

ка в «обезьяну цивилизации». А это уже проблема культурной политики и практики государственного управления сферой культуры.

Библиографический список

1. Маслоу А. Психология бытия. М., 1997.
2. Фомина З.В. Человеческая духовность: бытие и ценности. Саратов, 1997.
3. Дюмазедье Ж. На пути к цивилизации досуга. М., 2003.
4. Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс // Ортега-и-Гассет Х. Дегуманизация искусства и другие работы. М., 1991.
5. Кессиди Ф.Х. О парадоксе России // Вопросы философии. 2000. № 6.
6. Программа развития системы российского музыкального образования на период с 2015 по 2020 год (проект). URL: http://mkrf.ru/ministerstvo/departament/list.php?SECTION_ID=59536
7. Козловски П. Культура постмодерна. М., 1997.

Ya.V. Vedeneva
**Trends in the Transformation
of Law Enforcement Service
in the Context of the Russian
Federation Public Service Reform**

The current conditions of reforming the system of law enforcement authorities are considered. The author analyzes the legal basis for the organization of law enforcement service and reveals the contradictions of rhetoric and practice of the transformation of one of the key agencies in the system of law enforcement institutions.

Key words and word-combinations: reform of the Interior Ministry, police, modernization, public service.

Рассматриваются условия реформирования системы органов охраны правопорядка. Анализируются законодательные основы, регулирующие вопросы организации правоохранительной службы? позволяющие выявить противоречия риторики и практики процесса трансформации одного из ключевых ведомств.

Ключевые слова и словосочетания: реформа МВД, полиция, модернизация, государственная служба.

УДК 342.56
ББК 67.7

Я.В. Веденева

ТЕНДЕНЦИИ ТРАНСФОРМАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Устойчивое состояние государства напрямую зависит от эффективной деятельности системы обеспечения его правоохранительной функции. В настоящий период в действующем законодательстве нет перечня, четко закрепляющего субъекты правоохранительной системы. Наряду с устоявшейся традицией использования понятия «правоохранительные органы» отсутствуют формальные основания определения тех или иных федеральных ор-

ганов исполнительной власти как таковые. Дуалистичность понимания сути правоохранительной деятельности порождает разрозненное восприятие этой обособленной по признаку профессиональной деятельности группы органов государственной власти.

Немаловажно адекватно оценить производимые изменения в области законодательства, прямо или косвенно регулирующего деятельность в сфере охраны правопорядка. В связи с этим в исследовательский фокус попала законодательная база, затрагивающая вопросы правоохранительной службы. Произведен социологический анализ ключевых нормативно-правовых актов, определяющих профессиональную деятельность в системе МВД.

Транзитивное состояние современного социума определяет механизмы трансформационных процессов различных сфер общества. Условия перехода от старых правил к новым формируют основание для пересмотра режимов функционирования институтов власти, что оказывает прямое воздействие на содержание деятельности профессиональных групп, задействованных в государственных институтах. Система органов охраны правопорядка призвана обеспечить функцию защиты граждан и их интересов. Сотрудники органов охраны правопорядка являются весьма специфической профессиональной стратой, подверженной изменениям, продуцируемым реформациями социума.

Согласно действующим нормативно-правовым актам правоохранительную службу следует понимать как «вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины» [1, ст. 7]. В процессе становления российского общества, после развала СССР органы охраны правопорядка были вынуждены соответствовать условиям времени и модифицировать собственные профессиональные компетенции, причем не всегда легально. Это нашло прямое отражение в формате взаимодействия представителей правоохранительных структур и населения. Анализируя профессиональную деятельность российского правоохранителя в постсоветском пространстве, можно выделить несколько периодов, определяющих понимание профессии. Современное положение профессионалов, задействованных в правоохранительной службе, определяется тенденцией соответствия западному образцу, что выражено в смене подхода к организации работы ведомства, пересмотре принципов деятельности, внедрении новых норм и правил, переименовании, переобмундировании сотрудников.

Реформа МВД становится весьма противоречивым феноменом, отражением происходящих в обществе событий, продолжением политики в сфере правоохранительных органов, проводимой ранее. Актуальной представляется рефлексия законодательной базы, регулирующей деятельность МВД, в динамике социокультурных изменений. Для получения представлений о преобразованиях, происходивших с правоохранительными органами, обратимся к социологическому анализу законодательной базы, прямо или косвенно регламентирующей профес-

сиональную деятельность служащих МВД (N=10). Социальная экспертиза законодательства позволяет выявить ключевые формально закрепленные изменения профессионального статуса служащих в органах охраны правопорядка.

