

А. П. Алексеева

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ В ОЦЕНКАХ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Федеральный закон «О полиции» предусматривает обязанность ведения постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции. Но каких-либо отчетливых механизмов его выявления ни законодателем, ни правоприменителем пока не предложено. Одним из вариантов решения данной проблемы является корректировка статистического учета сведений о преступности, обоснованность и подробности которой описаны в настоящей статье.

Ключевые слова: мониторинг, общественное мнение, деятельность полиции, опрос, критерии оценки, статистика, отчетность.

A. P. Alekseeva

RUSSIAN POLICE ACTIVITIES IN PUBLIC EVALUATIONS

Federal law on police stipulates an obligation to constantly monitor public opinion on police activities. However, neither a legislator nor a law executor have offered any clear mechanisms of its finding out yet. One of possible ways to resolve this problem is to correct statistical record of crime data. Grounds for this correcting and its details are stated in the article.

Keywords: monitoring, public opinion, police activities, poll, evaluation criteria, statistics, data reporting.

Российские органы внутренних дел в последнее время подверглись серьезной модернизации: изменилась как их структура, так и правовая основа их деятельности. В стране появился новый институт — «полиция», главным нормативно-правовым актом, регулирующим работу которого стал Федеральный закон «О полиции» [1].

Статья 9 Закона «Об общественное доверие и поддержка граждан» предусматривает ведение постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции (пункт 5). И главным критерием оценки работы полиции теперь является «общественное мнение» (пункт 6). Но, несмотря на то, что Закон вступил в силу еще 1 марта 2011 г., каких-либо отчетливых механизмов выявления этого «общественного мнения» ни законодателем, ни правоприменителем до сих пор предложено не было.

Стоит отметить, что на протяжении всего периода существования «милиции» ее работа оценивалась с помощью довольно сложной

системы учета показателей. В зависимости от периода времени на первый план выходили разные характеристики: и количество раскрытых преступлений, и количество зарегистрированных преступлений, и количество принятых от граждан сообщений о происшествиях, и т. д. Такая система получила условное название «палочной», поскольку именно количественная характеристика имела решающее значение для определения эффективности деятельности милиции. Все ведомственные статистические сведения собирались, обобщались и анализировались внутри самого министерства с помощью специальных информационных подразделений. Поэтому у некоторых недобросовестных руководителей всегда оставался соблазн «подправить» в нужную сторону определенный «приоритетный» показатель. Соответственно, из-за искусственной латентности вряд ли можно было когда-либо всерьез говорить об объективности милицейской статистики.

С преобразованием «милиции» в «полицию» было принято решение о реформировании системы учета показателей работы органов внутренних дел. Для этого, во-первых, планировалось закрепить функцию учета информации о преступности за структурой, сторонней для полиции. Изначально выбор такой организации пал на Федеральную службу государственной статистики Российской Федерации, в число полномочий которой и так уже входит обязанность систематизации сведений о правонарушениях [2]. Однако, изучив эту проблему более детально, власти пришли к выводу, что Росстат — это гражданская служба, в рамках которой вряд ли удастся в достаточной мере обеспечить режим секретности работы с подобными сведениями. Поэтому функцию учета информации о преступности было решено в итоге передать Генпрокуратуре Российской Федерации [3, ст. 51], которая заодно имеет и надзирающие полномочия. Но каким образом будет происходить эта «передача», пока не совсем ясно: уйдут ли туда только полномочия, а соответствующие подразделения в органах внутренних дел будут сокращены, либо сами статистические службы вместе со своими функциями войдут в состав прокуратуры. По нашему мнению, второй вариант представляется наиболее предпочтительным, хотя и он не исключает полностью злоупотреблений и нарушений в статистической сфере.

