппаратные высоты и, демонстрируя свою полезность, придумывают все новые и новые формы отчетности» (43 года, капитан, СПб). Многие участковые в интервью указывали, что за последние три-пять лет количество требуемых от них документов возросло настолько, что «писанина занимает 80-90% времени». Нужно отметить, что усиление прессинга бумажной работы отмечают не только в милиции. Опыт полевой работы в исследовательских проектах, связанных с институтами образования и социальной защиты, напоминает автору, что на нарастающий «бумажный вал» жаловались учителя, соцработники, сотрудники районных администраций. То есть эта специфика труда типична для низового уровня бюрократии, причем не только в России. Например, М. Липски, исследуя работу полицейских, называл их «бюрократией уличного уровня» [Lipsky, 1980].

Собранные на протяжении 2004-2008 годов эмпирические данные позволяют выделить четыре наиболее важных социально-экономических, организационных и политических условий в работе МВД РФ, которые сегодня определяют условия жизни и труда рядовых сотрудников этого ведомства. Прежде всего, во всех интервью

милиционеры практически единодушно говорят о низком уровне оплаты труда. На конец 2008 года средняя заработная плата рядовых участковых и бойцов ППС в Петербурге составляла 10-11 тысяч рублей в месяц. У офицеров среднего командного звена (младший лейтенант – капитан) чуть побольше – 14-16 тысяч.

Существующий уровень зарплат рассматривается сотрудниками МОБ как неудовлетворительный, особенно на фоне зарплат в рыночном секторе экономики:

Первый вопрос всегда - это оплата. Я работаю по 12-14 часов в сутки. Я рискую здоровьем. Я хочу, чтобы мне компенсировали это (25 лет, старший сержант, СПб).

Во многих интервью милиционеры говорили, что заработка, если его экономить, хватает на одного человека, но если появляется семья, ребенок, то денег не хватает даже на базовые потребности:

Вы знаете, что у милиционеров самые непрочные браки. Семьи распадаются. Жены не хотят терпеть постоянное отсутствие мужей на работе, да к тому же никак материально не обеспеченное (35 лет, сержант, СПб).

Руководители районных отделов милиции (ОМ) всеми силами пытаются сохранить кадровый состав. Обещают повышение, зывают к патриотизму, но не могут гарантировать рост зарплат. Один начальник ОМ в Новгороде Великом рассказывал:

Я их (сотрудников отдела – Б.Г.) правдами и неправдами упрасиваю остаться. /.../ Они говорят, дайте нам денег, вот мне нужны деньги, нам тут за углом предложили 17000 за... работу, ну, как простому компьютерщику. Как их удержать? (45 лет, майор).

Слабая социальная защищенность – еще одна характерная особенность службы в милиции. Монетизация льгот в 2005 году лишила сотрудников МВД увесистого социального пакета, а произведенные материальные компенсации не покрыли утраченные льготы. По мнению милиционеров, государственная политика в этом вопросе сводится к минимизации затрат. Поскольку по закону «О милиции» ее сотрудникам запрещается заниматься любыми видами дополнительной профессиональной деятельности (кроме научной и преподавательской), а также работать по совместительству в других организациях [О милиции, 2008. С. 34], большинство рядовых милиционеров лишены возможностей легальных дополнительных заработков.

Отдельно нужно отметить, что помимо социальной незащищенности многие милиционеры в интервью сетовали на правовую свою незащищенность. Действующие процессуальные нормы, регулирующие работу «стражей порядка», оцениваются ими как запутанные и плохо ограждающие их «при исполнении»: выполнить все требуемые процедуры часто практически невозможно, а пренебрежение ими грозит разного рода ответственностью (от дисциплинарной и административной до уголовной). Изменчивость и несовершенство законодательной базы считаются информантами из ППС и службы участковых очень важной структурной характеристикой, существенно осложняющей работу для простых, часто юридически плохо подготовленных «стражей порядка». Перманентные законодательные инновации плохо усваиваются рядовыми участковыми и патрульно-постовыми, следствием чего становятся многочисленные нарушения, особенно в области процессуальных норм. Оправдывают себя милиционеры благими намерениями:

Если чуть-чуть и нарушаем закон, то только ради торжества того же Закона (32 года, старший сержант, СПб).

Важной структурной характеристикой, определяющей работу милиционера, является обилие профессиональных рисков, значительные эмоциональные и физические нагрузки. Эти особенности отличают работу полиции в любой стране [Coffey, Eldefonso & Naringer, 1982; Crank, 1994]. Но в современной России они еще усугубляются плохой материальной базой и кадровым дефицитом. Кроме того, за 20 постперестроечных лет в стране выросло новое поколение, для которого человек в милицейской форме уже не «Глеб Жеглов и Володя Шарапов», и тем более не «дядя Степа», а скорее – «мент», «оборотень в погонах» (понятно, что подобная смена образа не добавляет безопасности в работе для сотрудников милиции).

Инфраструктура, которой располагает современная МОБ, устаревшая и физически изношенная. Многие участковые (особенно в провинциальных городах, вроде Новгорода) все еще пользуются печатными машинками для составления протоколов, а большинство экипажей ППС по-прежнему ездят на старых УАЗах, на которых преследование «иномарки» или даже просто оперативное прибытие на вызов – технически трудные задачи. Не хватает всего, даже банальных канцелярских принадлежностей. По наблюдениям наших казанских коллег, самой распространенной формой взятки в районных ОМ в 2007 году была пачка бумаги формата А-4. За нее делали справки без очереди, помогали правильно составить заявление.

