

Управление в полиции

Бюрократическое
производство преступности



Фонд «Общественный вердикт»
Москва, 2011

Управление в полиции

Бюрократическое
производство преступности

На основе материалов исследования,
проведенного Фондом «Общественный вердикт»

Фонд «Общественный вердикт»
Москва, 2011

Управление в полиции: бюрократическое производство преступности

Подготовлено по материалам исследования «Система оценки деятельности подразделений милиции в практике работы правоохранительных органов». Исследование проводилось в рамках проекта «Создание условий для развития реформы системы оценки деятельности милиции через проведение исследования и публичное обсуждение проблемы» (“Creation of preconditions and initiation of reform of police performance evaluation system through research and publicity efforts of NGO in Russia”).

Проект осуществлен при поддержке Европейской Комиссии.

Исследовательская группа проекта: *Ксения Браиловская, Асмик Новикова, Наталья Таубина, Алексей Титков, Ольга Шепелева*

Научный руководитель и координатор исследования — *Асмик Новикова*

Руководитель проекта — *Наталья Таубина*

Редактор — *Евгения Лавут*

Корректоры — *Галина Година, Екатерина Комарова*

Дизайн — *Андрей Эльконин*

Верстка — *Александра Сильванович*

В период, когда проводилось исследование, была начата реформа МВД. В ходе реформы милиция была переименована в полицию. Некоторые реформаторские решения изменили сложившиеся в полиции практики, но фактически не коснулись системы управления. Результаты исследования свидетельствуют: система оценки, которая по своему предназначению должна способствовать улучшению работы полиции и противодействовать преступности, на практике создает условия для того, что можно назвать «производством преступности». В таких управленческих практиках общественное мнение, утвержденное как официальный критерий оценки полиции, становится избыточным.

Издание выпущено при финансовой поддержке Европейской Комиссии.

Тексты издания написаны Фондом «Общественный вердикт» и не могут отражать позицию Европейской Комиссии ни при каких обстоятельствах.



© авторы, текст

© Фонд «Общественный вердикт», издание

Содержание

Предуведомление	4
Об исследовании..... <i>Асмик Новикова, Фонд «Общественный вердикт»</i>	6
Традиции системы оценки и управления полиции	9
<i>Асмик Новикова, Фонд «Общественный вердикт»</i>	
Влияние ведомственной оценки органов внутренних дел на политику в сфере поддержания общественной безопасности и защиты от преступлений.....	21
<i>Ольга Шепелева, Институт «Право общественных интересов» (PILnet)</i>	
Идеология полиции и ее практические следствия	29
<i>Асмик Новикова, Фонд «Общественный вердикт»</i>	
Техники управления в полиции: почему новая организация не избавилась от старых проблем	34
<i>Ксения Браиловская</i>	
Возможные направления для изменения системы оценки с точки зрения представителей государственных служб	59
<i>Ольга Шепелева, Институт «Право общественных интересов» (PILnet)</i>	
Общественное мнение как способ оценки работы полиции: ожидания и проблемы	70
<i>Алексей Титков, Высшая школа экономики</i>	
Милиция (полиция), общественность и местные власти	92
<i>Алексей Титков, Высшая школа экономики</i>	

Предуведомление

Система оценки работы милиции (после 1 марта 2011 года — полиции) иногда воспринимается как некий технический алгоритм, в общем-то, малозначительный. На самом деле система оценки имеет принципиальное значение для формирования стандартов полицейской работы. Именно поэтому к системе оценки долгое время было приковано внимание экспертов и официальных лиц, которые подвергали ее резкой критике.

Проводимая МВД России с конца 2009 года реформа старательно уводила в непубличную область дискуссию об изменении системы оценки. Никто особенно ничего не скрывал, но и не начинал серьезно говорить на эту тему. Нередко официальные лица МВД подчеркивали, что оценки граждан станут основой новой системы, но это, пожалуй, все, что мы слышали в интерпретации МВД.

В действительности в течение двух лет реформы система оценки как минимум трижды подвергалась изменениям. Сначала, опережая сроки, которые были установлены президентом страны, МВД разработало и издало новый приказ — № 25. Этот приказ ввел в официальные критерии оценки мнение граждан. Для этого было предусмотрено два показателя, в остальном приказ сохранял прежний подход к оценке, который давно окрестили «палочным». Появление нового приказа было скромным, заглушенным активными дискуссиями об аттестации и повышении гарантий будущим сотрудникам — темами важными, но не исчерпывающими проблематики реформы. Далее, в июле 2011 года, был издан еще один приказ, № 735, который с января 2012 года должен был отменить первый. Этот приказ изменяет систему оценки, отменяя обязанность отчитываться ежемесячно и исключая из системы оценки полицейские отделы районного уровня. Тем самым для региональных управлений возникала необходимость разрабатывать управленческие схемы и системы оценки для своих подчиненных подразделений. Кроме того, в новом приказе увеличено количество показателей, которые будут рассчитываться на основе данных изучения общественного мнения. Но приказ № 735 не успел вступить в силу. В декабре 2011 года МВД приняло новый приказ — № 1310, который сразу же, с начала 2012 года, должен был вступить в силу. Этот новый приказ отменил все предыдущие.

МВД потратило значительные усилия на изменение системы оценки, но тема управления, как и в начале реформы, практически отсутствует в открытой дискуссии. Между тем система оценки не существует сама по себе, а является неотъемлемой частью системы управления.

Тексты, которые публикуются в этой книге, вносят небольшой, но, как нам хотелось бы думать, важный вклад в постановку проблем системы управления

и оценки. В течение 2010–2011 годов проводилось комплексное исследование, которое было посвящено этим вопросам. Полевая работа исследователей была сфокусирована на изучении полиции в контексте ее деятельности, при участии самой полиции в оценке ситуации, и попытках найти решения.

Настоящая книга — это рассказ, основанный на материалах полевого исследования, о взаимосвязи систем управления и оценки, о том, как они влияют на работу полиции и какую практику в итоге порождают. Это также рассказ о том, насколько в этой системе может быть воплощена на практике идея развития партнерства между гражданами, властью и полицией, насколько общественное мнение может стать значимым критерием оценки работы полиции и влиять на становление профессиональной полицейской службы.

Пока ситуация складывается так, что полиция, которая призвана работать на сокращение преступности, устроена таким образом, что она, по объективным причинам, преступность производит — чаще всего посредством бумажного оформления, но нередко и в реальности, а также в минимальной степени ориентирована на общество и его потребности. Полиции в последнюю очередь нужно участие общества и граждан, она работает в структуре федерального ведомства и решает задачи, спущенные сверху. Режим социальной изоляции полиции логичен в такой централизованной системе. Сами по себе эти выводы не являются совершенно новыми. Но их значимость от этого не снижается, особенно если учитывать, что в рамках реформы темы управления и системы оценки остались периферийными.

Об исследовании

Асмик Новикова, Фонд «Общественный вердикт»

Летом 2010 года, в разгар реформы милиции, объявленной президентом страны в конце 2009 года, Фонд «Общественный вердикт» провел социологическое исследование «Система оценки деятельности милиции». Оно продолжило цикл социологических исследований Фонда, посвященных изучению современных правоохранительных органов.

Исследование было задумано, когда о реформе милиции мало кто помышлял. О необходимости системных преобразований говорили только правозащитники и эксперты, некоторые критически настроенные политики, чаще всего не относившиеся к парламентской и официальной элите.

Идея исследования состояла в том, чтобы, изучив существующие милицейские практики, понять, в каком направлении можно изменить систему управления милицией и ее основной инструмент — систему оценки ее деятельности. А затем на основе реального социального опыта придать теме реформы новое звучание. Необходимость перемен осознавали не только мы, но и многие сотрудники правоохранительных органов и местных администраций. Поэтому было важно корректно изучить и проанализировать те предложения и оценки, которые высказывают сами сотрудники милиции и представители властей. На основе этой информации нам нужно было разработать практические предложения, чтобы вывести разговор о реформе милиции в публичное пространство. Работа с самого начала мыслилась как социологическое исследование, ориентированное на практические результаты.

Но началась реформа, и полевые работы по проекту пришлось на стадию активной разработки реформаторских решений со стороны властей. Это существенно меняло формат исследовательской деятельности, но не отменяло ее важности и основной задачи. Хотя в рамках реформы был принят приказ № 25, который ввел новую систему оценки, оказалось, что в ней нет практически ничего принципиально нового и она по своей идеологии повторяет тот подход к оценке работы, который долгое время подвергался критике — не только со стороны правозащитников, но и со стороны сотрудников правоохранительной системы и рядовых граждан.

Если говорить коротко, то прежнюю систему оценки критиковали за то, что она подменяла настоящую цель работы милиции погоней за формальным результатом, создавала такую мотивацию к работе, при которой соблюдение, например, процессуальных прав граждан становилось избыточной роскошью, отвлекавшей от задачи «борьбы с преступностью». Правозащитным организациям известно множество случаев, когда при необходимости обеспечить показате-

ли, срочно раскрыть дело к гражданам применялись недозволенные методы ведения следствия (пытки и избияения). Известны случаи, когда сотрудники милиции общественной безопасности, имея доступ к данным граждан, оформляли на них административные правонарушения, если было важно «дотянуть» отчетные показатели. Делалось это просто: для оформления протокола по административному нарушению нужны данные человека (номер паспорта, место регистрации, год рождения и пр.). У милиции эти данные есть. Присутствие самого человека при такой схеме не требуется. Сотрудники милиции брали данные жителей домов, оформляли протоколы, фиксировали административное нарушение. Люди даже не догадывались, что заочно превратились в правонарушителей.

По существу систему оценки работы милиции критиковали за то, что она позволяла манипулировать цифрами отчетности так, как это было необходимо в конкретный момент времени, чтобы продемонстрировать нужный результат в работе. Даже официальные лица признавали, что система оценки и отчетности не имеет ничего общего с реальной ситуацией.

Когда в рамках реформы был принят приказ об оценке работы полиции, актуальность задуманного социологического исследования только возросла: стало очевидно, что «реформаторы» пытаются сохранить старые схемы, несколько подновив их с виду. Это означает, что сложившиеся стереотипы управления и оценки работы правоохранительных органов не изменились. Мы понимали, что теперь тем более важно изучить практики милицейской работы, чтобы постараться найти решения.

По методологии исследование было качественным. На первом этапе были изучены и проанализированы документы, которые находятся в открытом доступе, — нормативная база, экспертные разработки различных исследовательских центров, научных структур МВД, данные исследований, которые проводились социологическими центрами. На сайте Фонда «Общественный вердикт» (www.publicverdict.org) можно познакомиться с аналитическими обзорами по результатам этого кабинетного исследования. Кроме изучения «экспертного опыта» в России было проведено три небольших исследования, направленных на изучение систем оценки и управления в других странах — Чехии, Англии и США; эти обзоры также размещены на сайте. В завершение первого этапа были проведены пилотные интервью в Московской области, с тем чтобы в дальнейшем разработать сценарии и продумать корректные техники ведения интервью.

Основной задачей этой первой стадии исследования было понять, как строить и вести интервью с действующими сотрудниками милиции и других правоохранительных органов в контексте проводимой реформы и повышенного внимания к ним. Выяснилось, например, что действующие сотрудники более скованы и напуганы самой ситуацией интервью, чем это обычно происходило в рамках других исследований. Кроме того, тематика интервью оказалась для них сложной, непонятной, они были фактически не способны в рамках взаимодействия с интервьюером выходить на самостоятельные рассуждения.

Все это было учтено во время разработки методологии. Мы решили предварить серии интервью ознакомительными семинарами-брифингами, на которых рассказывали о проблеме системы оценки, приводили примеры того, как организовано управление и устроена система оценки в других странах, и проч. Сотрудники правоохранительных органов, посетившие семинары, потом приняли участие в экспертных интервью. Другая часть правоохранителей была приглашена только для экспертного интервью — они не прошли брифинга на семинаре. В результате мы сформировали своего рода контрольную панель из экспертов, которые были «снабжены информацией». В ходе анализа мы сравниваем оценки и рассуждения тех, кто был обеспечен информацией, и тех, кто принимал участие в интервью «с чистого листа».

Полевые сессии проходили в пяти регионах России. Мы работали на севере страны (Республика Коми), в Сибири (Красноярский и Алтайский края), в Пермском крае и на юге России — в Краснодарском крае. В каждом регионе были проведены серии экспертных и глубинных интервью с действующими и бывшими (недавно уволившимися) сотрудниками милиции, с прокурорами, следователями и судьями, с депутатами, представителями исполнительной власти и пр.

Всего было проведено около 70 интервью. Мы выстраивали свои интервью в виде неформальной беседы, нацеленной на выяснение и понимание существующей практики работы полицейских (на тот момент сотрудников милиции), а также опыта взаимодействия с полицией, который имеется у представителей местных и региональных администраций, прокуратуры, Следственного комитета, депутатов и др. Нам было важно с помощью гибких социологических методов реконструировать содержание работы полиции. Этот материал, его детальность и связь с социальными контекстами позволили нам проанализировать и обеспечить содержанием те проблемы, которые нас интересовали. Иначе говоря, мы шли от реальной практики работы и не проводили интервью исключительно на тему управления и систем оценки.

Таким образом, описание и выводы, представленные ниже, построены на информации, которая была доступна из открытых источников, а также специально собрана в рамках наших опросов. Представленное в книге описание практик не претендует на точное соответствие правилам, установленным в милиции, — нам было важно понять принципы и механизмы управления, механизмы оценки в реальной практике отделений полиции, а не сложные правила внутренней субординации или бюрократического процесса принятия решений.

Основное внимание во всех наших исследованиях, включая настоящее, мы уделяем ситуациям, в которых происходит контакт между полицией и гражданами. Мы изучаем то поле социальных взаимодействий, в котором в конкретных проявлениях оживает, актуализируется на микроуровне система управления, принятая в полиции.

Традиции системы оценки и управления полиции

Асмик Новикова, Фонд «Общественный вердикт»

В российских органах внутренних дел сложились свои принципы организации системы оценки проделанной работы. По общей идее, система оценки нужна, чтобы оценить качество деятельности. И далее, опираясь на эту оценку и информацию в ее основе, определять приоритеты и сообразно им изменять правоохранительную политику. На основе оценки должны корректироваться и способы управления, которые позволяли бы эффективно решать полицейские задачи. Поэтому самый общий подход предполагает, что система оценки — это самостоятельный этап, встроенный в общую рамку управления и организации работы полицейской службы.

Самое важное и сложное заключается как раз в переходе от самой оценки к управленческим решениям. А точнее — в том, как на основе результатов оценки работы полиции конструируются решения и как потом эти решения применяются на практике. Иначе говоря,

система оценки без изменений в управлении и на практике обесмысливает собственное назначение.

В России традиционный подход к тому, как устроить систему оценки, основан на идее создания показателей, которые отражали бы деятельность полиции. Такой подход лежит в основе практически любой системы оценки и контроля государственной службы и характерен не только для нашей страны. Главное — не идея показателей самих по себе, а вопрос, как их конструировать, откуда их брать, на основе какой информации конфигурировать.

Для оценки работы российской полиции показатели создаются на основе данных статистики, которая ведется МВД и другими правоохранительными органами. Кроме официальной статистики в основе расчета показателей ничего нет. Это предельно простая и, на первый взгляд, убедительная система оценки: есть официальная статистика, которая фиксирует число зарегистрированных преступлений, число расследованных и переданных в суд дел, число тяжких преступлений и пр. Опираясь на официальные данные криминальной статистики, можно рассчитать результаты деятельности и таким образом оценить качество работы полиции. Устойчивость этого подхода объясняется тем, что ведомственной статистике, несмотря на критику¹, доверяют, т. к. это офици-

¹ Об отношении к ведомственной статистике подробнее см.: Ольга Шепелева. Влияние ведомственной оценки органов внутренних дел на политику в сфере поддержания общественной безопасности и защиты от преступлений.

альная информация, фиксируемая в государственных органах, и альтернативы ей пока нет. Статус и надежность другой информации — например, экспертных оценок или данных общественного мнения — до недавних пор ставились под сомнение, а чаще — не воспринимались всерьез.

Несмотря на критическое отношение к существующей системе оценки и прочно закрепившееся обозначение «палочная система», многие годы не прекращались попытки разработать показатели, которые будут наилучшим образом отображать работу полиции и при этом не выходить за идейные рамки традиционного — статистического — подхода. При этом усилия были направлены не только на то, чтобы сконструировать сами показатели, но и на правила, которые предписывали, как оценивать изменение показателей. Тем самым совмещались два важных этапа — сбор информации, которая отражает качество работы полиции, и анализ этой информации. Это становилось одним действием — показатель фиксировался в его динамике и автоматически присваивал оценку работе полиции.

Предельно простой подход к определению оценки деятельности экономил ресурсы «оценщиков», в случае России — вышестоящих структур МВД. Кроме того, такой подход четко ориентировал на управленческие решения — если показатель изменился в худшую сторону, то усилия руководства должны быть направлены на улучшение его значения. На практике это означало, что нужно, например, больше регистрировать или выявлять преступлений. Цель усилий зависела от конструкции конкретного показателя: если система оценки предписывала ему уменьшаться, значит, нужно было выходить на меньшее значение показателя. Фактически такая система оценки снимала основной вопрос — что делать после того, как деятельность полиции получила свою оценку, как анализировать эту информацию, искать управленческие решения и как их реализовывать на практике.

В такой системе оценки все четыре основных этапа — оценка, анализ, поиск решений и поиск способов их реализации — решаются в один прием за счет «сканирования» неудовлетворительных значений показателей. Иначе говоря, такая система оценки исчерпывает систему управления, которая становится избыточной.

Чтобы изменить реальную практику работы полиции, решить выявленные проблемы, начинали менять систему показателей. Придумывали такие конфигурации показателей, которые должны были на практике расставлять нужные приоритеты и преодолевать проблемы.

В качестве иллюстрации можно посмотреть на то, как решалась проблема нерегистрации преступлений, которая была актуальна в начале 2000-х годов. Регистрировать преступления, обещающие обернуться сомнительным успе-

хом в их раскрытии, было невыгодно. На тот момент действовала формула, которая рассчитывала раскрываемость как обычное соотношение раскрытых преступлений и зарегистрированных. Увеличение числа зарегистрированных преступлений автоматически понижало процент раскрываемости. А раскрываемость — это тот реальный критерий оценки, которым оперируют на практике². Для того чтобы стимулировать добросовестную регистрацию, был введен соответствующий самостоятельный показатель. Сам по себе показатель не вызывает критики, но проблема была заложена в том, как предписывалось оценивать изменение этого показателя. Если число зарегистрированных преступлений увеличивалось, то полиция получала оценку «удовлетворительно». Это побуждало сотрудников не просто регистрировать все сообщения, что само по себе верно, а регистрировать «все подряд», даже в ущерб здравому смыслу.

Кроме того, стремление преодолеть проблему официального игнорирования сообщений о преступлениях в результате укрепило практику «производства преступности»³. Ведь если преступление было зарегистрировано, возникала неизбежная необходимость его раскрывать, расследовать и доводить до суда. На этот счет были предусмотрены другие показатели, невыполнение которых приводило к санкциям. Иначе говоря, преступлений становилось больше — как реальных, так и сфальсифицированных, что в конечном итоге отменило на практике действие правового принципа экономии средств при- нуждения.

В течение постсоветского времени система реформировалась не один раз, и основные усилия были направлены на то, чтобы придумать «идеальные» показатели.

Стремление разработчиков прежних систем оценки работы милиции (органов внутренних дел) можно охарактеризовать так: чем четче показатели, тем лучше будет известно, каково реальное положение дел в полиции. Пытались усовершенствовать «палочную систему», вместо того чтобы изменить принципы формирования показателей.

Одно время показателей было много, потом их количество уменьшили. Двадцать пятый приказ, который был принят в начале реформы МВД и в ее же рамках заменен на следующий реформаторский приказ, вводил большее

² О раскрываемости как основном критерии оценки подробнее см.: Ксения Браиловская. Техники управления в полиции: почему новая организация не избавилась от старых проблем.

³ О практике производства преступности подробнее: там же.

число показателей, чем это было до его появления⁴. Текущий приказ, № 1310 от 26 декабря 2011 года, свел число показателей до минимума. За этими усилиями кроется стремление разработчиков создать систему «статистических» показателей, которая объективировала бы деятельность полиции и при этом затрудняла бы фальсификации и манипуляции данными. Здесь мы не даем оценки того, насколько выбранное решение на практике помогает избежать фальсификаций.

За идеологией показателей стоит несколько важных идей. Среди них — уже упомянутая идея о том, что показатели — это зеркало работы полиции, а также убежденность в том, что качество работы можно оценивать по результатам, вынося за скобки сам процесс деятельности. Неважно, какими усилиями достигнуты результаты, почему результат получился именно такой, какие причины повлияли на этот результат — все эти вопросы выпадали из системы оценки. Она их просто, за некоторыми исключениями, не охватывала. Это достаточно грубое допущение, которое, тем не менее, прочно закрепилось в практике управления полицией.

Еще одна идея, нашедшая воплощение в практике оценки и менеджмента, ставит эффективность работы полиции в зависимость от наращивания объемов борьбы с преступностью. Смысл этой идеи в том, что чем больше преступлений выявляется и доводится до приговора, тем лучше работает полиция. Несложно представить себе предельный вариант реализации этой идеи — это преодоление всей преступности, создание общества, в котором преступность отсутствует. Очевидная утопичность такой идеи, игнорирование классических теорий криминологии, которые говорят о социальных причинах преступности и их сохранении в любом обществе, не мешает ей оформлять деятельность российской полиции⁵.

Система оценки постоянно меняется. Решая одну проблему, ее создатели порождают другие. Все попытки создать систему оценки, свободную от манипуляций и служащую хорошим инструментом для того, чтобы требовать качественной работы, по сути ограничивались стремлением создать систему сбалансированных статистических показателей, которые, по мысли разработчиков, сложно сфальсифицировать. Но какие бы разумные и взаимодополняющие системы показателей ни разрабатывались, они всегда приводили к одной и

⁴ Приказ № 25 МВД был принят 19 января 2010 года в рамках начавшейся в декабре 2009 года реформы МВД. Старт реформе официально дал президент Медведев, подписав 24 декабря 2009 года Указ N 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел РФ». До приказа № 25 действовал приказ № 650. В течение реформы был разработан и принят приказ № 735, он должен был вступить в силу 1 января 2012 года, но не успел, т. к. 26 декабря 2011 года был принят приказ № 1310, который отменил все предыдущие, в том числе и новый приказ № 735.

⁵ Об идеологии российской полиции подробнее см.: Асмик Новикова. Идеология полиции и ее практические следствия.

той же ситуации — манипуляции показателями с целью избежать неудовлетворительной оценки. Такое развитие событий заложено в самой системе оценки, построенной на отчетных показателях, и потому неизбежно.

Совмещение системы оценки и отчетности полиции

Отчетность органов внутренних дел создается на базе ведомственной статистики. Показатели рассчитываются на основе данных периодической отчетности. Иначе говоря, отчетность — это ведомственная статистика, в которой фиксируются количественные результаты работы по выделенным показателям. Например, число выявленных преступлений наркотической направленности, число раскрытых тяжких преступлений и т. д. Таким образом,

отчетность, которая лежит в основе расчета показателей, формируется самими правоохранительными органами.

Отчетность по выделенным показателям превращается в систему оценки очень простым способом — предписывается, как оценивать изменения в статистических данных. Например, было 100 преступлений, в следующем периоде зафиксировали в отчетности 101 преступление. В соответствии с тем, как предписывается оценивать изменение этого показателя, фиксируется оценка. В приказе № 1310 выделен показатель — число преступлений на бытовой почве. Если их становится меньше, то это оценивается положительно. А если полиция будет расследовать и передавать в суд много тяжких преступлений (скажем, совершенных ОПГ), то отдел получит положительную оценку, но при этом, если таких преступлений в общем числе преступности будет становиться больше, то это будет расценено как отрицательный результат. Отметим здесь, что конфигурация этого показателя как раз иллюстрирует идею о том, что рост или уменьшение количества тяжких преступлений зависит исключительно от усилий правоохранительных органов.

Помимо периодической отчетности, которую представляют органы внутренних дел, используется механизм инспекций и проверок, которые планируются с определенной периодичностью или назначаются в связи с событиями, по оценке руководства МВД, экстраординарными⁶. Инспекции и проверки работают примерно в той же системе оценок, которая оформляет самостоятельную отчетность полиции. В основе также лежат показатели, их значительно больше, и работа оценивается по изменению показателей в сравнении с предыдущим отчетным периодом.

⁶ О механизмах проверки и инспекций подробнее см.: Ксения Браиловская. Техники управления в полиции: почему новая организация не избавилась от старых проблем.

Предписывая, как оценивать изменение показателей, такая система оценки, включая инспекции и проверки, отчетливо создает модель «идеальной» работы. Ориентируясь на будущую оценку своей деятельности, заложенную в сконструированных показателях, правохранителям остается только отчитаться нужным образом.

Такой подход к оценке требует минимум усилий со стороны «оценщиков» — достаточно сравнить две цифры в каждой строке. Эта система удобна не только для того, чтобы оценивать работу полиции, но и для манипуляций. Совершенно ясно, что нужно делать: либо выходить на нужный количественный результат, либо манипулировать данными статистики.

Проблема воспроизводства фальсификаций кроется в том, что сама информация — отчетность как основа для оценки и будущий результат оценки (предписания, как оценивать изменение показателей) — находится в «зоне управления» полицейским подразделением. Управленцы на местах могут влиять и на статистику, и на то, как ее трансформировать, чтобы получить удовлетворительную оценку.

Очевидно, что первый шаг, который необходимо сделать, — снизить возможности полиции влиять на будущую оценку своей работы. Этого можно добиться, например, если вывести из-под контроля полиции «ориентир», который сейчас правохранители, по сути, сами прогнозируют в начале отчетного периода. Это было сделано. В новом приказе — № 1310 — оценка работы полиции строится на сравнении показателей со средним значением в группе регионов. Величины, на которую нужно ориентироваться, больше не существует, она не задана.

Сейчас «идеальный результат» работы не может быть с точностью предугадан полицией. Можно сказать, что полиция дезориентирована, т. к. она не может отталкиваться от достигнутого результата в предыдущий отчетный период этим же отделом полиции.

Тем временем проблема совмещения системы оценки и отчетности остается нерешенной, как и проблема независимости оценки. Ведь и по новому приказу итоговую оценку работе полиции выносит МВД. Основная часть оценки работы полиции по-прежнему строится на ведомственной статистике. Кроме того, новая база для сравнения достигнутых результатов изменилась только отчасти. Инспекции и проверки — один из инструментов управления и оценки работы полиции — по-прежнему оценивают работу правохранителей, сравнивая текущие результаты с теми, которые были достигнуты в предыдущий отчетный период. Новшества очень тяжело даются МВД — вводя новые принципы, ведомство не может отказаться от старых подходов.

Система оценки после последней реформаторской интервенции

Новый приказ, принятый в конце 2011 года, вводит несколько принципиальных изменений. Во-первых, он предполагает создание в каждом регионе собственных систем оценки деятельности органов внутренних дел. Похожий элемент децентрализации присутствовал и в предыдущих приказах, но он предлагался в качестве дополнительного и существовал одновременно с обязательствами отчитываться по единообразной системе показателей с самого нижнего уровня. Теперь основной приказ, который организует систему оценки, не охватывает низовые подразделения органов внутренних дел, и то, каким образом будет организована система оценки, региональные министерства должны будут решать самостоятельно.

Кроме того, изменилась организация полицейского управления в регионах — теперь в каждом региональном министерстве, например, ГУВД Красноярского края или МВД Республики Коми, создана новая должность — начальника полиции, который является заместителем руководителя регионального МВД. Видимо, именно этот начальник полиции должен наладить систему управления и оценки полиции в регионе. Для централизованной системы, каковой является МВД, это серьезный шаг в сторону децентрализации управления полицией на местах.

