

При поддержке



Правоохранительная деятельность
в России: структура, функционирование,
пути реформирования

ЧАСТЬ ВТОРАЯ, ГЛАВЫ 4, 5

**РОССИЙСКАЯ ПОЛИЦИЯ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ:
НАЦИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ И ОПЫТ РЕФОРМ**

Выполнено сотрудниками Института проблем правоприменения при
Европейском университете в Санкт-Петербурге

Вадим Волков, Иван Григорьев, Арина Дмитриева, Екатерина Моисеева,
Ирина Четверикова

Научный руководитель Вадим Волков

Санкт-Петербург, октябрь 2012

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Глава 4. Национальные модели полиции через призму статистики: численность, финансирование и результативность	5
Введение.....	5
4.1 Численность и финансирование полиции в разных странах	6
4.2 Результативность работы полиции	17
Заключение.....	32
Глава 5. Реформы полиции в переходных странах	33
Введение.....	33
5.1 Централизация, децентрализация и структурная реформа	33
5.2 Кадровая реформа	38
5.3 Отказ от непрофильных функций.....	43
5.4 Реформа следствия	45
5.5 Реформа системы оценки и отчетности.....	49
Заключение.....	51

Введение

Диагностика проблем российских правоохранительных органов и оценка результативности их работы необходима и в сравнении с другими странами. Понятно, что история создания полиции и других правоохранительных органов и их структура во всех странах своеобразна. Для того, чтобы сравнивать специфику полиции в разных странах и ее работу, необходим обезличенный статистический анализ по сравнимым показателям. Такой анализ может показать нам макро-структурные особенности, национальную правоохранительную политику, модели правоохранительной деятельности. В этом контексте можно лучше понять, каковы особенности российских правоохранительных органов и, прежде всего, полиции, понять требуемое направление реформ и соотнести его с опытом различных стран.

Анализ проблем правоохранительной системы, представленный в предыдущих главах, был сосредоточен в основном на внутренних проблемах функционирования российской правоохранительной системы, которые обнаруживаются на микро-уровне. В данной главе предлагается макро-перспектива и сравнительный аспект, которые позволят понять обобщенные характеристики выполнения полицейской функции государственными органами различных стран. Для понимания страновой специфики (моделей) и их сравнения будет использована описательная статистика численности и финансирования правоохранительных органов и отдельно — полиции. Для сравнимости эти показатели будут рассмотрены в удельном аспекте (численность на 100 тыс. населения и финансирование на одного полицейского), а также в пропорции к размеру экономики (валовому национальному продукту). По сути, эти показатели отражают трудоемкость, капиталоемкость (оснащенность) и дороговизну национальных полицейских сил. Вариации этих показателей по странам могут быть соотнесены с другими экономическими показателями. Сходства и различия сочетаний по странам дает представление о политике в области правоохранительной функции — какими ресурсами (человеческими и финансовыми) она обеспечивается. Например, полиция может быть трудоемкой или капиталоемкой; экстенсивной или интенсивной; дорогой для национальной экономики или дешевой. Эти сочетания объединяются их в некоторые кластеры, отражающие национальные полицейские модели.

При этом логично задать вопрос о результативности этих моделей — о том, каких они достигают результатов с точки зрения ключевых функций: обеспечения безопасности и правопорядка, контроля над преступностью. Единого и общепринятого показателя результативности работы национальных полиций нет. Для оценки результативности можно взять несколько показателей, каждый из которых обладает своими недостатками (они будут указаны), но при этом адекватно отражает те или иные аспекты работы полицейских, ее эффекты. Это будут показатели уровня преступности, прежде всего насильственной, данные виктимизационных опросов населения, данные опросов на предмет доверия граждан к полиции и отдельные показатели международных индексов, также включающие статистику и данные опросов. Сочетание оценок по разным показателям, с учетом достоинств и недостатков каждого, дает общее представление о том, как работает российская модель полиции в мировом контексте.

Данная глава напрямую не ставит вопрос об эффективности российской полиции в контексте полиции других стран — хотя соотношение общественных ресурсов, расходуемых на полицейскую деятельность, и достигаемый за эту «цену» результат как раз и дает такое понимание. Дело в том, что четко выделить вклад полиции в безопасность в обществе достаточно трудно, как и трудно дать один показатель или сконструировать надежный индекс результативности, чтобы потом посчитать и сравнить эффективность.

Основные результаты, полученные в данной главе, касающиеся российских правоохранительных органов, следующие.

Численность полиции в России сегодня составляет 547 полицейских на 100 тыс. жителей. В развитых странах (Западная Европа и США) численность полиции находится в интервале 155–370 на 100 тыс.; в среднеразвитых (южная и центральная Европа) этот показатель составляет 200–450 сотрудников на 100 тыс. населения. Более многочисленная, чем в России, полиция только в Беларуси (813). Среднемировой показатель — 300 полицейских на 100 тыс.

Бюджетные расходы на одного полицейского составляют в России 20,4 тыс. долларов. Для сравнения, в развитых странах этот показатель составляет от 74,2 (Франция) до 247,2 (Норвегия) тысяч долларов; в среднеразвитых — от 25,3 (Болгария) до 80,2 (Эстония) тысяч долларов на одного полицейского. На обеспечение правоохранительной функции Россия тратит до 3% ВВП¹. В высокоразвитых и среднеразвитых странах этот показатель находится в диапазоне от 0,5% до 1,6%.

В сопоставлении с другими странами российская полиция сегодня является практически самой многочисленной, крайне слабо финансируемой в пересчете на одного полицейского (и поэтому слабо оснащенной), но не самой дешевой для национальной экономики. Сопоставление результативности полиции в разных странах, измеряемое по числу тяжких преступлений, доверия полиции и международным индексам порядка и безопасности, относит российскую полицию к числу наименее результативных. В сочетании с высокой численностью и значительной нагрузкой на экономику, это позволяет говорить об очень низком уровне эффективности российских правоохранительных органов. Например, на одного сотрудника полиции в России приходится чуть больше одного пойманного преступника в год; это один из самых низких показателей в мире².

В развитых странах преобладает малочисленная, но капиталоемкая полиция, отвлекающая, тем не менее, малую долю общественных ресурсов. В среднеразвитых странах полиция менее капиталоемкая и более трудоемкая, чем в развитых; она также больше нагружает экономику, поскольку размеры экономики в среднеразвитых странах меньше. В России полиция является крайне трудоемкой, но достаточно дорогой для экономики при существующем уровне удельных расходов.

1 Из них на обеспечение деятельности МВД — 0,93% ВВП, а на выполнение полицейских функций по мировой классификации — 1,8%)

2 Понятно, что не все полицейские занимаются ловлей преступников, но это хороший пример для межстрановых сравнений

Глава 4. Национальные модели полиции через призму статистики: численность, финансирование и результативность

Введение

В этой главе будет дан сравнительный анализ моделей правоохранительных органов в различных странах и показателей их деятельности. Будет проанализировано, как внешние ограничения или возможности могут формировать базовые принципы функционирования правоохранительной системы. К основным ограничениям/ресурсам мы относим финансирование и численность правоохранительных органов. Можно достигать одинаковых целей разными способами. Охрану правопорядка можно осуществлять, привлекая больше или меньше человеческих ресурсов, больше или меньше финансовых ресурсов. Принято думать, что при прочих равных, увеличение и того, и другого должно приводить к росту эффективности правоохранительной деятельности. Для того, чтобы удостовериться в этом, следует сравнить результативность при разных условиях. Кросс-страновой анализ — это один из способов такого сравнения. Он позволяет увидеть, как при различном уровне ресурсов полиции разных стран достигают своих целей, а также определить место России в ряду этих стран.

Кросс-страновые исследования основываются на сравнении разных стран по одному набору переменных и потому позволяют пользоваться широким спектром количественных методов. В основу базы данных для кросс-странового сравнения легли статистические данные, собираемые международными институтами, такими как ООН, Евростат, Всемирного Банка и статистики стран ОЭСР³. Кроме того, для количественного анализа использовались экспертные оценки, выраженные в виде различных индексов, а именно: индексы «Верховенства права», предложенные в рамках “World Justice Project”⁴. Некоторые ограничения на использование этого анализа, накладывает то, что в отдельных случаях имеются достаточно большие пробелы в данных, поскольку не все страны в полном объеме предоставляют свою статистику в международные институты. В тех случаях, где это было возможно, данные дополнялись сведениями из других источников — национальных сайтов статистических ведомств и других государственных органов соответствующих стран. Другим ограничением применения этого метода является то, что далеко не всегда данные собираются по единой методологии. Существуют значительные расхождения в наполнении смыслами тех или иных переменных, связанные с культурными, социальными и правовыми различиями между странами. Это особенно характерно для сравнения показателей преступности. При этом, если в европейских странах принят унифицированный подход к расчету большинства показателей, используемых нами для анализа, то в странах, не входящих в Европейский Союз (или шире — в ОЭСР), иногда применяются другие методики. Это также необходимо учитывать при интерпретации полученных результатов.

Для целей кросс-странового сравнения были отобраны 30 стран, схожих с Россией либо в культурном, либо в экономическом смысле. Это большинство стран Европы, а также Казахстан, Беларусь, США, Бразилия и Нигерия. Китай не попал в сравнительный анализ в силу большого риска недостоверности и отсутствия данных по исследуемой теме.

3 United Nations Office on Drugs and Crime (<http://www.unodc.org/>). Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>). Всемирный банк (<http://data.worldbank.org/>). Organization for Economic Cooperation and Development (<http://stats.oecd.org/>).

4 World Justice Project. <http://www.worldjusticeproject.org/>

Для оценки работы организаций традиционно используются два понятия — «эффективность» и «результативность»⁵. Под «результативностью» понимается способность организации достигать поставленных целей. В случае полиции, ее работа расценивается как результативная, когда ей удастся решить основную цель функционирования полиции — контроль над преступностью. Оценка результативности работы полиции представляет собой сложную задачу, поскольку результативность складывается из множества компонентов, и только некоторые из них можно оценить количественно.

«Эффективность», в свою очередь, определяется как способность организации достигать наилучших результатов при данном уровне финансовых и человеческих ресурсов. Независимо от результативности, эффективная организация способна достигать более высоких результатов, отвлекая тот же или меньший объем общественных ресурсов.

Оба понятия — и результативность, и эффективность — являются важными показателями оценки деятельности полиции. Общество предъявляет большой спрос к показателю результативности деятельности полиции. Именно эти показатели очевидны широкой публике. Государственные органы, с другой стороны, стремятся контролировать оба показателя.

Во-первых, мы попытаемся понять, каковы затраты на полицию в разных странах (какова ее доля в рабочей силе, какова создаваемая ею нагрузка на бюджет и какова эффективность ее работы). Вторая задача заключается в том, чтобы понять, какова эффективность полиций разных стран в выполнении своих основных функций. Наконец, третья задача — попытаться проследить, как экономическая эффективность полиции связана с оценкой правоохранительной ситуации экспертным сообществом (то есть проанализировать, как экономические показатели и показатели эффективности сочетаются с индексами верховенства права, рассчитываемыми различными международными экспертными институтами). Для проведения количественного анализа эффективности и результативности были отобраны 30 стран, разбитых на четыре группы.

1. Развитые страны: Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Испания, Италия, Нидерланды, Норвегия, США, Финляндия, Франция, Швеция.
2. Группа стран Центральной и Восточной Европы (Болгария, Венгрия, Литва, Латвия, Польша, Сербия, Словакия, Чехия и Эстония)
3. Страны бывшего СССР (Грузия, Казахстан, Россия, Украина, Беларусь)
4. Развивающиеся страны (Бразилия, Нигерия и Южная Африка). Статистические данные по этим трем странам часто отсутствуют, но в некоторых случаях они представляют собой любопытные кейсы.

4.1 Численность и финансирование полиции в разных странах

Оценка эффективности работы полиции требует, прежде всего, анализа ресурсов, которые расходуются на полицейскую деятельность в различных странах. На основании сравнительного анализа затрат на полицию в разных странах можно сделать первые выводы о том, насколько эффективной может быть полиция, учитывая, что требования, предъявляемые к полиции во всех странах более-менее одинаковы.

Затраты можно измерить двумя способами. Во-первых, это прямые денежные затраты на правоохранительную деятельность. Второй элемент затрат — это людские ресурсы

5 Skogan W.G. Efficiency and Effectiveness in Big-City Police Departments. // Public Administration Review. Vol. 36(3). 1976. P. 278–286

(кадры), необходимые для выполнения поставленных перед правоохранительными органами задач. Поэтому будет проведен сравнительный анализ численности полиции в разных странах. Эти два показателя отражают долю общественных ресурсов, которые тратятся на полицейскую деятельность и поддержание порядка — в рабочей силе и доли национального дохода. Показатель удельной численности отражает трудоемкость полиции; удельное финансирование — ее капиталоемкость; доля полицейских расходов в ВВП — ее дороговизну для конкретной национальной экономики.

Численность полиции

Сравнение числа полицейских в разных странах — непростая задача, поскольку определение функций полицейских может существенно различаться. Практически всегда категорию «полицейская деятельность» формируют криминальная полиция, дорожная и патрульная полиция. Именно эти три вида деятельности рассматриваются как полицейские в России и, следовательно, на их основании рассчитывается численность полицейских сил в России. Во многих странах в число полицейских входят также пограничные службы (исключение — Россия, Литва, Польша, Великобритания, Финляндия и Швеция). Во многих странах в численность полицейских могут также входить сотрудники внутренней безопасности, судебная полиция (приставы), налоговая полиция, резервисты и некоторые другие категории сотрудников правоохранительных органов⁶. С другой стороны, в России в число полицейских не входят внутренние войска, которые де-факто выполняют полицейские функции. Эти различия необходимо иметь в виду, при последующей оценке результатов проводимого анализа. Как видно из таблицы 1, в России в категорию полицейской деятельности входит меньшее число служб, чем в других странах.

Таблица 1. Категории, которые учитываются при подсчете числа полицейских

Страна	Криминальная полиция	Дорожная полиция	Пограничная служба	Жандармерия	Патрульно-постовая служба	Муниципальная полиция	Таможенная служба	Налоговая полиция	Военная полиция	Органы безопасности	Полицейские с неполным рабочим днем	Резерв	Курсанты полицейских учебных заведений	Судебная полиция (приставы)
Австрия				н.д.							н.д.			
Бельгия														
Великобритания				н.д.		н.д.								
Греция														
Грузия														
Дания				н.д.										
Италия														
Латвия							н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Литва														
Нидерланды				н.д.										
Польша														
Россия									н.д.					
Украина									н.д.					
Финляндия														
Франция														
Чехия				н.д.										
Швеция														
Эстония			н.д.	н.д.				н.д.						н.д.

6 European Sourcebook on Crime and Criminal Justice — 2010. Fourth Edition. Den Haag: WODC, 2012. P. 143

Для последующего анализа используются данные из двух источников, содержащих сведения о численности полиции. Большинство европейских стран используют единую методологию подсчета числа полицейских и включают все категории полицейских: уголовную полицию, дорожную полицию, пограничную полицию, жандармерию и муниципальную полицию; в число полицейских не включаются: сотрудники таможни, налоговой полиции, военной полиции, секретных служб и стажеры. Эти данные опубликованы на сайте Евростата. В неевропейских странах используется немного другое определение. К полицейским относят сотрудников, функция которых состоит в предотвращении, обнаружении и расследовании преступлений (исключая технический персонал и секретарей). Данные для неевропейских стран мы брали из статистики ООН. Там где было возможно, была сделана двойная проверка, которая показала наличие почти полное совпадение сведений из двух источников.

Самая большая проблема с подсчетом числа сотрудников милиции/полиции в постсоветских странах. С 2000 года статистика по этим странам не публикуется в открытом доступе. Согласно данным Евростата, общее число людей, выполняющих полицейские функции в России, в 2000 году составляло 1 779 124 человек или 1231 человек на 100 тысяч населения (после 2000 года Евростат не обновлял свою статистику по России). В 2009 году плотность милиционеров в России составляла 976 человек на 100 тысяч⁷.

Согласно Указу Президента РФ от 01.03.2011 года №252 предельная штатная численность органов внутренних дел Российской Федерации (без персонала по охране и обслуживанию зданий), финансируемую за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, установлена в количестве 1106472 единиц, в том числе сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации — 907630 человек, из них сотрудников полиции — 782 106 человек, федеральных государственных гражданских служащих 5000 человек, работников — 193 842 человек. **Именно исходя из цифры 782 106 сотрудников полиции будет сделан дальнейший анализ.**

Для сравнения численных показателей полиции и понимания моделей полицейской деятельности необходимо использовать показатель удельной численности (или плотности) полицейских — численность полицейских на 100 тыс. населения. Для сравнения мы создали четыре группы стран: развитые (Западная Европа и США); Центральная и Восточная Европа; бывший СССР; другие развивающиеся страны.

Численность полиции в странах, отобранных в выборку, значительно варьируется: от 156 полицейских на 100 тыс. в Финляндии до 813,4 в Беларуси⁸. В России второй показатель по количеству полицейских на 100 000 населения — 547,3 после Беларуси. Это значительно выше большинства других стран. В группе развитых стран в целом, среднее число полицейских по большей части находится около трехсот человек на 100 тыс. населения с небольшой дисперсией, то же касается и стран Центральной и Восточной Европы (от 237 в Польше до 441 в Сербии). В отличие от этих стран, в странах бывшего Советского Союза наблюдается значительный разбег в численности полицейских на 100 000 (от 200 в Грузии до 813,4 в Беларуси). В четвертой группе плотность полицейских почти не отличается от восточно-европейских стран: от 251 в Нигерии до 307 в Южной Африке. Как видно, в целом по миру, доля полицейских в численности населения составляет около 300 человек на 100 тыс. населения. В постсоциалистических странах эта доля несколько выше — до 350 человек на 100

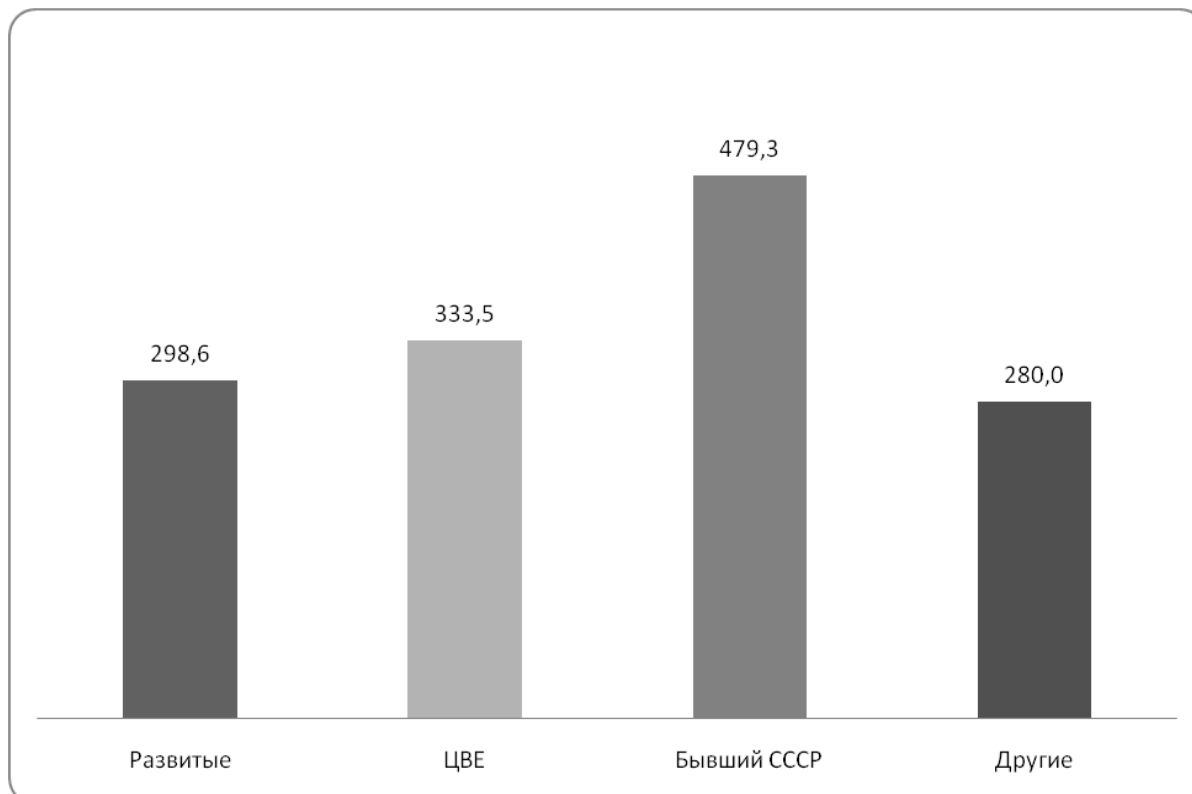
7 Щербак А., Титаев К. Численность и финансирование правоохранительных органов. Серия Аналитических записок ИПП. СПб: 2010

8 Для Беларуси было крайне сложно найти хоть какие-то надежные данные, поэтому приходится ориентироваться на сведения, почерпнутые из интервью экс-министра внутренних дел Наумова о том, что в 2007 году штатная численность МВД составляла 77 тысяч человек (без учета 11 тысяч сотрудников охраны). (Проблема безопасности движения — не в количестве милиционеров. // Интернет-журнал «Новая политика». 16.07.2007. <http://www.novopol.ru/-problema-bezopasnosti-dvijeniya-ne-v-kolichestve-mili-text24072.html>).