Тяжелые условия труда, слабая социальная защищенность и неадекватно маленькая зарплата не способствуют росту популярности профессии. Низкий престиж милицейской службы порождает перманентный дефицит на «нижних», наиболее массовых «этажах» кадровой структуры МВД. Многие уходят из милиции, проработав меньше года: «*Это служба на износ*», – говорили мои информанты, – «*Кто по собственной воле захочет вкалывать без каких-то очевидных перспектив?*». По свидетельству некоторых опрошенных экспертов, штат петербургской ППС укомплектован менее чем на 50%, а служба участковых нуждается в 30% пополнении. По оценкам специалистов, существовавшая в советские времена «*отработанная система подготовки, проверки кадров и их обучения*» перестала существовать, что приводит к тому, что в милицию сейчас «*набирают, а не отбирают*» (52 года, полковник, СПб).

Другой значимой особенностью милицейской службы можно считать отрицательный образ милиции в СМИ и в глазах граждан. Многие «стражи порядка» считают, что российские СМИ сегодня «грешат использованием не точной, а зачастую и намеренно искаженной информации о деятельности милиции» [Черкасов, 2006. С. 88]. Очевидно, что журналистские «*детективы об оборотнях в погонах*» подрывают любую практическую возможность формирования среди рядовых сотрудников милиции позитивно окрашенной профессиональной идентичности. Данные внутриведомственных опросов [например, Невирко, Шинкевич и Горбач, 2006. С. 84] показывают, что каждый четвертый милиционер уверен в необъективности освещения СМИ деятельности МВД.

Большинство информантов-милиционеров, принявших участие в исследованиях ЦНСИ, склонны были винить массмедиа в росте общественного недоверия к милиции. На фатальное углубление такого недоверия указывают результаты массовых опросов, регулярно проводимых крупнейшими социологическими центрами. Например, по данным ФОМА в ноябре 2009 года значительная часть наших сограждан (23%) испытывали беспокойство и тревогу, когда к ним обращались сотрудники милиции, более половины опрошенных (53%) полагали, что улучшение работы милиции относится к числу наиболее важных задач [Климов, 2009]. Проведенный в январе 2010 года опрос Левада-центра, продемонстрировал близкие к прошлогодним результаты:

В России наблюдается устойчивое недоверие населения к правоохранительным органам. Особенно низко респонденты оценивают деятельность милиции. Страх перед произволом милиционеров лишь незначительно уступает страху перед тер-

рористами, нападением хулиганов и преступников... Высокий уровень недоверия россиян объясняется не столько собственным негативным опытом общения с правоохранительными структурами, сколько общей установкой, убежденностью в их недобросовестной работе». 67% россиян не доверяют милиции, 81% считают проблему милицейского произвола весьма серьезной, 63% опасаются стать жертвой милицейского произвола [Россияне не доверяют... 2010].

Накапливание подобных негативных оценок о профессиональной группе милиционеров в общественном мнении приводит, с одной стороны, к падению престижа милицейской службы, с другой – к отчуждению профессиональной группы милиционеров от общества, а в итоге – к социальной и профессиональной маргинализации широких масс рядовых сотрудников милиции. Фактически профессиональная группа наделяется особой «стигмой». Вводя в социологический словарь понятие «стигма», И. Гофман с его помощью описывал

очевидные социальные признаки, при наличии которых люди исключаются из числа нормальных. Примерами явной стигмы может быть заметная инвалидность или занятие проституцией. Что может быть стигмой - зависит от конкретного общества, но стигма везде связана с дискриминацией человека или стигматизированной группы». Стигма, по Гофману, – это «особый тип отношений между качеством и стереотипом» [Гофман, 2001].

Собранные на протяжении 2004-2008 годов разнообразные эмпирические данные (интервью, дневники включенного наблюдения, материалы фокус-групп), содержат многочисленные примеры социальной стигматизации российским обществом людей в милицейской форме. В частности, стереотипы в отношении «качества» российской милиции отражены в транскриптах фокус-групп с жителями Петербурга, Новгорода и Ставрополя. Участники этих дискуссий называли милиционеров «*лузерами*», «*бездельниками*», «*хамами*», «*оборотнями*» и, конечно, «*ментами*». Сами милиционеры нередко делились в интервью болезненными переживаниями от нарастающей стигматизации своей профессии: «*Конечно, отношение, которое есть сейчас к милиции, оно неприятно. Я даже в форме старуюсь домой не ездить... Были случаи, когда едешь и за спиной слышишь: «мент поганый». – Противно!»* (25 лет, рядовой, СПб). «*У нас собачья служба*», – говорят простые милиционеры. – «*Зарплата*

смешная, льгот никаких, население не сотрудничает, а начальство требует показатели».

2009 год во многом стал критическим для МВД РФ. После стрельбы, устроенной майором Евсюковым в московском супермаркете (весна), скандального интернет-обращения к премьер-министру майора Дымовского (осень) и широкого обсуждения в СМИ критического положения органов внутренних дел, в ситуацию вмешался глава исполнительной власти страны. 24 декабря 2009 года президент Дмитрий Медведев подписал и обнародовал указ №927 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел РФ», в котором потребовал проведения масштабной реформы в милиции в кратчайшие сроки. На октябрь 2010 года одной из самых дискутируемых в российском публичном пространстве тем, очевидно, были проект реформы МВД и новый закон «О полиции»¹. Эта реформа милиции настоятельно требует научно обоснованного понимания тех социальных, экономических, управленческих координат, определяющих современное положение человека в милицеских погонах.

«Дали пистолет, а там вертись, как хочешь», или внутренняя логика милицеской службы

Для понимания внутренней логики милицеской службы обратимся к концептуальному аппарату, разработанному в русле новой институциональной теории (Р. Коуз, М. Граннветтер, О. Вильямсен, Г. Демсец Д. Норт и др.). В рамках неинституционализма социальный институт понимается весьма широко. Институтом могут быть частная фирма, государственное учреждение, конституция, религиозный обряд, этикет и т.д. Однако все институты имеют общую конструкцию, связывая в себе три основных элемента: формальные правила (конституции, законы, судебные прецеденты, административные акты), неформальные правила (традиции, обычаи, социальные условности и стереотипы), а также механизмы принуждения, обеспечивающие соблюдение этих правил (суды, полиция, общественное порицание). Институты складываются исторически в процессе конкуренции формальных и неформальных правил, которая обычно

¹ Согласно данным, опубликованным Российским агентством правовой и судебной информации (РАПСИ), около 20 тыс. человек уже приняли участие в обсуждении проекта закона «О полиции», размещенном в интернете. (См.: Проект закона «О полиции» получил более 20 тысяч откликов в интернете// РАПСИ. – 2010. 25 авг. Режим доступа на 20.10.2010: http://www.infosud.ru/legislation_news/20100825/250599771.html).

