

РЕФОРМА МВД КАК СУБЛИМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ.

К дискуссии по поводу нового закона о милиции.

Подходит к концу официальное обсуждение проекта нового закона о милиции, позиционированное правительством как одна из главных инициатив по наведению порядка в работе вызывающего все больше нареканий министерства внутренних дел.

Ответ правительства оказался неадекватен сигналу, посланному ему обществом. Общество обеспокоено милицейским произволом и требует от правительства принять срочные меры по его устранению или, хотя бы, ограничению. Правительство в ответ публикует проект нового закона о милиции, подготовленного тем самым министерством, которое является основным объектом критики, и предлагает обществу поучаствовать в его обсуждении.

Проблема ограничения милицейского произвола разрешима только при помощи ряда глубоких институциональных реформ, которые в принципе не могут быть реализованы путем внесения поправок в один только закон о милиции.

Милиционеры - не марсиане, и их не завезли в Россию на космическом корабле. Более того, сегодня наша милиция, наспех комплектуемая выходцами из всех слоев общества, народна как никогда ранее. И пресловутый милицейский произвол есть лишь отражение той общей атмосферы произвола, которая царит сегодня в русском обществе.

Дело, однако, не в милиции, как таковой, а в тех правилах (формальным и неформальным), которым подчинена ее деятельность. «Правила игры», по которым играют милиционеры, созданы не ими. Как писал Илья Эренбург, в России принято ругать извозчика за то, что телегу трясет на ухабах плохой дороги. Поэтому менять нужно, в первую очередь, не людей, а правила, которые задаются извне.

Главная проблема российской милиции в том, что она не является самостоятельной правоохранительной структурой и не исполняет в полном объеме возложенные на нее конституцией и законами функции.

МВД – это роскошная декорация, прикрывающая сегодня деятельность российского ФСБ. В этом смысле любой разговор о

реформе МВД бессмыслен. Что решает реформа ведомства, которое само уже давно ничего по существу не решает?

Сращивание МВД и ФСБ в той или иной степени запрограммировано законодательно. Существует определенное противоречие между компетенцией оперативных служб ФСБ, которая законом об этой организации определена очень широко (борьба с преступностью – то есть со всем, чем угодно) и компетенцией следствия ФСБ, которая ограничена Уголовно-процессуальным кодексом рамками пусть и слишком широкого (на мой взгляд) но все-таки вполне определенного круга преступлений.

В переводе с юридического на бытовой язык это означает, что сотрудники ФСБ могут влезть в любое уголовное дело, но не могут сами довести его до суда, так как лишены права расследовать очень многие виды преступлений, включая такие специфические, как налоговые правонарушения, да и экономические преступления в целом.

На практике это проблема решается просто – ФСБ сегодня полностью подмяла под себя МВД и Следственный комитет при Прокуратуре РФ, которые как раз и обладают необходимыми полномочиями по расследованию большей части тех преступлений, прежде всего – экономических, которыми сотрудники ФСБ интересуются теперь в первую очередь. Образно выражаясь, МВД, находясь в полностью подчиненном положении у ФСБ, сегодня выполняет компенсаторную роль, восполняя недостающую ФСБ компетенцию по расследованию отдельных категорий преступлений. Милиция - это мягкая перчатка, надетая на жесткую руку чекистов.

Взаимодействие между МВД и ФСБ – это главный, если не единственный вопрос, который имеет смысл сегодня обсуждать, говоря о милицейской реформе. Формально они являются «параллельными структурами», каждая из которых действует в пределах своей компетенции, установленной законом. Действительность очень далека от этого идеала. ФСБ давно превратилась в куратора МВД, стала его внутренним «я». Реальная компетенция ФСБ ничем не ограничена, кроме «революционного правосознания» его сотрудников. Они способны инициировать и контролировать любое уголовное дело.

Существует целая система «приводных ремней», которыми милиция сегодня пристегнута к ФСБ. Прежде всего, интерес вызывает существование внутри ФСБ Службы экономической безопасности

(ранее ДЭБа), которая присвоила себе право заниматься любыми экономическими преступлениями.

Информации о работе СЭБ ФСБ немного. Тем не менее, похоже, что она структурно напоминает ЦК КПСС – каждой отрасли экономики здесь положен свой контролер. В определенном смысле слова современная ФСБ является чем-то средним между ЦК КПСС и КГБ СССР. На практике, зачастую, она подменяет собою правительство.