Новый приказ требует, чтобы система оценки базировалась на трех автономных блоках информации — ведомственной оценке, оценке по результатам инспекций и проверок и оценке с помощью изучения общественного мнения и оценок граждан. Каждая из этих трех частей предполагает соответствующий способ сбора информации и ее анализа.

Самостоятельно, автономно от отчетности органов внутренних дел, собираются и анализируются данные, полученные во время инспекций и проверок, проводимых вышестоящими правоохранительными органами. Как и в случае оценки на основе ведомственной статистики, инспекции и проверки опираются на показатели криминальной статистики. В ведомственной части системы оценки создана, как уже было указано, новая база для оценки динамики отчетных показателей. Раньше изменение показателя оценивалось только в сравнении результатами за предыдущий период отчетности, теперь сравнение производится на базе среднего значения по группе регионов. Для этого приказ № 1310 объединил регионы России в пять групп, внутри которых будет рассчитываться среднее значение показателей.

Если разница между инспекционными проверками и ведомственной отчетностью незначительна и касается, в основном, того, кто «производит» эту информацию (полиция в случае ведомственной отчетности и вышестоящие инспекции в случае проверок), то оценки общественного мнения и граждан имеют совершенно иную природу.

Министерством декларируется, а в законе «О полиции» прямо прописано, что общественное мнение является основным критерием оценки работы полиции. Если раньше оценки общественного мнения переводились в разряд ведомственных показателей, превращаясь, по сути, в дополнительный количественный критерий, то сейчас эти данные собираются и анализируются независимо от ведомственных показателей. Безусловно, это существенное нововведение.

Разработчики новой системы оценки создали структуру, которая должна анализировать и обобщать всю полученную информацию и уже на этой основе выносить оценку работы органов внутренних дел каждого региона. Для этого предусмотрен Экспертный совет. Но оценка Экспертного совета имеет рекомендательный характер, окончательная оценка выносится все-таки руководством МВД. В составе совета работают высшие должностные лица МВД, а также представители научных кругов МВД и независимые эксперты.

Все реформаторские новшества формируют новые, нетрадиционные подходы к организации системы оценки и управления. Но при этом существует большой риск, что эти реформы не преодолееют давно и крепко сложившиеся практики управления и оценки.

В первую очередь опасения связаны с тем, что сохранился принцип оценки в сравнении с достигнутым в предыдущий отчетный период — пресловутая проблема «палочной системы», когда полиция вынуждена набирать нужное количество «палок», задаваемое предшествующими показателями. Этот принцип исключен из ведомственной части оценки, но сохранился как общая рамка работы инспекций и проверок. Очевидно, что этот принцип будет доминировать, так как проверки происходят часто, и нередко внезапно.

Новшество системы, связанное с тем, что все регионы объединены в несколько групп, внутри которых они будут сравниваться, содержит риски потенциальных фальсификаций. По идее, этот новый подход вводит региональное разнообразие в оценку успехов и провалов полиции. На самом деле кластеры, которые утверждены приказом, объединяют в одну группу очень разные регионы. Например, получается, что Республика Адыгея должна будет сравнивать свои результаты работы полиции с Мурманской областью. Может получиться так, что полиция каждого региона будет стремиться выйти на результаты «с запасом», провоцируя или фальсифицируя преступления.

Несмотря на то что общественному мнению и оценкам граждан придан самостоятельный статус в системе оценки работы органов внутренних дел, этот блок системы маргинален по сравнению с весом ведомственной отчетности и результатов инспекций. Оценка, построенная на статистике, будет продолжать доминировать.

Эти опасения кажутся вполне обоснованными, если посмотреть на статус и полномочия Экспертного совета, который должен сводить всю информацию и выносить оценку работы полиции. Конфигурация совета такова, что оценку будут выносить в том числе и высшие управленцы МВД. Иначе говоря,

серьезно нарушен принцип независимости оценки, так как должностные лица МВД должны будут оценивать результат своих же управленческих действий.

Кроме того, как было сказано выше, сама оценка совета не является официальной, она всего лишь рекомендательная, а окончательное решение принимает МВД.

И здесь победили традиции — МВД пока еще не готово отдать оценку внешним структурам. Хотя это, по меньшей мере, нелогично — зачем собирать независимые оценки, в частности, проводить опросы общественного мнения силами привлеченных социологических центров, если потом, по сути, превращать эту информацию в закрытую и оперируемую исключительно МВД?

Отношение к опросам остается настороженным, а полицейские, работающие «на земле», не готовы относиться к ним с должной степенью серьезности⁷. Слишком много времени и усилий отнимает текущая работа и необходимость отчитываться перед инспекциями и проверками, выходить на нужные показатели. В таком контексте всерьез заниматься организацией замеров и других исследований становится нерациональным и грозит сорвать все предписанные планы работы по противодействию преступности⁸.

Но даже если сложится практика проведения периодических замеров общественного мнения, остается неясным, каким образом эти оценки будут включены в общую рамку управления полицией.

Современные способы оценки в старых практиках управления

Вначале нужно сделать несколько важных уточнений по поводу системы оценки. Хотя частично об этом уже написано выше, важно обозначить основные этапы любой системы оценки, создаваемой той или иной службой. Это

- сбор или производство информации
- анализ информации

⁷ Об отношении к опросам общественного мнения подробнее см.: Алексей Титков. Общественное мнение как способ оценки работы полиции: ожидания и проблемы; Ольга Шепелева. Возможные направления для изменения системы оценки с точки зрения представителей государственных служб.

⁸ Об отношении к опросам общественного мнения подробнее см.: Ольга Шепелева. Возможные направления для изменения системы оценки с точки зрения представителей государственных служб; Алексей Титков. Общественное мнение как способ оценки работы полиции: ожидания и проблемы. О практике планирования см.: Ксения Браиловская. Техники управления в полиции: почему новая организация не избавилась от старых проблем.

- построение выводов, оценок и управленческих решений
- реализация решений и контроль (оценка) исполнения.

Как уже было показано выше, традиция оценки и контроля в российских органах внутренних дел совместила эти основные этапы в один — за счет управления деятельностью полиции с помощью системы выверенных показателей, фиксирующих результаты работы милиции (полиции). Такая рационализация, конечно, экономит усилия. Но, кроме того, она естественна и, более того, единственно возможна в ситуации централизованной системы, которой является МВД.

Федеральная структура, которая пытается контролировать и управлять деятельностью в 83-х регионах, в конечном итоге порождает практику фиксации единообразных показателей, которую она способна «переварить». Какие-либо качественные показатели, опирающиеся на контексты работы полиции на локальном уровне, просто не могут быть учтены при централизованной системе управления в федеральном центре. Для этого потребовался бы огромный бюрократический аппарат, существование которого опровергало бы все представления об эффективном менеджменте.

Сейчас определенные новшества появились на этапе сбора информации и на этапе анализа этой информации. В обязательном порядке предписывается проводить опросы общественного мнения, а также анализировать информацию во всей ее совокупности — как ведомственную, так и внешнюю, полученную с участием независимых социологических центров.

На этом преодоление традиции закончилось. Совершенно неясны и, скорее всего, не проработаны вопросы, каким образом результаты изучения общественного мнения учитываются в управленческой деятельности, как новая система оценки в целом интегрирована в управление. Раньше это было не нужно, все происходило автоматически. Теперь же такая необходимость возникла, но новых приемов, как представляется, пока не возникло. Достаточно посмотреть, как нормативно регулируется процесс изучения общественного мнения. Причем возможности анализировать соответствующие нормативные акты у нас серьезно ограничены, т. к. соответствующий приказ МВД имеет гриф «для служебного пользования» и нам недоступен.

Опросы проводят независимые социологические центры. Для этого открывается тендер, какая-то компания его выигрывает. Далее эта компания выполняет, по большому счету, только полевые работы — опрашивает население. Влияние внешних социологов на конфигурацию анкеты — основного инструмента опроса — минимально. Анкета разрабатывается экспертами из системы МВД. После того как опрос проведен, анализом и оценкой полученной инфор-

мации занимаются в МВД, при этом участие независимых социологов сведено к минимуму. Этот алгоритм хорошо иллюстрирует тот факт, что понимание специфики работы социологических служб, значения и потенциала социологических опросов МВД пока не свойственно.

МВД использует опросы как способ сбора информации, альтернативной ведомственной. А саму информацию — для своих внутренних целей.

Хотя идея опросов заключается не в том, чтобы с их помощью контролировать подчиненные подразделения, а в том, чтобы приближать работу полиции к потребностям людей, ориентировать полицию на выполнение задач, реально значимых для конкретных территорий.

Но если опросы будут использованы в соответствии со своим предназначением — играть роль обратной связи между полицией и гражданами, то это в корне изменит и систему управления, и систему оценки. Ведь тогда показатели будут вырастать не из ведомственной статистики, а из «поля», из той территории, которую обслуживает конкретный отдел полиции. А полиция будет вынуждена разрабатывать новые управленческие практики, чтобы решать задачи местных сообществ, а не те, что поставлены федеральным центром. По всей видимости, в МВД это понимают и пытаются найти какой-то баланс между стремлением ввести новые алгоритмы работы и при этом сохранить централизованный характер управления.

Пока таким «сбалансированным» решением является введение должности начальника полиции в структуре регионального управления. Это позволяет думать, что таким образом власти пытаются создать самостоятельную полицейскую службу для каждого региона. Учитывая, что действующий приказ МВД предписывает в каждом регионе создать свою систему оценки для полицейских подразделений на местах, можно сделать вывод, что в перспективе мы можем получить региональные полиции со своими системами управления и оценки.

Это действительно стало бы реальностью, если бы начальник полиции появился и в федеральном центре. Тогда бы мы получили новую линейку управления. Но этого не произошло — МВД делает шаг вперед и два шага назад: создавая должность начальника полиции в регионе, МВД подчиняет его руководителю органа внутренних дел в том же регионе, который в свою очередь подчиняется федеральному министру. Шанс выделить в системе органов внутренних дел самостоятельную полицейскую службу на этом этапе реформы упущен.

Полиция встроена в систему органов внутренних дел, иначе говоря, полиция в каждом регионе — это подчиненное федеральному МВД подразделение, которое будет выполнять задачи вышестоящего руководства.

Поэтому и система оценки — это не способ наладить связь полиции с территорией, которую она обслуживает, и не способ модернизировать управление так, чтобы работать в интересах местных сообществ⁹, а инструмент контроля огромного министерства, решающий его задачи.

Приказ, который ввел вышеуказанные новшества в систему оценки, касается органов внутренних дел, а не полиции. Это прямо следует из его названия. Иначе говоря, системы оценки полиции просто не существует.

МВД, реформируя полицию, по большому счету, укрепляет практики оценки и управления своих подчиненных подразделений — органов внутренних дел, а не профессиональную полицейскую службу.

И исходя из этой логики — логики централизованной структуры — система оценки эффективна; она проста и фокусирует работу службы на ключевых показателях борьбы с преступностью, на деятельности, которая считается приоритетной для профильного федерального ведомства.

⁹ О попытках наладить совместные формы работы полиции и местной власти подробнее см.: Алексей Титков. Милиция (полиция), общественность и местные власти.

Влияние ведомственной оценки органов внутренних дел на политику в сфере поддержания общественной безопасности и защиты от преступлений

Ольга Шепелева, Институт «Право общественных интересов» (PILnet)

Поддержание общественной безопасности и защита от преступлений в России объявлены одной из приоритетных государственных задач. Формирование политики в этой сфере ведется на разных уровнях управления, включая муниципальное. Должностные лица и политики, участвующие в этом процессе, неизбежно вынуждены обращаться к информации о состоянии общественной безопасности. На основе этой информации определяются существующие угрозы безопасности, разрабатываются способы предотвратить или смягчить их, а также оценивается эффективность принятых мер.

На настоящий момент основным источником информации о состоянии общественной безопасности является статистика зарегистрированных преступлений и правонарушений. Именно к ней чаще всего отсылают тексты соответствующих государственных программ и озвучиваемые должностными лицами предложения по изменению уголовного закона, переориентации работы правоохранительных структур, профилактике правонарушений и пр.

Например, государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»¹⁰ определяет в качестве наиболее значимых угроз в области общественной безопасности экстремизм и насильственные преступления, совершаемые в общественных местах. Необходимость выделить дополнительные средства и принять дополнительные меры по борьбе именно с этими преступлениями обосновывается тем, что в течение последнего года, согласно статистике, их число возросло. Президент страны также поставил задачу усилить профилактику преступности несовершеннолетних, ссылаясь на рост числа зарегистрированных рецидивов в этой группе¹¹.

Проведенное нам исследование показало, что аналогичным образом действуют и региональные власти, планируя собственные программы профилактики преступности и повышения уровня общественной безопасности. Например, в Пермском крае:

¹⁰ Принята Министерством внутренних дел Российской Федерации 2 декабря 2011 г.

¹¹ См. стенограмму координационного совещания руководителей правоохранительных органов 21 февраля 2011 г. на официальном сайте президента РФ <http://xn--d1abbgfaii.xn--p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/10397>

«Достаточно много разного рода поддерживающих [общественную безопасность — О.Ш.] мероприятий [разрабатывается и проводится на территории края — О.Ш.]. Приоритеты утверждались на совете глав муниципальных образований. И они <...> своими показателями берут сугубо, полностью, милицейские показатели»¹².

Тот же подход применяется муниципалитетами при разработке мер безопасности на локальном уровне:

«Есть еще программа муниципальная “Безопасный город”. Она связана с установлением видеокамер, с еще некоторыми техническими решениями, которые помогают контролировать общественную безопасность... Как бы системную оценку [ситуации в городе — О.Ш.] дают они [органы внутренних дел — О.Ш.] сами, исходя из тех контрольных показателей, которые у них там есть: уровень регистрации... Это формат, в котором могут быть определены проблемные точки»¹³.

Статистика зарегистрированных преступлений и правонарушений используется не только для формирования политики в сфере охраны общественной безопасности. Изменение статистических данных в ту или иную сторону рассматривается как критерий оценки результативности принятых мер по укреплению безопасности и эффективности бюджетных затрат. Так, программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» указывает: «Показатель «число тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных на улицах, площадях, в парках, скверах, по отношению к 2010 году» характеризует эффективность работы органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Снижение индикатора свидетельствует о положительной динамике деятельности по данному направлению»¹⁴. А среди индикаторов успешности пермской краевой программы поддержания общественной безопасности есть снижение числа регистрируемых преступлений¹⁵.

Использование статистических данных о совершаемых преступлениях и правонарушениях кажется логичным и оправданным, если не учитывать, как формируется эта статистика. В настоящее время функция регистрации лежит на правоохранительных органах, в том числе на полиции (а в прошлом —

¹² Из интервью с региональным уполномоченным по правам человека. Пермский край, июнь 2010 года.

¹³ Из интервью с представителем муниципальной власти. Красноярский край, июнь 2010 года.

¹⁴ Информацию о программе см. выше.

¹⁵ Из интервью с участковым №2. Пермский край, июнь 2010 года.

милиции)¹⁶. Статистика, собираемая органами внутренних дел, использовалась и используется для оценки их работы.

Приказы МВД № 650 от 5 августа 2005 года¹⁷ и № 25 от 19 января 2010 года¹⁸ включали в перечень критериев оценки работы милиции собственно число зарегистрированных органами милиции преступлений, а также их характеристики: число преступлений, совершенных в состоянии опьянения, число преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, количество преступлений, совершенных ранее судимыми лицами, и пр.

В процессе реформирования МВД полицейские подразделения перестали оцениваться по такому параметру как общее число зарегистрированных преступлений¹⁹. Однако территориальные подразделения полиции по-прежнему обязаны фиксировать и предоставлять информацию о числе зарегистрированных преступлений разных типов²⁰, а некоторые критерии оценки их работы основаны на данных о характеристиках этих преступлений. Например, критерием оценки эффективности профилактической работы полиции являются число тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных на бытовой почве, и число преступлений, совершенных в общественных местах. Причем для получения положительной оценки полицейское подразделение должно в каждый отчетный период продемонстрировать, что зарегистрированных преступлений этих двух типов становится меньше²¹.

Из-за того что органы внутренних дел сами отвечают за получение и фиксацию данных, которые потом становятся основания-

¹⁶ Ч. 1 п. 1) ст. 12 Закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», п. 3) ст. 10 Закона от 18 апреля 1991 № 1026-1 «О милиции», а также Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 г. «О едином учете преступлений».

¹⁷ Приказ МВД от 5 августа 2005 г. № 650 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте».

¹⁸ Приказ МВД России от 19 января 2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования».

¹⁹ Приказ МВД России от 26 декабря 2011 г. № 1310 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

²⁰ См. Приложение № 5 к Приказу МВД России от 26 декабря 2011 г. № 1310.

²¹ См. Приложения № 2 и № 3 к Приказу МВД России от 26 декабря 2011 г. № 1310.

ми для их оценки, информация о совершенных преступлениях становится предметом подтасовок, направленных на то, чтобы получить хорошие показатели.

Как отметил один из представителей правоохранительных структур, опрошенный в ходе исследования:

«Раньше статистика [зарегистрированных преступлений — О.Ш.] была именно статистикой, то есть показывались те цифры, которые есть. А когда ее ввели в критерии оценки, тогда она перестала быть статистикой, и она уже перестала отражать те данные, которые есть на самом деле. То есть люди, все мы это понимаем, каждый стремится там в чем-то показать себя лучше»²².

Действующие и бывшие сотрудники правоохранительных органов, принявшие участие в исследовании, говорили о том, что на практике существуют разные виды манипуляций с данными о преступлениях. Один из распространенных видов подтасовки — отказ от регистрации преступлений и последующей работы по их расследованию. По словам опрошенных, он был весьма распространен до начала кампании по борьбе с укрытием преступлений от регистрации:

«Вот что касается регистрации преступлений, как было до этого: просто не принимали заявления, пока вот не пошла вот эта вот волна, да вот совместные приказы, проверки и так далее...»²³.

Впрочем, несмотря на проверки и наказания, случаи отказа от регистрации преступлений по-прежнему встречаются:

«Мы как бы до сих пор еще не навели порядка в учете регистрации преступлений, чем грешат работники милиции»²⁴.

Актуальность этой проблемы подтверждается и последними сообщениями органов прокуратуры разных регионов страны²⁵.

²² Из интервью с прокурором. Алтайский край, май 2010 года.

²³ Из интервью с прокурором. Алтайский край, май 2010 года.

²⁴ Там же.

²⁵ На официальном сайте Генеральной прокуратуры была размещена серия сообщений о выявлении преступлений, укрытых полицией от регистрации и учета. См., например, сообщение о ситуации в республике Марий-Эл <http://procrf.ru/news/17620-prokuratura-vuyuyavila-49-prestupleniy.html>. Аналогичные сообщения поступили от органов прокуратуры Башкортостана, Татарстана, Карелии, Калуги.

Помимо укрытия «ненужных» преступлений существует и противоположная проблема — когда сами сотрудники правоохранительных органов инициируют преступления требуемых категорий:

«Мы становимся заложниками, мы заинтересованы в совершении преступлений. Хотя не обязательно одних и тех же... Вот, к примеру, кто-то там подбрасывает патроны, за хранение патронов привлекают. Такие преступления легко расследовать. Кто-то там наркотики подбрасывает. Гаишники тоже там что-то делают незаконное. На каждом таком моменте начинают злоупотреблять... Вот, например, нет у нас в практике преступления за оскорбления милиционера. Мы договариваемся с милиционерами — “Вас что? Не матерят? Матерят”. Вот и начинаем писать рапорта и заявления — прошу привлечь такого-то. Но ведь это же неправильно. Вот оно идет, мягко говоря, злоупотребление, граничащее с фальсификацией»²⁶.

Еще один распространенный вариант манипуляции с данными — произвольное помещение регистрируемого преступления в ту или иную категорию. Как отметил один из респондентов,

«одно и то же преступление можно учитывать по-разному»²⁷.

С этой целью сотрудники правоохранительных органов могут широко трактовать закон и обстоятельства регистрируемых преступлений:

«Этот план есть, вы его должны выполнять, как на заводе. Сколько вы должны сдать дел определенной категории. Например, как навешивают людям квалифицирующие признаки ОПГ [совершения преступления организованной преступной группой — О.Ш.]...»²⁸.

А в некоторых случаях дело может дойти до подтасовки информации о совершенном преступлении, например, о размере материального вреда, причиненного жертве:

«Разговор между потерпевшим и милиционером: ... скажи вот, что этот диктофончик не стоит столько. И все. И пару часов вы здесь посидите, особенно когда вам ехать надо, и вы ведь не толь-

²⁶ Из интервью с прокурором. Красноярский край, июнь 2010 года.

²⁷ Из интервью с прокурором. Алтайский край, май 2010 года.

²⁸ Из интервью с бывшим следователем милиции. Алтайский край, май 2010 года.

ко это напишете, лишь бы только отвязаться. На самом деле это не будет соответствовать действительности»²⁹.

Из-за подобных манипуляций статистика регистрируемых преступлений и правонарушений слабо отражает реальность. Регистрируемые таким образом данные не позволяют оценить текущее состояние преступности и уровень правонарушений. Кроме того, изменение критериев оценки работы правоохранителей направляет деятельность сотрудников в ту или иную сторону:

«Ну вот, сейчас модно, мода пошла, что протоколы, допустим, по малолеткам. Кто-то дал указания — он [сотрудник милиции — О.Ш.] выискивает, че, на малолеток»³⁰.

А это, в свою очередь, влияет на динамику статистических показателей преступности и правонарушений:

«Эта тема муссируется то в одну, то в другую сторону. То мало ставится на учет преступлений, то много... Зависит от того, как эту цифру истрактуют вышестоящие инстанции. И в каком направлении обяжут работать дальше»³¹.

На движение статистических данных влияют и изменения в классификации преступлений и нарушений:

«У нас же еще преступления считаются общественными, из них на улицах сколько совершено. Вот они [руководство МВД — О.Ш.] более растянули понятия вот эти. Отнесли вот к общественным местам [места совершения преступлений — О.Ш.], которых в шестьсот пятидесятом [приказе об оценке органов внутренних дел — О.Ш.] не было. Они [некоторые виды преступлений — О.Ш.] туда [в категорию совершенных в общественном месте — О.Ш.] не подходили, а сейчас в двадцать пятом [приказе об оценке органов внутренних дел — О.Ш.] подходят. И у нас автоматом рост пошел преступлений, совершенных на улице. В прошлом году не считалось, допустим, “на улице”, что в киоск он залез. А сейчас оно входит»³².

²⁹ Из интервью с прокурором. Алтайский край, май 2010 года.

³⁰ Из интервью с бывшим начальником районного отдела милиции. Алтайский край, май 2010 года.

³¹ Из интервью с прокурором. Пермский край, июнь 2010 года.

³² Из интервью с сотрудником милиции общественной безопасности. Пермский край, июнь 2010 года.

Недостоверность данных о регистрируемой преступности и правонарушениях признается не только сотрудниками правоохранительных структур и учеными-криминологами. По мнению респондентов, принявших участие в нашем исследовании, региональные и муниципальные власти, да и общество в целом, «уверены в предвзятости собственно ведомственных отчетов»³³.

О том, что «действующая система отчетности не отражает реальную картину состояния преступности», высказался даже президент страны³⁴.

Тем не менее, несмотря на существующее недоверие, власти по-прежнему опираются на статистику регистрируемых преступлений и правонарушений при определении политики в сфере поддержания общественной безопасности и защиты от преступности.

Причем сомнения в достоверности информации, на основе которой принимаются решения, не порождают у представителей властных структур сомнений в адекватности проводимой политики.

Эта парадоксальная ситуация во многом обусловлена отсутствием каких-либо иных данных о состоянии преступности и общественной безопасности, кроме ведомственной статистики. В России в отличие от других стран, например, США, не развита практика проведения исследований виктимизации населения. Такие исследования, проводимые университетами и социологическими центрами, позволяют дать независимую оценку числу и типам преступных посягательств, с которыми сталкивается население. При отсутствии другой информации органы власти вынуждены вновь и вновь прибегать к данным о преступности и правонарушениях, зарегистрированным самими правоохранителями:

«Оцениваем тот отчет, который подготовлен ими самими [органами внутренних дел — О.Ш.]. У нас [муниципальных структур — О.Ш.] нет возможности, допустим, какой-то независимой экспертизы, ну, такой комплексной. Мы можем только на уровне каких-то случаев, эпизодов, попавших в сферу нашего внимания»³⁵.

³³ Из интервью с представителем органов местного самоуправления. Красноярский край, июнь 2010 года.

³⁴ См. стенограмму выступления Д.А. Медведева на координационном совещании руководителей правоохранительных органов 21 февраля 2011 года <http://xn--d1abbgfbaaiy.xn--p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/10397>

³⁵ Из интервью с представителем органов местного самоуправления, Красноярский край, июнь 2010 года.

В последние годы МВД предпринимало попытки наладить сбор более достоверной информации о состоянии преступности. В частности, министерство стало регулярно проводить социологические исследования. Но пока эту информацию сложно использовать в целях формирования более эффективной политики в сфере поддержания общественной безопасности и защиты от преступности.

В отличие от статистических данных о зарегистрированных преступлениях результаты проводимых по инициативе МВД исследований публикуются не полностью, выборочно. Отсутствие полной информации о результатах исследования виктимизации населения делает невозможным их публичное обсуждение, в том числе на региональном и муниципальном уровнях, где на настоящий момент разрабатывается значительная часть мер по повышению уровня общественной безопасности и защиты граждан от преступных посягательств. А отсутствие такого обсуждения не может не сказываться на взвешенности и адекватности предлагаемых мер.

Само МВД в определении приоритетных направлений работы полиции тоже в большей степени ориентируется на статистику зарегистрированных преступлений, а не на данные социологических исследований. Во всяком случае, выступления представителей МВД и документы, в которых формулируются приоритетные направления работы ведомства, гораздо чаще содержат ссылки на статистику зарегистрированных преступлений, чем на данные опросов населения.

Иными словами, последние инициативы МВД по изучению преступности не привели к существенным изменениям в подходе к формированию политики по поддержанию общественной безопасности и защиты от преступлений.

Информационной базой для принятия решений в этой сфере по-прежнему служит статистика, отражающая действительность только в той степени, в какой она не противоречит стремлению правоохранительных структур получить желаемую оценку своей деятельности.

А это означает, что и проводимая политика по поддержанию общественной безопасности соответствует создаваемой правоохранителями картине, а не действительным угрозам безопасности и потребностям граждан в защите от преступлений.

Идеология полиции и ее практические следствия

Асмик Новикова, Фонд «Общественный вердикт»

Современная полиция унаследовала от советского времени системы управления, построенные по простому линейному принципу: вышестоящее руководство — руководство среднего уровня — исполнители. По большому счету, это армейская структура, для которой важно, чтобы было минимальное число принимающих решения, а больше ответственных исполнителей.

Не менее убедительна и официальная риторика МВД, в которой милитаристский стиль давно стал обыденным языком. Термин, оформленный в виде основной функции, — «борьба с преступностью». Преступники — это безусловное зло, враги, с которыми ведется война, и, как в любой войне, целью должна быть победа. «Полиция стоит на страже благополучия наших граждан, готовая прийти на помощь» — это тоже одна из характерных и распространенных речевых формул, репрезентирующих устремления и идейные основы деятельности МВД. Устарелый речевой ряд — «борьба, страж порядка, передовая борьбы с преступностью», — никак не претерпевает изменений, не переходит на современный язык, принятый в профессиональной полицейской службе.