происходит по общему сценарию: течение времени постепенно смещает «неформальные правила» в зону «формальных». Как только «неформальные правила» становятся эффективнее и распространеннее, чем «формальные», происходит (несмотря на санкции контролирующих институтов) формализация (письменная фиксация норм, введение санкций за их нарушение и т.д.) новых правил [Норт, 1997. С. 67-68]. Однако новые, более эффективные «правила игры» могут оказаться незадействованными, если их введение требует значительных усилий, если транзакционные издержки по изменению существующих «правил игры» для большинства агентов социального взаимодействия слишком велики. Тогда институциональная траектория остается неизменной. Устойчивые, глубоко «укорененные» в историческом опыте институты [Граннветтер, 2002. С. 44] способны длительное время выдерживать нарастающее давление новых «правил игры», слабо реагируя на внешние попытки модернизации и реформирования. Милиция в России является примером такого глубоко и прочно «укоренившегося» института.

Одним из основных результатов наблюдений за повседневной службой «стражей порядка» можно сформулировать так: практики работы современной российской милиции институционально укоренены в советском прошлом. МВД – один из тех институтов, который, несмотря на множественные попытки реформ, так и не поменял организационную и методологическую базу, структуру и систему. За последние двадцать лет либерально-демократических реформ в стране сменилось девять министров внутренних дел. Каждый из них приходил на свое место с заявлением о том, что он проведет реформу. Очередную попытку сдвинуть с «укорененных» позиций эту гигантскую бюрократизированную «машину», с годовым бюджетом в 4,12 млрд. и 1,4 млн. сотрудников мы наблюдаем и сейчас (октябрь 2010 года – момент подготовки статьи). И средства на это планируется потратить тоже не малые, назывались цифры от 200 до 327 млрд. рублей [Реформа МВД обойдется..., 2010]. Но, чтобы что-то реформировать, нужно сначала просто понять, как это функционирует. Попробуем разобраться, как работают и на какие правила ориентируются рядовые милиционеры из батальонов ППС и участковые. Рассмотрим из их перспективы внутреннюю логику работы их ведомства.

Характерная для института внутренняя логика определяет механизмы работы института и складывается как из формальных, так и неформальных правил и норм. Формальные закреплены различными законодательными документами, должностными инструкциями, неформальные складываются из устойчивых практик и

внутренних правил, часто не вербализируемых, по которым этот институт живет – исторически сформировавшимся и трансформирующимся в процессе его развития. Какие организационные характеристики отличают современную милицию? Прежде всего нужно отметить, что для рядового милиционера приказ его начальника значительно важнее законодательной нормы. Что отмечают многие эксперты, привлеченные к исследованию:

Если полученный приказ не соответствует нормам, закрепленным в том или ином кодексе, рядовой сотрудник ориентируется на приказ. Это, как правило. Его дело – исполнять, а ответственность там коллективная (52 года, эксперт правозащитной организации «Гражданский контроль», подполковник милиции в отставке, СПб).

Или:

Обычно они (низовой состав МОБ – Б.Г.) просто не обращают внимание на противоречие приказов и законов. Банально не хватает юридических знаний, или считают, что начальству видней. В крайнем случае просят письменное распоряжение, а потом – вперед – исполнять» (45 лет, бывший сотрудник милиции, а теперь - журналист, СПб).

Это происходит потому, что для рядового милиционера его оклад, возможности продвижения по службе и условия работы, то есть очень многое, зависит от непосредственного начальника, так сложилось исторически. Такая система была и при советской власти, и, как показывают полевые данные, она дожила до наших дней.

Второе из того, что современная милиция унаследовала из советского прошлого и что серьезнейшим образом влияет на всю систему ее работы, – это плановая, «палочная», как сами милиционеры ее называют, система отчетности. Как и в любой бюрократической системе, в милиции качество работы подразделений и отдельных сотрудников оценивается на основании отчетов, служебных записок и статистики. Но первоочередное внимание уделяется именно статистике, где математическая форма данных усиливает иллюзию их научной объективности. Эта склонность к регулярным, форматизированным, лаконичным отчетам, написанным преимущественно языком чисел, отличает любое бюрократически организованное учреждение [Peters, 1990; Skolnick, Fyfe, 1993]. Но специфика российской милиции в том, что она наследует опыт советской бюрократической системы, для которой планирование будущего (следующей пятилетки, роста благосостояния трудящихся, снижения преступно-

сти и т.п.) обычно было важнее анализа опыта прошлого (чем отличаются бюрократии демократических стран, существующие в условиях общественного контроля). Поэтому «палочная» система ориентирована на рост плановых показателей, оторванных от реальной ситуации¹. Суть ее в том, что каждому подразделению на определенную часть работы дается определенный спущенный сверху плановый показатель, который заключается в количестве задержаний, оформленных протоколов, законченных или возбужденных уголовных дел и т.п. В 2008 году (полевой этап представленного исследования) для оценки деятельности районного отделения милиции использовалось 72 различных «показателя». Если эти показатели ниже, чем за аналогичный период прошлого года, то рядовой сотрудник лишается премии, а его начальнику приходится оправдываться перед вышестоящими за плохую статистику.