тысяч, но все же существенно меньше, чем российские 547,3 полицейских на 100 тысяч населения.

Одним из целевых показателей реформ полиции в постсоциалистических странах было сокращение числа полицейских. Как следствие, число полицейских в этих странах, хотя и несколько выше, чем в странах Западной Европы и США (333 и 289 человек на 100 тысяч соответственно) все же значительно ниже пост-советских 479 человек на 100 тысяч.

Рисунок 1. Среднее число полицейских на 100 тысяч населения по группам стран



Наши расчеты совпадают с оценками экспертов, которые говорят о том, что среднем по миру на 100 тысяч человек приходится около 300 полицейских⁹. Сравнивая со статисткой, приведенной ван Дейком, можно увидеть, что Россия по числу полицейских на 100 тысяч населения ближе к ближневосточным и арабским странам и к странам Карибского бассейна, чем к европейским. Среди западноевропейских стран ближе всего к российскому показателю плотности полицейских находится Испания, где число полицейских составляет 505,8 человека на 100 000 населения. В таблице 2 приведены ранжированные данные по числу полицейских на 100 000 населения в странах, отобранных для анализа.

Таблица 2. Ранжирование количества полицейских на 100 тысяч населения (2009 год)

Развитые страны			
Испания	505,8	Великобритания	271,64
Греция	453,0	США	230,25
Италия	411,2	Нидерланды	221,39
Франция	379,02	Швеция	206,82
Бельгия	370,69	Дания	196,86
Австрия	318,64	Норвегия	159,23
Германия	299,69	Финляндия	155,98

⁹ Van Dijk J. The World of Crime. Breaking the Silence on Problem of Security, Justice, and Development Across the World. Los Angeles, London, New Dehli, Singapore. SAGE, 2008. P. 212

Продолжение таблицы 2

Восточная Европа			
Сербия	441,1	Латвия	314,6
Чехия	415,3	Словакия	267,87
Болгария	405,01	Польша	259,48
Венгрия	333,84	Эстония	237,46
Литва	327,09		
Бывший СССР			
Беларусь	813,4	Украина	391,3
Россия	547,3	Грузия	200,5
Казахстан	444,1		
Другие			
Южная Африка	307,14	Нигерия	251,05
Бразилия	281,9		

Число полицейских на квадратный километр

Когда обсуждается тема сокращения численности полиции, часто звучит аргумент о том, что Россия — страна большая, и малое количество полицейских не смогут обеспечить безопасность на такой большой территории.

Но на деле получается, что плотность полицейских на единицу площади в России выше, чем в других странах с похожим ландшафтом и большим объемом незаселенных территорий. В России 1 полицейский приходится на 21,9 км² (или на 5,2 км² Европейской части), тогда как в Финляндии 1 полицейский приходится на 40,6 км², в Казахстане — 1 полицейский на 39,2 км².

Таблица 3. Площадь государства на одного полицейского

Развитые страны			
Финляндия	40,57	Испания	2,15
Швеция	23,50	Великобритания	1,46
США	13,47	Германия	1,45
Дания	3,97	Италия	1,23
Австрия	3,15	Нидерланды	1,14
Греция	2,60	Бельгия	,82
Франция	2,24		
Восточная Европа			
Эстония	14,21	Польша	3,16
Латвия	9,08	Венгрия	2,78
Литва	5,95	Сербия	2,71
Болгария	3,60	Чехия	1,81
Словакия	3,37		
Бывший СССР			
Казахстан	39,19	Украина	3,38
Россия	21,86	Беларусь	2,70
Грузия	7,64		
Другие			
Бразилия	17,81	Нигерия	2,48
Южная Африка	8,22		

Следовательно, реализацию правоохранительной функции, как показывает опыт других стран, можно обеспечить не столько экстенсивным ростом численности полиции, сколько интенсификацией ее деятельности и улучшением ее инфраструктуры.

Финансирование правоохранительной деятельности

К сожалению, детальная статистика расходов на правоохранительную деятельность для всех стран, включенных в выборку, доступна только по состоянию на 2003 год, поэтому мы воспользовались более свежими, но и более агрегированными данными по финансированию правоохранительной деятельности, содержащимися в базе данных ООН¹⁰. Данные для большинства стран приведены на 2009 год (Беларусь — 2010). Для России используется статистика 2011 года, поскольку в этот год началась реформа МВД и бюджетные расходы должны были быть адаптированы под новую структуру организации полиции. В качестве источника данных используется статистика государственного казначейства¹¹ и Росстата за 2011 год¹².

В 2009 году в России **расходы на правоохранительную деятельность в 2009 году составляли 3,2% ВВП, тогда как в среднем по миру они равны 1,5–2,5% от ВВП**. В 2011 году эти расходы снизились и составили 2,78% от ВВП. Самые низкие расходы на правоохранительную деятельность в доле от ВВП в Норвегии — 0,97% ВВП. Также достаточно низкие они во Франции, Дании, Финляндии и Швеции. В постсоциалистических странах эти расходы чуть больше 2% ВВП. Исключение составляет Болгария, где расходы на правоохранительную деятельность составляют 3,09% от ВВП.

Таблица 4. Расходы на правоохранительную деятельность в % ВВП в 2009 году (Россия — 2011)

Развитые страны			
Великобритания	2,38	Германия	1,77
США	2,21	Австрия	1,59
Испания	2,10	Швеция	1,46
Италия	2,01	Финляндия	1,34
Греция	1,95	Дания	1,14
Нидерланды	1,94	Франция	1,10
Бельгия	1,81	Норвегия	,97
Постсоциалистические			
Болгария	3,09	Латвия	2,03
Чехия	2,44	Литва	1,96
Эстония	2,31	Польша	1,96
Словакия	2,19		
Бывший СССР			
Россия	2,78	Украина	2,29
Беларусь	2,41	Казахстан	1,95

10 United Nations Statistics Division (UNSD). http://data.un.org/Data.aspx?q=Government+consumption+expenditure++&d=SNA&f=group_code%3a301. Болгария — National Statistical Institute <http://www.nsi.bg/otrasalen.php?otr=40>. Беларусь -

11 Отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ. Федеральное казначейство (<http://roskazna.ru/reports/cb.html>)

12 Федеральная служба государственной статистики. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/>

Структура расходов на правоохранительную деятельность

Как правило, в большинстве стран расходы на полицию составляют от 45% до 60% от всех расходов на правоохранительную деятельность. В России эта цифра в 2009 году была существенно ниже — 27–28%¹³, а к 2011 году выросла до 33,8%.

Основные расхождения в оценке расходов на полицию связаны с разницей в способах формирования статистической отчетности. Для большинства стран данные представлены в соответствие с «Руководством МВФ по ведению государственной статистики»¹⁴, где в раздел «Расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность» входят следующие виды расходов:

- 7031 Расходы на полицейскую деятельность,
- 7032 Пожарная безопасность,
- 7033 Судебная система,
- 7034 Тюремная система,
- 7035 Исследования и разработки,
- 7036 Другое.

В России же число подразделов статьи «Расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность» существенно больше и включает в себя расходы на внутренние войска, пограничную службу (которая почти во всех странах является частью полицейских сил, а в России представлена отдельной службой), органы безопасности, миграционную политику и деятельность по контролю за оборотом наркотиков (мировая практика эти виды деятельности также относит к полицейской деятельности).¹⁵ Таким образом, расходы на финансирование органов внутренних дел не в полной мере отражают расходы на полицейскую деятельность.

Таблица 5. Структура расходов бюджета на правоохранительную деятельность в РФ (млн рублей)

	2009		2010		2011	
	Млн рублей	% от ВВП	Млн рублей	% от ВВП	Млн рублей	% от ВВП
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 245 917,4	3,21%	10 853 716,5	2,40%	15 185 884,5	2,78%
Органы прокуратуры	49 508,0	0,13%	511 718,1	0,11%	366 513,5	0,07%
Органы внутренних дел	442 695,7	1,14%	2 888 388,0	0,64%	5 135 632,1	0,94%
Внутренние войска	57 912,3	0,15%	643 185,9	0,14%	756 283,1	0,14%
Органы юстиции	38 760,0	0,10%	390 708,4	0,09%	441 158,7	0,08%
Система исполнения наказаний	140 775,4	0,36%	1 491 294,8	0,33%	1 662 867,2	0,30%
Органы безопасности	179 335,8	0,46%	1 927 171,2	0,43%	377 405,8	0,44%
Органы пограничной службы	78 808,0	0,20%	789 742,9	0,17%	847 418,3	0,16%
Органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ	19 065,2	0,05%	194 474,6	0,04%	213 260,4	0,04%
Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	80 465,7	0,21%	638 037,2	0,14%	1 091 230,8	0,20%
Обеспечение пожарной безопасности	100 829,3	0,26%	849 689,0	0,19%	1 273 364,3	0,23%

13 http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/05-tree_files-fl-367.pdf

14 Government Finance Statistics Manual (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/ch6.pdf>)

15 http://info.minfin.ru/project_fb_rashod.php

Миграционная политика	21 183,3	0,05%	233 074,6	0,05%	254 148,3	0,05%
Модернизация внутренних войск, войск гражданской обороны, а также правоохранительных и иных органов	0,6	0,00%	13 408,3	0,00%	231 534,4	0,04%
Прикладные научные исследования в области нац. без-ти и правоохранительной деятельности	8 012,5	0,02%	217 916,8	0,05%	535 067,6	0,10%
Другие вопросы в области нац. без-ти и правоохранительной деятельности	28 554,7	0,07%	64 906,7	0,01%	—	0,00%

Если при расчете расходов на полицию учесть все виды деятельности, которые де-факто являются полицейскими (то есть внутренние войска, пограничную службу, органы безопасности и органы по контролю за оборотом наркотиков), то в таком случае структура расходов на правоохранительную деятельность сильно меняется. Россия начинает занимать одно из лидирующих положений по доле расходов на полицию в доле всех расходов на правоохранительную деятельность. При таком пересчете доля расходов на полицейскую деятельность в России вырастает с 0,93% до 1,8% ВВП, а доля расходов на полицейскую деятельность в расходах на правоохранительную деятельность вырастает с 22–23% до 61%, что соответствует типичной структуре расходов на полицейскую деятельность в большинстве стран. Но, учитывая, что в основном, наш анализ касается функционирования органов внутренних дел, куда не входят ФСКН, ФСБ и внутренние войска, в дальнейшем анализе численности и финансирования полицейской деятельности мы будем оперировать только долей расходов на финансирование органов внутренних дел в 2011 году — 0,93%.

Таблица 6. Структура расходов на правоохранительную деятельность

	Полиция	Пожарная безопасность	Судебная система	Система исполнения наказания	Исследования и разработки	Другое
Испания	65,6%	6,4%	18,40%	8,2%	0,0%	1,4%
Италия	62,3%	7,8%	18,00%	11,7%	0,0%	0,2%
Россия*	61,6%	13,7%	8,30%	13,7%	2,0%	0,6%
Греция	59,2%	15,5%	21,90%	3,5%	0,0%	0,0%
Венгрия	58,4%	11,4%	21,20%	9,0%	0,0%	0,0%
Великобритания	55,1%	8,2%	21,10%	13,8%	0,1%	1,8%
Дания	54,4%	9,1%	18,80%	16,0%		
Латвия	52,6%	11,1%	20,20%	8,3%	0,0%	7,9%
Австрия	52,5%	12,1%	19,90%	9,2%	0,7%	5,7%
Чехия	52,4%	13,8%	15,40%	9,2%	0,0%	9,1%
Болгария	50,0%	9,4%		5,2%	0,6%	34,8%
Норвегия	49,5%	18,2%	16,50%	13,8%	0,0%	2,1%
Эстония	48,9%	14,3%	9,30%	10,3%	0,0%	17,2%
Германия	47,0%	14,2%	26,50%	6,4%	0,7%	5,2%
Швеция	46,9%	15,0%	20,6%	17,0%	0,0%	0,5%
Польша	46,3%	13,4%	30,6%	9,4%	0,1%	0,3%
Нидерланды	42,5%	13,7%	15,7%	19,7%	0,5%	7,9%
Финляндия	40,6%	22,1%	18,6%	8,80%	0,1%	9,8%
Литва	39,6%	14,4%	15,2%	10,40%	0,1%	2,4%

Финансирование полиции

Особую важность для подготовки реформы правоохранительной системы РФ представляет анализ финансирования полиции различных стран, поскольку именно в полиции «защиты» основные проблемы российской правоохранительной системы.

Как мы уже сказали, определение полицейской функции в Европейских странах и в России отличается, и в России в отдельные службы выделены реализация таких функций, как контроль за оборотом наркотиков, национальная безопасность, внутренние войска. Если мы не учитываем их при анализе численности полицейских сил, то и при анализе финансирования их следует исключить.

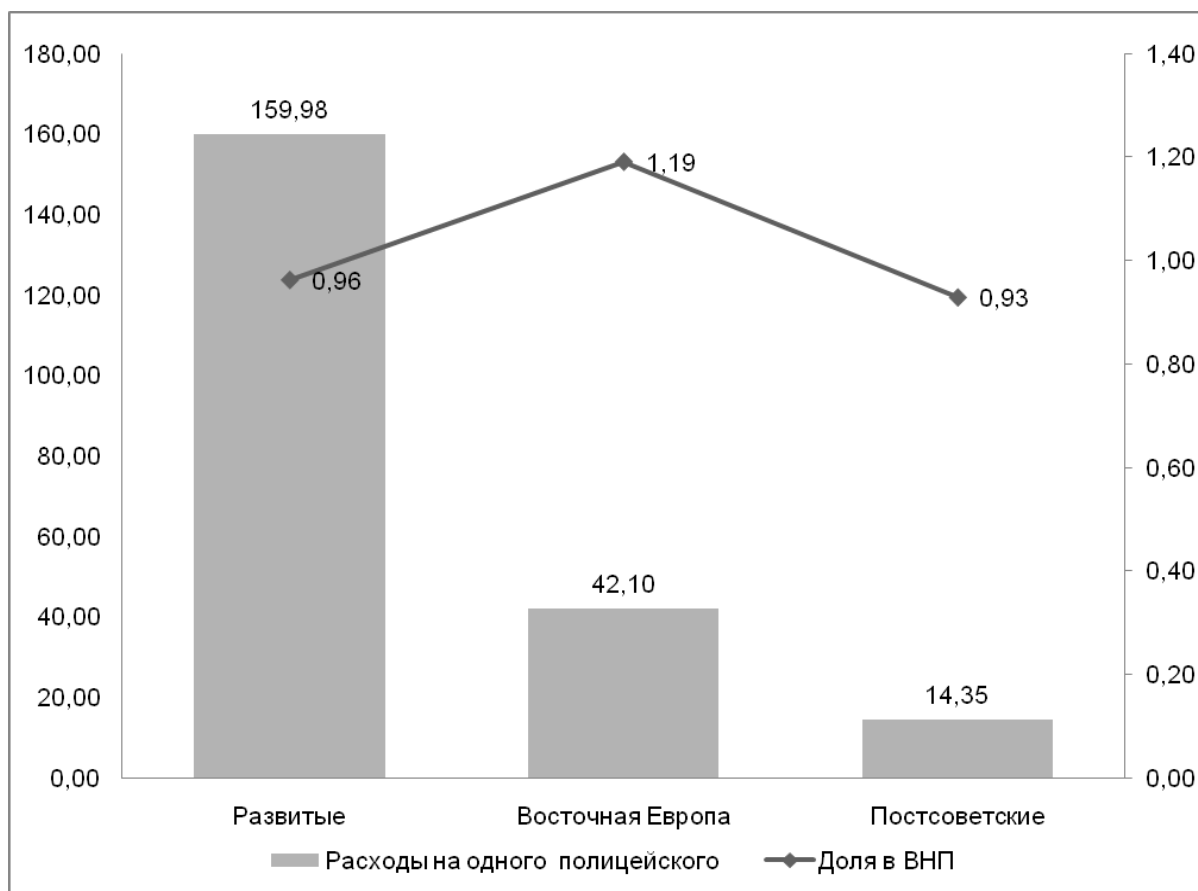
В таблице 7 показаны удельные расходы на одного полицейского в год и расходы на финансирование полиции как доля ВВП. Мы принимаем этот показатель удельных расходов как индикатор капиталоемкости полиции. В нем отражается не только политика вознаграждения труда полицейского, но, прежде всего, общественные инвестиции в техническое оснащение полиции. Показатель доли расходов на полицию в ВВП отражает, насколько дорого или дешево полиция обходится для экономики в целом (это, понятно, зависит не только от политики финансирования, но и размера экономики). Видно, что в абсолютных показателях эти расходы различаются в десятки раз и определяются уровнем экономического развития страны. В относительных цифрах разбег тоже велик. Расходы на финансирование полиции составляют от 0,5% ВВП в Норвегии до 1,62% в Великобритании.

Таблица 7. Финансирование полиции на одного полицейского в год, тыс. USD, 2009 год (для России — 2011 год)

Развитые страны	Расходы на одного полицейского	% от ВВП		Расходы на одного полицейского	% от ВВП
Норвегия	247,22	0,50	Швеция	148,11	0,70
Нидерланды	212,69	0,98	Австрия	121,66	0,85
Великобритания	210,30	1,62	Италия	115,10	1,33
Дания	186,87	0,65	Германия	107,75	0,80
Финляндия	179,77	0,62	Испания	92,60	1,46
США	172,00	0,87	Греция	74,16	1,17
Восточная Европа					
Эстония	80,16	1,32	Латвия	41,15	1,13
Чехия	51,89	1,18	Литва	30,01	0,89
Венгрия	46,40	1,23	Болгария	25,43	1,61
Польша	42,14	0,97			
Бывший СССР					
Россия	20,59	0,93	Беларусь	6,85	0,93

На рисунке показано различие в уровне финансирования в развитых странах, в восточноевропейских и в постсоветских. Самые высокие удельные расходы на полицейскую деятельность в странах Западной Европы (160 тысяч долларов США на одного полицейского), но будучи высокими в абсолютных цифрах, эти расходы не велики по сравнению с размером ВВП. Относительно небольшую долю ВВП (0,93%) расходы на полицию составляют в двух постсоветских странах — России и Беларуси. Но удельные расходы на полицию (ее капиталоемкость) в этих странах на порядок ниже 20,6 тысячи долларов США на одного полицейского в РФ и 6,85 в Белоруссии. В восточно-европейских странах, напротив, расходы на полицию составляют относительно большую долю — 1,2% ВВП, но при этом абсолютные расходы на финансирование значительно выше и составляют около 42,1 тысяч долларов США на одного полицейского.

Рисунок 2. Финансирование полиции на одного полицейского в год по группам стран, тыс. USD



Модели численности и финансирования полиции

Для того, чтобы найти закономерности в подходе к организации правоохранительной деятельности в различных странах был проведен кластерный анализ численности и финансирования.

Прежде всего, показатели численности и финансирования были стандартизованы. Стандартизация — это инструмент, который позволяет сопоставлять разнородные величины. Эта процедура позволяет получить сравнимые значения для сопоставления численности полиции в таких разных странах как Финляндия, где число полицейских минимально и равно 156 на 100 000 населения и Беларусь, где этот показатель равен 813,4. Стандартизация основывается на сравнении показателей для каждой страны со средним по этому показателю¹⁶. Таким образом, получается хорошая основа для интерпретации несравнимых на первый взгляд исходных данных.

В результате иерархического кластерного анализа методом межгрупповых связей (см. Приложение 1) можно выделить четыре модели организации полицейской деятельности по численности и финансированию.

- **Модель 1** (Северные страны и США). В первую группу объединены страны с небольшим объемом совокупного финансирования полиции (до 1% ВВП) и небольшой численностью полицейских (до 300 человек на 100 000 населения), но при этом в этих странах велики удельные расходы на одного полицейского и составляют в среднем 172 тысячи долларов в год. В эту группу входят

¹⁶ Существует несколько методов стандартизации. В данном случае используется Z-стандартизация.

скандинавские страны: Швеция, Норвегия, Дания, Финляндия, германские страны — Германия, Австрия и Нидерланды и а также Северная Америка.

- **Модель 2** (Россия и Беларусь). Это группа стран с небольшими совокупными расходами на правоохранительную деятельность и одновременно относительно низкими удельными расходами (в среднем 14 тыс. дол.). В нее входят Россия и Беларусь. При этом в этих странах очень велика численность полицейских.
- **Модель 3** (Южно- и восточноевропейские страны). Третью группу образуют страны с довольно высокими совокупными расходами на полицию (1,2% от ВВП в среднем) и средней численностью правоохранительных органов (от 237 до 500 человек на 100 000). Расходы на одного полицейского в этой группе значительно ниже, чем в первой группе и составляют около 50 тыс. долл. В эту группу стран входят средиземноморские страны — Италия, Греция и Испания, а также страны Восточной Европы — Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Болгария, Эстония, Чехия.
- **Модель 4** (Британия). В четвертую категорию попадает только одна страна — Великобритания. В этой стране относительно небольшая численность полицейских (271 человек на 100 000), но при этом очень велики совокупные расходы на полицейскую деятельность и составляют 1,6% ВВП. Одновременно, британские полицейские достаточно хорошо оснащены: затраты на одного полицейского составляют 210 тысяч долларов.

