

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
КРАСНОЯРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ им. В.П. АСТАФЬЕВА
(КГПУ им. В.П. Астафьева)

Исторический факультет
кафедра политологии и права

Гордеева Татьяна Евгеньевна
ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема «Сравнительный политический анализ реформ МВД в Грузии и России»

030200.62 «Политология», бакалавр политологии
Профиль «Российская политика»

ДОПУСКАЮ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой,
к.и.н, доцент
М.В. Константинова
_____подпись
« ___ » _____ 201_ г.

Руководитель:

ученая степень, должность, ФИО
Дата защиты _____
Обучающийся _____
_____ ФИО
_____ дата, подпись
Оценка _____
_____ прописью

Красноярск 2018

Оглавление	
Введение.....	4
Глава 1. Теоретические аспекты политического анализа реформ	7
§1. Соотношение политики и государственного управления.....	7
§2. Государственная политика и управление в условиях разных политических режимов.....	11
Глава 2 . Компаративный анализ реформ МВД в Грузии (2004 год) и в России (2011 год).....	20
§1. Реформа МВД в России.....	20
§ 2. Реформа МВД в Грузии.....	33
§3. Сравнительный политический анализ Реформ МВД в России и Грузии..	41
Заключение.....	46
Приложения.....	49
Библиографический список.....	58

Введение

В 2000-е годы в России были проведены реформы, целью которых была заявлена «модернизация» страны и которые следовали принципам «нового государственного менеджмента», «эффективности» и «инноваций». Часть реформ в социальной сфере, а именно реформы полиции, образования, здравоохранения и другие, непосредственно затрагивают каждодневную жизнь россиян, выразились в принятии новых законов, норм и правил.¹

Тем не менее, осуществления данных реформ запрашивает активное участие не только политически заинтересованных граждан, но и профессиональных акторов в данной сфере.

На заседании Совета Федерации 30 октября 2013 года министр внутренних дел России Владимир Колокольцев выступил в рамках «правительственного часа» с докладом, посвящённым обеспечению общественной безопасности и правопорядка в стране. В своем выступлении глава МВД озвучил итоги недавнего реформирования: «Результаты, те, которые от нас ожидало общество, не достигнуты. Стараемся, как и при любой другой реформе, исправлять недостатки. И там где есть положительное, больше внимания уделять этому вопросу».²

Основной задачей, стоящей перед правительством в предреформенный период, было – повышение доверия граждан к министерству внутренних дел.³ Согласно Конституции РФ, «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства».⁴ Из этого следует, что основным принципом работы МВД является защита жизни, здоровья прав и свобод

¹ С.Ю. Барсукова «Реформы в России в 2000-е годы от законодательства к практикам». С.10

² «Стенограмма заседания триста тридцать девятого заседания Совета Федерации». 30 октября 2013 г. [http://gov.cap.ru/UserFiles/orgs/GrvId_12/339_stenogramma.htm] – электронный ресурс

³ Указ Президента РФ от 24.12.2009 N 1468 (ред. от 01.03.2011) "О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации"

⁴ Конституция Российской Федерации. М., 1997.

граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка.⁵

Представленные выше слова министра, заставляют задуматься о результатах проведения данной реформы. Реформирование не дошло до своего логического завершения.

В риторике действующих лиц государства после выборов Президента 2 марта 2008 года вновь обозначилась нацеленность на реформы, однако возможность проведения каких либо преобразований в условиях российского политического режима под вопросом, а значит, **актуальность данной работы** состоит в глубоком анализе факторов, повлиявших на успешность или неуспешность проведения реформ.

В то же время на постсоветском пространстве есть позитивный пример реформирования структур министерства внутренних дел. По мнению Л.Бураковой: «Изучая опыт Грузии, можно прийти к заключению, что тактический успех реформы заложен в трех ключевых составляющих. Первый – это консолидация всего государственного аппарата. Успех грузинских реформ не только в том, что было сделано, но и в том, каких глупостей удалось избежать. Отдельное искусство и умение требуется не только для того, чтобы развиваться, идти вперед, но и чтобы сдерживать, убеждать. Без единой позиции этого не добиться».⁶ Полиция в Грузии от революции Роз, произошедшая 2 ноября 2003 года, в следствии фальсификации президентских выборов и прихода к власти Михаила Саакашвили, до самого реформирования прошла системную модернизацию. От самого коррумпированного ведомства, до почётной полиции в стране.

Опыт реформ в Грузии показывает, что на постсоветском пространстве, при желании, возможно, осуществить проведение реформы силовой структуры, направленной на качественное улучшение работы данного ведомства.

⁵Федеральный закон "О полиции" от 07.02.2011 N 3-ФЗ

⁶Буракова Л.А «Почему у Грузии получилось».

Научная новизна работы состоит в том, что был проведен комплексный сравнительный политический анализ данных реформ.

Практическая значимость. Результаты исследования могут использоваться государственными и аналитическими центрами при анализе и прогнозировании реформ МВД в России, а также могут применяться в преподавательской деятельности, в частности при преподавании комплекса дисциплин по государственной политике и управлению.

Степень изученности темы исследования. Вопросами анализа реформы МВД занимались: Федоровская И., Цыганков А., Барсукова С., Пастухов В., Дуров А., Мочалов А.

Целью данной дипломной работы является – сравнительный политический анализ реформ МВД в России и Грузии.

Из поставленной цели вытекают следующие **задачи**:

1. Рассмотреть соотношение политики и государственного управления;
2. Выявить специфику реформ в условиях авторитаризма;
3. Рассмотреть реформу МВД в России;
4. Рассмотреть реформу МВД в Грузии;
5. На основе полученных данных выявить критерии оценки и сравнить факторы.

Объектом исследования: реформа МВД

Предмет исследования: влияние политической системы на реформирование структуры МВД в России и Грузии.

Глава 1. Теоретические аспекты политического анализа реформ

§1. Соотношение политики и государственного управления.

Реформа - преобразование, изменение, переустройство какой-либо стороны общественной жизни (порядков, институтов, учреждений); Формально - это любое нововведение, однако обычно словом «реформа» называют более или менее прогрессивное преобразование.⁷

Реформа – это политический процесс. Политика и государственное управление как часть политической науки имеют свою концепцию, связанную с историей развития правовой, философской и политико – социологической мысли.

«Общество как продукт универсальной социальной деятельности. «Не сотворенное никем в отдельности», – отмечает английский социолог Э. Гидденс, – «общество производится и воспроизводится чуть ли не с нуля участниками социального события. Производство общества – суть умелое конструирование, обеспечиваемое и реализуемое человеком. Оно возможно лишь потому, что каждый член общества является практикующим социальным теоретиком: осуществляя всякого рода взаимодействия, он обычно обращается к своим знаниям и теориям; и именно использование этих практических ресурсов есть условие осуществления взаимодействия вообще».⁸ Иными словами, общество является продуктом деятельности активных акторов.

«Политика есть результат и особый вид социальной деятельности, которая по словам немецкого социолога М. Вебера, с одной стороны, представляет собой специальное предприятие, аппарат легитимного господства (Herrschaftsbetrieb), а с другой, специфическую профессиональную деятельность (PolitikalsBeruf), пронизывающую все общественную жизнь.» Все общество и люди делятся в зависимости от своего места в этом

⁷Большой юридический словарь. 2012. С. 476

⁸Giddens A. New rules of sociological method. Cambridge: Polity Press, 1994.

общесоциальном «предприятии» на: 1) «политиков по случаю» (например, рядовые избиратели); 2) «политиков по совместительству» (партийные активисты, для которых политика еще не составляет главной области деятельности) и 3) «профессиональных политиков» (государственных деятелей и чиновников, освобожденных партийных функционеров и т. д.). Таким образом, по М. Веберу, политика как сфера общественной жизни формируется лишь с возникновением государственно-административного аппарата как «штаба политического предприятия» всего общества, а также с обособлением управленческой деятельности в особую профессию людей, связанную с контролем и распределением власти.

«Государственное управление - это организующая, упорядочивающая деятельность государства, государственное регулирование различных общественных (а иногда – и некоторых личных) отношений путём деятельности всех ветвей государственной власти – законодательной, исполнительной, судебной, их органов, государственных служащих.»⁹ Иными словами государственное управление - это особый вид профессиональной и политической деятельности правительства, требующий высокого профессионализма, использующий методы принуждения и подчинения на легитимной основе, с целью удовлетворения общественных интересов и потребностей.

Политика и управление это две связанные между собой сферы человеческой деятельности, которые на протяжении длительного периода по-разному устанавливали связь друг с другом в зависимости от стадии развития общества и цивилизаций. Не видоизменялась только цель политики и управления – это создание и сохранения порядка в обществе, избежание конфликтов в человеческих отношениях, а так же предоставления гарантий прав и свобод каждому члену данного общества.

Политику и государственное управление сближает природа происхождения, связанная с таким понятием как «власть» и «власть

⁹Чиркин В. С. Государственное управление: элементарный курс. М., 2002. С. 11.

политическая». Власть - это возможность навязать свою волю, управлять или воздействовать на других людей, даже вопреки их сопротивлению. Политическая же власть осуществляется через государство и его институты.

«В данном ключе появляется понятие «государственное политическое управление», на внешнем уровне снимающее проблему дифференциации, различия управления государственного и политического. При этом возможно как фактическое «объединение» с позициями государственного управления или политического, так и допущение наличия «негосударственного политического управления», наряду с «государственным». Последняя позиция может рассматриваться как нонсенс, так как (общественное самоуправление нигде в мире не достигло такой степени зрелости, чтобы государство могло безболезненно для социума «отмереть»). Однако, теоретически можно рассуждать о «негосударственном политическом управлении» как структурном элементе процесса политического управления, понимая под этим воздействие на политический процесс, на принятие политических решений негосударственных политических и общественных институтов, с использованием специфических средств (политический менеджмент, лоббирование, мобилизация общественного мнения и др.). Последняя позиция представляет собой компромисс, шаг в направлении к коммуникативному подходу к политическому и государственному управлению».¹⁰ Коммуникативная модель подразумевает, что в политическом управлении важнейшим (но не единственным) актором является государственное управление, но не единственное.

Поскольку политическое поле намного шире поля государственного, то в принятии политических решений возрастает тенденция повышения роли негосударственных акторов. **[Приложение № 1]**

Политические методы, используемые в политике :

¹⁰Старцев Я.Ю. Основы политического государственного управления: Учебное пособие. Екатеринбург: УрАГС, 2005. С.249

- убеждение;
- переговоры;
- компромиссы;
- консенсус.

Государственное управление по отношению к политике становится как административно – политическая и профессионально – публичная деятельность, требующая специальных компетенций и подготовки.

Современные правительства на сегодняшний день принимают участие в формировании политической повестки дня, их деятельность оказывает значительное влияние на процесс законности власти.

«Соотношение политики и государственного управления всегда носит существенный характер. Оно зависит от множества факторов, в том числе от уровня организации политической власти, форм государственного правления и типа политического режима».¹¹

Таким образом, государственное управление, по большей части, реализует политику в сфере регулирования общественных отношений и решение проблем государственной организации.

¹¹Л. В. Сморгун, А. П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.]; под ред. Л. В. Сморгунова. – Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. – М.: РОССПЭН, 2006. С 381

§2. Государственная политика и управление в условиях разных политических режимов.

Не нарушая целостность, рассматривать политику и государственное управление можно только при использовании понятия «политический режим», ведь именно он даёт понимание, какие методы применяет политическая власть для своего существования, а так же выявить национальные и исторические особенности деятельности и становления конкретной политической системы общества.

Политический режим — политическое управление, совокупность тех или иных методов, приёмов и форм осуществления политических отношений в обществе, государстве или стране, или способ функционирования его политической системы.¹²

Понятие «политический режим» раскрывает нам понятие об организации государственной власти, выделяя, специфические пути и средства для взаимодействия институтов друг с другом.

Само понятие получило широкое распространение в политической науке в начале 60 – х годов 20 века.