Кратко, современная полиция — это гражданская структура, работающая для создания безопасной и комфортной среды. Такое общее определение можно вывести из документов международных организаций³⁶, в которых состоит и наша страна. Идеология работы полиции включает в себя понимание преступности как типа социального поведения, который возникает при наличии тех или иных условий. То есть современные подходы к оценке преступности предполагают, что

преступность — это не безусловное зло, а социальное явление, возникающее и развивающееся в контексте конкретного сообщества людей. Факты преступности, а также ее рост и спад — сфера ответственности общества и власти, а не только полиции.

Задачей полиции является постоянная работа с сообществом, с властями, разными службами, для того чтобы управлять теми условиями, которые поро-

³⁶ Подробнее о международных стандартах полицейской службы см.: Мария Сучкова. Обзор международных документов о подходах к организации и работе современной полиции. http://www.publicverdict.org/topics/p_assessment/9746.html

дают преступность. Если преступление все же совершается, то полиция, конечно же, обязана пресечь его негативные последствия, задержать преступника, обеспечить безопасность потерпевших и проч.

В нормативных документах российских правоохранительных органов фигурирует не «сообщество людей», а подведомственная территория. В нашей стране, и в ходе реформы в том числе, у полиции другая роль — бороться с преступностью, выявляя, желательнее заблаговременно, все преступления и искореняя это явление. Намеренно доводя до предела эту логику, можно сказать, что преступность в идеологическом оформлении российской полиции —

это личное сознательное поведение человека, и, исключив этого человека (осудив за преступление), ты решаешь саму проблему преступности.

Работающие «на земле» сотрудники полиции, как правило, разделяют такую логику и идейную основу своей работы. Задача побороть преступность рассматривается как выполнимая. Роль полиции — найти и наказать всех преступников, выявить как можно больше преступлений, изолировать преступников от общества. Более того, представление о том, что преступность можно побороть, раскрыв все преступления и поймав всех преступников, существует не только на уровне идей и стремлений, а вполне операционально — оно используется в практике. Например, такие идеи трансформируются в задачи и цели работы.

«Если [случается. — Ред.] падение [преступности — Ред.], то надо тем более усиливать [работу. — Ред.], чтобы добиться абсолютно-го максимума.

А что является абсолютным максимумом?

Это полный правопорядок на закрепленной за мной территории, отсутствие преступлений и правонарушений»³⁷.

Обращают на себя внимание именно эти — превосходные, абсолютные — категории. Преступность требует усиления, постоянной борьбы. Преступность — это не объект управления усилиями разных участников — власти, общества, полиции, — а враг, которого нужно уничтожить. И главное, задача полностью побороть преступность признается разрешимой. Борьба с преступностью как легитимная цель, признаваемая таковой внутри самой полиции, имеет далеко идущие последствия.

Система управления и оценки работы полиции в России является логическим следствием идеологии борьбы с преступностью. Требуются выстроенная вертикаль принятия решения и исполнителей, централизованный,

³⁷ Из интервью с действующим сотрудником РОВД. Пермский край, 2010 года.

присущий мобилизационным периодам порядок принятия решений, минимум обсуждений при максимальной исполнительности, армейская дисциплина. Сотрудник должен быть физически и психологически подготовлен, должен уметь противостоять вооруженному преступнику, работать круглосуточно в режиме повышенной тревоги и проч. Система оценки должна фиксировать результат — показатели борьбы с преступностью. И чем выше эти показатели, тем, получается, лучше. Чем больше регистрируется сообщений о преступлениях, тем бдительнее полиция и тем меньше преступлений выпадает из ее поля зрения.

В результате районные отделы — основные «контактеры» с гражданами — в своей работе реализуют задачи, поставленные наверху (или спущенные сверху), а не задачи, вырастающие из потребностей территории, которую они обслуживают. И отчитываться им нужно перед теми, кто их оценивает — федеральными властями и вышестоящим руководством. Граждане, общество находятся в конце списка приоритетов.

На практике получается следующая управленческая схема. На федеральном уровне устанавливается приоритет, далее он раскладывается на серию задач, которые необходимо решить. Поставленные задачи в виде, обработанном для внутреннего пользования в МВД, спускаются в территориальные органы — региональные министерства внутренних дел. Затем эти задачи подвергаются еще одной обработке — назовем это операционализацией — и распределяются в виде оперативных задач для районных отделов полиции.

В региональных структурах МВД принимается во внимание тот факт, что задача поставлена в центре. Это создает необходимость ее беспрекословного выполнения.

«...система построена на подчинении, в принципе — безусловном подчинении. То есть там возможности для выбора нет»³⁸.

Система приоритетов, в соответствии с которой иерархизируются задачи полиции и которая построена по принципу инвариантной нисходящей лестницы, не учитывает потребностей и особенностей местных сообществ.

«Вы получили <...> данные [о состоянии оперативной обстановки, анализ криминогенных факторов, оценки общественного мнения. — Ред.], вам их проанализировали, вы видите, что проблема в том-то, в том-то и в том-то. Насколько вы можете свою работу реально изменить так, чтобы [выявленные. — Ред.] проблемы были решены?

Вот это вот затрудняюсь... Ну, это, конечно, сложно. Потому что... Если какой-то приказ спускается, например, о проведении какой-

³⁸ Из интервью со следователем РОВД. Алтайский край, 2010 года.

то операции, то мы, конечно, по нему только работаем. Центральная направленность идет»³⁹.

Многоступенчатость и безусловная требовательность исполнения — при неизменности самого приоритета — неизбежно приводят к упрощению поставленной задачи на каждом уровне системы управления. Это происходит потому, что смысл задачи адаптируют для каждого следующего уровня, начиная с территориальных и заканчивая низовыми подразделениями. С одной стороны, логично и разумно перевести на язык практики федеральный приоритет. С другой — упрощение может привести к ситуации, когда задача теряет смысл, понятный работающим «на земле» сотрудникам.

Обсуждение самой задачи, оценка ее актуальности для конкретной территории не предполагаются. Де-факто такая оценка, конечно, проводится, но, какими бы ни были ее результаты, задача должна быть выполнена. Это приводит к выхолащиванию смысла самой задачи.

«В свете последних дней с нас трясут в первую очередь раскрытие. <...> Закон никому не нужен, есть указ нашего генерала [руководителя регионального МВД. — Ред.]. Раскрытие — в первую очередь, хотя у нас [у службы участковых. — Ред.] по закону — профилактика»⁴⁰.

«Все равно надо требовать. Выявляют... правильно? То есть, бывает, одни скажут — у нас всех посадили, у нас нечего ловить, а другие скажут — у нас есть, но на фиг мы будем ловить, нам и так хорошо. В любом случае выявлять надо наркотические преступления... В первую очередь... Они же... Они же убивают и грабят квартиры. Ну, вот когда они ограбят, тогда и можно его ...

Так лучше его заранее предотвратить! Пускай он сядет за наркотики — сидит, может, подлечат, — чем он убьет кого-то и... еще хуже станет.

*То есть, наркоманы — это потенциальный источник угрозы? Конечно. Его лучше сразу убирать»*⁴¹.

Эти истории кажутся разными только на первый взгляд. Смеем предположить, что они являются иллюстрацией одной и той же проблемы — что происходит с федеральным приоритетом, когда он достигает уровня «земли». В данном случае приоритет — профилактика преступности. На практике он

³⁹ Из интервью с сотрудником РОВД. Пермский край, 2010 года.

⁴⁰ Из интервью с участковым уполномоченным. Пермский край, 2010 года.

⁴¹ Из интервью с дознавателем РОВД. Республика Коми, 2010 года.

трансформировался в задачу усиления борьбы с преступностью. Эту логику прямо проговаривают действующие сотрудники — если больше выявлять и раскрывать преступлений, то их в будущем меньше совершится. Если вовремя выявить и посадить наркомана, он не совершит кражи и разбоя. Если выявлять и раскрывать кражи, то воры в дальнейшем не украдут еще чего-нибудь.

Таким образом, федеральная задача по профилактике преступности решается за счет заблаговременного применения репрессий. Определенная логика в этом есть,

но только при условии, если считать, что изоляция преступников может решить саму проблему преступности, то есть полагать, что преступность — это сумма совершаемых преступлений, а не социальное явление, имеющее социальные причины.

Представляется, что в условиях работы современной полиции в России профилактика по-другому вряд ли возможна. Для того чтобы правоохранительная политика на местах управляла оптимальным уровнем преступности, необходима постоянная согласованная работа с местными властями, с жителями, с различными государственными службами и т. п. Но современной полиции сделать это на практике сложно — система управления и оценки ориентирует ее на федеральный уровень, ресурсов (как финансовых, так и временных) недостаточно для того, чтобы выстраивать партнерство с местными структурами⁴². Поэтому полиция проводит профилактику, используя те ресурсы, которые у нее есть, в тех границах, которые накладывает система управления, подчинения и оценки, и руководствуясь теми идеями, которые оформляют идеологию службы на практике.

⁴² О взаимоотношениях полиции, местной власти и граждан подробнее см.: Алексей Титков. Милиция (полиция), общественность и местные власти.

Техники управления в полиции: почему новая организация не избавилась от старых проблем

Ксения Браиловская

Система управления в российской полиции напрямую связана с принципами оценки работы полицейских. Эффективность их работы оценивается с помощью количественных показателей в таблицах ведомственной отчетности⁴³. Главный критерий для измерения эффективности — раскрываемость преступлений, он воспроизводится в каждом новом варианте приказа МВД, устанавливающим систему оценки. Управленческие решения во многом принимаются на основе значений показателей, иллюстрирующих работу по раскрытию преступлений.

Описывать управление и давать ему оценку можно по-разному. Например, можно рассматривать его с точки зрения эффективности применяемых методов управления для достижения какой-то цели. Или соизмерять задачи и имеющиеся возможности для их исполнения. Можно описать процесс работы, давая оценку управленческим решениям. Разные подходы зависят от задач описания.

После более чем двух лет реформы МВД как эксперты, так и сами полицейские говорят о том, что старые проблемы милиции, которые были поводом для реформы, не исчезли. Важно понять, есть ли внутренние причины, которые их воспроизводят.

Одна из выделяемых причин — это «палочная система», получившая свое название благодаря показателям раскрываемости преступлений. Это одновременно и система оценки работы, и основной инструмент управления, созданный в милиции и перешедший в полицию. Как система оценки влияет на работу полиции с людьми? Как организуется работа отдельного полицейского, какие цели перед ним ставятся и как они достигаются? Как на работу полицейских влияет критерий раскрываемости? Отвечая на эти вопросы, можно оценить конечный результат системы управления и понять, какой смысл вкладывается в работу полицейских.

⁴³ В самом конце 2011 года МВД приняло новый приказ об оценке работы (Приказ № 1310 от 26 декабря 2011 г. МВД России). Теперь официально в оценке работы участвуют не только ведомственные структуры и специалисты. Но основные инструменты оценки — количественные показатели, среди которых наибольший вес имеют показатели раскрываемости.

Техники управления

Любая большая организация существует благодаря формальным и неформальным предписаниям, которые упорядочивают работу ее сотрудников. Эти предписания проявляются в очень разных практиках: устных или письменных указаниях, периодическом заполнении отчетных документов, совещаниях и пр. Разные практики могут работать на выполнение управленческой задачи, важной для организации. Техники управления — это способы постановки задачи и создания условий для их исполнения. Они не просто побуждают человека совершить те или иные действия, а ориентируют на результаты работы.

Управленческие решения организации свидетельствуют о целях, которые ставятся перед каждым отдельным сотрудником, — целях не «теоретических», а актуальных для повседневной работы. Далее проблемы полиции будут описаны как последствия организации работы по достижению этих целей.

В первую очередь важны проблемы полицейских подразделений, которые непосредственно соприкасаются в своей работе с людьми. Поэтому подробно будут описаны только техники управления на уровне условного отдела полиции.

Материалы, на основе которых написан текст, — это интервью с сотрудниками МВД, проведенные во время реформы МВД и милиции, а также нормативные документы, регулирующие работу ведомства. Они позволяют описать механизмы управления, стандартные для милиции, и оценить те события, которые происходили во время трансформации ее в полицию. А наблюдения за реформой и ее оценкой, прежде всего, сотрудниками полиции, позволяют судить о переменах в организации их работы. Можно с уверенностью сказать, что за время реформирования и превращения милиции в полицию система управления существенно не изменилась — как с точки зрения принципов, так и с точки зрения техник. Прогнозирование результата, планирование работы, оценка и контроль выполнения и коррекция отклонений — техники управления, которые использовались и используются для организации работы.

Инструментальное совмещение статистики, оценки и управления создало комплекс решений, которые поддерживают определенный стиль работы полицейских и обеспечивают заранее планируемый результат. Отчетность — своего рода универсальный инструмент измерения результативности.

Она — по одной и той же схеме с небольшими модификациями для отдельных служб — оценивает работу всех полицейских, работающих с людьми, или, если применять профессиональный жаргон, «на земле».

В работе полиции «на земле» есть одна особенность. Сотрудники отделов полиции должны, с одной стороны, ориентироваться на обстановку на их территории, с другой — подчиняться требованиям вышестоящих и контролирующих структур. Как это сказывается на их работе? Ответ на этот вопрос помогает частично описать проблемы полиции.

В управлении отделом полиции участвуют различные структуры, как на местном, так и на федеральном уровне, — это вышестоящие структуры внутри МВД, прокуратура, местная администрация, суд. На работу полиции они влияют в разной степени и различными способами.

Управление отделом полиции в системе МВД

Министерство внутренних дел определяет цели работы полицейских

Отделы полиции — это низовые структуры, которые подчиняются региональным управлениям Министерства внутренних дел. Министерство издает приказы, которые, в силу централизованного характера этого ведомства, организуют и регулируют работу отделов полиции.

Помимо нормотворчества МВД занимается непосредственно управлением. Сотрудники отделов полиции уверены, что министерство имеет возможность принимать решение относительно любого из них.

«Ну, с начальством, ну, в моем случае, все нормально. Ну, не знаю, как у других... Но они, если захотят, чтобы человек не работал, то и будет так. То есть все зависит от начальства — ну, не от нашего участкового, а от тех, кто выше. Вся эта варится каша в Министерстве внутренних дел, в самой вышке нашего подразделения всего, нашей структуры»⁴⁴.

Влияние министерства опирается на большой массив нормативных актов и инструктивных документов ведомства и на систему управления, которая регулирует работу полицейских подразделений на местах. МВД создает единые образные стандарты и правила организации и работы подразделений полиции на всей территории страны. Управлением на местах занимаются специальные структурные единицы — управления внутренних дел, которые отвечают за работу полиции на территории (например, город или административный округ) и подчинены региональным управлениям МВД.

⁴⁴ Из интервью с участковым уполномоченным. Республика Коми, июль 2010 года.

Существование такой вертикали управления не означает, что каждодневная работа полицейского полностью организуется вышестоящими структурами на федеральном уровне. Работа отдельного полицейского определяется его непосредственным руководством, но сам отдел полиции координируют, по большей части, управляющие структуры МВД и управления на определенных территориях (ГУВД, УВД). На сегодняшний день их основная функция состоит в том, чтобы быть посредником между федеральным МВД и теми подразделениями и отделами, которые работают «на земле»; приоритет в их работе — задачи федерального центра.

Территориальные органы управления контролируют и корректируют работу полиции

Их посредничество состоит преимущественно в том, чтобы приводить результаты работы низовых структур в соответствие с ожиданиями министерства. Это происходит с помощью отработанных техник: планирование работы, стимулирование выполнения, корректировка и контроль процесса, оценка результатов.

Управления различного уровня образуют иерархию, привязанную к административному делению, и возглавляют полицию на отдельных территориях. Сейчас это окружной, региональный, муниципальный или районный уровень. То есть между отделом полиции и высшей управляющей инстанцией — Министерством внутренних дел — существуют четыре ступени управления.

Наиболее приближены к отделам полиции муниципальные или районные управления. Они связывают отделы полиции с управлениями по региону. Система планирования, контроля и оценки результатов работы отделов полиции организует повседневную работу полицейских. Первый элемент этой системы — план по исполнению прогноза результатов работы.

Основной организационный принцип: прогнозирование и планирование работы

Управления совместно с отделами полиции разрабатывают прогноз результатов работы отделов. Некоторое время назад такой прогноз называли планом; с переменой названия суть этой техники управления не изменилась. Основное внимание в прогнозе уделяется раскрытию преступлений.

«Требуют ежемесячно, чтобы раскрывались преступления в компетенции дел дознания, чтобы дела передавались туда раскрытые и осуществлялось оперативное сопровождение, чтобы их в суд направить. Если ты этого не сделал, то ты уже работаешь плохо.

<...> Руководство требует, чтобы дела передавали, потому что «сверху» пришел план-прогноз. Вроде бы планирования нет, но теперь это называется прогнозированием. Чем отличается — никто не понимает»⁴⁵.

Спускаемое «сверху» прогнозирование, с одной стороны, основано на анализе статистики за прошлые отчетные периоды. Аналитическая работа ведется штабными структурами в главных управлениях и в значительной степени основывается на статистических данных из предыдущих отчетов по работе отделов и подразделений полиции.

«Если нет преступлений, я должен ходить и выявлять все равно. Вот, допустим, на [мое] подразделение надо выявить двадцать преступлений в месяц...

А кто этот прогноз-то делает?

Главное управление [по области — К.Б.].

А откуда они знают, что у вас в районе?

А они анализируют сложившуюся обстановку, с этих прошлых годов пошло-пошло это прогнозирование»⁴⁶.

В составлении прогноза участвуют и работающие «на земле» начальники служб из отделов полиции.

«Прогноз пишет начальник службы. Такой же пишет начальник отдела. <...> То есть все по этой вертикали, по всем службам. То есть начальник <...> уголовного розыска районного <...> отдела полиции, пишет прогноз, как его служба уголовного розыска исполнит приказ [приказ по оценке деятельности органов внутренних дел — Ред.] за первый квартал. Потом с этим прогнозом [исполнения приказа — Ред.] он едет в уголовный розыск города»⁴⁷.

Прогноз подразумевает планирование работы по исполнению приказа об оценке деятельности. План-прогноз напоминает договор, налагающий на его исполнителей — полицейских из отделов полиции — жесткие обязательства: они должны выстраивать свою работу таким образом, чтобы выполнение спрогнозированного становилось ее основной целью.

⁴⁵ Из интервью с участковым уполномоченным. Пермский край, июль 2010 года.

⁴⁶ Из интервью с инспектором милиции общественной безопасности. Пермский край, июль 2010 года.

⁴⁷ Из интервью с бывшим участковым уполномоченным. Воронежская область, октябрь 2011 года.

«Ну, то есть, в начале января, начальник каждой службы пишет прогноз, как он будет исполнять 25-й приказ⁴⁸ в этом месяце. В начале февраля он пишет прогноз, как он будет исполнять 25-й приказ за два месяца. В начале марта — за квартал. <...> А в конце месяца он отчитывается — почему не исполнил, если не исполнил. Если исполнил, то молодец. <...> При этом спрогнозировать неисполнение нельзя. Что значит? Значит, в целом, отрицательная оценка. Значит, критериев столько, что не получается на положительную оценку. И вот <...> этот прогноз, конечно, вообще выбивает. Потому что написать, что мы не исполним, нельзя. А если написали, почему не исполняете?»⁴⁹

Такой план-прогноз буквально обречен на успешное исполнение, поскольку вся последующая работа полицейских выстраивается так, чтобы он был исполнен — и в реальности, и на бумаге.

Для каждой службы в приказе об оценке работы есть свой набор показателей.

Работая на определенной территории, приходится ориентироваться не столько на текущую ситуацию, сколько на выполнение показателей из приказа, ведь оценивается не вся работа, а те ее результаты, которые нужны для итогового отчета.

Например, в приказе МВД № 25 один из показателей предполагал вышение доли убийств, умышленного причинения тяжкого вреда здоровью и умышленного причинения вреда средней тяжести, совершенных в состоянии алкогольного опьянения. Ответственность за этот показатель несла служба участковых уполномоченных. В том случае, если доля росла по сравнению с предыдущим отчетным периодом⁵⁰, работа оценивалась отрицательно. Так проверялось состояние правопорядка в жилом секторе — критерий из приказа, который, с точки зрения его создателей, помогал оценить работу службы участковых уполномоченных по профилактике преступности. Иначе говоря, если на

⁴⁸ Приказ МВД РФ № 25 от 19 января 2010 года «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования» был действителен до 1 января 2012 года.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Аналогичный период предыдущего года, или АППГ, — точка отсчета для измерения роста или падения показателя. Был объектом критики различных экспертов и самих милиционеров. В 25-м приказе он не фигурировал, однако в ходе исследования действующие сотрудники милиции утверждали, что оценка все еще происходит при помощи АППГ. В новом приказе МВД № 1310 АППГ вновь официально используется.

участке было больше убийств, чем в прошлом году, это значило, что виноват участковый, который плохо проводил профилактику (например, не проводил воспитательных бесед с «семейными дебоширами») — увеличение количества убийств расценивалось как его «недоработка».

Еще один показатель должен был демонстрировать работу по ликвидации наркопритонов. Рост количества преступлений по содержанию наркопритонов, раскрытых при помощи участковых, оценивался положительно. То есть для положительной оценки участковый должен был с каждым годом помогать ликвидировать все больше и больше наркопритонов. Абсурдность логики очевидна: при хорошей работе полиции наркопритонов должно было бы становиться меньше.

В результате, вне зависимости от обстановки на обслуживаемой территории, полицейские вынуждены были стремиться к показателям, необходимым для положительной оценки. Преступления определенных типов должны были раскрываться именно в том количестве, которое было запланировано.

Если служба участковых не выполняла план по профилактике преступлений, а по выявлению и раскрытию преступлений показатели на отчетный период уже были выполнены, то логично было переключаться на работу по профилактике, чтобы получить положительную итоговую оценку.

Предыдущие и следующий после 25-го приказы в своей основе имеют один и тот же принцип — оценку работы полиции по заданным критериям и с помощью количественных показателей.

Ситуация, когда полицейские обязаны выполнять показатели, вместо того чтобы ориентироваться на обстановку на территории, для них не нова. Необходимость раскрывать определенное количество преступлений и писать определенное количество протоколов за отчетный период стала хоть и критикуемой, но привычной реальностью. Правда, некоторые полицейские все еще помнят другие времена. Зачастую они иронизируют над попытками разработать наилучшую систему оценки работы милиции, а затем и полиции, которые происходят в последние 15–20 лет.

«Понимаете, за эти годы я пережил уже, по-моему, <...> четыре или пять систем оценки. Сначала нужна была раскрываемость, потом регистрация. Потом, значит, общий вал. Потом — не надо вала, надо профилактикой заниматься. То “чистые руки”, то “вставленные зубы”. <...> Был такой министр Куликов, принес тетрадь, там триста шестьдесят пять листов пронумеровано, стояла печать. И как у Мюнхгаузена — в девять утра планерка, в десять раскрыть преступление, в одиннадцать спасти женщину, в двенадцать сделать ребенка, в восемнадцать провести итог дня»⁵¹.

⁵¹ Из интервью с представителем управления на транспорте. Красноярский край, июнь 2010 года.

Систему отчетности-оценки, основанную на измерении динамики количественных показателей, дополняет соответствующая организация работы полицейских. Планы-прогнозы выполняются с помощью практик управления, которые одновременно используются и для контроля, и для коррекции работы.

Практики управления

Планерки

Планерки проводятся ежедневно, утром — для постановки задач, а вечером — для подведения итогов. Утренняя планерка в отделе полиции обычно длится 30–60 минут.

«Каждое утро в восемь утра идет “планерка”, с восьми до девяти, где, значит, начальник ОВД ведет доклад: совершено столько-то, столько-то, столько-то, <...> задержано — столько-то, по уголовным — столько-то, по административным — столько-то... По линии ГИБДД — столько-то, по несовершеннолетним — столько-то. По каждой службе дается»⁵².

Как правило, присутствуют все сотрудники отдела. Основной смысл мероприятия в том, чтобы определить для служб работу на день, исходя из данных дежурной части, регистрирующей заявления граждан. В некоторых отделах даются жесткие поручения написать в этот же день определенное количество протоколов по определенным статьям. В других похожие по смыслу задания даются в более мягкой форме.

«В том месяце было двадцать пять тех же самых протоколов, в этом месяце примерно рассчитывается, раскидывается, сколько надо в день. Например, будет по два в день — и мы вытянем ту цифру, которая была в том месяце. <...> “Ребят, ну, не то чтобы приказом, так, просто надо сделать... Не менее двух. Не получится сегодня — сделаете завтра три”. Вот. Просто, чтобы было понятно, потом проще разбираться»⁵³.

Задачи, которые ставятся перед служащими, как правило, выполнимы. Однако делать что-либо сверх этих задач достаточно трудно — нет времени, и этого не нужно для успешного отчета.

⁵² Из интервью с адвокатом, бывшим оперуполномоченным милиции. Республика Коми, июль 2010 года.

⁵³ Из интервью с оперуполномоченным. Республика Коми, июль 2010 года.

«Отчетность ежедневная, <...> участковому на своей зоне можно сделать 4 преступления, раскрыть 4 преступления, ну, это реальные цифры. Составить протоколов в день 5 штук — реально, 200 протоколов написать административных в месяц. Ну, 5 протоколов в день — не проблема. Мусор, санитария, алкоголики — все что хочешь.

А если меньше протоколов?

Нет, я ж говорю, можно 4 преступления сделать, там составить протоколов определенное количество и заниматься своими материалами, текущими делами. <...> Но на практике этого не получается, на практике не получается. Каждый день надо чего-то давать. Каждый день — иди, чего-то ищи, иди туда, <...> вот такая ситуация»⁵⁴.

В случае с участковыми уполномоченными нехватка времени на выполнение задач, прописанных в профильном приказе⁵⁵, обусловлена тем, что их постоянно «используют» для работы, которой они, по сути, не должны заниматься. Например, для совместной работы со службой следствия и дознания, другими службами, для охраны мероприятий и пр. Кроме того, работа и участковых, и других служб часто корректируется в связи с федеральными и региональными операциями МВД. Но выполнять «запланированную работу» следует, несмотря на дополнительную нагрузку.

Количество протоколов, составленных о правонарушениях, и количество раскрытых преступлений в месяц нужно примерно одинаково распределить по дням. Планерки помогают обеспечить равномерное выполнение запланированной работы и воплотить прогноз в жизнь.

Сотрудники полиции воспринимают планерки как часть системы принуждения. Нередко полицейские высказываются о проводимом там времени как о потраченном впустую, а их посещение считают тяжелой обязанностью, от которой нелегко избавиться. Планерки — это не только распределение работы на день, но и обязательное звено в цепочке постановки задач управляющих структур подведомственным им отделам и службам.

«Вот первый день, понедельник, утро, все приходят на работу и идут на так называемое селекторное совещание. <...> Там доводят информацию, <...> большой начальник, <...> УВД города, например. Он связывается со всеми этими подразделениями, значит, все сидят и слушают, информация доводится до них: совершенные преступления, там, и так далее. Вот селектор этот длится

⁵⁴ Из интервью с участковым уполномоченным. Краснодарский край, июль 2010 года.

⁵⁵ Инструкция по организации деятельности участковых была утверждена приказом МВД РФ № 900 от 16 сентября 2002 года.

час примерно. <...> То есть там всякую ... чушь доводят и прочую вот эту всю ахинею, которая никому не нужна. Я вообще старался не ходить, я придумывал любой повод, чтобы туда просто не ходить. <...> Вот этот час продлился, после этого, значит, началась работа. После этого все плавно перетекают в свои подразделения, где проводится еще одна планерка, значит, там первый вопрос, ну, по крайней мере в следствии: “Сколько сегодня дел сдадим и что нужно для этого?” Дальше, там, распределение машин, вот такие вот всякие мелочи, это длится еще минут сорок. Ну, два часа уже считайте, то есть часам к десяти, к пол-одиннадцатому система начинает раскачиваться. Только без пятнадцати час все идут на обед, где-то до двух, это третий час, а вечером проводится еще одна планерка — подведение итогов. По итогам дня. Вот вам четыре часа эффективной работы из восьми»⁵⁶.