В своей основе «палочная» система не учитывает качественного измерения работы милиционеров, она ориентируется только на количественные показатели, которые фальсифицируются сотрудниками, чтобы продемонстрировать успешность и эффективность своей работы. То есть бумажная работа – одна из основных забот рядового милиционера. Среди сотрудников гуляют шутки вроде: «Убей участкового – спасешь рошу». Своевременно и формально грамотно оформленная отчетность становится для многих милиционеров важнее практической работы по обеспечению правопорядка. Отсюда следует и уровень обеспечения тех услуг по безопасности, который мы имеем. Реальное положение внутренних дел волнует ответственное за них Министерство достаточно опосредованно. Главное, чтобы показатели были соответствующие (раскрываемость хорошая, уровень тяжких преступлений последовательно снижался, количество преступлений, раскрытых «по горячим следам» росло) и все выглядело формально стройно. При этом, наблюдения за работой милиционеров демонстрирует, что 60-70% работы участкового не может быть зафиксировано в существующей системе учета и теми показателями, которые ей используются. Ведь участковая служба, прежде всего, связана с профилактикой правонарушений, а профилактику и предупреждение преступлений посчитать достаточно сложно. Доходило до комичных случаев, когда на благополучных участках у со-

¹ Неизбежным следствием игнорирования реального положения дел в области охраны законности правопорядка становится рост преступности. По оценкам криминологов, в России совершается 12-15 млн. преступлений ежегодно. Однако официально регистрируется 2,5-3 млн., то есть 15-20% от фактически совершаемого количества преступлений [Коленикова, 2006. С. 71].

трудников требовали раскрытия преступлений, в то время как они резонно возражали: *«Не могу же я их придумать, создать эти преступления! Если у меня все в порядке, откуда их взять?»* (28 лет, младший лейтенант, Казань).

«Палочная» система в Петербурге официально не признается на уровне ГУВД, но по свидетельствам милиционеров, работающих «на земле», она остается основным инструментом ведомственной бюрократии. В Казани плановая система отчетности, наоборот, «выносится на щит», причем показатели публикуются в местной милициской прессе. Важно подчеркнуть, что открыто или латентно, «палочная» система оценки эффективности используется практически везде. О необходимости «работать на показатели» упоминали в интервью милиционеры Ставрополя, о вынужденных подтасовках отчетности, дабы продемонстрировать рост эффективности работы ОМ по сравнению аналогичным периодом прошлого года, рассказывали нам в линейных отделах Новгорода. А анализ публикаций СМИ за 2006-2009 годы демонстрирует ее использование в других регионах страны.

Надо сказать, что не только милиция, конечно, существует в рамках «палочной» системы отчетности. Исследования Э. Панеях демонстрируют ее наличие, например, в налоговой службе [Панеях, 2008]. Социологи саратовского Центра социальной политики и гендерных исследований обнаружили подобие «палочной» системы в социальных службах [Оценка эффективности... 2007]. Новое исследование, связанное с градостроительной политикой [Гладарев, 2010], свидетельствует, что определенные показатели также есть у руководителей субъектов федерации, и что назначаемый губернатор должен регулярно отчитываться по ним. Вобщем, эта советская по происхождению система, пронизывает многие современные государственные институты в России. В милиции «палочный» принцип оценки эффективности работы приводит к тяжелым социальным последствиям. В частности, ориентация на плановые показатели при обеспечении общественной безопасности приводит к тому, что все больше сотрудников заняты фабрикацией требуемых «палок» и все меньше милиционеров собственно охраняющих нашу безопасность. «Стражи порядка» используют множество далеко не всегда законных методов, чтобы демонстрировать хорошую отчетность («свои свидетели», угрожающее поведение, «свои понятия», фальсификация протоколов, просто насилие). Близкое «к земле» милициское «начальство» смотрит на подобного рода методы работы подчиненных сквозь пальцы, потому что само зависит от ее результатов — от хороших показателей.

Другая особенность внутренней логики функционирования МВД — это клановый принцип карьерной мобильности. Дело майора Евсюкова продемонстрировало, что многие должности в МВД занимаются не согласно усилиям, талантам и способностям кандидатов, а благодаря его семейным, земляческим и другим связям¹. Этот клановый принцип особенно силен на тех должностях, где есть возможности для приобретения дополнительных видов капитала. На уровне рядового и сержантского состава он не так различим, зато на низовых должностях хорошо различим специфический стиль управления, который возникает в отделах милиции, формирующихся по клановому сценарию. Милиционеры рассказывали в интервью, что в таких территориальных отделах (Казани, Петербурга, Ставрополя) начальство руководит трудовым коллективом силовыми методами. И для достижения необходимых плановых результатов нередко использует административные (выговоры, лишение премий, дополнительная нагрузка) и психологические методы давления (угрожающий тон, нецензурную брань перемешанную воровским арго и т.п.). ОМ организованный по клановому принципу предполагает, что неформальные правила важнее и эффективнее формальных, закрепленных в законах и уставах.

Еще одна значимая характеристика работы в ОВД — это дефицит квалифицированных специалистов. Она не связана напрямую с советским опытом, потому что тогда кадровая ситуация была лучше. Те интервью, которые мы собирали в 2004 году в средних школах милиции, указывают, что в любой из них — будь то Ставрополь, Новгород или Петербург — преподаватели жалуются, что курсанты сегодня поступают со слабой профессиональной мотивацией, с низким общеобразовательным уровнем, плохо физически подготовленные — 60% через три года после службы уже не могут пройти медкомиссию. Это неизбежно сказывается на качестве их работы. Свежие, квалифицированные кадры в МОБ не поступают, или же проработав год, покидают правоохранительные органы. Остаются наименее подготовленные, то есть люди, у которых жизненные шансы настолько ограничены, что они не могут найти для себя другого выхо-

¹ Шокирующий общество случай с пьяным милиционером, стрелявшем по посетителям магазина, позволил журналистам и экспертам публично вскрыть некоторые особенности неформальных правил, действующих в милиции. Согласно материалам публикаций ряда СМИ, история профессиональной карьеры майора Евсюкова связана с курским землячеством. См. например: Канев С. Майор-шатун // Новая газета. — 2009. 29 апр.; Матенная Е., Седаков П., Раскин А. Особенности менталитета // Русский Newsweek. — 2009. 12 мая.