Французский политолог М.Дюверже вносит в понятие «политический режим» следующие элементы:

- правительственная власть и подчинение ей граждан;
- избрание правительственных органов;
- структура правительства, ограничение власти правительства.¹³

Здесь уместно высказывания Дж. Барнса, М. Картера, М. Сандмора, которые считают, что «режим есть специфический период действия политической власти, осуществляемой в рамках политической системы».¹⁴

Ученые, представляющее институциональное направление политического анализа, больше склонны ассоциировать «режим» с понятием форм правления или государственного строя. «Политический режим, –

¹²OxfordUniversityPress [<http://www.oed.com/>] – электронный ресурс

¹³Duverger M. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. P., 1970. С 13 - 14

¹⁴Цыганков А.П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика. М., 1996. С. 12

пишет, американский исследователь К. Бекстер, – есть система или форма правления».¹⁵

Зачастую понятие «режим» стоит рядом с понятием «система». Но если система занималась раскрытием функций политической структуры, то политический режим, по мнению, Р. Макридис, «обозначает специфические пути и средства, какими эти функции могут быть структурированы и встроены в институты и процедуры, а также возникающие в ходе этого специфические взаимоотношения».¹⁶

В этом понимании «режим» тесно связывается с понятием «политический процесс», в составе которого есть компоненты системы. Политический процесс представляет собой развитие политической системы, то есть её становления и функционирования. Разработка правительством политического курса является одним из важных моментов политического процесса. Роль экономических групповых и индивидуальных акторов становится важным при принятии решений на правительственном уровне. Групповые и общественные же интересы, не входящие в институты государственного управления, в соответствии с законами и выбранным политическим курсом и регламентом принятия решений, не могут с полной отдачей стать инструментами политики.

Политический режим представляет собой комплекс властных структур, предоставляющий компетентным органам в полной мере осуществлять свои полномочия.

Каждый режим в своей деятельности обращается к тем или иным средствам и методам достижения целей. Режимы могут существенно отличаться друг от друга в зависимости от того, какие методы (законные или не законные) используются ими в достижении поставленных целей. Важно не смешивать между собой методы осуществления власти и собственно властные структуры. Свидетельством того, что это не одно и то же, служит, например, богатый опыт функционирования авторитарных режимов.

¹⁵Цыганков А.П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика. М., 1996. С 13

¹⁶Macridis R. C. Modern Political Regimes. Patterns and Institutions. Boston, Toronto, 1986. С. 3

«Обладающие нередко сходными репрессивными структурами политической власти, – пишет А. Цыганков, – авторитарные режимы далеко не всегда обращаются к фронтальному насилию в достижении поставленных целей. В тех случаях, когда более эффективным оказывается использование методов убеждения, а не принуждения, репрессивный по своей природе режим может, вопреки ожиданиям, оказаться способным проявить "несвойственную" для него гибкость и склонность к компромиссам».¹⁷

Специфичность политического режима в прямой зависимости от субъекта политической власти и как осуществляется власть и государственное управление. Природу политического режима обуславливает характер взаимодействия государственного субъекта с управляемым объектом – обществом.

На основании этого можно сказать, что в соответствии с политическим режимом управляющие объекты, а также систему государственного управления, можно ранжировать на авторитарные и демократические режимы. Данные типологии обозначим как условные, так как существуют множество смешанных и иных режимов. Данные категории можно рассматривать как основные, так как основа исследования построена на влиянии политического режима на проведение реформ.

Авторитарный тип государственного управления можно охарактеризовать как «компромисс» между тоталитаризмом и демократией, он является транзитом от тоталитаризма к демократии, равно как от демократии к тоталитаризму. «Авторитарный режим близок к тоталитарному по политическому свойству, а к демократии — по экономическому, то есть люди, не имея политических прав, имеют всю полноту экономических прав.»¹⁸ Авторитарный субъект воплощает себя через единую вертикаль власти, обычно идущую только сверху вниз.

¹⁷Цыганков А.П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика. М., 1996. С . 17

¹⁸Авторитаризм. Большой юридический словарь. — М.: Инфра-М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А. Я. Сухарева. 2003.

В системе авторитарного управления работает только однонаправленное воздействие правящего субъекта на подчиняющийся объект. Обратная связь в таком типе, по большей части, волюнтаристски удаляется.

Общая специфика сводится к следующему:

- Власть принадлежит одному или группе лиц;
- Политика достижения собственных целей;
- Невмешательство в регулирования отдельных социальных сфер.

Власть, по большей части, имеет интересы одностороннего влияния на общество и ограничение влияния иных структур в принятии важных политических решений.

В некоторых авторитарных системах не существует чёткой дифференциации на политическую и административную элиту, вследствие этого данные виды деятельности осуществляются одной группой лиц. Как результат политическая деятельность осуществляется административными методами, и наоборот, что приводит к снижению эффективности функционирования политического режима, коррупции и к кризису управленческой деятельности.

Авторитарный режим достаточно разнообразен. Исследователи выделяют следующие типы режима: военные, деспотические, тиранические, клерикальные, самодержавные, и иные разновидности данного режима.

- Деспотический - абсолютно произвольная, неограниченная власть, основанная на самоуправстве. Форма государственного устройства и правления, при которой вся верховная государственная власть сконцентрирована в руках абсолютного правителя или узкой группы лиц, которые в праве свободно распоряжаться судьбой своих подданных. Этот режим характерен для монархической формы правления, а именно для абсолютистской монархии, когда власть осуществляется исключительно одним лицом, становящимся деспотом. Классическими деспотиями являются государства Древнего Востока (Индия, Китай, Ассирия, Вавилон, Древний

Египет). Кроме того деспотической была власть в греческих тираниях, государстве Великих Моголов в Индии и Османской империи.

- Тиранический режим основан на единоличном правлении, узурпации власти тираном и жестких методах ее осуществления. Однако от деспотии власть тирана подчас устанавливается насильственным, захватническим путем, смещением законной власти с помощью государственного переворота. Она также лишена правовых и нравственных начал, построена на произволе, подчас терроре и геноциде. Следует учесть, что понятие «тирания» имеет эмоциональную и политико-правовую оценку. Когда речь идет о тирании как о политическом режиме, используется именно оценка тех жестких способов, с помощью которых тиран осуществляет захватническую или государственную власть. В этом смысле власть тирана, как правило, является жесткой. Овладение территорией и населением другой страны обычно связано не только с физическим и моральным насилием над людьми, но и над теми обычаями, которые существуют у народа. Тирания, как и деспотия, основана на произволе. Однако если в деспотии произвол и самовластие обрушиваются, прежде всего, на головы высших должностных лиц, то при тирании им подвержен каждый человек. Законы не действуют, поскольку тираническая власть в большинстве своем не стремится их создать. Тиранические режимы можно наблюдать в полисах Древней Греции, в некоторых средневековых городах-государствах.¹⁹
- Военный (военно-диктаторский, военно-полицейский) режим основан на власти реальных руководителей вооруженных сил или спецслужб, устанавливается в результате переворота

¹⁹. Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учебн. пособие / И.А. алебастрова.; отв. ред. С. Ю. Кашкин. - М.: Юрайт – М, 2001. С. 640

осуществляемого против законного правления гражданских лиц. Военные режимы властвуют коллегиально (как хунта), либо во главе государства находится один из военных чинов, чаще всего генерал или старший офицер. Армия превращается в господствующую социально-политическую силу, активно участвует в реализации как внешних, так и внутренних функций государства. В условиях подобного антидемократического режима создается разветвленный военно-полицейский аппарат, который включает помимо армии и спецслужб большое количество и других органов, в том числе внеконституционного характера, для политического контроля за населением, общественными объединениями, идеологической обработки граждан, борьбы с антиправительственными движениями. Военные режимы характеризуются отменой или приостановлением действия конституции и конституционных гарантий (включая политические права и свободы). Запрещается деятельность политических партий, вводится жесткая цензура и ограничения на все виды информации. Могут создаваться и военно-гражданские правительства, которые являются переходной формой к другим видам авторитарных режимов. Так, с принятием пиночетовской конституции Чили эволюционировала в сторону конституционно-авторитарного режима. В прошлом военные режимы были весьма распространенным явлением в странах Латинской Америки. В настоящее время они существуют во многих странах африканского континента (Нигерия, Мали, Либерия).

- Клерикальный режим обеспечивает фактическое господство религиозной части населения, ее решающее влияние на политическую жизнь в стране. Весьма отчетливо черты этого режима проявляются в современном Иране, где не президент, а так называемый руководитель нации – факих – является первым лицом

в государстве, соединяя в своих руках верховную государственную и религиозную власть. Факих избирается пожизненно из числа высших религиозных иерархов. Сложившийся в Иране государственный режим обеспечил сосредоточения реальных рычагов власти в руках шиитского духовенства. Занимая ключевые посты в государственном аппарате, большинство мест в иранском парламенте – меджлисе, его представители оказывают решающее влияние на формирование и проведение внутренней и внешней политики государства. Соблюдение мусульманского кодекса поведения обеспечивают Стражи исламской революции (на практике это представляет собой тотальный контроль за поведением граждан). Естественно, что это ведет к многочисленным нарушениям прав и свобод граждан. Особенно страдают женщины, религиозные и сексуальные меньшинства, которые подвергаются политической, экономической и бытовой дискриминации.²⁰

«Демократический тип государственного управления это, прежде всего – осуществление власти через народ. Демократия - политический режим, в основе которого лежит метод коллективного принятия решений с равным воздействием участников на исход процесса или на его существенные стадии».²¹

В масштабных политических системах демократия должна функционировать преимущественно за счёт непрямого участия в разработке политического курса. В обязательные признаки данного режима должны входить:

- выборы;
- тайное голосование;
- политические партии;

²⁰ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов/ Под общ. ред. чл.- корр, РАН, М.В. Боглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М.: Издат. Норма, 2002. С. 832

²¹ Hyland J. L. Democratic Theory: The Philosophical Foundations. Manchester: Manchester Univ. Press, 1995.

- свобода СМИ;
- сменяемость власти.

Такого рода непрямую демократию нельзя назвать полной и идеальной. Однако, чем больше граждане включаются в политический процесс, тем выше их влияние на принятие решений, что делает систему демократичнее. Конкурентные выборы в данной системе позволяют обществу принимать участие в формировании политического курса с помощью отбора и отклонения тех лиц, которым принадлежит основная роль в его определении, сменяемость власти позволяет совершенствовать курс развития государства.

Демократический тип государственного управления характеризуется тем, что субъект управления представлен структурной иерархией политических институтов и руководящих должностей, выбранными народом. Вместе с тем, в данной системе так же присутствует вертикаль власти, но уже не сверху вниз, как в авторитарной, а снизу вверх, что допускает контроль граждан над властью.

Исходя из выше сказанного, можно сделать вывод, что при осуществлении каких – либо политических решений, режим играет приоритетную роль. В условиях авторитарного режима, реформа, а также все политические решения осуществляю с помощью насилия или принуждения. В демократическом типе всё происходит более лояльно, где особый вес играет народные интересы. По Конституциям, Россия и Грузия являются демократиями, но по данным «Polity IV IndividualCountryRegimeTrends» на 2009 год политическим режимом в России была открытая анократия (переходный режим от демократии к авторитаризму), в Грузии на 2004 год - демократия.²² На самом деле (где – то в большей, где – то в меньшей степени), в России присутствуют элементы авторитаризма.

Страны имеют совместное советское прошлое, а также являются постсоветскими государствами. В Грузии прошла Революция Роз, которая

²² Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2013.
[<http://www.systemicpeace.org/polity/rus2.htm>] – электронный ресурс

побудила власть на проведение реформ. В России преобразования начались с приходом к власти нового Президента, мероприятия проводились мирно без революции, однако результаты кардинально отличны друг от друга.

В следующей главе подробно рассмотрим каждую из реформ.

Глава 2 .Компаративный анализ реформ МВД в Грузии (2004 год) и в России (2011 год).

§1. Реформа МВД в России.

В России к моменту избрания Президентом в 2008 году Дмитрия Анатольевича Медведева, сложился особый политический режим, именуемый как «электоральный авторитаризм».²³ После прихода к власти Владимира Владимировича Путина в 2000 году российское правительство приступило к реализации амбициозного и масштабного плана социально-экономических реформ, подготовленного либеральными экономистами, часть из которых играла немалую роль в формировании повестки 1990-х годов.²⁴

На смену экономически (и политически) ослабленным 1990 – м годам пришли высокие темпы экономического роста, рецентрализация государственного управления и почти никем неоспоримое лидерство нового президента, обладавшего широкой поддержкой, как среди политических элит, так и среди населения. Однако результаты реформ не оправдали позитивных ожиданий реформаторов. Было признано, что больше половины реформ не сдвинулись с мёртвой точки, а некоторые не доведены до своего логического завершения.²⁵

К предпосылкам проведения реформы МВД в России можно отнести прошедшую в 2009 году волну преступлений, которые были совершены сотрудниками, тогда ещё милиции, а в частности коррупционные действия, взятки, необоснованное применение оружия и силы, злоупотребление своими полномочиями.