Это ассоциация становится еще более осязаемой, если принять во внимание практику командирования сотрудников ФСБ для работы в другие правительственные ведомства. Абсурдной является ситуация, при которой на должности заместителей руководителей министерств или руководителей крупнейших департаментов назначаются люди, числящиеся в штате ФСБ и получающие там вторую заработную плату.

МВД является главной жертвой «кураторства», оно сверху донизу напичкано штатными и нештатными сотрудниками ФСБ. По сути, милицейские следователи и оперативники давно разделились на «белую» и «черную» кость – тех, кто уже связан с ФСБ, и тех, кто об этом пока только мечтает. Все это дополняется «личной унией», практикой тотального контроля «командных высот» в МВД выходцами из ФСБ, причем, как правило, представляющих достаточно узкий клан внутри самого ФСБ.

Проблема еще и в том, что нормативно-правовая база такого «скрещивания» правоохранительных структур, если и существует, то недоступна для исследования гражданскими юристами. Это правовой «черный ящик», о работе которого можно судить, только наблюдая за тем, что есть на входе и выходе. Предположительно, механизм взаимодействия реализуется посредством создания так называемых объединенных оперативно-следственных групп, куда наряду с сотрудниками ФСБ входят и милиционеры. Через работу этих групп ФСБ осуществляет полный контроль милицейского следствия.

Таким образом, правоохранительная система России носит двухуровневый характер. Это своего рода «двухпалубник», на верхнем, открытом обзоре этаже которого сосредоточены бесправные исполнители (милиция, прокуратура и другие), а на нижнем, скрытом от посторонних глаз, расположились те, кто принимает решения – офицеры ФСБ. Конституционность такой конструкции если не сомнительна, то, по крайней мере, заслуживает того, чтобы ее исследовали и гласно обсудили.

Разложение милиции начинается с потери смысла ее существования. Ничто так не развращает, как лень, соединенная с безответственностью. По сути, милиции отведена роль вспомогательной службы. Ничего серьезного она сама сделать не может, для этого есть старший «куратор». Это особенно остро ощущается в милицеских верхах. Министр внутренних дел в России – фигура не политическая, а административная. Это не министр, а исполнительный директор. Чем лучше он обеспечивает описанное специфическое взаимодействие между МВД и ФСБ, тем считается более эффективным. Этот «импульс бесполезности» передается сверху вниз по всей милицеской вертикали и деморализует сотрудников. В свободное от исполнения поручений старших товарищей время милиция работает на себя.

Поэтому частная реформа МВД ничего не даст. Реформируй или не реформируй милицию – система от этого не изменится. Эффективной в России может быть только реформа всей правоохранительной сферы в комплексе.

Во-первых, для успешной реформы необходима идеологическая база. Сегодня такой базы нет, поскольку даже сам лозунг построения правового государства снят с повестки дня. Если не будет реальной политической воли на осуществление реформы, то не будет и самой реформы.

Во-вторых, только барон Мюнхгаузен был способен вытащить сам себя из болота за волосы. Российская милиция такими фантастическими способностями не обладает. Поэтому никакая реформа невозможна без восстановления эффективного внешнего контроля за деятельностью МВД. Это значит, что реформа правосудия должна проводиться или раньше, или одновременно с реформой МВД. Это тема отдельного разговора, скажу только, что реформа правосудия в России должна начинаться с внедрения принципов судебного самоуправления и обеспечения хотя бы относительной независимости суда от исполнительной власти.

В-третьих, главным условием успешной реформы МВД является устранение двухуровневого характера правоохранительной системы, при котором существует «внешняя» и «внутренняя» службы. МВД (или его правопреемники) должно стать ответственным ведомством, самостоятельным в пределах своей компетенции и несущим всю полноту ответственности за поддержание правопорядка в стране.

Хотим мы этого или нет, но реформа в первую очередь должна коснуться не МВД, а ФСБ. Эта организация в течение каких-то десяти лет вновь стала «нашим всем», восстановив и даже умножив (за счет партийного контроля) все свои прежние полномочия. Речь не идет о дискриминации или дискредитации ФСБ. Речь идет о возвращении ее деятельности в конституционные рамки.

Здесь необходимо внести ясность. Реорганизация ФСБ – это, собственно, не реформа правоохранительной системы, а ее предпосылка, своего рода «*condicio sine qua non*». Само по себе урезание не обусловленной текущими потребностями общества «сверхкомпетенции» ФСБ проблем не решает. Но оно дает возможность начать их решать. Только после того, как ФСБ перестанет быть внутренним «я» МВД, Прокуратуры и Следственного комитета, можно будет приступить к серьезной реорганизации этих ведомств.