В таблице приведено сравнение среднего количества полицейских и уровня финансирования для каждой группы¹⁷.

Таблица 8. Модели организации полиции (медианные значения)

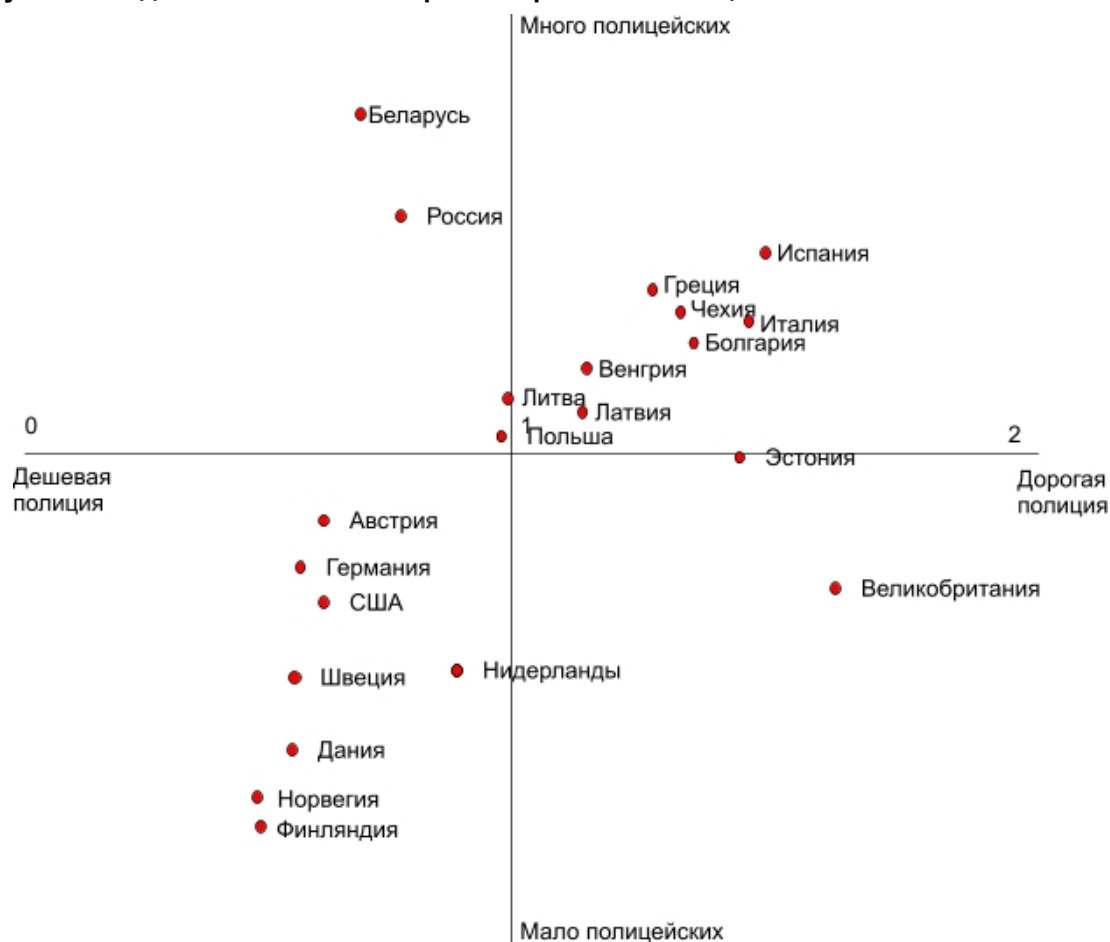
	Количество полицейских на 100 000	Расходы на полицию в ВВП	Расходы на 1 полицейского (тыс. USD)
Модель 1 (Северные страны и США)	271,6	1,62%	\$210,1
Модель 2 (Россия и Беларусь)	369,4	1,21%	\$49,1
Модель 3 (Южно и восточноевропейские страны)	214,1	0,75%	\$175,8
Модель 4 (Британия)	271,6	1,62%	\$210,1

Таким образом, говоря об эффективности работы полиции, следует учитывать, что в различных странах реализуются разные модели организации работы полиции. Для некоторых стран, таких как Россия и Беларусь свойственно расходовать значительные и человеческие ресурсы на полицейскую деятельность. В скандинавских странах и странах северной Европы (Германии, Нидерландах) доля расходов на полицию невелика, но при этом полиция получает большой объем финансирования, что сочетается с небольшой численностью полицейских сил. Большинство стран стремятся найти некий баланс в численности и финансировании полиции.

Необходимо также учитывать, что «дешевая полиция» в странах северной Европы и США является также крайне капиталоемкой, т.е. хорошо оснащенной и оплачиваемой благодаря низкой численности и высокому удельному финансированию.

¹⁷ Во всех трех случаях различия между группами стран (моделями) достоверны с вероятностью $p < 0,001$ (по дисперсионному анализу ANOVA).

Рисунок 3. Модели численности и финансирования полиции



4.2 Результативность работы полиции

Традиционно на полицию возлагается много задач, решение которых требуется для обеспечения текущей общественной жизни, начиная от организации дорожного движения и заканчивая выдачей паспортов. Однако мы предполагаем, что работу полиции можно считать результативной в том случае, если она способна достичь своей основной цели, которая заключается в обеспечении безопасности граждан. Следовательно, необходимо понять, при помощи каких показателей можно оценить результативность работы полиции, и проанализировать положение России с этой точки зрения.

Показатели преступности

Одной из главных задач полицейской деятельности является контроль преступности, и результативность полиции необходимо увязывать с уровнем преступности. Однако надо помнить, что уровень преступности в данной стране зависит от многих социальных и экономических факторов, а также от национальной специфики ее регистрации. В разных обществах для контроля преступности требуются разные усилия. Поэтому сам по себе этот показатель не несет однозначной информации о результативности полиции. Но и игнорировать его нельзя. Он должен быть сначала специфицирован по отдельным категориям и рассмотрен в сочетании с другими показателями.

Сравнение разных стран по показателю общего уровня преступности является довольно рискованной затеей, поскольку в разных юрисдикциях существует разное понимание того, что является «преступлением». И даже за одним и тем же преступлением могут стоять разные измерители, особенно к тех случаям где возможна

дискреция со стороны полицейского по квалификации деяния в соответствии с уголовным правом разных стран. Именно поэтому в разных странах уровень зарегистрированной преступности может различаться в разы. В Скандинавских странах низкий порог для квалификации некоторых деяний как «преступных», в других — довольно высокий и как преступления регистрируются только серьезные правонарушения. Так, в Беларуси количество зарегистрированных преступлений в официальной статистике составляет около 150 тысяч в год, но в эту статистику не входят административные правонарушения, которые также являются сферой заботы милиции, и их число составляет около 1,5 млн за год. В Болгарии, Латвии, Литве и России в общую статистику преступности не попадают некоторые преступления против собственности, в частности мелкие кражи и т.п., которые рассматриваются в рамках административного процесса¹⁸. В Польше преступления против собственности с ущербом менее 60 евро также не включаются в общую статистику преступности¹⁹. Аналогично некоторые мелкие преступления против собственности не включены в статистику преступности в Германии.

При этом количество зарегистрированных преступлений отражает не только специфику криминализации деяний. В этом показателе отражается полнота учета всех событий и активность граждан по сотрудничеству с полицией, а не криминальная обстановка как таковая.

Таблица 9. Количество зарегистрированных преступлений на 100 000 человек за 2009 год

Развитые страны			
Швеция	15185,54	Австрия	7080,53
Бельгия	9711,10	Норвегия	5774,25
Дания	8923,09	Франция	5472,02
Финляндия	8103,13	Испания	5095,19
Великобритания	7769,73	Италия	4379,76
Нидерланды	7476,03	США	3465,51
Германия	7383,12	Греция	3435,87
Восточная Европа			
Венгрия	3928,17	Литва	2277,43
Эстония	3607,76	Словакия	1938,29
Чехия	3179,63	Болгария	1815,61
Польша	2961,98	Сербия	1386,74
Латвия	2500,69		
Бывший СССР			
Россия	2100,5*	Грузия	820,36
Беларусь	1591,3	Казахстан	750,82
Украина	952,37		
Другие			
Южная Африка	307,14		

*Для РФ по данным МВД за 2009 год

По мнению экспертов, очень часто высокий уровень зарегистрированной преступности ассоциируется не с плохой криминальной обстановкой в стране, а с лучшим доступом к полиции и большим уровнем доверия к ней²⁰. Можно назвать множество ситуаций, в которых граждане принимают решение обращаться или не обращаться в полицию с заявлением о совершенном против них преступлении. При исследовании спроса на

¹⁸ European Source Book on Crime and Criminal Justice Statistics — 2010. Den Haag: WODC. 2010. P. 38

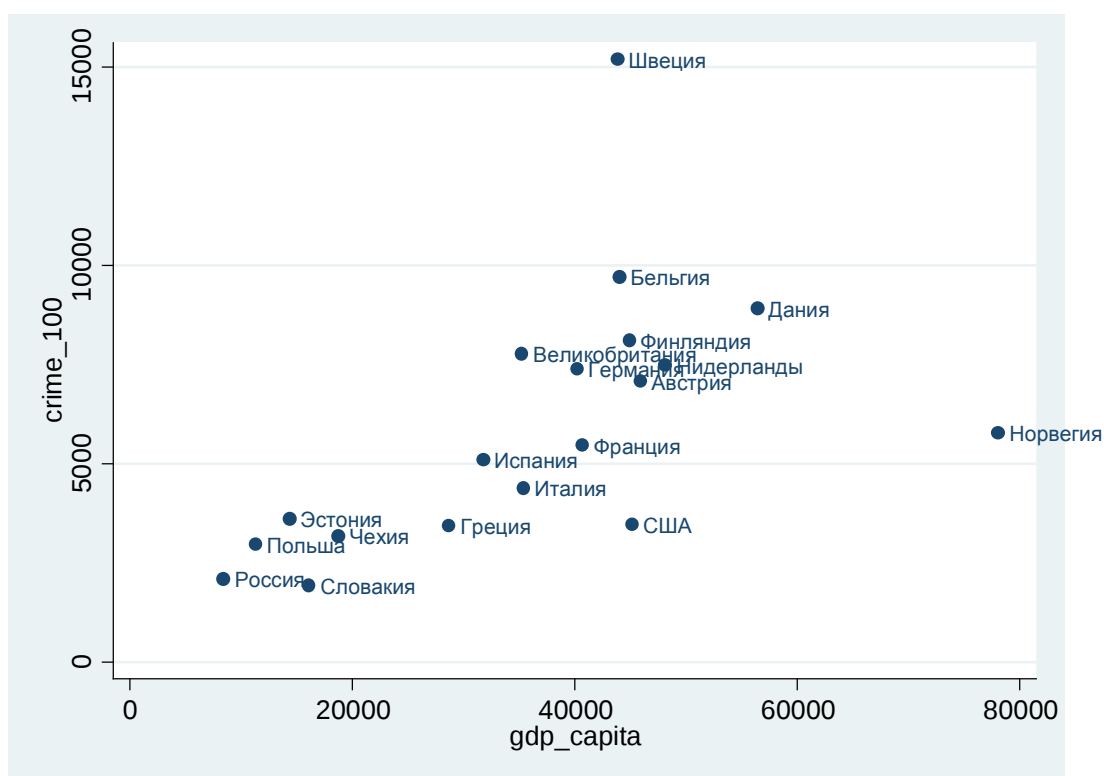
¹⁹ Ibid. P. 61.

²⁰ Определение факторов, влияющих на эффективность предоставления услуг по безопасности от преступных посягательств. Москва: МОНФ, ИНДЕМ, 2007. С. 63.

обращение в полицию исследуются как ситуационные факторы (серьезность преступления, знание о преступности, психологические факторы), так и социальные факторы (представления об эффективности полиции, приемлемости правил, социальный статус жертвы, влияние окружения и др.). Некоторые институциональные причины низкой регистрации преступности в России проанализированы в предыдущих главах.

Напомним, что на уровень регистрации преступлений могут влиять различные факторы экономического развития, такие как расположение полицейских участков и доступность полиции²¹. Из рисунка видно, что эти рассуждения в значительной степени подтверждаются — в странах с более высоким доходом на душу населения выше и зарегистрированный уровень преступности. Тем не менее, сложно определить, что является ключевым фактором, влияющим на такое поведение показателей — разный подход к оценке преступности или разный уровень доверия к полиции.

Рисунок 4. Показатель зарегистрированной преступности на 100 000 человек и ВВП на душу населения



Количество зарегистрированных преступлений не всегда является хорошим показателем для оценки уровня преступности. Можно увидеть, что во многих странах население сообщает только о серьезных насильственных преступлениях и умалчивает обо всех остальных.

Кроме того, в западных странах, где хорошо развит рынок страхования, для получения страхового возмещения от ущерба имуществу, предполагается обязательное обращение в полицию (в этих странах больше видов имущества, попадающих под страховые программы, а следовательно и число обращений в полицию для регистрации, например, краж или угонов, выше). Как видно из таблицы 10, если исключить США, то во всех странах со средним и низким уровнем дохода доля насильственных преступлений в общем числе преступлений выше, чем в западноевропейских странах. То есть предположение о том, что в странах со средним и низким

²¹ Van Dijk J. The World of Crime. Breaking the Silence on Problem of Security, Justice, and Development Across the World. Los Angeles, London, New Dehli, Singapore. SAGE, 2008.

доходом число обращений в полицию ниже не потому, что ниже уровень преступности, а потому что чаще обращаются по поводу серьезных преступлений.

Доля насильственных преступлений достоверно ($p < 0,001$) различается для трех групп стран: в развитых странах на 1000 зарегистрированных преступлений приходится 0,24 насильственных преступлений, в постсоциалистических странах Центральной и Восточной Европы — 1,22, а в странах бывшего Советского Союза — 6,86. Именно по этому виду преступлений меньше всего латентность, поэтому эту статистику можно с большим уровнем достоверности использовать для оценки результативности работы полиции.

Таблица 10. Доля насильственных преступлений в общей статистике преступности (количество убийств на 1000 зарегистрированных преступлений)

Развитые страны			
США	1,27	Великобритания	,15
Греция	,38	Нидерланды	,15
Финляндия	,28	Германия	,12
Италия	,23	Норвегия	,10
Франция	,20	Дания	,10
Испания	,18	Австрия	,07
Бельгия	,18	Швеция	,07
Восточная Европа			
Литва	3,29	Словакия	,77
Латвия	1,92	Чехия	,53
Эстония	1,44	Польша	,44
Болгария	1,10	Венгрия	,36
Сербия	1,08		
Бывший СССР			
Казахстан	13,72	Россия	5,33
Грузия	5,85	Беларусь	3,71
Украина	5,67		

Наконец, статистика уровня преступности может быть связана с уровнем доверия населения к полиции. В тех странах, где уровень доверия к полиции низок, уровень зарегистрированной преступности с большой вероятностью будет низким²². Граждане не хотят обращаться в полицию, в эффективность которой не верят.

Исходя из данных всероссийского опроса ВЦИОМ²³, жертвами преступников в 2010 году стали 12,5% жителей России (почти 18 млн), при этом только 41,5% из них обратились в полицию (7,5 млн). Пресс-центр МВД сообщает, что за этот период было возбуждено 2,18 млн. уголовных дел²⁴. С другой стороны, по сообщениям пресс-центра МВД, в год обрабатывается около 20 млн. обращений граждан²⁵. Это значительно больше, чем расчетное число жертв преступлений. Сложно сказать, с чем связана такая разбежка. Возможно, в МВД как обращения граждан регистрируются любые, в том числе вообще не связанные с правонарушениями, обращения.

На показатели преступности могут влиять социальные и культурные нормы. Самый типичный пример таких социальных норм, которые сильно влияют на сообщения о

22 Shaw M., van Dijk J., Rhomberg W. Determining global trends in crime and justice: an overview from the United Nations surveys on crime trends and operation of criminal justice system. // Forum on Crime and Society. Vol. 3, No 1–2, 2003.

23 Краткая социально-значимая характеристика результатов изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в 2011 году // www.mvd.ru/userfiles/file/2012/ban/yanvar/analiz_oad.doc

24 http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/show_88233/

25 Ibid.

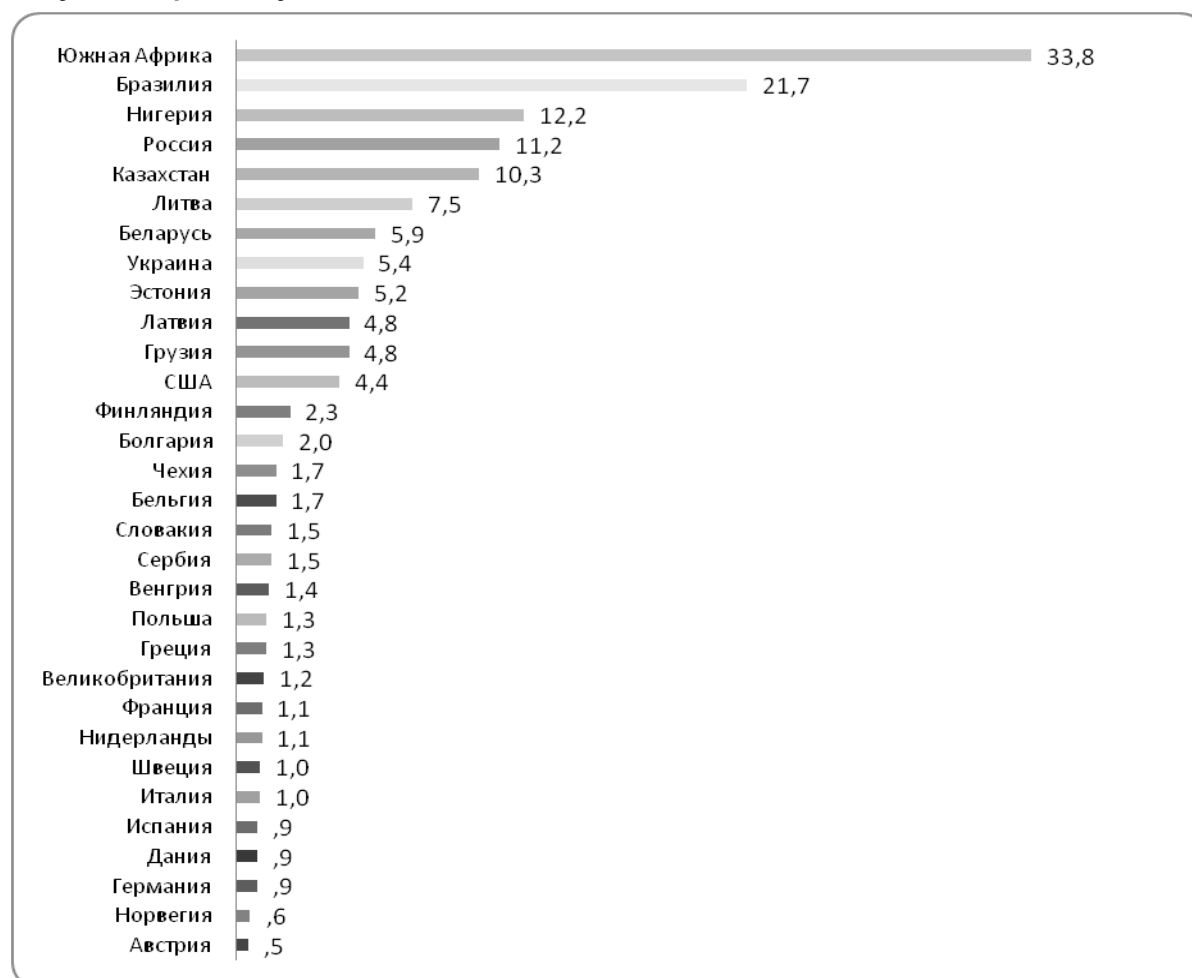
преступности — это сексуальное насилие. Так, в Западной Европе среднее число зарегистрированных изнасилований составляет 145,5 человек на 100 000, тогда как в странах Центральной и Восточной Европы — 12,3, а в странах бывшего СССР — 8,3 человека на 100 000 человек (в России — 12,5).

В ситуации больших национальных различий в политике учета преступлений, понимания преступлений и доверия полиции, единственным достоверным показателем уровня преступности, становится количество убийств, поскольку все сообщения о них, как правило, регистрируются. Более того, сообщения о насильственных смертях регистрируются и органами здравоохранения (и агрегируются в статистике Всемирной организации здравоохранения). Поэтому криминологи рассматривают уровень убийств как эффективный показатель для оценки общего уровня насилия в стране.