Самым первым эпизодом, который получил широкий общественный резонанс, стало Дело майора Евсюкова, обвинённого в 2 убийствах и 22

²³Гельман В.Я «Расцвет и упадок электорального авторитаризма в России». С.66

²⁴Травин Д., 2010, Очерки новейшей истории России, книга 1 (1985–1999). СПб.: Норма. С. 63

²⁵Адамидов Д. «Почему реформы в России всегда проваливаются». Slon.ru [https://republic.ru/economics/pochemu_reformy_v_rossii_vsegda_provalivayutsya-588137.xhtml] – электронный ресурс

покушениях на убийство (в том числе покушениях на сотрудников милиции) который в ночь на 27 апреля 2009 года, а также в незаконном владении оружием и боеприпасами. Основная часть событий происходила в московском супермаркете «Остров» на Шипиловской улице и около него. В результате стрельбы один человек (водитель Сергей Евтеев) был убит и семеро ранено, одна из которых — кассир Эльмира Турдуева — скончалась на месте, ещё нескольких Евсюков удерживал в качестве заложников.²⁶

12 октября 2009 года оперуполномоченный отдела уголовного розыска криминальной милиции ОВД по Называевскому муниципальному району Омской области лейтенант Александр Мец, самовольно покинув место несения, службы с табельным оружием и отправился к знакомой девушке, впоследствии, на почве ревности, выстрелил ей в спину;

10 декабря 2009 года сотрудниками Управления внутренних дел по Южному административному округу Москвы был задержан инспектор дорожно-патрульной службы ГУВД по Московской области Артур Косицын. Ему было предъявлено обвинение в совершении трех эпизодов преступления по статье "покушение на изнасилование", четырех эпизодов по статье "изнасилование" и семи эпизодов по статье "насильственные действия сексуального характера";

26 декабря 2009 года подполковник милиции Анатолий Маурин на автомобиле "Ниссан Мистраль" на Севастопольском проспекте в Москве по неосторожности столкнулся со снегопогрузчиком. Между водителями произошла ссора, в ходе которой милиционер выстрелил в водителя погрузчика Владимира Демидова из газового пистолета.²⁷ [Приложение №2]

Данное поведение, безусловно, подорвало авторитет правоохранительных органов, прежде всего, в глазах граждан.

По инициативе Президента Дмитрия Медведева, были проведены ряд мер, направленные на снижение недовольства общества. 24 декабря 2009

²⁶Майор-шатун // «Новая газета», № 45 от 29 апреля 2009.

²⁷Громкие преступления, совершенные сотрудниками МВД в 2009-2012 гг[<https://ria.ru/spravka/20120427/628437721.html>] - Электронный ресурс

Президент РФ подписал Указ «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».²⁸ По словам министра внутренних дел России Рашида Нургалиева (Министр внутренних дел Российской Федерации 9 марта 2004 — 21 мая 2012 года), реформа МВД нацелена на решение нескольких принципиальных задач: прежде всего, придание органам внутренних дел профессиональной правоохранительной идеологии. Российская полиция призвана защищать права и свободы человека и гражданина, противодействовать преступности, охранять общественный порядок, собственность и обеспечивать общественную безопасность.²⁹

Для разработки закона был создан специальный организационный комитет во главе с заместителем министра внутренних дел С.П. Булавиным. Так же в состав комитета входили начальник правого департамента В.В. Черников, депутат Государственной Думы Федерального Собрания В.А. Васильев, В.И. Колесников, ректор Омского юридического института Ю.П. Соловей, председатель общественной межрегиональной правозащитной организации «Комитет за гражданские права» А.В. Бабушкин и другие учёные и правоведы.

Законопроект был опубликован на сайте министерства для общественного обсуждения, в котором приняло участие почти 5 млн. человек.

Правозащитники заявили: «достаточно оскорбительно для общества то, что вместо парламентских или статусных общественных слушаний с участием специалистов, вместо создания экспертных групп, идет сбор предложений на сайте. Таким ловким приемом общественное обсуждение

²⁸Указ Президента РФ от 24.12.2009 N 1468 (ред. от 01.03.2011) "О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации"

²⁹ «Полицию оценят по доверию» Рашид Нургалиев раскрыл для "РГ" подробности реформы МВД [<http://www.rg.ru>] – электронный ресурс

превращено в профанацию, в блогерскую имитацию демократического процесса».³⁰

Можно предполагать, что единственный практический смысл из обнародованного текста большинство увидит лишь в том, что милиция будет переименована и переодета. Новый законопроект в отличие от предыдущего, называется «О полиции», а не «О милиции», и в нем говорится о правах, обязанностях, задачах и прочих аспектах деятельности сотрудников именно полиции. В конце же документа среди прочего содержится положение о том, что им разрешат «до утверждения правительством РФ образцов форменной одежды сотрудника полиции и установления сроков обеспечения соответствующим вещевым имуществом ношение форменной одежды сотрудника милиции».³¹

Одной из идей нового закона было сокращение полномочий сотрудников, в целях снижения объёма контроля милиции над обществом. Но, к сожалению, в рамках нововведений на полицию возлагались иные полномочия, выходящие за рамки правоохранительной функции.

Отношение населения к предлагаемым нововведениям неоднозначно. В какой-то мере его можно оценить по одному из высказываний: «Закон, который сделает всех граждан виноватыми».³²

Население Российской Федерации обеспокоенно произволом сотрудников, задачей которых защищать права граждан, а не выходить за рамки своих полномочий. Требование от правительства принять меры по устранению данных проблем и взятию под государственный контроль, является естественным правом граждан.

Власть в ответ публикует проект нового закона «о полиции», подготовленного тем самым министерством, которое является основным объектом критики, и предлагает обществу поучаствовать в его обсуждении.

³⁰Правозащитник: Обсуждение закона "О полиции" – блогерская профанация. 11 августа 2010[<https://www.yuga.ru/news/198259/>] – электронный ресурс

³¹«Общественный вердикт» Полиция попала в Интернет 09 августа 2010 [<http://publicverdict.ru/topics/police/8500.html>] – электронный ресурс

³²Дуров А.И., Мочалов А.Н. «РЕФОРМА МВД: ПОЛИЦИЯ ИЛИ МИЛИЦИЯ?» С.7

Предложение правительства, с точки зрения британского политолога В.Б. Пастухова, выглядят неадекватными по трем основным причинам:

- Во-первых, новый закон мало чем отличается от старого по существу и не содержит ответа на главный вопрос, который волнует общество, – о контроле над деятельностью милиции.
- Во-вторых, новый закон в принципе не может решать ту проблему, которая волнует общество, потому что ограничение милицейского произвола требует срочных институциональных реформ, перестройки работы всего правоохранительного блока.
- В-третьих, закон о милиции в иерархии правовых актов, регулирующих деятельность МВД, занимает отнюдь не самое важное место, поэтому, если уж и обсуждать что-то, то надо было начинать не с Закона о милиции, а с комплексной ревизии уголовно-процессуального законодательства, нуждающегося в кардинальной переделке.³³

Рабочая группа НПО по реформе МВД утверждает, что Федеральный закон «О полиции», работа над которым велась в течение года, и который уже подписан президентом, не отвечает интересам российских граждан. В данном законе «О полиции» представлены основополагающие принципы правового государства - запрет пыток, приоритет соблюдения прав человека, с чем Рабочая группа соглашается. Но данные принципы защищены нормами закона, что делает их декларациями с отсутствием перспективы прямого применения на практике.³⁴

Вызывает также опасения тот факт, что основополагающий принцип работы полиции – «общественный контроль за ее деятельностью и участие граждан в решении вопросов правоохраны, оценке качества работы полиции» - практически не закреплён в законе. Более того, в принятой редакции Закона

³³В.Б. Пастухов «РЕФОРМА МВД КАК СУБЛИМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ» (К дискуссии по поводу нового закона о милиции) С.23

³⁴ Заявление Рабочей группы правозащитных организаций по реформе МВД: закон «О полиции» не отвечает интересам общества . [<http://publicverdict.ru/topics/police/9026.html>] – электронный ресурс

«О полиции» содержатся нормы, которые понижают гарантии соблюдения прав граждан и дают полиции «легко» выйти за рамки ее полномочий. В частности, это касается применения физической силы и спецсредств в отношении граждан, оснований для посещения организаций и ознакомления с документацией, вызова граждан для проверки заявлений «по ним» с возможностью запросить их персональные данные и сведения о банковских счетах. Рабочая группа обеспокоена тем обстоятельством, что Концепция реформирования МВД так и не была представлена обществу для обсуждения, что вынуждает считать, что у властей отсутствует комплексное видение реформы МВД. Этот серьёзный недостаток реформы негативно сказался на качестве положений закона. Даже такое положительное начинание, как широкое общественное обсуждение законопроекта, инициированное президентом, не смогло восполнить этого недостатка реформы. Кроме того, результаты общественного обсуждения во многом «ушли в песок» из-за непрозрачности и закрытости процесса учета поступивших предложений.³⁵

Но, несмотря на явную критику со стороны общества и трёх оппозиционных фракций КПРФ, ЛДПР и "Справедливая Россия" - проголосовавших против закона, тем не менее, 315 голосов членов фракции партии "Единой России" оказалось достаточно для его окончательного принятия.³⁶ 10 декабря 2010 года законопроект был принят Госдумой в первом чтении, а 28 января 2011 года - в заключительном чтении. 315 депутатов поддержали закон, 130 высказались против, воздержавшихся не было. 7 февраля 2011 года президент Медведев подписал закон «О полиции».³⁷

Новый закон должен был вступить в силу с 1 января 2011 года, но позднее срок перенесен на два месяца вперёд. Таким образом, 1 марта 2011 года милиция в Российской Федерации официально прекратила своё

³⁵Заявление Рабочей группы правозащитных организаций по реформе МВД: закон «О полиции» не отвечает интересам общества. [<http://publicverdict.ru/topics/police/9026.html>] – электронный ресурс

³⁶Госдума приняла закон "О полиции" – [<https://lenta.ru/news/2011/01/28/police/>] – электронный ресурс

³⁷Федеральный закон "О полиции" от 07.02.2011 N 3-ФЗ

существование, и с 1 января 2012 года вся символика милиции стала недействительной.

Данный закон предусматривает проведение внеочередной переаттестации сотрудников МВД с 1 марта 2011 года и по плану, должна была продлиться ровно месяц, но Президентом был подписан указ о продлении сроков, таким образом, переаттестация продлилась до 1 августа 2011 года.

Переаттестация сотрудников началась с руководителей центрального аппарата и территориальных органов МВД, а затем её начали проходить старший, средний и младший начальствующий состав органов внутренних дел. Сотрудники не прошедшие аттестацию или отказавшиеся от её прохождения, были уволены из рядов министерства.