Но, несмотря на негативное, ироничное и нередко пренебрежительное отношение, планерки помогают добиваться результативности, как она понимается в сложившейся системе. Организация работы по исполнению прогноза поддерживается вспомогательными стимулирующими методами.

Поощрения и наказания

Для того чтобы обеспечить нужный результат работы, в дополнение к организационным мероприятиям вроде планерок используются поощрения и наказания.

Местами введена система денежного поощрения, благодаря которой сотрудники, раскрывающие необходимое количество преступлений, премируются.

«Доплаты губернаторские, которые там участковым доплачивают, — 4 тысячи губернатор выделяет. <...> Но ГУВД у нас придумало приказ, который регламентирует получение 4 тысяч участковыми. Участковый должен набрать, например, 100 баллов, тогда ему платят эти 4 тысячи. <...>

Что в них входит?

Раскрытие преступлений, административные протоколы постановленные, количество рассмотренных материалов, количество встреч с гражданами, количество лиц, находящихся в розыске, разысканных. Там около 15 позиций.

А самый большой вес у чего?

⁵⁶ Из интервью с адвокатом, бывшим оперуполномоченным. Республика Коми, июль 2010 года.

Конечно, раскрытие преступлений. Каждое преступление оценивается по 15 баллов, да, все остальное — по 1 баллу, административный протокол, там, в зависимости там, какой. <...> Если участковый набрал 50 баллов — две тысячи рублей выплачивается, если между 50 и 100 — три тысячи рублей»⁵⁷.

Поощрение может заключаться и в смягчении режима работы. Полицейских, выполняющих показатели, могут не направлять на «тяжелую» работу.

«Вот есть один сотрудник, который делает два раскрытия или одно раскрытие, а есть сотрудник, который делает 4–5, да.

И что, это никак не влияет на их судьбу?

Нет, абсолютно никак не влияет. Просто про того сотрудника, который раскрывает 4–5, говорят — ты молодец, и ему может быть уменьшат каких-то требований особых: его могут не ставить на футбол [для охраны футбольных матчей — К.Б.], не [заставлять] стоять под палящим солнцем, не дежурить — охранять общественный порядок. Его могут не поставить один раз в наряд. Ну, выписать в конце года премию 5 тысяч рублей. Все»⁵⁸.

Практика поощрений существует не везде, зато системой наказаний может воспользоваться начальник любого отдела полиции. Если сотрудник не выполняет работу достаточно хорошо, к нему применяются санкции — от выговора до увольнения. Наказывают тех, кто не выполняет показатели, вне зависимости от условий для их выполнения или наличия на территории соответствующих преступлений.

«У нас вот идет сначала выговор, потом, по лестнице наказаний, — строгий выговор, потом — неполное служебное соответствие, потом — сразу увольнение. То есть, два раза наказали, третий наказали, четвертый если наказали, то все, увольняют. <...> Если дали выговор — он уже наказание несет. То есть, вот, бывает, лишат квартальной премии — два. Лишают “тринадцатой” зарплаты — это три. Это куда — я не знаю, непонятно мне. Дали если выговор с занесением в трудовую книжку — это уже... Ну, не лишать же еще материально, если уже наказали! По сути, лучше бы наказали материально, лишили квартальной премии, чем этот выговор, который внесен в трудовую книжку! Чтоб потом никуда, ни на должность вышестоящую не поставят. Грубо

⁵⁷ Из интервью с участковым уполномоченным. Краснодарский край, июль 2010 года.

⁵⁸ Из интервью с оперуполномоченным отдела по борьбе с экономическими преступлениями. ОБЭП. Краснодарский край, июль 2010 года.

говоря, сказали: надо закрыть то-то и то-то, надо раскрыть преступление такое-то и такое-то, такой-то профнаправленности. Не раскрыл — будешь лишен квартальной премии. <...> Бывает, ... что нет вообще заявлений, грубо говоря, надо нам дело возбудить — “найдите где-нибудь”. Бывает, ну, вообще, нет — и все. И никто на участке у меня не дерется, никто! Никому ничего не оскорбляли, грубо говоря, даже таких пустяковых нет»⁵⁹.

Индивидуальная эффективность работы по выполнению показателей влияет на положение полицейского в отделе или службе. Конечно, далеко не всегда и не все начальники немедленно наказывают или увольняют сотрудников, не выполняющих план. Например, санкции не нужны, если отдел полиции не пострадает из-за срыва по достижению показателей. То, как оценивается отдел, зависит не только от работы всех сотрудников и их профессиональных навыков по выполнению планов-прогнозов, но также и от контролирующего его управления. В том случае, если ГУВД не требует строгого выполнения всех показателей, санкции к сотрудникам могут применяться не самые жесткие, либо вообще не применяться.

«А какие санкции будут применяться к ним, вот набрали они 59% [от всех показателей — К.Б.]?»

Общая оценка получилась “неуд”. Ну, конечно, в большинство случаев у нас проходят совещания, мы вызываем их сюда, в телефонном режиме запрашиваем, что послужило этому причиной. Мы же анализируем, наша функция заключается ведь в том, что мы смотрим, что у нас плохо, почему это плохо и что нужно сделать для того, чтобы стало хорошо. Ну, это так, упрощенно. Поэтому мы, конечно, разбираемся отдельно с каждой территорией, что случилось и почему. В таком случае, если мы получаем информацию не от заинтересованных лиц, то мы может оценить их работу и удовлетворительно»⁶⁰.

Оценка работы полицейского зависит не только от непосредственного начальника, но и от того, какие условия создают отделам полиции управляющие структуры.

Однако даже если исполнение приказа об оценке ведется успешно, это не гарантирует отсутствия проблем у отделов полиции, поскольку любой из них может быть проверен вышестоящими управлениями. Проверки исполнения приказов об оценке работы и ряда других приказов — это одно из средств контроля и одновременно коррекции работы полиции.

⁵⁹ Из интервью с участковым уполномоченным. Республика Коми, июль 2010 года.

⁶⁰ Из интервью с представителем ГУВД. Красноярский край, июнь 2010 года.

Ведомственные проверки

С 2005 года действовал Приказ МВД № 815 «Об организации и проведении инспектирования и контрольных проверок деятельности органов внутренних дел», регламентирующий проверки со стороны вышестоящих управлений. В рамках реформы разработан новый приказ о проведении проверок. Выводы о том, как будет модифицирована эта практика, делать пока что рано. Но есть большая вероятность, что принципиально она не изменится. Поэтому далее будет описана сложившаяся и отработанная годами система проверок.

Цель ведомственного контроля — оценка качества управленческой деятельности и результатов работы подотчетных отделов полиции и служб.

Проверки в соответствии с приказом № 815 могли быть как плановыми, то есть происходить согласно графику, так и внеплановыми, то есть происходить по решению вышестоящих органов. Согласно приказу плановые проверки проводились не менее одного раза в пять лет. То есть каждая вышестоящая управляющая структура ведомства должна была проверять отделы полиции не реже чем раз в пять лет. Такие проверки по регламенту должны были длиться около 10 дней и затрагивать самые разные аспекты — от боевой и правовой подготовки сотрудников МВД до качества и результатов работы всех служб.

Теоретически подобные проверки не должны были случаться больше одного или двух раз в год, однако, по словам сотрудников, они происходили гораздо чаще.

«Вот одна из проблем — это куча проверяющих и проверок. Это вот, ну, за исключением процента раскрываемости, совещания. Это куча проверяющих, а проверяющие — это один за одно, опять же бюрократическая система. Допустим, плохая раскрываемость — проверка поехала. <...> Правдами и неправдами эти опера сбегали, работать чтобы... Эти проверки — это хоть по дежурной части, хоть по уголовному розыску, хоть по дознанию, хоть по чему. Полностью парализация происходит, вот эти проверки огромные ... Вот они есть плановые, то есть каждое подразделение, там, по плану, значит, должны проверить, так УВД города, <...> министерство не берем, главное управление края, да, аппарат, да, значит, дальше идет УВД города, да, и потом райотделы пошли, как раньше было»⁶¹.

Частота проведения проверок была вызвана тем, что, в отличие от капитальных плановых инспекций, внеплановые проводились по специальному

⁶¹ Из интервью с бывшим начальником районного отдела внутренних дел. Алтайский край, май 2010 года.

приказу Министерства внутренних дел, главных управлений, территориальных управлений. Поводом для такой проверки могло послужить событие, которое расценивалось как экстраординарное, внештатное.

«Значит, вот, допустим, приходит циркуляр, любой приказ, любая бумага с Министерства внутренних дел на ГУВД: значит, “в связи с повышенной степенью опасности терроризма, значит, это, <...> прошу нацелить и ориентировать личный состав, там, <...> на возможные взрывы, чтобы внимательным быть, в связи с чем прошу проверить, <...> наличие дел оперативных учетов на лиц чеченской национальности, допустим, да, значит участковым уполномоченным на своих участках обновить паспорта на участок и особое внимание уделить лицам, выходцам из Кавказа, значит”. Потом, ну вот это как, в частности, значит, “выявить места незаконного проживания выходцев из Северного Кавказа”, <...> бизнес выявить какой»⁶².

Если в ГУВД по краю или в другую управляющую структуру поступал приказ, он спускался вниз по управленческой иерархии до муниципальных и/или районных управлений.

«<...> Они берут, значит, вот, они подбирают циркуляр с УВД края в УВД города, отправляют, пошло в УВД города, не только в УВД, <...> УВД города пошло нас проверять. <...> Или наоборот, вот они получили — на УВД города скинули, и уже пошли. <...> Имеют ли магазины коммерческие киоски, это надо проверить дела ОБЭП [отдел по борьбе с экономическими преступлениями — К.Б.], так, пришли, сели, проверяют. УР [уголовный розыск — К.Б.] по линии наличия информации, по оружие, по всему УР проверяет. Участковых, как они обходят участки, это паспорта участков смотрят: сколько лиц кавказской национальности, в какой квартире, потом еще контрольную проверку проведут, сходят. В один из адресов, где указано, что лицо кавказской национальности, на самом деле его нет»⁶³.

Поводов для проверок всегда достаточно, поэтому постоянный контроль управляющих структур различного уровня стал неотъемлемой частью работы полицейских. Проверки на краевом и городском уровнях дублировали друг друга.

⁶² Там же.

⁶³ Там же.

«<...> Все, только они проверили, а оказывается и в УВД города послали же [циркуляр о проверке — Ред.], <...> с УВД города идут <...> проверять. И это нескончаемо, это нескончаемо! По любой бумаге, по любому “цику”, а их очень много <...> И спрашивают фактически сейчас в большей степени за исполнение бумаги, не за реальные результаты»⁶⁴.

Ничего удивительного в интенсивности проверок нет — деятельность управляющих структур по контролю низовых органов внутренних дел так же оценивается. И оценивается по тем же показателям, по которым отчитываются подведомственные им отделы полиции. То есть статистика, которая характеризует работу отделов полиции, влияет на то, как будет оценена работа управлений, которым эти отделы подчиняются.

Судебная перспектива

В отделах полиции существует практика ориентирования дела на судебную перспективу. Она предполагает ориентирование не только на раскрытие преступлений, но и на дальнейшие решения суда.

«Существует другая система показателей <...>, как и везде. <...> Есть сданные дела — это направленные в суд, дальше туда включаются дела прекращенные, например, по нереабилитирующим основаниям, или прекращенные за примирением, там, за истечением давности и прочее, вот. Плюс, ну, это вот основной показатель на него начинает влиять: количество дел, которые <...> поступили и не раскрыты, <...> количество дел, возвращенных обратно на дополнительное расследование. <...> И плюс самый страшный показатель для всех — это если в этом месяце есть оправданные в суде. То есть все, тогда все показатели рутшатся и начинается там паника <...> проверки всякие служебные»⁶⁵.

Решения суда по делам, которые ведутся сотрудниками полиции, ощутимо влияют на их работу. Например, в приказе № 25, показателями которого руководствовались до 2012 года, была заложена оценка качества работы участковых, которую фактически производил суд: если решение, вынесенное участковым по административному делу, было успешно оспорено в суде, деятельность участкового оценивалась отрицательно.

⁶⁴ Там же.

⁶⁵ Там же.

«25-й приказ тоже очень здорово написан. У нас ни одного палочного показателя нет в 25-м приказе. У нас оценивается что? Качество работы с административным материалом. То есть, к примеру, знаете, что оценивается?

Количество отмененных судами наших решений?

Да, ну, есть же очень много статей, где участковый принимает решение, да. Вот рост таких материалов — это [оценивается — К.Б.] отрицательно. Никаких сомнений нет, и я бы сказал, что да, это правильный показатель. Если участковый вынес решение, а суд его отменил, значит, участковый плохо сработал»⁶⁶.

Тот же принцип действовал и в отношении дознавателей районных отделов, принимающих участие в формировании материалов уголовных дел.

«Есть <...> оправдательный приговор. <...> Ну, если дело в суде развалилось, <...> суд выносит оправдательный приговор, <...> дело возвращается нам.

И что, вам за это “дают по голове”?

Ну, сразу же <...> коэффициент [раскрываемости — К.Б.] <...> падает. <...> Если следственные органы — органы следствия и дознания — направили дело в суд с обвинительным заключением, то есть они обвиняют человека в совершенном им преступлении, а суд оправдывает человека, значит, следственные органы что? Плохо доказали его вину»⁶⁷.

Ориентирование полицейских на судебную перспективу как по административным, так и по уголовным делам формально закреплено в отчетных документах. В частности, в 25-м приказе МВД несколько критериев измерялись ростом и уменьшением доли отмененных постановлений по административным правонарушениям. В новом приказе⁶⁸, который начнет действовать с января 2012 года, рост оправдательных приговоров по уголовным делам и отмененных по обжалованию постановлений по административным делам оценивается отрицательно. Таким образом, оценка работы полиции (принадлежащей к исполнительной ветви власти) по уголовным делам официально поставлена в прямую зависимость от постановления суда (института судебной власти). Полицейские благодаря этому нововведению в работе теперь официально должны

⁶⁶ Из интервью с бывшим участковым уполномоченным. Воронежская область, октябрь 2011 года.

⁶⁷ Из интервью с дознавателем районного отдела милиции. Республика Коми, июль 2010 года.

⁶⁸ Приказ МВД России № 1310 от 26 декабря 2011 года «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

руководствоваться не целью провести расследование, а целью добиться обвинительного приговора для подозреваемого.

В службах следствия и дознания, так же как и в других подразделениях, прогнозируют и планируют результаты своей работы, которые прямо называют перспективой. Понятие «перспектива» подразумевает, что возбужденное уголовное дело обязательно должно быть передано в суд.

«<...> Есть такое понятие — “перспектива”. <...> Берутся дела, ну вот, например, в начале месяца. То есть примерно начальник РОВД знает, что были такие у нас дела, были задержанные, если не задержанные, то <...> уголовный розыск на них выставляет так называемую форму один-два — это форма на раскрытое преступление. После этого оно считается, что все, это дело можно уже в суд подавать. Вот, ну, это по их показателям, но они же не знают, что дела <...> можно ведь не направить <...> в суд. <...> Я вам могу сказать, если в этой статистике уже написано, что человек арестован, задержан, то все, уже сто процентов считается, что это дело будет в суде. <...> То есть это просто дело появилось, это увеличивает вал преступлений, общий [вал] увеличился, а его же надо как-то, чтобы эти параметры все менялись, то есть раскрывать <...> направлять в суд»⁶⁹.

Однако такая предопределенность становится жесткой только после возбуждения уголовного дела, на стадии же проверки и предварительного следствия зарегистрированное сообщение о преступлении может «исчезнуть».

«Вот, допустим, было в июле месяце зарегистрировано 3000 материалов. По книге учета преступлений, там, допустим, раскрыто <...> 2500 <...>. Тогда — да, тогда можно не спрашивать с каждого сотрудника — сколько ты сделал? Тогда будет оценка по району и по округу. По району, что вот 3000 материалов было зарегистрировано, по ним — 2500 выявленных преступлений и привлечены к ответственности. Тоже немаловажно, потому что карточки выставляются на раскрытые преступления, остальная судьба особо не интересует. Но, правда, требуют сейчас показывать в карточке, какие дела ушли в суд, но там — на порядок ниже. Если вы сейчас копнете, возьмете, допустим, раскрытые преступления, например, за июль месяц, я абстрактно говорю. Раскрыто 1000 преступлений по статье 160 — это присвоение или растрата вверенного имущества, или 159 — мошенничество, 1000 преступлений в информационном центре, если вы провери-

⁶⁹ Из интервью с бывшим следователем. Алтайский край, май 2010 года.

те в суде, то там будет, допустим, 50 материалов <...> 50 будет уголовных дел по этим статьям за июль месяц.
А что с ними случилось, с остальными?
Потерялись. <...>
Потерялись?
Потерялись, да. <...> Но выполнили план»⁷⁰.

Возможность такого «исчезновения» позволяет, с одной стороны, демонстрировать нужные показатели, а с другой — доводить до суда только те дела, материалы которых удовлетворяют формальным требованиям для приема, судопроизводства и вынесения приговора.

Нужно отметить, что эти требования часто невысоки. Они сводятся к формированию комплекта приемлемо оформленных документов. Как правило, полный комплект документов и воспринимается как проведенное расследование. Далее эти документы могут «доводиться до ума» вышестоящими коллегами по службе и прокуратурой.

«Ну, проверяешь уголовные, в общем, <...> косяки удаляешь из дела, которые допустили следователи. Потому что у нас — вы хоть один раз прочитали бы обвинительное заключение, вы бы ужаснулись просто. А плюс его надо [собрать] <...> ну, то есть, по сути, как конструктор, вы его раскладываете и смотрите совпадение, да. Бывает такое, да, преступление произошло раньше или позже чего-нибудь, не тот человек там был. <...> Вы вычищаете это дело, конфету, короче, из него делаете, как это называется.

Понятно, делаете конфеты.

А потом из него конфету такую же делает прокурор еще, кстати говоря, заместитель прокурора. <...> А потом нам, бывает, звонят из суда и говорят — привезите, пожалуйста, дискету. Ну, это раньше было, сейчас не знаю.

Сейчас флешки просят.

Сейчас флешки, да. <...> Ну, на самом деле так оно и есть. <...> Не сам судья, конечно, звонит. <...> А потом приговор читаешь, а в нем те же самые ляпы, они перенесены просто автоматически туда, и все то же самое там»⁷¹.

Свой вклад в формирование судебной перспективы и выполнение приказа об оценке может внести и прокуратура, которая представляет государственное обвинение в суде и работа которой также оценивается с помощью показателей.

⁷⁰ Из интервью с оперуполномоченным отдела по борьбе с экономическими преступлениями. Краснодарский край, июль 2010 года.

⁷¹ Из интервью с бывшим следователем. Алтайский край, май 2010 года.

«Если прокурор присылает представление на энном количестве листов — наказать всех, кто не выполнил двадцать пятый приказ, за снижение служебной деятельности, как это называется? Ты прокурор, твое дело — что? Следить за законностью? Правильно. Это мой ведомственный приказ. Это не закон. Почему он требует с меня, чтобы я, значит, <...> таможенников посадил? Я их где возьму? Если у меня нет информации, что они воруют <...> то есть контрабанду <...> Было сто, стало полтора миллиона [необходимая денежная сумма раскрытых фактов контрабанды за определенный период — К.Б.]. Чтoб полтора миллиона нарыть, это надо, значит, чтобы там прошло, я не знаю, несколько составов с лесом»⁷².

Производство результата и его последствия

Управление на уровне отдела полиции — это часть системы, направленной на получение фиксированного результата. Техники управления предполагают прогнозирование результата и планирование работы, стимулируют выполнение плана, обеспечивают контроль процесса и коррекцию в случае отклонения от запланированного.

Отделы полиции, для того чтобы показывать нужные результаты работы, должны заниматься их производством.

План-прогноз работы полиции имеет мало отношения к тому, что обычно понимается под прогнозированием. Он основан на цифрах предыдущего плана-прогноза, а техники управления обеспечивают высокую вероятность его исполнения.

Работая в режиме производства результата, полицейским нужно иметь специфические навыки для того, чтобы прогноз сбылся.

Руководители отделов и служб, разрабатывая план совместно с главными управлениями, стремятся к тому, чтобы количество раскрытых преступлений было реалистичным для исполнения — иначе отдел не выполнит план и получит отрицательную оценку. Ориентирование на необходимое количество «раскрытых» преступлений предполагает поощрение сотрудников, выполняющих индивидуальный график раскрытия, и наказание тех, кто его не выполняет. Если запланированное количество выполнить не получается, важно уметь объяснить вышестоящим инстанциям причину неудачи. Однако это умение не спасает в случае, если требования становятся слишком жесткими.

⁷² Из интервью с представителем управления на транспорте. Красноярский край, июль 2010 года.

Когда нельзя отойти от исполнения индивидуальных графиков раскрытия, полицейские вынуждены раскрывать преступления, несмотря на их отсутствие. То есть, несмотря на то что правонарушения отсутствуют в количестве, нужном для получения положительной оценки. И несмотря на невозможность установить виновных и доказать их вину.

Критерии оценки в сложившейся системе привязаны к измерению конечного результата и практически не отражают процесс работы. С точки зрения сотрудников полиции, ограничения по времени и требование определенного уровня раскрываемости однозначно несовместимы с профессиональной работой по расследованию преступлений. В особенности если эти ограничения и требования не учитывают специфики территории и ресурсов, которыми обладает тот или иной отдел полиции, кадрового состава.

«Оперативную работу, ее никак нельзя аккумулировать во времени. С одним жуликом [подозреваемым — К.Б.] нужно будет работать один день, с другим нужно два дня, с преступлением по раскрытию. <...> С третьим нужно вообще месяцы. <...> Бывает, и годами раскрываются преступления. <...> Может быть, и правильно, если полностью отойти от системы оценки именно по показателям в таком виде. Может быть, и правильно. <...> Вот, мы опять-таки, если сравнивать районы. <...> В одном районе, может, более квалифицированные сотрудники, в другом районе <...> молодежи больше, еще опыта нет такого. Нет у них возможности, будем говорить, оперативных наработок <...> раскрыть преступление. В-третьих, район сам более благополучный, не такое большое количество [преступлений — К.Б.]. В четвертом случае — район может быть проездной, наоборот, совершают преступления, скрываются в других районах, и очень сложно по горячим следам раскрыть, а только оперативной работой, опять-таки, эти все моменты можно подкрепить»⁷³.

Спрогнозированный результат невозможно планомерно получать в течение отчетного периода. Когда обеспечить нужный результат не получается, его приходится фальсифицировать. Это неоднократно описанные экспертами, да и признаваемые самими полицейскими случаи фабрикации административных и уголовных дел, в том числе и с использованием физического насилия. Конечно, фабрикация, особенно крайняя ее форма — получение материалов уголовных дел с помощью насилия — практикуется не везде и не всеми полицейскими. Многие противопоставляют такие практики профессиональной работе.

⁷³ Из интервью с начальником отдела милиции. Красноярский край, июль 2010 года.

«Преступление — это творчество. Я имею в виду раскрытие преступления. Это, вот я не знаю, действительно, вот как собака на след встает <...> Вот когда чувствуешь, когда приходишь на обыск и видишь вещи, которые у тебя в голове прокручены несколько раз. Потому что ты читал ориентировку, люди жаловались тебе, потерпевшие — и ты это все находишь, и вот они ребята все, и не всю группу задерживаешь, а там <...> разговариваешь. И когда четыре часа беседуешь с человеком и вынуждаешь его дать показания — психически, психологически или как правильно сказать? Вот это и есть раскрытие. А когда эти вот все [управляющие структуры, штабные работники, контролирующие выполнение плана — К.Б.] сидят, и ничего, никак, конечно, звереешь потихоньку. Я не оправдываю нынешние методы эти все вот, там показывают, какие-то слоники⁷⁴ там. Это все <...> не из милиции, это все из-за них [из-за управляющих структур — К.Б.]⁷⁵.

Полицейские признаются в существовании практик фабрикации.

Более того, умение раскрывать преступление, несмотря на отсутствие необходимых для этого условий, неформально считается одним из критериев профессионально сделанной работы.

Это не главный, но необходимый признак профессионализма. Исходя из такого его понимания, оценка профессионализма полицейских зависит от их способности фальсифицировать результат, создавая «виртуальное» раскрытие преступлений и не прибегая к насилию.

«Вот этот опер вообще хорош, вне зависимости от показателей в этом году или в каком-то там. Без упоминания об АППГ вообще. Что это значит? Он способен раскрывать преступления разным способом. Способен ли он, к примеру, раскрыть преступление, <...> совершенное умершим человеком? Ну, то есть вот умер кто-то, способен ли он нераскрытое преступление оформить совершенным вот этим конкретным человеком? <...> Способен ли он, ну, условно говоря, так поработать с подозреваемым, чтобы тот признался? При этом <...> будет хорошо, если он это сделает без применения насилия. Но в данном случае важен результат. Безусловно, опер, способный сделать это, просто разговорив, ценится выше, чем тот, который бьет головой

⁷⁴ «Слоник» — вид пытки с использованием противогАЗа.

⁷⁵ Из интервью с представителем управления на транспорте. Красноярский край, июль 2010 года.

об стену. Это правда. Первый будет лучше оценен. Ну, потому что это — экономия средств к принуждению. Есть такой термин в законе. И в данном случае он действует неформально. Без необходимости закон стараются не нарушать. Если необходимость есть, это не остановит. То есть если у нас есть подозреваемый, который упорно не говорит, куда дел пистолет, а это надо сделать обязательно, никакой закон нас не остановит. Среднего там полицейского — да. Хорошего в том числе. Очень хорошего — тем более. Но если можно его [подозреваемого — К.Б.] там <...> напугать, обмануть, запутать, разговорить, то это лучше, чем его бить, безусловно»⁷⁶.

Сфальсифицированные дела становятся элементами официальной статистики и объектами положительной оценки.

«<...> Потому что без необходимости закон стараются не нарушать, но каким-то особым нарушением закона не является порог, <...> [когда] останавливаешься и думаешь — нарушать или не нарушать? Такого порога точно перед подавляющим большинством полицейских не стоит у нас вообще. Это точно. И вот здесь, в том числе, виноваты показатели. Сейчас, когда начальник говорит, чтобы были раскрыты наркотики, а мы же понимаем, что это такая вещь, достаточно объективная. Ну, реально у нас, если про мой город говорить, были времена, когда люди с приготовленным, чтобы уколоться, шприцом, мимо опорного [пункта милиции] ходили. Сейчас у нас, правда, наркотиков меньше стало. И поэтому многие полицейские едут на поле, где растет конопля, собирают там эту коноплю и находят потом ее у задержанных»⁷⁷.

Если главная цель работы — производство предписанного результата, основной обязанностью полицейского становится участие в этом производстве. При таком подходе к работе по-настоящему вдумчивое и профессиональное отношение к ее содержанию перестает быть обязательным, поскольку не влияет на получение хорошей оценки.

Одно из следствий системы управления и оценки заключается в том, что у сотрудников отделений полиции нет необходимости отслеживать принятие и изменение норм, регулирующих их деятельность. Ведь все, что им необходимо знать, доносится на планерках начальником, контролируется и корректируется системой проверок, наказаний и поощрений. Хотя было бы логично, если

⁷⁶ Из интервью с бывшим участковым уполномоченным. Воронежская область, октябрь 2011 года.

⁷⁷ Там же.