да. Последние 10-15 лет в МВД действует принцип негативной кадровой селекции: постепенно из системы вымываются люди, которые способны работать эффективно, которые не склонны к коррумпированности, которые просто по-человечески порядочны. Это происходит потому, что внутренние институциональные правила не позволяют им находиться на определенных должностях долго.

За 20 постперестроечных лет была разрушена система наставничества, отстроенная в милиции в советское время. Система, когда опытный сотрудник брал шефство над молодым и учил его всем премудростям милицмейской службы: как работать с документами, как выстраивать отношения с обращающимися за помощью гражданами, с подозреваемыми, с начальством, коллегами из других подразделений. Сейчас сотрудник с трехлетним стажем уже считается опытным, тогда как специалисты по кадрам или отставники из советской милиции, с которыми тоже были интервью, говорили, что милиционер по-настоящему становится профессионалом только после семи – десяти лет работы.

Если говорить об экономическом, денежно-материальном измерении милицмейской службы, то нужно учитывать следующие три фактора. Во-первых, зарплату порядка 10-14 тысяч рублей в месяц. Во-вторых, ограничение возможностей легального приработка. В-третьих, восприятие многими милиционерами делегированной им власти как личного ресурса, что в условиях «сверкающего изобилия» постсоветского потребительского общества толкает «стражей порядка» на поиски дополнительных источников дохода [Коленникова, Косалс и Рывкина, 2004; Косалс, 2005; Гудков, Дубин, 2005]. Можно аналитически выделить три направления, в которых производятся такого рода поиски: 1) легальные заработки (например, дополнительные смены в ППС, или работа участкового одновременно на двух участках, или банальный частный «извоз» в свободное, а иногда и рабочее время); 2) полулегальные (например, совместительство в качестве охранника в коммерческих фирмах, взаимовыгодное сотрудничество с коммерсантами на подведомственной территории); 3) нелегальные (откровенно криминальные – «крышевание» проституток, наркоторговцев «на земле», угон автомобилей, рэкет).

Если попытаться обозначить основной вектор внутриинституциональной логики, на который во все возрастающей степени ориентируются рядовые милиционеры, то его можно описать как приватизацию властных полномочий в целях личного обогащения [Beck & Robertson, 2005. P. 250-255]. Иными словами, «стражи порядка» используют делегированное их профессиональной группе право на

легитимное насилие для компенсации своего ущербного материального и статусного положения:

Пепеэсник конвертирует свою власть проверять у людей документы в поборы с мигрантов, или пьяных. Участковый, контролирующий на своей «земле» уличную торговлю, собирает с коммерсантов, гаишник – с водителей (45 лет, журналист, бывший сотрудник милиции, СПб).

Яркой иллюстрацией этой логики может служить расхожий анекдот про молодого сотрудника, который приходит в органы и три месяца не является за зарплатой. Когда его ловит начальник и спрашивает, почему тот не приходит за деньгами, молодой милиционер удивляется: «А что, здесь еще и деньги платят?! Я-то думал, что дали пистолет, а там вертись, как хочешь!» «Корочки», полномочия, форма, оружие создают возможности для своего рода «узаконенной», систематической конвертации власти в дензнаки.

Анализ формальных правил, выраженных в законах, подзаконных актах, должностных инструкциях и приказах, позволяет выделить три группы полномочий, делегированных милиции: 1) репрессивно-надзорные; 2) социально-сервисные и 3) бюрократически-лицензионные. Любопытно, что даже на формальном уровне законодательных норм очевидно явное превосходство репрессивно-надзорных и административно-бюрократических полномочий милиции над социально-сервисными функциями. Это тоже можно рассматривать, в какой-то мере, как наследие советского опыта, когда даже органы охраны правопорядка официально назывались карательными.

Согласно российскому законодательству, милиция – это орган исполнительной власти, который, с одной стороны, должен охранять институт государственной власти, с другой стороны – защищать от преступных посягательств и обеспечивать безопасность граждан [О милиции, 2008. С. 3-4]. То есть у милиции есть два основных объекта, условно, «заботы». Но анализируя отношения института милиции и двух реципиентов ее охранных услуг – государства и граждан – мы видим серьезную асимметрию.

Государство через определенные институты (суды, прокуратуру, ФСБ, профильные комитеты Госдумы, местные администрации и др.) до некоторой степени контролирует деятельность милиции (и криминальной, и общественной безопасности). Однако этот контроль не имеет организованного характера институционального надзора, а, скорее, реализуется отдельными агентствами по локальным сетевым принципам личных договоренностей. Сотрудники мили-

ции, со своей стороны, сильно ограничены в возможностях возбуждать уголовные дела против крупных государственных деятелей, депутатов, высшего эшелона политической власти. Как выразился один из наших информантов:

Нам платят за лояльность возможностью воровать. Это классический пример бюрократической ренты: использование государственного предприятия для извлечения доходов, идущих в карманы. Нам позволяют зарабатывать до тех пор, пока мы выполняем все условия. Но если где-то что-то лишнее скажем, сразу сожрут (28 лет, старший лейтенант, Новгород).

При взаимодействии с населением асимметрия обратная. Здесь сотрудники милиции, используя репрессивно-надзорные и бюрократически-лицензионные полномочия, активно надзирают, лицензируют и разным образом контролируют, не без выгоды для себя, гражданское население. Тогда как само гражданское население, даже и СМИ, и НГО, очень ограничено в возможностях контроля над действиями милиции.

От «стража социалистической законности» к «бизнес-менту»: трансформация профессиональной группы

Описывая дрейф профессиональной группы милиционеров, нужно отметить следующие ключевые моменты, во многом определившие положение рядовых сотрудников милиции в современном российском обществе.