По словам главы МВД Рашида Нургалиева, в том случае, если милиционер не прошел соответствующую переаттестацию, он может подать апелляцию и попробовать пройти переаттестацию повторно.³⁸

Служба внутренних дел завершила рассмотрение дела каждого сотрудника полиции в период с марта по август 2011 года с целью выявления коррумпированных или неподходящих офицеров. На основании имеющихся данных, 90 процентов существующих должностных лиц и 94 процентов управленческого персонала прошли аттестацию и сохранили свои рабочие места.³⁹

Заместитель председателя Комитета по безопасности и противодействию коррупции Госдумы РФ Александр Хинштейн отмечал, что в ходе реформы были ликвидированы 6 из 23 вузов МВД, все средние специальные школы милиции, разорвалась существующая система вертикальной подчиненности полицейского управления. Отмечались негативные последствия принятого еще в 2008 г. решения об упразднении

³⁸«Неудавшимся» полицейским разрешили пройти переаттестацию»

[<http://www.pskov.aif.ru/society/education/751899>] – электронный ресурс

³⁹ 7.25.2011. Retrieved 7.7.2012 from [<http://kp.ru/daily/25723.5/2715985/>] and interview with MVD

MinisterKolokol'tsev published in “Grani” on 6.25.2012. Retrieved 7.7.2012 from[

<http://grani.ru/tags/police/m.198621.html>] – электронный ресурс

подразделений по борьбе с организованной преступностью. Также, по мнению Хинштейна, повышение заработных плат было нивелировано последовавшей "монетизацией" льгот.⁴⁰

По данным ВЦИОМ за 2009 год: «Россияне чаще имеют отрицательные, нежели положительные впечатления от контактов с сотрудниками милиции (16% против 9%). Между тем, 72% наших сограждан не имеют опыта общения с сотрудниками милиции.⁴¹

По сравнению с сотрудниками всех силовых ведомств, с правонарушениями со стороны сотрудников МВД и, в частности, ГАИ, россияне сталкиваются чаще всего, причем каждый десятый имеет личный негативный опыт. Чаще всего россияне слышат о случаях нарушения прав и интересов граждан сотрудниками МВД и, в частности, Департамента обеспечения безопасности дорожного движения МВД (53 и 49% соответственно): из сообщений СМИ знают об этом 30 и 24% соответственно, по личному опыту - 11 и 9% соответственно, по рассказам знакомых - по 14%. О подобных ситуациях, связанных с работой сотрудников других ведомств большинству наших сограждан, как правило, неизвестно (54-67%).⁴²

Почти аналогичное исследование было проведено и в 2011 году: «Уровень доверия населения к органам внутренних дел в вопросах обеспечения личной и имущественной безопасности вырос с 33% в 2009 до 52% в 2011 году. Противоположной позиции придерживается около трети респондентов, и их доля практически не меняется на протяжении двух лет.

Около двух третей россиян положительно относятся к полиции (61%), негативно - лишь четверть опрошенных (24%). Несмотря на то, что за последний год число позитивных оценок несколько снизилось (с 64% до 61%), в целом это достаточно высокий показатель.

⁴⁰ Реформа МВД. ТАСС. [<http://tass.ru/info/2644901>] – электронный ресурс

⁴¹ 16.08.2011 Пресс-выпуск №1817 «ПЕРЕАТТЕСТАЦИЯ В МВД: ОЦЕНКИ И ПРОГНОЗЫ» [<https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=111861>] – электронный ресурс

⁴² 27.11.2009 Пресс-выпуск №1373 «РОССИЯНЕ О РАБОТЕ МИЛИЦИИ»

[<https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=12814>] - электронный ресурс

Подавляющее большинство россиян (88%) в той или иной степени полагают, что в деле борьбы с преступностью следует помогать полиции. Около 80% опрошенных признают в качестве приемлемо для себя информирование полиции о преступлении, готовы давать свидетельские показания. В то же время готовность к активным действиям (участие в охране общественного порядка, содействие задержанию преступника) находится на уровне около 50%.

Более трети россиян уверены в защищенности своих личных и имущественных интересов, причем их доля по сравнению с 2009 годом выросла с 34% до 39%. Число тех, кто не уверен в своей безопасности, слегка снизилось - с 58% в 2009 году до 54% в 2011-м. Ожидать помощи со стороны органов внутренних дел склонны 34% участников опроса.

Органы внутренних дел оцениваются россиянами как одна из наиболее эффективных структур по защите интересов граждан от преступных посягательств (такой её считают 44% опрошенных). Кроме МВД такими институтами считают ФСБ, прокуратуру, суд и СМИ.»⁴³

Основной вывод, который можно сделать исходя из опросов, что доверие россиян к органам внутренних дел значительно растёт, по данным на 2009 – 2011 года, казалось бы, основная цель вернуть доверие граждан, достигнута.

В этом же 2011 году проводился опрос по поводу результативности проведение переаттестации сотрудников министерства внутренних дел. [Приложение № 3]. Более половины россиян пока что скептически оценивают способность переаттестации повысить эффективность работы сотрудников МВД: 57% опрошенных склонны думать, что она никак не скажется на их деятельности. Такая позиция наиболее характерна для

⁴³ 20.10.2011 Пресс-выпуск №1867 «РОССИЯНЕ - О РАБОТЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ»
[<https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=112053>] – электронный ресурс

москвичей и петербуржцев (70%), сторонников КПРФ (76%) и 35-59-летних россиян (60-61%).⁴⁴

Динамику доверия граждан России можно проследить по данным опроса в период за 2005 – 2016 гг.⁴⁵ [Приложение № 4].

На сегодняшний день можно выделить несколько проблем в структуре правоохранительных органов России:

- Низкий уровень взаимодействия сотрудников полиции и граждан;
- Давление на бизнес и коммерческая деятельность со стороны сотрудников;
- Сбой в системе управления «по вертикали» и отсутствие обратной связи;
- Отсутствие обратной связи от полиции к обществу.

Данные проблемы привели к потере доверия со стороны граждан, а в некоторых регионах к открытым конфликтам. Ухудшился кадровый отбор и внутреннее недоверие общества к полиции. Из этого следует, что реформа МВД должна была быть направлена, прежде всего, на устранения главных проблем, что могло существенно изменить «подорванное» положение нашей милиции.

По принятым нормативным поправкам работа по совершенствованию системы проводилась по шести основным направлениям:

1. Структурные изменения и сокращение численности штата. Число сотрудников сократилось на 22 %. С 1 января 2012 года предельная штатная численность органов внутренних дел Российской Федерации, финансируемая за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, составила 1 106 472 единицы (без персонала по охране и обслуживанию зданий). В том числе сотрудников органов внутренних дел – 907 630, федеральных государственных служащих – 5 000, работников – 193 842;

⁴⁴ 16.08.2011 Пресс-выпуск №1817 «ПЕРЕАТТЕСТАЦИЯ В МВД: ОЦЕНКИ И ПРОГНОЗЫ» [https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=111861] – электронный ресурс

⁴⁵ Работа полиции: доверие и оценки. [https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115938] – электронный ресурс

2. Изменение кадрового отбора, в частности введения специализированных психофизиологических тестов и т.д. Граждане с судимостью теперь не могут вступить на службу в органы внутренних дел;
3. Пересмотр критериев оценки результатов работы органов внутренних дел. Для оценки деятельности полиции введен интегральный подход. Работу сотрудников и структурных подразделений предусматривается осуществлять по 60 индикаторам, характеризующим основные направления деятельности;
4. Попытка создание системы профилактики правонарушений;
5. Повышение качества работников, а так же введение дисциплины;
6. Создание положительного образа сотрудника министерства внутренних дел.

Подводя итоги можно сказать, что сама по себе реформа не является институциональной, так как реформирует только отдельные структурные компоненты существующего строя. Так же реформа носила больше количественный, нежели качественный характер, так как сокращение штата существенно повысило нагрузку для сотрудников, прошедших аттестацию.

Данная реформа приводит к закрытию системы органов внутренних дел, формируя при этом некие касты полицейских: вводятся институт поручительства при приеме на службу⁴⁶.

Рабочая группа правозащитных НПО по реформе МВД выражает серьезную обеспокоенность тем, как в реале исполнятся обновлённые нормы закона «О полиции», касающиеся открытости и подотчетности полиции, прозрачности ее действий и решений для общества. «Уже второй месяц в стране идет переаттестация сотрудников органов внутренних дел. Анализ доступной в публичном пространстве информации вынуждает нас

⁴⁶ МВД ввело институт личного поручительства при приеме на службу и зачислении в милицейские вузы // Рос. газ.: [URL: <http://www.rg.ru/2010/11/26/mvd-anons.html>] – электронный ресурс

констатировать, что ее процедура задумывалась скрытой от глаз общественности. Об этом говорит изначальный состав Комиссии по переаттестации при Администрации президента России, в которую только после общественного возмущения были включены два представителя общественности. Кроме того, до сих пор ни процедура самой переаттестации высшего начальствующего состава МВД России, ни критерии и требования, предъявляемые к кандидатам на должность, широкой публике неизвестны. Это неизбежно породило слухи о коррупционном характере процедуры, которые министерство вынуждено было неоднократно публично опровергать. Закрытость процедуры переназначения на должности и присвоения милицейским генералам новых званий прямо нарушает установленные федеральным законом «О полиции» новые принципы ее деятельности - прозрачность и участие общественности».⁴⁷

Оставив в системе «благонадёжных» людей, власть стремится создать новую политико – правовую систему под предлогом повышения социальной защищённости сотрудников МВД.

Есть один неоспоримый факт, россияне не почувствовали каких – либо улучшений и более того, не верят в серьёзные преобразования в системе МВД. Об этом свидетельствуют два социологических опроса в 2010 году⁴⁸ и в 2011 году.⁴⁹

Пока что реформу МВД в народе описывают знаменитой школьной фразой: «от перестановки мест сумма не меняется». И ни ротация кадров, ни изменение названия не будут столь эффективны, пока власть не будет в действительности, заинтересована в преодолении коррупции в системе.

В целях дальнейшего улучшения и изменения ситуации, МВД России разработало план деятельности по реализации указов Президента РФ от 07 мая 2012 г. на 2013 г. и плановый период 2014–2018 гг., который

⁴⁷ «Закон не помог, реформируемая полиция по-прежнему закрыта для общественности» Общественный вердикт [<http://publicverdict.ru/topics/news/9372.html>] – электронный ресурс

⁴⁸ Россияне не верят, что закон «О полиции» что-то изменит // Независимая газ.:

[URL: <http://www.ng.ru/society/news/2010/11/25/1290695241.html>] - электронный ресурс

⁴⁹ Только 9% россиян заметили улучшения в работе полиции после начала реформы МВД // Независимая газ.: [URL: http://www.ng.ru/politics/2011-09-08/2_opros.html] – электронный ресурс

сформирован на основании поручений Президента РФ, содержащихся в указах Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 596–606, Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., утвержденных 31 января 2013 г., иных поручениях Президента РФ и Правительства РФ. Представленные в названных документах ориентиры не претендуют на решение всех проблем, стоящих перед системой МВД России. Вместе с тем они задают тон предстоящим преобразованиям.⁵⁰

Так же известно, что в перспективе в 2018 году будет ещё одна масштабная реформа в области Министерства внутренних дел. Планируется сократить численность штата, передать часть функций другим ведомствам, а так же пересмотр по части дисциплины сотрудников.

Власти планируют снова сократить численность штата в октябре текущего года. Количество силовиков МВД станет меньше на 15%, а среди руководителей будет сокращение 10% от общего количества. В правительстве считают, что значительное сокращение должностных лиц не будет влиять на качество работы силового ведомства. Оно останется на высоком уровне. Во время смены кадров МВД будет учитываться ситуация в регионах Российской Федерации.⁵¹

Примечательно, что в 2016 году Президент Российской Федерации так же проводил сокращение численности сотрудников, тогда штат уменьшился на 160 тыс. сотрудников, в этом году планируется всего на 10 тыс.

⁵⁰Киричек Е. В «Реформа полиции в России. Проблемы и перспективы» С.62

⁵¹Артём Кондратов. «Оргштатные изменения в мвд россии после 5 ноября 2018 года»

§ 2. Реформа МВД в Грузии.

Главной предпосылкой к проведению реформы внутренних дел в Грузии стала «Революция Роз» в 2003 году.

Революция роз - цветная революция в Грузии, прошедшая в ноябре 2003 года. Произошла смена режимов достаточно ненасильственными методами. Основной мотив революции - фальсификации парламентских выборов 2 ноября 2003 года. В ходе революции Эдуард Шеварднадзе второй Президент Грузии сложил полномочия, и руководство страной перешло к оппозиционерам во главе с Михаилом Саакашвили, который являлся Председателем Законодательного собрания Тбилиси.

Михаил Саакашвили обвинил Эдуарда Шеварднадзе и его команду в правительстве в коррупции. Спустя время Саакашвили создал оппозиционную политическую организацию «Национальное движение», численность которой впоследствии выросла до 20 тысяч человек. С 2002 года Михаил Саакашвили был председателем законодательного собрания Тбилиси.

Одной из причин революции стало недовольство управлением страной в лице Эдуарда Шеварднадзе. Недовольство среди людей властью было вызвано тяжёлым экономическим положением и коррупцией среди государственных служащих.