бы управления МВД больше занимались правовым обучением, повышением профессионализма сотрудников полиции. Ведь управления МВД теоретически должны не только контролировать, но и информировать, в частности — доводить до сведения рядовых полицейских новые нормативные акты, изменения старых норм, их отмену и пр. Однако рядовым сотрудникам не всегда известно даже о появлении новых документов МВД, напрямую касающихся их работы. Например, спустя полгода после опубликования 25-го приказа МВД некоторые милиционеры не были с ним ознакомлены и не могли его прокомментировать.

«<...> Ведь приказы выходят в министерстве, если их не доводят до сотрудника, то он их и не знает. И они не публикуются в Интернете. Допустим, мне сложно знать, был такой приказ или нет. Если я, допустим, слежу за законами, которые принимаются Госдумой, то какие приказы издает МВД, мне судить сложно. Поскольку, если меня с ним ознакомили, я ознакомился, я в курсе. Но в 99,9 [процентов случаев] никто не знакомится с этими указами»⁷⁸.

Поскольку формально работа полицейского оценивается по выполнению показателей, сотрудники полиции вынуждены «собрать палки», хотя часто относятся к этому с иронией и явным неодобрением.

Есть множество обстоятельств, при наличии которых трудно «сделать» нужные показатели: нехватка времени на проведение расследования, трудности в поиске подозреваемого, неопытность, отсутствие преступлений на участке и пр. С такими обстоятельствами так или иначе сталкивается любой полицейский. Но, как уже отмечалось, можно избежать плохой оценки и набрать нужное количество показателей вне зависимости от реального положения дел. Способы легкого достижения нужных результатов можно условно разделить на две группы. Без претензии на то, чтобы исчерпать все способы «производства» преступлений, здесь представлены в качестве иллюстрации лишь некоторые из них.

Первая группа — фальсификация показателей. Например, можно купить статистику, подделать правонарушение⁷⁹, попросить взаймы или «перехватить» показатели у другой службы. Другая группа способов — фальсификация дел. К ней относятся: применение силы к подозреваемому или свидетелю, добавление вымышленных эпизодов в существующее уголовное дело, заведение дела на невиновного человека. Условность такого разделения заключается в том, что показатели, по сути, фальсифицируются и в том и в другом случае. Но если в первом случае страдает только статистика, то во втором — люди.

⁷⁸ Из интервью с оперуполномоченным отдела по борьбе с экономическими преступлениями. Краснодарский край, июль 2010 года.

⁷⁹ Например, в одном из регионов полицейским для показателей по делам о производстве наркотиков приходилось просить кого-то за деньги или за ответную услугу вырастить марихуану в горшке на балконе.

Необходимость производить показатели может привести к тому, что экономия средств принуждения со временем окажется бессмысленной. Конечно, это не означает, что любой полицейский с течением времени станет применять силу и фабриковать дела на невиновных людей. Но жесткое требование раскрываемости ведет к формированию особого отношения и к подозреваемым, и к обычным людям.

«Привычка к тому, что перед тобой всегда преступник. Всегда виноватый. Ну, эти же надписи, они же, при всей стебности, не случайно, что “если у вас нет судимости — это не ваша заслуга, а наша недоработка”. <...> Я знаю всего двух девушек, которые не смогли работать в милиции. В инспекции по несовершеннолетним. Все, кто смог — через два года это уже другие люди. ... Там у меня их много пришло, девчонок. Значит, когда одна приходила, она вначале говорила: “Ай, зачем вы кричите на мальчика, это же ребенок, на него нельзя кричать”. В независимости от того, хорошо [ли] мы поступаем, какой там мальчик. Прошло два года, она при мне — я не знаю, мама там чья-то, что ли, была, — она вот так кричала: “Сука, подписывай протокол!” Все — это уже был абсолютный милиционер»⁸⁰.

Из соображений гуманности лучше, конечно, фальсифицировать статистику. Но когда речь идет о преступлениях, имеющих приоритетное значение с точки зрения показателей, выгоднее производить «надежно оформленные», хотя и полученные с помощью жестких методов материалы, чтобы обезопасить себя на случай проверки. Система оценки и система проверок должны обеспечивать коррекцию и контроль качества работы. Но в действительности они делают «невыгодной» тщательную добросовестную работу — заведомо более трудоемкую и затратную по времени.

Видимо, авторы систем оценки и руководство МВД не задавались вопросами о том, зависит ли профессионализм полицейских от тех условий, которые создаются техниками управления для работы «на земле». А практики оценки, контроля и коррекции — поощрения и наказания, проверки, прокурорские представления, учет постановлений суда по делам и пр. — считаются уместными для того, чтобы стимулировать профессиональное исполнение обязанностей.

Несмотря на все усилия по изменению системы оценки и организации работы полиции, которые предпринимаются в последние годы, понимание основных целей этой работы остается прежним:

⁸⁰ Из интервью с бывшим участковым уполномоченным. Воронежская область, октябрь 2011 года.

это эффективное исполнение законодательства в части борьбы с преступностью и наказанием правонарушителей. А качество работы сейчас, как и раньше, оценивается количеством «оформленных» правонарушений и преступлений. Требования к работе полиции и рамки, в которых она ведется, почти идентичны существовавшим в милиции. Неизменность этих рамок и требований поддерживает сложившуюся систему управления.

Сейчас в полиции существует простой и по-своему эффективный способ управления раскрываемостью преступлений. Эффективность во многом достигается благодаря совмещению различных целей управления в одной практике. Такое совмещение размывает границы техник управления и меняет смысл их использования. Так, проверки превращаются в инструмент давления тогда, когда их используют одновременно для контроля, оценки и коррекции работы полицейских. Прогнозирование, планирование работы и ее оценка, которые объединены в системе отчетности, превращают ее в инструмент постановки очень определенной задачи — ежемесячного раскрытия фиксированного числа преступлений.

Такие простые и грубые инструменты — неизбежный результат вертикального централизованного управления в полиции. Если в организации, большой по размерам и географии работы, есть условие жесткого подчинения центру, перед центром будет стоять задача по минимизации усилий для управления всеми ее подразделениями. Сейчас простота инструментов управления в полиции поддерживается тем, что техники управления по большей части направлены на достижение поставленных задач наименее трудозатратным способом.

Эффективность подобного управления всегда относительна, она может быть оценена не только управляющими структурами. Недовольство полицейских «на земле» системой управления растет вне зависимости от проводимых в последнее время реформ и изменений. Недовольство работой полиции у людей, которых она обслуживает, также не снижается⁸¹. Поэтому в эффективности как управления, так и работы, несмотря на высокие официальные значения показателей, можно усомниться.

Однако использование простых и действенных инструментов управления до сих пор позволяет получать предсказуемый, ранее запланированный результат работы каждого полицейского. Такая предсказуемость задавала рамки работы в милиции, не изменившиеся и для полиции. Поскольку реальность результата можно поставить под сомнение, а проблемы полиции не только не решаются, но и усугубляются, то от этой управленческой рамки следует отказаться.

⁸¹ Об отношении людей к работе полиции подробнее см.: Алексей Титков. Общественное мнение как способ оценки работы полиции: ожидания и проблемы.

Возможные направления для изменения системы оценки с точки зрения представителей государственных служб

Ольга Шепелева, Институт «Право общественных интересов» (PILnet)

В рамках реформы милиции официально декларировалось, что она направлена на построение «современной и эффективной правоохранительной системы в России»⁸². Одной из задач реформирования, сформулированных в Указе президента, стало создание новой системы оценки органов внутренних дел⁸³.

Эта задача оказалась непростой: за два года с момента начала реформы МВД трижды меняло систему оценки работы своих подразделений. Первый приказ, направленный на усовершенствование этой системы, — приказ № 25 — был принят в начале 2010 г.⁸⁴ Летом 2011 г. МВД скорректировал правила оценки, издав новый приказ № 735⁸⁵. Однако этот приказ не успел вступить в силу. Еще до конца 2011 г. система оценки органов внутренних дел была вновь изменена приказом № 1310⁸⁶.

Будет ли система оценки полиции, установленная приказом № 1310, признана соответствующей целям реформы? Не подвергнется ли она изменениям в ближайшем будущем? Как должна быть устроена система оценки пореформенной полиции? Эти вопросы пока остаются открытыми.

В поисках оптимального способа оценивать полицию имеет смысл обратить внимание на точку зрения работающих «на земле» полицейских, а также судей, прокуроров и других должностных лиц, постоянно соприкасающихся с результатами работы полиции. Эти люди хорошо знакомы с содержанием правоохранительной работы и понимают, какие признаки свидетельствуют о ее качестве. Кроме того, они на собственном опыте знают, как критерии и процедуры оценки влияют на ежедневную деятельность полицейских. Выяснение их

⁸² См. краткое описание реформы на официальном сайте МВД РФ. <http://www.mvd.ru/reform/>

⁸³ См. Указ Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».

⁸⁴ Приказ МВД России от 19 января 2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования».

⁸⁵ Приказ МВД России от 29 июня 2011 г. № 735 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».

⁸⁶ Приказ МВД России от 26 декабря 2011 г. № 1310 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

взглядов на возможности переустройства оценки работы органов внутренних дел стало одной из задач нашего исследования.

К сожалению, сами сотрудники милиции (теперь уже полиции), а также других государственных служб, в большинстве случаев затруднялись сформулировать какие-либо идеи и предложения на этот счет. Одни просто не видели смысла в таких попытках:

«Даже не думал об этом. А что думать — все равно от меня ничего не зависит»⁸⁷.

Другие затруднялись предложить изменения из-за того, что нынешняя система оценки сложилась давно и стала настолько привычной, что альтернативу ей сложно представить.

«Даже, честно говоря, сложно ответить однозначно, что можно предпринять. Система-то не вчера сложилась. Сколько ее десятилетий создавали, чтобы сейчас все прекратилось»⁸⁸.

Кроме того, среди полицейских распространено убеждение, что без «палочной» системы оценки и они сами, и их коллеги просто перестанут что-либо делать или будут работать спустя рукава:

«И если мы что-то уберем [в существующей системе оценки — О.Ш.], очень много случаев будет таких, что будем пропускать мимо ушей и преступники будут гулять. Мелкие хулиганы, например»⁸⁹.

«Если ее [систему оценки — О.Ш.] отменят, как тогда заставить работать [полицейских — О.Ш.]?»⁹⁰

Тем не менее представители правоохранительных органов и иных властных структур, принявших участие в исследовании, высказали некоторые идеи, связанные с реформой системы оценки органов внутренних дел. Кроме того, определенные выводы можно сделать из критики в адрес существующей системы, а также из замечаний относительно основного нововведения, предложенного руководством МВД в рамках реформы, а именно — использования общественного мнения для оценки полиции.

Результаты исследования позволяют обозначить несколько основных направлений для изменения системы оценки, о которых в той или иной форме высказались представители правоохранительных органов:

⁸⁷ Из интервью с участковым № 3. Пермский край, 2010 года.

⁸⁸ Из интервью с представителем профсоюза сотрудников МВД. Республика Коми, 2010 года.

⁸⁹ Из интервью с участковым № 3. Пермский край, 2010 года.

⁹⁰ Из интервью с начальником подразделения внутренних дел. Алтайский край, 2010 года.

- сокращение административной нагрузки, связанной с составлением отчетов и документированием данных, необходимых для оценки работы подразделений органов внутренних дел;
- изменение существующих количественных критериев оценки таким образом, чтобы они перестали «противоречить здравому смыслу» и заявленным задачам правоохранительных структур;
- отказ от оценки только количественных результатов проведенной работы в пользу оценки ее качества;
- использование вневедомственных источников информации для оценки работы органов внутренних дел с обязательным установлением четких и прозрачных правил соотношения ведомственного и вневедомственного компонентов оценки;
- использование процедуры оценки не только для решения вопроса о поощрении и наказании сотрудников, но и для выявления и устранения причин недостаточно успешной работы, для поиска более эффективных способов достижения стоящих перед правоохранительными службами задач;
- лучшее информирование рядовых сотрудников о нововведениях в системе оценки органов внутренних дел.

Одна из основных претензий к существующей системе оценки — это ее излишний бюрократизм и, как сказал один из участников исследования, «громоздкость»⁹¹. В составление отчетных документов так или иначе вовлечено большое число сотрудников. Помимо руководителей подразделений и специалистов, для которых регистрация и обработка данных для оценки является основной функцией, в этом процессе участвуют и те, кто работает «на земле», например участковые:

«Задачи ставятся на месяц. Месяц проходит — ты отчитываешься, идет отчет. Есть еще квартальные отчеты»⁹².

Выполнение требований по фиксации данных, на основании которых будет оцениваться проделанная работа, составление отчетов и их оформление отнимает много времени и сил. Внедрение электронного документооборота не снизило временных затрат на подготовку отчетности, поскольку существенная часть отчетных документов должна визироваться контролирующими инстанциями:

«Мы все документы возим туда, подписываем там — это очень долго. Каждый месяц, двадцать пятого числа, мы должны в ГУВД предоставить все справки, все карточки. Мы уже начинаем с пятнадцатого [числа каждого месяца — О.Ш.] возить все на подпись.

⁹¹ Из интервью с участковым № 3. Пермский край, июнь 2010 года.

⁹² Там же.

У нас уже документы готовы, но там — то совещание, то руководителя нет. И получается, что у нас сегодня уже двадцать восьмое число — у нас до сих пор документы еще не подписали»⁹³.

Кроме того, за последние годы увеличилась частота сдачи отчетов и перечень вопросов, по которым их надо представлять:

«Начальник розыска раньше сдавал в полгода два отчета. Один — оперативный отчет, другой — какая работа проведена, ну, сколько раскрыто [преступлений — О.Ш.]. Сейчас в месяц сдаем уже штук по шесть, по семь. В месяц! Это очень много сил открывает, если честно говорить»⁹⁴.

Необходимость тратить значительное время не на выполнение непосредственных функций — работу по обращениям граждан, выявление преступлений и поиск преступников, проведение расследований, профилактику правонарушений, — а на составление отчетов о своей работе вызывает у сотрудников раздражение. У них складывается впечатление, что «спрашивают фактически в большей степени за исполнение бумаги, не за реальные результаты»⁹⁵. Неудивительно, что участники исследования из числа рядовых сотрудников органов внутренних дел и начальников среднего звена говорили о необходимости сократить до разумного предела документооборот, связанный с отчетностью и оценкой.

Правоохранители, принявшие участие в исследовании, критиковали систему оценки органов внутренних дел не только за ее бюрократизм. Много нареканий вызывают собственно критерии оценки.

Например, участковых оценивают по количеству раскрытых преступлений, что, по мнению некоторых респондентов, противоречит заявленному приоритету профилактики противоправной активности в работе службы участковых⁹⁶. Полицейские также обращали внимание на противоречия между различными параметрами, которые используются для оценки. Например, от полицейских подразделений, с одной стороны, требуется вести как можно больше сложных расследований по особо значимым делам, а с другой стороны — расследовать все без исключения дела в кратчайшие сроки:

«Сделай [выяви и расследуй — О.Ш.] организованную группу, преступность и трансграничную, и таможенные преступления, и в сфере оборота финансов, и, там, коррупция. Вы можете пред-

⁹³ Из интервью с сотрудником уголовного розыска. Алтайский край, май 2010 года.

⁹⁴ Из интервью с оперативным сотрудником милиции. Республика Коми, июнь 2010 года.

⁹⁵ Из интервью с бывшим начальником подразделения внутренних дел. Алтайский край, май 2010 года.

⁹⁶ Там же.

ставить себе, что в течение месяца мы разработали коррупционную группу, выявили все ее связи? Вот вы не можете представить. И этого никто не может представить. А у нас же все это надо быстро, быстро. И очень быстро. И еще быстрее. То есть, дознаватель продлил свыше месяца [срок дознания в соответствии с уголовно-процессуальным кодексом — О.Ш.] — нарушил, минус идет тебе. Это система оценок»⁹⁷.

Однако больше всего претензий вызывают принципы, в соответствии с которыми формируются критерии оценки. Работа подразделений внутренних дел оценивается на основе статистических данных, значительная часть которых прямо или косвенно связана с числом преступлений и правонарушений: количество выявленных преступлений того или иного типа, количество раскрытых преступлений, количество преступлений, дела по которым направлены в суд, и пр. При этом начиная с 2005 года, когда было принято решение отказаться от «процента раскрываемости»⁹⁸, система оценки основывалась на принципе сравнения показателей отчетного периода с показателями предыдущего периода. Причем для получения хорошей оценки нужно по части показателей продемонстрировать положительную динамику, а по другим — отрицательную.

Такой подход к оценке не учитывает, что противоправная деятельность обусловлена множеством факторов и не зависит в полной мере от работы правоохранителей.

Реальная преступность не «вписывается» в план, задаваемый критериями оценки. В результате сотрудники органов внутренних дел вынуждены подгонять действительность под планы за счет различных манипуляций и нарушений.

«Не выполнили план — получи. Я говорю потому, что это злободневная тема моя, да. Это милиция, это ГИБДД, это ППС. Гоняются за людьми, составляют материалы, составляют материалы неграмотно, безграмотно, потом идет отмена»⁹⁹.

А если сотрудники полиции не готовы к такой подгонке, им приходится мириться с негативной оценкой своей работы:

⁹⁷ Из интервью с начальником подразделения внутренних дел № 1. Красноярский край, май 2010 года.

⁹⁸ Приказ МВД от 25 августа 2005 г. №650 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте».

⁹⁹ Из интервью с бывшим сотрудником милиции. Республика Коми, июнь 2010 года.

«Методика оценки есть каждого подразделения. Там есть, например, такая глава — раскрытые преступления, убийства, например. У меня нет убийств. В прошлом году было одно совершено и раскрыто, а в этом году ноль. Где я возьму это убийство? Где я его буду раскрывать? Его нет. Мне все равно минус ставят, понимаете?»¹⁰⁰.

Многие респонденты назвали нелогичной, противоречащей здравому смыслу оценку работы полиции на основе сравнения показателей:

«Сам факт поступления заявления о совершенном преступлении, если у нас их будет меньше, то это повлечет за собой сразу снижение оценочных результатов деятельности служебных подразделений, потому что у них оценка — чем больше, тем лучше. Люди к нам не обратились, против них никто не совершил правонарушений. Это вроде бы и хорошо, но для подразделений, у которых завязана оценка на количестве, сразу оценка становится отрицательной. Некая абсурдность тут присутствует»¹⁰¹.

Многие участники исследования помимо принципа оценки работы по динамике показателей видят в действующей системе оценки полиции и другой фундаментальный дефект. А именно — упор на количественные показатели. По мнению некоторых, количественные критерии оценки не вполне применимы к такой сложной деятельности, как, например, раскрытие преступлений:

«На станке выточил он десять деталей. Там есть расчеты времени, сколько ему на каждую деталь. Все ясно, четко рассчитано и написано. Здесь, в милиции, оперативную работу никак нельзя аккумулировать во времени. С одним жуликом нужно будет работать один день, с другим нужно два дня. С третьим нужно вообще месяцы. С преступлением по раскрытию — бывает и годами раскрываются преступления»¹⁰².

Некоторые респонденты, не отрицая самой возможности количественной оценки работы органов внутренних дел, тем не менее обращают внимание на возникающие в связи с этим проблемы.

Во-первых, количественные показатели не отражают в полной мере сложность работы. Их применение приводит к уравниловке и поощряет полицейских работать с простыми проблемами и отказываться от сложных:

¹⁰⁰ Из интервью с начальником подразделения внутренних дел. Алтайский край, май 2010 года.

¹⁰¹ Из интервью с начальником подразделения внутренних дел № 3. Красноярский край, май 2010 года.

¹⁰² Там же.

«Приходит тетенька, говорит, что у нее дяденька украл, например, сумку. Пишет: “Прошу привлечь дяденьку, который украл у меня сумку”. Все, этот лоботряс идет, находит дяденьку, говорит ему: “Ты сумку отбирал?” — “Да, отбирал”. Вот тебе кража раскрытая. А есть такие заявления: “Прошу привлечь неизвестных лиц, которые у меня украли сумку”. Сотрудник, бегаёт-бегаёт-бегаёт, бегаёт-бегаёт, находит, кто это сделал, посадил. Получается, что и там, где ясно, кто украл, и там, где неясно, кто украл, — они получают одну и ту же премию! Рано или поздно тот, который бегаёт, скажет: “На хрена я буду бегать?”»¹⁰³.

Во-вторых, погоня за цифрами искажает миссию полиции как структуры, работающей на общество: «Мы все-таки должны действительно помогать людям, а не работать себе на палки»¹⁰⁴. В-третьих, оценка, основанная на одних лишь количественных параметрах, не обеспечивает качества работы:

«Неправильно ставить во главу угла цифры, статистику. То, что их [сотрудников милиции — О.Ш.] пытаются натаскать на то, чтобы цифры-цифры-цифры-цифры, неважно, какого качества, неважно. Когда человек гонится за цифрами, естественно, там, страдает качество. Поэтому бывают там всякие... И привлечение невиновных, да, и оправдательные, и так далее... Естественно, это совершенно сырые дела, материалы, которые хоть каждое направляя на дополнительное расследование»¹⁰⁵.

В целом, «оценочная система по количественным показателям — она неэффективна и не может в точности отражать то положение дел, что существует в работе органов внутренних дел»¹⁰⁶.

Но, как уже было сказано, при всем желании отказаться от «палочной» системы сотрудники правоохранительных органов зачастую не видят возможных альтернатив. Как показывают результаты исследования, многие правоохранители просто не понимают, что оценка качества работы требует иных методов, чем сопоставление статистических данных.

Их предложения по оценке качества работы полиции фактически сводятся к введению новых количественных показателей:

«Оценивать, качественно ли выявили преступление, его задокументировали, расследовали. Большой крен в сторону качества, то

¹⁰³ Из интервью с оперативным сотрудником. Республика Коми, июнь 2010 года.

¹⁰⁴ Из интервью с начальником подразделения внутренних дел. Алтайский край, май 2010 года.

¹⁰⁵ Из интервью с сотрудником прокуратуры., Пермский край, июнь 2010 года.

¹⁰⁶ Из интервью с сотрудником прокуратуры № 2. Красноярский край, июнь 2010 года.

есть сколько ты, значит, принял процессуальных решений, сколько у тебя их признали незаконными, отменили»¹⁰⁷.

«Как верно отметил один из участников исследования, «это тоже идет «палочная» система»¹⁰⁸.

Тем не менее некоторые идеи о том, какими еще методами можно оценивать качество работы, респонденты из числа сотрудников правоохранительных органов высказали. Это, во-первых, метод наблюдения, который может применяться для оценки работы патрульно-постовой службы:

«Человек в гражданской форме едет и смотрит, допустим, в течение часа, что делает вот этот наряд, и потом записывает: такие-то, такие-то болтались с девушками в течение двадцати минут, потом выехали. Это все описывается, документируется это все»¹⁰⁹.

Следует отметить, что этот метод применяется в деятельности органов внутренних дел как инструмент внутреннего контроля¹¹⁰, в частности, для контроля за работой сотрудников ГИБДД¹¹¹.

Еще один возможный метод оценки качества работы, предложенный участниками исследования, — это анализ документов, в первую очередь материалов уголовных дел. Содержание этих материалов позволяет понять, насколько тщательно велось расследование:

«Это по делам надо смотреть, что он там [следователь или дознаватель — О.Ш.] сделал. То есть поднять дело и посмотреть, сделал [ли он — О.Ш.] все возможное, что от него [зависит — О.Ш.]. В одном деле может быть две бумажки, каких-то вообще левых, с потолка написанных, а в другом деле — том. И уже видно, что там делается»¹¹².

Некоторые респонденты указывали, что оценка качества работы полицейских подразделений может формироваться на основе анализа внешних по отношению к МВД источников информации. Одним из таких источников могут быть жалобы граждан на полицейских. Содержание этих жалоб¹¹³, а также появление

¹⁰⁷ Там же.

¹⁰⁸ Из интервью с оперативным сотрудником милиции. Республика Коми, июнь 2010 года.

¹⁰⁹ Из интервью с бывшим сотрудником милиции. Алтайский край, май 2010 года.

¹¹⁰ Из интервью с начальником подразделения внутренних дел № 1. Красноярский край, июнь 2010 года.

¹¹¹ Из интервью с бывшим сотрудником милиции. Республика Коми, июнь 2010 года.

¹¹² Из интервью с начальником подразделения внутренних дел. Алтайский край, май 2010 года.

¹¹³ Из интервью с уполномоченным по правам человека. Пермский край, июнь 2010 года.

повторных жалоб¹¹⁴ позволяют оценить качество работы полиции с обращениями граждан и соблюдение их прав. Прокуратура как орган, надзирающий за законностью работы различных правоохранительных структур, также накапливает у себя сведения, которые могут использоваться для оценки полиции:

«Имеется ведомственная инструкция, согласно которой в течение такого-то периода должны на местах проверять все приостановленные дела, все прекращенные дела, все отказные материалы. Из итогов работы прокуратуры видим: вот эта милиция работает, там, плохо, потому что у нее отменяют каждое второе постановление, к примеру. Предлагают возбудить дело, или по делу они [прокуроры — О.Ш.] пишут, что никакая работа не велась вообще, упущено время, следы потеряны, незаконно дело приостановлено»¹¹⁵.

Участники исследования также говорили о том, что для оценки качества работы полиции может быть использовано и общественное мнение.

Вместе с тем введение в систему оценки результатов изучения общественного мнения, равно как и возможность применения качественных методов, вызывает серьезные опасения у сотрудников правоохранительных органов. Они хотели бы, чтобы критерии и процедуры оценки были как можно более четкими, не допускающими толкований:

«Должны быть просто однозначные понятия, чтобы их никто не мог бы интерпретировать каждый в свою сторону»¹¹⁶.

Однако оценка на основе социологических данных, наблюдения за работой полицейских, изучения документации и т.п. предполагает содержательный анализ информации. Процедуру содержательного анализа сложнее формализовать, чем процедуру сопоставления статистических данных. Кроме того, результаты такого анализа в значительной степени зависят от добросовестности и квалификации того, кто его проводит. Сотрудники правоохранительных органов боятся, что из-за этого оценка будет «субъективная, не отражающая действительное положение»¹¹⁷. Также они опасаются различных манипуляций с информацией:

¹¹⁴ Из интервью с бывшим начальником подразделения внутренних дел. Алтайский край, май 2010 года.

¹¹⁵ Из интервью с сотрудником прокуратуры. Пермский край, июнь 2010 года.

¹¹⁶ Из интервью с сотрудником прокуратуры. Алтайский край, май 2010 года.

¹¹⁷ Из интервью с начальником подразделения внутренних дел № 2. Красноярский край, июнь 2010 года.

«Такие оценочные вещи — ими всегда злоупотреблять начинают. Ну, там, данные общественного мнения, а, там, детали — откуда эти данные берутся? Можно заказать в конторе “Рога и копыта” это исследование, а можно заказать в другой конторе, которая по статусу будет [заслуживающей доверие — О.Ш.]. А вот как МВД распорядится этим, я не знаю. [Если данные не публикуются полностью — О.Ш.], их просто потом используют в своих интересах»¹¹⁸.

Действительно, практика проведения опросов общественного мнения в закрытом режиме достаточно распространена. Данные этих опросов являются внутренней информацией администраций регионов, то есть, в сущности, формируют информацию для аналитических служб властных структур.

Страхи сотрудников полиции (на момент проведения исследования — милиции) вызваны сложившимися в органах внутренних дел практиками управления¹¹⁹. Исходя из результатов нашего исследования, основные меры, принимаемые по результатам оценки работы полицейских подразделений, — это решения о поощрении или наказании сотрудников. «Показатели влияют на звания, премии»¹²⁰. «В зависимости от того, сколько мы показателей недобрали, допустим, это все сказывается на лишении квартальных премий»¹²¹. Санкции за получение неудовлетворительных оценок распространяются по всей полицейской вертикали: «Генералы долбят наших подполковников и полковников, они долбят наших [непосредственных начальников — О.Ш.], и мы получаем»¹²².