Во-вторых, не решенным пока остается вопрос о механизме «постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции» [1, п. 5 ст. 9]. В период общественного обсуждения Закона различными авторами не раз высказывалась идея об организации и проведении периодических опросов населения. Считаем такой подход, как минимум, бесперспективным, поскольку обычное население не сталкивается в своей повседневной жизни с деятельностью полиции и не имеет никакого представления о ее работе. Создаваемые же средствами массовой информации в сериалах, фильмах, передачах и т. д. образы сотрудников правоохранительных органов бывают весьма необъективными и могут существенно исказить реальную картину.

Необходимость создания «положительного образа сотрудника полиции» должна была, вероятно, подтолкнуть руководство правоохранительных органов к проведению неких PR-акций, направленных на установление двустороннего общения между органом внутренних дел и населением для достижения взаимопонимания по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в местах проживания, труда и отдыха граждан, ознакомления их с деятельностью конкретных сотрудников полиции. Однако проведение таких мероприятий, впрочем, как и опросов общественного мнения, — это довольно трудоемкое и дорогое занятие, требующее определенных финансовых затрат. Поэтому стоит задуматься о его целесообразности, учитывая, что для оптимизации расходов на правоохранительную систему 20 % сотрудников милиции были уволены в ходе проведения внеочередной аттестации.

В-третьих, если отбросить как несостоятельный вариант с опросом населения, не имевшего непосредственного опыта общения с сотрудниками органов внутренних дел, о качестве работы полиции, то остается возможность выяснить об этом мнение граждан, которые обращались за помощью в правоохранительные службы. Но и здесь неясен круг критериев, по которым население может оценить работу полиции. Ведь для того, чтобы составить свое мнение, например, о качестве проведения следственных действий или объективности сбора доказательств, требуется обладать некими специальными познаниями в области юриспруденции. Поэтому обычные люди, даже столкнувшиеся и наблюдавшие лично за работой полицейских, вряд ли смогут высказать обоснованную позицию относительно перечисленных обстоятельств. Они, скорее, будут оценивать лишь внимательность, вежливость сотрудников полиции при общении с гражданами, их корректность при выполнении своих полномочий. А чтобы добиться от действующих сотрудников полиции внимательности, вежливости, корректности и т. д., нужно в корне изменить модель общения этой службы с

населением. Стоит учесть, что на протяжении всего срока существования «милиции» она воспринималась населением не иначе как аппарат государственной власти, подавления. В то время как «полиция» теперь позиционирует себя как «защитник» людей, попавших в трудную жизненную ситуацию. Она должна со временем стать обычной социальной службой помощи населению в сложных правовых вопросах, как это принято уже давно во многих зарубежных странах. Однако такие преобразования должны прежде всего произойти в сознании самих полицейских, а для этого могут потребоваться еще многие десятилетия.

В-четвертых, полагаем, что оценка деятельности полиции населением, безусловно, все же не должна ограничиваться позициями «внимательность, вежливость, корректность» и т. д. В нее нужно включить и другие оценочные признаки. Некоторые из них уже известны истории. Это «раскрываемость преступлений», «возмещение материального ущерба потерпевшему», и т. д. Но они в настоящее время и так фиксируются с помощью статистических карточек формы 1.1 [4, с. 242—245] и формы 4 [4, с. 252—255], и данная ситуация повсеместно критикуется как неэффективная.

Отдельные авторы предлагают в качестве оценочного критерия использовать мнение граждан об уровне их защищенности в местах проживания, труда и отдыха, как это принято, например, в Германии [5]. Но большинство невиктимизированных граждан, соблюдающих элементарные правила безопасности, вряд ли смогут ответить на этот вопрос однозначно, поскольку их представление о криминогенной обстановке складывается преимущественно на основе информации, получаемой ими из средств массовой информации. А те люди, кто пострадал в той или иной мере от действий преступников, ответят, что не чувствуют себя защищенными, так как будут и в дальнейшем опасаться возможности стать жертвой преступления даже в случае принятия сотрудниками полиции всех возможных мер по охране общественного порядка. И такую ситуацию с ответами граждан вряд ли следует расценивать как «упущение в работе полиции»,

особенно теперь, когда многие сельские населенные пункты в связи с сокращением численности сотрудников полиции остались даже без участковых уполномоченных, не говоря уже о группах немедленного реагирования.