После результатов парламентских выборов 2 ноября 2003 года партия оппозиционеров в лице Михаила Саакашвили посчитала результаты «издевательскими» и отказалась от мест в парламенте. С самого утра стали поступать сообщения о многочисленных нарушениях. Самыми яркими из них сообщалось пресс-службой партии «Бурджанадзе - Демократы». Несколько сторонников «За новую Грузию» ворвались на несколько избирательных участков в Исанском районе Тбилиси и разорвали десятки избирательных бюллетеней.⁵²

⁵²Результаты выборов на 27 избирательных участках Грузии признаны недействительными. – Lenta.ru[<https://lenta.ru/news/2003/11/10/saakashvili/>] – электронный ресурс

В Тбилиси из регионов начали прибывать автоколонны со сторонниками оппозиции. 22 ноября 2003 года в Тбилиси на митинг оппозиции вышло около 50 тысяч человек. Оппозиционеры, руководимые Михаилом Саакашвили с букетом роз в руках (откуда и пошло название революции), ворвались на первое заседание нового парламента во время выступления Эдуарда Шеварднадзе. Президент покинул трибуну, а затем скрылся в своей резиденции Крцаниси. Бывший спикер парламента НиноБурджанадзе, будучи Председателем Парламента, объявила себя исполняющим обязанности президента. Эдуард Шеварднадзе ответил введением чрезвычайного положения и призвал на помощь войска и полицию в районе своей резиденции в Тбилиси. Однако даже элитные подразделения полиции отказались поддержать его.

В ночь на 23 ноября 2003 года сторонники оппозиции захватили правительственные здания. При посредничестве главы МИД России Игоря Иванова прошли переговоры Эдуарда Шеварднадзе с лидерами оппозиции, после которых президент объявил об отставке.

Первым государством, которое признало новый режим в Грузии, стали США.

25 ноября Верховный суд Грузии аннулировал официальные итоги ЦИК от 20 ноября 2003 года о результатах парламентских выборов 2 ноября 2003 года по партийным спискам. 25 ноября 2003 года на внеочередном заседании парламента Грузии было принято решение о проведении досрочных президентских выборов 4 января 2004 года.

Согласно договоренности между лидерами революции, Саакашвили стал единым кандидатом в президенты от победивших сил. На выборах 4 января он одержал уверенную победу, получив 96% голосов избирателей. Явка составила рекордные для Грузии 89,97%.⁵³

⁵³"Революция роз" в Грузии в ноябре 2003 года. Риа Новости [<https://ria.ru/spravka/20131123/978914952.html>] – электронный ресурс

Началом проведение кардинальных реформ в Грузии 2003 года уходят корнями в далёкие 1990 – е годы, в тот момент Грузия являлась страной, со слаборазвитой экономикой и низкими доходами населения.

Именно поэтому с приходом к власти Михаила Саакашвили, начинаются радикальные реформы в области уголовного законодательства, государственного сектора, судебной, налоговой и таможенной систем, для улучшения общего состояния, как страны, так и её народа. Одной из таких была реформа Министерства внутренних дел.

В советский и постсоветский период полиция в Грузии имела репутацию самой коррумпированной из ведомств в республике. В 1990 – е годы уровень доверия составлял менее 10 %.⁵⁴

По статистическим данным в области уголовного правосудия [Приложение №5] видно, что количество преступлений в 2003 году составило 17397, из них 10326 квалифицировались как тяжкие.⁵⁵

По неофициальным данным картотеки МВД Грузии числилось 349 «воров в законе», существующих на территории страны.

Власти признавали проблему, и в 2002 году проводились крупные антикриминальные операции, направленные против организаторов преступности. Тем не менее, по словам начальника пресс-службы МВД Грузии (2002 год) Паата Гомелаури, никаких мер за именованье себя «вором в законе» не предполагало: «Неоправданно задерживать только за то, что кто-то именуется вором в законе и не подозревается в каком-либо преступлении, поскольку в Уголовном кодексе не существует такого термина — «вор в законе».⁵⁶

Бывший министр МВД Грузии Каха Гаргамадзе (1995 год – 2011 год) заявлял, что реформы ведомству необходимы, но думать об этом пока рано. Он обращал внимание на то, что полиция недостаточно финансируется, а

⁵⁴Нина Ахметели. «Грузинская полиция – новый монстр или формула успеха?» [https://www.bbc.com/russian/international/2010/06/100629_georgia_policelaw] – электронный ресурс

⁵⁵GeoStat.Ge[http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=602&lang=eng] – электронный ресурс

⁵⁶ «Грузинские «воры в законе» сбежали из страны». — Lenta.ru, 19 декабря 2002 года.

именно: «в течение последних трёх лет министерство не получало зарплаты за целый год».⁵⁷

С приходом на пост Президента, в 2004 году на пресс-конференции после выигранных выборов Михаил Саакашвили назвал первоочерёдными задачи по «усилению борьбы с коррупцией и налаживанию бюджетного порядка».⁵⁸ В подтверждении данных слов, в том же году началась борьба со взяточничеством в органах МВД: сокращение Дорожной полиции (ГАИ), а также численности сотрудников органов правопорядка, таможни и фискальных служб. Реформа началась с тотального увольнения всех без исключения руководителей силовых структур.

Несколько месяцев дорожная служба в Грузии оставалась бесконтрольной, далее 15 августа 2004 года на дорогах появилась Патрульная полиция. Сотрудников нового ведомства, созданного по образу и подобию дорожной службы США, набирали по конкурсу, предложив им зарплату значительно выше средней по стране — минимум \$250.⁵⁹

Кроме названия в ходе реформы изменились внешний вид и техническое оборудование патрульных полицейских. Форма, была схожа с американской, теперь сине-голубая, с собой патрульный мог иметь дубинку, электрошокер и оружие израильского производства. Полицейским включили в обязанность приезжать на место вызова в течение нескольких минут после звонка, закупив им немецкие автомобили «Фольксваген». Кроме того, появились и «пешие» полицейские — они получили право задерживать всех, кто покажется им подозрительным.⁶⁰

Глава МВД Грузии Георгий Барамидзе (2003 год – 2004 год) высказал, что при приёме сотрудников в ряды полиции, особое внимание уделялось как

⁵⁷Хайдар Махмадиев «Реформа полиции в Грузии».

⁵⁸Саакашвили рассказывает о новых отношениях с Россией. — Подробности, 11 января 2004 года. [<http://podrobnosti.ua/96130-saakashvili-rasskazyvaet-o-novyh-otnoshenijah-s-rossiej.html>] – электронный ресурс

⁵⁹Барамидзе, И. «В Грузии все обожают новую патрульную полицию.»— Новые известия, 7 октября 2005 года. [<https://newizv.ru/news/world/07-10-2005/33061-v-gruzii-vse-obo zhajut-novuju-patrolnuju-policiju>] – электронный ресурс.

⁶⁰Барамидзе, И. «Инопланетяне с «речёвками.»» — Новые известия, 7 октября 2005 года.

физическим данными, так и внешнему виду нового сотрудника. Так же одним из последствий реформ стала новая система найма кадров.

Ещё одним успехом стала Полицейская Академия основанная в 2005 году.

С 2004 года в Грузии, как указывалось ранее, была объявлена война против «воров в законе». В грузинском варианте воры в законе представляли собой высокоорганизованную и дисциплинированную мафию, которая контролировала настолько широкий спектр государственных органов, что многие искренне полагали, что воры в законе были более сильны и влиятельны, нежели государство как таковое.⁶¹

По инициативе Михаила Саакашвили парламент страны впервые официально принял «воровской кодекс», который предусматривает ужесточение наказания для воров в законе и членов воровского мира, теперь признаны такие понятия как «вор в законе», «воровской мир», «разборка» и «член воровского мира». По данному документу, для срока заключения вплоть до 10 лет больше не требовалось доказывать совершение какого-либо преступления — достаточно было слов обвиняемого о собственном статусе. В Грузии взяли на вооружение факт, что, согласно «воровскому кодексу», «вор в законе», который хотя бы раз отказался от этого звания, переставал им считаться.⁶²

Через год после введения реформы Президент Грузии отметил, что уровень доверия к Патрульной Полиции значительно растёт. Реформа официально считалась успешной и в перспективе заработная плата сотрудников нового ведомства будет повышаться.

Согласно статистике [**Приложение № 4**], то за 2004 год количество зарегистрированных преступлений составило 24856, из них тяжких 17833, а в 2005 году эти цифры заметно выросли: 43266 и 24320 соответственно, при этом по сравнению с 2003 годом преступлений стало примерно в 2,5 раза больше.

⁶¹ Е.А. Мишина «Хроника грузинских реформ». С .540

⁶²Зедгенидзе, Г. «Грузия вне «закона»» — Slon.ru, 16 ноября 2009 года.

В 2006 году, по статистическим данным, полиция Грузии зарегистрировала максимальное количество преступлений за всё время правления Михаила Саакашвили — 62283, причём 29249 из них попали в категорию тяжких. Таким образом, общее число правонарушений за год выросло примерно на треть. В дальнейшем уровень преступности постепенно снижался, а потому 2006 год стал отправной точкой для всех последующих сравнений показателей.⁶³

Как отмечал министр МВД Вано Мирабишвили (2004 год – 2012 год), в ходе реформы от службы было отстранено почти 35 тыс. сотрудников.⁶⁴ При кардинальной чистке в течение двух лет из МВД было уволено 75 тыс. из 85 тыс. человек.

Внушительная часть сотрудников было уволено со службы или получили тюремные сроки по обвинению в коррупции. Так же для смены имиджа были перестроены полицейские офисы, учреждено Сервисное Агентство.

Принципиально не брали бывших работников правоохранительных органов, что являлось несомненным плюсом новой системы, и даже граждан с юридическим образованием. В итоге общая численность штата МВД сократилась до 26 тыс. человек.⁶⁵ На новые рабочие места брали людей – молодых и более мотивированных.

Новые сотрудники проходили психологические тесты, разработанные совместно с западными специалистами. Данным опыт позволил повысить интеллектуальный уровень сотрудников, принимать на должность психологически устойчивых и не агрессивных людей.

Вместе со всеми мероприятиями началась достаточно активная PR – кампания по улучшению бренда полиции. На улицу выносились билборды, фотографии с улыбающимися полицейскими. По опыту США, полицейские

⁶³ GeoStat.Ge[http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=602&lang=eng] – электронный ресурс

⁶⁴ Алленова, О. «Вано Мерабишвили: русские заставляют абхазов готовиться к войне.» — Коммерсантъ, № 90 (3907), 28 мая 2008 года.

⁶⁵ Николай Коварский «Порядок по – Грузински» С.3

приходили в детские сады и школы, рассказывая о своей службе, в том числе о защите населения.⁶⁶

Было проведено формирование абсолютно новой полиции, обеспечение её прозрачности в самом буквальном смысле. Старое здание милиции было реконструировано, окна и двери были заменены на стеклянные, что означало открытость новой системы ведомств. Граждане имели возможность непосредственно наблюдать за ходом работы совершенного нового ведомства.

По словам руководителя департамента МВД Грузии Шота Утиашвили (2012 год): «Главным последствием реформ стала реальная борьба с коррупцией в стране. В сфере борьбы со взяточничеством мы предупредили полицейских, что за взятки мы будем их сажать. В итоге только в 2005 г. более 200 сотрудников полиции было посажено за взяточничество. В 2006 г. посажено было еще больше. Только после этого количество полицейских, арестованных за взятки, стало сокращаться».⁶⁷ Немаловажным аспектом в борьбе с коррупцией стал повышение заработных плат сотрудникам полиции. Для примера, в 2004 г зарплата составляла всего 100 грузинских лари (около 70 долларов США), а сейчас 2 300 лари (около 1 610 долларов США).

На данный момент полиция Грузии является гордостью страны, служба в ней престижна и высоко оплачивается. Зарплата полицейских в несколько раз превышает средний уровень по стране, коррупция в полиции практически ликвидирована, поскольку за нее предусмотрено суровое наказание. Так, за взятку в 50 долларов можно попасть в тюрьму на срок до 10 лет.⁶⁸

Реформа, безусловно, носила качественный характер преобразования. Михаил Саакашвили сумел не просто провести реформу, а фактически создал новое ведомство, разрушив до основания старую систему.

В 2018 году в Грузии планируется провести крупномасштабные реформы для улучшения работы всех структурных подразделений МВД.

