



**ИНСТИТУТ
ПРОБЛЕМ
ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**



**ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ**



**Комитет
гражданских
инициатив**

Мария Шклярук, Дмитрий Скугаревский

при участии
Арины Дмитриевой,
Ивана Скифского,
Ивана Бегтина

Исследовательский отчет

Криминальная статистика – через открытость к управляемости

Санкт-Петербург – Москва

2015

Комитет гражданских инициатив. Институт проблем правоприменения.
Рабочие материалы исследовательского проекта.
Предварительная версия. Не для цитирования и распространения.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	6
Введение.....	7
1. «Серая зона»: от сообщения о происшествии к возбуждению уголовного дела.....	16
1.1. Нормативное регулирование	17
1.2. Движение сообщения о происшествии.....	18
1.3. Сообщения о преступлениях	22
1.4. Возбуждение уголовного дела.....	26
2. Формирование информации о преступности: статкарточка как счетчик на конвейере ..	27
2.1. Формирование статистики в организационном контексте	30
2.1.1. Возбуждение уголовного дела и постановка на учет преступления	30
2.1.2. Формирование иных документов первичного учета (статкарточек) «на земле»	35
2.1.3. Окончание уголовного дела. Форма 1.1 и форма 6	37
2.2. Роль прокуратуры в проверке данных на уровне субъектов федерации.....	40
3. Основные центры аккумуляции информации: МВД, прокуратура, судебный	
департамент.....	44
3.1. Центральное место информационных центров (ИЦ) МВД	44
3.1.1. Информационные центры: региональная специфика	44
3.1.2. ИЦ и «траектория статкарточек»	45
3.2. Альтернатива: ГАС «Правовая статистика»	47
3.2.1. ГАС «Правовая статистика»: цели и идея.....	47
3.2.2. Сбор статистики в ГАС ПС	49
3.2.3. Проблемы современного состояния ГАС ПС	51
3.2.4. Публичный сегмент ГАС ПС: crimestat.ru	53
3.3. Сбор статистики судебной системой	54
4. Три кита недостоверности статистики преступности: латентность, селекция,	
фальсификация	57
4.1. Латентность: традиционная проблема достоверности криминальной статистики ..	58
4.1.1. Суть проблемы.....	58
4.1.2. Причины (стимулы ведомств)	59
4.1.3. Механизмы: где прячут преступления?	60
4.1.4. Итог	65

4.2. Селекция и фильтрация: две стороны «естественного отбора» структуры регистрируемой преступности	65
4.2.1. Суть проблемы	65
4.2.2. Причины (стимулы ведомств).....	67
4.2.3. Механизмы: как отбирают преступления?	71
4.2.4. Итог	74
4.3. Фальсификация статистики	74
4.3.1. Суть проблемы	74
4.3.2. Причины (стимулы ведомств).....	75
4.3.3. Механизмы.....	75
4.3.4. Итог	78
5. Фантом и иллюзия управляемости: ведомственные интересы вместо знания о преступности	80
6. Мировая практика: сбор статистики и подходы к анализу	85
6.1. Организационные подходы к сбору статистики	85
6.1.1. Соединенные Штаты Америки	85
6.1.2. Чехия	88
6.1.3. Германия	89
6.1.4. Казахстан	92
6.1.5. Украина	95
6.2. Мировая и российская криминология: требования к криминальной статистике	97
7. Диагностика проблем	104
7.1. Отсутствие спроса на достоверную информацию о преступности как основу уголовной политики государства.....	104
7.2. Использование статистики для оценки работы ведомств, а не для фиксации знаний о преступности.....	105
7.3. Непонятность для внешнего пользователя, сложность для граждан	106
7.4. Ошибочная идеология информатизации – в виде «надстройки над бумагами» вместо изменений принципов сбора информации	107
8. Рекомендации.....	108
8.1. Ведомственный контекст современной ситуации (интересы)	108
8.2. Направления реформирования системы сбора и анализа криминальной статистики	109
8.2.1. Изменение системы внутриведомственных оценок	110

8.2.2.	Обеспечение регистрации и анализа максимально возможного числа преступлений/сообщений, информация о которых поступает в правоохранительную систему	112
8.2.3.	Повышение достоверности криминальной статистики через открытость информации	113
8.3.	Варианты организационных изменений	115
8.3.1.	Отдельное федеральное статистическое ведомство	115
8.3.2.	Формирование всей статистики на базе прокуратуры	118
8.3.3.	Развитие ГАС ПС в интеграционную платформу и повышение открытости данных	119
	Список приложений к отчету	123
	Приложение 1. Форма отчета 2-Е	124
	Приложение 2. Статкарточки МВД	125
	Приложение 3. Статкарточки ГАС ПС	126
	Приложение 4. Задачи ИЦ по предоставлению информации (на примере ИЦ Управления МВД по субъекту федерации)	127
	Приложение 5. Сообщения о преступлениях и решения по ним	128
	Приложение 6. Перечень форм федерального статистического наблюдения	130
	Приложение 7. Пример комплексного подхода к криминологическому анализу: преступность и алкоголь	131

ПРЕДИСЛОВИЕ

Статистика о состоянии преступности искажена и уже давно не выступает основой формирования уголовной политики государства, а лишь служит для оценки работы ведомств, участвующих в борьбе с преступностью. Советские, а затем российские криминологи поднимали эту проблему десятки лет. Отсутствие государственного спроса на достоверные данные о состоянии преступности и их качественный анализ привело к кризису криминологии в России – ее практически не изучают юристы, теряя тем самым взгляд на преступность как сложное социальное явление, не поддающееся прямому воздействию законов. Работа же криминологов внутри ведомственных НИИ сосредотачивается на отдельных узких вопросах, при этом имеется полное понимание ограниченности существующих статистических данных. «Палочная система» по-прежнему определяет поведение сотрудников полиции и других ведомств, влияя на уровень, динамику и структуру регистрируемых преступлений и правонарушений.

Изначальной задачей этого отчета было описание того, как сегодня происходит сбор статистических данных о состоянии преступности, и выявление существующих проблем. Анализ проблем подводит к обоснованию необходимости создания независимого ведомства по сбору и анализу криминальной статистики, предложенного нами в Концепции организационно-управленческой реформы правоохранительных органов. За время исследования мы увидели примеры удачных решений в области информатизации работы сотрудников полиции и взаимодействия с внешними к МВД структурами. Мы хотим отметить сотрудничество МВД, Генеральной прокуратуры, помощь Открытого правительства в получении необходимой для исследования информации, а также то, что это привело к возможности ознакомиться с мнениями и аргументами заинтересованных сторон.

Мы по-прежнему убеждены, что только структура, независимая от всех органов, отвечающих за результат борьбы с преступностью, имеющая полномочия формировать для этих органов критерии оценки, отличные от существующих в настоящее время, может кардинально изменить работу правоохранительных органов в сторону повышения эффективности работы и взаимодействия с обществом. Но мы посчитали правильным включить в отчет меры, которые могут быть реализованы уже сейчас. Они существенно изменят знание общества и государства о преступности и работе правоохранительных органов. Анализ интересов ведомств, готовности к открытости, принципов развития подходов к сбору статистики, закрепленных в документах прокуратуры, привел к тому, что в отчете предлагаются альтернативные варианты решения проблемы достоверности криминальной статистики. Центральная роль в этих вариантах отводится Генеральной прокуратуре.

Мы осознаем, что прокуратура не является независимым органом, однако она имеет наименьшие из всех правоохранительных органов стимулы к искажению статистики о преступности. Альтернативные предложения, основанные на электронном учете с момента поступления сообщения о преступлениях, на возможности интеграции лучших ведомственных практик в общероссийскую систему, развиваемую прокуратурой, рассчитаны на создание принципиально иного уровня управляемости правоохранительных органов и их взаимодействия с гражданами. Открытие детализированной статистики о

состоянии преступности создаст дополнительный контроль возрастающих полномочий прокуратуры, даст толчок к возрождению криминологии, позволит резко повысить понимание работы правоохранительных органов для общества и органов власти. В итоге будет создана основа для диалога об обеспечении безопасности общества на основе понимания и доверия. В подобном варианте МВД сосредоточится на ведении криминалистических и оперативно-справочных учетов, предназначенных для предупреждения и раскрытия преступлений.

Россия обладает уникальной для мировой практики системой сбора статистики о преступлениях, и именно сейчас возможно сочетание этой уникальности с новейшими достижениями информационных технологий, электронного документооборота, передовых способов анализа данных. Формирование уголовной политики государства должно опираться на достоверную информацию, а не следовать ведомственным интересам. Именно эти цели и определили итоговые рекомендации.

ВВЕДЕНИЕ

Цельное представление о состоянии преступности, об эффективности мер социального контроля и о деятельности органов уголовной юстиции, а также выработка государственной политики противодействия преступности – все это возможно только при статистическом анализе максимально полного массива зарегистрированных преступлений.

При рассмотрении вопросов о статистике, связанной с учетом преступлений и работой полиции, следствия и судов, в научно-практической литературе ее обозначают как «уголовную», «правовую», «юридическую», а в зарубежной традиции как «криминальную статистику» (в тексте отчета данные понятия используются как синонимы¹). Проблема статистики о состоянии преступности самая острая, и мы акцентировали внимание на ней – именно поэтому в большинстве случаев мы используем термин «криминальная статистика»².

Российская статистика о преступности уникальна. Ее основы заложены в 1968 году, степень ее детализации, объема и глубины сопоставимых данных выше, чем в большинстве стран мира. Однако она практически не используется при изменении уголовного законодательства, выявлении и устранении социальных причин преступности. Причина этого в том, что первичная регистрация преступлений, их характеристик, юридических фактов, возникающих в процессе расследования, происходит внутри правоохранительных ведомств, которые одновременно и оцениваются по показателям, сформированным на основе собираемой ими статистики. Это ведет к приоритету учета ведомственной работы над сбором объективной криминологической информации³. А только полная и понятная информация о состоянии

¹ За рамками отчета остается рассмотрение проблемы криминалистической информации, собираемой для раскрытия преступлений.

² В более широком контексте, несомненно, правильней использовать термин «правовая» или «юридическая» статистика.

³ Шклярук М. С. Правовая статистика: системный конфликт между знанием о преступности и учетом ведомственной работы [Электронный ресурс] / Институт проблем правоприменения, 2014. Серия препринтов ; IRL-02/2014. 27 с. Режим доступа:

преступности и ее тенденциях может использоваться для прогнозирования и оценки эффектов деятельности по контролю преступности⁴. Неполнота или искажения криминологической характеристики преступлений затрудняют формирование государственной уголовной политики, а в худшем случае – приводят к принятию ошибочных решений.

Сейчас ситуация такова, что государство опирается на настолько искаженные данные, что не только не имеет представления о действительном состоянии преступности, но и, оценивая работу правоохранительных органов, видит лишь искусственно сформированную картину, не меняющуюся существенно много лет. Последний всплеск роста регистрируемой преступности и одновременного снижения доли раскрытых преступлений приходится на 2005–2006 годы⁵. Иными словами, любые попытки «борьбы с преступностью» или «повышения качества работы правоохранительных органов» – это воздействие на фантом, который при этом прекрасно умеет формировать ожидаемые результаты. Такой вывод совершенно не нов: о недостоверности получаемой статистики давно пишут российские криминологи⁶. Отметим только, что, по оценке ВНИИ Генпрокуратуры, уровень фактической преступности более чем в восемь раз превышает уровень зарегистрированной⁷.

Нельзя сказать, что руководители государства и правоохранительных органов не признают проблему высокой латентности преступности⁸. Но при этом традиционно оценивают эффективность работы правоохранительных органов по узкому набору показателей, главным из которых – в том числе неформально – остается раскрываемость преступлений⁹. В итоге складывается ситуация, когда, с одной стороны, говорят о недостоверности статистики о преступности, а с другой – работу правоохранительных органов признают более или менее удовлетворительной, причем «менее» – при снижении раскрываемости¹⁰.

http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/IRL_Preprint_2014_02_Maria_Shklyaruk_Pravovaya_Statistika.pdf, свободный. Загл. с экрана.

⁴ Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности : монография / С. М. Иншаков [и др.] ; под ред. С. М. Иншакова. М. : Юнити-Дана : Закон и право, 2011. С. 29–31.

⁵ В этот период развернулась кампания министра МВД Р. Г. Нургалиева и генерального прокурора РФ В. В. Устинова за повышение регистрации преступлений.

⁶ См. раздел «Латентность».

⁷ Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности / С. М. Иншаков [и др.]. С. 6.

⁸ См., например: Интервью начальника управления правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ Олега Инсарова «Российской газете» [Электронный ресурс] / Генеральная прокуратура РФ. 2012. Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-76370/>, свободный. Загл. с экрана.

⁹ Панеях Э., Шкляр М. Extra Jus: Грабли раскрываемости [Электронный ресурс] / Ведомости. 2013. 14 февр. Режим доступа: <http://enforce.spb.ru/chronicle/publications-of-the-media/5879-e-panyakh-m-shklyaruk-extra-jus-grabli-raskryvaemosti>, свободный. Загл. с экрана ; Панеях Э. Л., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др.

Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования [Электронный ресурс] / под ред. В. В. Волкова, Э. Л. Панеях ; Институт проблем правоприменения // Диагностика работы правоохранительных органов РФ и выполнения ими полицейской функции. 2012. Ч. 1. С. 67–74. Режим доступа:

http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf, свободный. Загл. с экрана.

¹⁰ Последние годы раскрываемость стабилизировалась на 56–58 %, что руководством страны считается недостаточным. «В целом по России остаются нераскрытыми почти 45 % преступлений – 44,4 %. Практически каждое второе. Это явный, очевидный факт, свидетельствующий о недостаточно эффективно выстроенной работе органов внутренних дел», – отмечал Владимир Путин на расширенной коллегии МВД России, посвященной итогам работы министерства в 2012 году (Цит. по: Путин раскритиковал МВД

В 2011 году проблема достоверности и сбора статистики актуализировалась – функция сбора статистических данных о состоянии преступности и работе ведомств с 2012 годв была передана Генеральной прокуратуре. Одновременно самостоятельный статус обрел Следственный комитет (избавившись от приставки «при прокуратуре»). Можно понять логику такого решения, озвученного президентом России в начале 2011 года¹¹. Прокуратура теоретически осталась без «силовой части», то есть без следователей, избавилась от необходимости отвечать за их работу и, следовательно, должна была стать серьезным барьером на пути плохо расследованных дел в суды. Разумной является и передача сбора статистики о преступности самой незаинтересованной в фальсификации сведений о состоянии преступности структуре. Однако положения закона не были достаточно конкретизированы.

Одним из главных индикаторов того, успешно ли государство повышает достоверность собираемой криминальной статистики, является резкий рост регистрируемой преступности и снижение раскрываемости. Спустя два года после назначения Генеральной прокуратуры ответственной за сбор статистики значимых изменений в структуре регистрируемой преступности и сведений о работе ведомств не произошло. Одной из причин этого является то, что отвечает за достоверность статистики Генеральная прокуратура, а сбор статистических данных технически до сих пор производит МВД. Другой причиной является назначение правоохранителей единственно ответственными за сбор криминальной статистики, что породило системный конфликт функций, уже описанный выше: правоохранители одновременно и собирают информацию о преступности, и борются с ней. В настоящее время ряд показателей, связанных с расследованием преступлений и рассмотрением уголовных дел, служит для оценки работы полиции, следствия и прокуратуры (так называемые палки)¹², то есть стимулы к искажению статистики велики. Кроме того, работа правоохранительных органов во многом ограничена только той преступностью, которая ими же и учитывается. Поэтому операция по учету преступлений – это, по сути, определение объема своей работы и уровня ее сложности. Совмещение функции учета преступности и борьбы с ней в одной организации всегда будет порождать стимулы к регулированию объема работы ведомства и ее сложности «на входе», т. е. через фильтр учета.

Более того, именно процедура движения документов первичного учета – статистических карточек, на основе которых затем учитываются преступления, – определяет траекторию уголовного процесса. Мы упоминали, что принципы учета преступлений заложены в 1968 году. Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) поменялся в 2002 году и претерпел

[Электронный ресурс] // Газета.ру. 2013. 8 февр. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/news/2013/02/08/n_2745805.shtml, свободный. Загл. с экрана.).

¹¹ «Уже не раз отмечалось, что действующая система отчётности не отражает реальную картину состояния преступности. С 1 января 2012 года функция ведения государством единого статистического учёта сведений о зарегистрированных преступлениях и соответственно об их раскрываемости передаётся в Генпрокуратуру, закон мною подписан» (Выступление Д. Медведева на Всероссийском координационном совещании руководителей правоохранительных органов [Электронный ресурс] / Сайт Президента России. 2011. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/10397>, свободный.).

¹² Панеях Э. Л., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др. Правоохранительная деятельность в России... С. 144. Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf, свободный.

существенные реформы в 2007 году. Но даже сейчас без подписи прокурора статкарточка на возбуждение уголовного дела не попадет в информационно-аналитический центр органов внутренних дел¹³, а значит, дело не будет считаться возбужденным. Таким образом, все реформы уголовно-процессуального законодательства, направленные на изменение роли прокурора на досудебной стадии расследования, не до конца достигли своих целей. Оказалось, что правила учета преступлений важнее, чем УПК, поскольку из них вырастают реальные полномочия участников уголовного процесса при возбуждении уголовного дела.

Статистика регламентирует, как проходит первичный учет преступлений (вообще) и фиксация заявлений, поданных гражданами (в частности), для организации последующей работы правоохранительных органов. Однако на практике происходит сокрытие преступлений: заявления о преступлении либо не регистрируются, либо по ним принимаются иные, чем возбуждение уголовного дела, решения. Это приводит к отсутствию информации о реальном уровне преступности и одновременно подрывает доверие граждан к системе. Низкое доверие граждан к полиции в свою очередь снижает готовность заявлять о преступлениях, увеличивая латентность, и развивает альтернативные способы решения конфликтов, в том числе преступные.

В данном отчете мы постарались затронуть все стороны проблемы достоверности криминальной статистики. Очень сложно было соблюсти баланс между полнотой описания причин недостоверности статистики; демонстрацией технического процесса сбора статистики, незнакомого широкому кругу читателей; освещением проблем преступности, традиционно изучаемых криминологией, и механизмов работы ведомств, служащих объектом внимания социологических и экономических исследований.

В итоге мы построили отчет следующим образом. В первой главе мы рассматриваем «серую зону» современной регистрации преступлений – собственно процедуру, происходящую **до момента регистрации** случая как **преступления**. Из года в год в России падает число регистрируемых преступлений, но растет число сообщений о преступлениях и происшествиях. Через сито правоохранительных органов до регистрации в качестве преступления просачивается лишь около 8 % первоначальных сообщений о происшествиях. Мы описываем судьбу остальных сообщений, показывая одновременно работу отделов полиции по их рассмотрению. Главный вывод состоит в том, что 92 % проблем, с которыми граждане обращаются в полицию, сложно поддаются анализу, а их учет по-прежнему ведется в бумажных журналах.

Во второй главе речь идет о том, откуда берется статистика состояния преступности. Информация о преступлениях, формирующая затем общероссийскую статистику, имеет происхождение и физический носитель – это статистические карточки разных форм. Словосочетание «палочная система» уже давно на слуху, однако мало кто связывает его с понятием «статкарточка». Для сотрудников полиции заполнение статкарточек является рутинной работой, поэтому они не часто всплывают в разговорах. Для криминологов, в свою очередь, предметом анализа служит уже агрегированная информация. Статкарточки – это

¹³ Описание информационных центров представлено в разделе 3.1 «Центральное место информационных центров (ИЦ) МВД».