Статистика по убийствам доступна на сайте статистического отдела ООН и содержит данные, полученные и от ВОЗ, и от полиции. В этих данных есть небольшое расхождение, но обычно оно не превышает 10%. Так, по данным ВОЗ в России в 2006 году уровень убийств составлял 20,3 человека на 100 000 населения, милиция же давала показатель 19,3 человека на 100 000 населения. Такая же ситуация характерна для большинства стран: оценки ВОЗ и полицейских ведомств расходятся, при этом ВОЗ декларирует количество убийств чуть выше, чем полиция. Для анализа были выбраны данные, предоставленные отделами полиции в United Nations Office on Drugs and Crime за 2009 год, в тех случаях, когда они были недоступны, брались последние доступные данные, полученные либо от ВОЗ, либо от UNODC. Различия в оценках уровня убийств по статистике ВОЗ и UNODC объясняются разницей в методологии сбора информации. ВОЗ собирает данные в больницах и может регистрировать как убийства преступления, которые полиция зарегистрировала как «покушение на убийство» или «нанесение тяжких телесных повреждений».

Как видно из рисунка 5, разбежка в уровне убийств очень велика: от 0,5 человек на 100 000 населения в Австрии до 33,8 убитых на 100 000 в Южной Африке. В России самый высокий уровень убийств среди европейских стран — 11,2 человека на 100 000.

Рисунок 5. Уровень убийств на 100 000 человек, 2009 год



Очевидно, что статистика преступности не может дать адекватную оценку результативности работы полиции. Статистика преступности в целом и насильственных преступлений в частности является, скорее, косвенным отражением уровня доверия к полиции, а также уровня социальной напряженности.

Существует устоявшееся мнение, что объем финансирования и обеспеченность кадрами позитивно влияют на сокращения уровня преступности.

Дальнейший анализ результативности полиции показывает, что существуют коренные расхождения в показателях криминальной статистики в странах, с разными моделями организации полиции. Первое существенное расхождение, значимое на уровне 99%, состоит в числе зарегистрированных преступлений. В странах с низкой численностью и высоким удельным показателем финансирования очень велико число зарегистрированных преступлений (почти 8000 на 100 000 населения). Однако причины высокого уровня зарегистрированной преступности в этих странах могут заключаться, как было сказано выше, во-первых в иной системе регистрации преступлений, а во-вторых, в высоком уровне доверия. В противоположность этому в странах, где много полицейских и дорогая полиция число зарегистрированных преступлений ниже — около 3000. Самое низкое число зарегистрированных преступлений в России и Беларуси — около 2000 на 100 000. Но при этом в этих странах самый высокий уровень насильственных преступлений. Таким образом, **постсоветскую модель нельзя признать результативной, потому что с насильственной преступностью не удастся справиться, а низкое число зарегистрированных краж скорее отражает проблему латентности этого вида преступлений, а не реальное положение вещей. С другой стороны, в России и Беларуси правоохранительная система является самой репрессивной —**

среднее число заключенных в этих странах в 3 раза превосходит среднее число в любой из других стран.

Когда мы смотрим на статистику краж, следует помнить, что в статистике многих постсоциалистических стран мелкие кражи (например, кражи из магазина) и другие мелкие преступления против собственности не относятся к уголовным и преследуются в административном порядке²⁶. Следовательно, низкое число краж в тех двух кластерах, где находятся страны с большим числом полицейских (и куда входят постсоветские и восточно-европейские страны), не следует воспринимать как признак эффективной работы полиции. Это лишь отражение разных систем уголовного права и соответствующих им разных принципов статистического учета преступности.

Таблица 11. Показатели преступности в странах с различными моделями полиции (медиана)

Модели	Количество зарегистрированных преступлений**	Количество заключенных на 100 000*	Число убийств на 100 000*	Краж на 100 000**
Модель 1 (Северные страны и США)	7429,57	81,61	0,95	2544,5
Модель 2 (Россия, Беларусь)	1845,90	497,18	8,55	843,9
Модель 3 (Южно- и восточно-европейские страны)	3307,75	175,53	1,55	1011,3
Модель 4 (Британия)	7769,73	150,80	1,20	6165,1

Выводом из проведенного анализа является то, что абсолютные показатели преступности еще не являются надежным показателем результативности работы полиции. Гонка за статистическими показателями, характерная для постсоветской полиции приводит к тому, что преступления замалчиваются и принимают статус латентных. Но высокий уровень латентной преступности в России в сочетании с высокой долей насильственных преступлений и, особенно, убийств, дает основания говорить о сравнительно низкой результативности работы полиции, т.е. о неудовлетворительности той модели, которая принята в России.

Опросы населения

Опросы населения — это еще один источник информации о результативности работы полиции. Опросы населения обычно предоставляют два типа данных: об уровне виктимизации и об уровне удовлетворенности работой полиции.

Уровень виктимизации — это показатель, который используется для оценки качества работы полиции. Показатель виктимизации рассчитывается как доля людей, ставших жертвами одного из 10 типичных преступлений. Таким образом, показатель виктимизации — это простейший измеритель уровня риска стать жертвой преступления.

Криминологи рассматривают уровень виктимизации как хороший индикатор реального уровня преступности, который позволяет преодолеть ограничения, свойственные официальной статистике преступности. Виктимизационные опросы изначально возникли в США, но с 80-х годов их начали проводить в Европе. Распространение виктимизационных опросов связано с ростом осознания того, что традиционная полицейская статистика применима только в ограниченном масштабе и зачастую не учитывает мелкие преступления²⁷. Так, в США официальная статистика учитывает

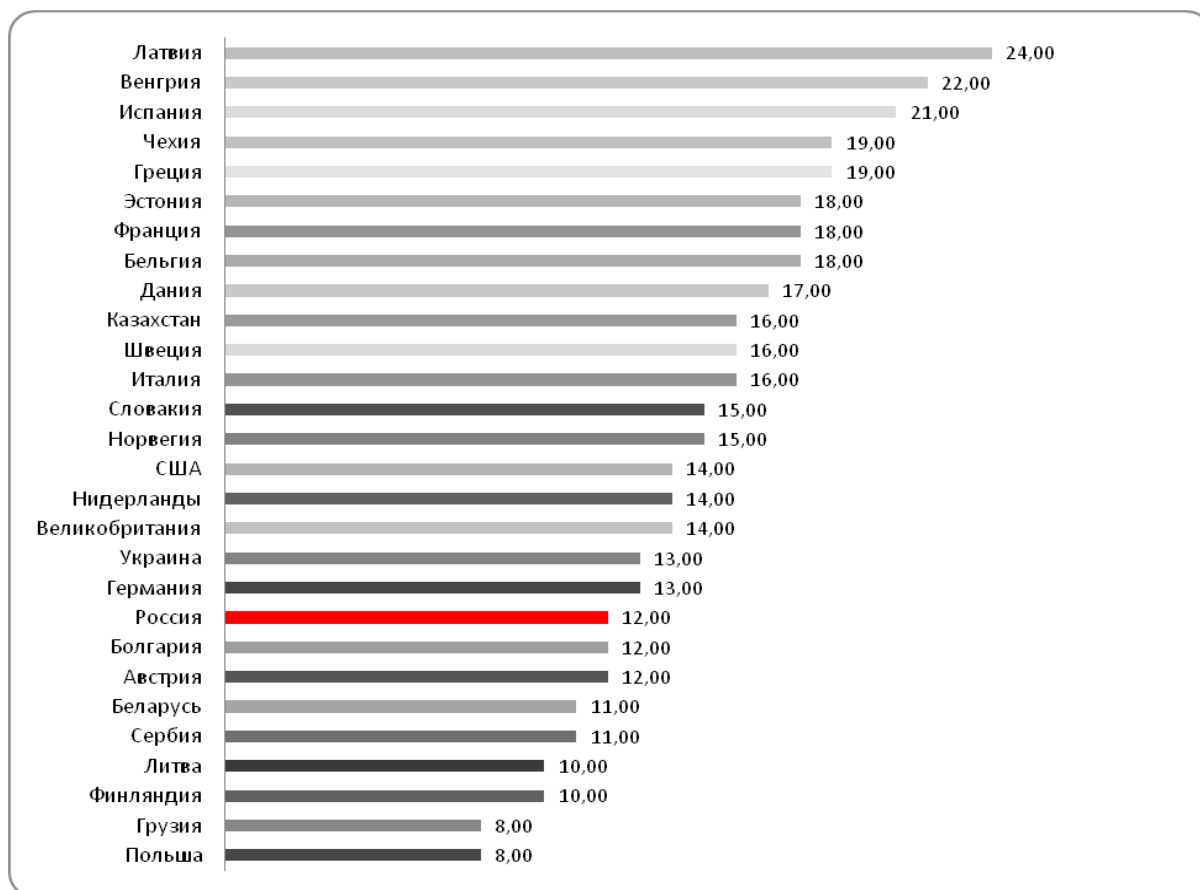
²⁶ В соответствии со ст. 7.27 Кодекса об административных правонарушениях к мелким кражам относятся кражи с сумой ущерба до одной тысячи рублей. Другие статьи седьмой части КОАП устанавливают ответственность за другие виды правонарушений против собственности. В других странах подобные правонарушения попадают в статистику уголовной преступности.

²⁷ Определение факторов, 2007. С. 64.

только 42% тяжких преступлений и 30% преступлений против собственности²⁸. Кроме того, результаты виктимизационных опросов в динамике позволяют увидеть, что меняется отношение граждан к обращениям в полицию. Например, в Нидерландах, согласно официальной статистике число официально зарегистрированных преступлений в начале 2000-х годов выросло на 30%, тогда как виктимизационные опросы показывали, что преступность не растет²⁹.

Данные по виктимизации населения могут быть получены из отчетов института Гэллапа (Gallup World Poll, 2011). Достоинством этого исследования является то, что оно проводится по стандартной методологии во всех странах мира. Типичная выборка для страны составляет 1000 человек, уровень достоверности — 95%. Анкета содержит вопросы, касающиеся многих сфер жизни, среди них несколько вопросов, относящихся к правоохранительной сфере. Как следствие, появляется возможность получить сравнимые данные по уровню преступности в различных странах мира. Уровень виктимизации рассчитывается как сумма положительных ответов на два вопроса: 1) «Становились ли вы (или кто-то из членов вашей семьи, проживающий вместе с вами) жертвами кражи денег или другой собственности за последние 12 месяцев?» и 2) «За последние 12 месяцев были ли вы жертвой нападения или ограбления на улице?»

Рисунок 6. Уровень виктимизации (World Gallup Poll 2011)



Не обнаруживается никаких регулярностей в оценке уровня виктимизации в зависимости от типа страны (развитая, Восточная Европа или бывший Советский Союз). С равной вероятностью уровень виктимизации может быть одинаков как в экономически развитых странах, так и в странах бывшего СССР. Самый высокий уровень виктимизации в Эстонии, Венгрии и Испании (24, 22 и 21% соответственно). Самый низкий — в Грузии и Польше (по 8%). Подобным образом статистика по

28 Ibid. С. 63

29 Ibid. С. 64

виктимизации не укладывается в некие группы и в зависимости от модели организации полиции. Так, виктимизация в странах с низкими расходами на правоохранительную деятельность различается от 10% в Финляндии до 17% в Дании. В странах с дорогой полицией разбежка еще больше: от 8% в Польше до 24% в Эстонии.

Если за уровень виктимизации населения условно принять за результативность работы полиции, то Россия демонстрировала бы хорошие результаты. При этом теоретически связать сдерживающий эффект полиции по отношению к преступности еще можно, но объяснить вариации в виктимизации в связи с национальными моделями полиции не представляется возможным.

Полезную информацию о качестве работы правоохранительных органов дают еще один показатель, полученный в ходе данного опроса — **доверие к полиции** (Confidence in Local Police). Российская полиция (опрос проводился в 2011 году, т.е. речь идет о полиции) получила самые низкие оценки по показателю доверия. Ей доверяют лишь 31% населения. Самый высокий уровень доверия получила Грузия — 88% положительных ответов. Хотя во всех развитых странах за исключением Греции уровень доверия полиции тоже довольно высокий (о 73% в Нидерландах до 86% в Австрии), он все-таки ниже, чем уровень доверия населения к грузинской полиции. Это может быть индикатором успешности грузинской реформы полиции, реализуемой после 2003 года.

Таблица 12. Уровень доверия к полиции (% положительных ответов на вопрос «Доверяете ли вы полиции в своем населенном пункте?»)

Развитые страны			
Австрия	86,00	Великобритания	76,00
Финляндия	85,00	Испания	75,00
Норвегия	84,00	Франция	75,00
Германия	82,00	Швеция	74,00
США	79,00	Италия	73,00
Дания	77,00	Нидерланды	73,00
Бельгия	76,00	Греция	58,00
Восточноевропейские страны			
Венгрия	66,00	Сербия	60,00
Эстония	64,00	Литва	57,00
Словакия	62,00	Болгария	56,00
Чехия	61,00	Латвия	46,00
Польша	60,00		
Бывший СССР			
Грузия	88,00	Украина	36,00
Казахстан	53,00	Россия	31,00
Беларусь	50,00		
Другие			
Южная Африка	58,00	Нигерия	51,00
Бразилия	53,00		

Уровень **доверия к судебной системе**, хотя и не является прямым показателем результативности работы полиции, тем не менее может косвенно отражать качество криминальной юстиции, частью которой является полицейская деятельность. Респондентам был задан вопрос «Доверяете ли вы судебной системе и судам своей страны?».

Из таблицы видно, что уровень доверия к судебной системе обладает очень большой дисперсией: от 20% испытывающих доверие в Украине, Литве и Болгарии до 84% в

Дании. Россия занимает четвертое место с конца с 28%, давшими положительный ответ на вопрос о доверии к судебной системе.

Таблица 13. Доверие к судебной системе

Развитые страны			
Дания	84,00	Германия	61,00
Норвегия	76,00	США	56,00
Финляндия	68,00	Франция	54,00
Швеция	67,00	Италия	49,00
Австрия	64,00	Бельгия	41,00
Великобритания	62,00	Испания	40,00
Нидерланды	62,00	Греция	38,00
Постсоциалистические страны			
Венгрия	46,00	Сербия	29,00
Польша	43,00	Чехия	29,00
Эстония	42,00	Болгария	20,00
Словакия	34,00	Литва	20,00
Латвия	29,00		
Бывший СССР			
Грузия	47,00	Россия	28,00
Казахстан	43,00	Украина	20,00
Беларусь	34,00		
Другие			
Южная Африка	70,00	Бразилия	46,00
Нигерия	59,00		

Наблюдаются значительное расхождение в оценке работы полиции в странах с разными моделями организации правоохранительных органов. В странах, где принята капиталоемкая (интенсивная) модель полиции, наблюдается самый высокий уровень доверия (почти 80%) при том, что в этих странах самый низкий объем финансирования в ВВП и численность полицейских. Наоборот, в странах, где численность и финансирование велики (экстенсивная модель), уровень доверия к полиции низок — около 40%. В странах со средними расходами на полицию, уровень доверия к полиции тоже довольно высок — более 65%.

Таблица 14. Доверие и модели полиции (медиана)

Модели	Доверие к полиции	Доверие к судебной системе
Модель 1 (Северные страны и США)	80,50	65,50
Модель 2 (Россия и Беларусь)	40,50	31,00
Модель 3 (Южно- и восточноевропейские страны)	60,50	39,00
Модель 4 (Британия)	76,00	62,00
ИТОГО	73,00	46,00

Подводя итог, можно сказать, что данные массовых опросов дают возможность дополнить официальную статистику преступности и получить более объемное представление о качестве работы полиции. Как видно, по уровню виктимизации Россия занимает место ближе к нижней трети списка. Но с другой стороны, уровень доверия к полиции в России один из самых низких. Как было сказано выше, это может означать, что население просто не обращается в полицию для разрешения преступления.

Безопасность и правопорядок в России с точки зрения международных индексов

Положение России в международных индексах верховенства права и особенно в части тех показателей, которые отражают общественную безопасность, охрану прав и криминогенную ситуацию, могут считаться косвенным показателем результативности правоохранительных органов. Основные международные индексы (рейтинги, индикаторы) отчасти основаны и на национальной статистике правонарушений, в том числе убийств, которая приводилась в предыдущем разделе. Однако международные индексы верховенства права включают также оценки, сделанные на основе массовых анкетных опросов и экспертных оценок. Это некоторым образом компенсирует искажения на уровне национальной полицейской статистики. В целом, сравнительное положение России по показателям, связанным с безопасностью и правопорядком, могут служить оценкой результативности (effectiveness) ее правоохранительных органов, а в соотношении с численностью национальных полицейских сил и расходами на них — оценкой эффективности (efficiency) правоохранительных органов в мировом контексте.

Для такой оценки могут быть использованы отдельные оценки из следующих международных индексов: Индекс верховенства права (Rule of Law Index), разработанный в рамках международного проекта World Justice Project; и показатель «Верховенство права», входящий в набор Мировых показателей качества государственного управления (World Governance Indicators), разработанного Всемирным банком.

Далее будут кратко описаны упомянутые индексы, место России в них и вытекающая из этого оценка результативности и эффективности правоохранительных органов России в мировом контексте.

Индекс верховенства права (Rule of Law Index)

Данный индекс считается с 2008 г. В 2009–2010 гг. объектом измерения и сравнения были 35 стран (Россия и СНГ не входили в список)³⁰. В 2011 году список стран был расширен до 66 и в него вошли Россия, страны бывшего СССР и так называемого «социалистического лагеря», т.е. Восточной Европы. Они были объединены в группу «Восточная Европа и Центральная Азия».

Для оценки уровня верховенства права используется следующее рабочее определение верховенства права. Верховенство права имеет место, если соблюдаются четыре условия:

1. Правительство и государственные служащие подотчетны закону
2. Законы ясные, доступные публично, стабильные и защищают основные права граждан
3. Процесс, с помощью которого законы применяются, администрируются, а также принуждение к их исполнению, прозрачны, понятны и эффективны
4. Доступ к правосудию обеспечивается достаточным числом компетентных и независимых юридических специалистов

Для того чтобы измерить уровень верховенства права в конкретной стране, авторами проекта введено 9 факторов, которые, в свою очередь, сведены к 52 переменным, т.е. параметрам, которые можно измерить в каждой стране³¹. Среди упомянутых девяти

30 <http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

31 Эти девять факторов, определяющих уровень верховенства права, следующие: ограничения (сдержки) власти правительства; отсутствие коррупции; порядок и безопасность; фундаментальные права; открытое правительство; эффективное применение регулирования; доступ к гражданской юстиции; эффективна ли криминальная юстиция; неформальная юстиция.

два параметра и соответствующие им переменные имеют непосредственное отношение к работе правоохранительных органов. Это

- **Порядок и безопасность.** *Переменные:* уровень контроля преступности; уровень гражданских конфликтов; оценка того, часто ли граждане прибегают к насилию для решения конфликтов.
- **Эффективная криминальная юстиция.** *Переменные:* насколько эффективно расследуются преступления; эффективно ли рассматриваются преступления судом; эффективно ли коррекционные системы снижают преступное поведение; является ли непредвзятой система криминальной юстиции; свободна ли от коррупции система криминальной юстиции; свободна ли от вмешательства правительства система криминальной юстиции; обеспечивается ли надлежащий судебный процесс обвиняемым в преступлениях.

В каждой из стран, вошедшей в список, был проведен репрезентативный опрос 1000 граждан в трех основных городах, а также опрос экспертов, компетентных в соответствующих областях, а также использована сравнимая правоохранительная статистика.

Страны были разделены на категории по регионам и по уровню дохода. Таким образом, положение России может быть сравнено а) со всеми странами выборки; б) со странами верхней части стран среднего дохода (upper middle income) и в) со странами своего региона.

В своей группе по уровню дохода, которая состоит из 19 стран, Россия занимает 10 место по показателю «Порядок и безопасность» (первое в этой группе по этому показателю занимает Малайзия, а последнее — Колумбия) и 1-е место по эффективности криминальной юстиции (последнее место в этой группе по этому показателю занимает Венесуэла).

Ниже более подробно приводится положение России в своей региональной группе стран по Фактору 3 «Порядок и безопасность» и Фактору 8 «Эффективная криминальная юстиция», поскольку в этой группе сосредоточены бывшие советские республики и бывшие социалистические страны, сравнение России с которыми наиболее осмысленно.

Таблица 15 Место России в регионе Восточная Европа и Центральная Азия и в мире по показателю «Порядок и безопасность»

Страна и место в региональной выборке		Порядок и безопасность	
		Индекс	Место в мировой выборке
1	Эстония	0.84	17
2	Польша	0.83	19
3	Румыния	0.83	20
4	Чехия	0.81	23
5	Казахстан	0.80	27
6	Украина	0.79	28
7	Хорватия	0.78	29
8	Албания	0.77	31
9	Киргизстан	0.77	30
10	Болгария	0.75	32
11	Турция	0.68	43
12	Россия	0.67	45

По показателю порядка и безопасности (преступность, конфликты, насилие) Россия занимает последнее, 12-е место в региональной выборке и 45-е место в глобальной выборке из шестидесяти шести стран.