⁶⁶ «О реформах МВД и грузинской полиции»livejournal[<https://ru-politics.livejournal.com/28299009.html>] – электронный ресурс

⁶⁷Касымова Алия. «Грузинская полиция : опыт невозможного».

⁶⁸И.Федоровская «РЕФОРМЫ В ГРУЗИИ – ЧТО ДАЛЬШЕ?» С.52

Изменения пройдут в криминальной полиции, планируется внедрить в деятельность сотрудников новые технологии, которые будут способствовать раскрытию преступлений и в целом улучшать работы полиции.

Ассигнования из государственного бюджета для МВД Грузии в 2018 году составят порядка 569,6 миллиона лари (227,8 миллиона долларов), которые будут направлены на борьбу с преступностью и повышение максимальной эффективности полиции.⁶⁹

⁶⁹ «Забота о безопасности граждан: новшества и инициативы»
[<https://sputnikgeorgia.ru/society/20180101/238743555/Zabota-o-bezopasnosti-grazhdan-novshestva-i-iiicativy.html>] – электронный ресурс

§3. Сравнительный политический анализ Реформ МВД в России и Грузии.

Совсем недавно Грузия считалась синонимом к слову «коррупция». Нескрываемый рэкет на дорогах, стабильное вымогательство денег. Часть преступного мира пребывали в полиции, а сама полиция соединилась с преступными группировками. Уровень доверия полиции в Грузии был одним из самых низких в мире – 5% в 2003 году. Такое положение было до прихода новой власти.

Конечно, по факту, страна жила несколько месяцев без правоохранительных органов, но в итоге полицейский штат был обновлён на 85 %, рабочее место потеряли около 15 тысяч человек. После многочисленных проверок некоторые сотрудники отправились в тюрьму сроком до 10 лет. И это только внешняя модернизация, что касается внутреннего обновления, то полностью изменено рабочее место, автомобили, зарплата, форма и, конечно же, дисциплина и само поведение модернизированной полиции.

Глава Департамента МВД Шота Утиашвили: «Взятки полицейские перестали брать не потому, что им зарплату повысили – не такую уж большую получает патрульный, а потому, что начальники перестали требовать с подчиненных мзду. Если раньше рядовой гаишник должен был в месяц отдать начальнику порядка 400 лари, он вынужден был эти деньги зарабатывать на взятках».⁷⁰

Быть сотрудником полиции стало почётно. Теперь полиция в Грузии – это помощники населения номер один.

Что касается полиции после реформы в России, то сокращение персонала было на 22 %, вместо планируемых 20 %, это был успех. Сокращали тех, кому по факту нужно было уже на пенсию, для чего тогда делалась переаттестация, непонятно. Изменилось название, прибавилась нагрузка на

⁷⁰ Алленова О. Бюро полицейских услуг // Коммерсант Власть. 2010. No 12 (866). – [\[http://www.kommersant.ru/doc/1341796\]](http://www.kommersant.ru/doc/1341796) – электронный ресурс

сотрудника и, в некоторой степени увеличилась заработная плата, за счёт уволенного штата. Остальные элементы МВД остались прежние.

Если обратиться к опубликованным указам президента, с января по май 2011 года были освобождены от занимаемой должности 137 из 375 чинов министерства. Однако, фраза «освободить от занимаемой должности» может указывать не только на увольнение или выход на пенсию, а ещё и переход на другую должность, а это уже похоже на ротацию кадров. По утверждению Владимира Овчинского, в одни и те же списки попадали те, кто замешан в коррупции, и те, кто честно работал и отправлен в отставку в связи с достижением предельного возраста. За грандиозное «очищение» выдали обычную ротацию и плановый выход генералов на пенсию по возрасту. Некоторые освобожденные позже оказались на других должностях.⁷¹

Очень показательны слова Геннадия Гудкова, депутата Госдумы 3 и 4 созыва, фракции «Справедливая Россия»: «В МВД абсолютно отсутствует общественный и парламентский контроль. Реформа потерпела полный провал, полицейские получили огромные полномочия, и теперь у них крыша едет от эйфории безнаказанности и бесконтрольности».⁷² Сама система выстроена так, чтобы спровоцировать преступную ситуацию.

Александр Куликов, депутат Госдумы 2, 3 и 5 созывы от фракции «КПРФ»: «Нельзя в рамках действующей политической системы реформировать одно какое-то ведомство, тем более такое политически значимое, как МВД. Ведь сама политическая система сегодня требует принципиальных и качественных изменений, которые позволили бы поставить под контроль общества исполнительную власть, вернуть народу право действительно демократическим путем выбирать органы власти. Кроме того, необходимо вернуть парламенту ту значимость, которая существует во всех демократических странах. Без этого невозможно реформировать правоохранительные органы, поскольку они завязаны на

⁷¹Полиции – год. Реформа продолжается. Интервью с Рашидом Нургалиевым // Российская газета. 01.03.2012. – [<http://www.rg.ru/2012/03/01/nurgaliev-poln.html>] – электронный ресурс

⁷²Хамраев В., Сергеев Н. Рашид Нургалиев ждет оптимизации // Коммерсант. No 67 (4852). 14.04.2012. – [<http://www.kommersant.ru/doc-y/1916541>] – электронный ресурс

одну структуру – на президента с его администрацией... Эта ветвь власти не подконтрольна народу, общественности и парламенту. Что бы мы ни реформировали, все будет возвращаться на круги своя».⁷³

В результате проведенного анализа нами были выявлены ключевые общественно-политические факторы, повлиявшие на проведение реформ.

[Приложение №6]

1. Для определения политического режима в интересующих нас странах, мы воспользовались данными «Polity IV IndividualCountryRegimeTrends, 1946-2013». Данный центр следит за изменением политических систем всех стран мира, и сообщает о возможных проблемах, связанных с политической системой. Центр «Polity» использует следующую шкалу:

- 10 - полная демократия;
- 6 - 9 – демократия;
- 1 – 5 открытая анократия (гибрид демократии и авторитарного режима);
- -5 – 0 – закрытая анократия;
- -10 – 6 – самодержавие.

По данным на 2009 год в России индекс составил 4, что является открытой анократией.⁷⁴ Что касается Грузии, то там индекс по данным на 2004 год составил 6, что является демократией. **[Приложение № 7]**

2. В информационном обществе СМИ играет, отнюдь, не второстепенную роль. СМИ считается самым распространённым источником получения информации, а так же выступает связующим звеном между властью и обществом. Из этого следует, что СМИ в какой – то степени может влиять на политическую власть и принятие решений. Одним из показателей демократичности

⁷³Кто виноват в провале реформы МВД? Интервью с А. Куликовым // Особая буква. 16.01.2012. – [\[http://www.specletter.com/obcshestvo/2012-01-16/bednyi-bednyi-nurgaliev.html\]](http://www.specletter.com/obcshestvo/2012-01-16/bednyi-bednyi-nurgaliev.html) – электронный ресурс

⁷⁴Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2013.

[\[http://www.systemicpeace.org/polity/rus2.htm\]](http://www.systemicpeace.org/polity/rus2.htm) – электронный ресурс

выступает свобода средств массовых информаций. Оценка свободы по данным «FreedomHouse» в России, 81 из 100. СМИ являются не свободными⁷⁵. Что касается Грузии, то оценка свободы по данным «FreedomHouse» 56 из 100. СМИ являются частично свободными⁷⁶. Более наглядно оценку свободу СМИ можно посмотреть в [Приложении № 8].

3. Как писалось выше, предпосылками проведение реформ в России были низкое качество работы милиции и недоверие со стороны общества. В Грузии сложилась схожая ситуация, вместе с этим коррупционная составляющая в ведомстве была на высоком уровне. Нельзя однозначно сказать, что население категорически отрицает эффективность проведённой реформы. В России реформирование не до конца достигло своей цели, в Грузии ситуация стала выглядеть намного лучше, что свидетельствуют данные опросов в обеих странах.⁷⁷⁷⁸
4. В России для осуществления реформирования была создана специальная организационная комиссия, куда входили члены самого министерства внутренних дел, главы департамента структуры, члены Государственной Думы, а так же ректоры и деканы университетов. После «революции роз», президент Михаил Саакашвили и новые руководители страны самостоятельно взялись за реформу.
5. Не смотря на критику со стороны общества, реформа всё же была подписана Президентом Дмитрием Медведевым, что означает авторитарный стиль принятия решения. Что касается Грузии, то понимая и принимая основную проблему в системе МВД, а так же

⁷⁵FreedomHouse. Свобода прессы [<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2010/Russia>] – электронный ресурс

⁷⁶FreedomHouse. Свобода прессы [<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2005/Georgia>] – электронный ресурс

⁷⁷GeoStat.Ge [http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=602&lang=eng] – электронный ресурс

⁷⁸«РОССИЯНЕ - О РАБОТЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ» 20.10.2011 Пресс-выпуск №1867

[<https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=112053>] – электронный ресурс

многочисленные жалобы со стороны населения, Президент и Парламент Грузии безотлагательно и без критики начинают реформирование структуры.

6. В России контроль за исполнением реформы и, собственно, само реформирование было передано полностью в руки самого ведомства и глав департамента. На протяжении всей реформы (2004 год) в Грузии Михаил Саакашвили и глава МВД Вано Мирабишвили контролировали ход и исполнение реформы.
7. Усовершенствованный отбор кандидатов на службу в новое ведомство в Грузии, был поручен специальной Полицейской академии, где обучали молодых и способных сотрудников, а не прошедших обучение, повторно не принимали. Так же, работающих сотрудников не прошедших переаттестацию и новые психологические тесты, второй раз не допускали. В России ситуация сложилась иначе. Ведомство отказалось от специализированных учебных учреждений для новых сотрудников. При отрицательном прохождении аттестации и психологических тестов, сотрудник мог повторно пройти те же самые тесты.

Заключение

Слабая экономика и коррупционные пробелы в политической системе. Вот два ключевых фактора, описывающих Грузию в постсоветский период. Нужно было искоренить неэффективные экономические и общественные отношения. Именно это всё учел Михаил Саакашвили после Революции Роз, которая дала толчок на комплексную модернизацию страны, изменение и улучшение государственного аппарата. Понимания, что изменить систему можно только полностью её поменять, Михаил Саакашвили опирался на молодых единомышленников, с западным экономическим и политологическим образованием, которых привёл во власть после кардинальной смены всех государственных должностей. Отличные менеджеры во главе с амбициозным Президентом, объединённые одной целью – построить новую Грузию европейского образца.

Задачами для реализации цели были определены как: снижение роли чиновничества, опора на молодые кадры, тотальная борьба с проявлением коррупции, уравнение население страны на всех уровнях.

В России обошлось без революционных настроений, но не без происшествий. После громкого дела Майора Дениса Евсюкова, власти приняли решение о необходимости проведения реформирования в структурах Министерства Внутренних дел, для повышения уровня доверия граждан к министерству, а так же улучшения профессиональной составляющей сотрудников.

По словам главы МВД России Рашида Нургалиева: «Та история, которая произошла с Евсюковым, она имеет и историческую справку. Это как раз 90-е годы, это как раз, откровенно говоря, уход и отток наиболее качественного ядра профессионалов. Это ускоренные так называемые курсы подготовки".⁷⁹ Слабый отбор кадров и некачественная подготовка привела к произволу среди сотрудников, призыванием которых является защита прав и свобод населения.

⁷⁹ В истории с майором Евсюковым виноваты "лихие девяностые", считает Нургалиев [https://www.newsru.com/russia/30aug2009/nur.html] – электронный ресурс

Особенностью реформы в России было публичное обсуждение законопроекта в Интернет – пространстве, в котором приняли участие граждане Российской Федерации. Несмотря на критику и недовольства со стороны общественности, законопроект был принят.

Согласно опросу, проведенному «ВЦИОМ» 14—15 августа 2010 года, 63 % россиян считали, что переименование милиции в полицию ничего не изменит, и в работе ведомства все останется по-прежнему.⁸⁰

В мае 2012 года после первого этапа реформа подверглась критике со стороны заместителя председателя Комитета по безопасности и противодействию коррупции Госдумы РФ Александра Хинштейна. Он заявил, что реформа не имеет четкой концепции, а значит качества работы полиции не повысит.⁸¹

Основные выводы, которые можно сделать, что принятие любых решений на государственном уровне, на прямую зависят каким способом реализуется политическое управление. Готовность и желание системы, акторов играют немаловажную роль в политическом процессе.