основа формирования сведений о состоянии преступности и оценки работы ведомств, из них формируются почти все отчеты о работе правоохранительных органов. Для специалистов в разделе не будет ничего нового, скорее изложение покажется упрощенным. Для широкой публики чтение раздела будет полезным, однако, если вы хотите досконально разобраться в функциях и интересах лиц, участвующих в процедуре возбуждения и расследования уголовного дела, проверки сообщения о преступлении, мы бы рекомендовали сначала прочитать другую нашу работу – «Диагностика работы правоохранительных органов РФ и выполнения ими полицейской функции»¹⁴. В этом отчете мы максимально сосредоточились на технической стороне вопроса фиксации хода расследования уголовных дел на уровне районных и городских отделов полиции, следственных отделов полиции и Следственного комитета (СК).

Третья глава уводит нас с уровня районного или городского подразделения к основным центрам аккумуляции информации. Мы показываем, как сейчас функционируют Информационные центры МВД в части сбора статистики о состоянии преступности, какие решения выбрала Генеральная прокуратура РФ для реализации возложенной на нее функции по сбору статистики о состоянии преступности, а также рассматриваем уникальный пример судебной статистики и работы Судебного департамента ВС РФ.

В четвертой главе мы, переходим к описанию механизмов, искажающих окончательные данные о состоянии преступности. Традиционная для криминологии проблема латентности – скрытой преступности, иначе говоря, – состоит в том, как и почему не все преступления попадают в зарегистрированные. **Латентность, селекция** правоохранительными органами удобных для себя случаев, обусловленная ведомственными системами оценок, **прямые фальсификации** статистики – вот те три кита, на которых базируется искаженная и недостоверная итоговая картина состояния преступности у нас в стране.

В короткой пятой главе мы показываем, какие законы функционирования бюрократии приводят к появлению недостоверной статистики. Внутренние интересы организации выражаются в наращивании своего бюджета и влияния, а ярче всего стремление к достижению этих целей проявляется в демонстрации: а) успешности своей работы, б) объема своей работы. Объем работы удобно показывать с помощью учета рабочего процесса. В выступлениях руководителей любого правоохранительного ведомства звучат цифры о количестве проделанной работы, но не об устранении проблемы. Правоохранительные органы – не исключение из общих законов развития организаций, хотя отдельные тенденции внутри силовых ведомств могут быть выражены ярче или, напротив, быть менее заметными.

Естественно, после всего этого встает вопрос: что делать? Мы рассматриваем, как другие страны решали и решают проблему достоверности статистики о состоянии преступности. Самым ярким является пример Казахстана, сумевшего существенно изменить ситуацию с достоверностью и открытостью статистики о преступности. Карты преступности,

¹⁴ Панеях Э. Л., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др. Правоохранительная деятельность в России... Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf, свободный.

Как минимум стоит ознакомиться с главой 3 (с. 106–140), в которой описывается траектория уголовного дела и участвующие в ней лица.

электронные заявления, статистика по районам, возможности проверки человека в розыске – все это реальность не только западных стран. В шестой главе мы анализируем и еще один аспект проблемы: что современная криминология требует от статистических данных? С 1968 года прошло много времени, мы живем в XXI веке, веке информационных технологий и больших массивов данных. Современная криминология давно отошла от понимания криминальной статистики в узком значении – знания о преступности. Учет влияния ведомств, понимание механики их работы, анализ того, какую именно преступность конструирует полиция для внешнего пользователя, – вот актуальные исследовательские вопросы.

В седьмой главе мы суммируем и подчеркиваем проблемы, которые привели к современной ситуации. Среди них:

- **двойная ответственность** за сбор статистики (технический сбор осуществляет МВД, формально отвечает за достоверность Генпрокуратура);
- **отсутствие спроса на достоверную информацию** о преступности как основу уголовной политики государства;
- использование статистики для оценки работы ведомств, а не для фиксации знаний о преступности, сочетающейся с контролем самих ведомств над процессом сбора статистики;
- **непонятность** для внешнего пользователя, сложность для граждан;
- ошибочная идеология информатизации – в виде «надстройки над бумагами» вместо изменений принципов сбора информации;
- **недостоверность**, причины которой: латентность, селекция уголовных дел, фальсификации.

Последняя глава посвящена рекомендациям. Мы отмечали в предисловии, что отразили в итоговом отчете как детализированные рекомендации, связанные с отдельными положениями Концепции реформирования правоохранительных органов, так и альтернативные рекомендации, возможность реализации которых не зависит от структурных изменений всех правоохранительных органов, однако позволяет сейчас резко повысить понятность (для граждан) и управляемость (для государства) правоохранительных структур. Рекомендации разделены по основным направлениям решения описанных в отчете проблем: изменение систем внутриведомственных оценок, обеспечение открытости для анализа максимального объема информации, повышение достоверности статистики. Реализация рекомендаций возможна в трех вариантах организационных изменений. Оптимальным нам представляется создание независимого ведомства, призванного комплексно решать выявленные проблемы. В качестве альтернативного решения мы рассматриваем возможность реализации передачи единого статистического учета сведений о зарегистрированных преступлениях Генеральной прокуратуре; при этом мы описываем необходимые изменения, связанные с передачей технической функции сбора статистики не только о преступлениях и сообщениях о преступлениях, но и сопутствующих учетов от МВД к Генеральной прокуратуре. И наконец, последний вариант, самый консервативный, описывает рекомендации, которые могут быть осуществлены без организационных изменений и связаны с развитием ГАС «Правовая статистика».

Наиболее **реалистичным** вариантом представляется сейчас последний, связанный с развитием ГАС ПС. Он основан на реализации принципа постепенного отделения функции учета преступлений и работы ведомств от функции ведения криминалистических и оперативных учетов, нацеленных на раскрытие и предупреждение преступлений. Этот организационный вариант требует:

- радикального переосмысления ГАС ПС как программы, которую можно внедрить быстро и удобно для всех участников, что предусматривает приоритетную интеграцию баз данных информационных центров МВД, быстрое введение электронного учета сообщений о преступлениях, создание удобных управленческих сервисов, ориентированность на введение электронных документов;
- разработки технологических решений, ориентированных на современные технологии;
- создания сервисов для исполнителей и граждан;
- объединения в единый учетный процесс рассмотрения и контроля обращений граждан о преступлениях, возбуждения и расследования уголовных дел, передачи их между органами и направления в суд;
- открытия данных о состоянии преступности.

Мы считаем, что сейчас самая подходящая возможность использовать необычайную детализацию российской статистики и, сохранив лучшее, повысив ее достоверность и уйдя от фиксации только фактов и характеристик того, что правоохранители расценили как преступление, интегрировать ее в форматы, позволяющие использовать современные мировые системы управления в области контроля преступности и работы полиции.

*«Проводимый нами ежегодный мониторинг латентной преступности позволяет констатировать: уровень фактической преступности более чем **в восемь раз** превышает уровень зарегистрированной».*

ВНИИ Академии Генеральной прокуратуры, с. 6

*«Главная трагедийность нашего положения сосредоточена еще и в том, что мы точно не знаем реального обобщенного объема преступности и ее отдельных устоявшихся видов; мы не знаем ее полных социальных и экономических последствий; **мы не знаем действительной эффективности борьбы с преступностью; мы не знаем, как дорого она в целом обходится нашему народу; мы не имеем сколько-нибудь адекватного прогноза ее возможного развития на основе интенсивных изменений в мире и в стране.** Более того, мы глубинно научно не изучаем и не можем изучать эти проблемы. Мы привыкли ко всему этому “незнанию”, как к стихии».*

Открытое письмо проф. В. В. Лунеева, д. ю. н., лауреата Государственной премии РФ

*«Правоохранительные органы бьют, образно говоря, по хвостам, когда преступление уже совершено. У них нет возможности сущностно влиять на указанные факторы. А поскольку отсутствуют научно разработанные критерии оценки их деятельности, они порой, **манипулируют теми или иными ложно понятыми количественными показателями своих “успехов”**».*

Л. К. Савюк, автор учебников «Правовая статистика»

*«По полноте и объективности криминальную статистику России можно охарактеризовать несколькими словами: **необъятная, неполная, искаженная, а следовательно и малополезная...** В России исторически самая детализированная разработанная и детализированная криминальная статистика с точки зрения технологии. **Используется ли она в имеющемся объеме? Нет. Правоохранительные органы, суды ... используют не больше 5% (максимум 10%) имеющейся информации.** Аналитические службы правоохранительных органов не в состоянии ее переварить, а аналитики “со стороны” (ученые, журналисты, общественные деятели), как правило, не всегда получают ее».*

В. В. Лунеев

«Причины (искусственной латентности) – стремление скрыть от населения истинные масштабы преступности, борьба за честь мундира, желание “выслужиться” (чем “меньше” преступлений, тем лучше работает полиция, милиция)».

Я. И. Гилинский

Что происходит, если рискнуть узнать более реальный уровень преступности? В 2010-х годах Казахстан стал решительно снижать уровень латентности преступности. Первый же год стал шоком для государства: произошел резкий рост регистрируемой преступности, что привело к скандалу в парламенте. *«Мажилисмена Нурлана Абдирова обеспокоило, что на 98% увеличилась преступность в общественных местах, на улицах - на 75%. ... Вопрос Асхата Бекенова о причинах роста преступности вконец спровоцировал министра (внутренних дел) на весьма яркий ответ: “Мы просто показали вам то, что скрывали! Просто мы эти 75 тысяч преступлений укрывали. Поэтому в реальности роста преступности нет, мы выявили то, что есть. Вот теперь, зная, какая у нас преступность, зная, чем болеет наше общество, мы можем поставить диагноз и бороться!”»*

1. «СЕРАЯ ЗОНА»: ОТ СООБЩЕНИЯ О ПРОИСШЕСТВИИ К ВОЗБУЖДЕНИЮ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

В этом разделе мы опишем, как формируется статистическая информация, часто недоступная за пределами ведомств, да и самими ведомствами используемая лишь для оценки своей нагрузки. Мы выбрали достаточно традиционный для нас вариант описания – траектории, то есть прохождения через стадии и ведомства исходного сигнала о происшествии. В целом в отчете мы рассмотрим учет от сообщений о происшествии до приговора судов, но в этом разделе отправной точкой станет обращение в полицию (мы рассмотрим и особенности других органов), а последней – возбуждение уголовного дела. Обозначение этого этапа как «серой зоны» связано с тем, что собственно **статистика о преступности на нем не формируется**. В 2013 году МВД зарегистрировало 28,4 млн сообщений о происшествиях, из которых 10,8 млн были рассмотрены как сообщения о преступлениях. Одновременно в 2013 году в России было зарегистрировано только 2,2 млн преступлений (которые поставили на учет и сотрудники полиции, и сотрудники остальных правоохранительных органов)¹⁵. Мы не будем в этом разделе оценивать, скрывают ли ведомства заявления от регистрации и какая степень латентности разных видов преступлений существует¹⁶.

Сообщение о происшествии и сообщение о преступлении. Разница.

Поток обращений в полицию огромен. Именно поэтому полиция ведет учет сообщений о происшествиях и о преступлениях, в то время как остальные правоохранительные органы имеют отдельный журнал для учета только сообщений о происшествиях. Основная разница между ними в том, что виды сообщений о преступлении предусмотрены Уголовно-процессуальным кодексом РФ (УПК РФ) и их проверка регламентирована положениями УПК РФ.

Сообщения же о происшествиях – «все остальное»: сообщения о происшествиях – это письменное или устное заявление о событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, в том числе о несчастных случаях, дорожно-транспортных происшествиях, авариях, катастрофах, чрезвычайных происшествиях, массовых отравлениях людей, стихийных бедствиях, в отношении которых требуется проведение проверочных действий с целью обнаружения возможных признаков преступления или административного правонарушения; сообщение о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации в определенных случаях и т.д.¹⁷

¹⁵ Подробно о том, сколько сообщений рассматривают и сколько уголовных дел возбуждают другие ведомства (СК, ФСКН, ФССП и т. д.) см.: Шклярук М. С. Траектория уголовного дела в статистике : на примере обобщенных данных правоохранительных органов [Электронный ресурс] / Институт проблем правоприменения, 2014. С. 16–22, 59–70. Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/IRL_2014.04_MShklyaruk_Trajectory-of-Criminal-Case.pdf, свободный. Загл. с экрана.

¹⁶ В четвертой главе мы покажем, основываясь на наших исследованиях, какие именно стимулы имеют ведомства при принятии фактических решений.

¹⁷ Пункты 2.1.3 и 2.2.3 Инструкции о порядке приема сообщений о преступлениях (см., например: Приказ МВД России от 29.08.2014 N 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской... [Электронный ресурс] /

Фактически разница между сообщениями проявляется в процессе проверки или по результатам рассмотрения. В этом отчете мы ориентировались на результаты рассмотрения – именно по ним проводится статистический учет.

Отметим главное – от момента регистрации сообщения до момента возбуждения уголовного дела отсеивается 92 % всех обращений. На этом этапе концентрируется работа полиции, по итогам которой ее чаще всего и оценивают граждане: зафиксировали ли обращение, быстро ли рассмотрели, какой результат. Собственно, это основной и самый главный фильтр между проблемами, с которыми люди обращаются в правоохранительные органы, и теми, которые затем отражаются в официальной статистике о состоянии преступности.

В этой главе мы постараемся удержать фокус на том, как фиксируются разные этапы и события с заявлениями граждан, а не на их фактическом рассмотрении. Главным нашим вопросом остается то, какая информация собирается на этой стадии, как она собирается и может ли она служить основой для управления правоохранительными ведомствами и понимания реального состояния безопасности для общества.

1.1. Нормативное регулирование

Основным нормативным актом, регламентирующим учет преступлений, является Приказ Генеральной прокуратуры РФ, Министерства внутренних дел РФ, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства юстиции РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений»¹⁸ (далее – Приказ о едином учете преступлений). До возбуждения уголовного дела и фиксации преступления в статистике первичная информация проходит проверку, то есть не каждое сообщение о происшествии расценивается как сообщение о преступлении. В МВД, куда поступает большинство обращений, действует Административный регламент предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденный приказом МВД России от 1 марта 2012 г. № 140 (далее – Административный регламент¹⁹). В настоящем отчете мы принимаем во внимание нормативные предписания

КонсультантПлюс. [2014]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170872/, свободный. Загл. с экрана.).

¹⁸ В Следственном комитете действует отдельный приказ (см., например: Приказ Следственного комитета России от 3 мая 2011 г. № 72 «О порядке приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Гарант.ру. 2011. Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257609/>, свободный. Загл. с экрана.).

¹⁹ Уже при работе над этим отчетом Административный регламент был заменен на Инструкцию – в связи с тем, что рассмотрение сообщений о преступлениях исключено из видов деятельности, регулируемых административными регламентами. (Об Инструкции см., например: Приказ МВД России от 29.08.2014 N 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс. [2014].

данных документов, однако наше описание сосредоточено на сложившихся практиках работы с информацией о преступлениях.

1.2. Движение сообщения о происшествии

Сообщения о происшествиях поступают в полицию из разных источников. Гражданин может позвонить по телефону, а может прийти сам, фельдшер скорой помощи может позвонить с вызова, сотрудник полиции может обнаружить происшествие в ходе патрулирования. Происшествие может быть различным – от «шумят соседи» до «под окном выстрелы и труп». Информация о происшествии фиксируется в Книге учета сообщений о происшествиях (далее – КУСП), утвержденной Приказом о едином учете преступлений. Типовые графы такой книги отражают, что именно остается на бумажном носителе в отделе полиции об обращении гражданина²⁰. Ведется сквозная нумерация с начала года до его конца. Всего в России в 2013 году сотрудниками полиции официально было зафиксировано 28,4 млн таких сообщений²¹.

Во всех отделах полиции обязательным является занесение любого сообщения в журнал. Если в отдел полиции поступил звонок, то содержание звонка будет записано/напечатано на

Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170872/, свободный. Загл. с экрана.) Положения Инструкции повторяют большинство положений Административного регламента и содержат незначительные изменения описанной нами процедуры.

²⁰ Это же регламентирует п. 24 Инструкции о порядке приема сообщений о преступлениях. В книге КУСП должны быть зафиксированы:

- порядковый номер, присвоенный зарегистрированному заявлению (сообщению) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии;
- дата, время и форма поступления заявления (сообщения) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии;
- данные о сотруднике органов внутренних дел, принявшем заявление (сообщение) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии;
- данные о заявителе;
- регистрационный номер талона-уведомления, выданного заявителю (в случае выдачи);
- краткое содержание заявления (сообщения) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии;
- данные о руководителе, которому доложено о заявлении (сообщении) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии;
- результаты работы следственно-оперативной группы, дежурного наряда (сотрудника) на месте совершения преступления, административного правонарушения, месте происшествия;
- данные о руководителе, поручившем проверку заявления (сообщения) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии;
- данные о сотруднике органов внутренних дел, которому поручена проверка заявления (сообщения) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии, его подпись, дата и время получения;
- срок проверки, установленный руководителем, и срок, в который рассмотрено заявление (сообщение) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии, данные о должностных лицах, продливших срок проверки;
- результаты рассмотрения заявления (сообщения) о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии.

Текст приведен по: Инструкция о порядке приема сообщений о преступлениях [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс. [2014]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170872/, свободный.

²¹ Шкляр М. С. Траектория уголовного дела в статистике... Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/IRL_2014.04_MShklyaruk_Trajectory-of-Criminal-Case.pdf, свободный.

отдельном бланке «СООБЩЕНИЕ 02» или в рапорте дежурного²². Например, случай неподтвердившейся информации о шуме, полученной по 02²³.

Если сотрудники полиции не усмотрят признаков преступления в поступившей информации, в том числе в ходе ее проверки, то проверка сообщения закончится одним из следующих исходов:

- возбуждено дело об административном правонарушении (№ и дата);
- вынесено постановление об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (№ и дата);
- передано по подведомственности (исх. № и дата);
- передано в иной территориальный орган МВД России по территориальности (исх. № и дата);
- приобщено к материалам ранее зарегистрированного сообщения №...;
- приобщено в номенклатурное дело²⁴ (№, том и дата);
- передано в подразделение делопроизводства и режима (рег. № и дата)²⁵.

В тех районах и субъектах федерации, где электронный вариант КУСП отсутствует, отражение исходов рассмотрения таких сообщений происходит только для составления отчета МВД формы 4-Е «О результатах работы органов внутренних дел по обеспечению учетно-регистрационной дисциплины»²⁶. Количество решений подсчитывается сотрудниками штабов отделов полиции вручную по бумажным журналам, суммируется штабом на уровне управления МВД по субъекту федерации и на уровне РФ.

²² Объем фиксации дальнейшей работы по сообщению различен в разных субъектах федерации. Вероятно, по результатам проверки обращения сотрудник полиции, проводивший ее (например, патрульный или участковый), составит еще один рапорт. В некоторых регионах обязательными будут контрольные документы, подтверждающие факт выезда сотрудников полиции и их общение с гражданами, подавшими сообщение.

²³ Работа системы 02 и 112 далека от совершенства. Часто мы слышали в ходе бесед с сотрудниками полиции жалобы на то, что с мобильных телефонов звонки направляются операторами сотовой связи в ближайшую дежурную часть. Ближайшая к звонящему часть далеко не всегда отвечает за территорию, откуда поступает звонок. Выявив несоответствие, добросовестный дежурный зафиксирует информацию, перезвонит коллегам в нужный отдел, перепоручит проверку им, а сам составит полагающийся в местности комплект бумаг, например, рапорт о звонке, рапорт о том, что перезвонил коллегам, письмо о направлении рапортов к ним, которое подпишет начальник или замначальника отдела полиции. Все документы уйдут по почте и будут затем приобщены к подобным документам, составленным сотрудниками отдела полиции, куда был переадресован звонок.

²⁴ На практике это означает формирование папки-накопителя, на обложке которой отмечено, что это дело – приложение к книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях. В папке хранятся сообщения и материалы их проверки, по мере заполнения появляются новые тома.

²⁵ Чаще всего это означает рассмотрение сообщения как обращения гражданина (например, жалобы), а не как сообщения о происшествии.

²⁶ Приложение № 1 к приказу МВД России от 31.12.2012 № 1163 «Об утверждении формы статистической отчетности 4-Е».