Проблема, однако, в том (и отнюдь не только ментальная, но и политическая), что ФСБ постепенно превращается в России в «священную корову», о которой на официальном уровне говорят либо хорошо, либо ничего. Поэтому все острее становится потребность в том, чтобы вернуть эту структуру в поле непредвзятого политического дискурса. Недостаток этого дискурса я и хотел бы частично восполнить данной статьей.

В 90-е годы государство наряду с другими материальными активами само стало «жертвой приватизации». Оно отступило под натиском энтропии, «съежилось», потеряло влияние. Это было «маленькое государство» в большой стране, лишенной каких-либо других механизмов саморегулирования и поэтому полностью отданной во власть частных интересов. Государство попало в зависимость от олигархов, сами олигархи находились в зависимости от криминальных «авторитетов». Территория, которую государство оставило почти без боя, досталась мародерам. Бал на этом пространстве правило ничем неограниченное насилие уголовников и мелких лавочников, которые, соединившись, невероятно быстро превратились в крупных лавочников.

Офицеры спецслужб, действующие и ветераны, были остовом теряющей контроль над обществом власти. Это была единственная корпорация внутри вымирающей советской бюрократии, которая могла оказать сопротивление стихии и побороться за себя. Она всегда

была выстроена как государство в государстве. И, когда внешнее государство пришло в упадок, внутреннее попыталось занять его место.

Пружина сжималась почти пятнадцать лет и, наконец, в 2001 году распрямилась. Когда она разжалась, это назвали восстановлением вертикали власти. Но эта была вертикаль *«старой власти»*. Так перед смертью наступает короткая ремиссия, потому что организм мобилизует все свои силы на борьбу. «Советское» государство сделало последнюю попытку зацепиться за этот мир, прежде чем окончательно уйти в мир иной, опершись на касту выходцев из спецслужб, сохранивших государственный менталитет в условиях полного и всеобщего разложения всех других государственных институтов и деградации других слоев советской бюрократии.

Нельзя не признать заслуг «чекистской корпорации». В общем и целом она сумела поставить под контроль и независимых олигархов, и их покровителей – «воров в законе». Чтобы убедиться в этом, достаточно познакомиться со статистикой эмиграции первых и арестов вторых. Однако на место «независимых» олигархов и воров пришли «зависимые».

У новой власти не было ресурса, чтобы ликвидировать произвол. Прежде всего, она не имела для этого соответствующей опоры в обществе, которое в силу исторически присущего русскому народу правового нигилизма не рассматривало устранение беззакония как актуальную политическую задачу. Поэтому такая задача и не ставилась.

Была поставлена другая задача - ликвидировать непосредственную угрозу государству, исходящую от олигархов, непомерно усилившихся на фоне ослабшей власти. Эта непосредственная угроза обществом в тот момент остро осознавалась, и заказ на решение этой задачи был реальным. Именно поэтому новое руководство страны получило сразу такой огромный кредит доверия.

«Силовики» решили эту задачу, не столько устранив произвол, сколько поставив его под свой контроль. Но и это удалось лишь отчасти. Второго издания сталинизма не вышло. Государство не уничтожило хаос, а подчинило его себе. И, таким образом, само стало частью этого хаоса.

Ушли в прошлое «воры» советской эпохи, для которых государство было «внешней силой» и «абсолютным злом». На их место пришли «олигархи-оппортунисты» и «воры-коллорационисты». На

свободе остались лишь те, кто «перестроился». Остались те, кто увидел в государстве союзника и опору, и кто сам оказался готов стать опорой государству в его делах.

Вор стал не просто респектабельным, он стал полезным. Русская поговорка «вор у вора дубинку украл» больше не звучит анахронизмом. «Новые воры» подрядились помочь государству вернуть активы, ранее украденные «старыми ворами». За разумное вознаграждение, конечно. Бессмысленно воровать у государства, когда можно эффективно и безопасно воровать *вместе* с государством. Вот он, настоящий союз «меча и ворала».

А дальше с «чекистской корпорацией» стало происходить то же, что происходит с космическим объектом, попавшим в поле притяжения черной дыры. Она стала сходить со своей орбиты. Связи между отдельными членами корпорации и теми бизнесами, кураторами которых они становились в рамках выполнения общей задачи по возвращению государственного контроля над экономикой в интересах государственной безопасности, оказались сильнее, чем служебные и даже личные связи внутри корпорации.