Экс - Президент России (2008 год) Дмитрий Медведев: «Мы не такая, извините, фитюлька, не малюсенькое государство, которое мне иногда приводят в пример и говорят: “Знаете, давайте всех полицейских выгоним и наберем новых“, (...) мы не маленькая страна, в которой можно сделать подобную вещь. Мы – большая страна. У нас сотрудников полиции вместе с гражданским персоналом под 2 млн (...) Их невозможно поменять никакими распоряжениями. Их нужно воспитывать»⁸²

Сложно или просто проводить масштабные реформы в большой стране, вопрос вторичный. Главным здесь является понимание и необходимость в реформировании.

⁸⁰ «Россияне считают, что переименование милиции в полицию ничего не изменит»
[<https://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112346>] – электронный ресурс

⁸¹ Реформа МВД «Тасс» - [<http://tass.ru/info/2644901>] – электронный ресурс

⁸² Интервью Дмитрия Медведева российским телеканалам. «Новая газета».
[<https://rg.ru/2012/04/26/stenogramma.html>] – электронный ресурс

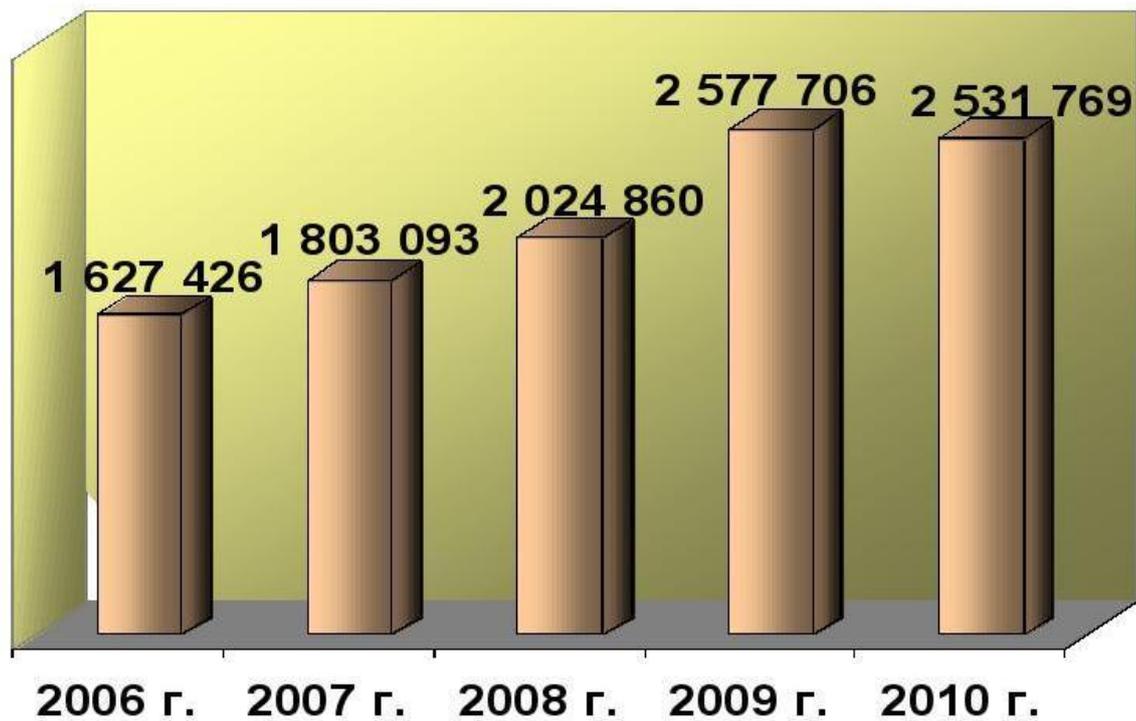
Таким образом, ссылаясь на размер страны как на серьёзный барьер, указывает на нежелание органов власти проводить реальные реформы. Изменения носят точечный характер, не меняя политически важные институты.

Приложения

Приложение № 1 Политическое управление



Приложение № 2 Статистика нарушений прав и свобод гражданина со стороны сотрудников МВД в России

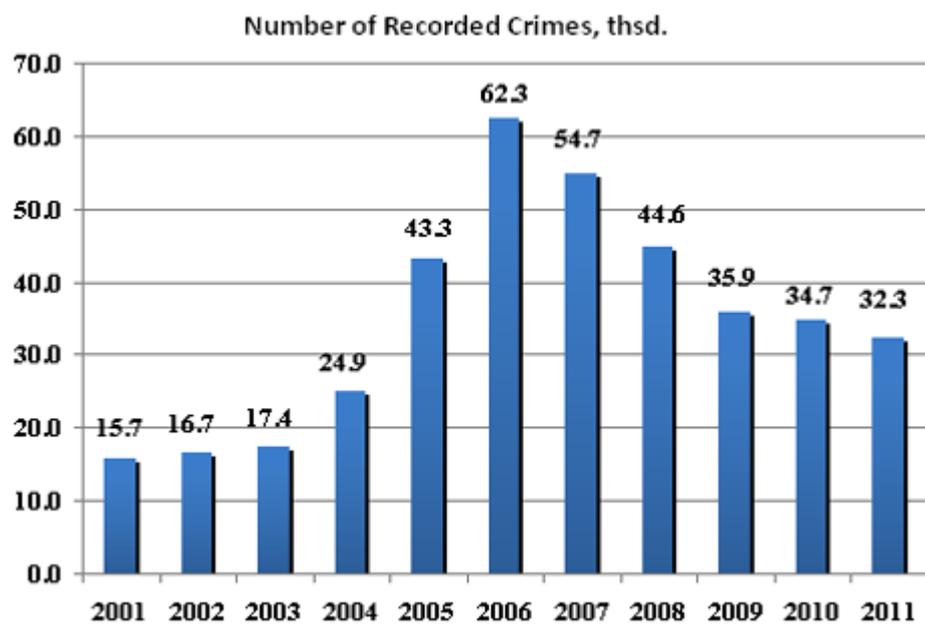


Приложение № 3 Опрос по поводу результативности проведение
переаттестации сотрудников МВД в России

Вы лично знаете, слышали или сейчас впервые слышите о том, что все сотрудники милиции, желающие продолжить работу в органах внутренних дел, должны пройти переаттестацию? <i>(закрытый вопрос, один ответ)</i>						
	Все опрошенные	18-24 года	25-34 года	35-44 года	45-59 лет	60 и старше
<i>Да, мне хорошо об этом известно</i>	39	34	36	44	43	37
<i>Что-то слышал, но подробностей не знаю</i>	48	46	52	45	46	50
<i>Впервые слышу об этом</i>	12	19	11	11	11	11
<i>Затрудняюсь ответить</i>	1	0	1	0	1	1
Отразится ли, на Ваш взгляд, переаттестация сотрудников МВД на эффективности их работы или нет? <i>И если да, то как? (закрытый вопрос, один ответ)</i>						
	Все опрошенные	18-24 года	25-34 года	35-44 года	45-59 лет	60 и старше
<i>Нет, не отразится, эффективность работы МВД после аттестации никак не изменится</i>	57	53	54	61	60	56
<i>Да, отразится, сотрудники МВД станут работать более эффективно</i>	28	33	31	26	28	25

Да, отразится, сотрудники МВД станут работать менее эффективно	4	5	3	6	3	5
Затрудняюсь ответить	10	9	11	7	9	14

Приложение №4 Статистика преступлений совершённых сотрудниками полиции в Грузии



Приложение № 5 Динамика доверия граждан России можно проследить по данным опроса в период за 2005 – 2016 гг

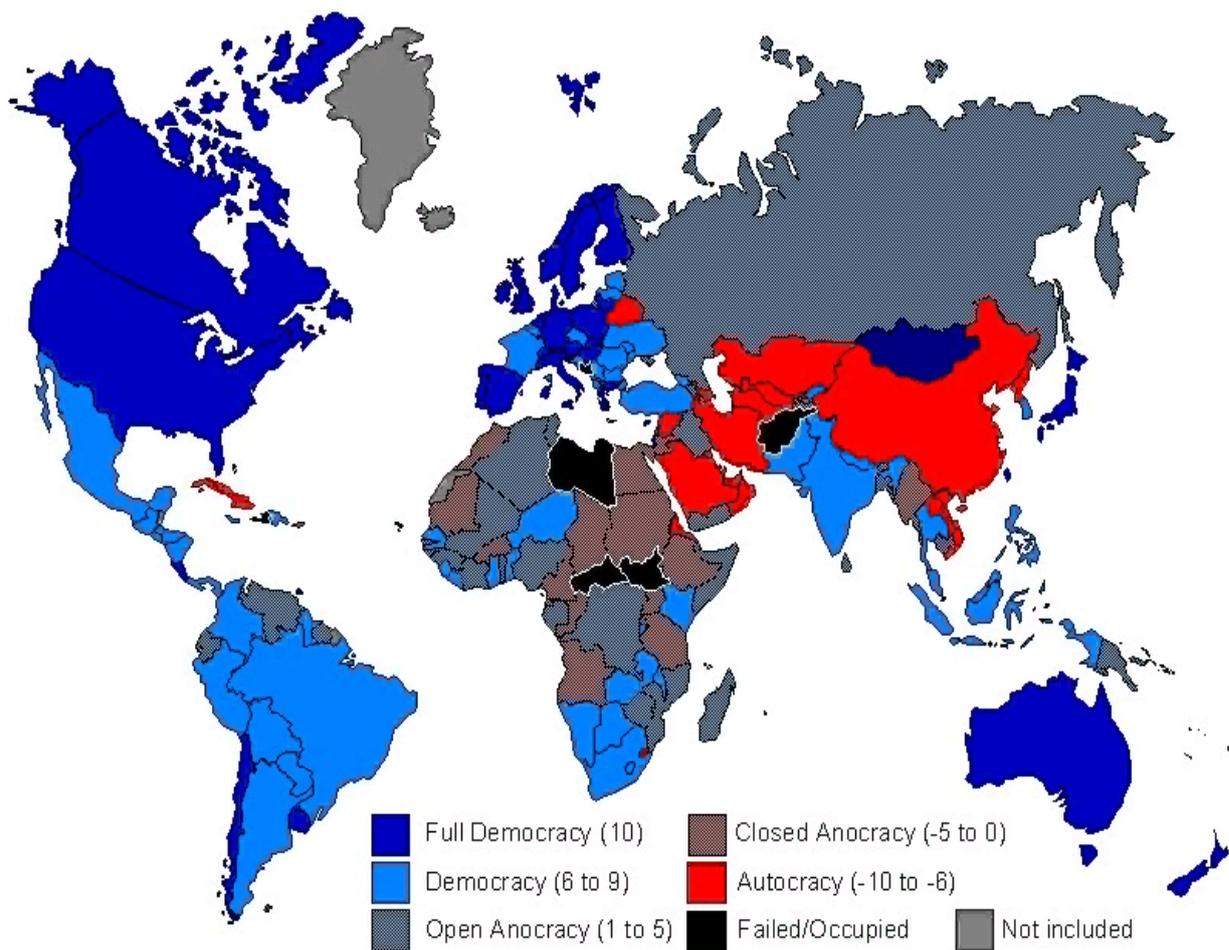
Доверяете ли Вы сотрудникам полиции Вашего региона? (закрытый вопрос, один ответ, %) в 2005, 2009, 2010 гг. вопросы задавались о милиции

	2005 г.	2009 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2015 г.	2016 г.
Определенно доверяю	8	6	3	3	7	14	14
Скорее доверяю	29	32	29	32	39	32	33
Определенно не доверяю	18	18	21	21	11	23	24
Скорее не доверяю	39	35	37	40	34	23	23
Затрудняюсь ответить	6	9	10	4	9	8	6

Приложение № 6 Социально – политические факторы реформирования
МВД России и Грузии