В тех немногочисленных субъектах федерации, где управлениями МВД внедрено параллельное электронное ведение КУСП, формирование отчета формы 4-Е происходит автоматически. В отчете пять разделов:

- сведения о результатах разрешения заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;
- сведения о соблюдении сроков рассмотрения заявлений (сообщений) о преступлениях;
- сведения о результатах рассмотрения писем, жалоб, обращений и иных сообщений по фактам неправомерных действий сотрудников ОВД при приеме, регистрации и разрешении заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (сколько рассмотрено обращений, поступивших в ОВД, с разбивкой на 4 категории: письма, жалобы, обращения, депутатские запросы; сообщений по телефону доверия; интернет-сообщений);
- сведения о принятии решений об отказе в возбуждении уголовных дел по заявлениям (сообщениям) о преступлениях и их отмене (сколько рассмотрено сообщений; сколько вынесено постановлений об отказе в ВУД по службам ОВД; сколько из них отменено, в том числе по инициативе ОВД);
- сведения о решениях, принятых по уголовным делам, возбужденным из числа материалов, по которым руководителями следственных органов или прокурорами отменены ранее принятые постановления об отказе в возбуждении уголовного дела (сколько возбудили уголовных дел после «отказных материалов» и по чьей инициативе; их последующая траектория – от прекращения по реабилитирующим основаниям до направления в суд).

Первый из пяти разделов отчета публикуется на сайте МВД²⁷. Из происхождения данных следует, что они систематизируются только для оценки нагрузки в целом на отдел по обращениям граждан. Но даже в этом качестве они не служат поводом для увеличения или сокращения штатной численности. Анализ наиболее частых причин обращения не происходит. Впрочем, он практически невозможен при бумажной фиксации обращений – можно найти и проверить конкретный случай, но выявление наиболее частых причин обращений, поиск одинаковых объектов жалоб (например, на один и тот же адрес) по записям в журнале невероятно трудозатратны²⁸. Одновременно сложная структура отчета требует

²⁷ Состояние преступности в России за январь – декабрь 2013 года [Электронный ресурс] / МВД РФ. С. 4. Режим доступа: http://mvd.ru/upload/site1/document_file/H8NGnfdiEy.pdf, свободный. Загл. с экрана.

²⁸ Отметим, что при этом МВД России ведет учет оснований жалоб поступающим к ним из регионов (Обзоры обращений в МВД России [Электронный ресурс] / МВД РФ. Режим доступа: http://mvd.ru/mvd/structure1/Departamenti/Departament_deloproizvodstva_i_raboti_s/Informacija_o_rassmotrenii_o_brashhenij, свободный. Загл. с экрана).

Прокуратура также имеет развернутую систему учета заявлений граждан (Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации / Генпрокуратура РФ. 2013. Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14258/>, свободный): на каждую жалобу составляется статистическая карточка, в которой фиксируется, в том числе, повод обращения. Однако учет не всегда ведется автоматизированно, а поводы обращений обобщены (то есть можно установить области законодательства, на нарушения в которых жаловались, но далеко не всегда, например, предприятие, на которое жаловались из-за невыплаты зарплаты).

отдельного учета отмен решений, видов запросов (например, «обращение по телефону доверия»), дальнейшей судьбы отдельных категорий решений. Это приводит к заведению отдельных журналов²⁹ или папок-накопителей. В любом случае, ответственность за правильность подсчета ложится на сотрудников штаба ОВД/УВД.

Выявление нарушений учетно-регистрационной дисциплины (УРД)

Проверка того, соблюдают ли сотрудники полиции процедуру регистрации и рассмотрения сообщений – т. е. учетно-регистрационную дисциплину, возложена на прокуратуру. Наиболее часто нарушения обнаруживают при проверках прокуратурой или инспекцией вышестоящего подразделения, нацеленных на выявление нарушений. Количество выявленных нарушений УРД является частью отчетности прокуратуры. Примером нарушений может быть неправильная оценка обстоятельств произошедшего («списали в номенклатурное дело, вместо рассмотрения в порядке ст. 144-145 УПК РФ»).

– Коллеги, поделитесь опытом, где найти массово нарушения УРД? Отмена постановлений об отказе ВУД, несвоевременное предоставление копий пост-й уже пройдено. Где еще? Показатели...

– Нужно много, скажите где. Кто же знает, где у Вас нарушения? УРД - это не общий надзор, здесь наскоком не получится, все решает плановость.

1. Регистрация. Смотрите, не регистрируют ли менты в КУСП то, что не должны регистрировать (выявленные ими адм. правонарушения, выявленные ДТП без пострадавших и т.п. См. их регламент).
2. Номенклатурное дело (обоснованность списания) и жалобы (алфавитка).
3. Обоснованность передачи сообщений по территориальности.
4. Направление заявлений в суд в порядке частного обвинения при наличии оснований для ВУД³⁰ (малолетки, престарелые, зависимое положение, а также хулиганские побуждения).
5. Административные протоколы (мелкое хулиганство, наркотики- посмотреть источник приобретения, возможно укрыли сбыт).
6. Сверки с предприятиями для выявления латентных и укрытых преступлений³¹.

Итог: статистика об обращениях граждан собирается только в обобщенном виде. Исходным и основным способом фиксации выступают записи в журнале. Сбор данных нацелен на оценку деятельности самих органов внутренних дел (сколько сообщений рассмотрели, как быстро, сколько нарушений при этом допустили). Анализ причин обращений граждан в полицию, основанный на автоматической обработке первичных записей, невозможен.

²⁹ Так, имеется Журнал учета дел об административных правонарушениях (приложение 8 к Административному регламенту), где учитываются как дела об административных правонарушениях, выявленных по сообщениям, зарегистрированным в КУСП, так и, например, дела, возбужденные сотрудниками инициативно, без сообщения, учтенного в КУСП. Или, например, Журнал учета отмен постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.

³⁰ Возбуждение уголовного дела.

³¹ Обсуждение темы улучшения показателей [Электронный ресурс] / Форум прокуроров и следователей «Закон». Режим доступа: <http://law.vl.ru/forum/viewtopic.php?f=19&t=11995>, несвободный (требуется регистрация на сайте).

1.3. Сообщения о преступлениях

Часть сообщений о происшествии (12,1 млн из 28,3 в 2013 году³²) расцениваются сотрудниками полиции (и других ведомств) как сообщения о преступлении. Их регистрация и проверка регламентируются Приказом о едином учете преступлений и положениями УПК РФ. С точки зрения отражения в учетных документах (по-прежнему в КУСП) сообщение о преступлении отличается от сообщения о происшествии возможными исходами проверки, регламентированными УПК РФ:

- передача сообщения о преступлении по подследственности (п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ)³³;
- отказ в возбуждении уголовного дела;
- возбуждение уголовного дела.

Решение об отказе в возбуждении уголовного дела выносится, как правило, участковым уполномоченным полиции, реже – оперативным уполномоченным, еще реже – следователем или дознавателем. Оно оформляется постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако это происходит не сразу – после поступления первичной информации (заявления гражданина, рапорта сотрудника полиции) ее проверка будет поручена кому-то из сотрудников. На практике чаще всего это выглядит так: поступило сообщение, составлен рапорт, совершен выезд/выход на место участковым или следственно-оперативной группой, составлен ряд документов (осмотр места происшествия, объяснения от разных лиц, копии документов). Затем материал остается в дежурной части. Раз в сутки материалы «расписываются» начальником отдела полиции в зависимости от информации, содержащейся в них:

- заместителю по охране общественного порядка, от которого – начальнику участковых, а затем – участковым или инспекторам по делам несовершеннолетних (ПДН);
- заместителю начальника полиции, от него – начальнику уголовного розыска, а затем – оперативному уполномоченному;
- заместителю начальника отдела, от него – начальнику следственного отдела, а затем – следователю (чаще такое происходит при принятии решения о возбуждении уголовного дела);
- начальнику отдела дознания, а от него – дознавателю.

В дежурной части в КУСП за получение материала расписывается начальник службы, которой поручена проверка. Дальнейшая судьба материала в КУСП отражается после

³² Шкляр М. С. Траектория уголовного дела в статистике.... Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/IRL_2014.04_MShklyaruk_Trajectory-of-Criminal-Case.pdf, свободный.

³³ При передаче по подследственности (часто по факту это будет передача по территориальности – в отдел полиции другого района) в КУСП отражается такое решение и номер сопроводительного письма (его второй экземпляр для учета остается в отделе полиции). В другом отделе полиции или ином правоохранительном органе поступившие документы будут снова учтены как новое сообщение о преступлении. Подчеркнем еще раз – как сообщение, а не как преступление. На общероссийском уровне такие сообщения учитываются столько раз, сколько они были зарегистрированы в новом отделе. Таким образом, часть из 12,1 млн сообщений о преступлениях составляют повторно учтенные сообщения.

принятия решения (отказа в возбуждении уголовного дела) и вносится сотрудником штаба, ответственным за учет отказных материалов.

Начальники служб (участковых, инспекторов по делам несовершеннолетних, следователей, дознавателей) ведут отдельные тетради для учета поступающих к ним материалов, где за их получение расписывается конкретный сотрудник. Эти тетради/журналы не предусмотрены приказами, однако облегчают контроль рассмотрения материалов подчиненными.

Если принимается решение об отказе в возбуждении уголовного дела, то об этом уведомляется заявитель (в КУСП часто заносится номер письма-уведомления). В статистический учет решение об отказе в возбуждении уголовного дела попадает при составлении отчетов формы 4-Е (общей суммой), а также 2-Е. Отчет формы 2-Е предусматривает разбивку по статьям и группам статей УК РФ (см. приложение 1). Тем самым, каждый отказной материал при его завершении получает маркер преступления, о котором сообщалось изначально, и будет учтен как сообщение о преступлении по какой-нибудь статье УК РФ. Это касается и тех материалов, которые заведомо не содержали никакого преступления, однако должны были быть проверены в порядке, предусмотренном УПК РФ³⁴. Составлением отчета 2-Е в отделах полиции занимаются сотрудники штаба, вручную пересчитывая принятые решения по книгам КУСП. Также в отчете 2-Е отражаются сроки рассмотрения сообщения, его отмена, последующее решение. Отчет в нескольких графах составляется по последнему решению на дату окончания отчетного периода, а нескольких (где фиксируются отмены решений) – по всем решениям³⁵.

Так же как и в случае с отчетом 4-Е, отчет формы 2-Е не публикуется. Данные в нем представляются суммарно и в лучшем случае могут служить для оценки нагрузки по заявлениям разной направленности и тому, какие сообщения о происшествиях больше всего отсеиваются на стадии до возбуждения уголовного дела.

В ходе полевого исследования³⁶ обнаружилось, что бывают случаи, когда старые записи в журналах КУСП нужны оперативным сотрудникам. Как правило, это происходит при явках с повинной или иных поводах к установлению ранее совершенных конкретным лицом преступлений. Поиск таких записей подразумевает, что сначала необходимо найти запись и номер КУСП, после этого уже возможен поиск отказного материала и материала, списанного в номенклатурное дело. В тех отделах, где имеется электронный вариант КУСП, поиск таких

³⁴ Мы не можем в рамках этого отчета описать все практики разграничения сообщений о происшествии и сообщений о преступлении. Тем более что они имеют сильную региональную специфику, зависящую от позиции прокуратуры, начальника отдела полиции, управления МВД, СК и прокуратуры по субъекту федерации, традиций района. Приведем лишь такой пример – рассмотрение факта обнаружения трупа гражданина в заведомо некриминальных обстоятельствах (стало плохо с сердцем на улице) могло в разных районах и в разные годы быть списано в номенклатурное дело, проверено участковым уполномоченным с вынесением постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, передано в отдел СК для вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела следователем СК.

³⁵ Это приводит к тому, что одна таблица статистического отчета формируется по разным принципам. Впрочем, этот пример не является исключительным для форм статистической отчетности.

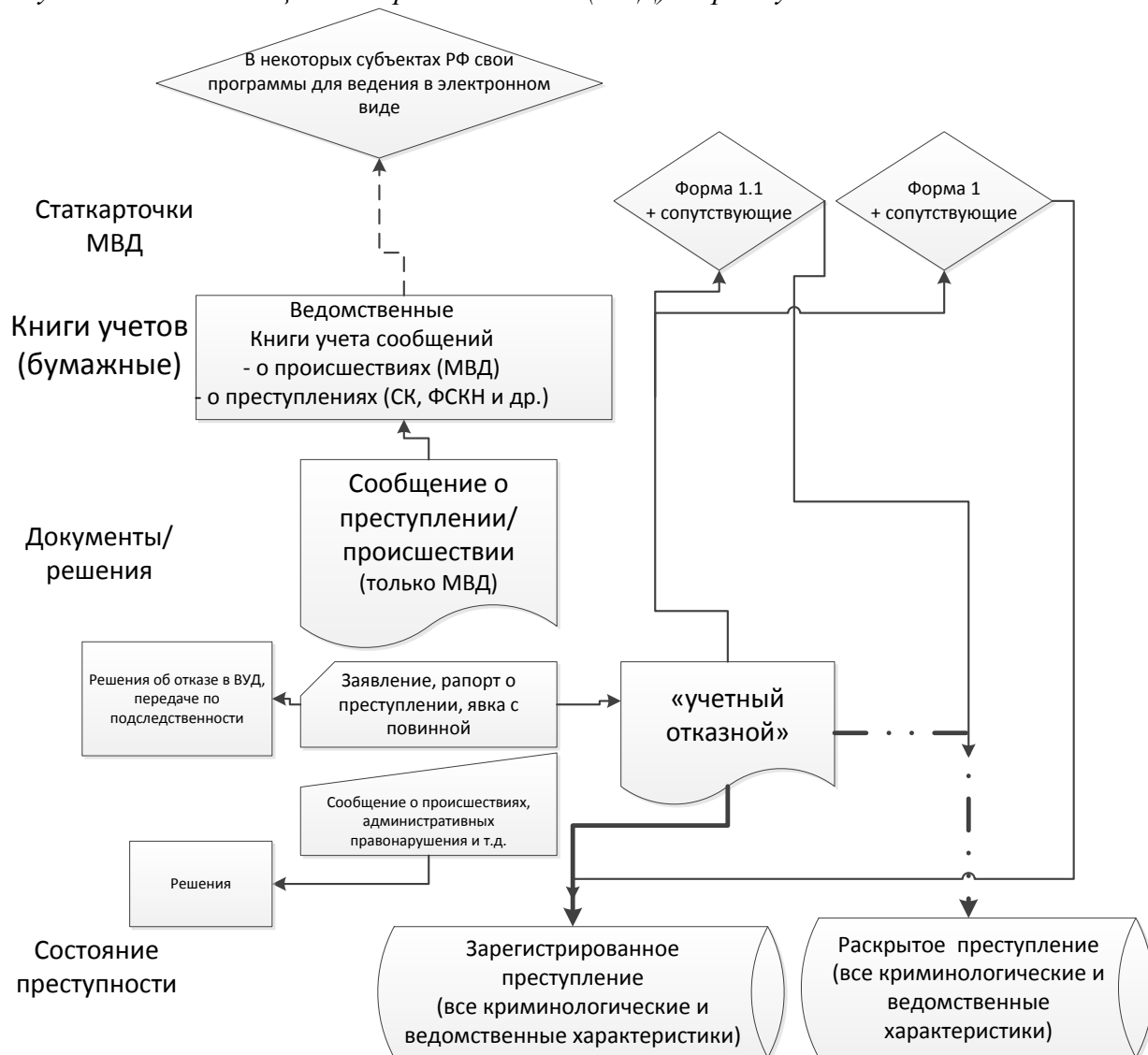
³⁶ В июне – августе 2014 года сотрудники Института проблем правоприменения провели ряд интервью и наблюдений с сотрудниками МВД в двух субъектах федерации. Вопросы исследования были сфокусированы на вопросах учета сообщений и преступлений, а также на работе подразделений по охране общественного порядка.

записей производится легче, в иных случаях сотрудники штаба или сами оперативники листают многочисленные книги в поисках подходящих случаев. Аналогичным образом сотрудники штабов ищут старые обращения при жалобах или запросах.

Также необходимо отметить, что после вынесения решения об отказе в возбуждении уголовного дела весь материал сдается в штаб. Там ему присваивается порядковый архивный номер, учет ведется в отдельном бумажном журнале – журнале учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Под этим номером материал и существует в дальнейшем: направляется в прокуратуру для проверки законности (часто в сопроводительных письмах указываются оба номера – архивный и КУСП, что должно облегчать прокурорам надзор за полнотой предоставляемых им материалов КУСП).

Обычно решение об отказе в возбуждении уголовного дела принимается в связи с отсутствием состава или события преступления и тем самым не требует учета в статистике преступности.

Рисунок 1. Учет сообщений о происшествиях (МВД) и преступлениях



Исключение: учет преступлений по отказным материалам

В отдельных случаях факт преступления установлен, но возбуждению уголовного дела препятствуют процессуальные правила. В частности, нельзя возбудить уголовное дело, если потенциальный подозреваемый умер. Когда решение об отказе в возбуждении уголовного дела принимается по таким основаниям, как смерть лица, совершившего преступление, или окончание срока давности, преступление, по факту которого принимается решение об отказе в возбуждении уголовного дела, тем не менее подлежит учету. Для этого должностным лицом, вынесшим решение об отказе в возбуждении уголовного дела, составляются статкарточки форм 1, 1.1, 2, 4 (см. раздел 2.1.2).

Учет сообщений о преступлениях в СК, ФСКН, иных органах

В отличие от полиции, другие правоохранительные органы ведут отдельную книгу учета сообщений о преступлениях, куда заносят только те сообщения, которые подлежат

проверке в порядке ст. 144–145 УПК РФ. Остальные обращения учитываются или только по журналу учета входящих документов, или по журналу учета жалоб.

Дальнейшее отличается лишь количеством резолюций между начальником и исполнителем (их меньше, так как отделы имеют меньше этажей иерархии) и тем, что в СК все решения выносятся следователями (поскольку участковых или оперативных уполномоченных там нет). Отказным материалам не присваивается архивный номер, он хранится под номером КУСП, так же направляется в прокуратуру.

1.4. Возбуждение уголовного дела

В случае, когда имеются основания для возбуждения уголовного дела, собранный по сообщению материал проверки передается в отдел следствия или дознания. Это происходит после первых суток или после проверки участковым или оперативным уполномоченным. Передача происходит через начальника отдела полиции. Так же как и в случае с отказным материалом, в КУСП отмечается только первая служба, которой был «расписан» материал. Так, если сначала проверка сообщения была поручена службе участковых уполномоченных (УУП), то все последующие передвижения (начальник УУП – замначальника отдела по охране общественного порядка – начальник отдела – замначальника отдела – начальник следствия – следователь) не будут отражены в КУСП. Учет будет произведен в инициативно заведенных тетрадях/журналах.

После принятия решения о возбуждении уголовного дела, получения номера уголовного дела в штабе и сообщения об этом от следователя/дознателя оперативным дежурным (или сотрудникам штаба) вносится запись в КУСП с номером уголовного дела. Этим КУСП считается «закрытым». Решение будет учтено в отчете формы 2-Е по той статье УК РФ, по которой было возбуждено уголовное дело.

Только в момент возбуждения уголовного дела начинается **сбор детализированной статистики, привязанной к факту преступления**. Как мы отмечали выше – только 8 % сообщений о происшествии расцениваются как преступления и формируют криминальную статистику. Основой для формирования статистики являются документы первичного учета – статистические карточки, которым и посвящена следующая глава.

2. ФОРМИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ О ПРЕСТУПНОСТИ: СТАТКАРТОЧКА КАК СЧЕТЧИК НА КОНВЕЙЕРЕ

В этом разделе будет показан процесс формирования статистики о состоянии преступности (и одновременно работы ведомств). Фокус описания будет сосредоточен на процессе составления, передачи и обобщения документов первичного учета и организационном контексте технического процесса формирования статистики. Отметим, что среди многочисленных авторов учебников юридической/правовой статистики экскурс в историю формирования современной системы учета преступлений и небольшое описание процесса формирования документов первичного учета приводит только В. В. Лунеев³⁷.

