**Оценка работы милиции/полиции**

Фонд «Общественный вердикт». Для Рабочей группы по содействию реформе милиции

Асмик Новикова, октябрь 2010

В начале текста дается комментарий, необходимый, чтобы предложения по реформированию были правильно поняты и при необходимости, аргументированы. Предложения к реформированию системы оценки следуют за комментарием.

**Полиция как служба**

Полиция имеет самостоятельное значение в структуре силовых органов или органов, отвечающих за безопасность. Де-факто российская милиция (полиция) сейчас имеет самостоятельное значение и понятный функционал в системе МВД.

Наиболее значимой в контексте реформы особенностью милиции является следующее обстоятельство. Милиция – это служба, которая имеет полномочия непосредственно контактировать с гражданами. Поводы условно можно разделить на три:

* инициатива граждан,
* текущий учет и поддержание порядка, не связанные с репрессией
* применение репрессии в отношении граждан.

Действующая инфраструктура органов внутренних дел позволяет гражданам оперативно обратиться в милицию, а милиции – отреагировать на вызов или на то или иное событие, происходящее на подведомственной территории.

Все это делает милицию службой, имеющей наиболее разнообразные, частные и прямые контакты с гражданами.

**Изменения в содержании взаимодействия граждан и милиции**

После упразднения паспортных столов и создания ФМС как самостоятельной службы в структуре МВД, частота инициативных со стороны граждан, и соответственно «нерепрессивных», контактов с милицией сократилась. Если раньше гражданин отправлялся в милицию по необходимости выправить документы, то теперь за такой услугой гражданин идет в ФМС. Это отразилось на структуре и содержании взаимодействия милиции и граждан, но не количестве самих контактов.

Милиция продолжает оставаться наиболее доступным для граждан институтом в системе органов, отвечающих за безопасность. И обратно, милиция – наиболее «приближенный» к гражданам правоохранительный институт. Поэтому реформа МВД – это в первую очередь реформа милиции (полиции). На этом имеет смысл сосредоточиться, не упуская из виду важных аспектов, связанных с тем, что милиция встроена в систему силовых ведомств и ситуация в этих ведомствах – практики работы, нормативное регулирование, соотнесение и пр. с функционалом милиции - оказывает влияние на саму милицию. Это важно иметь в виду с тем, чтобы добиться реализации реформаторских мер на практике.

Указанное сокращение инициативных со стороны граждан контактов с милицией привело к ситуации, когда милиция по большей части контактирует с гражданами в связи с теми или иными нарушениями общественного порядка, а также в связи с работой по противодействию преступности, что предполагает применении репрессии.

Подержание общественного порядка – задача милиции, которая предполагает, в числе прочих, действия, не связанные с репрессией. В связи с этим большее значение приобретает такое направление деятельности милиции как профилактика преступности. Эта деятельность по логике вещей, предполагает преимущественное использование «нерепрессивных» контактов милиции с гражданами.

**Доверие к милиции – основа общественного порядка**

Доверие граждан к милиции – то, без чего сложно рассчитывать на поддержку граждан в работе милиции. Отсутствие доверия выражается не только в маргинализации милицейской профессии, в неуважительном отношении к профессии, но и в отказах, например, свидетельствовать о тех или иных правонарушениях, своевременно сообщать о тех или иных событиях, имеющих отношение к деятельности милиции. В отсутствии доверия граждане предпочитают «увидев милиционера, перейти на другую сторону улицы»[[1]](#footnote-1), максимально возможно сократить свои контакты с милицией.

Но задача милиции по противодействию преступности, поиску преступников, раскрытию преступлений – находится в числе основных, и воспринимается таковой гражданами (об этом свидетельствуют результаты массовых опросов населения). Это значит, что репрессивная функция милиции воспринимается как необходимая и неотъемлемая. Основная проблема, как представляется, кроется в том, что эта функция подчиняет сейчас все остальные, а сама милиция воспринимается, и это действительно сейчас так, исключительно как орган репрессии по отношению к гражданам.

Даже если эта репрессия применяется в каждом случае справедливо, и наказываются настоящие преступники, этого недостаточно, чтобы «расстояние» между милицией и гражданами сокращалось и, соответственно, повышался уровень доверия со стороны граждан. В такой ситуации работа милиции, предполагающая взаимодействие с гражданами и отсутствие репрессии (профилактика преступности), - будет иметь решающее значение для роста доверия к милиции и изменения ее репутации.