Руководствуясь этим, предлагаем в качестве альтернативного способа оценки работы полиции населением использовать возможности статистической карточки формы 5 [4, с. 256—257], для чего нужно будет несколько изменить порядок ее заполнения и предоставления в статистические подразделения, внося поправки в раздел 8 «Инструкции о порядке заполнения и предоставления учетных документов» [6].

В настоящее время карточка формы 5 выставляется после возбуждения уголовного дела и признания гражданина потерпевшим [6, п. 31].

В новом варианте карточку нужно будет выставлять еще и в момент личного обращения в полицию граждан с заявлениями и сообщениями о происшествиях, независимо от последующего решения по материалу, поскольку лишь пострадавший от преступления или правонарушения может более или менее всесторонне оценить такие позиции, как своевременность прибытия сотрудников полиции на место происшествия, принятия заявления и выдачи талона-уведомления о его принятии; доброжелательность и профессионализм проведения опроса заявителя; полнота разъяснения ему его дальнейших прав по участию в ходе расследования и т. д. Для этого придется некоторым образом скорректировать еще и «Инструкцию о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях» [7]. Ведь кроме личного обращения граждан Инструкция предусматривает и другие формы получения сообщений о происшествиях: по почте, нарочным, по телеграфу, факсимильной связью или иным видом связи. Конечно, обеспечить незамедлительное выставление статистической карточки формы 5 в этом случае будет невозможно. Хотя по каждому поступающему сообщению сотрудники полиции обязаны проводить личный опрос заявителя для установления юридических

подробностей его обращения. После производства такого опроса полицейские и могли бы заполнять интересующую нас карточку с последующим направлением ее в статистические подразделения.

Для исключения возможности внесения недостоверных сведений об оценке деятельности сотрудников правоохранительных органов правильность заполнения статистической карточки формы 5 должна обязательно подтверждаться соответствующей собственноручной записью заявителя, например, такого содержания: «верность отраженных в карточке сведений подтверждаю». Без указанной записи статистическим подразделениям просто не следует принимать и учитывать такую карточку.

Формируемый по сведениям, изложенным в статистической карточке формы 5, отчет позволил бы проводить не «периодический опрос населения», а «постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции», как этого и требует пункт 5 статьи 9 Закона [1]. Хотя перечень критериев оценки работы органов внутренних дел, конечно, потребует серьезной научной проработки и многолетней «пилотной» апробации для получения более или менее достоверных сведений.

Список библиографических ссылок

1. О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900. Далее — Закон.
2. Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации: федер. закон от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ // СЗ РФ 2007. № 49. Ст. 6043.
3. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 7 февраля 2011 г.; с изм. и доп., вступающими в силу с 1 января 2012 г.) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
4. Алексеева А. П. Правовая статистика: справочное пособие. Волгоград: ВА МВД России, 2008.
5. Новая полиция сохранит старую систему оценки работы — палочную [Электронный ресурс]. Crimpravo.ru. URL: http://www.crimpravo.ru/blog/reforma_mvd/1227.html (дата обращения: 16.09.2011).
6. О порядке заполнения и предоставления учетных документов: инструкция. Утверждена Приказом Генпрокуратуры РФ № 39, МВД РФ № 1070, МЧС РФ № 1021, Минюста РФ № 253, ФСБ РФ № 780, Минэкономразвития РФ № 353, ФСКН РФ № 399 «О едином учете преступлений» от 29 декабря 2005 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 5.
7. О порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях: инструкция. Утверждена Приказом МВД РФ № 333 от 4 мая 2010 г. (в ред. от 17 мая 2011 г.) // Рос. газ. № 138. 2010. 25 июня. Далее — Инструкция.