Таблица 16. Место России в регионе Восточная Европа и Центральная Азия и в мире по показателю «Эффективность криминальной юстиции»

Страна и место в региональной выборке		Криминальная юстиция	
		Индекс	Место в мировой выборке
1	Чехия	0,76	11
2	Эстония	0,75	14
3	Польша	0,72	17
4	Россия	0,64	23
5	Румыния	0,57	28
6	Хорватия	0,50	37
7	Казахстан	0,49	38
8	Турция	0,43	48
9	Украина	0,42	52
10	Албания	0,39	57
11	Киргизстан	0,36	60
12	Болгария	0,30	64

Относительное положение России по показателю «Эффективная криминальная юстиция» (расследование преступлений и судебный процесс) заметно лучше, чем по показателю «Порядок и безопасность»: она занимает 4-е место в регионе Восточная Европа и Центральная Азия и 23-е место в выборке из 66-ти стран мира.

Логично также сравнить уровень верховенства права в части двух рассматриваемых показателей, которые характеризуют результативность правоохранительной системы, в странах БРИК. В этой группе Россия занимает второе и первое места.

Таблица 17. Место России среди стран БРИК по показателям порядка и безопасности; и криминальной юстиции

Страна	Порядок и безопасность, место в мировой выборке	Эффективность криминальной юстиции, место в мировой выборке
Бразилия	51	44
Россия	45	23
Индия	65	35
Китай	25	25

В целом, в мировом Индексе верховенства права по показателям, отражающим результативность правоохранительных органов, Россия находится на границе средней и нижней трети по уровню безопасности и правопорядка и на границе верхней и средней трети по показателю эффективности криминальной юстиции.

Показатели эффективности криминальной юстиции устойчиво лучше, чем показатели порядка и безопасности. Это значит, что российская полиция плохо справляется с функцией предотвращения и контроля преступности и насилия и что граждане меньше, чем других странах полагаются на государственные органы охраны правопорядка и юстиции для решения своих конфликтов. Но работа российской полиции по тем преступлениям, которые попали в ее поле зрения, гораздо лучше.

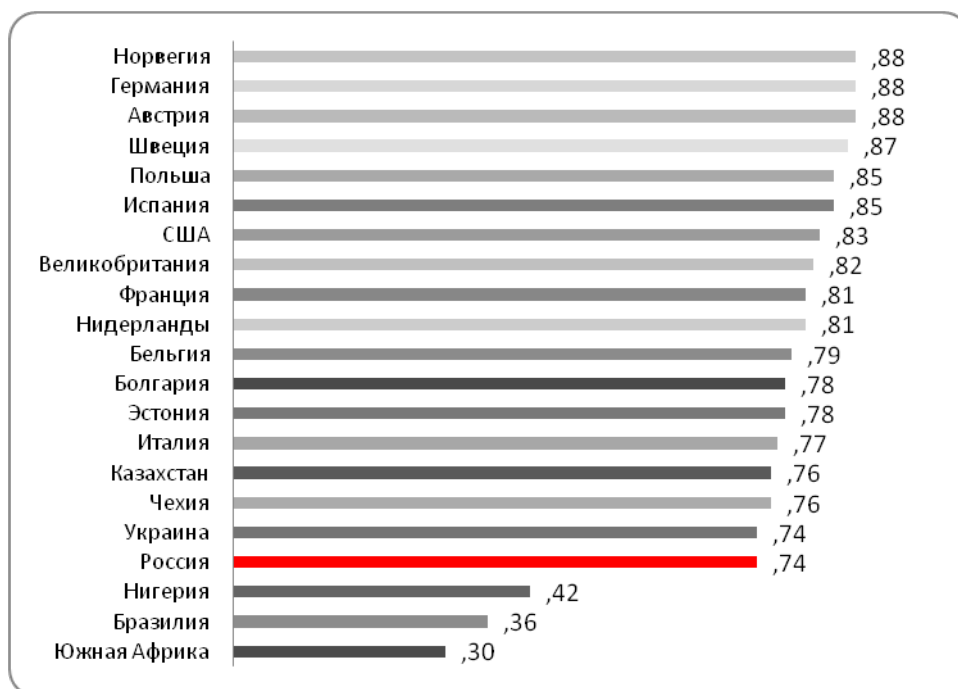
Численность и финансирование полиции и индексы верховенства права

Для анализа взаимосвязи эффективности полиции, выраженной через численность и финансирование и экспертной оценки качества правоохранительной системы, выраженной через индексы, будут использованы не агрегированные индексы, описанные выше, а их отдельные компоненты. Из индекса «Порядок и безопасность» были отобраны два показателя — контроль преступности и то, насколько часто люди прибегают к насилию для решения конфликтов, а также два показателя, характеризующие эффективность криминальной юстиции (насколько эффективно

расследуются преступления и эффективно ли рассматриваются преступления судом). В этом индексе оценку 1 получают страны, где удастся эффективно контролировать преступность, а оценку 0 получают страны с плохой оценкой уровня контроля преступности. Самый большой вклад в этот индекс дают насильственные преступления, доля которых в России очень велика, поэтому оценка уровня контроля преступности достаточно низкая.

Из рисунка видно, что в России индекс контроля преступности выше, чем в Нигерии, Бразилии и Южной Африке, но является самым низким среди европейских стран.

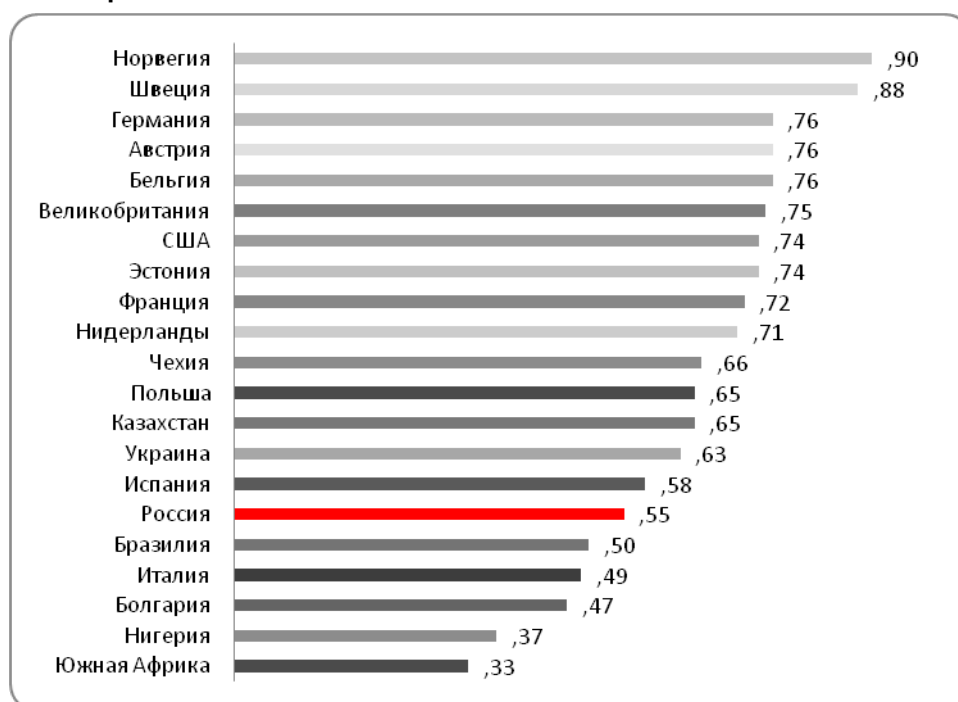
Рисунок 7. Контроль преступности



Показатель контроля преступности отрицательно связан с расходами на финансирование (r -Пирсона = $-0,635$, $p < 0,005$), что означает, что высокие расходы на полицию еще не означают эффективный контроль над преступностью. Численность полиции не оказывает влияния на величину показателя «контроль над преступностью».

По второму показателю — «использование насилия в целях разрешения конфликтных ситуаций» — Россия получила еще более низкую в абсолютном выражении оценку — $0,55$. В странах, где этот показатель близок к 1, практически не используется насилие для разрешения конфликтов. Значение $0,55$, которое получает Россия, означает, что насилие достаточно широко распространено в обществе.

Рисунок 8. Распределение ответов на вопрос «Люди не прибегают к насилию для разрешения конфликтов»



Также как и уровень контроля над преступностью, этот параметр оказался обратно связан с уровнем финансирования полиции (r -Пирсона = $-0,696$, $p < 0,001$).

В таблице 18 представлены показатели индексов контроля над преступностью и индекса «ненасильственности» для разных моделей организации полиции. Британская и североευропейская модели полиции, характеризующиеся малой численностью полицейских при высоком уровне удельного финансирования их деятельности, позволяют достигать высокого уровня контроля над преступностью. Несколько ниже уровень контроля над преступностью в странах, реализующих центрально- и южноевропейскую модель. По сравнению с другими странами, у России довольно низкий уровень контроля над преступностью и очень низкий показатель «ненасильственности».

Таблица 18. Индексы «Верховенства права» и модели полиции

Модель	Контроль над преступностью	Люди не прибегают к насилию для разрешения конфликтов	Преступления эффективно расследуются	Преступления эффективно рассматриваются судом
Модель 1 (Северные страны и США)	0,88	0,76	0,75	0,76
Модель 2 (Россия и Беларусь)	0,74	0,55	0,66	0,75
Модель 3 (Южно- и восточноевропейские страны)	0,88	0,76	0,75	0,76
Модель 4 (Британия)	0,82	0,75	0,81	0,75
Итого	0,83	0,73	0,69	0,73

Расхождения в отдельных показателях индекса верховенства права, характеризующих результативность правоохранительной деятельности, подтверждают отсутствие доверия населения к правоохранительной системе. Если на первый взгляд кажется, что полиции в России удастся контролировать преступность, то высокая степень конфликтности отвергает этот тезис. В российском обществе граждане предпочитают разрешать трудные ситуации самостоятельно, без обращения в соответствующие

органы. Тем самым создается «спираль насилия». Проблема российской полиции заключается не в ее неспособности расследовать преступления, а в том, что общество считает ее бесполезным органом, не способным выполнить свои функции по обеспечению безопасности.

Заключение

Как показывает проведенный кросс-страновой анализ, по основным показателям эффективности и результативности работы полиции Россия занимает, в основном, низкие места. Численность полиции в России велика (почти 550 полицейских на 100 тысяч населения), при этом доля затрат в ВВП по сравнению с другими странами, скорее, средняя, чем высокая (0,93%). Одновременно с этим в России очень плохие показатели насильственных преступлений (5,33 убийств на 100 тыс. населения) и низкий уровень доверия к полиции и судам. По сравнению с другими странами, российская правоохранительная система имеет жесткую репрессивную направленность, но неудовлетворительно взаимодействует с населением, из-за чего преступность остается латентной, а население самостоятельно решает конфликты, часто, насильственным способом. По сравнению с другими странами в России явно устаревшая модель полиции. В основные задачи современной полиции наряду с уголовным преследованием преступников входит профилактика преступности. Решение последней задачи невозможно без выстраивания доверительных отношений между населением и полицией.

Согласно официальной статистике преступности, Россия находится в «середнячках», но на статистику зарегистрированной преступности в большей степени влияет уровень доверия к полиции. Как показывает наш анализ, этот уровень крайне низкий — ниже, чем в большинстве других стран. Если мы предположим, что задачами реформы должно стать повышение доверия к полиции, то главным индикатором этого должен будет стать рост зарегистрированных преступлений.

Другой важной задачей реформирования является изменение системы финансирования. До сих пор доля расходов на полицию в ВВП и расходы в абсолютных цифрах были достаточно маленькими. В течение ближайших двух лет объем финансирования полиции в России планируется увеличить в 2,2 раза (с 334,3 млрд рублей в 2011 до 748,3 млрд рублей в 2012 и 756,1 млрд рублей в 2014 году). В этом случае, даже при условии высокого экономического роста (например, на уровне 5–6% в год), доля расходов на полицию возрастет непропорционально сильно, но нет уверенности, что это скажется на показателях результативности ее работы так как увеличение финансирования часто имеет обратный эффект — снижение уровня доверия граждан к правоохранительным органам.

Параллельно с ростом финансирования следует сократить численность полицейских. При том, что численность полицейских в России почти в два раза превышает среднее по миру, на результативности их работы это не сказывается. Сокращая численность и сохраняя запланированные показатели финансирования полиции, можно добиться того, что в ближайшие несколько лет российская полиция будет отвечать принципам организации полиции в южно- и восточноевропейских странах. Как показывает, в частности, опыт Чехии и Польши, такие структурные меры позволяют этим странам эффективно реализовывать другие меры реформирования полиции — успешно переживать децентрализацию, повышать качество человеческого капитала, приходящего в полицию за счет повышения привлекательности работы в полиции и улучшения качества подготовки полицейских, проводить инфраструктурные реформы (переоборудовать полицейские участки под новые принципы открытости, повышать мобильность полицейских и их информационную обеспеченность).

Глава 5. Реформы полиции в переходных странах

Введение

В данной главе мы проанализируем примеры конкретных реформ полиции и следствия, проводившихся в других государствах в последние двадцать лет.

В литературе в таких случаях принято выбирать страны, прошедшие схожий исторический путь и к началу реформ находящиеся в одинаковом положении. Следуя этой логике для сравнения с Россией были выбраны пять стран с социалистическим прошлым: Болгария, Грузия, Казахстан, Польша и Чехия. Некоторые из этих стран входили в состав Советского союза, другие — только в Варшавский блок. Все они, однако, после падения советских режимов унаследовали одну и ту же социалистическую правовую систему и организованные сходным образом полицию и следствие. Все эти страны также на первом этапе столкнулись со схожими экономическими, политическими и социальными проблемами, которые властям предстояло решить посредством реформ.

Сравнение, впрочем, не было бы интересным, если бы в конечном итоге все эти страны пришли к одинаковым результатам. В действительности, двадцать лет реформ привели постсоциалистические страны к совершенно разным, порой довольно специфическим правоохрнительным системам, различающимся по эффективности, централизованности структур управления, объему затрачиваемых на их содержание бюджетных средств и уровню коррупции. Выбирая для анализа именно эти страны, мы стремились к тому, чтобы охватить все разнообразие возможных исходов реформы и описать как успешные, так и провальные реформы.

Цель этой главы состоит в том, чтобы рассмотреть ключевые компоненты правоохрнительной реформы: централизацию/децентрализацию структур управления, кадровую реформу, отказ от непрофильных функций, реформирование следствия и дознания и реформу системы оценки и отчетности правоохрнительных органов. Каждому из этих блоков посвящен отдельный раздел, в котором мы излагаем общий смысл соответствующих нововведений и приводим иллюстрации из выбранных нами стран.

5.1 Централизация, децентрализация и структурная реформа

В первой части мы уже оговаривались о том, что излишняя централизованность структур управления негативно сказывается на функционировании правоохрнительных систем больших стран вроде России. В данном параграфе мы показываем, что поиск верного баланса между закреплением необходимого минимума полномочий за центром и передачей всех остальных функций, предполагающих более локализованное принятие решений, регионам и муниципалитетам стал ключевым элементом реформы полиции и в довольно крупной Польше, и в относительно небольшой Чехии, и в компактной Грузии. Мы также обращаем внимание на то, что на разных этапах реформы децентрализация сказывается на деятельности полиции по-разному, и что критическое значение в этой связи приобретает правильный выбор времени для децентрализации.

Наиболее успешно процесс децентрализации полиции удалось реализовать в Чехии. Чешская специфика, однако, состоит в том, что на первом этапе, то есть в начале 1990-х годов, в Чехии были сильны опасения, что быстрая децентрализация полиции приведет к слиянию местной власти с силовыми структурами, и что это, в свою очередь, будет способствовать усилению клановости и коррупции. Поэтому, признавая необходимость передачи части полномочий полиции на местный уровень, чешские

реформаторы долгое время откладывали эту реформу³². Как следствие, вплоть до середины нулевых годов охрана общественного порядка в Чехии не координировалась с местными властями, а система территориального деления полиции довольно заметно отличалась от административно-территориального деления страны.

В 2006-2007 годах была разработана программа масштабных реформ чешской полиции и в 2008 году она начала реализовываться. Одним из основных пунктов этой реформы стало изменение территориального деления полиции и создание новой организационной структуры. К моменту начала реформы Чехия была разделена на 14 административных единиц, тогда как полиция состояла из 8 региональных полицейских управлений, разделенных на 79 окружных управлений. В результате реформы необходимо было реорганизовать полицию в 14 региональных управлений и упразднить окружное деление. Эти преобразования шли в три этапа с декабря 2010 по декабрь 2011. В трех регионах для полицейских управлений пришлось строить новые здания; в остальных регионах полиция просто переместилась в обновленные здания³³.

Чехам удалось провести эту реформу с минимальным использованием финансовых ресурсов (до реформы затраты оценивались в 200-280 млн евро, по завершении они оцениваются в 50 млн евро). Часть денег была получена за счет продажи принадлежавшей полиции собственности (17 млн евро)³⁴. Отметим, что, оценивая данную реформу, наблюдатели обращают особое внимание именно на то, что большую часть мероприятий структурной реформы удалось провести с минимальными затратами, иногда даже ниже запланированных. Два аспекта — обоснованность каждого мероприятия структурной реформы и их экономичность — чаще всего ставятся в заслугу реформаторам.

Вместо трех уровней подчинения внутренняя организационная структура перестраивалась в двухуровневую: Президиум полиции Чешской Республики и региональные управления полиции. За Президиумом были закреплены основные административные функции³⁵. В свою очередь, региональные управления объединили местные подразделения патрульной службы (полицейские в форме) и локальные подразделения уголовной полиции и следствия. Промежуточный, окружной, уровень при этом упразднили, а между локальными отделениями и региональными управлениями ввели достаточно жесткое распределение обязанностей: местные подразделения занимаются исключительно полицейской работой, в то время как вся административная деятельность (кадровая и финансовая службы, службы обеспечения и т.п.) передается на уровень региона — в региональные управления. Таким образом была достигнута цель повышения эффективности управления и активизации взаимодействия с местными органами власти.

Другим следствием ликвидации окружных управлений и появления на их месте более мобильных местных подразделений стало повышение подотчетности руководителей местных управлений, поскольку они теперь несут единоличную ответственность за безопасность на вверенной им территории.

Еще одним важным организационным преобразованием 2010 года стало введение практики заключения координационных соглашений между муниципалитетами и местными управлениями полиции. Эти соглашения не являются стандартными, написанными по единому шаблону контрактами между полицией и местными органами управления. Напротив, каждый муниципалитет теперь может сам определять базовые принципы сотрудничества с местными управлениями полиции. Эти принципы могут касаться размеров ответственности каждой из сторон, финансирования личного состава или других издержек. Таким образом, появляется возможность гибкого

32 Фролик Я. Трансформация Министерства внутренних дел и отделов безопасности. // Трансформация. Чешский опыт. Прага, 2006. С. 113-121.

33 Czech Police Reform. Service under new conditions. Prague. 2008.

34 Ibid.

35 Czech Police Reform. Service under new conditions. Prague. 2008. P. 10.

взаимодействия полиции и местного сообщества по реализации неких целевых показателей, важных для конкретного региона. Это важное преобразование позволяет уйти от унифицированной системы оценки результативности полиции, и оставляет возможности для решения конкретных проблем.

Децентрализация полиции в Чехии позволила оптимизировать ее структуру и одновременно повысила качество работы отдельных подразделений, сделав их более отзывчивыми к требованиям местных сообществ. В то же время, именно эта реформа по сравнению с остальными радикальными преобразованиями чешской полиции была проведена со значительной задержкой. Как уже отмечалось выше, такой выбор во многом был следствием убежденности реформаторов в том, что децентрализация приведет к всплеску коррупции и на практике будет иметь больше негативных последствий. Для общего хода полицейской реформы в Чехии, однако, важнее оказалось то, что благодаря такому выбору реформаторам удалось несколько смягчить и без того не слишком мягкую посадку, связанную с радикальными кадровыми преобразованиями в чешской полиции в первые годы независимости, и таким образом подсластить для общества эту горькую пилюлю.

В **Польше**, где децентрализация полиции также активно обсуждалась с первых дней независимости, ничего подобного не случилось. Более того, политика в этом направлении довольно резко менялась в зависимости от смены правительств.

В 1990 году в Польше была проведена первая реформа территориально-административного деления государства, которая восстановила трехуровневое деление на районы (*gminy*), округа (*powiaty*) и воеводства (*województwa*). Тогда же произошла децентрализация местной полиции и, в частности, передача на муниципальный уровень основной ее функции — а именно, профилактики преступности и патрулирования улиц³⁶. Финансирование местной полиции было переведено на баланс местных бюджетов. Соответственно, выделяемых муниципалитетами средств постоянно не хватало, и местная полиция вскоре стала характеризоваться довольно высоким уровнем системной коррупции, которая со временем организовалась в иерархическую пирамиду. Финансирование было настолько бедным, что полицейские использовали различные коррупционные схемы не только для личного обогащения, но и собственно для поддержания работы отделений. Как следствие, организованные преступные группировки привлекали полицию для «решения дел», в том числе, чтобы устранять конкурентов³⁷.