Вместе с тем процесс оценки можно использовать не только для применения дисциплинарных мер к полицейским. Некоторые участники исследования указали на необходимость переориентировать процесс оценки на выявление причин недостаточной эффективности работы полицейских служб и поиск путей их устранения:

«Для того чтобы дать оценку, нужна аналитическая работа. Оценка деятельности должна быть более глубокая, то есть за каждым негативным явлением видеть причины и связь недостатков и этих явлений»¹²³.

¹¹⁸ Из интервью с бывшим сотрудником милиции. Алтайский край, май 2010 года.

¹¹⁹ О практиках управления подробнее см.: Ксения Браиловская. Техники управления в полиции: почему новая организация не избавилась от старых проблем.

¹²⁰ Там же.

¹²¹ Из интервью с сотрудником уголовного розыска. Алтайский край, май 2010 года.

¹²² Из интервью с участковым №3. Пермский край, июнь 2010 года.

¹²³ Из интервью с представителем Следственного комитета РФ. Республика Коми, июнь 2010 года.

Результаты исследования показывают, что сотрудники милиции, работающие «на земле», зачастую хорошо понимают, какие факторы влияют на успехи и провалы в их деятельности. Есть у них и идеи о том, как повысить эффективность своей работы и уровень общественной безопасности на конкретной территории.

Исследование позволило выявить еще один запрос полицейских, связанный с реформированием систем оценки их деятельности.

Рядовые сотрудники и руководители низового звена испытывают явный недостаток информации о новшествах, вводимых в систему оценки в связи с реформой.

Опрос правоохранителей проводился через полгода после принятия первого приказа МВД, реформирующего систему отчетности, — приказа № 25 от 19 января 2010 года. Тем не менее многие респонденты говорили о том, что так и не смогли уяснить суть нововведений:

«Я сам толком не знаю, что они отражают [новые критерии и правила оценки — О.Ш.] И приказ я читал тоже»¹²⁴.

В частности, сотрудники органов внутренних дел не понимали, как именно общественное мнение будет использоваться для оценки их работы. Большинство из них не представляло, по каким вопросам будет изучаться мнение граждан, каким образом будут собираться эти данные, как они будут соотноситься с другими параметрами оценки.

Итогом недостаточной информированности становится непонимание целей и задач проводимой реформы:

«Вот этот двадцать пятый [приказ об оценке — О.Ш.] — вообще кошмар. Люди не понимают, зачем его издали»¹²⁵.

А это, в свою очередь, тормозит процесс реформирования. Сотрудники реформируемого ведомства не понимают, «что им [руководству МВД — О.Ш.] нужно вообще от нас»¹²⁶, и продолжают, невзирая на спускаемые сверху изменения, работать, как работали¹²⁷. То есть, чтобы изменения в системе оценки работы полиции давали практический эффект, их введение должно сопровождаться разъяснительной работой среди полицейских.

¹²⁴ Из интервью с участковым № 2. Пермский край, июнь 2010 года.

¹²⁵ Из интервью с начальником подразделения внутренних дел. Алтайский край, май 2010 года.

¹²⁶ Из интервью с участковым. Республика Коми, июнь 2010 года.

¹²⁷ Из интервью с сотрудником патрульно-постовой службы. Алтайский край, май 2010 года.

Общественное мнение как способ оценки работы полиции: ожидания и проблемы

Алексей Титков, Высшая школа экономики

Милиция как замкнутый механизм, настроенный на выполнение приказов «сверху» и сбор отчетности «снизу», к моменту нашего исследования столкнулась с неожиданным вызовом. Высшее руководство приказало милиции измениться и стать другой, открытой для граждан, не объяснив как следует, что для этого нужно сделать. Летом 2010 года, когда проходил полевой этап исследования, мы наблюдали, как милиция на всех доступных нам уровнях — от региональных управлений до рядовых участковых — пытается понять новые требования и приспособиться к ним.

Ситуация усугублялась тем, что команда открыться и слушать граждан поступила ровно в тот момент, когда внешняя среда казалась особенно агрессивной, настроенной видеть и слышать о милиции только плохое. Весной и летом 2009 года происшествие с майором Евсюковым, открывшим стрельбу в одном из московских магазинов, послужило началом первой большой волны критических публикаций о положении дел в милиции. В конце 2009 года и начале 2010 главной темой разговоров о милиции стала серия разоблачительных видеороликов действующих и бывших сотрудников о коррупции и злоупотреблениях «в органах». Весной-летом 2010 года новостью дня стали нападения «приморских партизан» на сотрудников милиции и, что не менее важно, вдруг обнаружившееся массовое сочувствие «партизанам», а не силам правопорядка. Считанные месяцы оставались до «кущевского дела» и волнений на Манежной площади — следующих поводов для критики правоохранительных органов. Нетрудно понять сотрудников милиции, которые, видя такие настроения, не ожидали от общественного мнения ничего положительного, ничего конструктивного — но, как говорится, приказ есть приказ. Установка «милиция должна оцениваться гражданами», как и другие команды «сверху», должна была быть каким-то образом выполнена. Как именно, где и в какой мере, зависело в значительной степени от исполнителей в регионах. Понять их позицию, отношение к еще непонятному, но уже близкому будущему, в котором работа милиции будет как-то оцениваться рядовыми гражданами, — одна из задач нашего исследования.

Осенью 2009 года министр внутренних дел Нургалиев объявил, что «ведение времени» состоит в «активном диалоге [сотрудников правоохранительных органов — А.Т.] с гражданами», что работа милиции должна строиться «с учетом интересов и потребностей граждан». Милиции, по мнению министра, нужна была «обратная связь» от населения, в том числе через постоянный мо-

нитинг общественного мнения: «эта работа позволяет выявить проблемы, решить которые возможно только при поддержке общества»¹²⁸.

Прямым практическим следствием заявленной идеологии открытости стал выпущенный в январе 2010 года новый приказ об оценке деятельности органов внутренних дел (в разговорном обиходе — «двадцать пятый приказ») ¹²⁹. Приказ установил, что в систему оценки вводятся — «для объективности выводов об эффективности деятельности ОВД [органов внутренних дел — А.Т.]» — результаты изучения общественного мнения. Из приказа следовало, что общественное мнение должно изучаться «на основе использования вневедомственных источников социологической информации», а ответственным за сбор и обработку данных об общественном мнении назначен организационно-инспекторский департамент МВД, который к началу каждого года (до 15 января) должен передавать сводные результаты по этому направлению в Информационно-аналитический центр министерства.

Недоверие к опросам: почему и что делать

К моменту нашего полевого исследования (лето 2010) сотрудники милиции были хорошо осведомлены о новых веяниях в части «интересов граждан», «общественного мнения» и «гражданского контроля». Мы могли убедиться, что система ежедневных и еженедельных совещаний при всех ее издержках исправно работает хотя бы в том, что доносит до всех сотрудников новые приоритеты и все важные изменения в министерстве¹³⁰.

С другой стороны, наши интервью показывают, что сколько-нибудь детальные разъяснения относительно того, что и как нужно делать с общественной оценкой, были даны разве что непосредственным исполнителям, которым было поручено заниматься показателями общественного мнения (организационно-инспекторский департамент, аналитический центр, штабы в регионах). Остальные сотрудники скорее всего получили общее представление о том, что вводятся новые критерии оценки, которые тоже могут каким-то образом сказаться на их работе, но остальное вынуждены были додумывать сами или узнавать у своих коллег, также не очень осведомленных. Мы в наших интервью услы-

¹²⁸ Нурғалиев Р. Открытая милиция: МВД активно поддерживает все формы гражданского контроля за деятельностью своих сотрудников // Российская газета. — 2009. — 6 октября.

¹²⁹ Приказ МВД № 25 от 19 января 2010 г. «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования».

¹³⁰ Подробнее о том, как, с какими целями и какими методами работают инспекции и проверочные комиссии, см.: Ксения Браилковская. Техники управления в полиции: почему новая организация не избавилась от старых проблем.

шали самые разнообразные версии того, что будет представлять собой общественная оценка; отношение к этому новшеству, как правило, скептическое и настроенное.

В нескольких интервью, где нашими собеседниками были сотрудники, которые по каким-то причинам не доверяли социологам и предпочитали «закрыться», они повторяли своими словами, довольно уверенно, официальную министерскую риторику об открытости обществу и подотчетности гражданам.

«Вы говорите: чтобы узнать, как оценивают люди, нужно спрашивать. Сейчас это уже реальность, в двадцать пятом приказе есть графа «опрос общественного мнения». Это как на работе милиции скажется: будет лучше, хуже, как повлияет?»

Ну, думаю, что, конечно, будет влиять. Все же говорят, что работа, особенно чиновничьего аппарата, особенно министерства, должна быть прозрачной. <...>

А оценку кто в конечном счете ставит?

[Долгая пауза] В конечном итоге, думаю, что люди. Ну, на которых мы работаем, я имею в виду гражданских.

В принципе, по вашему мнению, милиция для чего работает, для кого, какая ее главная цель?

Задачи, поставленные милиции, — это охрана, защита собственности, охрана жизни населения, граждан¹³¹.

Даже в таких интервью обнаруживаются признаки неуверенности, сомнений в том, насколько верна новая идеология, всегда ли нужно ее придерживаться:

«Вы считаете, она действительно должна быть прозрачна?»

Ну, нет, конечно. В каких-то случаях... у нас же есть определенная специфика работы...¹³².

В остальных случаях (их было явное большинство) участники опроса старались продумать и «проговорить» свое отношение к новым правилам оценки, они добросовестно пытались представить, как новые веяния скажутся на их работе, на их подразделении. Как правило, сотрудники милиции находили немало резонов, почему оценка посредством общественного мнения не будет работать, почему она больше помешает, чем принесет пользу. Чисто арифметическая оценка идеи с опросом граждан, если бы мы захотели вывести таковую, получилась бы, скорее всего, отрицательной. Тем не менее итоговый вывод исследования в этой части получается, наоборот, оптимистическим. Опыт и инту-

¹³¹ Из интервью с сотрудником дежурной части. Республика Коми, июнь 2010 года.

¹³² Там же.

иция сотрудников милиции как правило подсказывают им здоровое отношение к опросам жителей: как и о чем спрашивать, как использовать полученные результаты. Практическое знание сотрудников милиции, рекомендации социологов и правила министерства по большому счету совпадают в самых ключевых, существенных моментах.

Опросы общественного мнения в строгом смысле, то есть опросы граждан по выборке, представляющей все основные слои и группы, нужны прежде всего для замеров по вопросам, в которых мнение граждан, их ответы служат единственным возможным источником информации. Круг таких вопросов, связанных с работой милиции (полиции), ограничен. Таким образом можно выяснить, прежде всего, насколько граждане чувствуют себя защищенными от преступности, а также в какой мере они доверяют полиции и как оценивают ее работу.

Однако, по мнению сотрудников милиции, опросы общественного мнения применимы далеко не везде. Они были бы неподходящим инструментом для оценки работы отдельных подразделений полиции, особенно тех из них, которые по роду своей деятельности не соприкасаются с гражданами напрямую. Подразделения, для которых общение с гражданами составляет существенную часть служебных обязанностей (служба участковых, дежурные части и др.), могут получать «обратную связь» за счет опросов, сплошных или выборочных, жителей, которые имели дело с этими службами, но такого рода прикладные исследования по своей сути отличаются от представительных опросов общественного мнения. Использование таких исследований в оценке работы соответствующих служб в принципе возможно, но только с учетом особенностей каждого подразделения, специфики его работы.

Оценка посредством общественного мнения: что можно, что нельзя

Приказ № 25 определял, что опросы общественного мнения должны оценивать, во-первых, «уверенность граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов», во-вторых, «удовлетворенность своевременностью реагирования на сообщения о правонарушениях органом внутренних дел и оперативностью прибытия на место совершения правонарушения». Оба направления оценки — массовый опрос относительно чувства безопасности или тревожности, о лично пережитых случаях противоправных действий и опрос граждан, обращавшихся за помощью в милицию (полицию), — проверены на опыте в других странах и могут быть с не меньшими основаниями применены и в России.

Второй тип исследований, строго говоря, не является опросом общественного мнения в прямом смысле слова, то есть опросом по выборке, представляющей все население определенной страны или территории, всех ее основных

социальных и демографических групп. Такую же оговорку стоит сделать в отношении виктимологических опросов, выясняющих, как часто, по сравнению с официальной статистикой, жители определенной местности подвергались противоправным действиям.

Основания для выделения именно этих двух показателей в приказе № 25 — персонального чувства защищенности и своевременности реакции со стороны полиции — понятны по соображениям здравого смысла, без всякого специального образования: каждый человек может считаться лучшим экспертом в том, как он себя чувствует и как оценивает отношение других людей (в том числе сотрудников полиции) к нему лично. Любые доводы о том, что люди недостаточно подготовлены, чтобы оценивать работу профессионалов, именно здесь, в этих вопросах, теряют свою силу: мы все достаточно квалифицированы, чтобы судить о самих себе и собственном опыте. Важно, что именно такие вопросы вызывали меньше всего возражений у сотрудников милиции из числа наших собеседников, именно такой способ оценки они считали самым приемлемым, а логику такой оценки — ясной и прозрачной:

«Если человек спокойно живет, значит, милиция, наверно, навела какой-то порядок и борется с преступностью, которая волновала людей, которые беспокойно жили, боялись выходить на улицу»¹³³.

Один из участников исследования в интервью с нами поделился, что его «всегда возмущало», что вопрос о чувстве безопасности в разных обстоятельствах — «в самолете, в поезде, во дворе собственного дома, в своей квартире, в общественном транспорте» — никогда ему не встречался в опросах, а вместо этого граждан спрашивают, допустим, о неприятностях и обидах, которые им причиняла милиция¹³⁴.

У недоверия сотрудников правоохранительных органов к массовым опросам населения есть несколько причин. Главные из них две: во-первых, убежденность, что население относится к милиции предвзято, что отношение к милиции определяется не столько ее работой, сколько разоблачительными статьями и передачами, плохими книгами и фильмами, влиянием уголовной романтики, слухами и неправдоподобными рассказами и т. д.

«Реальная оценка людей, насколько я понимаю, это телевидение. Сейчас телевизоры смотрят, все эти фильмы, и на этом, на основании этого мнение и идет»¹³⁵.

¹³³ Интервью с представителем руководства регионального управления Следственного комитета. Республика Коми, июнь 2010 года.

¹³⁴ Из интервью с представителем руководства милиции на транспорте. Красноярский край, июнь 2010 года.

¹³⁵ Из интервью с оперуполномоченным РОВД. Республика Коми, июнь 2010 года.

«Сейчас почему-то у людей сформировалось такое мнение, что сотрудники милиции — это нечто такое страшное, что мы все такие взяточники и все остальное... мнение такое у людей, особенно когда смотрят фильмы, мы все там такие нехорошие. И сейчас этот стереотип, переубедить очень сложно»¹³⁶.

Во-вторых, представление, что полиция по самой природе своей работы (ограничения, штрафы, применение силы) не может быть «хорошей для всех»: даже при самых безупречных действиях ею неизбежно будут недовольные¹³⁷.

«Вы понимаете, что общественное мнение всегда будет ровно разнополярным? Если у вас под окнами кто-то гуляет свадьбу, то вы будете удовлетворены, если эту свадьбу заберут, потому что она уже после одиннадцати часов нарушает закон. А вот свадьба всю жизнь будет помнить, что милиция ее сорвала. Общественное мнение — вещь такая... не мне вам, социологам, рассказывать»¹³⁸.

«Предположим, взять пьяных на улице. Вот он идет, пьяный, никакусенький, его патрульно-постовая служба задержала. Человек будет возмущен: “Чего это они меня задержали? Ну и что, что я пьяный иду, это мое право”... Потом, с теми же самыми неблагополучными родителями: “Хочу — пью, хочу — не пью, хочу — бью детей, хочу — не бью, на каком основании вы ко мне в семью лезете?” — они опять недовольны. Поставили, например, какого-то ребеночка на учет, так родители опять недовольны: “Чего это вы моего ребеночка на учет поставили, что, он такой преступник, что ли?” То есть, недовольство будет...»¹³⁹.

К двум названным соображениям стоит сразу же добавить еще одно, высказываемое в том числе практикующими социологами: ответы граждан об их отношении к милиции (полиции), оценка ее работы оказываются тесно связанными с отношением к власти вообще. На динамику таких ответов влияют или могут влиять самые разные по своей природе внешние обстоятельства: экономические проблемы (задержки зарплаты/пенсии, повышение цен и т. д.), неприятности дома или на работе, праздники и каникулы, хорошая или плохая

¹³⁶ Из интервью с начальником службы учета уголовного розыска. Алтайский край, май 2010 года.

¹³⁷ Из интервью с руководящим работником региональной администрации. Республика Коми, июнь 2010 года.

¹³⁸ Из интервью с районным дознавателем. Пермский край, июнь 2010 года.

¹³⁹ Из интервью с социологом, социальным технологом. Краснодарский край, июль 2010 года.

погода на улице и многое другое. В итоге оценка получается иррациональной и субъективной.

«Если чувствую хорошо — и государство, и милиция ничего, в общем-то, нормальные ребята. Если чувствую плохо — козлы все, и любое неадекватное действие милиции вызывает сразу болезненную реакцию гражданина. В так называемые тучные годы уровень требовательности к государству и претензии к нему минимизировались... Когда граждане стали жить хуже... уровень толерантности снизился к нулю»¹⁴⁰.

Все изложенные мотивы справедливы лишь отчасти и не отменяют общую идею оценки посредством общественного мнения, а заставляют лишь уточнить программу и технику оценки. Прежде всего заметим, что с помощью опросов предлагалось оценивать не работу милиции (полиции) напрямую, а чувство защищенности жителей на определенной территории, и в этом случае все возможные предубеждения относительно милиции (полиции) отходят на второй план. Кроме того, опросы, связанные с удовлетворенностью, одобрением работы милиции (полиции), доверием к ней, оказываются достаточно объективными, так как в них учитывается все разнообразие мнений жителей территории, вся их совокупность. В этой общей массе недовольство, вызванное единичными событиями, оказывается относительно незначимым на фоне общего отношения, как правило довольно устойчивого и меняющегося лишь постепенно.

Опираясь на данные опросов, можно сказать, что представление о предубеждении к милиции, всеобщей, близкой к 100%, нелюбви и недоверия к ней само оказывается в значительной мере стереотипным. Опубликованные результаты массовых опросов дают, как правило, картину, далекую от всеобщего и безоговорочного неодобрения. Например, по данным ВЦИОМ, ежемесячно замеряющего отношение к основным общественным институтам, в течение 2011 года уровень одобрения деятельности правоохранительных органов (отдельных данных по милиции/полиции ВЦИОМ не приводит) колебался от 30–32% до 35–37% опрошенных, уровень неодобрения — от 43–45% до 48–50%. Те же данные опросов ВЦИОМ заставляют более сдержанно отнестись к идее о сильном отрицательном влиянии газет и телевидения: в течение 2009–2010 годов, на которые пришелся основной поток критических статей и репортажей о положении дел в милиции, индекс одобрения правоохранительных органов (разница между положительными и отрицательными оценками) был в целом даже выше, чем в предшествующие 2005–2008 годы¹⁴¹. Индекс доверия к поли-

¹⁴⁰ Из интервью с социологом, социальным технологом. Краснодарский край, июль 2010 года.

¹⁴¹ Одобрение деятельности общественных институтов // Всероссийский центр изучения общественного мнения: <http://wciom.ru/index.php?id=173>

ции (март 2011), совместный проект Левада-центра и Фонда «Общественный вердикт», показывает сходные значения: порядка 34–35% удовлетворены работой милиции и доверяют ей, причем подавляющее большинство опрошенных (79%) согласны, что «граждане должны помогать милиции в ее работе». Динамика доверия к полиции, удовлетворенности ее работой с ноября 2010 г. по март 2011 г. (первые два замера индекса) также оказалась положительной¹⁴². Поэтому сотрудникам полиции свойственно представление, сильно преувеличивающее масштабы недоверия общества.

Считать ли существующий уровень одобрения и доверия критически низким или еще более-менее приемлемым («могло быть хуже», «было еще хуже») — вопрос, по большому счету, всегда политический, чисто оценочный.

Как правило, в оценке, сделанной в виде индексов и рейтингов, вопрос о том, где провести границу между «отличным» и «хорошим» уровнем, между «хорошим» и «удовлетворительным», зависит от составителя и предполагает большую долю условности. Намного более объективной и познавательной оказывается динамика, разница между замерами, проведенными по одинаковой методике в разное время. Другое основание для оценки — сравнение с результатами, полученными на соседних территориях, в других городах и районах.

Идею о том, что на оценке работы милиции существенным образом скажутся личные обиды, причиненные опрошенным, их близким друзьям и знакомым, тоже можно считать своего рода «оптическим обманом». Обилие дел по «административке», большие числа в отчетной статистике производят, если сравнивать их с численностью населения, внушительное впечатление:

«<...> у нас, грубо говоря, три миллиона населения в крае, а в год составляется порядка полутора миллионов административных протоколов. Как вы считаете, сколько у нас будет — включая в три миллиона и стариков, и детей, и всех — сколько у нас будет довольных милицией, а сколько будет обиженных?... Нет, ну а как? Я не прав?»¹⁴³

Нужно, однако, обязательно сделать поправку на то, что часть этой статистики представляет собой мнимую величину¹⁴⁴, а другая часть приходится во

¹⁴² 35% граждан доверяют полиции // Фонд «Общественный вердикт». — 2011. — 6 апреля: http://publicverdict.org/topics/index_d/. Приведенные выше показатели представляют собой сумму ответов «да» и «скорее да, чем нет».

¹⁴³ Из интервью с представителем руководства управления милиции на транспорте. Красноярский край, июнь 2010.

¹⁴⁴ О причинах и практиках фальсификаций см.: Асмик Новикова. Традиции управления и системы оценки полиции; Ксения Браиловская. Техники управления в полиции: по-

многим на ограниченную «группу риска», отличающуюся от большинства населения намного более частыми контактами с милицией и, как правило, резко отрицательным отношением к ней¹⁴⁵.

Основная часть жителей соприкасается с милицией реже и относится к ней в целом спокойнее. Из данных опросов общественного мнения (см. выше) мы видим, что даже сейчас, в безусловно критических для милиции (полиции) обстоятельствах, доля граждан, доверяющих милиции и одобряющих ее работу, сопоставима с долей недовольных и лишь ненамного ей уступает.

Несмотря на то что, по мнению респондентов, личный опыт общения граждан с милицией не нужно переоценивать, сотрудники милиции признают, что опросы на эту тему могут помочь наладить «обратную связь» с населением, побудить сотрудников милиции думать о последствиях своих действий. Рассуждения о том, что милиция могла бы быть более внимательной к гражданам, более осторожной — иначе оценят хуже, чем раньше, — в наших интервью тоже не редкость.

«Я сегодня вышел из дома, и милицейская машина встала так, что мне долго приходится ее обходить. Если меня тут же поймают [социологи — Ред.], то мое мнение будет уже хуже, чем если бы меня опросили до моего выхода из дома. Но в чем плюс таких социологических вещей: таких людей не может быть много, а если их много, то это уже тенденция, если сотрудники милиции умудрились испортить настроение половине граждан в этот день. Тогда да, тогда мы это и увидим»¹⁴⁶.

Среди источников, порождающих лишнее раздражение и ненужные обиды, респонденты называют «палочную» систему отчетности:

«Все зависит, конечно, тоже от подразделения... Командир приезжает, ага, вот ППСник, вам столько-то человек задержать, пьяных... Мы ему объясняем, что сегодня — понедельник, сегодня, ну, зарплаты нет даже...

чему новая организация не избавилась от старых проблем; Ольга Шепелева. Влияние ведомственной оценки органов внутренних дел на политику в сфере поддержания общественной безопасности и защиты от преступлений.

¹⁴⁵ Определение этой «группы риска», ее изучение — отдельная важная задача для социологов и криминалистов. Петербургский социолог Э. Панях, ведущий научный сотрудник Института проблем правоприменения, сделала попытку охарактеризовать эту группу (см.: Ф. Чапковский, Элла Панях. В «приморских партизанах» узнали своих // OpenSpace.ru. — 2010. — 13 октября. <http://www.openspace.ru/society/russia/details/18220/>)

¹⁴⁶ Из интервью с начальником РОВД, Красноярский край, июнь 2010 года.

Короче, никто не будет вечером, не под конец недели, пьяным... Да, мы человека дергаем, он, может, пивка попил, мы его дергаем, а это уже унижение, какое-то оскорбление идет. Ну, неприятность же это!.. А нам надо план, нам надо “галочку”. Вот и все. И вот мы его тискаем в разные стороны, туда-сюда... И общее мнение у него складывается, что это за законы такие и кого берут в милицию...»¹⁴⁷.

Своего рода «равнодействующей», «средним арифметическим» между идеями о предвзятости граждан к милиции, не обусловленной каким-либо личным общением с ней, и, наоборот, о значительном влиянии личного опыта, более или менее травматического, на отношение к милиции, выглядит представление о том, что население в значительной своей части боится милицию, считает ее источником опасности для себя:

«Мнение в народе о милиции плохое, сами знаете, общается больше. Озвучено по телевизору: гаишников боятся, ППСников тоже опасаются, потому что дикий народ в форме ходит, докапывается»¹⁴⁸.

Опросы населения показывают, что такие опасения в отношении милиции (полиции) не преобладают, но распространены. По данным «Индекса доверия полиции» (замер в марте 2011 г.), испытывают «опасение, страх» к сотрудникам полиции своего города или района 18% опрошенных, «возмущение, негодование» — 22% опрошенных. Страх у каждого пятого опрошенного и агрессия тоже у каждого пятого — для МВД это одна из проблем, которой нужно заниматься, а для техники и методики оценки посредством общественного мнения — одно из значимых обстоятельств, которое нужно учитывать при интерпретации опросных данных, касающихся чувства защищенности. Предположение, что «сейчас оценка милиции одна: меня не трогает — во милиция! Хороший гаишник — не тот, который обеспечивает безопасность на дороге, а который палку поперек не поднимает, когда я еду»¹⁴⁹, нельзя считать общим правилом, но это один из мотивов, влияющих как на оценку личной безопасности, так и на оценку деятельности милиции.

Следующий источник сомнений и опасений относительно адекватности опроса граждан составляют ожидания, что он будет представлять собой процедуру, в ходе которой люди «с улицы» будут давать оценку милицейским под-

¹⁴⁷ Интервью с оперативным дежурным. Пермский край, июнь 2010 года.

¹⁴⁸ Интервью с оперуполномоченным РОВД. Республика Коми, июнь 2010 года.

¹⁴⁹ Интервью с социологом, социальным технологом. Краснодарский край, июль 2010 года.

разделениям, о работе которых они имеют лишь самое смутное представление или не имеют вообще никакого.

«Откуда они знают, как следователи работают? Как участковые работают, они знают, потому что на участке как-то жалобы какие-то передают, решают... Но как работает штаб — как они могут знать, чем вообще занимается штаб... они же структуру вообще не знают МВД, простые гражданские люди»¹⁵⁰.

Участники нашего исследования, причем не только сотрудники милиции, назвали целый ряд служб и подразделений, оценить которые «с улицы», скорее всего, не получится:

«Точно не опросишь про водительский состав, про тыловую службу, про бухгалтерию не опросишь»¹⁵¹.

«Служба собственной безопасности — насколько эффективна ее работа?... Тут только профессионалы, наверное, могут сказать»¹⁵².

«Где люди будут брать данные, чтобы меня проверить? Данные о преступлении, в принципе, в газете не печатаются... у работника, который оперативной работой занимается, [текущие дела] это закрытая информация»¹⁵³.