В середине 50-х гг. появились первые более или менее системные попытки регистрации не только уголовных дел и осужденных, но и преступлений. Их учет официально утвердился в 1961 г. после вступления в силу нового уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик. В 1965 г. была принята первая инструкция о едином учете преступлений. После этого она многократно и нередко конъюнктурно дополнялась и изменялась. В 1985 г. Генеральным прокурором СССР было утверждено ее второе, а в 1994 г. третье издание, утвержденное Генеральным прокурором РФ. Принятие нового УК РФ в 1996 г. и его последующие изменения и дополнения, особенно серьезные и множественные (257) поправки 2003 г., принятие нового УПК РФ в 2001 г. и его существенное изменение и дополнение в 2002–2003 гг. <...> требовали соответствующей корректировки и в учете преступлений. и подготовка проекта нового УПК РФ требуют ее значительного изменения. И эта работа ведется. Однако основная суть единого учета преступлений, действующего более 40 лет, останется практически неизменной³⁸.

В 2002 году вступил в действие новый УПК РФ, который перенес существенную реформу в 2007 году В 2005 году была принята еще одна инструкция о едином учете преступлений, но слова В. В. Лунеева о неизменной сути учета преступлений остаются актуальными. Несмотря на то что информатизация увеличилась, принцип и исходные документы остаются такими же, как и раньше. Способ учета преступлений и сложившиеся вокруг него практики взаимоотношений следователей, оперативных работников, прокуроров имеют более длинную и укорененную историю, чем отношения, регулируемые УПК 2002 года. Преэминентность ведомственных практик входит в противоречие с кардинальным изменением УПК в то время. Это замечание важно для последующего анализа проблемы формирования статистики о состоянии преступности и будет обсуждено в следующих разделах.

В России статистика содержит информацию о преступлениях, лицах, их совершивших, и уголовных делах. Для их учета заполняются документы первичного учета (статистические

³⁷ Имеется в виду: Лунеев В. В. Юридическая статистика: учебник. М. : Юристъ, 2007. Остальные учебники сосредотачиваются на описании работы с полученными данными.

³⁸ Лунеев В. В. Юридическая статистика. С. 75.

карточки), предусмотренные Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений³⁹:

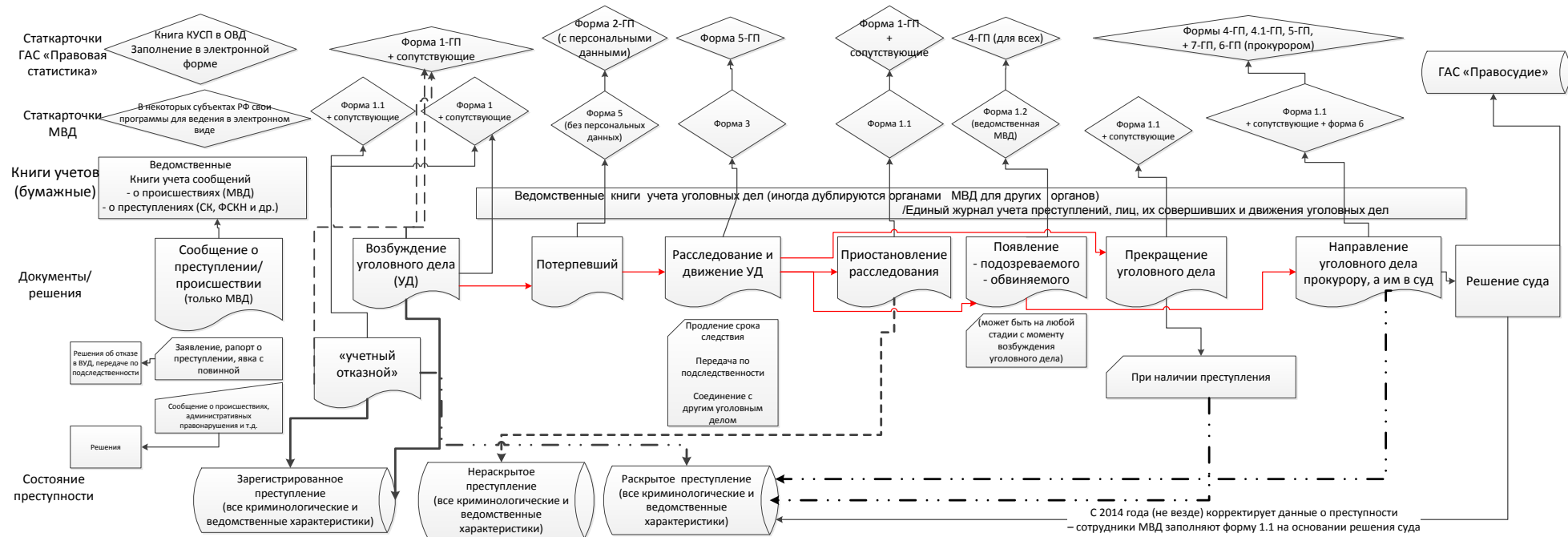
- на выявленное преступление (Форма 1);
- о результатах расследования преступления (Ф. 1.1);
- на лицо, совершившее преступление (Ф. 2);
- о движении уголовного дела (Ф. 3);
- о результатах возмещения материального ущерба и изъятия предметов преступной деятельности (Ф. 4);
- о результатах рассмотрения дела в суде (Ф. 6).

Сами формы приведены в приложении 2 (мы приводим типовой вариант из исходного приказа, в субъектах федерации статкарточки выглядят по-разному), с тем чтобы читатели могли представить объем собираемой информации и затраты на заполнение форм.

На рис. 2 показана траектория уголовного дела сквозь призму составления статкарточек. Начиная с возбуждения уголовного дела и до направления его в суд или принятия иного решения, судьба уголовного дела отражается в статкарточках. Важно то, что изначально статкарточки нацелены на учет преступлений: только одна из форм по названию отсылает нас к уголовному делу, а не к преступлению (Ф. 3).

³⁹ Утверждено Единым приказом об учете преступлений.

Рисунок 2. Общая траектория уголовного дела и статкарточек



Что такое статкарточка «на самом деле»?

Читая нижеприведенное описание процесса появления статкарточек, попробуйте применить следующую метафору, которая очень пригодится нам в последующем. Представьте себе, что вы работаете на конвейере. Вы производите продукт (уголовное дело и раскрытые/нераскрытые преступления), однако материалы для него вам передали другие (оперативники, участковые), приемку вашей работы осуществит контролер (прокурор). Качество каждой единицы продукта оценивается индивидуально. За качество вы несете ответственность. То есть если уголовное дело возвратят для дополнительного расследования, значит, единица продукта была некачественная и накажут за это лично вас и того, кто принимал работу. Однако работу предприятия и его подразделений будут измерять по количеству произведенного продукта и разным его характеристикам, не имеющим отношения к качеству продукта. Учитываются количество продукта и важные для разных подразделений характеристики на основании заполняемого документа – им и будет статкарточка. Возможности сверки исходного продукта и его учета – возложены на проверяющих и приемщиков, но их возможности ограничены, особенно после того, как учетный документ покинул их и был передан дальше.

Итак, статкарточка содержит в себе все то, что будет важно для оценки работы всех подразделений, – это и называется учет ведомственной работы. Статкарточка – это один бумажный документ, но в нем сходятся разные интересы следователя, прокурора, отдела полиции и отдельных подразделений полиции.

2.1. Формирование статистики в организационном контексте

2.1.1. Возбуждение уголовного дела и постановка на учет преступления

Итак, следователь или дознаватель принимает решение о возбуждении уголовного дела. Как было описано выше, при этом у него имеется зарегистрированный в КУСП материал по сообщению о преступлении.

О: КУСП, значит. В дежурные сутки обращается заявитель. Да, имеется, значит, СОГ – следственно-оперативная группа. Он принимает заявление, фиксирует все как надо, грамотно на компьютере, а бывает, и на месте происшествия «на коленках». Затем, если здесь по месту работы, он спускается и передает материал дежурному, оперативному дежурному, сотрудникам дежурной части. Если приезжает с места происшествия, ну это час, два, три – в эти же сутки обязательно, точно так же передается и материал регистрируется. Они регистрируют в течение получаса. Ставят эту «колотушку», как мы называем, ну, печать-штампик, номер, записывает в книге и затем этот материал, если присутствуют яркие признаки преступления, передается следователю. По УПК-то как сказано, что в течение трех суток, ну, как правило, если вот кража квартирная, так мы, естественно, сразу возбуждаем.

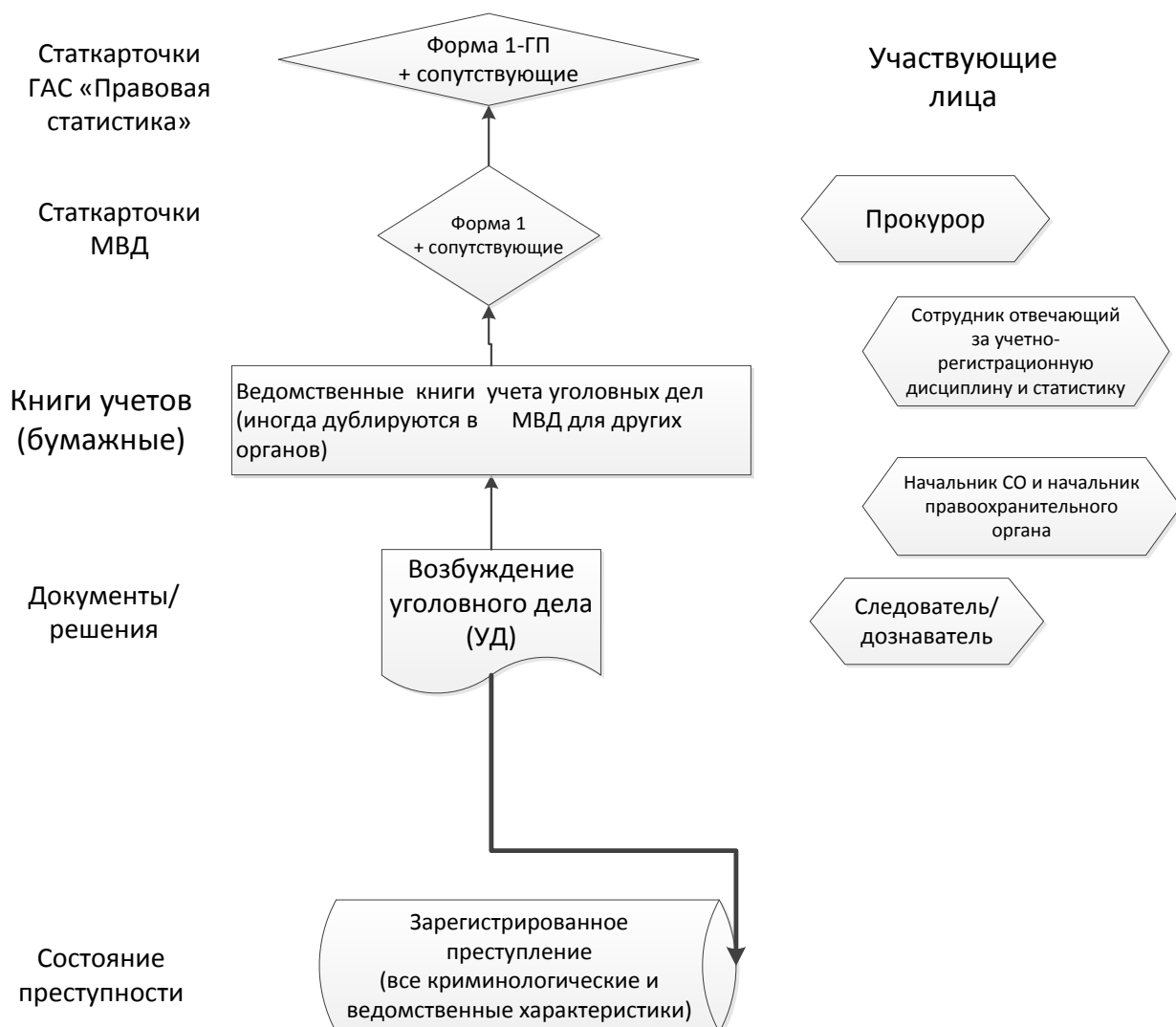
Замначальника следственного отдела, МВД

При возбуждении уголовного дела следователь (или дознаватель) составляет статкарточку формы 1 – это основной документ для учета и уголовного дела, и преступления, и всех характеристик преступления. В карточке фиксируются:

- правоохранительный орган, заполнивший карточку;

- характеристики уголовного дела (номер, дата возбуждения, номер КУСП⁴⁰), кем оно возбуждено;
- какой службой и на какой стадии выявлено преступление;
- квалификация преступления и его правовые характеристики (тяжесть преступления, размер и ущерб – в виде категорий, а не суммы);
- набор криминологических характеристик преступления (место, отрасль, предмет посягательства, способ совершения и т. д.), информация о потерпевших.

Рисунок 3. Выставление статкарточки формы 1



Согласно Приказу о едином учете преступлений, статкарточка заполняется следователем/дознателем, проверяется его руководителем и затем прокурором. Раздел 1 (с номером уголовного дела и датами передачи/получения статкарточки в

⁴⁰ Который, впрочем, потом нигде больше не имеет значения, а только подтверждает, что сообщение о преступлении было зарегистрировано в КУСП.

ИЦ) заполняется сотрудниками, ответственными за учетно-регистрационную или статистическую работу (сотрудниками штаба или ИЦ). На практике следователи часто заполняют лишь основные реквизиты, остальные доверяют заполнять сотрудникам штаба или как минимум советуются с ними.

О: (С возбуждением уголовного дела. – *Прим. инт.*) заполняет форму 1, значит, все эти реквизиты он должен подчеркнуть. У нас имеются такие как бы инструкции по заполнению. Но, как правило, это происходит, конечно же, в дежурные сутки и у нас грамотные сотрудники из штаба <...> если какой-то вопрос по заполнению какого-то реквизита, то обращаются к ней (самому опытному сотруднику штаба. – *Прим. инт.*). Не ко мне, а лучше, конечно, сразу к ней, потому что она больше, чем я, там, знает, и она всегда, естественно, подскажет, общественное это место преступления либо нет, вот считается там, такие есть как бы сложные некоторые моменты. Оформляется карточка в двух экземплярах, ну, просто, значит, э, форма один – оригинал, то есть типографский, да, бланк, а другой, ну, на ксероксе сняли, где так же ставят живую подпись...

Замначальника следственного отдела, МВД

Заполнение реквизитов – каждой номерной строчки в карточке – часто должно происходить согласно справочникам, всего которых шестнадцать⁴¹. Следователи чаще всего не имеют на это времени, да и ошибочное заполнение реквизита приведет к тому, что карточка не пройдет через ИЦ и ее придется исправлять. Поэтому в некоторых регионах следователи заполняют от руки только текстовую часть, а цифровое значение реквизитов проставляется сотрудниками штабов.

О: А где положено, они делают методом вписывания из этого (справочника. – *Прим. инт.*)... Это обязанность следователей-дознателей... Они это делают. Хорошо ли, плохо... в общем тут у нас много с ними проблем. Если честно, и без осуществления вот этого контроля штабного...

В: А если сотрудник штаба видит, что, например, ошибку, ну как бы, не соответствует или ошибочно что-то поставлено?

О: Если что-то ошибочно, сотрудник штаба пишет карандашом правильный сверху. Приходит потом этот сотрудник, заполнивший карточку, и вносит туда изменения. Подписывается, всё как положено, он заверяет эти изменения. После того как сотрудник штаба проверил карточку, он делает свою отметочку, да, ставит роспись и дату. После этого, значит, эти карточки направляются на подпись прокурору.

⁴¹ Справочники: N 1 – Классификатор отраслей; N 2 – Место совершения преступления; N 3 – Предмет преступного посягательства или незаконного оборота; N 4 – Оружие, боеприпасы и взрывчатые материалы; N 5 – Национальности; N 6 – Страны (государства); N 7 – Валюта; N 8 – Наркотические средства, психотропные, сильнодействующие, одурманивающие вещества, инструменты и оборудование, прекурсоры; N 9 – Социальное положение потерпевших и лиц, совершивших преступления; N 10 – Должностное положение потерпевших и лиц, совершивших преступления; N 11 – Организационно-правовые формы хозяйствующих субъектов; N 12 – Способ совершения преступления; N 14 – Служба, установившая лицо; N 15 – Дополнительная характеристика преступления; N 16 – Решение, принятое по уголовному делу. Об этом см. пункт 9 Инструкции о порядке заполнения и представления учетных документов, утвержденной Приказом о едином учете преступлений.

Прокурор, естественно, тоже там проверяет правильность заполнения и ставит свою подпись, где положено.

Сотрудница штаба, МВД

Номер уголовного дела присваивается в штабе отдела полиции: это порядковый номер по Единому журналу учета преступлений, лиц, их совершивших, и движения уголовных дел⁴². С 2013 года в пилотных регионах эксплуатации ГАС «Правовая статистика» (см. раздел 3.2) реализуется система присвоения унифицированных номеров уголовных дел, разработанная Генеральной прокуратурой. Для нашего исследования важно то, как процесс формирования статистики выглядит для участников, – так что мы остановимся на том, что следователю необходим номер уголовного дела, который он и получает от сотрудников штаба.

О: Начнем с того, что они приходят, следователи-дознаватели, берут номер дела. Ночью они сами берут номер (уголовного дела. – *Прим. инт.*), я в дежурной части оставляю листочек, и они там сами пишут номер по порядку, уже следующий.

Сотрудница штаба, МВД

С заполненной статкарточкой формы 1 и материалами уголовного дела следователь или руководитель отправляется в прокуратуру. Возможны региональные вариации практик: где-то следователи делают это сами; где-то уголовные дела за сутки собирает и отвозит начальник следственного отдела или заместитель; где-то их сразу проверяет прокурор или зампрокурора, общаясь с представителем следственного органа; где-то их оставляют в приемной и забирают через несколько часов.

В зависимости от размера отдела полиции и его расположения возможны разные варианты того, как будет называться должность сотрудника, ответственного за работу со статкарточками: инспектор группы анализа, учета и планирования; инспектор штаба; инспектор по учетно-статистической работе. С точки зрения Приказа о едином учете преступлений и самих статкарточек, это «сотрудник ОВД по ведению учетно-регистрационной и статистической работы». В любом случае, от одного до нескольких человек отвечают за ведение единого журнала учета уголовных дел и проверку правильности заполнения статкарточек (в теории должна осуществляться проверка заполненных реквизитов на соответствие материалам уголовного дела). В одних регионах сотрудники штаба проверяют статкарточки до отправки прокурору, в других – нет, но наши наблюдения показывают, что повторная проверка более распространена.

После возвращения статкарточки формы 1 от прокурора сотрудник штаба записывает ее в журнал. Зачастую этот же сотрудник отвечает за ввод данных в базу данных. Будет ли статкарточка введена в базу из отдела полиции, зависит от степени информатизации управления МВД по субъекту федерации. Во всех наблюдаемых

⁴² Приложение № 4 к Приказу о едином учете преступлений.

нами случаях это происходило, но мы не можем сказать, является ли подобная практика общей для всех регионов страны.

О: И сегодня же всё это (статкарточки. – *Прим. инт.*) забивается в машину и отправляется в электронную базу, в информационный центр. Все карточки я собираю, и в течение суток, ну, трех суток, в зависимости от того, как там все подписи, или вдруг я что-то вижу, что там следователь там, дознаватель ошибся в заполнении каких-то реквизитов, то я, естественно, возвращаю на доработку, они дорабатывают, исправляют, в карточках пишут там «Исправленному верить», или там что переделывают или сами же следователи, с руководством посоветовавшись, там что-то меняют в статкарточках, да. Всё, ну, потом приносят и в течение, так скажем, трех суток по инструкции у нас это всё уходит в информационный центр с сопроводительным письмом.