В 1993 году большинство мест в Сейме получили пост-коммунистические партии, а в 1995 году президентом страны стал представитель коммунистической партии Александр Квасневский. Заручившееся поддержкой президента прокоммунистическое правительство продолжило рыночные экономические реформы, но отыграло многие реформы государственного управления. Например, созданная в 1990 году местная полиция была расформирована и вошла в национальную полицию. Впрочем, предпринятые параллельно централизации структурные изменения (такие, как создание отдельной от криминальной полиции службы профилактики преступности, выведение в отдельные подразделения служб, занятых административным и материально-техническим обеспечением, создание службы судебных приставов) позволили в целом повысить эффективность правоохранительных органов.

В 1999 году был дан старт административной реформе, и в этой связи полицию вновь решили децентрализовать. Для децентрализации было несколько объективных причин. Во-первых, стремительно рос уровень преступности и коррупции. Децентрализация рассматривалась как один из способов сделать полицию более

36Plywaczewski E.W. Walancik P. Challenges and Changes to the Police System in Poland. // Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress. Ed. by Caparini M. and Marenin O. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF): 2004.

37Haberfeld M.R. Poland: "the police are not the public and the public are not the police": Transformation from militia to police. // Policing: An International Journal of Police Strategies and Management, 20. 1996. 641-654

эффективной. Во-вторых, децентрализация была основным проектом «Солидарности», и партии, пришедшие к власти в 1999 году, унаследовали эту идею³⁸. В-третьих, слабое местное самоуправление жестко критиковалось Европейским Союзом и рассматривалось как одно из препятствий на пути вступления в ЕС³⁹. Польша стремилась улучшить свой имидж в глазах международного сообщества и была намерена довести административную реформу до конца.

Реформа полиции происходила в рамках новой структуры административно-территориального деления, возвращавшейся к историческим, еще довоенным границам воеводств. Соответственно, 49 воеводств, существовавших с советских времен, были преобразованы в 16, с населением около 5 млн человек каждое. Во главе воеводства стоит назначаемый правительством губернатор (*wojewoda*), который осуществляет мониторинг деятельности местных органов самоуправления и при необходимости вмешивается в нее. Однако, если на уровне воеводства влияние центральных властей достаточно велико, то на уровне округов и районов такого влияния никто не оказывает: их руководители избираются муниципальными советами (а с 2003 года они стали избираться напрямую) и располагают относительной свободой действий.

Соответственно этой реформе с 1 января 1999 года на месте существовавшей до того структуры полиции возникли 16 воеводских управлений, подчиненных Главному управлению полиции. Ниже в структуре находилось 329 окружных отделений, 316 из которых в прошлом имели статус районных управлений, 13 — комиссариатов. Таким образом полиция стала частью совместной администрации воеводства и округа и присоединилась к государственной администрации на уровне воеводства и к органам местного самоуправления на уровне округов. Основные полномочия, данные воеводам и старостам (руководителям воеводств и округов соответственно), касаются вопросов профилактики преступности⁴⁰. Воевода выполняет задачу по обеспечению безопасности на вверенной ему территории, опираясь на силы полиции. То же самое происходит на уровне округов.

При этом, уголовное следствие осталось централизованным в рамках Центрального следственного бюро. На местном уровне были сформированы отделы полиции, призванные реагировать на сообщения о преступлениях и выполнять превентивные функции на уровне районов. Каждый глава местной полиции утверждается совместно руководителем соответствующего органа управления, и вышестоящим полицейским комиссаром.

В 2000 году была проведена финансовая реформа и финансирование местной полиции было передано на местный уровень. С одной стороны, это дало местной власти ресурсы контроля над полицией, но с другой, привело к тому, что полиции на местах постоянно не хватало денег, и районам то и дело приходилось запрашивать помощи из центрального бюджета. В этой части реформа была признана неудачной и в 2002-2003 годах система финансирования была рецентрализована.

Неудачными были признаны и изменения в системе назначения руководства на местах. Из-за бесконечных конфликтов между местной властью и полицейскими чиновниками система двойного назначения была преобразована в систему консультаций с главой местного самоуправления, в которой окончательное решение о назначении комиссара принимает вышестоящий глава полиции. Эта мера довольно органично сочетается с предпринятыми в то же время шагами по рецентрализации финансирования: глава местной власти может вызвать главу полиции для консультации, но больше не обладает инструментом давления на него в виде бюджета.

38Paun C. Democratization and Police Reform. Master Thesis. Berlin, 2007. P. 44.

39Comprehensive monitoring report on Poland's preparations for membership. 2003.

40Plywaczewski and Walancik. 2004. Op.cit.

Таким образом, несмотря на смелость сделанной заявки на децентрализацию и на неоднократные попытки эту заявку претворить в жизнь, система, возникшая в Польше в результате целой серии реформ, по существу — и финансово, и в плане системы назначений — осталась централизованной. Успешной имплементации реформы помешала правительственная нестабильность и несбалансированность отдельных мер. В то же время, в результате децентрализации реформаторам удалось добиться изменения системы стимулов для полицейских, работающих на местах, путем повышения подотчетности и личной ответственности руководителей отделений полиции⁴¹.

Грузия отличается от Чехии и Польши целым рядом дополнительных обстоятельств, в то же время сближающих ее с Россией. С одной стороны, реформа в Грузии была запущена после Революции роз, и структурно та полиция, которую пришлось реформировать Саакашвили, была намного больше похожа на нынешнюю российскую полицию, чем чешская и польская полиция непосредственно после падения социализма. С другой стороны, на момент начала полицейской реформы в состав Грузии входили регионы, пользовавшиеся достаточно большой автономией — обстоятельство, которого мы не наблюдаем в Чехии и Польше, и которое, тем не менее, имеет принципиальное значение, когда речь идет о децентрализации силовых структур.

Тем не менее, также как и в Польше и Чехии децентрализация декларировалась в Грузии как один из ключевых элементов предложенной масштабной реформы полиции. Впрочем, в конечном счете предпринятая правительством Саакашвили в 2004-2006 годах децентрализация полиции свелась к расширению полномочий руководителей региональных полицейских департаментов по распоряжению выделяемыми им средствами на текущие расходы и по набору сотрудников. Дальше этого децентрализация не пошла. К тому же, и сами региональные руководители, и их заместители назначаются непосредственно министром внутренних дел.

Централизованная политика назначений, привязавшая всю верхушку полицейского аппарата лично к министру внутренних дел, во многом шла вразрез с заявленными целями децентрализации и с первоначальной идеологией реформы вообще. Так, одним из наиболее радикальных отступлений от изначального проекта стало прямое подчинение Министерству внутренних дел криминальной полиции и полиции общественного порядка. При этом Национальная полиция как отдельная единица создана не была. А министр, который по плану должен был руководить отдельными департаментами только через своих заместителей, в реальности получил доступ ко многим подразделениям напрямую. Неформальное усиление вертикальных связей фактически свело на нет те меры децентрализации, которые все-таки были приняты.

Причины такого провала проекта децентрализации в Грузии кроются в этнической неоднородности населения и в рисках политической дестабилизации в первые годы администрации Саакашвили. Грузия, при относительно небольшой численности населения, сильно регионализована, и в ряде регионов титульная нация представлена слабо (например, в Самцхе-Джавахети грузинов всего 40%)⁴². Помимо наличия больших диаспор ситуация осложнялась существованием сильных местных элит в ряде регионов (например, в автономной республике Абхазия). Все это в конечном счете способствовало тому, что даже по завершении основных структурных реформ руководство не решилось передать обществу рычаги, пусть и опосредованного, но все же контроля над полицией (например, через подотчетность руководителей

41Włodarczyk, M., Marjański, A. Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe — aktualne wyzwania. Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym. Łódź, 2009.

42По данным переписи населения в 2002 году. Источник: официальный сайт Национальной статистической службы Грузии, http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/english/census/2002/03%20Ethnic%20Composition.pdf

региональных отделений полиции специальным комиссиям, создаваемым при местных общественных собраниях), хотя в планы реформы это также входило.

Как мы видим, в разных странах децентрализация привела к разным результатам. Из всех трех стран в полной мере повестку, связанную с децентрализацией, удалось реализовать только в Чехии, где реформаторы приступили к передаче части полномочий на местный уровень относительно поздно. Польша, где децентрализация была проведена сразу после обретения независимости, в итоге прошла через серию контрреформ и в конечном счете во многих аспектах полиция осталась более централизованной, чем должна была стать по первоначальному замыслу. Наконец, в Грузии, также декларировавшей приверженность ценностям децентрализации, полиция в конечном счете была, напротив, скорее централизована за счет замкнутой на министра внутренних дел системы назначений. Основной вывод, который из этих наблюдений следует, состоит в том, что меры по децентрализации полиции как правило лучше откладывать на более поздние этапы реформы, что может быть связано, с одной стороны, с тем, что децентрализация полиции требует ряда бюджетных и административных перестановок, провести которые на первых этапах реформы на практике бывает непросто; а с другой — с тем, что в ходе реформы естественным рефлексом человека, ответственного за реализацию реформы — а обычно это министр внутренних дел — оказывается стягивание всех рычагов контроля в ведомстве на себя, что неизбежно нарушает логику децентрализации.

5.2 Кадровая реформа

Радикальная кадровая реформа также стала, наряду с децентрализацией, идеологическим основанием многих реформ полиции. С люстрации начались реформы полиции в Чехии и Польше, нечто аналогичное («очищение от нераскаявшихся живковистов») произошло в начале девяностых в Болгарии, а визитной карточкой грузинской реформы стал роспуск дорожной полиции. Поголовная переаттестация также произошла в Казахстане. В данном параграфе мы оцениваем значение кадровых реформ для повышения эффективности работы полиции и показываем, что радикальные решения (такие, например, как массовые увольнения), обыкновенно привлекающие наибольшее внимание, как правило, не являются основным механизмом работы с кадрами и, более того, не оказывают приписываемого им значимого влияния на ход реформы.

На самом первом этапе реформ в **Чехии** была проведена люстрация, а ключевые посты во многих ведомствах, в том числе в Министерстве внутренних дел, заняли бывшие диссиденты. Люстрацией предполагалось решить две проблемы. Во-первых, начиная с 70-х годов, когда по стопам родителей на службу в полицию начали приходить дети сотрудников первого, «послевоенного» призыва, в МВД начали формироваться семейные кланы, что способствовало коррупции. Во-вторых, контрразведка в советское время входила в МВД, поэтому потенциально каждый сотрудник полиции мог оказаться агентом коммунистической репрессивной системы, что было идеологически неприемлемо для нового демократического правительства. Именно поэтому на первом этапе реформы чистка кадров от элементов репрессивного аппарата и формирование полиции, состоящей из квалифицированных и высокопроизводительных сотрудников, стали первостепенной задачей реформаторов.

Основными мероприятиями первого этапа кадровой реформы стали:

- увольнение всех, кто подозревался в политических репрессиях в социалистической Чехословакии и найм новых сотрудников. Это была экстренная мера, и в полицию пришло довольно много неподготовленных в вопросах безопасности людей;

- стажировка за рубежом для вновь нанятых управленцев. В 1991 году Чехия стала членом Интерпола и стала активно использовать этот ресурс для решения проблем безопасности;
- перевод административно-управленческого аппарата МВД на штатские начала. Сотрудниками полиции остались только те, кто нес прямую службу по обеспечению безопасности страны;
- реорганизация системы финансирования деятельности полиции и системы оплаты труда.

Не все задачи удалось решить в полной мере. Низкая заработная плата на протяжении 1990-х годов не способствовала преодолению проблемы коррупции. Молодые сотрудники обладали слишком низкой квалификацией, отличались грубостью и высокомерием в общении с гражданами. Раздутость управленческого персонала приводила к тому, что «на земле» оставалось работать слишком мало полицейских. С этими проблемами Чехия подошла к реформе 2008 года.

Накануне реформы был сделан финансовый аудит, аудит личного состава и процессов⁴³. В результате было сокращено 3% сотрудников полиции. Сократился управленческий персонал, на каждого руководителя стало полагаться больше подчиненных (11 вместо 8). В руководстве полицией было сокращено 10,4% рабочих мест. Основные реформы 2008 коснулись полицейских, работающих «на земле». Чешская полиция в тот момент испытывала серьезный недостаток кадров. Требовалось заполнить около 4500 вакантных позиций, что составляло более 10% от всей численности чешской полиции.

Для заполнения вакансий начиная с 2008 года проводилась масштабная кампания по найму персонала, и в том году впервые за много лет число нанятых превысило число уволившихся. Рекрутинговая кампания состояла из двух частей — продвижения и отбора кадров. Для продвижения полиции как перспективного и привлекательного места работы были сняты рекламные ролики на ТВ, разработан специальный сайт в интернете и открыта горячая линия для звонков. Было заполнено почти 35 тысяч анкет и проведено 6,5 тысяч интервью с претендентами. Для улучшения имиджа полиции в обществе особый упор в рекрутинговой кампании делался на меры, предпринимаемые для обучения и подготовки новых полицейских к работе.

В самом начале реформ, еще в 1990-е годы чешская полиция лишилась собственного учебного заведения. По мнению «старых» сотрудников полиции, это стало одной из причин существенного снижения качества человеческого капитала в полиции. Избежать этого не помогло даже то, что большое количество вновь нанятых офицеров полиции проходило обучение за рубежом — в Нидерландах и Великобритании. Поэтому в реформе конца 2000-х годов особое внимание было уделено обучению сотрудников. Происходила также переориентация на принцип «удовлетворения потребностей клиента», то есть стояла задача сформировать такие нормативные установки, которые отражали бы новые задачи полиции — не подавление, а профилактика преступности.

Зарплата чешских полицейских росла на протяжении 2000х годов. Сокращения, с одной стороны, и привлечение дополнительных фондов, выделенных на реформу, с другой, позволили обеспечить полицейским достаточно высокую заработную плату. В 2008 году средняя зарплата в полиции составляла около 1300 евро (при средней по стране в 970 евро). Экономический кризис 2008 года привел к тому, что рост зарплат

43 Czech Police Reform. Service under new conditions. Prague. 2008.

замедлился и, по оценкам экспертов, к 2011 году полиция утратила это конкурентное преимущество⁴⁴.

Подобным же образом обстояли дела в **Болгарии**, с той лишь разницей, что правительство не успело провести структурные реформы до кризиса, а в кризисные годы оказалось неспособно привлечь дополнительные ресурсы для повышения зарплат. В конечном счете это вылилось в многочисленные акции протеста болгарских полицейских, недовольных низкими окладами. Министр внутренних дел Михаил Миков пытался добиться увеличения расходов на МВД в государственном бюджете⁴⁵, но значительного роста зарплат не последовало. Весной 2009 года болгарские полицейские вышли на забастовки в центре Софии, требуя увеличить им зарплаты в полтора раза⁴⁶. Осенью 2010 года полиция снова митинговала, так как зарплаты так и не были повышены⁴⁷, но это вновь не принесло результатов. Важным фактором здесь стало то, что расходы на министерство внутренних дел с 2008 года не увеличивались и остаются на уровне в 1 миллиард левов в год⁴⁸. При этом в ходе сокращений, проводившихся в мае 2010 и феврале 2012 годов, размер штата был сокращен всего на шесть тысяч человек: с 61 до 55 тысячи человек.

Когда в 1990 году в **Польше** была официально упразднена и распущена милиция, взамен тут же были созданы новые полицейские силы. И помимо собственности (зданий, транспорта и т. п.) новая полиция унаследовала от милиции и большинство сотрудников.

Основным преобразованием первого этапа, заметным для обывателя, стало переименование милиции в полицию, увольнение всех высших чинов во всех 49 воеводствах и в министерстве и введение новой униформы. Кроме того, произошла чистка рядового состава — были уволены те, кто занимался политическими делами и был замечен в сотрудничестве со службой безопасности⁴⁹. Добровольный отток кадров «старой закалки» продолжался на протяжении нескольких последующих лет, в результате чего к 1993 году в полиции оказалось до 30 тысяч новых сотрудников, нуждавшихся в переподготовке⁵⁰.

В Польше, в отличие от Чехии, с самого начала большое внимание уделялось подготовке хорошо подобранных и обученных кадров. Аналитики подчеркивают, что на первых этапах основной задачей реформы было привлечение в полицию компетентных профессионалов, способных оказывать адекватную помощь тем, кто за ней обращается⁵¹. Для повышения эффективности полицейской подготовки широко использовался опыт полиции других стран, в частности, Франции, Германии, Великобритании и Голландии.

В 1995 году 17 000 полицейских прошли через программы переподготовки в США, Великобритании и Германии⁵². В ходе этих программ полицейские получали базовые

44Ondracek Z. The double life of the Czech Police officer. // <http://www.ceskapozice.cz/en/news/society/double-life-czech-police-officer>. Ondracek Z. Who pays the penalty for the unending Czech Police reform? // <http://www.ceskapozice.cz/en/news/society/who-pays-penalty-unending-czech-police-reform>

45Министърът обеща по-високи заплати на разследващите полицаи в София, Дневник, 8 ноември 2008, http://www.dnevnik.bg/print/arhiv_zh_grada/2008/11/08/578800_ministurut_obeshta_po-visoki_zaplata_na/.

46Bulgaria Police March For Higher Pay, Dalje.com, March 15, 2009, <http://dalje.com/en-world/bulgaria-police-march-for-higher-pay/242899>.

47Bulgarian, Romanian Police Plan Joint Protest, BalkanInsight.com, November 9, 2010, <http://www.balkaninsight.com/en/article/bulgarian-romanian-policemen-plan-joint-protest>.

48The reforms in the Ministry of Interior: Current state and future plans, Presentation by Minister of Interior Tsvetan Tsvetanov, Sofia, January 31, 2012, http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/FE1F0E2A-1D70-469A-AE57-B0171C0F85C1/0/final_reforms_Mol.pps.

49Haberfeld 1997. Op. cit.

50Полиция в III Польской Республице (1990–2010) // http://www.info.policja.pl/portal/inf/1158/67630/III_19902010.html

51Kremplewski A. The Police and Non-Governmental Organizations in Poland. // *Police in Transition: Essays on Police Force in Transition Countries*. Ed. by. A.Kadar. Budapest, CEU: 2001. P. 203.

52Haberfeld 1997: 650

навыки проведения следственной работы. Эти тренинги позволили снизить остроту кадровой проблемы, связанную со значительным обновлением личного состава, но, разумеется, не могли разом решить все проблемы, связанные с недостатком опыта работы у молодых сотрудников.

Наиболее радикальной из всех кадровых реформ, безусловно, стала реформа дорожной полиции в **Грузии**. Дорожная полиция была попросту упразднена, а через два месяца после ее ликвидации, в августе 2004 года была создана патрульная полиция с предусмотренной штатной численностью в 2500 человек, куда начался набор новых сотрудников. Прежде чем перейти к исполнению своих обязанностей, каждый кандидат обязан был пройти 10-дневный тренинг, а также процедуру отбора (впрочем, критики отмечают, что принимали практически всех кандидатов⁵³). Потом продолжительность тренинга постепенно увеличивалась до 6 недель, далее — до 12 недель. Инструкторы из ОБСЕ проводили обучение на основании руководства, разработанного ранее для полиции Косово. В подготовке полиции также принимали участие посольство США, программа Верховенства права ЕС, Британский Совет и грузинская ассоциация молодых юристов⁵⁴.

Сразу после роспуска дорожной полиции от занимаемых должностей были освобождены сотрудники, чье прошлое было связано с работой в советском КГБ, в силу наложенного на них запрета занимать любые государственные должности. (В строгом смысле, только это является люстрацией.)

Также было принято решение о сокращении численности полиции в целом и о переориентации на компактные, усиленные в полномочиях подразделения. Если производить расчет исходя из официальных данных по численности полиции к моменту проведения реформ (по состоянию на конец 2003 года), то получится, что полиция была сокращена в два раза - с 640 человек на 100 тыс. человек до примерно 300⁵⁵. По данным же независимых исследователей и экспертов сокращение было трех- или даже четырехкратным⁵⁶.

В то же время, в отношении криминальной полиции аналогичные меры были невозможны. Если поддержание общественного порядка и патрулирование не требует особых, специальных знаний, и научить их основам можно достаточно быстро, то для работы в криминальной полиции необходима определенная квалификация. Поэтому обновить ее состав так же быстро, как это было сделано с дорожной полицией, оказалось невыполнимой задачей, и многие старые сотрудники криминальной полиции сохранили свои позиции. Показателен следующий факт: если в дорожной полиции амнистия за предыдущие грехи (сотрудничество с режимом, работа в КГБ и т. п.) предоставлялась только в случае добровольного ухода из полиции и при условии возмещения ущерба, причиненного государству за время занятия соответствующей должности, то офицеры криминальной полиции подпадали под такую амнистию по умолчанию и при этом сохраняли свои посты⁵⁷.

В целях борьбы со взяточничеством и с занятием коммерческой деятельностью на службе, полицейским резко повысили зарплату, которая стала выше средней по стране (у полицейского в форме она составила 150-210 долларов США⁵⁸, что было больше

53Devlin M. Seizing The Reform moment: Rebuilding Georgia's Police, 2004-2006. Innovations for Successful Societies. Princeton University. 2010. www.princeton.edu/successfulsocieties

54 Ibid.

55Slade G. Georgia's war on crime: creating security in a post-revolutionary context // European Security. 2012. 21(1). P. 46.