Исторически с советских времен НКВД-МГБ-МВД выполняло не только задачи по защите граждан и их прав (правоохранительные функции), но также выступало в качестве «карающего меча», исполняя политическую волю советского руководства вне зависимости от соответствия «воли» нормам действующего законодательства (карательные функции). Этот карательный шлейф остался в исторической памяти и сознании многих наших соотечественников, что отражается на их восприятии милиционеров как профессиональной группы.

В позднесоветское время носить милицейские погоны не считалась особенно престижно, однако, в начале 1980-х сотрудник получал от государства серьезные материальные и социальные компенсации. Зарплата только поступившего на службу младшего лейтенанта составляла 200 рублей, у молодого инженера, для сравнения, она не превышала 100-120 рублей. Кроме того, сотрудники милиции

обеспечивались специальными льготами, например: половина оплаты жилья и телефона, бесплатный проезд в общественном транспорте, санаторно-курортное лечение. Как и армейская, милицейская карьера была лифтом социальной мобильности для многих советских граждан. В большие города молодых милиционеров привлекали также и общежитиями, и перспективами получения ведомственных квартир (например, участковым полагались квартиры на их участках).

В советской милиции была строгая корпоративная культура с жестким контролем над членством (например, из МВД СССР нельзя было уволиться просто по собственному желанию, а только либо по выходу на пенсию (через 25 лет службы), либо по болезни, либо по статье). Милиционеры как профессиональная группа обладали собственным корпоративным «духом» и профессиональной этикой, которая, хотя и отличалась от писанных формальных правил, но обладала мощным морально-мотивационным зарядом [Shelley, 1996].

В условиях либерализации экономики произошло крушение традиционной статусной иерархии профессий. Деньги обрели реальную покупательную силу, стали определять положение человека в обществе [Романов, 1998]. Уже в период «рыночного шока» условия труда работников правоохранительных органов резко изменились, финансирование этой сферы снизилось по сравнению с доперестроечным уровнем, оплата труда работников резко упала. С крушением советской плановой экономики российское общество пережило масштабные изменения, в том числе и в социально-профессиональной структуре. Профессия участкового или служащего ППС стремительно теряла привлекательность в глазах населения. Зарплата рядового милиционера, как и других бюджетников, резко понизилась, зато возросли профессиональные риски, отличающие «этап первоначального накопления капитала» (начала 1990-х), при этом в результате «монетизации льгот» 2005 года милиционеры утратили большинство социальных гарантий, оставшихся у этой профессиональной группы с советских времен.

Каковы же основные социальные последствия постсоветского институционального дрейфа отечественной милиции? Как профессиональная группа милиционеров отреагировала на изменение социально-экономических условий? Отталкиваясь от эмпирических материалов, собранных в 2004-2008 годах в ходе исследования милиции общественной безопасности, перечислим наиболее очевидные последствия перемен. Во-первых, наметилась тенденция к утрате сотрудниками профессиональных навыков и мотиваций, что усугубляется падением социального престижа милицейской службы и раз-

рушением ведомственной системы «наставничества». Во-вторых, можно говорить о нарастающей самоизоляции профессиональной группы как от государственных институтов, так и от институтов гражданского общества, что сопровождается участвующим игнорированием милиционерами предписанных им функций по обеспечению общественной и государственной безопасности. В-третьих, среди рядовых сотрудников МОБ нами отмечена ориентация на задачи самообеспечения, в то время как служебные задачи приобретают для рядовых милиционеров все более факультативный характер. Что позволяет нам говорить о коммерциализации «правоохранительных услуг» и росте коррупции в системе МВД. Четвертым следствием институционального дрейфа, который переживает профессиональная группа «стражей порядка», можно считать распространение среди сотрудников правоохранительных органов «правового нигилизма», одновременно выражающемся в низком уровне юридической подготовки и в пренебрежительном отношении многих милиционеров к «букве закона». Профессиональный опыт научил их воспринимать законодательные нормы как гибкие и избирательно применяемые «властные рычаги». Принцип «верховенства права» (*rule of law*) так и не стал для российских милиционеров профессиональным принципом, оставаясь абстрактной декларацией, оторванной от практики их повседневной работы. Наконец, пятым следствием профессиональных трансформаций, испытываемых последние 20 лет российской милицией, становится нарастающая криминализация общества, неизбежная ввиду углубляющегося кризиса правоохранительных органов, которые просто не способны эффективно противостоять преступности.

Исследования, выполненные западными социологами [Skolnick, Fufe, 1993], показывают, что сама легитимность правоохранительных органов покоится на убеждении граждан, что сотрудники правоохранительных органов действуют в соответствии с законодательством. Другие исследования [Skogan, 1994; Walker et al., 1996] свидетельствуют о том, что низкое уважение и поддержка полиции гражданами часто являются следствием их восприятия действий полиции как несправедливых и противоправных. Ряд исследований [Crudderman et al., 1998; Skogan, Roth, 2004] показывали, что эффективность деятельности полиции обусловлена информацией, полученной от свидетелей преступления и потерпевших, что, в свою очередь, зависит от климата доверия, сформировавшегося между обществом и полицией. Российская милиция испытывает дефицит доверия со стороны граждан, что по указанным выше причинам приводит к

снижению эффективности ее работы, а значит – к росту преступности в нашем обществе.