**Стереотипы оценки работы милиции и их влияние на сохранения кризиса доверия**

Эффективность работы милиции по противодействию преступности имеет устойчивое социальной выражение: эффективность воспринимается как все больший успех в деле противодействие преступности. А успех, в свою очередь, как снижение числа преступлений и рост раскрываемости преступлений.

Стереотипы восприятия того, что такое эффективная работы милиции по противодействию преступности, выразятся в том, что эффективность будет оцениваться гражданами в категориях роста или снижения преступности, наряду с другими критериями.

Слишком не усложняя, здесь важно сказать, что эффективность работы милиции – это не только решение задачи по противодействию преступности, но и выполнение других задач милиции. А оценка того, как милиция справляется с задачей по противодействию преступности – не только вопрос роста и снижения преступности. Сюда же могут относиться оценки граждан, связанные с тем, насколько, например, защищенными от преступных посягательств они себя чувствуют, живя в своем районе. Не говоря уже о том, что снижение или рост преступности – это результат не только, и даже не столько работы милиции, сколько социальная характеристика общества.

Если заметная для общества работа милиции будет связана только с той деятельностью, которая предполагает применение репрессии, то милиция будет назначена обществом ответственной за преступность. Оценка милиции будет обречена на то, чтобы быть неудовлетворительной, т.к. рост или спад преступности имеет социальные причины.

Неудовлетворительная оценка – серьезный барьер для роста доверия. Если даже милиция будет безупречно ловить бандитов и сажать, преступления как тип социального поведения никуда не исчезнут, и милиция будет запрограммировано получать невысокие оценки граждан. Доверию здесь неоткуда появится.

**Междисциплинарный подход к преступности как основа новой идеологии милиции и системы оценки**

В этой связи важно, чтобы полиция после реформы работала в соответствии с междисциплинарным подходом к пониманию преступности. Междисциплинарный подход подразумевает, что преступность воспринимается и оценивается как состояние социальной среды, и соответственно управление уровнем преступности, противодействие преступности – это задача, требующая усилий разных «представителей» этой среды: граждан, местной власти, бизнеса, полиции и пр. То есть ответственность за преступность разделяется между полицией и обществом (средой).

При таком подходе, функции и задачи полиции также связаны с управлением средой, а не только с поиском и раскрытием преступлений. Потому что преступность понимается как неотъемлемая часть жизни социума, а ответственность за преступность приписывается не только правонарушителям, но и изъянам общественного устройства. Соответственно, и минимизация преступности предполагает кооперацию полиции и общества.

Междисциплинарный подход должен найти отражение и в системе оценки, т.к. у милиции (полиции) изменяется набор конкретных задач, которые она должна решать, работая в соответствии с новым подходом. Приобретают значение такие критерии как:

* Качество и частота взаимодействия с другими государственными службами
* Качество и частота взаимодействия с гражданами
* Способность милиции (полиции) учитывать локальные приоритеты в деятельности и задачах милиции (полиции). Качество этого учета и реализация соответствующих задач
* Частота и качество инициативных контактов граждан с милицией (полицией)

и другие.

**Оценка как инструмент управления милицией (полицией)**

Оценка работы милиции – эта постоянная деятельность, которая является частью управления полицией.

Такое значение система оценки приобретает за счет того, что на основе ее результатов принимают решения в области правоохранительной деятельности, учитывают текущий криминальный контекст, изменяют приоритеты в профилактической деятельности, усиливают те или иные направления работы. Правильно выстроенная система оценки становится инструментом управления безопасной средой.

Грамотная система оценки мотивирует сотрудников полиции к добросовестному выполнению своих задач, а не имитации отчетности.

В связи с этим, оценка работы милиции является деятельностью, которая осуществляется тем органом или органами, которые управляют полицией.

Необходимо разделять оценку, то есть процесс ее вынесения, и информацию, на основе которой эта оценка выносится. Информация может быть результатов различных способов получения. Вся эта информация – разного статуса и происхождения – собирается и анализируется теми, кто будет выносит оценку работы полиции.