Сотрудница штаба, МВД

В крупных управлениях может существовать еще один уровень проверки – до направления в ИЦ статкарточек правильность заполнения реквизитов проверяется на уровне выше отдела полиции. То есть первая проверка проходит в отделе полиции, а затем второй раз – на уровне сотрудника управления по городу. При выявлении ошибок (в частности, на формальный логический контроль, когда, например, не введена стоимость похищенного имущества) в статкарточки могут вноситься исправления. Такие изменения, в зависимости от доступа к базе и сложившейся практики, согласовываются или не согласовываются с исполнителями. Бумажные статкарточки поступают в Информационные центры субъектов федерации и там хранятся⁴³.

В целом, следователи и дознаватели воспринимают эту работу как часть рутины:

О: Если нет очевидной направленности, выставляем карточку формы 1, формы 5. Форма 1, форма 5 и ИПК преступление. Если с лицом очевидным, выставляем форму 1 ИПК лицо, форму 5, форму 1.2. Форму 1.2 основное, на лицо. Для составления этих карточек дознавателя времени нужно примерно до 20 минут.

В: А они, дознаватели, у вас заполняют всю карточку или только часть, где, ну, вот без кодов только часть?

О: Мы заполняем без кодировки. Подчеркиваем реквизит и заполняем, соответственно, то, что нам необходимо, рукой, ручной работой. Кодировкой у нас занимается штаб. Они кодируют, и они забивают все карточки. Не знаю, если еще мы будем кодировать, то я думаю, что мы здесь...

Начальник отдела дознания, МВД

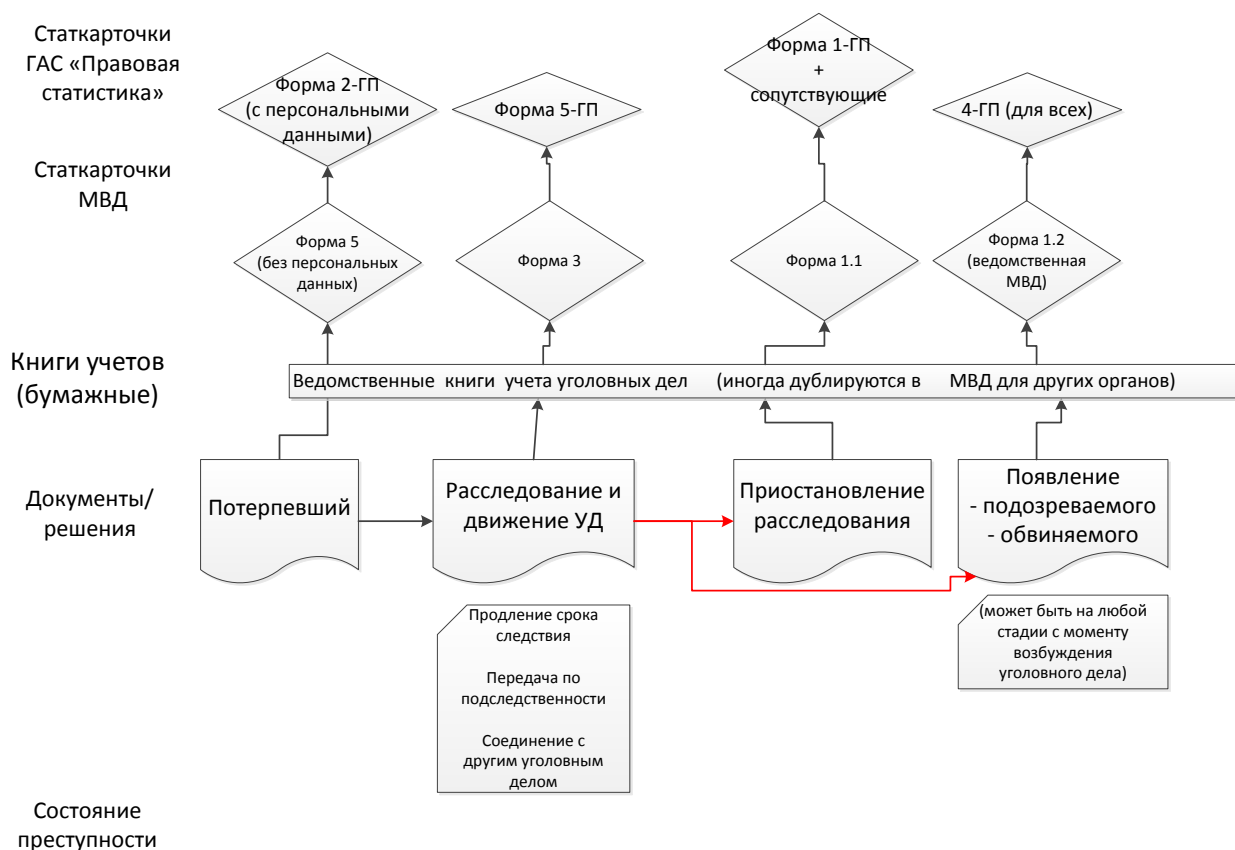
⁴³ Описание информационных центров представлено в разделе 3.1 «Центральное место информационных центров (ИЦ) МВД».

2.1.2. Формирование иных документов первичного учета (статкарточек) «на земле»

В дальнейшем при расследовании уголовного дела следователи/дознаватели составляют статкарточки при продлении следствия/дознания, передачи дел по подследственности, соединении (во всех этих случаях используется форма 3 «О движении уголовного дела»). Статкарточка формы 2, обозначенная как составляемая «на лицо, совершившее преступление», формально составляется на обвиняемого в совершении преступления, то есть юридически лицо не признано виновным в совершении преступления, однако в статистику преступности преступление как раскрытое попадает в момент направления дела в суд.

Статкарточка формы 4 «О результатах возмещения материального ущерба и изъятия предметов преступной деятельности» заполняется при наличии материального ущерба от преступления. Статкарточка формы 5 содержит характеристики потерпевшего (без персональных данных).

Рисунок 4. Формирование статкарточек, не влияющих на изменение состояния преступности



Реальность и восприятие: казус раскрываемости

Отдельно необходимо остановиться на статкарточке формы 1.2, составляемой на преступление, по которому лицо, его совершившее, установлено. Она действует только для МВД. В настоящее время их составляют и следователи других ведомств. Статкарточка формы 1.2 выставляется в ИЦ в момент избрания меры пресечения или предъявления обвинения, то есть когда в уголовном деле появляется подозреваемый или обвиняемый⁴⁴. Таким образом, она составляется после появления в деле лица (подозреваемого или обвиняемого), но до момента окончания расследования (когда должна быть составлена статкарточка формы 2).

Статкарточка формы 1.2 воспринимается следователями как выставляемая для оперативных сотрудников и автоматически делающая преступление раскрытым.

Формально это не так – на формирование раскрываемости влияет карточка формы 1.1, а именно реквизит в строке 12 «Решение по преступлению»: «Информация о результатах расследования преступления используется при расчете процента раскрываемости преступления (доли раскрываемости)»⁴⁵. Таким образом, раскрываемость считается от суммы принятых решений, поступивших в ИЦ на конец отчетного периода (приостановлено, отказано по нереабилитирующим основаниям, прекращено по нереабилитирующим основаниям, направлено в суд)⁴⁶. Однако следователи уверены в ином. Скорее всего, это связано с тем, что при выставлении формы 1.2 лицо попадает в статистические учеты и, если потом оно оказывается невиновным, скрыть его из отчетности «реабилитированных лиц» (отрицательного показателя работы следователей) практически невозможно. Возникает стимул для следователей: выставив форму 1.2, они исходят из того, что уголовное дело надо заканчивать направлением в суд. Оперативные работники, видимо понимая это, относятся к уголовному делу как к раскрытому. Тем самым, отношение к статкарточкам формирует реальность для следователей и дознавателей.

Номинально статкарточка формы 1.2 (см. врезку) выступает дополнительным контролем за ходом расследования уголовных дел для руководителей ОВД и управлений, а также штабных структур. Например, можно проверить достоверность докладов о раскрытии преступления в дежурные сутки: по такому уголовному делу должна быть выставлена форма 1.2. Также на основе этой статкарточки контролируется прогноз окончания уголовных дел и, соответственно, показатели отдела в следующих месяцах. Если форма 1.2 выставлена, значит, есть лицо и можно требовать скорейшего направления уголовного дела в суд – это и используется как

⁴⁴ Статистическая карточка формы 1.2 выставляется в течении суток при возбуждении дела в отношении конкретного лица, при избрании меры пресечения, предъявлении обвинения, задержании в порядке ст. 91 УПК, при применении к лицу меры процессуального принуждения в виде обязательства о явке.

⁴⁵ Голубева И. М. Основные требования учетно-регистрационной дисциплины [Электронный ресурс] / Научно-практическая конференция следователей «Итоги работы за 2009 год. Задачи следствия на 1 полугодие 2010 г.». Режим доступа: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-316573.html?page=5>, свободный. Загл. с экрана.

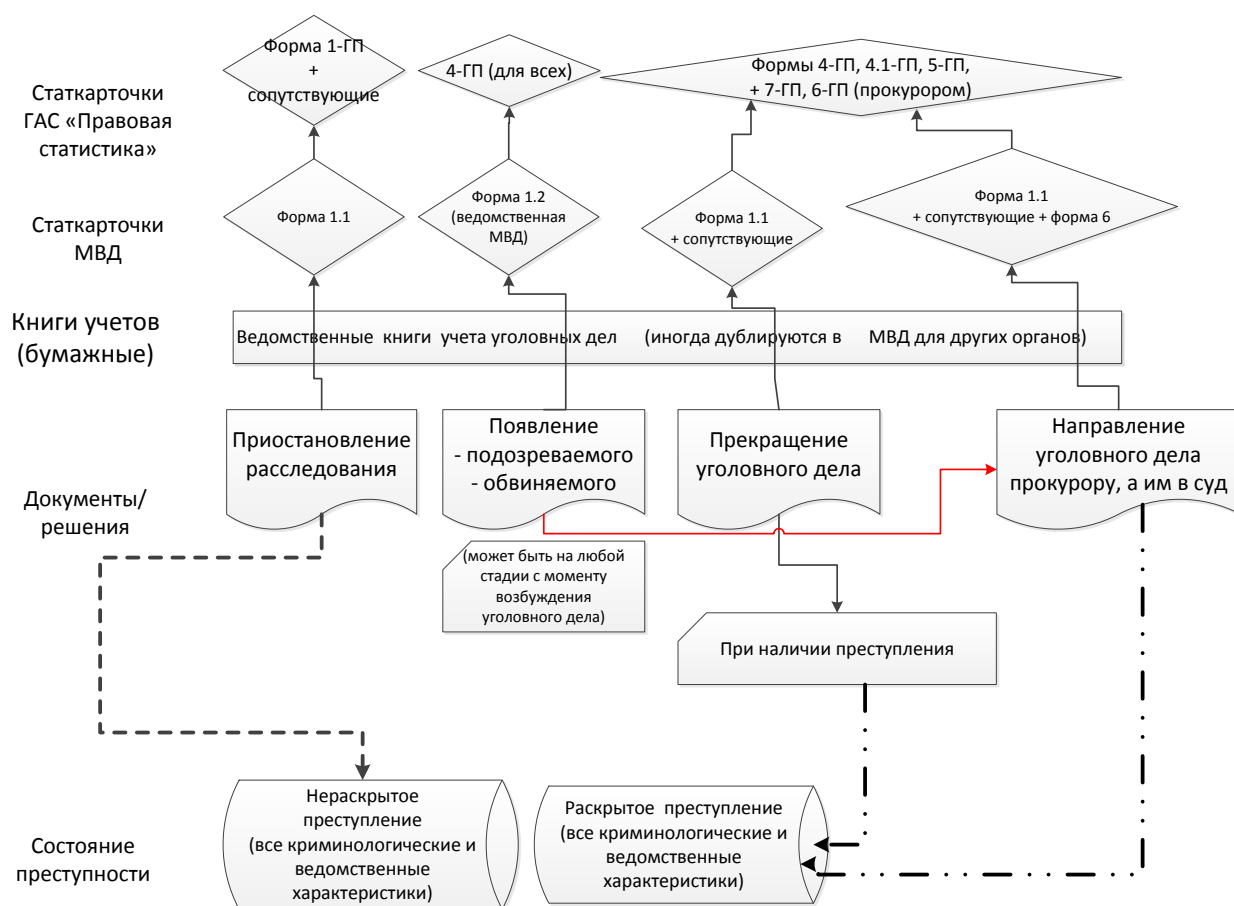
⁴⁶ См. подробнее: Шклярук М. С. Траектория уголовного дела в статистике... С. 28–29. Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/IRL_2014.04_MShklyaruk_Trajectory-of-Criminal-Case.pdf, свободный.

дополнительный контроль над следователями/дознавателями. Отметим при этом, что все руководители следственных отделов и отделов дознания в конце месяца составляют отчет о «прогнозе окончания дел» (в разных регионах он называется по-разному), куда заносится список дел с квалификацией преступлений. На основе этих списков начальник отдела/управления может представлять, как изменятся показатели его отдела через месяц.

2.1.3. Окончание уголовного дела. Форма 1.1 и форма 6

Форма 1.1 является главной статкарточкой, на основании которой формируются сведения о раскрытых преступлениях, направленных в суд делах, нераскрытых преступлениях и приостановленных уголовных делах. Процесс ее заполнения и движения сходен с траекторией формы 1, что вполне логично, так как именно формы 1 и 1.1 отвечают за показатели большинства отчетов.

Рисунок 5. Формирование статкарточек о результатах расследования



Когда следователь/дознаватель заканчивает расследование уголовного дела (в данном случае мы рассматриваем направление уголовного дела в суд), он составляет обвинительное заключение/акт и подготавливает уголовное дело к передаче в прокуратуру. Как правило, именно в этот момент заполняется полный комплект

статкарточек: составляются форма 2 (на обвиняемого), т. н. картонка (статкарточка, содержащая часть информации из формы 2, данные из которой уходят в другую систему учета – «оперативно-справочную»⁴⁷), форма 4. Вместе с уголовным делом в прокуратуру должна отправляться только статкарточка формы 1.1, однако сегодня все в большем числе субъектов федерации требуют предоставления копий всех статкарточек в прокуратуру (см. раздел 2.2).

О: По окончанию неочевидной направленности мы составляем форму 1.1, форма 3 и форма 4, если есть ущерб. По очевидным - очевидных очень много выставляем: форма 1.1, форма 1.2, форма 2, форма 3, есть ещё форма 4, а если есть ещё иностранец, то ИПК иностранец. Очень, очень много. Очень много.

Начальник отдела дознания, МВД

На основе статкарточки формы 1.1 впоследствии не только формируется отчет о состоянии преступности (в части раскрытых, «предварительно расследованных» преступлений), в ней также содержатся реквизиты подразделения, раскрывшего преступление. Полномочия заполнения этих реквизитов (как и некоторых других, направленных на учет роли оперативно-розыскной деятельности в раскрытии уголовных дел) закреплены за начальником правоохранительного органа, как правило ОВД. На практике его вмешательство потребуется только в случае возникновения споров между службами. В рутинной ситуации сотрудник штаба выставит значения реквизитов со слов начальника того подразделения полиции (участковых, уголовного розыска, отдела по борьбе с экономическими преступлениями), чьим это преступление должно быть. Обычно перспектива направления дел известна на месяц вперед, как и то, какое подразделение больше всего поучаствовало в раскрытии преступления, причем эта информация существует уже на стадии рассмотрения материала.

Те реквизиты, которые заполняются следователем/дознавателем, также будут служить для учета сил и средств, использованных при расследовании преступлений. Например, в отдельные моменты важным становится отметка о роли криминалистов в раскрытии преступления. Выделение их в отдельное подразделение привело к учету количественных показателей и их работы.

Заполнив статкарточку, следователь отдает ее на проверку в штаб, а затем отвозит все статкарточки прокурору. Утвердив обвинительное заключение/акт, прокурор подписывает форму 1.1, после чего она передается сотруднику штаба, вводится в базу данных, проходит контроль штаба вышестоящего города (если структура управления это предусматривает) и отправляется в ИЦ.

Вместе с уголовным делом в суд отправляется статкарточка формы 6, которая вшивается в уголовное дело первым листом. По результатам рассмотрения уголовного дела сотрудник суда вносит сведения об окончательной квалификации преступления (по приговору или иному решению суда) или об

⁴⁷ На практике это означает другой кабинет в информационном центре и отдельную базу.

оправдании/прекращении по всем или части статей обвинения. Форма 6 после вступления приговора в законную силу возвращается в тот орган, который расследовал уголовное дело. Фактически она поступает в штаб, где фиксируется в едином журнале учета преступлений, а затем передается в ИЦ, где учитывается в контрольном журнале и оперативно-справочных учетах (см. раздел 3.1).

Так как судебный департамент ведет свою статистику (см. подробно раздел 3.3), **форма 6 является единственным, что связывает статистику досудебного расследования (и соответственно, сведения о состоянии преступности) с судебными исходами.** В Приказе о едином учете преступлений предусмотрено, что на основе формы 6 должны вноситься корректировки в статистическую отчетность текущего года. То есть преступления, по которым виновность лица не подтверждена (чаще всего это происходит по части обвинения), должны сниматься с учета. Однако механизм снятия в Приказе не прописан, и, возможно, форма 6 после судебного решения формирует только справочный учет о судимости⁴⁸. В настоящее время сотрудники штабов говорят о формировании новой практики, связанной с требованием прокуратуры выставлять формы 1.1 на такие преступления и снимать их с учета. Скорее всего, разрыв между решениями судов и регистрацией преступлений в предыдущие годы был больше; вместе с тем, сложно проверить, насколько сведения о состоянии преступности действительно корректировались. Но и сейчас строгость соблюдения требований прокуратуры можно поставить под сомнение.

В: Вы же теперь корректируете по судебным результатам и зарегистрированные преступления? Снимаете с учета, если часть эпизодов отбросили.

О: Конечно. Вот после первого января и снимаем.

Полевые записи, осень 2014 года⁴⁹

В заключение отметим, что заполнение неключевых с точки зрения следователей реквизитов статкарточек часто производится небрежно или отмечаются только основные характеристики преступления. Остальное заполняется сотрудниками штабов МВД. Во многом это связано с тем, что эти данные не воспринимаются сотрудниками как необходимые: получение обратной информации из ИЦ, которая могла бы как-то помочь раскрытию преступлений, практически не реализуется. Статкарточки являются средством создания показателей для отдела и «тратой времени» и «проблемой» для следователей (даже если отделы находят возможность посадить на бумажное заполнение карточек отдельного сотрудника). Штабы и ИЦ требуют формального и своевременного выставления статкарточек; вместе с тем, статкарточки не воспринимаются как источник криминологической и

⁴⁸ Именно на основании этого учета выдаются справки о наличии/отсутствии судимости, требуемые в различных учреждениях от граждан.

⁴⁹ Нам хотелось бы подчеркнуть, что эта запись была сделана в субъекте федерации, отличном от того, где было проведено основное полевое исследование.

криминалистической информации. Отдельным инструментом контроля правильности заполнения всех реквизитов выступает прокуратура.

2.2. Роль прокуратуры в проверке данных на уровне субъектов федерации

Роль прокуроров района в формировании документов первичного учета мы рассмотрели выше – прокуроры должны проверять правильность внесения данных из уголовного дела в статкарточку и подтверждать это своей подписью. Одновременно в обязанности прокуроров входит проверка учетно-регистрационной дисциплины, что подразумевает, в частности, проверку КУСП и реакцию на жалобы о нерегистрации заявлений о преступлении.

В 2011 году в закон «О прокуратуре»⁵⁰ были внесены изменения⁵¹, согласно которым с 01.01.2012 г. на Генеральную прокуратуру Российской Федерации возлагалась обязанность осуществления государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора. В нескольких пилотных регионах в настоящий момент проходит тестирование программы для учета преступлений ГАС «Правовая статистика» (об этом см. раздел 3.2). Но самым заметным пока является то, что в структуре прокуратур субъектов федерации появились управления/отделы (в зависимости от численности) правовой статистики.