Представленный в статье анализ условий и неформальных правил работы рядовых российских милиционеров позволяет в заключение сделать несколько наблюдений из перспективы социологии профессий [Романов, Ярская-Смирнова, 2009]. Повторяя уже сказанное, кажется важным еще раз подчеркнуть, что профессиональную группу милиционеров неверно рассматривать как гомогенное профессиональное сообщество с общими правилами, нормами, этическими кодексами и проч. Милицейские погоны носят люди, характер работы которых очень различен. А, значит, отличны и профессиональные нормы и способы, которым подтверждается профессиональная идентичность, отличаются и формальные/неформальные правила работы, и модели внутри институционального взаимодействия и т.д. В центре нашего внимания находились милиционеры, работающие в Службе участковых и ППС, – наиболее крупных по штату и наименее престижных подразделений МОБ. Сотрудники этих подразделений милиции обязаны носить форму. Они выстраивают свою профессиональную идентичность во многом вокруг «милицейского мундира», который маркирует их для сослуживцев и для гражданского населения. Форма используется милиционерами в качестве профессионального инструмента при работе с гражданами, она же служит объектом насмешек и стигматизирует ее носителя.

Другое наблюдение касается внутренней логики, определяющей «трудовые будни» участковых и бойцов ППС. Их повседневная работа имеет три основных измерения: организационное («палочная система»), экономическое (зарплата, премии, дополнительные легальные/нелегальные заработки) и профессиональное (карьера и репутация). Типичный российский участковый или сотрудник патрульно-постовой службы ориентируется в своей работе, прежде всего, на ее экономическую составляющую, в меньшей степени – на организационные требования (от «палок» зависят премии и надбавки), и – достаточно редко – на профессиональные критерии (сейчас трудно сделать успешную карьеру «с земли»).

Третья особенность службы в российских РОВД связана с постепенным изменением функционального содержания труда рядовых милиционеров. Характерные условия, в которых протекает их служба (бедность, утрата идеалов общественного служения, стигматизированность, бюрократическая подотчетность и проч.), постепенно переориентируют все большее число «стражей порядка» на задачи по самообеспечению. Причем делегированное им обществом и государством право на легитимное насилие милиционеры начинают ис-

пользовать в личных целях. Это приводит к сложным смещениям в организации взаимоотношений внутри отдельных подразделений и трудовых коллективов «стражей порядка», где начинают развиваться локальные профессиональные коды, отличающие один ОМ от другого. Правоохранительная система постепенно распадается на отдельные фрагменты, которые лишь на формальном уровне создают впечатление государственного института, а на практике давно уже действуют по своим, локальным «правилам игры».

Литература

Бурдые П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля // Поэтика и политика. Альманах Российско-французского центра социологии и философии ИС РАН. М.: Институт экспериментальной социологии. СПб.: Алетейя. 1999. С. 125-166.

Гладарев Б. Условия службы и социальное положение рядовых сотрудников милиции: социологический очерк к юбилею // Телескоп. №1. 2008. С. 12-24.

Гладарев Б., Цинман Ж. Милиционеры и гастарбайтеры: уличные практики перераспределения ресурсов // Социологический журнал. №1. 2010. С. 37-63.

Гладарев Б. Культура вместо политики: рождение петербургской общности из духа города // Пути России. Будущее как культура: прогнозы, репрезентации, сценарии: т. XVII. М.: Университетская книга, 2010. С. 111-124.

Гофман И. Стигма // Русский социологический форум. № 1-4. 2001. Режим доступа на 20.10.2010: http://ecsocman.edu.ru/data/425/175/1218goffman_final.doc.

Гранноветтер М. Экономическое действие и социальная структура: проблема укорененности // Экономическая социология. №3 (3). 2002. С. 44-58.

Грязнова О. Отношение жителей России к правоохранительным органам: обзор исследований последних лет // Вестник общественного мнения. № 2 (82). 2006. С. 32-46.

Гудков Л. Отношение к правовым институтам в России // Мониторинг общественного мнения. № 3 (47). 2000. С. 30-39.

Гудков Л., Дубин Б. Приватизация полиции // Индекс произвола правоохранительных органов. Оценка социологов и комментарии правозащитников. М.: Общественный вердикт, 2005. С. 11-33.

Егорышев С.В. Органы внутренних дел Башкортостана в оценках населения // Социологические исследования. № 8. 1997. С. 78-87.

Индекс произвола правоохранительных органов. Оценка социологов и комментарии правозащитников. М.: Общественный вердикт, 2005. — 96 с.

Каблова Н.А., Хабибарахиманов О.И., Чиков П.В. Коррупция в милиции Татарстана. Причины. Масштаб. Схемы. Казань: Правозащитный Центр Казани, 2003. — 55 с.

Климов И. 2009 — год милиции. С чего начинается общество? // Портал Liberty.ru / Свободный мир. Режим доступа на 20.10.2010: <http://www.liberty.ru/Themes/2009.-God-milicii.-S-cheho-nachinaetsya-obschestvo>.

Кожевников В.В. Проблемы профессионализма сотрудников внутренних дел // Социологические исследования. № 9. 1999. С. 55-59.

Коленникова О.А., Косалс Л.Я., Рывкина Р.В. Коммерциализация служебной деятельности работников милиции // Социологические исследования. № 3. 2004. С. 73-83.

Коленникова О.А. Трансформация правоохранительных органов в России: социально-политические последствия // Социологические исследования. № 2. 2006. С. 69-76.

Коралева М.В. К вопросу о правосознании сотрудников правоохранительных органов // Актуальная проблема правосознания в современной России. Сб. научных трудов НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при генеральной прокуратуре РФ. Ч.2. М.: Человек и Закон, 2005. С. 49-40.

Косалс Л.Я. Дисфункциональные рынки в условиях российской трансформации (на примере рынка милицеевских услуг). М.: ГУВШЭ, 2005. — 20 с.

Левада Ю. Преодоление или насаждение насилия в обществе? Введение // Индекс произвола правоохранительных органов. Оценка социологов и комментарии правозащитников. М.: Фонд Общественный вердикт, 2005. С. 5-8.

Мазаев Ю.Н. Как изменяется отношение населения к милиции? // Социологические исследования. №11. 1997. С. 68-73.

Мазаев Ю.Н. Роль СМИ в формировании общественного мнения о милиции // Социологические исследования. № 2. 2004. С. 106-114.