Внешне единая корпорация стала распадаться на «фрагменты». Внутри «силового блока» возникли враждующие между собой группы, находящиеся в «автономном полете». Между этими группами и курируемыми ими криминальными и полукриминальными элементами стали возникать устойчивые и взаимовыгодные контакты. В России «стокгольмский синдром» проявился в очень извращенной форме – «заложники» привили к себе «любовь» тех, кто их удерживал.

Так внутри самой власти образовались «кланы», публично-частные корпорации, во главе которых встали «олигархи новой формации» - лица, формально находящиеся на государственной службе, но фактически контролирующие целые отрасли экономики путем использования как формальных (законных), так и неформальных (криминальных) рычагов влияния на экономические отношения.

На первый взгляд российская государственность за последние десять лет сильно изменилась. Государство как будто снова стало субъектом, его «архитекторы» в заслугу себе ставят восстановление знаменитой вертикали власти. Однако сама власть стала ареной борьбы частных интересов. В конечном счете, все вернулось «на круги своя» к исходной точке – угрозе приватизации власти, но теперь уже не «извне», а «изнутри». При этом «децентрализованный произвол» 90-х

годов уступил место «централизованному произволу» нулевых. Произошла «интериоризация хаоса», поглощение энтропии государством. При этом хаос стал всеобщей, «системной» характеристикой состояния, как общества, так и власти в России.

Во всей этой истории смычка, взаимопроникновение и взаимодополнение спецслужб и криминальных структур является главным, вызывающим наибольшие опасения моментом. Уровень криминализации общества – главный показатель деградации государства. В эпоху кризисов, бедствий и упадка общественный порядок уступает место криминальному произволу. Обыватель оказывается зажатым меж двух огней: власти с ее «законами» и преступности с ее «понятиями». Государство и криминал становятся в его глазах равновеликими авторитетами (и в одинаковой степени угрожают ему).

Таким образом, реформа МВД, в отличие от «разговоров о реформе», предполагает включение в дискуссионное поле такого огромного количества насущных вопросов, касающихся организации всей правоохранительной сферы, судоустройства и судопроизводства, о котором ни власть, ни общество не имеют сегодня ни малейшего представления. О реформе сегодня говорить легко только потому, что никто не говорит о ней всерьез. И для этого существуют вполне конкретные политические причины.

Нынешнее положение вещей в милиции и во всей правоохранительной сфере возникло не по недосмотру. Оно не случайно, не является досадным сбоем в работе политической системы, а, наоборот, имманентно присуще этой системе. Более того, в их нынешнем виде ФСБ, МВД, СКП и прочие сублиматы правоприменительной деятельности являются стержнем, на котором держится вся политика и экономика современной России. Поэтому дело обстоит еще сложнее: невозможна, по большому счету, не только частная «реформа МВД» без реформы всей правоохранительной системы, но невозможна и частная реформа всей правоохранительной системы без общей политической реформы.

Тот экономический и политический строй, который сформировался в современной России, может быть адекватно описан только в рамках научной дисциплины, которую я назвал бы «полицэкономия госкапитализма». В основе «полицэкономии» лежит ежедневное и повсеместное вмешательство правоохранительных

органов в экономическую и социальную жизнь общества. То, что сегодня в России принято называть «силовым блоком», по-настоящему и есть экономический блок правительства. По крайней мере, реальное влияние руководителей ФСБ и МВД на экономические процессы значительно более существенно, чем влияние многих руководителей министерств экономики и финансов.

Правоохранительные органы играют сегодня самую существенную роль в процессе перераспределения материальных и финансовых ресурсов. Именно поэтому экономические преступления с каждым годом составляют все большую долю всех расследуемых дел. Население прямо и с детской непосредственностью реагирует на эту ситуацию – служба в милиции и, тем более, работа в налоговых органах, прокуратуре или ФСБ называются сегодня большинством выпускников школ как наиболее предпочтительная карьера. Тот, кто контролирует российскую милицию, контролирует сегодня российскую экономику.

«Силовики» появились на свет как «санитары олигархического леса». Более того, их явление полностью вписывалось в русскую политическую традицию. Они решали вполне конкретную задачу стабилизации общества, неспособного самостоятельно выпутаться из одолевших его противоречий. У «силовики» была своя историческая миссия в современной России. Проблема сегодня лишь в том, что они ее исчерпали. Лес сгорел, санитары превратились в мародеров.

Поэтому первоочередной задачей, стоящей сегодня перед Россией, является управляемая конверсия политической системы, ее плавная поэтапная «демилитаризация». Эта конверсия является необходимой предпосылкой модернизации, о которой сегодня так много говорится. Реформа МВД может состояться не на словах, а на деле, только как составная часть этого политического движения.

Владимир Пастухов