В 1991 г. после распада Советского Союза все подразделения МВД СССР были переданы под контроль Российской Федерации с включением их в систему МВД России. Данные изменения закреплены нормативно в Законе РФ № 1026-1 «О милиции», регулирующие работу органов внутренних дел вплоть до 2011 г. Рассмотрим подробнее положения законодательства, закрепляющие основные ценности и установки профессии милиционера в обозначенный период. Закон «О милиции» конструировал новое представление о сотруднике правоохранительных органов, соответствующее трансформациям, происходившим в российском обществе. Пункты нового законодательства продвигали идею демократизации, деполитизации, деуниверсализации милиции: «Деятельность милиции строится в соответствии с принципами уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма, гласности» [2, ст. 3]. Посредством нормативного акта постулируется проблема толерантности: «Милиция защищает права и свободы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств» [2, ст. 5]. Законом утверждалась правовая и социальная защищенность граждан, например регламентировались социальные гарантии для сотрудников милиции: льготная оплата жилья, бесплатное медицинское обслуживание, бесплатный проезд в транспорте. В. Черников отмечает: «Впервые в истории России во главе угла милицмейской деятельности обозначились защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан» [3, с. 28].

Федеральный закон «О полиции» стал документом, породившим новую традицию законотворческого процесса – общественную экспертизу проектов федеральных законов [3, с. 27]. В Федеральном законе «О полиции» от 2011 г. появляются утверждения, направленные на изменения порядка повседневной деятельности сотрудников МВД. В частности, в Законе появилась статья, утверждающая «прозрачность» работы правоохранительных органов: «Граждане, общественные объединения и организации имеют право в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать достоверную информацию о деятельности полиции, а также получать от полиции информацию, непосредственно затрагивающую их права» [4, ст. 8]. Деятельность полиции становится открытой и передается публичной огласке, то есть социум регулярно информируется о работе МВД, в частности, посредством систематических ответов и сообщений пресс-секретарей: «Полиция регулярно информирует государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, а также путем отчетов должностных лиц (не реже одного раза в год) перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами» [4, ст. 8].

Если говорить об информировании на микроуровне, то можно отметить обязательные отчеты участковых полицейских перед гражданами, проживающими на подведомственной территории. Данные нововведения направлены на изменение сложившихся представлений общества о российском полицейском. Долгое время в социуме господствовали стереотипные суждения о сотрудниках правоохранительных органах, согласно которым МВД является весьма коррумпированной сферой, функционирование которой строится, благодаря личным связям: «Парадоксально, но сотрудники правоохранительных органов, призванные обеспечивать выполнение законов, сами же их нарушают» [5, с. 82]. Б. Гладарев делал следующие выводы относительно общественных представлений о работнике правоохранительных органов: «Собирательный портрет российского милиционера, каким он предстает в глазах населения сегодня, можно кратко представить следующим образом: это молодой человек 25–35 лет, выглядящий неряшливо, злоупотребляющий ненормативной лексикой, часто с агрессивным поведением, с зарплатой ниже прожиточного минимума и образованием в восемь классов, любящий выпить и берущий “по мелочи” взятки» [6]. Статья 8 рассматриваемого Закона должна содействовать укреплению самосознания самого служителя порядка. Систематические отчеты перед начальством и общественностью начинают нормировать легитимное поведение сотрудников полиции и минимизируют случаи обхождения закона ради личной выгоды.

Продолжает данную политику в сфере укрепления нового образа сотрудника правоохранительных органов статья Закона, освещающая основные аспекты, раскрывающие особенности формирования общественного доверия полиции. Мнение граждан признается приоритетным в вопросах оценки эффективности работы органов полиции, в связи с чем законодательство утверждает создание общественных советов, имеющих возможность высказать свои комментарии и предложения по проблеме совершенствования системы МВД: «Общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел» [2, ст. 9]. Таким образом происходит налаживание обратной связи между полицией и обществом, которое можно рассматривать в качестве потребителей услуг, предоставляемых МВД. Нормативно-правовая база утверждает новую систему взаимодействия между полицией и населением. Патернализм, господствующий долгое время в отношениях между гражданином и служителем порядка, уступает место партнерству. Например, предусматривается возможность принесения извинений сотрудником правоохранительных органов гражданину в случае необходимости. Результатом подобных преобразований становится необходимость пересмотра ценностей профессии, что становится проблематичным для людей, которые имеют длительный опыт работы в системе МВД и привыкли руководствоваться иными установками. Например, в Законе появляется статья, раскрывающая особенности взаимодействия и сотрудничества полиции и государственных органов, местного самоуправления, общественных объединений, организаций и граждан. Взаимодействие в данном случае будет значить умение работать в команде, налаживать контакт с другими специалистами, осуществление межведомственного взаимодействия.