Факторы	Россия	Грузия
Политический режим	Открытая анократия	Демократия
Свобода СМИ	Оценка свободы по данным «FreedomHouse» 81 из 100. СМИ являются не свободными	Оценка свободы по данным «FreedomHouse» 56 из 100. СМИ являются частично свободными
Отношение общества к МВД	По данным опроса Фонда «Общественное мнение» (ФОМ) только 12 % россиян оценивают работу полиции «хорошо».	В октябре 2010 года Международный республиканский институт зафиксировал доверие населения к полиции на уровне 84 %
Актеры реформирования	Сама структура МВД	Президент Михаил Саакашвили, министр внутренних дел Вано Мерабишвили, прокурор Зураб Адеишвили
Стиль принятия решений	Указы Президента	Президент и Парламент
Контроль за исполнением	Внешнего контроля не было	Михаил Саакашвили и его команда
Эффективность критериев реформирования сотрудников	<ul style="list-style-type: none"> • МВД России в 2009 году отказалось от специализированных средних учебных заведений • Не уволить всех неугодных, а переаттестовать • Аттестационной комиссии не создавалось, даже по самым громким делам. • Сотрудник имел право подать апелляцию на повторную переаттестацию 	<ul style="list-style-type: none"> • Отбор кандидатов поручили Академии Милиции, которые перед этим «вычистили» от коррупции. • Психологические тесты на высокий интеллект и агрессивность • Второй попытки поступления не было

Приложение № 7 Карта индекса политических систем



Библиографический список

Нормативно – правовые акты :

- 1) Конституция Российской Федерации. М., 1997.
- 2) Авторитаризм. Большой юридический словарь. — М.: Инфра-М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А. Я. Сухарева. 2003.
- 3) Указ Президента РФ от 24.12.2009 N 1468 (ред. от 01.03.2011) "О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации"
- 4) Федеральный закон "О полиции" от 07.02.2011 N 3-ФЗ

Литература :

- 5) Большой юридический словарь. 2012. С. 476
- 6) Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учебн. пособие / И.А. Алебастрова.; отв. ред. С. Ю. Кашкин. - М.: Юрайт – М, 2001. С. 640
- 7) Барсукова С.Ю. «Реформы в России в 2000-е годы от законодательства к практикам». С.10
- 8) Пастухов В.Б. «РЕФОРМА МВД КАК СУБЛИМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ» (К дискуссии по поводу нового закона о милиции) С.23
- 9) Гельман В.Я «Расцвет и упадок электорального авторитаризма в России». С.66
- 10) Дуров А.И., Мочалов А.Н. «РЕФОРМА МВД: ПОЛИЦИЯ ИЛИ МИЛИЦИЯ?» С.7
- 11) Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов/ Под общ. ред. чл.- корр, РАН, М.В. Боглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М.: Издат. Норма, 2002. С. 832

- 12) Киричѐк Е.В «Реформа полиции в России. Проблемы и перспективы» С.62
- 13) Мишина Е.А. «Хроника грузинских реформ». С .540
- 14) Николай Коварский «Порядок по – Грузински» С.3
- 15) Сморгунѐв Л.В. , А. П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.]; под ред. Л. В. Сморгунова. – Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. – М.: РОССПЭН, 2006. С 381
- 16) Старцев Я.Ю. Основы политического государственного управления: Учебное пособие. Екатеринбург: УрАГС, 2005. С .249
- 17) Травин Д., 2010, Очерки новейшей истории России, книга 1 (1985–1999). СПб.: Норма. С .63
- 18) Федоровская И. «РЕФОРМЫ В ГРУЗИИ – ЧТО ДАЛЬШЕ?» С.52
- 19) Цыганков А.П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика. М., 1996. С. 12, 13, 17.
- 20) Чиркин В.С Государственное управление: элементарный курс. М., 2002. С.11.
- 21) Кондратов А. «Оргштатные изменения в мвдроссии после 5 ноября 2018 года»
- 22) Duverger M. Institutions Politiques et Driot Constitutionnel. P., 1970. С 13 - 14
- 23) Giddens A. New rules of sociological method. Cambridge: Polity Press, 1994.

Интернет ресурсы :

- 24) «Забота о безопасности граждан: новшества и инициативы» [<https://sputnikgeorgia.ru/society/20180101/238743555/Zabota-o-bezopasnosti-grazhdan-novshestva-i-iniciativy.html>] – электронный ресурс(Дата обращения: 14.04.2018)
- 25) «Закон не помог, реформируемая полиция по-прежнему закрыта для общественности» Общественный вердикт

- [<http://publicverdict.ru/topics/news/9372.html>] – электронный ресурс
(Дата обращения: 17.03.2018)
- 26) «Неудавшимся» полицейским разрешили пройти переаттестацию» [<http://www.pskov.aif.ru/society/education/751899>] – электронный ресурс(Дата обращения:5.04.2018)
- 27) «О реформах МВД и грузинской полиции» livejournal [<https://ru-politics.livejournal.com/28299009.html>] – электронный ресурс (дата обращения 20.05.2018)
- 28) «Общественный вердикт» Полиция попала в Интернет 09 августа 2010 [<http://publicverdict.ru/topics/police/8500.html>] – электронный ресурс (Дата обращения: 10.11.2017)
- 29) «ПЕРЕАТТЕСТАЦИЯ В МВД: ОЦЕНКИ И ПРОГНОЗЫ»
16.08.2011 Пресс-выпуск №1817
[<https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=111861>] – электронный ресурс(Дата обращения: 13.02.2018)
- 30) «Полицию оценят по доверию» Рашид Нургалиев раскрыл для "РГ" подробности реформы МВД [<http://www.rg.ru>] – электронный ресурс (Дата обращения: 10.11.2017)
- 31) «Революция роз» в Грузии в ноябре 2003 года. Риа Новости [<https://ria.ru/spravka/20131123/978914952.html>] – электронный ресурс(Дата обращения: 10.11.2017)
- 32) «РОССИЯНЕ - О РАБОТЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ»
20.10.2011 Пресс-выпуск №1867
[<https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=112053>] – электронный ресурс(Дата обращения: 13.02.2018)
- 33) «РОССИЯНЕ О РАБОТЕ МИЛИЦИИ» 27.11.2009 Пресс-выпуск №1373 [<https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=12814>] - электронный ресурс(Дата обращения: 13.02.2018)
- 34) 7.25.2011. Retrieved 7.7.2012 from [<http://kp.ru/daily/25723.5/2715985/>] and interview with MVD Minister

- Kolokol'tsev published in "Grani" on 6.25.2012. Retrieved 7.7.2012 from [<http://grani.ru/tags/police/m.198621.html>] -электронный ресурс(Дата обращения: 13.04.2018)
- 35) Hyland J. L. Democratic Theory: The Philosophical Foundations. Manchester: Manchester Univ. Press, 1995.
- 36) Macridis R. C. Modern Political Regimes. Patterns and Institutions. Boston, Toronto, 1986. С. 3
- 37) Адамидов Д. «Почему реформы в России всегда проваливаются». Slon.ru[https://republic.ru/economics/pochemu_reformy_v_rossii_vsegda_provalivayutsya-588137.xhtml] – электронный ресурс (Дата обращения : 29.05.2018)
- 38) Алленова О. Бюро полицейских услуг // Коммерсант Власть.2010.No12(866). – [<http://www.kommersant.ru/doc/1341796>] – электронный ресурс(Дата обращения: 26.11.2017)
- 39) Алленова, О. «Вано Мерабишвили: русские заставляют абхазов готовиться к войне.» — Коммерсантъ, № 90 (3907), 28 мая 2008 года.(Дата обращения: 26.11.2017)
- 40) Барамидзе, И. «В Грузии все обожают новую патрульную полицию.»— Новые известия, 7 октября 2005 года. [<https://newizv.ru/news/world/07-10-2005/33061-v-gruzii-vse-obo zhajut-povuju-patru lnuju-policiju>] – электронный ресурс.(Дата обращения: 20.11.2017)
- 41) Барамидзе, И. «Инопланетяне с «речёвками»» — Новые известия, 7 октября 2005 года.(Дата обращения:20.11.2017)
- 42) Госдума приняла закон "О полиции" [<https://lenta.ru/news/2011/01/28/police/>] – электронный ресурс (Дата обращения: 20.11.2017)
- 43) Громкие преступления, совершенные сотрудниками МВД в 2009-2012 гг [<https://gia.ru/spravka/20120427/628437721.html>] - Электронный ресурс (Дата обращения: 10.01.2018)

- 44) Грузинские «воры в законе» сбежали из страны. — Lenta.ru, 19 декабря 2002 года.(Дата обращения: 14.10.2017)
- 45) Заявление Рабочей группы правозащитных организаций по реформе МВД: закон «О полиции» не отвечает интересам общества . [http://publicverdict.ru/topics/police/9026.html] – электронный ресурс (Дата обращения:10.11.2017)
- 46) Зедгенидзе, Г. «Грузия вне «закона».» — Slon.ru, 16 ноября 2009 года.(Дата обращения: 5.03.2018)
- 47) Интервью Дмитрия Медведева российским телеканалам. «Новая газета». [https://rg.ru/2012/04/26/stenogramma.html] – электронный ресурс (Дата обращения: 18.05.2018)
- 48) Кто виноват в провале реформы МВД? Интервью с А. Куликовым // Особая буква. 16.01.2012. – [http://www.specletter.com/obcshestvo/2012-01-16/bednyi-bednyi-nurgaliev.html] – электронный ресурс(Дата обращения: 3.03.2018)
- 49) Майор-шатун // «Новая газета», № 45 от 29 апреля 2009. Дата обращения: 14.10.2017)
- 50) МВД ввело институт личного поручительства при приеме на службу и зачислении в милицейские вузы//Рос.газ.: [URL:http://http://www.rg.ru/2010/11/26/mvd-anons.html]- электронный ресурс(Дата обращения: 3.03.2018)
- 51) Нина Ахметели. « Грузинская полиция – новый монстр или формула успеха?»[https://www.bbc.com/russian/international/2010/06/100629_georgia_policelaw] – электронный ресурс(Дата обращения: 11.11.2017)
- 52) Полиции – год. Реформа продолжается. Интервью с Рашидом Нургалиевым //Российская газета. 01.03.2012. –[http://www.rg.ru/2012/03/01/nurgaliev-poln.html] – электронный ресурс (Дата обращения: 17.11.2017)

- 53) Работа полиции: доверие и оценки.
[<https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115938>] – электронный ресурс
(дата обращения: 3.03.2018)
- 54) Россияне не верят, что закон «О полиции» что-то изменит // Независимая
газ.: [[URLhttp://www.ng.ru/society/news/2010/11/25/1290695241.html](http://www.ng.ru/society/news/2010/11/25/1290695241.html)] –
электронный ресурс(Дата обращения: 9.02.2018)
- 55) Саакашвили рассказывает о новых отношениях с Россией. —
Подробности, 11 января 2004 года. [<http://podrobnosti.ua/96130-saakashvili-rasskazyvaet-o-novyh-otnoshenijah-s-rossiej.html>] –
электронный ресурс(Дата обращения: 18.11.2017)
- 56) Стенограмма заседания триста тридцать девятого заседания
Совета Федерации. 30 октября 2013 г.
[http://gov.cap.ru/UserFiles/orgs/GrvId_12/339_stenogramma.htm] –
электронный ресурс (Дата обращения : 20.05.2018)
- 57) Только 9% россиян заметили улучшения в работе полиции после
начала реформы МВД // Независимая газ.: [URL:
http://www.ng.ru/politics/2011-09-08/2_opros.html] – электронный
ресурс(Дата обращения: 17.03.2018)
- 58) Хамраев В., Сергеев Н. Рашид Нургалиев ждет оптимизации
// Коммерсант. No 67 (4852). 14.04.2012. –[
<http://www.kommersant.ru/doc-y/1916541>] – электронный ресурс(Дата
обращения: 17.11.2017)

Электронные порталы :

- 59) FreedomHouse. Свобода прессы
[<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2010/Russia>] –
электронный ресурс (Дата обращения 15.05.2018)
- 60) FreedomHouse. Свобода прессы
[<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2005/Georgia>] –
электронный ресурс (Дата обращения 15.05.2018)

- 61) GeoStat.Ge[http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=602&lang=eng] – электронный ресурс(Дата обращения: 13.11.2017)
- 62) GeoStat.Ge[http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=602&lang=eng] – электронный ресурс (Дата обращения:13.11.2017)
- 63) OxfordUniversityPress [<http://www.oed.com/>] – электронный ресурс (Дата обращения:18.11.2017)
- 64) Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2013. [<http://www.systemicpeace.org/polity/rus2.htm>] – электронный ресурс (Дата обращения 20.05.2018)