Милиция в комментариях и оценках экспертов // 15 лет российской милиции / Информационно-аналитический бюллетень фонда «Общественный вердикт», 2005, № 2 (3). — 22 с.

Милиция и этнические мигранты: практики взаимодействия / Под ред. В. Воронкова, Б. Гладарева, Л. Сагитовой. СПб.: Алетейя, 2011. В печ.

Нарушения прав человека российскими правоохранительными органами: причины и масштабы явления, практика и эффективные методы защиты прав пострадавших. Материалы конференции 27-28 января 2005 года. М.: Фонд Общественный вердикт, 2005. — 150 с.

Новикова А. Портреты рядовых милиционеров в современной правоохранительной системе // Неприкосновенный запас. № 4 (42). 2005. С. 86.

Новикова А., Шепелева О. Принципы и направления реформирования органов внутренних дел // Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола. М.: Демос, 2005. С. 82-95.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.

Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения / Под ред. П.В. Романова и Е.Р. Ярославской-Смирновой. М.: Московский общественный научный фонд; Центр социальной политики и гендерных исследований, 2007.

Проблемы дискриминации граждан по национальному признаку и деятельность правоохранительных органов в современной России: Материалы международного научно-практического семинара / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2006. - 195 с.

Панях Э. Правила игры для русского предпринимателя. М.: Колибри, 2008. - 239 с.

Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола. М.: Демос, 2005. - 415 с.

Реформа МВД обойдется государству в 327 миллиардов рублей// ИА Инфосибнет. 24.09.2010 // <http://info.sibnet.ru/?id=294544> // Обращение к ресурсу 20.10.2010.

Романов П. Трансформация профессионализма // Человеческие ресурсы, Саратов: Мовалжский межрегиональный учебный центр. № 3. 1998. С. 20-23.

Романов П., Ярославская-Смирнова Е. Мир профессий: пересмотр аналитических перспектив// Социологические исследования, № 8, 2009. С. 25-35.

Россияне не доверяют правоохранительным органам / Отчет Аналитического Центра Юрия Левады. - 2010. 24 февр. Режим доступа на 20.10.2010: http://www.polit.ru/research/2010/02/24/trust_police.html.

Рущенко И. Без статуса, или в «яме неопределенности». К проблеме незаконного насилия в органах милиции по данным украинских исследований// Неприкосновенный запас. № 4(42). 2005. С. 100-105.

Савюк Л.К. Правоохранительные органы (уч. пособие для вузов). М.: Норма, 2007. - 704 с.

Синельников Ю. Насилие к задержанным: реальность и перспективы борьбы // Законность. № 1. 2000. С. 10-13.

Халиуллина Л.И. Спрос на правонарушения и практика контроля за соблюдением правил дорожного движения // Экономическая социология. № 1, Т.6 (январь). 2005. С. 69-77.

Ходжаева Е. Под недремлющим оком. Трудовые мигранты и милиция в Казани // Неприкосновенный запас. № 3. 2010. С. 180-194.

Черкасов Р.В. СМИ и общественное мнение о милиции // Социологические исследования. № 4. 2006. С. 85-88.

Шепелева О. Произвол в работе милиции: типичные практики / Реформа правоохранительных органов: преодоление произвола. М.: Демос, 2005. С. 29-50.

Шепелева О. Правоохранительные органы – населению: чего граждане ждут и не могут получить от милиции // Неприкосновенный запас. № 42. 2005. С. 93-99.

Щедрина О.В. Возможности использования принципов мультикультурализма в практике поддержания правопорядка в полиэтничных городах. Диссертация. М. 2005. - 173 с.

Этнически избирательный подход в действиях милиции в московском метро. М.: Новая юстиция, 2006. - 80 с.

Beck A., Robertson A. Policing in Post-Soviet Russia // Ruling Russia: law, crime, and justice in a changing society/ Ed by W. A. Pridemore. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2005. P.247-260.

Coffey A., Eldefonso E., Harbinger W. Human Relations: Law Enforcement in a Changing Community. Englewood Cliffs, NY.: Prentice Hall, 1982. .

Crank J. Wathman and Community: Mith and Institutionalization in Policing // Law & Society Review, No 28. 1994. P. 325-351.

Cryderman B., O'Tool C. & Fleras A. Police, Race and Ethnicity. A Guide for Law Enforcement Officers. Toronto, 1998.

Lipsky M. Street-Level Bureaucracy. N Y.: Russel Sage, 1980.

Olson M. Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Paperman. P. Surveillance Underground // Ethnography, Sage Publications. №4(3). 2003. P. 397-419.

Peters G. The Politics of Bureaucracy. NY.: Routledge, 1990.

Shelley L. Policing Soviet Society. The evolution of state control. London, NY.: Routledge, 1996.

Skogan W.G. Contacts Between the Police and Public: Findings from the 1992 British Crime Survey. London: HMSO Books, 1994.

Skogan W. G. & Roth J. A. Introduction // Community Policing: Can It Work? / Ed. by W. Skogan. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning, 2004.

Skolnick J., Fyfe J. Above the Law: Police and the Excessive Use of Force. N-Y.: Free Press, 1993.

Tilly Ch. Coercion, Capital and European States. Cambridge: Blackwell, 1992.

Walker S., Spohn C. & DeLone M. The Color of Justice: Race, Ethnicity, and Crime in America. Belmont, Calif.: Wadsworth, 1996.

Законы, уставы, инструкции

«О милиции»: федеральный закон № 1026-1 от 18 апреля 1991 года. Текст с изменениями и дополнениями на 2008 год. М.: Эксмо, 2008.

Указ Президента РФ №927 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел РФ».

Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности РФ, утвержден приказом № 17 МВД РФ от 18 января 1993 года, с изменениями и дополнениями от 19 апреля 1997 года. Ростов-на-Дону: Феникс, 2009.

Этнически избирательный подход в действиях милиции в московском метро. М.: Новая юстиция, 2006. - 80 с.