Нормативная база предписывает сотрудникам полиции высказывать мнения рекомендательного характера, а не оказывать влияние на решение, принимаемое командой в целом. Долгое время работа полиции носила авторитарный характер, в результате чего сотрудники правоохранительных органов сталкиваются с проблемой трансформации установок в отношении подобных вопросов.

Статья об использовании достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем актуализирует такую ценность профессии, как совершенствование и самосовершенствование: «Полиция в своей деятельности обязана использовать достижения науки и техники, информационные системы, сети связи, а также современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру» [2, ст. 11]. Сотрудники полиции должны систематически обновлять багаж полученных знаний, проходить обучение и переобучение, быть в курсе современных технологий, владеть ими и применять в повседневной деятельности. Следовательно, профессия полицейского предполагает непрерывный процесс получения знаний, необходимых для осуществления данной деятельности. Сотрудник полиции должен быть готов к тому, что ему неоднократно будут рекомендовать улучшить свой образовательный уровень посредством обучения в вузе, ссузе или прохождения стажировки.

Значительно обновлен раздел, касающийся прав полиции, появились новые полномочия, которые, как правило, связаны с возможностью осуществления контроля за частной жизнью граждан, проживающих на территории Российской Федерации. Данный раздел закрепляет за профессией полицейского право участия в специфических ситуациях и решения этических проблем. Речь идет о возможности проникновения в жилые помещения, организации обыска, задержания, что, естественно, сопровождается этическими дилеммами, которые связаны со спецификой подобной деятельности. Сотрудники полиции в данном случае нарушают личные границы человека, вторгаются в его жизненный мир, трансформируют социальную реальность, которая конструировалась на протяжении многих лет. Столкновение с этическими дилеммами связано с необходимостью соблюдения конфиденциальности полученной информации, так как согласно закону сотрудники полиции ведут банк данных населения и имеют доступ к сведениям, касающимся частной жизни человека.

С одной стороны, закон наделяет сотрудников МВД правом следить за жизнью граждан, а с другой – сами полицейские начинают контролироваться государством. Вспомним, что Закон «О полиции» обязывает сотрудников правоохранительных органов предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера как своих, так и своих супругов. Соответственно, соглашаясь работать в органах внутренних дел, полицейские одобряют подобные вмешательства в пространство личной жизни.

Нововведения нормативного акта устанавливают определенные условия «вхождения» в профессию. В Законе описаны критерии, связанные со службой в полиции, которые становятся определенными барьерами для желающих работать в органах внутренних дел. Например, законодательно закреплён испытательный срок для желающих проходить службу в армии. Поступление на службу предваряется прохождением врачебной комиссии, которая оценивает физи-

ческие способности кандидата, его состояние здоровья, а когда показатели не соответствуют установленной норме, отказывает в получении желаемой должности. Границы профессии определяются и набором запретов, которые становятся своеобразными рамками для сотрудников полиции. Служители порядка не имеют права заниматься оплачиваемой деятельностью, которая финансируется из иностранных источников или лицами, не имеющими гражданства. Введение Закона ужесточает требования относительно разглашения информации к бывшим сотрудникам. Действующие сотрудники не имеют права публично высказываться о своей службе, в частности и работе полиции в целом. Противоречивость изучаемого законодательства заключается в том, что, с одной стороны, провозглашается «прозрачность» работы полиции, а с другой – налагается запрет на высказывание собственного мнения относительно деятельности государственных органов и их руководства. Закон предусматривает возможность объединения в профессиональные союзы, то есть появляется самоорганизация профессионального сообщества по определенным критериям, ценностям для преследования общей цели.