56На основании данных, приведенных Hensell S. 2012, op.cit. P. 824; Fritz A. 2005, op.cit. P. 70. Darchiashvili D., 2008. Security Sector Reform in Georgia, 2004-2007. Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development, Tbilisy. P.31.

57 Ibid.

58 Boda, J. and Kakachia, K., 2006. The current status of police reform in Georgia. In : P. Fluri and G. Lortkipanidze, eds. After Shevardnadze: Georgian security sector governance after the Rose Revolution . Geneva: DCAF.

средней по стране в несколько раз; более того, впоследствии зарплаты полицейских неоднократно повышались). В подразделениях, которые не были полностью расформированы, повышение зарплаты происходило сверху вниз параллельно с «чисткой» соответствующего уровня. Кроме того, в целях исключения присвоения начальниками зарплаты подчиненных (как это часто бывало раньше), была введена практика использования банковских зарплатных карт.

Как в любой реформе, происходящей по европейскому образцу, важное место в будущей системе рекрутинга было отведено обучению в целом и полицейским академиям в частности. В Грузии была создана полицейская академия по образцу американских полицейских академий. Обучение действующих сотрудников полиции происходит в ней с помощью коротких интенсивных курсов, проводимых различными организациями. Например, в 2010 году тренинги проводила международная организация по вопросам миграции (ИОМ)⁵⁹: ИОМ обучала сотрудников среднего звена патрульной полиции и полиции общественного порядка эффективным коммуникативным техникам. Подобные тренинги с участием сторонних организаций постоянно проводятся с действующими сотрудниками полиции.

Однако, также, как ранее со структурной реформой (см. предыдущий параграф) рекомендации внешних организаций были выполнены не в полной мере. Так, в том, что касается кандидатов в сотрудники патрульной полиции, по состоянию на 2009 год их подготовка длилась менее 2 месяцев, в то время как зарубежная ассистирующая команда рекомендует полугодовые курсы. И даже с учетом того, что массовые увольнения произошли в 2004 году, то есть уже почти десять лет назад, и несмотря на заявления официальных лиц о приеме в полицию на основании отбора (интервью, тесты, проверка управленческих навыков), на деле в патрульную полицию принимались все, кто прошел обучение в академии⁶⁰.

Люстрация в **Болгарии** свелась к тому, что было названо «очищением от нераскаявшихся живковистов»: исключением из рядов правоохранителей сторонников Тодора Живкова после его смещения в начале девяностых годов. Живковистов, которые бы не раскаялись, было не так много (к тому же, логика люстрации сильно нарушается, когда люстрируемым дается возможность раскаяться и тем самым избежать запрета на профессию), и действительно сильный эффект на болгарскую полицию оказала не кадровая политика новых властей, а крайне низкие зарплаты, ставшие истинной причиной оттока из МВД старых кадров в первой половине девяностых. Таким образом, чистка кадров в Болгарии во многом происходила стихийно: сотрудники, вне зависимости от их профессиональных качеств и политического прошлого, довольно активно перемещались в частные охранные предприятия или в мафию (а зачастую это было одно и то же). Таким образом, проблема поиска новых кадров все равно в конечном счете стояла довольно остро, и, таким образом, принятие болезненного политического решения о люстрации в условиях экономического спада по существу ни на что не повлияло бы, хотя и позволило бы министерству подойти к решению этой проблемы более подготовленным.

Более того, в отличие от той же Грузии и даже несмотря на отсутствие люстрационной риторики, Болгария острее всех остальных стран столкнулась с кризисом кадров в следствии (но об этом мы более подробно рассуждаем в четвертом параграфе данной главы).

В свою очередь, кадровая реформа в Казахстане в конечном счете свелась к полномасштабной переаттестации кадров, проведенной в 2012 году. Для сотрудников

59 Проводимые в тесной кооперации с МВД, Посольством США в Грузии и Бюро США по вопросам международной борьбы с наркотиками и правоприменения (the US Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs). The Messenger Online. 28.10.2010, <http://www.messenger.com.ge>

60 Devlin M. 2010. Seizing The Reform moment: Rebuilding Georgia's Police, 2004-2006. Innovations for Successful Societies. Princeton University. www.princeton.edu/successfulsocieties

силовых ведомств переаттестация прошла в целом успешно: экзамен не сдали 20% генералитета⁶¹, в то время как среди рядовых сотрудников доля несдавших варьируется от 10 до 15% в зависимости от региона. Впрочем, как это часто бывает, когда переаттестацию проводят сами аттестуемые, сделать на основе этих данных какие-то выводы об успешности реформы нельзя.

Анализ, представленный в данном параграфе, показывает, что, чтобы быть успешными, резонансные кадровые реформы — люстрация или массовые увольнения — должны дополняться более «мягкими» мерами по систематизации подготовки новых кадров, и только в этом случае они работают. В противном случае эффект таких мер с достаточно высокой вероятностью будет скорее негативным.

5.3 Отказ от непрофильных функций

Избавление от непрофильных для полицейского ведомства функций стало еще одной важной чертой реформы полиции в постсоциалистических странах. Монструозные советские полицейские ведомства, выполнявшие в плановой экономике довольно обширный спектр задач, с переходом к рынку стали слишком громоздкими (или, вернее, стали казаться таковыми, а были громоздкими и раньше). Соответственно, каждая из стран, попавших в наш обзор, в какой-то момент была вынуждена выводить за рамки полицейского ведомства, кто — разведку и внутренние войска, кто — систему исполнения наказаний и тюрьмы, а кто и относительно уместные для полиции следствие и экспертные службы.

Так, **Чехия** в 2007 году передала часть административных функций (бухгалтерия, информационные технологии), возложенных на полицию, гражданским службам. Основной целью реформаторов стало освобождение полиции от задач, выполнение которых вступает в противоречие с принципами служения интересам общества и независимости непосредственной полицейской работы от воли исполнительной власти. Соответственно, в фокусе реформы оказались преимущественно те функции, которые были связаны с помощью исполнительной власти в работе по непрофильным для полиции направлениям. Кроме того, как было показано в предыдущих главах, то, как выстроена деятельность полиции, следствия и прокуратуры, всегда оказывает влияние на деятельность судов, поэтому перед реформаторами также стояла задача через структурную реформу полиции и реформу уголовного процесса повысить независимость судов и укрепить гарантии вынесения правосудного решения. В связи с этим из сферы обязанностей полиции были исключены охрана судов и других государственных учреждений и участие в транспортировке лиц на медицинскую экспертизу или в вытрезвители. Также состоялась передача ряда административных функций по делам иностранцев в ведение МВД. В рамках дальнейшего разгосударствления рынка охранных услуг было прекращено обслуживание полицией культурных и спортивных мероприятий.

Как и Чехия, **Болгария** провела довольно масштабную реформу сразу после падения старого режима. Основной проблемой, которую Болгария унаследовала с советских времен, являлось наличие многочисленных спецслужб, часто дублирующих друг друга, но объединенных под одной крышей МВД. Вынужденное адаптировать полицию к реалиям демократии, болгарское правительство вывело за рамки МВД всевозможные «непрофильные» ведомства и, в частности, расщепило Комитет государственной безопасности на отдельные директораты. Часть его директоратов была передана другим ведомствам: например, внешняя разведка — министерству обороны; национальная жандармерия — под личное руководство президента республики. Часть была попросту упразднена.

⁶¹Казахстанцев охраняет непонятно кто? Информационно-аналитический портал Республика, 4 июля 2012, <http://www.respublika-kz.info/news/society/23704/>.

В **Казахстане** упразднение подразделений, выполняющих неспецифичные для современной полиции функции, происходило во второй волне реформ, пришедшейся на 1997-2005 годы. Вторая волна была наиболее продолжительной по времени и в ее основу как раз легло изъятие из сферы ведения МВД и передача другим ведомствам многочисленных непрофильных функций. Наименее противоречивая часть этой реформы — перевод пожарных из МВД в МЧС в 1997 году⁶². Но также в 1998 году в Министерстве юстиции была создана экспертная служба, которая стала единственным органом, экспертизы которого принимаются как доказательства в суде (до того экспертизой занималось МВД)⁶³. В 2002 году Минюсту также была передана система исполнения наказаний (до того относившаяся к МВД)⁶⁴, а в 2005 году Минюсту передали все документирование⁶⁵. По итогам этой реформы МВД перестало выполнять некоторые непрофильные функции, а также лишилось контроля над тюрьмами.

Для **Грузии**, обладавшей на момент начала реформ сильно раздутой штатной структурой и многочисленными подразделениями, число которых практически каждый раз удваивались при смене руководства, одной из важнейших задач стало упрощение организационной структуры. Также были актуальны меры по ликвидации структур с пересекающимися или дублирующимися функциями. Практически в самом начале реформы, уже в 2004 году было упразднено Министерство государственной безопасности, к тому моменту насчитывающее 4 тыс. служащих. В его компетенцию, между прочим, входило оперативное сопровождение по уголовным делам, после упразднения МГБ переданное в ведение отдельного подразделения в составе МВД.

Также был упразднен или передан другим ведомствам еще целый ряд служб, входивших в МВД. Внутренние войска МВД были переподчинены Министерству обороны, что также преследовало цель демилитаризации полиции. Следуя той же логике, реформаторы демилитаризовали и перевели в состав МВД пограничную службу. Ранее бывшая частью МВД Национальная паспортно-визовая служба была передана Министерству юстиции. Пенитенциарная система была переподчинена Министерству юстиции⁶⁶. А подразделения по расследованию экономических преступлений были выведены из состава МВД и переданы в распоряжение Министерства финансов.

Впрочем, как отмечают некоторые критики этой реформы, далеко не все непрофильные подразделения были выведены из полиции. Так, Охранная полиция (Protection Police) по-прежнему входит в состав МВД, хотя и не финансируется из его бюджета. При этом, если включение в компетенцию МВД охраны специальных объектов (консульств, дипломатических представительств, зданий отдельных государственных органов), действительно, может считаться оправданным⁶⁷, то монополия Охранной полиции на оказание услуг охраны с оружием (что бывает необходимо, когда речь идет, например, об охране банков) таковой не является.

Как показывает опыт стран Восточной Европы, государства, осуществляющие модернизацию полиции по стандартам развитых стран, должны стремиться к тому, чтобы оставлять за полицией только те функции, к которым она приспособлена и

62 Указ президента республики Казахстан от 22.04.1997 п 3465 "О мерах по дальнейшему реформированию системы правоохранительных органов Республики Казахстан", <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00171&ogl=all>.

63 Касымов К. Полицейские реформы, Комитет уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Казахстан, <http://kuis.kz/ru/smi/295>.

64 Постановление правительства от 28.12.2001 № 1755 "Вопросы Комитета уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Республики Казахстан", <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=01611&ogl=all>.

65 Касымов К. Полицейские реформы.

66 Управление было передано в 2000 году. По данным, опубликованным на официальном сайте Министерства юстиции Грузии http://www.justice.gov.ge/index.php?sec_id=66&lang_id=ENG

67 Михайловская Т.М. Реформа полиции в Грузии и в России. Сайт История новой России, 2012, http://www.ru-90.ru/russias-prospects/mikhailovskaya-reforma-policii-v-gruzii-i-v-rosii#_ftn22

которые она может исполнять хорошо. В первую очередь это поддержание общественного порядка и расследование преступлений. За пределами очерченной этими функциями области полиция редко оказывается способна качественно выполнять возложенные на нее обязанности. К тому же, демилитаризация и построение имиджа гражданской, штатской структуры способствуют улучшению образа полиции в глазах граждан и повышают уровень доверия к ней.

Одной из ключевых мер в рамках отказа от непрофильных функций является вывод системы исполнения наказаний из ведения МВД, о чем также свидетельствует российский опыт. На этот счет, однако, должна быть сделана та оговорка, что простая передача тюрем Минюсту сама по себе не способна повысить качество жизни заключенных или снизить тюремную коррупцию. Опыт Казахстана, где тюрьмы были переданы Министерству юстиции в 2002 году, а затем в еще худшем состоянии были возвращены МВД в 2011 году⁶⁸, свидетельствует о том, что перекладывание ответственности за исполнение наказаний на гражданскую структуру должно сопровождаться содержательными мерами по реформе системы управления самими тюрьмами. Схожая логика относится и к остальным непрофильным функциям: при том, что избавление от них положительно сказывается на работе полиции, всякая передача непрофильных функций должна быть поддержана мерами по оптимизации выполнения этих функций другими ведомствами.

5.4 Реформа следствия

В некоторых странах реформа полиции также сопровождалась довольно активным переформатированием следствия. В нашей выборке таких страны две: это Грузия, где реформа следствия стала составной частью общего пакета правоохранительных реформ, и Болгария, где разлаженность взаимодействий следствия с прокуратурой и судами, крайне негативно сказывавшаяся на эффективности борьбы с преступностью в течение всех девяностых годов, только усугубилась после реструктуризации следствия в начале двухтысячных и потребовала более агрессивного вмешательства во второй половине нулевых. Определённые реформы следствия также проводились в Польше, Чехии и Казахстане, однако большинство типичных проблем, связанных с этим направлением правоохранительной реформы, может быть освещено на материале выбранных нами Грузии и Болгарии.

История **болгарских** проблем в отношениях между следствием и судами восходит к принятому в 1994 году Закону о судах. Этот закон был, в частности, призван сделать суды равноправным игроком в отношениях со следствием. Законом 1994 года была создана независимая прокуратура, в ведение которой были переданы решения о начале расследования и передаче дела в суд, до того принимавшиеся полицией. Созданное таким образом институциональное противоречие между полицией, лишённой ряда ключевых полномочий, и ставших независимыми прокуратурой и судом, вылилось в целую череду публичных конфликтов и скандалов, и отношения полиции с прокуратурой и с судьями были в дальнейшем весьма напряжёнными.

В 1997 году был принят Акт об особых методах расследования, направленный на защиту прав обвиняемых и эксплицитно исключаящий из арсенала следователя целый набор следственных методов, ранее использовавшихся довольно активно (имеются в виду прослушка, слежка, несанкционированные обыски и т. п. — всё то, что было привычным средством ведения расследования в коммунистические времена). И тогда же, в конце 1997 года, был принят новый закон об МВД, заменивший более умеренный Закон 1991 года и направленный на создание дополнительных гарантий защиты прав человека и основных свобод граждан.

Не задерживаясь на анализе всех последствий проведённой в 1990е годы реформы, заметим, что следствие принятыми нововведениями было значительно ослаблено: и

68Калмуханбет Касымов: Полицейские реформы.

институционально, что было связано с передачей значительных полномочий прокуратуре и повышением независимости судов, и процедурно, в связи с повышением стандартов доказывания и усилением защиты прав граждан. Это ослабление, и так создавшее следователям многочисленные проблемы в доведении дел до суда, впоследствии усугубилось мерами по реструктуризации следствия, принятыми в связи со вступлением Болгарии в Европейский союз. Парадокс болгарского вступления в ЕС состоит в том, что связанные со вступлением реформы полиции не только не решили многих проблем, но и в чём-то оказали весьма негативное воздействие на правоохранительную систему.

Связано это с тем, что первоначально следствие в Болгарии обладало довольно причудливой организационной структурой. Было два отдельных органа следствия: следователи были в полиции и в Министерстве юстиции, причём последние были наделены судебной неприкосновенностью. После того, как Болгария подала заявку на вступление в ЕС, Европейская комиссия стала довольно последовательно требовать отказа от этой системы и перевода следствия в МВД⁶⁹. Выполняя это требование, болгарское правительство приняло в декабре 2004 года Национальную концепцию реформирования уголовного правосудия, на основе которой впоследствии был разработан новый Уголовно-процессуальный кодекс, принятый в октябре 2005 года⁷⁰. Согласно новому кодексу, единственным следственным органом стала полиция. В 2006 году начался процесс найма и обучения полицейских следователей⁷¹, и постепенно, к удовлетворению Комиссии, следствие перешло из Минюста в МВД⁷².

Опять же, оставляя за скобками возможные положительные последствия проведённой реформы, остановимся на том, как она сказалась собственно на качестве работы следствия. Для следствия эта реформа создала целый ряд проблем, связанных с тем, что, во-первых, полицейские следователи (по-болгарски, *дознатели*) оказались не готовыми к тому, чтобы вести следствие по некоторым сложным делам. В существовавшей до того схеме подследственности *дознатели* занимались расследованием относительно простых преступлений, в то время как сложными делами занимались судебные следователи (по-болгарски, собственно, *следователи*). При этом, последние, даже оставшись без реальной работы, по закону не могли быть уволены и переведены на работу в МВД, потому что обладали судебским иммунитетом. Поэтому даже после того, как их функции были переданы *дознателям*, корпус *следователей* продолжал финансироваться, при этом сами они просто сидели без дела.

Соответственно, когда после серии коррупционных скандалов в 2008 году была запущена масштабная правоохранительная реформа⁷³, правительству пришлось решать сразу несколько проблем, связанных со следствием: а именно, созданную реформами 2005 года проблему подготовки и привлечения новых кадров и перевода судебных следователей в МВД, а также старую проблему рассогласованности взаимодействий между следствием, прокуратурой и судами, и общей институциональной и процедурной слабости следствия. Таким образом, из всех реформ следствия, проведённых на постсоветском пространстве, болгарская реформа второй половины 2000х годов стала самой масштабной.

⁶⁹Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession, 2001, http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/rr-bg-en-2001_en.pdf, pp. 17-18.

⁷⁰Bulgaria 2005 Comprehensive Monitoring Report, http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/sec1352-cmr-master-bg-2_en.pdf, p. 66.

⁷¹Bulgaria May 2006 Monitoring Report, http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/monitoring-report_en.pdf, p. 35.

⁷²Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania, 2006, http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/report-bg-ro-2006_en.pdf, p. 14.

⁷³Bulgaria Minister Quits Over Graft Scandal, *BalkanInsight.com*, April 13, 2008, <http://www.balkaninsight.com/en/article/bulgaria-minister-quits-over-graft-scandal>.

На момент начала реформы основной причиной неэффективности правоохранительной системы считалась слабость позиций следствия в суде, из-за которой разбирательство в уголовном процессе затягивается, а зачастую стопорится совсем. Так, в УПК 2006 года существовало множество отдельных положений, которые делали следственную работу очень сложной, а судей и прокуратуру — исключительно требовательными к следователям. Многие доказательства не могли быть представлены в суде, и судьи (отношения с которыми, как уже отмечалось выше, у полиции были напряжёнными) часто просто отпускали обвиняемых, не принимая отдельные доказательства, представляемые следователями. Соответственно, первоначальный план реформы следствия состоял в том, чтобы придать работе полицейских следователей (*дознателей*) достаточный вес и сделать для них более простой задачу доведения дела до суда.

Уже первые шаги на пути к решению этой задачи были довольно радикальными. В конце 2008 года был принят ряд поправок к УПК, согласно которым в тех случаях, когда подсудимый признаёт все обвинения и просит особого порядка (*expedited procedure*), суд не может отказать ему в рассмотрении дела в особом порядке, что автоматически предполагает наказание меньшее, чем положено по закону, вне зависимости от серьёзности совершённого преступления.

Курс на усиление позиций следствия был продолжен, когда в мае 2010 года были приняты новые поправки к УПК, признавшие заявления свидетелей и обвиняемых, полученные до встречи с адвокатом, доказательством, допустимым в суде. Этими же поправками из УПК было устранено требование о т. н. «достаточном объёме доказательств», которое раньше использовалось судьями для возвращения дел на доследование. И тогда же прокурорам было дано право оспаривать возвращение судьями дел на доследование⁷⁴.

Параллельно этому принимались меры, направленные на повышение качества работы *дознателей*. В октябре 2010 года полицейские следователи, до того существовавшие отдельно, были непосредственно переданы двум генеральным директоратам: Уголовной полиции и Директорату по борьбе с организованной преступностью. Таким образом, за разными следователями была закреплена специализация и они были прикреплены к определённым оперативным группам. Тогда же был взят курс на расширение штата и в течение полугода число *дознателей* увеличилось с 4 до 6 тысяч, а затем достигло и 8 тысяч человек.

18 июня 2012 года министр внутренних дел Цветан Цветанов объявил, что реформа МВД закончена⁷⁵. Одним из наиболее значимых результатов этой реформы стали значительное снижение количества дел, возвращаемых прокурором полиции на доследование (с 20 тысяч в 2010 до 13 тысяч в 2011)⁷⁶, и значительный рост числа дел, окончившихся обвинительным приговором в суде (с 27 тысяч в 2007 году⁷⁷ до 36 тысяч в 2011⁷⁸). Эти результаты можно трактовать как показатель некоторой нормализации в отношениях между следствием и судами. Эти данные, однако, ничего не говорят нам о повышении качества работы следствия, а скорее указывают на то,

⁷⁴Supporting document accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, Brussels, July 20, 2010, http://ec.europa.eu/cvm/docs/sec_2010_948_en.pdf, p. 5.