Но если процесс вынесения оценки в определенном смысле монополизирован органом, который управляет полицией, то процесс сбора информации должен быть максимально децентрализованный. На практике это означает, что в информационную базу, на основе которой выносится оценка, включается информация, полученная различными способами и имеющая разный статус:

1. Криминальная статистика
2. Результаты опросов общественного мнения
3. Результаты исследований удовлетворенности граждан работой полиции
4. Результаты опросов потерпевших
5. Результаты опросов представителей других государственных органов, на локальном уровне взаимодействующих с полицией
6. Результаты контроля надзорных органов
7. Результаты общественного контроля
8. Отчеты уполномоченного по правам человека
9. Статистика обращений в милицию (полицию), структура этих обращений

и пр.

Основная цель системы оценки – изучить, проанализировать и выяснить реальное состояния дел с тем, как служба решает свои задачи. Вторая цель – изучить причины, почему выполнение задач достигает того или иного качества.

Эта информация необходима для того, чтобы на ее основе иметь полную, взвешенную и реалистичную картину происходящего в полиции. Кроме того, на основе такой информации делаются выводы о:

* Состоянии преступности
* Качестве действий, предпринимаемых полицией
* Качестве взаимодействия полиции с другими службами и государственными органами
* Качестве взаимодействия с гражданами, одними из «основных» участников правоохранительной деятельности
* Качество взаимодействия с НПО и другими независимыми объединениями граждан

Таким образом, система оценки – это не только способ оценить действия полиции, качество их работы, но и необходимая основа для управления правоохранительной деятельностью, разработки адекватных и актуальных приоритетов, разумного расходования ресурсов, развития наиболее эффективных форм взаимодействия с гражданами, местными сообществами, развития программ взаимодействия с другими государственными службами, НПО и пр.

**Предлагаемые меры по реформированию**

1. Выделить полицию как службу в системе МВД.

Это фактическую ситуацию переведет в разряд кодифицированных и позволит обеспечить и развивать самостоятельность полицейской службы. Это станет возможно за счет того, что управляющим органом будет не МВД, а руководство полицией.

Такое выделение полиции имеет также последствия, связанные с более ясным и четким пониманием роли полиции в обществе. Последнее является условием для преодоления кризиса доверия как между милицией и гражданами, так и внутри самой милиции. У милиции должен быть четкий, обозримый и понятный, как гражданам, так и самим милицейским, функционал.

Переведенный в задачи для полиции, функционал должен будет найти отражение в системе оценки в виде критериев.

1. Ввести принцип публичности в отчетность полиции. Первая ступень отчетности – подготовка отчета и его предоставление в МВД. Такая подготовка и представление должны быть публичными.

Принцип публичности должен распространяться на все отчеты, которые касаются деятельности полиции (отчеты самой полиции – от локальных, до руководящих органов), доклады и отчеты уполномоченного по правам человека, результаты изучения общественного мнения (как проводимые полицией, так и независимые и другие);

1. Разработать и внедрить методики и инструменты, которые будут собирать информацию по следующим критериям:
* Качество и частота взаимодействия с государственными службами
* Качество и частота взаимодействия с гражданами
* Способность милиции (полиции) учитывать локальные приоритеты в деятельности и задачах милиции (полиции)
* Качество этого учета и реализация соответствующих задач
* Частота и качество инициативных контактов граждан с милицией (полицией)
* Учет и регистрация криминальных фактов
* Полицейская статистика
* Др.
1. На базе МВД создать структуру контроля за полицейской службой, которая бы накапливала и анализировала информацию
2. На базе полиции создать службу, которая накаливала бы и анализировала информацию
3. При вынесении оценки работы милиции (полиции) используется принцип сопоставления информации из разных источников и разного статуса (данные общественного мнения, результаты опроса потерпевших, статистика надзорных прокурорских органов, полицейская статистка, судебная статистика, отчеты НПО и пр.), а также принцип соотнесения информации с приоритетами, ожиданиями граждан, требованиями закона и пр.
4. Разработать и внедрить методики оценки работы полицейских
5. Вовлекать граждан в процесс сбора информации и контроля за работой полиции (например, граждане могут быть приглашены для регулярного простого опроса потерпевших и других, кто обращается в милицию, на предмет качества обращения с ними и оказанной помощи)

Как критерии оценки, так и алгоритмы сбора не являются окончательными.

Асмик Новикова, октябрь 2010

1. Владимир Путин, будучи президентом, в одном из Посланий Федеральному Собранию отметил, что граждане, увидев милиционера, переходят на другую сторону улицы. [↑](#footnote-ref-1)