Следует подчеркнуть значимость проекта федерального закона о государственной правоохранительной службе Российской Федерации в формировании профессиональной культуры полицейских. Интерпретация законопроекта в сфере концептуализации Э. Хьюза позволит выделить особенности профессионализации полицейских. Анализ законопроекта показал, что в официальном дискурсе формируется представление об атрибутах, наполняющих повседневную деятельность сотрудника правоохранительных органов: «Сотрудникам выдаются служебные удостоверения, подтверждающие их личность, и жетоны с личным номером» [7, гл. 1, ст. 5]. Атрибуты службы в правоохранительных органах непосредственно связаны со спецификой работы, предполагающей опасные для жизни ситуации, в связи с чем ношение огнестрельного оружия легитимируется посредством нормативных актов: «Сотрудники после прохождения соответствующей подготовки имеют право на постоянное ношение и хранение огнестрельного оружия и специальных средств» [7, гл. 1, ст. 5]. Символический багаж профессии предполагает определенные взаимодействия членов коллектива, которые можно назвать ритуальными. Примером может стать принятие присяги сотрудниками, впервые поступившими на государственную правоохранительную службу.

Законодательный акт предусматривает процессы обучения профессии: передачу функционально необходимого знания, навыков и умений, трансляцию ролей, особого профессионального прошлого. Граждане, которые впервые принимаются на должность, обязательно должны пройти первоначальную подготовку. Профессиональное обучение сотрудников правоохранительных органов представляет собой первоначальную, специальную, боевую, физическую и психологическую подготовку, периодическую проверку на пригодность. Процессы подготовки и обучения соотносятся с систематической аттестацией кадров, обязательное прохождение которой зафиксировано проектом: «В целях определения служебного соответствия сотрудника предъявляемым требованиям проводится служебная аттестация» [7, гл. 2, ст. 29].

Анализ законодательных основ показал, что на государственном уровне посредством нормативных актов формируется особая профессиональная культура сотрудников правоохранительных органов. Законодательная база фиксирует предложенные Э. Хьюзом концепты, свойственные профессиональной культуре. Особые когнитивные структуры сообщества раскрываются в позициях законодательных актов, формирующих предписания о способах взаимодействия сотрудников МВД и граждан. Нормативно-правовая база отражает особый распорядок и режим работы, предметную среду и материальную культуру профессии. Работа в МВД связана с секретностью, что прописано в пунктах законов, запрещающих высказывать мнение о работе правоохранительных органов. Вещной средой для сотрудника правоохранительных органов становятся удостоверение, жетон, огнестрельное оружие, форменная одежда. В законопроектах указаны механизмы доступа к профессии – прохождение медицинского освидетельствования, стажировки. Ценности профессии – совершенствование и самосовершенствование – поддерживаются через процессы обучения, переобучения и аттестации, что зафиксировано нормативными документами.

Главным выводом, сделанным по итогам анализа нормативных актов, организующих работу правоохранительных служащих стало предположение о том, что все изменения (датирующиеся периодом с 1991 по 2013 г.), происходящие в профессии сотрудника органов охраны правопорядка, продуцируются не тем, как меняются законы и внедряются новые положения, а изменениями, которые происходят в обществе. Посредством законодательной базы и реформ формируется профессиональная культура сотрудников правоохранительных органов, выгодная государству. Возможно, требования, которые сформулированы в разрабатываемых законах, предопределены не только институциональными интересами власти, но и меняющимися условиями социальной среды, составляющей область профессиональных интересов служащих нового «социального сервиса».

Библиографический список

1. О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58 (в ред. от 2 июля 2013 г.). М., 2013.
2. О милиции: Закон РФ от 18 апр. 1991 г. № 1026-1 (с изм. от 1 янв. 2011 г.). М., 2011.
3. Черников В. Закон о полиции: новеллы и преемственность // Юридическая техника. 2011. № 5. С. 26–34.
4. О полиции: Федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3 (в ред. от 14 окт. 2014 г.). М., 2014.
5. Коленникова О., Косалс Л., Рыбкина Р. Коммерциализация служебной деятельности работников милиции // Социологические исследования. 2004. № 3. С. 73–83.
6. Гладарев Б. Мутации дяди Степы // Нева. 2009. № 1. URL:<http://magazines.russ.ru/neva/2009/1/gl15.html>
7. Законопроект о государственной правоохранительной службе Российской Федерации. URL: <http://www.mirt-d.ru/pravoohran.html>