Прокуратура и выявление нарушений

«...В прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратурах созданы контрольные группы для обеспечения оперативного контроля за формированием и обработкой в правоохранительных органах документов первичного учета в сфере правовой статистики.

По итогам их работы только в 2012 г. выявлено 463 тыс. нарушений, допущенных сотрудниками правоохранительных органов при учете преступлений и формировании государственной статистической отчетности о результатах рассмотрения сообщений о преступлениях, следственной работе и дознании (за I квартал 2013 г. – более 90 тыс.). За истекший год в правоохранительные органы внесено свыше 6 тыс. представлений (за I квартал 2013 г. – более 1800), к дисциплинарной ответственности привлечено 7,5 тыс. должностных лиц (I квартал 2013 г. – более 1880)»⁵².

⁵⁰ Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 21.07.2014) «О прокуратуре Российской Федерации».

⁵¹ Федеральный закон от 07.02.2011 N 4-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О полиции”».

⁵² Генеральный прокурор Российской Федерации Юрий Чайка провел в Екатеринбурге совещание по вопросам создания государственной автоматизированной системы правовой статистики [Электронный ресурс] / Генпрокуратура РФ. 2013. Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-82272/>, свободный. Загл. с экрана.

С этого времени роль прокуратуры в контроле за статистикой изменилась. Усилились требования к проверкам соблюдения законодательства об учете преступлений сотрудниками правоохранительных органов. На бюрократическом языке это звучало как «обеспечить должный уровень надзора за соблюдением законности при учете преступлений, достоверностью статистических данных о состоянии преступности и основных криминологических характеристиках, раскрываемости преступлений»⁵³. Отделы правовой статистики прокуратур субъектов федерации, как и районные/городские прокуроры, должны проверять достоверность учета преступлений и формирования отчетов. В централизованной системе это привело к усилению контроля за прокурорами районов и городов.

В отношении учета преступлений это выглядит следующим образом. Получая реквизиты статкарточек по уголовным делам из ИЦ (в виде баз данных, таблиц или их распечаток), сотрудники отдела сверяют эти значения с фактическими данными в уголовных делах. Копии статкарточек приобщаются к материалам надзорного производства по уголовному делу, ведущегося в прокуратурах на все возбужденные в районе уголовные дела. Именно с фактическими данными в копиях материалов уголовного дела сверяются выставленные в ИЦ данные: сотрудники читают надзорные производства и смотрят, правильно ли отмечены статьи УК, места совершения преступлений, дополнительные условия (например, сферы экономической деятельности).

В итоге существует «ручной» контроль за соответствием обстоятельств, установленных в уголовных делах, и их отражением в статкарточках и потом в базах ИЦ. Такой подход основан на том, что часть информации может быть искажена при внесении в статкарточку (тогда среди виновных оказывается и прокурор района) или затем скорректирована на уровне вышестоящего штаба или ИЦ (тогда прокуратура обвиняет сотрудников полиции в искажении статистики). Повышение контроля за достоверностью заполнения статкарточек привело к изменению структуры регистрируемой преступности: произошел рост по тем характеристикам преступности, которые имели значение для положительной оценки работы полиции (см. врезку).

Что изменилось с момента усиления прокурорского надзора?

С тех пор как функция ведения правовой статистики федеральным законодательством была возложена на органы прокуратуры, ими выявлено более 1,5 млн нарушений, в правоохранительные органы внесено свыше 23 тыс. представлений, направлено 30,5 тыс. информационных, к дисциплинарной ответственности привлечены почти 35 тыс. должностных лиц.

⁵³ Проведение проверок исполнения требований законодательства об учете преступлений в деятельности правоохранительных органов [Электронный ресурс] / Прокуратура Еврейской автономной области. 2012. Режим доступа: <http://www.prokuror-eao.ru/content/view/6434/>, свободный. Загл. с экрана.

Подавляющее число нарушений (95,7 %) допускается при учете преступлений, из них около 40 % составляют искажения сведений, характеризующих деяние и лицо, его совершившее. Установлены многочисленные факты фальсификации документов первичного учета.

По истечении уже первого отчетного периода с момента возложения новой функции на органы прокуратуры зафиксирован существенный рост показателей, которые ранее, как правило, занижались правоохранительными органами. **Так, в 2012 году количество преступлений, совершенных в общественных местах, увеличилось на 12,4 %, в состоянии алкогольного опьянения – на 19,6 %, наркотического или токсического опьянения – на 36,2 %, лицами, ранее совершавшими преступления, – на 9,3 %.** В 2013 и 2014 годах отмеченная динамика сохраняется, хотя темпы прироста несколько снизились.

Число выявленных прокурорами фактов, связанных с неотражением в статистических карточках сведений о совершении преступлений **несовершеннолетними лицами или при их соучастии, в 2013 году возросло на 82,4 %.** Проведенные в связи с этим корректировки данных привели к изменению отрицательной (–10,6 %) динамики указанного показателя на положительную (4,6 %).

Сумма причиненного преступлениями материального ущерба, необоснованно неотраженного правоохранительными органами в документах первичного учета, в 2012 году составила 6,1 млрд руб., в 2013 году – 13,6 млрд руб., за 9 месяцев 2014 года – 12,2 млрд руб. В результате принятых мер в 2013 году возросла сумма причиненного ущерба, отраженная в статистической отчетности⁵⁴.

Кроме подобного контроля, прокуратура серьезно усилила контроль за многоэпизодными делами, особенно в 2014 году. Такие дела служили хорошим подспорьем отделам полиции для повышения раскрываемости. При наличии нескольких «железных» эпизодов (то есть преступлений, за совершение которых обвиняемый точно будет осужден) предпринимались действия, чтобы вменить ему еще несколько преступлений из нераскрытых. Даже если его не осуждал по этим эпизодам суд, оправдательного приговора не происходило, то есть следователи и прокуроры не рисковали дисциплинарной ответственностью. Преступления, по которым человек не был осужден, подлежали исключению из статистики. Но сотрудники полиции старались сделать это после окончания отчетного года, тем самым сохраняя до конца года свои показатели.

– А как у Вас в регионе обстоят дела с многоэпизодниками?

– ...У нас не важно сколько эпизодов суд установил, дерут и утвердившего обвинительное и обвинителя. О каждом деле, где больше 5 эпизодов – спецдонос. Оно берется на контроль и изучается обоснованность выставления эпизодов. Полиция воет – у них раскрываемость резко падает.

– У нас больше 5-звонок старпома по статистике.

⁵⁴ Данные предоставлены управлением правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ в ходе исследования.

– У нас строго с этого года. До 5 утверждает зампрока, от 5 до 8 только райпрок, больше только субъект независимо от состава⁵⁵.

Перед тем как мы перейдем к рассмотрению роли информационных центров МВД, отметим еще несколько важных для целей исследования фактов.

Если в ходе расследования выявляются новые преступления, по ним возбуждаются уголовные дела, и они также учитываются. При соединении уголовных дел в отчете следователей будет одно уголовное дело, например, направленное в суд, а в статистике о состоянии преступности будут отражены все преступления, уголовные дела по которым были соединены в основном уголовном деле.

Так, предположим, была совершена серия из 10 разбоев. Будет возбуждено 10 уголовных дел, по которым будет выставлено 10 статкарточек формы 1. Потом уголовные дела будут соединены между собой – выставлены формы 3 с отметкой о присоединении 9 уголовных дел к одному остальному. При направлении в суд одного уголовного дела, в котором соединено 10 уголовных дел, будет составлено 10 карточек формы 1.1, то есть для следствия, прокурора и суда будет учтен 1 объект, одно уголовное дело. В отчете о состоянии преступности будет учтено 10 совершенных и раскрытых преступлений.

В отдельных случаях может возникнуть ситуация, когда возбуждается одно уголовное дело сразу по нескольким составам преступления, которые учитываются как дополнительные. На них составляются статкарточки формы 1, в которых указывается один и тот же номер уголовного дела. Но, по утверждениям респондентов, такая практика скорее исключение, чем правило.

ИЦ учитывает преступления только на своей территории, а это значит, что при передаче уголовного дела в другой регион (если преступление совершено там) оно снимается с учета в одном ИЦ и теоретически ставится в другом. Никакого автоматизированного отслеживания судьбы дел, переданных по подследственности, не существует.

⁵⁵ Обсуждение темы улучшения показателей [Электронный ресурс] / Форум прокуроров и следователей «Закон». Режим доступа: <http://law.vl.ru/forum/viewtopic.php?f=11&t=11942>, несвободный (требуется регистрация на сайте).

3. ОСНОВНЫЕ ЦЕНТРЫ АККУМУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИИ: МВД, ПРОКУРАТУРА, СУДЕБНЫЙ ДЕПАРТАМЕНТ

В предыдущем разделе мы рассмотрели, что такое статкарточки, какие формы статкарточек существуют, кем и когда они заполняются, как они влияют на статистику регистрации преступлений и на оценку работы различных правоохранительных структур (подробно к этому мы вернемся в главах 4 и 5). В данном разделе мы сосредоточимся на институциональном устройстве сбора и агрегирования статистической информации о преступности, а именно на работе информационных центров МВД, прокуратуры, Судебного департамента. Наш основной вывод состоит в том, что технически сбор информации по-прежнему осуществляется МВД, несмотря на то что в 2011 году было принято решение о прокуратуре как органе, отвечающем за официальную статистику о состоянии преступности. Центральная роль в сборе информации для формирования государственной статистической отчетности принадлежит информационным центрам МВД. Альтернативное техническое решение (ГАС «Правовая статистика») находится только в режиме опытной эксплуатации. На фоне правоохранительных органов выделяется Судебный департамент, сформировавший уникальную автоматизированную систему сбора детальной и соотносимой статистики.

3.1. Центральное место информационных центров (ИЦ) МВД

Основной учет преступлений осуществляют Информационные центры, являющиеся составной частью управлений МВД по субъектам федерации⁵⁶. На уровне МВД РФ существует ГИАЦ, занимающийся обобщением данных по стране.

3.1.1. Информационные центры: региональная специфика

Вычислительные центры при подразделениях МВД в советское время создавались с конца 1970-х годов при отделах статистического учета. Постепенно информатизация нарастала, вычислительные центры развились в информационные. И в советское время, и в 1990–2000-е года (то есть в период роста информатизации общества) информационные центры субъектов федерации не регулировались жестко из центра. Каждый ИЦ самостоятельно, в силу имевшихся технических и кадровых ресурсов решал задачу учета преступлений и ведения остальных справочных, оперативных и криминалистических учетов. Это привело к тому, что даже сейчас базы данных в субъектах федерации поддерживаются «зоопарком»⁵⁷ систем управления базами данных. В последние годы пользователи устаревших систем испытывают трудности

⁵⁶ Существуют также ИЦ УВДТ (Управления внутренних дел на транспорте), Главной военной прокуратуры, но мы сосредоточились на тех подразделениях, которые формируют основную массу статистической отчетности.

⁵⁷ Разные субъекты федерации имеют базы данных и технические решения, написанные на разных языках программирования, с разными дополнительными реквизитами статкарточек и т. д.

из-за невозможности выгрузки данных в формат Excel для передачи их на федеральный уровень в ГИАЦ.

Кроме технических проблем, региональная специфика сбора данных связана с возможностью введения в статкарточки дополнительных реквизитов. Введение новых реквизитов происходит по согласованию с прокурором субъекта федерации. Как правило, введение новых реквизитов отражает потребности руководства управления МВД или прокуратуры в учете работы органов внутренних дел.

О: Московской карточкой не было предусмотрено разделение ОБЭП и ОУР для областного аппарата. А были и запросы из прокуратуры, надо было разделить преступления, выявленные ОБЭП районного уровня и ОБЭП областного управления, также с ОУР. Ввели отдельный реквизит.

Начальник отдела ИЦ, полевой блокнот

ИЦ входит в Управление МВД по субъекту федерации, чаще всего занимает часть этажа в здании управления. Структура ИЦ варьируется от субъекта к субъекту. Мы приводим пример структуры ИЦ, имеющего пять отделов: отдел оперативно-справочных, розыскных и криминалистических учетов, вычислительный центр, отделение статистики и контроля за статистической информацией, отделение спецфондов и реабилитации жертв политических репрессий, канцелярия⁵⁸.

3.1.2. ИЦ и «траектория статкарточек»

Покинув отдел полиции, статкарточки направляются в ИЦ. Некоторые отделы привозят их нарочными, некоторые направляют по почте. В ИЦ в отделе, ответственном за учет преступлений и уголовных дел, сотрудники получают эти статкарточки, проверяют, правильно ли все значения введены в базу данных, сортируют их по ящикам. Ящики структурированы по отделам полиции и иным правоохранительным органам, по районам, по статусу уголовного дела: «возбужденные дела», «переданные в суд», «приостановленные». К форме 1 постепенно подклеиваются все остальные: форма 3 по мере продления и дополнительные карточки по мере выставления. Если сотрудники МВД в силу ведомственной подчиненности и постоянного контроля за статкарточками более или менее ответственно выставляют все требуемые статкарточки, а сотрудники штаба отмечают реквизиты, выполняющие требования формально-логического контроля, то на сотрудников других ведомств, особенно СК, сотрудники ИЦ часто жалуются: иногда они не выставляют весь комплект статкарточек, отмечают не те реквизиты.

О: Мы бы поставили СК базу/программу, если бы они хотели. Но так – отдаем списками дел, преступлений, по их категориям. Но у них вечно проблемы, они не

⁵⁸ Об этом см., например: Сообщение пресс-службы УМВД по Смоленской области «95 лет информационным центрам в системе МВД» / Сайт Юных друзей милиции. Режим доступа: http://etkovd.ucoz.ru/publ/professionalnye_prazdniki/95_let_informacionnym_centram_v_sisteme_mvd/35-1-0-640, свободный.

могут посчитать «свои» преступления. Например, коррупционные: они не отмечают нужный дополнительный реквизит и те не считаются как коррупционные. Для этого надо отмечать реквизит 26. Бывают же те преступления, которые по умолчанию коррупционные, а бывают другие – там обязательно надо дополнительно отмечать.

Начальник отдела ИЦ, полевой блокнот

Затем, если уголовное дело направлено в суд, статкарточки перекладываются в отдельный ящик, где и дождаются поступления из суда формы 6. Сначала форма 6 передается в отдел оперативно-справочного учета, где ведется учет по фамилиям лиц в алфавитном порядке, так называемая алфавитка. Именно там по отдельной карточке («картонке») лицо ранее было учтено как лицо, на которое возбуждено уголовное дело. Проверка лица на судимость производится именно по этой базе данных, а не по общей сформированной на статкарточках «официальной статистике». После внесения в справочный учет статкарточка возвращается в отдел учетно-статистической работы, где вместе со всеми остальными статкарточками по уголовному делу хранится в течение года, потом уничтожается. Точно так же хранятся год комплекты статкарточек по прекращенным в ходе расследования уголовным делам. По приостановленным уголовным делам статкарточки хранятся до истечения срока давности уголовного преследования (то есть от двух до пятнадцати лет, согласно ст. 78 УК РФ).

Как и в отделах полиции, ИЦ ведут журнал учета статкарточек – контрольный журнал, предусмотренный Приказом о едином учете преступлений. Раньше он был бумажный, сейчас повсеместно заменяется на электронный журнал. В него вводятся даты внесения всех статкарточек в базу и авторы. Сотрудники ИЦ выполняют и контрольные функции – проверяют ведение единых журналов в отделах полиции. Единые журналы воспринимаются как источник дополнительной информации, они дублируют важную информацию со статкарточек и содержат более развернутую фабулу преступления (описание того, что произошло). Базы разных ИЦ позволяют вводить только короткие фабулы преступлений (меньше 100 знаков), что часто является недостаточным при аналитической работе.

О: Наши программы, они чтобы формировать статотчетность, то есть цифры. А в журналах более все индивидуально.

Начальник отдела ИЦ, полевой блокнот

Одной из главных задач ИЦ является предоставление информации руководителям управлений МВД по субъектам федерации и в само МВД: на основании статкарточек формируется 46 форм статистической отчетности (остальные задачи ИЦ приведены в приложении 4). Отделы полиции получают результаты по своему району обслуживания. Однако часто бывают и разовые запросы от центрального аппарата (за пределами данных за 2012–2014 годах, которые имеются в ГИАЦ), например по отдельным видам преступлений, совершенным организованными группами. Такие запросы поступают и от других ведомств.

Все формы представления информации, используемые ИЦ, были созданы в то время, когда учет преступлений был возможен только в агрегированной форме, без опоры на базы данных и технические и методологические возможности работать с массивами данных, включающими большое количество характеристик. Важно то, что все отчеты о состоянии преступности и работе ведомств подразумевают суммирование однородных единиц и анализ только относительно аналогичного периода прошлого года (АППГ), относительно численности сотрудников или населения.

3.2. Альтернатива: ГАС «Правовая статистика»

3.2.1. ГАС «Правовая статистика»: цели и идея

Техническим решением для исполнения прокуратурой функции по контролю за статистической информацией о состоянии преступности (см. раздел 2.2) должна была стать ГАС «Правовая статистика» (ГАС ПС)⁵⁹.

Целями ее создания были провозглашены:

- обеспечение прозрачности, достоверности и полноты учетных сведений о преступлениях;
- возможность проследить всю цепочку событий, начиная от сообщения о совершенном преступлении до исполнения судебного решения (постановления), исполнения уголовного наказания или снятия судимости.

Генеральная прокуратура также озвучила базовые принципы организации государственного единого и ведомственного статистического учета:

- автоматизированная обработка первичных отчетных форм документов (т. е. полное исключение ручного ввода данных в систему);
- обеспечение контроля реализации каждого преступления, предусматривающего возможность проследить всю цепочку событий, начиная от сообщения о совершенном преступлении до исполнения судебного решения;
- единство нормативно-справочной информации, используемой всеми правоохранительными органами при составлении документов первичного учета преступлений⁶⁰.

Процедура внедрения предусматривала проведение экспериментов в отдельных пилотных регионах, определенных приказом генерального прокурора. По состоянию на 01.09.2014 г., созданы программа для электронного ведения КУСП (для МВД и других ведомств) и программа «Правовая статистика» (для прокуратуры и

⁵⁹ Концепция создания государственной автоматизированной системы правовой статистики, одобренная 15.12.2011 г. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества в Российской Федерации (далее – Концепция развития ГАС ПС).

⁶⁰ Генеральная прокуратура Российской Федерации открыла государственную автоматизированную систему «Портал правовой статистики» [Электронный ресурс] / Генеральная прокуратура РФ. Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-81976/>, свободный. Загл. с экрана.

следователей/дознателей всех органов). Программа «КУСП» – это отдельное (от «Правовой статистики») программное обеспечение, дублирующее (в течение суток) содержание КУСП в электронном виде по стандартной форме и позволяющее выгружать отчет в формате MS Excel. Файл на флеш-носителе или компакт-диске передается с сопроводительным письмом в прокуратуру, где данные сформированного отчета копируются в ГАС ПС и проверяются на форматно-логические соответствия.

ГАС «Правовая статистика» нацелена на полный учет процессуального движения уголовных дел и криминологических характеристик преступления. Соответствие информации в статкарточках материалам уголовного дела является традиционным подходом Генпрокуратуры к реформированию учета преступлений⁶¹.

Согласно концепции ГАС ПС, в прокуратуры субъектов федерации вводят 10–20 единиц, среди которых 1/3 прокурорских работников и 2/3 работников государственной гражданской службы (ГГС). В районных прокуратурах возлагают обязанности на замов и помощников. В отдельных случаях по одной единице ГГС передают в районные прокуратуры для ввода статкарточек. Фактически в прокуратуре создается более компактная версия ИЦ, ориентированная только на учет преступлений. В ИЦ МВД сохраняется ведение оперативных учетов, параллельное ведение учета преступлений и уголовных дел (по крайней мере, до полного внедрения ГАС ПС), а также хранение данных предыдущих лет (часть из которых была также передана прокуратуре).