Министерский приказ № 25 (как и более поздние аналогичные приказы) не предполагал ничего подобного, но такие опасения, повторяющиеся во многих интервью во всех регионах нашего проекта, свидетельствуют о том, насколько серьезной для сотрудников милиции выглядит проблема внешней по отношению к полиции системы оценки.

Из интервью с сотрудниками милиции можно вывести, по крайней мере, два значимых пункта, относящихся к обсуждаемой проблеме оценки гражданами работы милиции.

Во-первых, мы можем наметить своего рода «шкалу сопротивляемости» или, наоборот, готовности разных подразделений к внешней оценке, которую делали бы обычные люди без специальной подготовки. В самом общем виде милиция общественной безопасности (участковые уполномоченные, патруль-

¹⁵⁰ Интервью со следователем районного отдела внутренних дел. Республика Коми, июнь 2010 года.

¹⁵¹ Из интервью с бывшим начальником РОВД. Алтайский край, май 2010 года.

¹⁵² Из интервью с прокурором городской прокуратуры. Алтайский край, май 2010 года.

¹⁵³ Из интервью с оперуполномоченным ОБЭП. Краснодарский край, июль 2010 года.

но-постовая служба) «ближе к людям», чем подразделения криминальной милиции.

Один из участников исследования обращает внимание на то, что отношение к милиции как государственному институту, который оказывает населению некоторые общественные (публичные) услуги, в разной степени может быть отнесено к милиции общественной безопасности и криминальной милиции: первая больше ориентирована на услуги, которые оказываются гражданам по их просьбе, вторая «ни при каких временах не оказывала никаких услуг, она жестко выполняла задачу — выявление криминальных преступлений».

Подразделения МВД (бухгалтерия, водители, кадровики и др.), обеспечивающие работу полиции, могут быть оценены таким способом в последнюю очередь. По каждой отдельной позиции в этой шкале возможны доводы «за» и «против» ее оценки, но относительная по сравнению с другими готовность каждой из милицеевских служб получать оценку своей работы от населения оказывается именно такой.

Во-вторых, общий принцип, который предлагают в более или менее явном виде или с которым соглашаются многие участники наших интервью, — это готовность получить «обратную связь» от граждан, обращавшихся в милицию¹⁵⁴. Такой опыт, пусть и «с другой стороны барьера», выделяет этих граждан из основной массы жителей территории и делает их своего рода экспертами, мнение которых имеет значение:

«Человек не может дать оценку, если его это нигде, ни в каком моменте не цапануло. А остальные люди — делятся: когда они пришли, насколько их внимательно выслушали, насколько им, по возможности, помогли, насколько полно было все выполнено, насколько все правильно записали, сделали все возможные действия; человек десять часов в коридоре не сидел, не ждал, там ему не хамили, перед ним двери не захлопывали... И на основании этого общения человек делает оценку, понравилось ему либо не понравилось <...> Тут же то же самое, что с медициной».¹⁵⁵

«Если никогда не связывался с милицией человек, он и ничего не скажет... Который обращался, например, в милицию с заявлением с каким-нибудь, например, о краже, а ему даже не нашли —

¹⁵⁴ Готовы ли сотрудники милиции к учету мнений граждан, сталкивавшихся с милицией в другом качестве (задержанных, оштрафованных, подозреваемых и т. д.) — более спорный вопрос. Отношение к ним прежде всего как к правонарушителям, скорее всего, обиженных и обозленных на милицию, может оказаться более весомым, чем желание (вряд ли сильное) получить от них какую-либо обратную связь.

¹⁵⁵ Интервью с дознавателем. Пермский край, июнь 2010 года.

конечно, скажет. Который, например, обращался, ему нашли, помогли — конечно скажет, что хорошо работает»¹⁵⁶.

Напомним, что похожая идея — оценивать «удовлетворенность... своевременностью реагирования органом внутренних дел» (то есть, иначе говоря, опрашивать граждан, обращавшихся с заявлениями о правонарушениях), была записана в «25-м приказе», то есть и в этой части инициатива руководства и опыт сотрудников «на земле» совпадают в своих исходных представлениях о должном и возможном в отношении внешней оценки гражданами.

Полиция и социологи: в чем и как сотрудничать

Приказ № 25 вводит две формы учета мнения граждан: опрос общественного мнения по представительной выборке (оценка чувства защищенности граждан) и учет мнения граждан, обращавшихся в милицию (оценка реакции на обращение, насколько она была своевременной и оперативной).

По своим возможностям и решаемым задачам обе эти формы дополняют друг друга.

Опрос общественного мнения больше подходит для оценки работы региональной или местной милиции как единого целого, а отзывы граждан, обращавшихся в милицию, имеют значение прежде всего для оценки подразделений, с которыми взаимодействовали эти граждане.

Второе направление может быть названо «опросом общественного мнения» лишь с большими оговорками. Техника сбора информации примерно та же, но это опрос конкретной группы, тех, кто обращался в полицию.

Оба типа внешней оценки предполагают, более или менее явным образом, роль квалифицированного посредника между милицией (полицией) и жителями территории. В случае с опросами общественного мнения такой посредник

выполняет прежде всего роль «переводчика», который способен сформулировать проблемы, интересующие милицееское руководство, в вопросы, понятные людям «на улице», а затем, наоборот, изложить ответы «улицы» в виде, подходящем для понимания и решения исходных управленческих задач.

В части оценки со стороны граждан подразделений милиции специальная подготовка больше всего нужна для оценки служб достаточно закрытых, сложных для оценки и при этом общественно значимых, поскольку именно

¹⁵⁶ Из интервью с заместителем начальника РОВД. Алтайский край, май 2010 года.

они допускают или могут допустить нарушения прав граждан. Один из наших респондентов, представитель некоммерческой организации, называет приоритетными для общественного контроля подразделения, «где больше всего беспредела»: это уголовный розыск, криминальная милиция, ППС, дежурная часть¹⁵⁷. Для оценки работы такого рода подразделений и контроля за ними нужны общественные организации, специализирующиеся на подобных задачах. Работа в таких структурах общественного контроля требует хорошего знания законодательства и правоохранительной практики, то есть профессиональной подготовки, сопоставимой с подготовкой сотрудника «органов», а также регулярных контактов с контролируруемыми правоохранителями¹⁵⁸.

Руководство министерства уже признало необходимым взаимодействие с социологами и опросными службами. Эта насущная и в меньшей степени решенная задача, чем отношения с общественными контролерами. Приказ № 25, вслед за предыдущим приказом № 650, предписывал, чтобы общественное мнение изучалось «на основе использования вневедомственных источников социологической информации»¹⁵⁹.

Тем не менее как центральный аппарат, так и региональные управления до сих пор делали ставку в большей степени на ведомственную социологию, на изучение общественного мнения собственными силами. Программная статья министра Нургалиева об открытости милиции обществу сообщает, по состоянию на 2009 год, что лишь немногим более четверти (213 из 779) опросов населения, организованных органами внутренних дел годом раньше, были проведены «с привлечением независимых социологических служб»¹⁶⁰.

В нашем исследовании социологи, с которыми мы встречались, говорили, что милиция в их регионах обращается к ним в лучшем случае за советами по частным деталям опросной техники, а в остальном старается обходиться подручными средствами:

«В самом ГУВД проводят собственными силами опросы <...>. Они проводят, <...> по электронке посылают <...> анкеты <...> я им постоянно говорил, что это, ребята, непрофессионально, это нерепрезентативный опрос... Дело в том, что они не пойдут по квартирам, они опросы проводят через организации. Допустим,

¹⁵⁷ Из интервью с руководителем общественной организации. Краснодарский край, июль 2010 года.

¹⁵⁸ О специфике работы общественного контроля см. подробнее: Модели гражданского контроля в регионах России: локальные успехи и стратегические неудачи / Науч. ред. А. Новикова. — М.: Центр «Демос», 2008; Титков А. Общественные организации и правоохранительные органы: пути взаимодействия. — М.: Центр «Демос», 2008.

¹⁵⁹ Приказ № 25–10 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации...», приложение 1 (пункт 10), приложение 3 (пункт 4.3).

¹⁶⁰ Нургалиев. Открытая милиция // Российская газета. — 2009. — 6 октября.

надо столько-то пенсионеров — они звонят Нине Ивановне [в Пенсионный фонд]: “Нина Ивановна, вот, надо, чтобы ваши пенсионеры двадцать анкет заполнили, чтобы среди них было семь женщин и тринадцать мужчин”. И все, отдают Нине Ивановне, она им возвращает. Или молодежь — значит, они через какие-то молодежные фонды»¹⁶¹.

Но опросы «своими силами» дают серьезное искажение не только из-за того, что ведомственные исполнители могут быть менее подготовленными, чем социологи, работающие на рынке или в академической среде, и проведут опрос менее профессионально — в конце концов, с внешними социологами можно проконсультироваться. Более серьезная проблема состоит в том, что исполнители могут в этом случае начать действовать не как аналитики, не как исследователи, которым принципиально важны объективность и обоснованность результатов, а как часть ведомства, как представители одного из подразделений, для которых более значимыми могут оказаться совсем другие соображения.

«Рейтинговые оценки они ввели, результаты опроса общественного мнения, и на штабы все это повесили, в том числе и на райотделовские. Мой начальник штаба: “Ну что, будем опрашивать?” — “Будем”, — говорю, а как, куда деться? Ну, он опросит, ты же знаешь, кого он опросит, сколько. Он позвонит в штаб туда, штабному старшему в УВД: “Чтобы вы не проверяли, сколько поставить?” Ему говорят: “Ты опроси человек двадцать пять”. Смотрят: так-так-так-так... N-ский район <...> в прошлом году “Ну, в принципе у нас к вам больших претензий нет, раскрываемость у вас нормальная, не будут вас слушать на оперативном совещании, наоборот, хвалить будут, поставь, что восемьдесят процентов”. Ну, опять знакомых впишут, а никто не проверял у них... Вот как делалось, так же и в УВД делалось: кого нужно, “так, вот этот плохой райотдел, сейчас мы ему сделаем общественное мнение”. *То есть уже УВД говорило, командовало сколько писать туда?* Не командовало. Ну, как сказать... Начальник штаба, в райотделе, который <...> должен был опрашивать общественное мнение, то есть опросить кого-то обязательно и вписать в отчет. Он, чтобы не быть плохим или хорошим, звонил туда и говорил: “Мужики, вы скажите, что нам ставить по общественному мнению?” Они посмотрели и говорят: “восемьдесят процентов положительно ставь”»¹⁶².

¹⁶¹ Из интервью с социологом. Пермский край, июнь 2010 года.

¹⁶² Интервью с бывшим начальником районного (городского) ОВД. Алтайский край, май 2010 года.

Как сделать так, чтобы результаты опросов общественного мнения получались не обязательно такими, как хотелось бы руководство оцениваемой структуры или более высокое начальство, чтобы они были правдивыми и полезными для работы? Это ключевой вопрос, в том числе — управленческий, организационный. Самым надежным способом будет создание совместного органа¹⁶³, состоящего из представителей ведомства и экспертного сообщества, который сначала давал бы задание социологам, а затем оценивал полученные результаты, делал выводы о сильных и слабых местах правоохраны, о проблемах, которыми надо будет заняться в первую очередь.

Действующее руководство милиции/полиции, ее представители, должно занимать в такой структуре важное место, но все ключевые решения должны приниматься в результате согласования мнений милиции/полиции, региональной (местной) власти, социальных служб, бизнеса, общественных организаций.

Такого рода органы или комиссии известны по опыту западноевропейских стран, таких как Англия и Голландия. Представить себе, каким образом подобные структуры могли бы появиться и работать в России — отдельная большая и сложная тема. Понятно, однако, что без такого рода институтов-посредников, согласовывающих интересы полиции и сообщества, в котором она работает, любая работа по оценке полиции может быть или внутриведомственной (то есть ее объективность и непредвзятость будет зависеть только от доброй воли начальства), или, наоборот, чисто внешней (и, значит, скорее всего, не учитывающей всей специфики правоохранительной работы), а такую внешнюю оценку можно будет навязать ведомству лишь на короткое время и, скорее всего, без серьезного успеха.

Одна из ключевых проблем системы оценки — с чем сравнивать достигнутые показатели, а также проблемы обоснованности и случайности каждого отдельного опроса общественного мнения — будет решаться с увеличением количества замеров. Одна из мер, которую здесь можно предложить, —

объявить своего рода переходный период в несколько лет, в течение которого опросы общественного мнения будут носить скорее информационный, справочный характер, без немедленных административных выводов из их результатов.

¹⁶³ Создание в 2011 г. (приказом № 1310) Экспертного совета, обсуждающего оценку подразделений МВД, в том числе с учетом опросов общественного мнения, представляет собой некоторый шаг в этом направлении, правда, очень ограниченный: в созданном органе ведомственная составляющая преобладает, а внешние эксперты появляются по разовым приглашениям, связанным с обсуждением их непосредственной тематики.

Общественная оценка районной милиции: недолгая история успеха на Кубани

Среди множества интервью, в которых оценка милиции гражданами видится прежде всего как проблема, которую только предстоит решить, в нашем исследовании встретился случай, который можно было бы назвать — лишь с небольшим преувеличением — сбывшейся утопией. В сельском районе Краснодарского края милиция и граждане нашли форму взаимодействия, которая устраивала, казалось, обе стороны, и результатом этого стала устойчиво высокая оценка работы милиции местными жителями. Год спустя, когда пришло время подводить итоги исследования, рассказывать об этом опыте приходится как об уже прошедшем. Успех и закат сотрудничества в отдельно взятом кубанском районе — оба эпизода одинаково важны, если мы хотим понять возможности и пределы участия граждан в работе и оценке милиции.

Главный элемент кубанского опыта — регулярные, раз в два месяца, сходы жителей, на которых выясняется их мнение о работе милиции и прокуратуры, выслушиваются и разбираются обоснованные претензии к сотрудникам этих органов. Сходы собирали до полутора тысяч жителей района и длились почти целый день, с полудня до восьми вечера или позже. Во время схода начальник милиции и прокурор района слушали претензии к своим сотрудникам и вместе с жителями давали оценку действиям милиционеров:

«То есть, допустим, следователь не раскрыл преступление — выясняют, почему он не раскрыл. Вызывают непосредственно следователя, пытаются вникнуть в ситуацию: какие действия следователь сделал для того чтобы раскрыть, какую он собрал информацию. Допустим, совершили тайное хищение, украли аккумулятор трактора. Следователь провел следственно-оперативные мероприятия, опросил всех соседей, нашел свидетеля, который указал: вот, через улицу живет наркоман, украл он. Преступление было в конце концов раскрыто. Мы — люди простые, по этому поводу благодарность высказываем и начальнику милиции, и составляем открытое письмо на имя начальника ГУВД с просьбой поощрить сотрудников, которые неформально подходят к выполнению своих профессиональных обязанностей. Либо, если где-то нарушения закона, указываем их, и тогда уже письмо, скажем так, соответствующее»¹⁶⁴.

Основным мотором, главной опорой кубанского опыта была инициативная группа в два десятка человек из всех станиц района. Активисты группы собира-

¹⁶⁴ Из интервью с фермером, бывшим сотрудником вневедомственной охраны. Краснодарский край, июль 2010 года.

ли очередные сходы, расклеивали объявления, они же встречались с жителями в промежутках между сходами, выслушивали их рассказы — «Пришла бабушка, говорит, у меня гусей покрали, а следователь списал, что все они улетели»¹⁶⁵, — советовали, к кому обратиться, или сами приходили с их проблемами к начальнику милиции или прокурору. Рассказы о деятельности группы, контакты активистов публиковались в районной газете, поэтому жители района знали, к кому им обращаться в подобных ситуациях.

Основное, что нам нужно понять в кубанском опыте: во-первых, приносит ли такая модель взаимодействия пользу обеим сторонам — милиции (полиции) и жителям; во-вторых, какие нужны условия, чтобы такая модель возникла и начала работать, и какие условия окажутся для нее разрушительными. Другими словами, есть ли необходимость в такой схеме взаимодействия, можно ли ее воспроизвести в других регионах и сделать устойчиво работающей.

Выгоды от кубанской модели — в тот момент, когда она состоялась и работала — существовали для обеих сторон. Жители района выигрывали от того, что в делах, связанных с милицией, их интересы выражала инициативная группа, способная донести их проблемы до руководства милиции и, в конечном счете, решать эти проблемы. Независимо от формы реализации идеи хорошо, если есть посредники, которые

«могут в любой момент, когда им нужно, прийти к начальнику милиции и узнать, там какие-то задать вопросы, которые их интересуют, о тех или иных нарушениях, как ведется то или иное расследование»¹⁶⁶.

Милиция в свою очередь получает от посредника между ними и жителями двойную выгоду. Инициативная группа, с одной стороны, частично решает задачи милиции в части общения с гражданами, разбирает разного рода недоразумения и конфликтные ситуации в отношениях между милицией и жителями. Группа служит фильтром, который оценивает, насколько обоснована та или иная претензия, относится ли проблема к ведению милиции, выясняет значимые для существа дела обстоятельства — и в результате доводит до руководства милиции лишь по-настоящему существенные, требующие вмешательства проблемы, изложенные в четком и понятном виде.

Второе, даже более важное, преимущество состоит в том, что инициативная группа своей работой создает, в конечном счете, положительное отношение жителей района к милиции. Конфликтные ситуации разрешаются совместными усилиями, а не накапливаются. Успешные действия сотрудников милиции поощряются благодарственными письмами, индивидуальными и коллективны-

¹⁶⁵ Там же.

¹⁶⁶ Там же.

ми, в адрес руководства. По словам одного из активистов инициативной группы, поддержка и благодарности жителей обеспечивают начальнику районной милиции прочные позиции даже в случае, если райотдел не «дотягивает» какие-либо отчетные показатели. Начальник милиции в таком случае

«приходит к руководству и ложит на стол, <...> жители района довольны работой милиции... Если начальник ГУВД видит, что, допустим, на данного начальника милиции и его сотрудников нету жалоб в ГУВД края, люди всем довольны, значит, работа поставлена хорошо¹⁶⁷».

Такого рода выигрыши, стратегические и тактические, выглядят достаточно весомыми для того, чтобы руководство райотдела милиции было заинтересовано в «кубанской модели».

Самая, может быть, сложная и важная часть в анализе кубанского опыта — разобраться, откуда взялась такая схема сотрудничества и можно ли ее воспроизвести где-либо еще. Очевидно, что кубанская модель требует, по крайней мере, двух составляющих — наличия сплоченной и работающей группы активистов, представляющей интересы жителей, и готовности к сотрудничеству со стороны милиции. Важно заметить, что роль посредника между милицией и горожанами в нашем кубанском случае играл не сформированный по инициативе властей «общественный совет при» (возможности таких советов, что они могут сделать – отдельная тема), а организация, созданная «снизу» самими жителями.

Появление инициативной группы в районе было связано, как мы выяснили у нашего информанта, с фермерским движением в Краснодарском крае. Инициативная группа изначально сложилась как районная ячейка краевой ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств. После того как краевая ассоциация, в середине 2000-х годов попавшая под пресс краевой власти, прекратила свое существование, районная группа продолжала работать уже как самостоятельная единица, сохранившая до некоторой степени горизонтальные связи с крестьянскими активистами в других районах. Инициативную группу сплачивал общий интерес — защитить свои земельные участки, свое хозяйство от рейдерских захватов, от давления крупных агрохолдингов, администрации, силовых и правоохранительных структур. Вымогательство сотрудников милиции, их частые и необоснованные придирки к фермерам были одной из серьезных проблем, которой инициативная группа должна была заниматься. Поддержка жителей района могла быть — и стала — одним из немногих значимых ресурсов, которые инициативная группа могла использовать, чтобы разрешить эту проблему.

Такая история создания инициативной группы представляет ее, казалось бы, явлением исключительно местного контекста, связанного с особенностями

¹⁶⁷ Там же.

фермерства на Кубани — очень своеобразными, нехарактерными даже для ближайших соседей (Ростовская область, Ставропольский край). Можно, однако, представить себе, что похожая группа активистов, сплоченная и работоспособная, могла бы появиться — а затем действовать аналогичным образом — вокруг какой-то другой распространенной проблемы местного значения: защиты дачных участков, защиты от уплотнительной застройки, сохранения парка или леса, объединения жителей новостроек и т. д. Не исключено, что в таком же направлении могли бы работать ячейки территориального общественного самоуправления (домовые, уличные, квартальные комитеты) там, где они сложились. Элементы такого сотрудничества милиции с активистами ТОС мы наблюдали и в нашем предыдущем исследовании, посвященном моделям гражданского контроля в регионах¹⁶⁸. Такие соображения, на наш взгляд, делают кубанский опыт значимым не только для своего региона, но и для гораздо более широкого круга территорий.

Начало сотрудничества с милицией наш собеседник изначально объяснял приходом в район нового начальника милиции. Прежний начальник райотдела «загородился огромным забором от людей», «не встречался с людьми, не общался, не разговаривал»¹⁶⁹, отношение жителей к милиции в это время было крайне отрицательным. Новый руководитель оказался приверженцем другого стиля — «просто сам по себе человек он такой, открытый человек» — и вскоре после назначения

«пошел по пути оздоровления милиции через общественное мнение, собрал людей и спросил — а ну-ка, оцените, как работала милиция до меня»¹⁷⁰.

Такая версия, если бы она была полной и окончательной, означала бы, что кубанский опыт представляет собой не более чем счастливую случайность, возникшую на очень слабом основании — доброй воле начальника райотдела, который сегодня есть, а завтра может быть переведен по службе в другой район или уйти на пенсию. Сколько-нибудь устойчивая модель отношений на такой базе строиться не может.

Повторные интервью и расспросы дали нам более неоднозначную, но и более обнадеживающую версию тех же событий. Новый «хороший начальник» изначально не был заинтересован менять что-либо в работе райотдела, и проблема для фермеров, как защититься от сотрудников милиции, вернуть их в рамки закона, была не менее острой, чем при предыдущем «плохом начальнике».

¹⁶⁸ См.: А. Новикова. Локальные точки взаимодействия граждан и милиции. Проблема поиска новых форм и содержания // Модели гражданского контроля в регионах России: локальные успехи и стратегические неудачи. — М.: Центр «Демос», 2008.

¹⁶⁹ Из интервью с фермером, бывшим сотрудником вневедомственной охраны. Краснодарский край, июль 2010 года.

¹⁷⁰ Там же.

Поддействовало на начальника РОВД, заставило его измениться грамотно организованное давление на райотдел — прежде всего в форме жалоб, регулярных и многочисленных, в краевое управление. Здесь оказался востребованным опыт одного из активистов инициативной группы, который за непродолжительное время до этого уволился из вневедомственной охраны и хорошо представлял себе, как устроена милицейская система изнутри. Поток жалоб и частые проверки по ним создали ситуацию, когда потери из-за продолжения конфликта оказались для начальника милиции слишком значительными. Каждая новая жалоба (как правило, обоснованная, с фактами и доказательствами) создавала для руководства райотдела издержки, выражавшиеся или в угрозе дисциплинарных взысканий, или в дополнительных расходах на задабривание проверяющих из ГУВД. Взвесив выгоды и потери — как оказалось, серьезные — от продолжения конфликта, начальник райотдела предпочел согласиться с требованиями инициативной группы и пошел на сотрудничество с ней и с жителям района.

Вызовы для «кубанской модели», новые проблемы для ее участников появились очень быстро, но значительную их часть удавалось так или иначе решать. Сложности, действительные и возможные, в отношениях с краевым главным управлением, сглаживались, как уже говорилось, высокими показателями общественного мнения. Более серьезным, по-настоящему проблемным, оказался конфликт с районной администрацией:

«Власть относится крайне отрицательно к начальнику милиции, строит всяческие козни. Не дает жилье начальнику милиции, не дает жилье сотрудникам, которые честно выполняют свой долг, всячески старается честных сотрудников из района выжить»¹⁷¹.

В течение какого-то времени решать эту проблему удавалось таким же давлением — жалобы, сходы, акции протеста — инициативной группы на администрацию района. Глава района был вынужден под таким давлением в конце 2010 года уйти в отставку (возможно, что ненадолго: сейчас он готовится к очередным районным выборам, на которых он, скорее всего, получит поддержку краевой власти и крупных агрохолдингов).

В последнюю по времени встречу с представителем инициативной группы мы узнали, что положение инициативной группы и вообще фермеров района значительно ухудшилось. Причиной стали обострившиеся отношения фермеров с крупным агрохолдингом, который перекупил в собственность основное сельхозпредприятие района, бывший колхоз. Агрохолдинг был заинтересован в том, чтобы получить в свое распоряжение также и участки, которые обрабатывали фермеры, — эти участки также расположены на территории бывше-

¹⁷¹ Из интервью с фермером, бывшим сотрудником вневедомственной охраны. Краснодарский край, июль 2010 года.

го колхоза. Им было предложено отдать свои земли в долгосрочную аренду за почти символическую плату. После отказа фермеров от неравноправной сделки служба безопасности агрохолдинга перекрыла фермерам пути подъезда к их земельным участкам.

Прокуратура и милиция, последняя надежда фермеров в этой ситуации, по большей части бездействовали. Прокуратура района своим определением подтвердила право фермеров на доступ к их участкам и признала незаконными действия агрохолдинга, но ничего по большому счету не смогла сделать для того, чтобы это определение было выполнено. Милиция тоже отстранилась, и более того — начальник райотдела предупредил инициативную группу, что если фермеры попробуют восстановить справедливость своими силами, он примет меры против них как против нарушителей порядка. Сотрудничество инициативной группы и милиции прекратилось если не насовсем, то надолго.

Опыт одного кубанского района показывает нам, с одной стороны, что сотрудничество милиции (полиции) с жителями территории, работающее, в конечном счете, на повышение авторитета полицейских, возможно — по крайней мере, в случае, когда появляется общественная инициатива, способная стать связующим звеном между полицией и жителями.

Оценка работы полиции гражданами может превратиться в таком варианте из навязанной «сверху» неприятной и рискованной процедуры в дополнительный ресурс поддержки.

С другой стороны, мы видим, что стимулы к совместной работе с жителями территории, с общественными активистами, готовыми и способными наладить такое сотрудничество, могут оказаться непрочными, зависимыми от меняющихся обстоятельств. В нашем случае необходимый для сотрудничества баланс интересов нарушился с появлением крупного земельного холдинга, имеющего, по свидетельствам местных жителей, поддержку на краевом уровне, в том числе во влиятельных силовых структурах. Издержки противостояния с таким сильным игроком оказались бы для районной милиции (полиции) более значительными, чем ухудшение отношений с местными жителями. Устойчивой системы взаимодействия, которая гарантировала бы сотрудничество полиции с жителями, пока не существует, и это сказывается, помимо прочего, на оценках работы полиции со стороны населения. Между тем не исключено, что именно взаимодействие на местном уровне помогло бы разорвать порочный круг «нет сотрудничества — нет доверия — низкие оценки работы — нет стимулов к сотрудничеству», заставило бы работать ту же цепочку в противоположную сторону — к обоюдной выгоде.

Милиция (полиция), общественность и местные власти

Алексей Титков, Высшая школа экономики

Опросы населения доказывают, что, вопреки стереотипу о будто бы всеобщих нелюбви и предубеждении к милиции (полиции), запас доверия, хотя и небольшой (до 2/5 от всех опрошенных), сохраняется и даже растет вместе с активными действиями ведомства — заметными для граждан попытками изменить ситуацию. Не менее важно, что подавляющая часть опрошенных (порядка 4/5) считает, что граждане должны сотрудничать с милицией (полицией). Кроме того, описанный опыт взаимодействия милиции и граждан в Краснодарском крае позволяет сделать вывод, что такое сотрудничество в принципе возможно, но чтобы оно заработало, потребуется специальная форма. Кубанский опыт производит впечатление необычного, во многом революционного; кроме того, он оказался недостаточно устойчивым, что стало очевидно при изменении внешних условий.