⁷⁵Reforms in Bulgarian Ministry of Interior completed, Minister Tsvetanov says, Radio Bulgaria, June 18, 2012, http://bnr.bg/sites/en/News_eng/Pages/180612B13.aspx.

⁷⁶Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism, July 18, 2012, http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_en.pdf, p. 32.

⁷⁷Bezlov, T., Gounev, P., Gerganov, A. (2011) Crime Trends in Bulgaria 2000 – 2010, Centre for the Study of Democracy, Sofia, <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=20543>, p. 29.

⁷⁸Crimes, Accused Persons and Persons Convicted in 2011, National statistical institute, July 16, 2012, <http://www.nsi.bg/eventen.php?n=1447>.

что реформаторам удалось ослабить суды, не в последнюю очередь засчёт отказа от ряда достижений реформ второй половины девяностых годов.

Приблизительно в то же время реформу следствия и уголовного процесса вообще запустила **Грузия**. При этом, грузинская реформа во многих смыслах является противоположностью реформы, проведённой в Болгарии. Грузинская специфика заключается в том, что, несмотря на все преобразования первых послереволюционных лет, судебная система этой страны по-прежнему характеризуется рядом общих для большинства постсоветских стран проблем — и, в особенности, низким процентом оправдательных приговоров.

Часто эту проблему связывают с давлением, оказываемым на суды прокуратурой, и, соответственно, с отсутствием у суда ресурсов для того, чтобы противостоять этому давлению. В таком же, несколько «подмятом» прокуратурой положении, находится и адвокатское сообщество⁷⁹. Исследователи отмечают, что адвокаты в своей профессиональной деятельности сталкиваются со многими проблемами, унаследованными ещё с советских времён: речь идёт о слабости адвокатов по назначению, которые позволяют своим подзащитным давать показания, признавать свою вину в обмен на смягчение наказания, и т.п.; о различных нарушениях права на конфиденциальное общение с подзащитным и на адвокатскую тайну в отношении различных документов; об удовлетворении судьями всех ходатайств обвинения и игнорировании ходатайств защиты⁸⁰; список этих проблем довольно обширен и, скорее всего, хорошо знаком российскому читателю.

Решить эти проблемы был призван вступивший в силу в октябре 2010 года новый Уголовно-процессуальный кодекс, который предусмотрел много значительных процессуальных изменений.

Одним из важных принципов при написании нового УПК было упрощение юридического языка, существенное уменьшение бюрократических процедур, предусматриваемых уголовным процессом, а также легализация ряда неформальных практик, распространённых в профессиональной среде ведомств, осуществляющих уголовное преследование, в тех случаях, когда такие практики не нарушают прав граждан и принципа состязательности сторон.

Благодаря этим мерам, количество статей в новом кодексе уменьшилось в два раза. В то же время было введено много новых процессуальных институтов, берущих свои начала в правовых традициях Западной Европы и Соединённых Штатов. Так, полностью реализован принцип состязательности сторон (в частности, в новом кодексе в полном объёме вводится институт адвокатского расследования); кодекс повышает стандарты доказывания; в нём вводится принцип полного обмена материалами между сторонами обвинения и защиты, а также институт сделки о признании вины (plea bargaining)⁸¹. Тогда же состоялась передача суду полномочий санкционирования

⁷⁹Всего адвокатов – 3691. Всего выступать защитниками по уголовным делам имеют право 2971 адвокат. Cape E., Namoradze Z. 2012. Effective Criminal Defence in Eastern Europe. Soros Foundation. Moldova.

⁸⁰Cape E., Namoradze Z. 2012. op cit. P. 158-159.

⁸¹Институт сделки о признании вины, или как ее часто называют – сделки с правосудием (plea bargaining), приобрел большую популярность в грузинской правоприменительной практике. Эта популярность продолжает расти (если сравнить, в 2010 году с помощью сделки о признании вины было закончено около 77,7% всех индивидуальных уголовных дела, а за 9 месяцев 2011 года – уже 86,6%). Такой рост частоты использования указанного института исследователи связывают с общим недоверием населения к судебной системе, где за весь период реформ правоохранительной функции государства количество оправдательных приговоров значимо не возросло, а пока осталось практически на таком же критически низком уровне. В то же время надежда на изменение этой ситуации есть, с момента введения нового Уголовно-процессуального кодекса можно наблюдать положительные сдвиги (с 8 оправданных в 2010 году, это 0,2% всех вынесенных решений по уголовным делам, до 30 – за 9 месяцев 2011 года, что составило 1,7%). См. Aprasidze D. Georgia. Nations in Transit 2012. pp 219-237. При этом более точно оценить работу уголовной юстиции в новых институциональных условиях пока, к сожалению, не представляется возможным, т.к. для обоснованных выводов требуется большее количество наблюдений и соответственно больше времени ее функционирования. О других нововведениях в новом УПК см.

проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права человека.

Следствие как формализованная стадия уголовного процесса упразднялось. По новым правилам расследование осуществляют детективные отделы полиции, оперативное сопровождение осуществляют отделы криминальной полиции, специальный оперативный отдел, отдел конституционной безопасности, а также отдельно стоящие отделы по борьбе с торговлей наркотиками и патрульной полиции.

Наконец, важным изменением стало значительное расширение прокурорской дискреции. В новой процессуальной модели прокурор является в первую очередь представителем общества и его интересов (на американский манер), и если он посчитает, что преследовать конкретное преступление с точки зрения интересов общества невыгодно, он вправе отказаться от выдвижения обвинения (при соблюдении некоторых условий). То есть, у прокуратуры появилось максимально широкое право отказаться от поддержания обвинения в суде в связи с общественными интересами. Таким образом, в Грузии происходит постепенное закрепление наметившейся структуры компетенций и связей внутри правоохранительной системы, в центре которой вновь (парадоксальным образом) оказалась прокуратура.

Как мы видим, вектор реформы, проведенной в Грузии, прямо противоположен тому, что было сделано в Болгарии: усиление акцента на состязательности процесса, независимости суда, и в то же время освобождение прокуратуры от давления целевых показателей является принципиально иной стратегией налаживания баланса в работе правоохранительной системы. Болгарские меры, репрессивные отчасти в отношении судов, отчасти — в отношении граждан, вновь (после успешного разрыва с этой традицией в 1994 году) увязывающие между собой следствие и прокуратуру, являют собой пример прямо противоположной модели директивного решения проблемы неэффективности следствия. Учитывая то, что и в Грузии, и в Болгарии реформы проводились относительно недавно, у нас пока нет оснований говорить о торжестве одной из стратегий; однако на уровне концепции грузинское решение кажется более правильным.

5.5 Реформа системы оценки и отчетности

В отличие от всех мер, которые пока что обсуждались, целенаправленные реформы системы оценки деятельности правоохранительных органов и их отчетности были проведены только в двух странах: Грузии и Казахстане, и это симптоматично. В действительности, отчетность является серьезной проблемой только для постсоветских стран, и только на постсоветском пространстве система отчетности как таковая оказывается объектом реформы. В данном параграфе мы анализируем проведенные реформы и смотрим на их результаты с тем, чтобы понять, как поведет себя официальная милицеская статистика в России, если будет отменена «палочная» система или, в более минималистичном варианте, если будет реформирована система регистрации преступлений. Для создания перспективы мы также описываем опыт работы с целевыми показателями в польской и чешской полициях.

Грузинская реформа 2005 года сводится к тому, что была введена новая система регистрации преступлений. С мая 2005 года официальное уголовное преследование начинается сразу после поступления заявления о преступлении, а не по итогам его проверки и последующего принятия решения о возбуждении уголовного дела. Эффект такого нововведения был вполне предсказуемым: в 2005-2006 годах наблюдался скачок числа зарегистрированных преступлений. После 2006 года, однако, число совершаемых преступлений пошло на спад, и в период с 2006 года по 2011 год оно

уменьшилось вдвое⁸². Скорее всего, это значит, что преступления начали утаиваться, и это — неотъемлемая черта всех систем, где отчетность полиции привязывается к показателям преступности.

Подобная система существует в **Казахстане**, однако в 2011 году казахские власти решились на беспрецедентный эксперимент и изменили порядок регистрации преступлений. Ключевым элементом реформы стала передача контроля над базой, в которой ведется учет зарегистрированных преступлений, прокуратуре: сотрудники полиции, регистрирующие преступления, вносят информацию о них прямо в эту базу и не могут утаить ее. Параллельно была создана техническая возможность для граждан заявлять о преступлениях посредством электронной формы, заверяя заявления электронной подписью⁸³.

О результатах реформы отчитывается пресс-служба Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры, которая сообщает, что «за 7 месяцев 2012 года в стране уровень зарегистрированных преступлений в сравнении с аналогичным периодом прошлого года возрос на 64,1%, в том числе тяжких преступлений на 19,3%. Увеличение преступности произошло по таким видам преступлений как: кража на 82,6%, хулиганство на 107,0%, мошенничество на 67,5%, грабежи на 35,3%, которые в прежние годы наиболее часто укрывались от учета»⁸⁴. Другой впечатляющий показатель — скачок числа преступлений, совершенных в Астане, в четыре раза в 2011 году (державшийся в течение пятнадцати лет показатель в 3-4 тысячи преступлений в год подскочил до 15 тысяч, когда была введена электронная система учета преступности)⁸⁵.

Данные, полученные в результате этой реформы, довольно ярко иллюстрируют проблему утаивания преступлений от регистрации, которая возникает, когда деятельность полиции оценивается по числу зарегистрированных преступлений. Эти данные, однако, не предлагают никакого решения данной проблеме. Создание унифицированной электронной системы регистрации преступлений не предполагает изменения системы оценки деятельности правоохранительных органов: формально раскрываемость продолжает быть целевым показателем. В то же время, новые данные о преступности полезны, так как дают политическое понимание того, что ориентироваться на показатели раскрываемости бессмысленно. Так, получив данные об аномальном росте преступности в Астане, Назарбаев сказал, что «ваши [т. е., представляемые МВД] отчеты слушать просто бесполезно», и предложил для улучшения показателей начать систематично бороться с мелкой преступностью⁸⁶.

В поиске альтернатив системе оценки по показателям раскрываемости реформаторы в Грузии и Казахстане могли бы обратиться к опыту восточноевропейских стран. Так, одним из самых важных инструментов оценки работы полиции в **Польше** и **Чехии** являются опросы общественного мнения. И если в Чехии отношение к этому инструменту оценки как внутри полиции, так и со стороны правительства и парламента довольно легкомысленное, поскольку меряется просто уровень удовлетворенности граждан работой полиции, то польский подход к оценке деятельности полиции заслуживает отдельного рассмотрения.

Основным отличием польских исследований общественного мнения является то, что в ходе общенациональных опросов измеряется отношение населения к самым разным

82National Statistics Office of Georgia (from source: Ministry of Internal Affairs of Georgia). www.geostat.ge

83Инструкция пользователю электронного портала Комитета о порядке подачи заявлений о преступлениях или происшествиях в режиме реального времени, Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, <http://service.pravstat.kz/EussWar/>.

84Пресс-релиз о состоянии преступности, Комитет по правовой статистике, 10 августа 2012, <http://www.pravstat.kz/rus/novosti2/?cid=0&rid=193>.

85Отчетность без прикрас. Комитет по правовой статистике. 8 августа 2012, <http://www.pravstat.kz/rus/bm/Publikacii/pub3?cid=0&rid=190>.

86Назарбаев недоволен низкой раскрываемостью преступлений в Астане, Новости-Казахстан, 11 апреля 2012, <http://www.newskaz.ru/society/20120411/2950849.html>.

государственным институтам — от президента страны до железной дороги, от государственных масс-медиа до католической церкви. Таким образом, и население, и сами сотрудники полиции получают инструмент оценки своей работы со стороны населения.

Так, в 2011 году работу полиции высоко оценивали 71% поляков, что значительно превышает оценки большинства других государственных институтов (например, работой президента были удовлетворены 63% поляков, суда и прокуратуры — по 31%, сейма — 23%; самую низкую оценку получили польские железные дороги — 14% позитивных оценок)⁸⁷. Высокие оценки дают как те, кто оценивают безопасность в целом (удовлетворены 67,2% опрошенных), так и те, кто имел опыт непосредственных контактов с полицией (удовлетворены 82%)⁸⁸.

Помимо всепольского опроса о качестве работы государственных институтов, широкое распространение получили специализированные исследования общественного мнения, в которых тщательно изучается опыт взаимодействия жителей с полицией⁸⁹ или относительное качество работы по сравнению с другими правоохранительными институтами. Понятно, впрочем, что непосредственная оценка осуществляется не столько на основании опросов, сколько в связи с имеющимися у руководства внешними данными о деятельности полиции. Такие данные получаются из средств массовой информации и от неправительственных организаций, которые занимаются мониторингом деятельности силовых структур. Соответственно, связанные с этим кадровые решения в конечном счете бывают политическими, а не механическими: они не связаны с анализом статистических показателей работы полиции, а скорее основываются на контроле, который осуществляет над правоохранительными органами само общество.

В этой связи, системы отчетности, строящиеся на оценке выполнения целевых статистических показателей, логичнее воспринимать как побочный эффект слабости внешнего контроля со стороны общества, и единственным уместным средством повышения управляемости правоохранительными структурами следует считать повышение их прозрачности для общества. Опыт Казахстана указывает на то, что попытки двигаться в обратном направлении и оптимизировать системы отчетности сами по себе к положительным результатам не ведут.

Заключение

Анализ правоохранительной реформы в Болгарии, Грузии, Казахстане, Польше и Чехии дает возможность сделать выводы о том, как особенности самого процесса реформирования сказываются на результатах реформы.

Во-первых, децентрализация полиции является одним из самых сложных этапов реформы и к ней необходимо тщательно готовиться. Она требует серьезных финансовых затрат и плотно увязана с сопутствующими реформами административно-территориального деления и с бюджетной реформой. Внешние обстоятельства, обычно присутствующие на ранних этапах реформы, а также негативное влияние стимулов, которые естественным образом возникают в ходе реформирования полиции в руководстве министерства внутренних дел, оказывают существенное влияние на успешность процесса децентрализации.

Во-вторых, что радикальные кадровые решения, связанные с люстрацией, запретом на профессию и массовыми увольнениями сотрудников полиции, сами по себе к

87Najnowsze badania opinii publicznej: 71 procent Polaków dobrze ocenia pracę Policji // http://www.policja.pl/portal/pol/1/76041/Najnowsze_badania_opinii_publicznej_71_procent_Polakow_dobrze_ocenia_prace_Polic.html

88Polskie Badanie Przestępczości: Polacy czują się bezpiecznie i dobrze oceniają pracę policjantów // http://www.policja.pl/portal/pol/1/75698/Polskie_Badanie_Przestepczosci_Polacy_czuja_sie_bezpiecznie_i_dobrze_oceniaja_pr.html

89Misiuk A. Ocena Społeczna Efektywności Działania Policji.

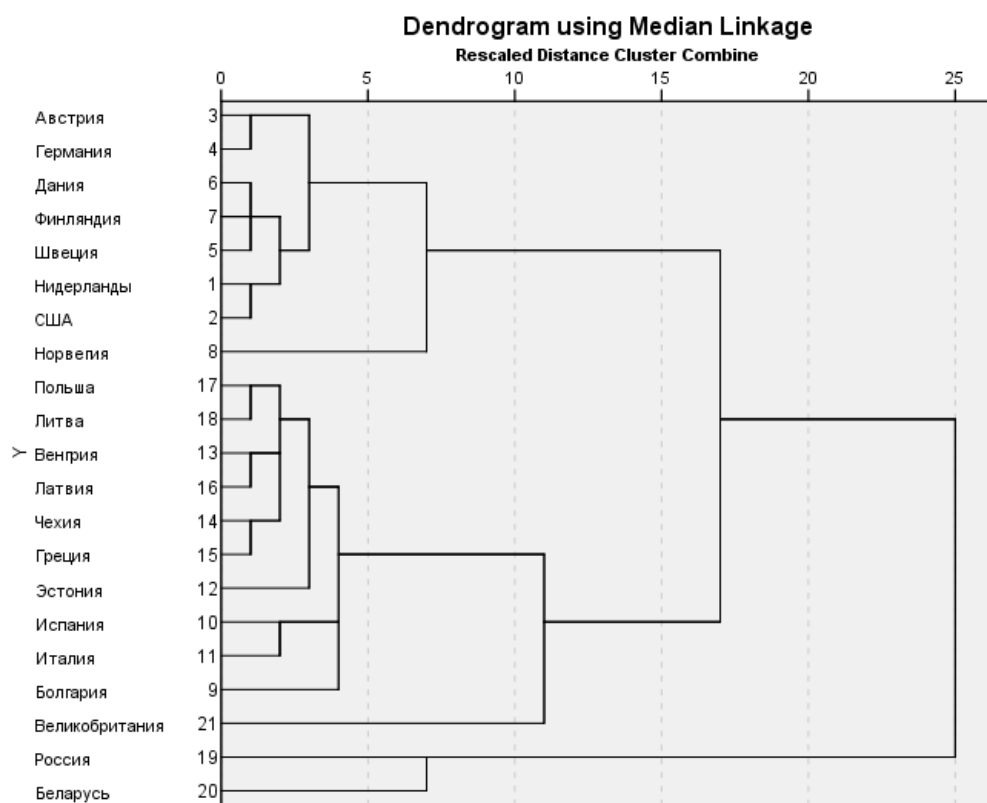
положительным результатам не ведут и должны дополняться более «мягкими» мерами, направленными на систематичную подготовку новых кадров. Изменение системы отбора и подготовки кадров становится необходимым условием долгосрочного успеха реформы в полиции. Без использования внешних ресурсов в виде учебных программ, профессиональной переподготовки (в том числе за рубежом или с привлечением зарубежных специалистов) создать высокопрофессиональную и ответственную полицию невозможно.

В-третьих, изъятие у полиции непрофильных функций однозначно ведет к повышению качества ее работы. За полицией должны быть закреплены только задачи, непосредственно связанные с поддержанием общественного порядка и расследованием преступлений. За пределами очерченной этими функциями области полиция редко оказывается способна качественно выполнять возложенные на нее обязанности. В то же время, собственно передача определенных функций в другие ведомства, например, передача тюрем министерству юстиции, не означает автоматического повышения качества осуществления этих функций. Для этого нужны отдельные меры, не всегда связанные с деятельностью полиции напрямую.

В-четвертых, текущая логика реформы, связанная с тем, чтобы частными мерами улучшить работу правоохранительной системы, зачастую идет вразрез с общей логикой реформы. В особенности это заметно в тех областях, реформа которых требует времени. Когда моментального решения проблем не удастся достичь в связи с действием социальных факторов — как это, например, часто бывает в реформе следствия, где плоды реформы зависят в том числе от качества работы следователей, а их профессионализм невозможно повысить вмиг — реформаторы будут склонны к тому, чтобы латать бреши в реформе на ходу, и, в конечном счете, это может привести к фактическому откату реформы. Заметим, что единственный рецепт того, как избежать такого отката — это продумывать всю реформу заранее, имея, впрочем в виду, что на практике случайная политическая конъюнктура и действие внешних факторов могут оказать большее воздействие на приверженность реформатора к заявленной реформе, чем наличие у него заранее заготовленного плана реформы.

Наконец, надо учитывать, что в основе систем оценки, используемых в постсоветских странах, лежит стремление контролировать деятельность полиции без привлечения к такому контролю самого общества, являющегося конечным потребителем полицейских услуг. В действительности, единственная практически осмысленная реформа, связанная с оценкой деятельности полиции, состоит в том, чтобы производить такую оценку политически и *ad hoc*, в той или иной мере полагаясь на общественное мнение. Системы отчетности, строящиеся на оценке выполнения целевых статистических показателей, по сути, являются проявлением слабости внешнего общественного контроля над полицией, и единственным уместным средством повышения управляемости правоохранительными структурами в этой связи следует считать повышение их прозрачности для общества, а не манипуляции с системой оценки.

Приложение 1. Дендрограмма результатов кластерного анализа



Приложение 2. Затраты на полицейскую деятельность (2009 год)

Модель	Страна	Количество полицейских на 100 000	Расходы на полицию в ВВП	Расходы на 1 полицейского (тыс USD)
Модель 1	Финляндия	155,98	0,62%	179,60
	Норвегия	159,23	0,50%	246,99
	Дания	196,86	0,65%	186,69
	Швеция	206,82	0,70%	147,97
	Нидерланды	221,39	0,98%	212,49
	США	230,25	0,87%	172,00
	Германия	299,69	0,80%	107,65
	Австрия	318,64	0,85%	121,55
Модель 2	Россия (2011)	547,30	0,93%	20,59
	Беларусь (2010)	813,44	0,86%	6,85
Модель 3	Эстония	237,46	1,32%	80,09
	Польша	259,48	0,97%	42,10
	Латвия	314,60	1,13%	41,11
	Литва	327,09	0,89%	29,98
	Венгрия	333,84	1,23%	46,36
	Болгария	405,01	1,61%	25,41
	Италия	411,20	1,33%	114,99
	Чехия	415,30	1,18%	51,84
	Греция	453,00	1,17%	74,10
	Испания	505,80	1,46%	92,51
Модель 4	Великобритания	271,64	1,62%	210,10