Идея ГАС ПС

Технологически ГАС ПС должна заменить ИЦ МВД в части формирования статистики о состоянии преступности.

ГАС ПС – единая централизованная автоматизированная система сбора, обработки и хранения статистической информации о сообщениях о преступлениях, о состоянии преступности, раскрываемости преступлений, состоянии и результатах следственной работы и прокурорского надзора.

Иными словами, происходит постепенное отделение учета преступлений от оперативно-справочных и криминалистических учетов⁶². При этом из цепочки лиц, ответственных за заполнение статкарточек, исключаются сотрудники штабов и ИЦ МВД. Авторами статкарточки становятся только следователь (дознатель), его руководитель и прокурор. Вводится электронный учет с момента регистрации сообщения о преступлении. Предусмотрено использование электронных подписей.

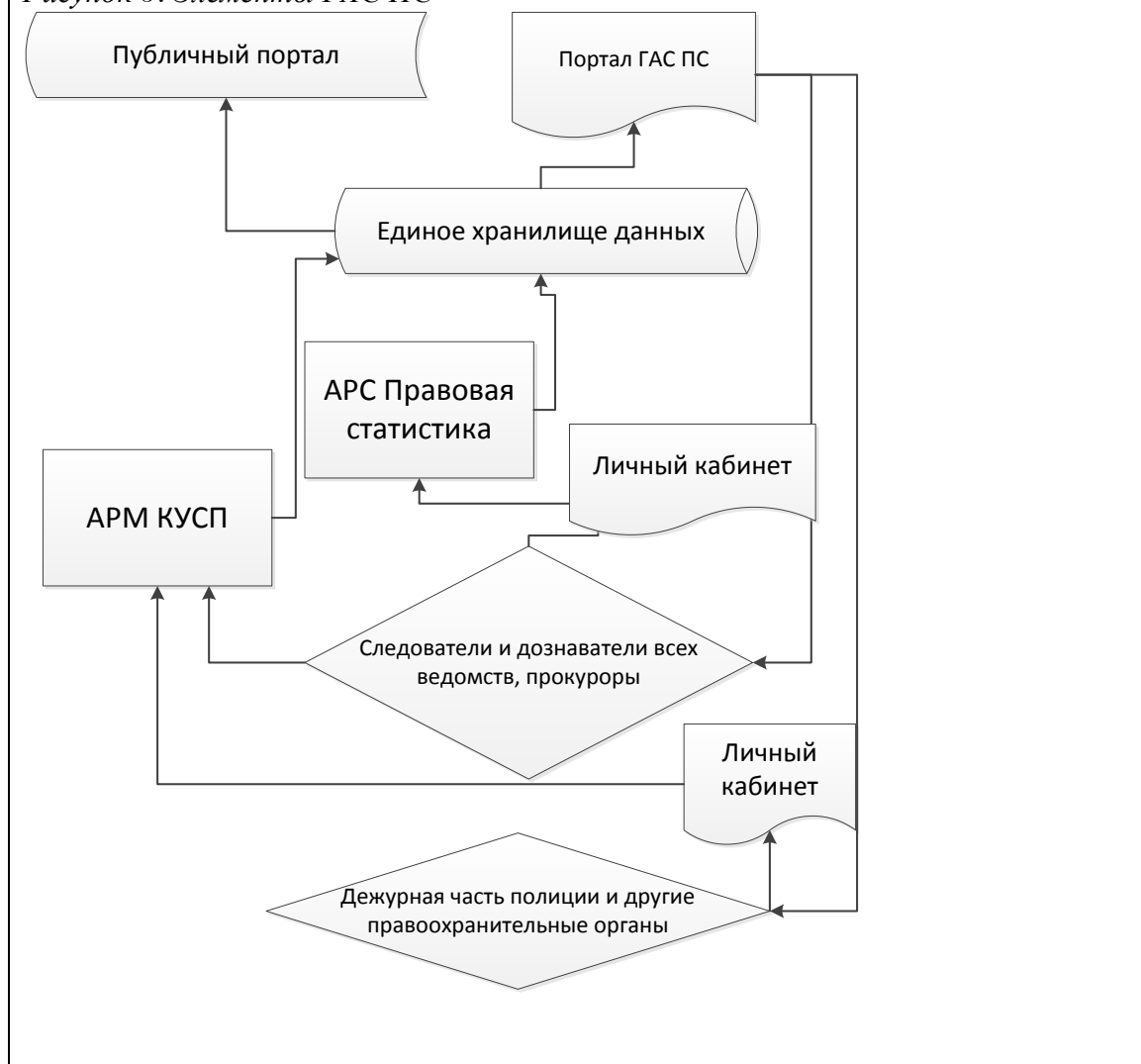
ГАС ПС предусматривает три сегмента: ведомственный для прокуратуры, ведомственные для всех иных правоохранительных органов и публичный. Она

⁶¹ Проведение проверок исполнения требований законодательства об учете преступлений в деятельности правоохранительных органов [Электронный ресурс] / Прокуратура Еврейской автономной области. 2012. Режим доступа: <http://www.prokuror-eao.ru/content/view/6434/>, свободный. Загл. с экрана.

⁶² Нормативно они не были никогда объединены, и для их формирования предусмотрены разные карточки (см. раздел 2.1.3), ведением учетов занимаются разные подразделения ИЦ.

должна объединять различные программные решения (автоматизированные рабочие места) для пользователей системы, с целью формирования единой базы данных и ее использования через единый федеральный портал, доступ к которому получают пользователи системы через свои личные кабинеты, расположенные на портале (см. рис. 6).

Рисунок 6. Элементы ГАС ПС



Далее будет показано, как на данный момент осуществляется сбор статистики в ГАС ПС и какие проблемы существуют. Отметим, что часть проблем связана с тем, что система находится в опытной эксплуатации, а часть – с соблюдением требований нормативных документов, которые, как мы отмечали выше, были сформированы без учета возможностей современных технологий.

3.2.2. Сбор статистики в ГАС ПС

При поступлении в дежурную часть сообщение о происшествии фиксируется в бумажном журнале КУСП, затем переносится в электронную форму. Принимаемые решения по итогам проверки после внесения в бумажный журнал также дублируются в электронном варианте КУСП, который затем передается в прокуратуру. В пилотных регионах пока не реализована возможность формирования

отчетов из электронных вариантов КУСП, однако возможно их использование в справочном режиме вместо бумажных книг, которые после заполнения передаются на хранение в штабы отделов (а за месяц в отделе заполняется от одной до трех книг КУСП).

При возбуждении уголовного дела следователи заполняют модифицированные варианты карточек на своем компьютере. В наиболее информатизированных районах подписание статкарточек осуществляется с использованием электронной подписи следователя, после чего файл передается руководителю следственного отдела, подписывается его электронной подписью, затем пересылается или передается на электронном носителе прокурору, одновременно с предоставлением постановления о возбуждении уголовного дела и материалов. Прокурор проверяет данные в статкарточках на соответствие материалам уголовного дела и также подписывает их, направляя затем в прокуратуру субъекта. В таких районах статкарточки все равно распечатываются один раз и приобщаются к материалам надзорного производства.

В районах без возможности использования электронной цифровой подписи статкарточки распечатываются следователем, подписываются руководителем и проходят сходную с описанной нами траекторию карточек ИЦ, только остаются в отделах правовой статистики на уровне субъекта федерации. Там же осуществляется их проверка или ввод (путем сканирования).

Созданные базы данных в любом случае загружаются на федеральный портал в Генеральную прокуратуру. Так как система функционирует в тестовом режиме, мы не будем описывать все технические детали, а отметим лишь основные характеристики:

- немного изменены сами статистические формы, однако они по-прежнему ориентированы на регистрацию преступления, а не сообщения о нем, основной объект учета – преступление, а не первоначальный сигнал;
- программные продукты «КУСП» и «Правовая статистика» разделены;
- статкарточки заполняются путем ввода в базу данных, значительная часть реквизитов вводится путем выбора из списков;
- объединены все справочники для заполнения реквизитов в статкарточках⁶³;
- прослеживается влияние ведомственного интереса для учета и сверки «своих» показателей (введены дополнительные реквизиты, важные для отчетности прокуратуры и не имеющие отношения к криминологическим характеристикам преступности);
- внедрена иная классификация направленности преступлений⁶⁴;

⁶³ Приложение к Инструкции (Приказ Генеральной прокуратуры РФ № 39 от 30.01.2013).

⁶⁴ Вместо классификации на общеуголовные и экономические (в том числе налоговые) теперь преступления делятся на коррупционные, общеуголовные, экономические, налоговые, экологические, экстремистские и террористические.

- применена лексика УПК взамен ведомственной МВД («лицо, подозреваемое в совершении преступления» взамен «лицо, совершившее преступление»);
- в карточках много дублирующих (как и раньше) друг друга полей. Частично это проблема решается возможностью использования ряда введенных ранее данных, однако заполнение привязано к статкарточке, а не к решению (то есть следователь открывает форму статкарточки и дополняет ее реквизитами);
- статкарточки по-прежнему заполняются каждый раз при принятии процессуального решения, сохраняемость информации в полях предусмотрена, но распечатывается каждая статкарточка с изменениями;
- жестко прописан принцип составления всех статкарточек на каждое преступление (по одному УД с десятью эпизодами будет составлено 10 карточек на преступление [комплекты карточек], то есть 10 на одного обвиняемого);
- по-прежнему ведется журнал учета статкарточек;
- карточки заполняются в электронном виде, однако в ряде случаев распечатываются и хранятся в бумажном виде.

3.2.3. Проблемы современного состояния ГАС ПС

В концепцию ГАС ПС были заложены идеи о совершенствовании статистического учета преступлений и сообщений о преступлении, а также о замене устаревших подходов, закрепленных в Приказе о едином учете преступлений (и укорененных в 1960-х годах). Однако на данный момент эти идеи не были реализованы. Кроме очевидных сложностей с разработкой и внедрением, связанных с недостатком финансирования, проблемы ГАС ПС связаны и с изначальным подходом.

Во-первых, выделим следующие проблемы:

1. При разработке ГАС ПС не были в полной мере учтены интересы всех участников (субъектов, формирующих первичные документы) и передовой опыт отдельных ИЦ МВД, имеющих хорошие технологические решения⁶⁵.
2. Учет сообщений о преступлениях и уголовных дел по-прежнему «разорван»: сообщение, зафиксированное в КУСП, учитывается в отдельном программном продукте⁶⁶. Последними записями (в случае возбуждения уголовного дела) в нем будет факт возбуждения уголовного дела. Судьба уголовного дела и преступления учитывается по прежним принципам.

Эти проблемы выглядят решаемыми. В первом случае достаточно привести в соответствие списки лиц, пользующихся базой, с реальным процессом формирования статистики. Так, например, возможность внесения решений по отказам в возбуждении уголовного дела должен иметь сотрудник штабов, а не только

⁶⁵ Теоретически ГАС ПС предусматривает ведомственный сегмент и возможность интеграции технологических решений других ведомств, но пока решения не выглядят достаточными для успешной реализации на практике.

⁶⁶ И записи КУСП, и статкарточки по уголовным делам затем аккумулируются на едином сервере, но принцип их учета разный.

дежурный. Усиленная обратная связь для всех участников процесса, сервисы в виде формирования ведомственных отчетов, списков дел для следователей и т. д. снизят сложности⁶⁷ для тех, кто непосредственно вводит информацию в статкарточки, и могут создать для них заинтересованность хотя бы на уровне стимулов сократить свои временные затраты на составление отчетов и внесение верной информации. Не выглядит существенной проблемой и организация связи электронной КУСП с ГАС ПС. Тем не менее, перевод КУСП в электронный вид в будущем (с определенными добавлениями, автоматизацией отчетов, сервисов для пользователей) – это большой шаг в информатизации учета обращений граждан.

Во-вторых, основная трудность изменения подходов к сбору статистики тесно связана с тем, что решение проблемы достоверности статистики о состоянии преступности видится в усилении контроля и снижении технических возможностей фальсификации статкарточек. Не последнюю роль в этом играет устаревшее нормативное регулирование. Технологические решения в ГАС ПС направлены на усиление контроля со стороны прокуратуры и повышение ответственности за полноту криминологической информации. Частично перенося ответственность на прокуроров, ГАС ПС не изменяет кардинально систему учета и ничего не может сделать с влиянием систем оценок работы ведомств на формирование статистики⁶⁸.

Мы исходим из того, что причина недостоверности не столько в техническом процессе формирования статистики, сколько в качественном принятии решений. Нераскрытое преступление проще не зарегистрировать путем вынесения решения об отказе в возбуждении уголовного дела, скрыть коррупционные сделки проще за приостановлениями уголовных дел, найти раскрытые преступления проще в бытовых конфликтах, административные правонарушения можно выявлять в таком количестве, в каком их требуют (об этом подробно в главе 4), и т. д.

Поэтому основными проблемами нам представляется то, что в основе **ГАС ПС нет нового решения по сбору и анализу правовой статистики**: взята часть имеющейся методики по сбору информации (МВД) и внесены «косметические» изменения в методику и технические усовершенствования.

Сам процесс сбора статистики даже при усиленном контроле не имеет дополнительных каналов проверки достоверности, тем самым существенного повышения знания о преступности не происходит.

Именно поэтому решение проблемы достоверности статистики о состоянии преступности и работе ведомств не может лежать только в технологических решениях о сборе статистики. Если развитие ГАС ПС остановится на

⁶⁷ В данном случае мы имеем в виду то, что следователи и их руководители готовят большое число отчетов для своего руководства, основой для которых выступают сведения о расследуемых ими делах. Такими могут быть: списки «очевидных» и «неочевидных» уголовных дел, отчет по направленным представлениям по уголовным делам и ответам на них, прогноз на следующий месяц и т. д. Возможность автоматического формирования подобных отчетов, по сути, призванных контролировать их работу, компенсировало бы затраты времени следователей на работу с ГАС ПС.

⁶⁸ Отметим, что такая задача перед разработчиками ГАС ПС и прокуратурой не ставилась.

совершенствовании имеющихся технологических решений или сбор статистики останется, как сейчас, в ведении МВД и других ведомств, где прокуроры играют контролирующую роль, то дальнейшие тенденции будут следующими:

- Проверки прокуратуры будут сосредоточены на полноте выставления статкарточек и на соответствии заполнения реквизитов делам;
- Это может улучшить ситуацию с отражением процессуальных решений по делам, но вряд ли серьезно изменит структуру принимаемых решений (см. главу 4), которая слишком укоренена в практиках работы всех правоохранительных органов и обусловлена их системой оценки. Иначе говоря, резкого повышения регистрации преступлений не случится;
- Изменится (но вряд ли сильно) структура регистрируемой преступности. Собственно, после усиления прокурорского контроля возросло количество таких зарегистрированных характеристик преступлений, скрывать которые было выгодно МВД, – совершение преступлений в общественных местах или в состоянии алкогольного опьянения. Скорее всего, ресурс повышения соответствия статистики фактическим обстоятельствам дела еще существует, однако не стоит оценивать его высоко;
- Может произойти сдвиг структуры и фиксируемых процессуальных решений от удобных для следователей/оперативников к удобным для прокуроров.

Именно на основе данных первичного учета ГАС ПС планируется формирование государственной статистической отчетности по утвержденным формам федерального статистического наблюдения⁶⁹ (см. приложение 6).

Также ГАС ПС должна использоваться для подготовки информационно-аналитических материалов о состоянии преступности, о следственной работе и ее результатах, для формирования аналитических отчетов прокурорскими работниками. То есть прокуратура в перспективе примет на себя часть работы от ГИАЦ МВД.

Опасностью является то, что де-факто передача функции анализа преступности прокуратуре в совокупности с обязанностью прокуратуры «координировать борьбу с преступностью» может трансформироваться в ответственность прокуроров за борьбу с преступностью, что усилит интеграцию прокуратуры в единую цепочку органов, заинтересованных в манипулировании статистикой и достижении показателей в области уголовного преследования.

3.2.4. Публичный сегмент ГАС ПС: *crimestat.ru*

Параллельно с развертыванием ГАС ПС Генеральная прокуратура предприняла и попытку изменить подход к публикации данных о состоянии преступности – это

⁶⁹ В пилотных регионах, где идет опытная эксплуатация ГАС ПС, проводятся сверки и установление расхождений между отчетами, заполняемыми правоохранительными органами/прокуратурой и формируемыми ГАС.

предусматривалось и концепцией информатизации. В апреле 2013 года она запустила веб-сайт *crimestat.ru* – портал правовой статистики. Он призван показать полную картину преступности в стране в региональном и временном разрезах. Посетив сайт, можно узнать, что Республика Тыва – многолетний лидер по убийствам на 100 тыс. населения, половина преступников в Москве имеют начальное образование, а Россия занимает 3-е место в мире по числу грабежей после США и Мексики. Интерактивные графики позволяют проследить эволюцию показателей из года в год.

При безусловной информационной продвинутости, на данный момент *crimestat.ru* не решает практических задач по предоставлению информации гражданам, научным учреждениям и органам государственной и местной власти.

ГАС ПС позволяет собирать, хранить и представлять данные о каждом преступлении в отдельности без агрегирования, до уровня улицы/дома. Только анализ микроданных, на уровне преступника или преступления, может объяснить преступность. Но агрегирование до регионального уровня, как это представлено сейчас на веб-сайте, стирает большинство скрытых связей из данных.

В таком случае, какая польза от этого портала? Самым главным успехом *crimestat.ru* можно выделить открытость. Почти всю статистику можно скачать в удобной форме в рамках инициативы «Открытые данные». При всей бесполезности самих данных, нельзя не приветствовать желание поделиться ими. В перспективе портал мог бы стать площадкой обмена деперсонифицированными микроданными для общественного контроля и научных изысканий.

3.3. Сбор статистики судебной системой

Описание системы криминальной статистики было бы неполным без сведений о судебной статистике. Судебная стадия, являющаяся заключительным этапом в траектории уголовного дела, является и предпоследним этапом в траектории криминальной статистики (последний – тюремная статистика).

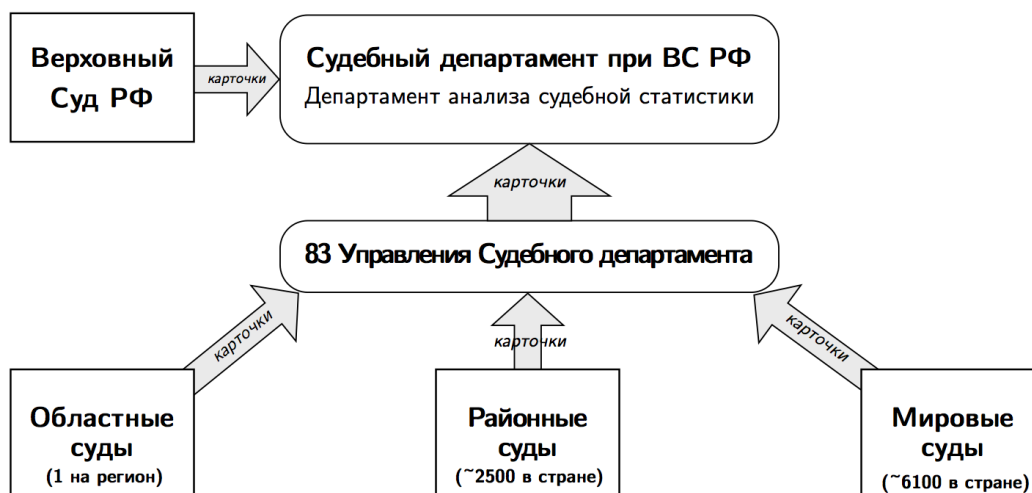
Российская Федерация имеет уникальную для своего размера систему учета и хранения данных уголовной судебной статистики. Благодаря федеральному подчинению всех органов судебной власти (за исключением мировых судей) ведомство – администратор судебной системы, которым является Судебный департамент при Верховном Суде РФ, обладает полномочиями по сбору статистики из каждого суда. В 2009 году Судебный департамент впервые в истории страны собрал данные о практически каждом вынесенном за год приговоре в стране из судов общей юрисдикции. Сегодня ведомство осуществляет регулярные выгрузки исходных данных из низовых судов и формирует на их основе агрегированные отчеты. Часть из этих отчетов публикуется на веб-сайте Судебного департамента⁷⁰, а часть создается по целевым запросам органов всех трех ветвей власти.