Более надежные, более долговременные формы сотрудничества граждан и полиции (в том числе, как один из главных вопросов, формы оценки полиции гражданами) должны, скорее всего, быть основаны на уже известных, привычных способах, понятных для всех сторон. Здесь важна, в том числе, сама по себе укорененность механизмов и институтов, их понятность для полиции и для граждан — даже в случае, если сейчас эти механизмы работают «на холостом ходу», не приносят заметной пользы. Любые предложения относительно того, как должны строиться отношения полиции и граждан, любые отсылки к зарубежному опыту было бы полезно привязывать к собственной практике: в чем она похожа, а где (и почему, и с какими результатами) строится по-другому.

В практике России последних двадцати лет, в более раннем советском опыте, можно выделить следующие самые известные, чаще всего упоминаемые, модели взаимодействия: встречи участковых с жителями своего участка, отчеты руководства региональных управлений перед депутатами, рабочие комиссии с местными и региональными администрациями, целевые программы общественного порядка, общественные советы¹⁷².

¹⁷² Прокурорский надзор, суды, контроль со стороны Следственного комитета тоже упоминались участниками наших интервью (в первую очередь, представителями самих этих структур) в качестве механизмов контроля за милицией (полицией). Для темы нашего исследования более важно, однако, то обстоятельство, что эти ведомства связаны с милицией и друг с другом общими интересами, общей скоординированной работой «на

Это самые типичные модели взаимодействия, чаще всего встречающиеся в наших интервью. Кроме них существуют более специфические механизмы оценки и «обратной связи» отдельных служб: например, оценка сотрудников вневедомственной охраны по отзывам посетителей в «Книге отзывов и предложений»¹⁷³ или оценка работы инспекции по делам несовершеннолетних по информации из органов опеки и попечительства¹⁷⁴.

«Советские» модели взаимодействия милиции и граждан сами по себе не вызывают каких-либо возражений или неприятия. В высказываниях относительно взаимодействия милиции с гражданами мы нередко обнаруживаем отношение к ним как к опыту еще советского времени, который раньше был более полным и разнообразным, но в течение 1990-х и 2000-х постепенно утрачивался. Вот как об этом вспоминает, к примеру, отставной сотрудник милиции:

«Мы ходили на предприятия с лекциями, доводили оперативную обстановку по району, по участку, собирали собрания на моторном заводе, которого нет сейчас, на ХБК и людям разъясняли ... Участковые обязательно отчитывались и по делам несовершеннолетних, и участковые уполномоченные, и оперативники, в рамках возможного, они отчитывались, я за это, да, и люди, справедливо, должны знать, чем занимается милиция»¹⁷⁵.

Такой же советской по происхождению часто воспринимается практика встреч «с общественностью», с кругом лояльных, сотрудничающих с региональной и местной властью общественных объединений. В отличие от опроса общественного мнения, с которым часто связаны неприятные ожидания, критика и скепсис, идея о том, что «общественность должна оценивать» в ходе таких встреч, предлагалась даже самими участниками наших интервью: «это нормальные люди, не озлобленные ничем, нормально будут вести диалог и предлагать»¹⁷⁶.

Из советского опыта пришла, в частности, такая модель, как административные комиссии, восстановленные в Красноярском крае. К задачам административных комиссий, куда входят представители местной власти, милиции и общественности, относится рассмотрение во внесудебном порядке мелких ад-
раскрываемость» преступлений. Оценка со стороны граждан — это контроль и оценка со стороны инициативных групп и организацией, для которых подобная связка ведомственных интересов не прослеживается.

¹⁷³ Из интервью с фермером, бывшим сотрудником вневедомственной охраны. Красноярский край, июль 2010 года.

¹⁷⁴ Из интервью с представителем руководства ГУВД на транспорте. Красноярский край, июнь 2010 года.

¹⁷⁵ Из интервью с сотрудником милиции в отставке, работавшим в руководстве регионального ГУВД. Алтайский край, май 2010 года.

¹⁷⁶ Из интервью с бывшим судьей. Алтайский край, май 2010 года.

министративных правонарушений. Существует практика согласования с местными общественниками кандидатов в участковые инспекторы — в частности, в том же Красноярском крае.

Участковые уполномоченные представляют собой (по крайней мере, по данным наших интервью) группу, больше других подготовленную к общению с жителями своей территории. Участковые чаще, чем представители других служб, заявляли о положительном отношении к идее, чтобы их работа оценивалась гражданами. Работа участковых уполномоченных уже сейчас предполагает регулярное общение с жителями своего участка, не только с «контингентом» (ранее судимые, наркоманы, административные правонарушители и др.), но и с обычными людьми. «Общаться — это наша работа», «надо больше общаться, разъяснять»¹⁷⁷ — такого рода суждения мы слышали только от участковых.

«Я считаю, по работе непосредственно участкового надо общаться с гражданами побольше, разъяснять им, и тогда, в принципе, им будет все понятно и они будут на нормальной позиции»¹⁷⁸.

Сходы жителей представляют собой формализованную разновидность такого общения, специально посвященную рассказу о работе участкового, об обстановке на участке и в городе (районе), вопросам и предложениям жителей. Содержание отчета на сходе обычно выглядит, по рассказу в одном из наших интервью, примерно так: «Уважаемые жители, у нас на административном участке зафиксировано столько-то преступлений, по столько-то вы ко мне обращались, столько-то я нашел, и столько-то уголовных дел возбудилось»¹⁷⁹. Кроме отчета со статистикой сход предполагает также советы со стороны участкового — что делать, чтобы не стать жертвой преступления.

«Я довожу оперативную обстановку, сложившуюся на участке, довожу о местах, на которых совершаются чаще преступления, о наиболее распространенных преступлениях, таких как грабежи, допустим. Довожу людям, как можно правомерно себя защищать, как вообще не попадать в ситуацию, когда в отношении них может совершиться преступление»¹⁸⁰.

Собрания жителей с участием милицейского руководства более высокого уровня тоже происходят, но реже и, как правило, по каким-то особым поводам. В нашем исследовании начальник РОВД рассказал, как он выступил перед

¹⁷⁷ Из интервью с участковым в городском поселке. Пермский край, июнь 2010 года.

¹⁷⁸ Там же.

¹⁷⁹ Из интервью с представителем руководства ГУВД. Красноярский край, июнь 2010 года.

¹⁸⁰ Из интервью с участковым уполномоченным. Пермский край, июнь 2010 года.

жителями района, после того как работу участковых публично раскритиковал глава районной администрации, и «особых нареканий не услышал, каких-то кричащих возмущений»¹⁸¹.

Оценка сходов по участкам, того, как они проводятся в последние годы, из наших интервью получается скорее критической. Прежде всего, в них повторяется тема «жители не знают своих участковых», которая была бы неактуальной, если бы встречи жителей с участковыми проходили регулярно.

«Мы опросили: 99 процентов не знают ни участковых, ни чем они занимаются»¹⁸².

Участковые должны приходить на встречи с жителями «каждый месяц»¹⁸³, по отчетности получается, что участковый в год проводит примерно по три с половиной сходы жителей¹⁸⁴, на практике количество таких встреч может быть намного меньше, даже стремиться к нулю. Объяснения, почему они почти не проводятся, могут быть разными:

«Встречи с населением нормально никто не проводит, <...> допустим, собирает своих знакомых»¹⁸⁵.

Участковые «не работают на участках» и «боятся народ»¹⁸⁶ или, как объясняют сами участковые, слишком много времени уходит на работу с бумагами и на задания за пределами участка — вроде оцепления после футбольных матчей.¹⁸⁷

Однако главная проблема все-таки не в том, что такие встречи проводятся слишком редко. Дисциплинарными мерами, усилением контроля можно будет добиться, чтобы они проводились чаще¹⁸⁸. Более серьезный вопрос — зачем их проводить, то есть что можно и нужно делать с обратной связью от жителей.

Сложившаяся модель выступлений участковых, их отчетов перед жителями предполагает, в первую очередь, рассказ о том, что полиция — прежде всего,

¹⁸¹ Из интервью с начальником РОВД. Красноярский край, июнь 2010 года.

¹⁸² Из интервью с социологом, социальным технологом. Краснодарский край, июль 2010 года.

¹⁸³ Из интервью с представителем руководства ГУВД. Красноярский край, июнь 2010 года.

¹⁸⁴ Из интервью с советником главы региона. Красноярский край, июнь 2010 года.

¹⁸⁵ Из интервью с бывшим начальником РОВД. Алтайский край, май 2010 года.

¹⁸⁶ Из интервью с бывшим начальником РОВД. Алтайский край, май 2010 года.

¹⁸⁷ Из интервью с участковыми уполномоченными в Республике Коми и Краснодарском крае. Июнь–июль 2010 года.

¹⁸⁸ Методы контроля за работой участковых существуют и отработаны, в их числе — выездные проверки сотрудников УВД по региону, выборочные опросы пострадавших от квартирных краж. (Из интервью с представителем руководства ГУВД. Красноярский край, июль 2010 года).

в лице самого участкового — сделала для жителей и что собирается сделать в ближайшее время. Выступления жителей, их претензии и пожелания воспринимаются как неизбежная, но, скорее, второстепенная часть таких сходов. Хотя существующий порядок предполагает, что на каждую высказанную жалобу, предложение должен быть дан ответ:

«Население высказывает свои претензии, мы на каждую претензию, так сказать, реагируем»¹⁸⁹.

«Граждане высказывают, что они хотят дополнительно предложить, что их не устраивает в работе милиции... Есть протокол, все это заносится... Дальше начальник милиции общественной безопасности, начальник районного отдела милиции потом разрабатывают какие-то совместные действия с участковыми: что можно, как помочь»¹⁹⁰.

На наш взгляд, нужно, чтобы сбор такого рода претензий и предложений жителей и их обсуждение стали главной задачей подобных встреч, при необходимости — с участием местных властей. Для этого должен быть отработан устойчивый и регулярный механизм обсуждения.

Похожее предложение высказал в интервью с нами советник главы региона:

«Именно та проблематика, что возникала на этом сходе, и действия участкового — вот это очень важно. Показатель того, что люди все-таки приходят и что-то спрашивают. Потому что следов этих сходов найти, как правило, невозможно»¹⁹¹.

В роли участника обсуждения с другой стороны — от имени граждан — могли бы выступать **общественные советы** при органах внутренних дел, но такой выбор был бы не самым удачным. Такие советы созданы, как правило, только на региональном и городском уровне, общественные советы на районном уровне представляют собой редкое исключение¹⁹². Кроме того, представители в общественные советы набирались прежде всего исходя из интересов и задач ведомства. Считать общественные советы сколько-нибудь полномочными представителями местного сообщества можно лишь с очень большой натяжкой. Полномочия общественных советов включают в себя консультации, «участие в разработке» программ и нормативных документов, а с

¹⁸⁹ Из интервью с начальником РОВД, Красноярский край, июнь 2010 года.

¹⁹⁰ Из интервью с участковым уполномоченным, Краснодарский край, июль 2010 года.

¹⁹¹ Из интервью с советником главы региона, Красноярский край, июнь 2010 года.

¹⁹² Общественные советы в городах и районах действуют с 2010 года в Краснодарском крае.

2011 года — общественный контроль, и все эти возможности, конечно, могут и должны использоваться¹⁹³. Ограничение, практически неустранимое, состоит в том, что

любой «общественный совет при...», даже самый квалифицированный и авторитетный, все равно будет своего рода продолжением ведомства, собранным по инициативе полицейского руководства соответствующего уровня. Вести диалог с полицией, представлять в отношениях с ней интересы жителей территории сможет только орган, наделенный полномочиями либо от населения напрямую, либо от депутатов и администрации, либо от местных общественных организаций.

Взаимодействие милиции (полиции) с органами власти в первом приближении можно рассматривать без разделения на региональный и местный уровень, на исполнительную и законодательную ветви (для местного самоуправления о таком делении можно говорить лишь условно, в зависимости от модели организации муниципальной власти). Проблема оценки милиции (полиции) здесь имеет смысл прежде всего в связи с регулярными отчетами руководителей управлений и отделов внутренних дел перед региональными и местными органами власти, а также в связи с программами общественной безопасности, принятыми и реализуемыми на региональном и местном уровне.

В самом общем виде совместная работа милиции (полиции) и региональной и местной власти оставляет, в этой части, впечатление деталей механизма, вроде бы приспособленных для работы сообща, но действующих во многих отношениях скорее рассогласованно, с потерей координации.

Отчеты руководителей управлений и отделов внутренних дел перед депутатами своей территории с начала 2012 года включены в систему оценки органов внутренних дел в качестве одной из составляющих общественной оценки¹⁹⁴. Проблемы с этим видом отчетов видны даже из действующих ведомственных норм относительно того, как эти отчеты должны происходить¹⁹⁵: в них детально описывается, каким должен быть отчет, на каких данных основываться, какие

¹⁹³ Указ Президента России от 23 мая 2011 г. № 688 «Об общественных советах при МВД РФ и его территориальных органах». В ходе нашего исследования о необходимости функций контроля для общественных советов говорил, в частности, представитель общественного совета при ГУВД Краснодарского края (июль 2010).

¹⁹⁴ Приказ МВД России № 1310 от 26 декабря 2011 г. «Вопросы оценки деятельности территориальных органов МВД РФ».

¹⁹⁵ Приказ МВД России № 975 от 30 августа 2011 г. «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД РФ».

темы затрагивать, но мало говорится об обратной связи со стороны депутатов. Приказ № 975 о проведении отчетов предполагает, что их итогом становятся «мнения участников, выявленные в ходе отчетов», которые затем «обобщаются и учитываются» при оценке территориальных подразделений и выработке рекомендаций для них. Какие-либо детали этой процедуры учета из приказов № 975 и № 1310 понять сложно, кроме одной, во многих отношениях ключевой: эти оценки и рекомендации вырабатываются уже внутри ведомства, без значимого участия депутатов и администрации. Материалы наших полевых интервью (2010 год) показывают похожую картину: отчеты милицейского руководства перед депутатами носят преимущественно односторонний характер и похожи на «декоративное действие»:

«Ну, положено вроде, чтобы пришел... ну, приходит, снисходительно так [отчитывается], что все хорошо, преступность уменьшается, раскрываемость увеличивается»¹⁹⁶.

Представленный доклад нельзя отклонить или признать неудовлетворительным, возможности выразить недоверие милицейскому руководителю нет, депутатам, имеющим претензии к милиции, остаются только «наезды с какой-то там патетикой»¹⁹⁷. Депутаты имеют дело с отчетом, который самостоятельно готовит милицейское ведомство и в котором оно само себя оценивает на основе собственных критериев. У депутатов отсутствуют возможности для независимой экспертизы отчета¹⁹⁸, критические вопросы и замечания к отчету основываются почти исключительно на собственном опыте депутатов, на обращениях избирателей к ним.

Депутаты оценивают свои возможности повлиять на оценку работы управления внутренних дел как «практически никакие»: «ну, ругаюсь я с ними, в СМИ делаю заявления, говорю — плохие они люди... пытаюсь как-то призвать их к совести»¹⁹⁹.

Похожая ситуация складывается с отчетами или докладами перед региональными властями:

«Из вежливости можно провести совещания, слушания, но подчиняться они будут своему руководству, выполнять те задачи, которые поставлены их руководством»²⁰⁰.

¹⁹⁶ Из интервью с депутатом Законодательного собрания региона. Алтайский край, май 2010 года.

¹⁹⁷ Там же.

¹⁹⁸ Из интервью с депутатом городского собрания. Красноярский край, июнь 2010 года.

¹⁹⁹ Из интервью с депутатом регионального Законодательного собрания. Алтайский край, май 2010 года.

²⁰⁰ Из интервью с советником губернатора. Красноярский край, июнь 2010 года.

Региональная и местная администрации имеют на практике немало возможностей для того, чтобы влиять на работу милиции (полиции) на своей территории. Это, прежде всего, совещания, коллегии, консультативные советы при властных органах, в которых участвуют представители милиции (полиции):

«Мэру подведомственны все, это контролирующий орган... УВД приходит, отчитывается... Распределение, планерка, значит, начальник УВД Сыктывкара каждое утро на планерку к мэру»²⁰¹.

Такие советы и совещания важны в качестве привычных рабочих площадок, на которых «могут быть поставлены какие-то вопросы, определены проблемные точки», по которым в дальнейшем происходит «текущее взаимодействие»²⁰².

В условиях, когда милиция (полиция) не подчиняется напрямую ни региональным, ни местным властям, их возможности влиять на работу милиции по крайней мере ограничены и проблематичны.

Примером ситуации, когда решение местной власти милиция просто-напросто не исполняла без каких-либо последствий для себя, служит сообщение депутата городской Думы в Краснодарском крае о том, как они «очень много раз ставили вопрос, и в жесткой форме ставили, что не должно быть приема граждан депутатом без присутствия участкового. Это было наше решение, Думы. [Результат] — ноль»²⁰³.

Остаются, тем не менее, рычаги воздействия, среди которых — возможность предлагать и выработать совместные решения на правах представителя территории, обязанного знать и решать местные проблемы, и возможность обращаться к вышестоящему милицейскому (полицейскому) начальству.

Список, конечно, не исчерпывается этими двумя вариантами. К примеру, всегда имеется возможность «мочить» негодного руководителя УВД через подконтрольные общественные организации и СМИ²⁰⁴. Безусловно, важным рычагом служит материальная помощь — доплаты сотрудникам, помещения и оборудование для участка и др., — о чем подробнее говорится ниже.

В качестве представителя территории глава города или региона может в рамках совместных комиссий (по противодействию терроризму, незаконному обороту наркотиков и др.) представить свой набор проблем, которые, по мнению администрации, должны быть решены силами милиции (полиции):

²⁰¹ Интервью с адвокатом, бывшим оперуполномоченным. Республика Коми, июнь 2010 года.

²⁰² Интервью с депутатом городского собрания. Красноярский край, июнь 2010 года.

²⁰³ Из интервью с депутатом городской Думы. Краснодарский край, июль 2010 года.

²⁰⁴ Из интервью с депутатом Законодательного собрания региона. Алтайский край, май 2010 года.

«Губернатор имеет полное право своим обращением обратиться: мы бы хотели видеть работу, направленную на то-то и то-то»²⁰⁵.

По свидетельству наших собеседников, такого рода запросы представителей администрации, если они аргументированы, подкреплены фактическими данными, оказываются действенными и побуждают милицию принимать меры:

«Если мы говорим: “Ребята, вот статистика преступлений, обращения граждан, жалобы наркоманов”, то мы им даем эту информацию, они не могут от этого отмахнуться... У нас же есть своя система сбора информации. И она абсолютно легитимизирована... У нас есть общественные приемные в каждом районе, это целые учреждения... Можем заказать исследования, мы так делаем иногда... Я не могу прийти и сказать: “Ну-ка, сделайте вот это”, но если у меня есть аргумент и он формализованный, то куда они денутся»²⁰⁶.

Такого рода взаимодействие действительно возможно, например, в связи с отдельными решениями местной власти: горсовет решает запретить торговлю и распитие пива на центральной площади и нуждается в помощи милиции, чтобы выполнить это решение²⁰⁷.

Чаще всего такое сотрудничество не ограничивается единичными поводами: многие сюжеты для взаимодействия оказываются долгосрочными (например, переоборудование и ремонт помещений для участковых) или регулярно повторяющимися (как, допустим, футбольные матчи с обязательной муниципальной охраной и оцеплением)²⁰⁸.

В конечном счете взаимодействие с милицией (полицией) требует от региональных и местных властей определять свою политику и собственные приоритеты в этой области. Для таких целей в ряде регионов создаются специальные подразделения администрации, отвечающие за работу с милицией (полицией), другими правоохранительными органами. Администрация своими силами изучает и анализирует ситуацию с преступностью на территории, чтобы затем обсудить ее с представителями милиции (полиции) и выработать план необходимых совместных действий:

²⁰⁵ Интервью с депутатом городского собрания. Краснодарский край, июль 2010 года.

²⁰⁶ Из интервью с представителем администрации региона. Республика Коми, июнь 2010 года.

²⁰⁷ Интервью с депутатом городского собрания. Красноярский край, июнь 2010 года.

²⁰⁸ Примеры из интервью с депутатом городского собрания (Краснодарский край, июнь 2011 года) и участковым уполномоченным (Краснодарский край, июль 2011 года).

«Типичная совместная работа — это что? Значит, выделение более криминогенных участков, усиление их, патрули, разъяснительная работа среди населения»²⁰⁹.

«Вот у вас рост правонарушений, это вы там разбирайтесь внутри, почему так произошло, но вы попадаете... На три группы разделяются муниципалитеты, красные — внизу, там, зеленые, синие — еще два цвета, кто-то в середине, кто-то впереди...»²¹⁰.

Долгосрочные интересы региональной и местной власти в отношении милиции (полиции) могут быть выражены в сложившейся практике по крайней мере в двух формах: денежного поощрения, «губернаторской надбавки» для приоритетных категорий сотрудников милиции (полиции), и целевых программ общественной безопасности (как правило, среднесрочных, трехлетних). Из регионов нашего исследования региональная доплата или премия была введена в Пермском и Краснодарском краях. Краснодарская доплата участковым в четыре тысячи рублей (при штатном окладе десять тысяч) зависела от набранных участковым баллов за различные составляющие его работы — административные протоколы, рассмотренные материалы, встречи с гражданами и др., из которых самые весомые баллы начисляются за раскрытие преступлений. В отличие от краснодарской стобалльной системы, ориентированной на ведомственную «палочную» отчетность, в Пермском крае губернаторская премия выдавалась, наоборот, за снижение показателей преступности на каждом из участков.²¹¹

В Барнауле действовала городская программа, обеспечивающая всех участковых помещениями для работы и автомобилями²¹². И в Перми, и в Краснодаре программа включала в себя «поддерживающие мероприятия», материальные и технические вопросы. Например, оборудование инспекции дорожного движения современными техническими средствами слежения и переоборудование изоляторов временного содержания (ИВС) и спецприемников²¹³. По целевым

²⁰⁹ Из интервью с адвокатом, бывшим оперуполномоченным. Республика Коми, июнь 2010 года.

²¹⁰ Описание примерного диалога региональной администрации с милицией из интервью с представителем уполномоченного по правам человека. Пермский край, июнь 2010 года.

²¹¹ Кроме участковых губернаторскую премию в Пермском крае выплачивали сотрудникам уголовного розыска и следствия. Для них, в отличие от участковых, доплата не была привязана к конкретным показателям, они ее «просто получали» (сообщение из интервью с участковым уполномоченным, Пермский край, июнь 2010 года).

²¹² Из интервью с депутатом городского собрания. Алтайский край, май 2010 года.

²¹³ Из интервью с представителями уполномоченных по правам человека в Пермском и Краснодарском краях. Июнь–июль 2010 года.

программам предусмотрена и отчетность милиции, но, понятно, только по расходам в рамках этих программ:

«Отчеты идут со стороны милиции. Идут в Законодательное собрание, непосредственно через департамент [по взаимодействию с правоохранительными органами]... Естественно, человек отчитывается, приходит оттуда [ГУВД], четко, ясно рассказывает: деньги они потратили туда. Перед этим, понятно, что работают контрольные структуры, которые это дело смотрят, и при необходимости ревизионные службы работают»²¹⁴.

Целевые программы по своему устройству и назначению предполагают целевые показатели, которые должны быть достигнуты, критерии эффективности (успешности) реализации²¹⁵, но на практике значение этих целевых показателей невелико. Официальная цель таких программ чаще всего состоит в том, чтобы повлиять на показатели преступности, но связь между ними и материальным оснащением милиции (полиции), вероятно, существует, но не прямая, опосредованная. Программы по-прежнему строятся по принципу «управления расходами», а не «управления результатами», и это означает, в частности, что возможности региональных властей влиять с помощью целевых программ на деятельность милиции (полиции), ее цели и приоритеты сейчас ограничены. Важно и то, что программу почти полностью разрабатывает управление внутренних дел, депутаты могут лишь корректировать ее в деталях. Поэтому с точки зрения интересов жителей территории программа оказывается «достаточно формальной»:

«Целевая краевая программа принимается депутатами Законодательного собрания, а вносится милицией, депутаты фактически принимают ее, как она внесена. Проблема состоит в отсутствии внешнего экспертного участия в разработке таких программ»²¹⁶.

В целом взаимодействие милиции с гражданами, с региональными и местными властями представляет собой набор инструментов, каждый из которых работает с невысокой отдачей. Но в совокупности эти инструменты могут

²¹⁴ Из интервью с работником аппарата уполномоченного по правам человека. Краснодарский край, июль 2010.

²¹⁵ См., напр.: Комплексная программа по укреплению правопорядка, профилактике правонарушений, усилению борьбы с преступностью и противодействию коррупции в Краснодарском крае на 2010–2012 годы. http://uecp.krasnodar.ru/prog_local/list_local/long_term/.

²¹⁶ Из интервью с представителем общественного совета при ГУВД. Краснодарский край, июль 2010 года.

стать полезными для переналадки взаимоотношений в сторону большего взаимного учета интересов, совместной постановки целей и задач, совместной оценки деятельности полиции в вопросах, касающихся местного сообщества. С их помощью можно создать разнообразные и гибкие модели планирования и оценки работы полиции, подобные тем, что существуют в некоторых других странах²¹⁷.

Сейчас, однако, более актуальная задача состоит в том, чтобы хотя бы сохранить, при всех недостатках, имеющиеся механизмы и наработанную практику.

Серьезной угрозой для них могут стать преобразования 2010–2011 годов, в результате которых вся полиция, включая полицию общественной безопасности, должна перейти на полное федеральное финансирование. В таком случае будет потеряно самое важное звено, которое до сих пор связывало милицию (полицию) с региональными и местными властями, — бюджет на содержание милиции общественной безопасности.

Других надежных рычагов, позволяющих влиять на работу сил правопорядка, у местных администраций и депутатов не остается.

«Если мы говорим о том, кто будет принимать по результатам оценок последующие решения, то мы должны тогда сбалансировать саму систему управления... и в первую очередь немаловажный фактор — это фактор финансирования, потому что очень легко давать указания за чужой счет»²¹⁸.

Богатые регионы, возможно, продолжают помогать полиции по собственной инициативе, но перевод в федеральное подчинение создаст для полиции общественной безопасности новую ситуацию, в которой ее отношение к региональной и местной власти скорее всего перейдет к формуле «деньги давай, а отчитываться мы не обязаны»²¹⁹. Подотчетность полиции, возможность выработать с ее участием общие приоритеты и критерии оценки станет более труднодостижимой, чем была до сих пор. В самом лучшем случае может получиться гибрид, который один из наших собеседников назвал «овцебыком» и который действительно трудно представить и обосновать:

²¹⁷ О моделях управления и оценки полиции в зарубежных странах можно прочесть в материалах исследования, размещенных на странице Фонда «Общественный вердикт» www.publicverdict.org

²¹⁸ Из интервью с федеральным судьей. Республика Коми, июнь 2010 года.

²¹⁹ Из интервью с советником губернатора. Красноярский край, июнь 2010 года.

«Какой смысл вводить локальные системы управления, когда они финансироваться будут только из федерального центра?»²²⁰

Система оценки работы полиции, включающая в себя долгосрочное сотрудничество с региональными и местными властями, может быть создана и начать работать в течение нескольких лет. Почти все необходимые «комплектующие», знакомые и понятные для обеих сторон (местная власть и полиция), уже существуют или могут быть созданы без больших трудностей. Отмена избыточной централизации, грозящей дезориентировать работу милиции на местном уровне, могла бы стать первым — вернее, даже «нулевым», подготовительным — шагом к такой системе.

²²⁰ Из интервью с федеральным судьей. Республика Коми, июнь 2010 года.