⁷⁰ Адрес сайта: <http://cdep.ru>.

Беспрецедентная по подробности собираемых данных система работает на основе ГАС «Правосудие». Это отдельная государственная автоматизированная система; ее не стоит путать с ГАС «Правовая статистика» Генпрокуратуры, о которой шла речь выше. В рамках ГАС «Правосудие» развернут комплекс клиентских и серверных программ, позволяющих наладить обмен информацией даже между самыми удаленными районными судами страны и Верховным судом. Благодаря им работники аппаратов судов могут добавлять информацию о рассмотренных делах в единую федеральную систему.

Информация представлена в виде судебных статистических карточек. Помимо детальной информации о рассматриваемом уголовном деле, статистические карточки содержат обширные сведения о подсудимом (его социально-демографические и экономические характеристики, прошлые судимости), предмете и результате судебного рассмотрения, а также размере и виде наказания⁷¹. В карточках периодически появляются новые поля, как то: более подробная информация о преступлении («коррупционный мотив») или о жертве («преступление совершено в отношении беременной женщины»). Потоки карточек представлены на Рисунок 7 (за исключением военной юстиции).

Рисунок 7. Организация сбора судебной статистики в России



Огромная централизованная система судебной статистики требует внимательного контроля за ошибками ввода и выгрузки. Таким контролем занимаются региональные управления Судебного департамента, а также Департамент анализа судебной статистики при СД ВС РФ в Москве. Разработчики системы вложили в нее множество формально-логических контролей для проверки правильности заполнения отдельных полей в карточках. Благодаря этому массив данных можно

⁷¹ См. пример статистической карточки на рис. 1–2: Уголовная юстиция России в 2009 г.: комплексный анализ судебной статистики / под ред. Д. А. Скугаревского. СПб. : Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге ; М. : Статут, 2014. С. 7–8.

считать достоверным и актуальным. Сегодня Судебный департамент предоставляет единственную в стране криминальную статистику, не искаженную стимулами ведомств, эффектом фильтрации или селекции (см. главу 4 с описанием этих эффектов). Заметим, что эта ситуация уникальна и в мировом масштабе. Не будет преувеличением утверждение о том, что **российская судебная статистика является одной из лучших в мире**.

Такие данные позволяют дать оценку криминального состояния в стране с очень высокой детальностью, что и было сделано Институтом проблем правоприменения в докладе «Уголовная юстиция России в 2009 г.: комплексный анализ судебной статистики»⁷². Однако авторы доклада отмечают:

Судебные статкарточки отражают не столько реальную картину преступности, сколько результат сложного отбора на более ранних стадиях уголовного процесса и взаимодействия разных правоохранительных органов. Это отбор и проверка заявлений о преступлениях, проводимые подразделениями полиции, отбор случаев для возбуждения дел органами предварительного расследования, передача завершённых дел в прокуратуру, решения прокуратуры о направлении дела в суд. Лишь после прохождения этой цепочки подозреваемый становится подсудимым и попадает в статистическую карточку Судебного департамента⁷³.

По этой причине, сколь совершенной ни была бы система судебной статистики, она работает с уголовными делами, формируемыми иными информационными системами. Характерным будет такой пример: между ГАС «Правосудие» и ГАС «Правовая статистика» нельзя провести машинное соответствие полей, они не согласуются между собой и их нельзя объединить в одну базу, так как в базе Генпрокуратуры отсутствует ключ-идентификатор для базы Судебного департамента⁷⁴. Это не позволяет проследить в автоматическом режиме траекторию уголовного дела от возбуждения до судебного исхода, хотя со стороны системы судебной статистики уже подготовлена вся инфраструктура данных для решения такой задачи. Поэтому дальнейшее развитие судебной статистики можно представить в поддержании текущей системы и усилении аналитического аппарата, применяемого к столь богатым данным.

⁷² Уголовная юстиция России в 2009 г.: комплексный анализ судебной статистики / под ред. Д. А. Скугаревского. СПб. : Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге ; М. : Статут, 2014.

⁷³ Там же. С. 8.

⁷⁴ Отметим, что перспектива согласования данных ГАС ПС и ГАС «Правосудие» заложена в Концепции развития ГАС ПС.

4. ТРИ КИТА НЕДОСТОВЕРНОСТИ

СТАТИСТИКИ ПРЕСТУПНОСТИ:

ЛАТЕНТНОСТЬ, СЕЛЕКЦИЯ,

ФАЛЬСИФИКАЦИЯ

Вернемся к нашей метафоре о конвейере⁷⁵ и учете количества продуктов и их характеристик, не имеющих отношения к качеству. Представьте себе, что в медицине ввели систему учета, аналогичную криминологической. Сейчас в работе врача учитывается количество принятых пациентов. Добавим к этому показатель вылечил/не вылечил (это будет аналогом раскрываемости), диагноз (состав преступления), разные характеристики болезни. Начнем вести учет, но одновременно он станет и системой оценки поликлиники и всей системы здравоохранения. Поликлиника будет отвечать за то, чтобы люди на вверенной территории не болели, а если болели – то вылечивались. Отделения и врачи-специалисты будут отвечать за свои направления. Минздрав – за общую ситуацию в стране. Развитие системы далее очевидно: рост заболеваний по какому-нибудь направлению будет требовать профилактических мер и, скорее всего, будет объявлена кампания за снижение заболеваемости, например, пневмонией. Вы приходите к врачу с воспалением легких, а он знает, что пневмонии должно быть мало по плану. У него в руках система учета диагноза. Вам повезло – он лечит вас от пневмонии, но в карточке учета поставит грипп. Будут придуманы методы сокрытия этого от контролеров. Картина здоровья нации в итоге будет искажена, средства на профилактику пневмонии будут расходоваться неэффективно.

Именно это и происходит в правоохранительной системе уже десятки лет. Криминологи и руководители ведомств с недоверием относятся к данным официальной статистики о состоянии преступности – именно потому, что они прекрасно знают о том, как искажается статистика. Но для них основным знанием являются подозрение в сокрытии заявлений о преступлениях от регистрации, искажение данных о количестве и судьбе уголовных дел, манипуляция данными о квалификации и характеристике преступлений для улучшения отдельных показателей работы, связанных с раскрываемостью или состоянием преступности. Мы добавляем к этому проблему селекции, проистекающую из системы оценок.

Дальше важно разделить проблемы недоверия статистике, так как они имеют разные механизмы возникновения. Их три: **латентность** преступности, **селекция** правоохранителей и **фальсификация** в зарегистрированных данных.

⁷⁵ См. врезку «Что такое статкарточка “на самом деле”?» в главе 2.

4.1. Латентность: традиционная проблема достоверности криминальной статистики

4.1.1. Суть проблемы

Исследователи различают естественную (преступления, о которых не стало известно правоохранительным органам⁷⁶) и искусственную латентность (преступления, о которых правоохранительные органы знают, но на учет их не ставят⁷⁷).

Общая латентность при этом российскими криминологами оценивается по-разному, но традиционно высоко. Так, в работе авторского коллектива НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ под руководством С. М. Иншакова⁷⁸ общее число преступлений оценивается примерно в 26 млн, из которых регистрируется чуть больше 2 млн. В. В. Лунеев в 1995 году оценивал, что латентную преступность составляет треть регистрируемых преступлений⁷⁹. Разделить естественную и искусственную латентность сложно, ученые Генпрокуратуры оценивали структуру латентной преступности так⁸⁰:

- незаявленная потерпевшими – 50 %;
- невыявленная правоохранительными органами – 40 %;
- укрытая от регистрации – 10 %.

Причины того, что потерпевшие не обращаются в полицию, различны – от того, что деяния не осознаются как общественно-опасные, до боязни мести или, что важно для нас, из-за недоверия к полиции и судам. К преступлениям, которые правоохранители не склонны выявлять, относятся особо сложные, высоклатентные преступления – экономические, коррупционные, совершенные организованными группами. И наконец, даже ставшие известными преступления сознательно укрываются от учета. Если соглашаться с оценками в 26 млн нерегистрируемых преступлений, окажется, что правоохранители относительно **сознательно укрывают около 2 млн преступлений. Иными словами, столько же, сколько регистрируется.** При наблюдаемом постоянном росте обращений в полицию (рост 2 млн в год, см. рис. 8) и снижении числа регистрируемых преступлений реальные цифры могут быть еще больше.

Важна ли проблема латентной преступности? Тут можно привести два мнения: 1) точку зрения Г. А. Аванесова о том, что «значение латентной преступности как

⁷⁶ См., например: Савюк Л. К. Правовая статистика. М. : Юрист, 2006. С. 336 ; Правовая статистика / В. С. Лялин [и др.]. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 50–55 ; Правовая статистика / В. Н. Демидов [и др.]. Электронный учебник, 2008. С. 24–29.

⁷⁷ См., например: Савюк Л. К. Правовая статистика. С. 337.

⁷⁸ Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности / С. М. Иншаков [и др.]. С. 839.

⁷⁹ Лунеев В. В. Контроль над преступностью: надежны ли показатели? // Государство и право. 1995. № 7. С. 92.

⁸⁰ Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности / С. М. Иншаков [и др.]. С. 10.

существенного препятствия для изучения преступности не следует необоснованно преувеличивать»⁸¹; 2) господствующее сейчас в российской профильной литературе мнение о существенном искажении знания о преступности⁸². Так или иначе, снижение зоны «незнания о преступности» укладывается в криминологический подход к преступности как к социальному явлению. Следствием такого подхода является презумпция того, что эффективный контроль над преступностью (а не борьба с ней) возможен только при максимально полном знании о явлении⁸³.

Иначе говоря, чем меньше искажена статистика о состоянии преступности, тем более адекватной является политика государства при взаимодействии с этим социальным явлением. Основной урон от латентной преступности состоит в том, что государство, общество, правоохранительные органы не получают информации об уровне и структуре преступности.

4.1.2. Причины (стимулы ведомств)

Итак, оставим в стороне проблемы «граждане не заявили о преступлении» и «сотрудники полиции плохо выявляют преступления». Последнее очень двояко – и мы коснемся этого вопроса при разборе проблемы селекции. В чем же причины искусственной латентности? Иначе говоря, зачем правоохранители прячут преступления от учета? Основная причина – это системы оценки ведомств. Мы можем не употреблять раздражающий всех термин «палочная система», которой официально «уже нет», но на практике системы оценок ведомств, в том числе МВД, продолжают определять работу рядовых полицейских.

Новая (после реформы 2011 года) методика оценки в МВД более адекватна, чем предыдущие. С этим мнением согласны отраслевые эксперты. К оценке привлекается специально создаваемый экспертный совет, который может корректировать целевые показатели с учетом реальной обстановки (формируемый, правда, из высших чиновников МВД)⁸⁴. Но суть «палочной системы» остается: самый большой вес инструкция приписывает показателям, связанным с традиционной раскрываемостью и общими валовыми показателями. Сейчас в МВД утверждено 27 показателей, дающих в сумме максимальную оценку в 198 баллов. Девять показателей, в том или ином виде связанные с раскрываемостью, дают 84 балла в этой сумме. Фактически главная группа показателей таких подразделений МВД, как дежурная часть и оперативные подразделения, привязана к валовым показателям нагрузки сотрудников и к традиционной раскрываемости.

⁸¹ Аванесов Г. А. Криминология. М., 1984. С. 177.

⁸² См., например: Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности / С. М. Иншаков [и др.]. С. 30–32 ; Ефименко М. О., Скоморохов Р. В., Шиханов В. Н. Криминологическая теория и практика в организации ведомственного контроля за достоверностью уголовной статистики. М. : Волтерс Клувер, 2010. С. 83.

⁸³ Гилинский Я. И. Криминология : теория, история, эмпирическая база, социальный контроль. М. : Юридический центр «Пресс», 2009. С. 380–410.

⁸⁴ Титаев К. Т., Панеях Э. Л., Шклярчук М. С. Траектория уголовного дела: институциональный анализ системы криминальной юстиции [Рукопись] / под ред. В. В. Волкова. 2015.

К этому можно добавить показатели следователей, заинтересованных в направляемых в суд, то есть раскрытых и простых уголовных делах. Любой работник (в отсутствии конкуренции) заинтересован в снижении фактического объема своей работы⁸⁵, а ведомство – в наращивании формальных показателей объема работы, повышающих или сохраняющих бюджет ведомства. Нераскрытые преступления – это дополнительная работа для сотрудников полиции и следователей, не имеющая в будущем положительного влияния на главные показатели работы отдела полиции или следственного отдела. В случае с раскрытым преступлением – это дополнительная работа, которую, например, хотел бы избежать сотрудник полиции, но она выгодна ведомству. Компромисс в логике показателей раскрываемости прост: надо сокращать количество зарегистрированных нераскрытых преступлений.

4.1.3. Механизмы: где прячут преступления?

Есть два варианта не зарегистрировать преступление.

Первый – не принять заявление.

О: Расследование. Мы считаем количество дел, направленных в суд. Пятьдесят восемь. Пятьдесят восемь эпизодов направлено в суд. А всего принято решение по ста эпизодам. Вот вам раскрываемость пятьдесят восемь процентов. Значит, как можно сделать так, чтобы эта цифра выросла или упала? Значит, аэ, первое – это входной контроль. Идете вы в отдел полиции (*вздыхает*) – блин, ну, это отдельно надо – идете вы в отдел полиции, а вам там говорят. В худшем случае она просто закрыта. Ну, закрыта, и всё. Не достучаться. Пьяный там, спит или еще что-то. Просто смотрит: кто там пришел? Да пошел на хрен. Не открою. Ну, это к удаленным сельским относится. То есть вас ограбили на улице, вы бежите, и бежите за полицией: как бы вот тут быстрее, быстрее, быстрее вот, а там закрыто. Это простейший вариант. Учетно-регистрационная дисциплина – простейший вариант. Это нарушение в сфере учетно-регистрационной дисциплины. Второй вариант. Все-таки открыли. Ой! Опера нет. Дежурный опер вас должен принять. Дежурный. Он нет. Он утром пойдет. Или еще что-то. Вас мурыжат, пока вы не махнете рукой и скажете: «Да ну их на хрен. Пошел домой». Да? Это второй вариант. Третий вариант, вы все-таки человек настойчивый, дождались дежурного опера. Он начинает вам говорить, аэ, мест, он начинает вас «морозить» разными способами. Первый, я запишу всё себе в тетрадочку. Найдем. Вас тут же известим. Но ничего не принимает. Но вы, но вы все-таки человек настойчивый, п-пробу... изучили, что, аэ, должны заявление, а заявление должны быть...

Прокурор района

С проблемой непринятия/укрытия заявления от регистрации (когда само заявление приняли, но в КУСП не записали) борются в МВД проверками управлений собственной безопасности, требованием проведения таких проверок от своих штабов, введением телефонов доверия. Прокуратура выявляет такие нарушения

⁸⁵ Титаев К. Extra Jus: Скрытый сговор [Электронный ресурс] // Ведомости. 2014. 30 окт. Режим доступа: http://enforce.spb.ru/chronicle/publications-of-the-media/6377-extra-jus_6377, свободный. Загл. с экрана.

через обращения к ним граждан, отдельными проверками. В отчетах ведомств есть отдельная графа с количеством таких нарушений (поэтому некоторое их количество в год выявляется, однако конкретных цифр по России мы не знаем). Можем лишь привести пример отчета Республики Дагестан⁸⁶, где за 2013 год было выявлено 2 случая непринятия заявления и 16 случаев укрытия заявления от регистрации (из 1656 нарушений учетно-регистрационной дисциплины). Одновременно с этим выявлено 12 случаев укрытия именно преступлений путем непринятия заявления о преступлении и 14 – путем укрытия от регистрации⁸⁷. Если соотношение в целом по России такое же, то понятно, почему руководители МВД считают, что уже давно все обращения регистрируют. Однако, многие могут найти среди своих знакомых примеры, когда подать и зарегистрировать заявление в полиции оказывалось сложно или почти невозможно.

Второй – зарегистрировать заявление, но принять по нему любое другое решение, кроме возбуждения уголовного дела (или вынесения отказа в возбуждении уголовного дела с признанием факта преступления, см. раздел 1.3).

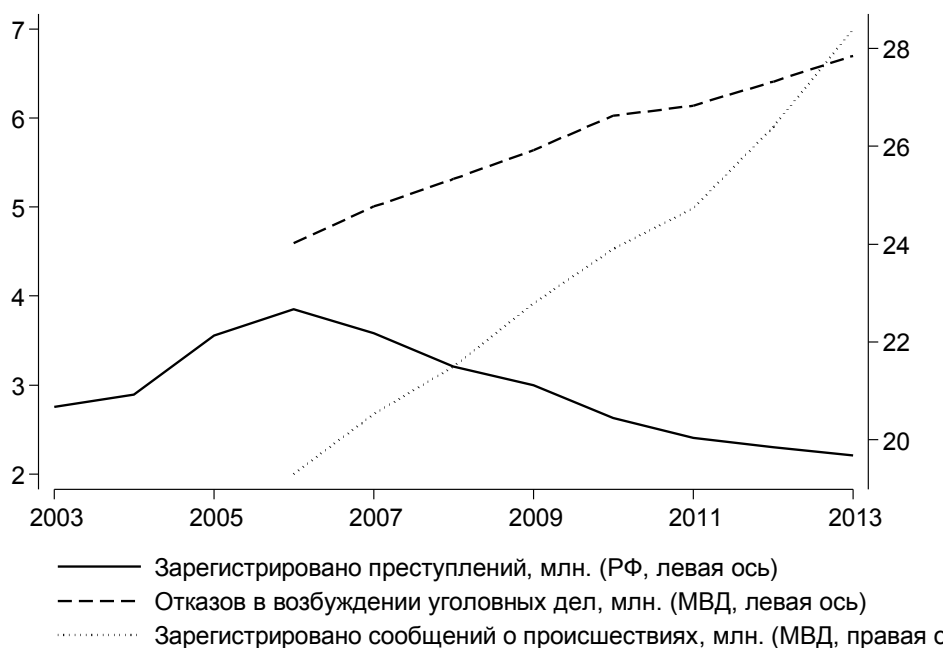
Мы показали, как выглядит процесс регистрации и рассмотрения обращений до возбуждения уголовного дела. Особенность учета регистрации сообщений о преступлении, проверки этих сообщений, возбуждения уголовных дел, с одной стороны, и процесс расследования уголовных дел, с другой стороны, представляют два объекта, учитываемые разными методами, плохо стыкующиеся друг с другом и оставляющие пространство для злоупотреблений. Это выгодно ведомствам и приводит к тому, что момент регистрации обращения как сообщения о преступлении и момент вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по-прежнему оказываются самым удобным временем для того, чтобы не допустить регистрации «неудобного» преступления. Это «серая зона», где тотальный контроль (как после возбуждения уголовного дела) невозможен, о чем мы подробно рассказывали в первой главе.

Кроме результатов проверок прокуратуры и данных эмпирических исследований о том, как именно на стадии между регистрацией обращения и возбуждением уголовного дела теряются преступления, об этом косвенно свидетельствует и **сочетание постоянного роста числа обращений в правоохранительные органы и одновременно снижения количества регистрируемых преступлений**. Эта устойчивая тенденция сохраняется с 2006 года – последнего года, когда количество зарегистрированных преступлений было выше предыдущего года (см. рис. 8).

⁸⁶ Амара М.И., Шклярчук М.С., Бегтин И.В. Криминальная статистика и открытость полиции: Аналитический обзор (в рамках мониторинга российского законодательства об открытости статистической информации). – М., 2014. Режим доступа: http://enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/2014.12_TIR_IRL_KGI-3_Open_police.pdf, свободный. Загл. с экрана.

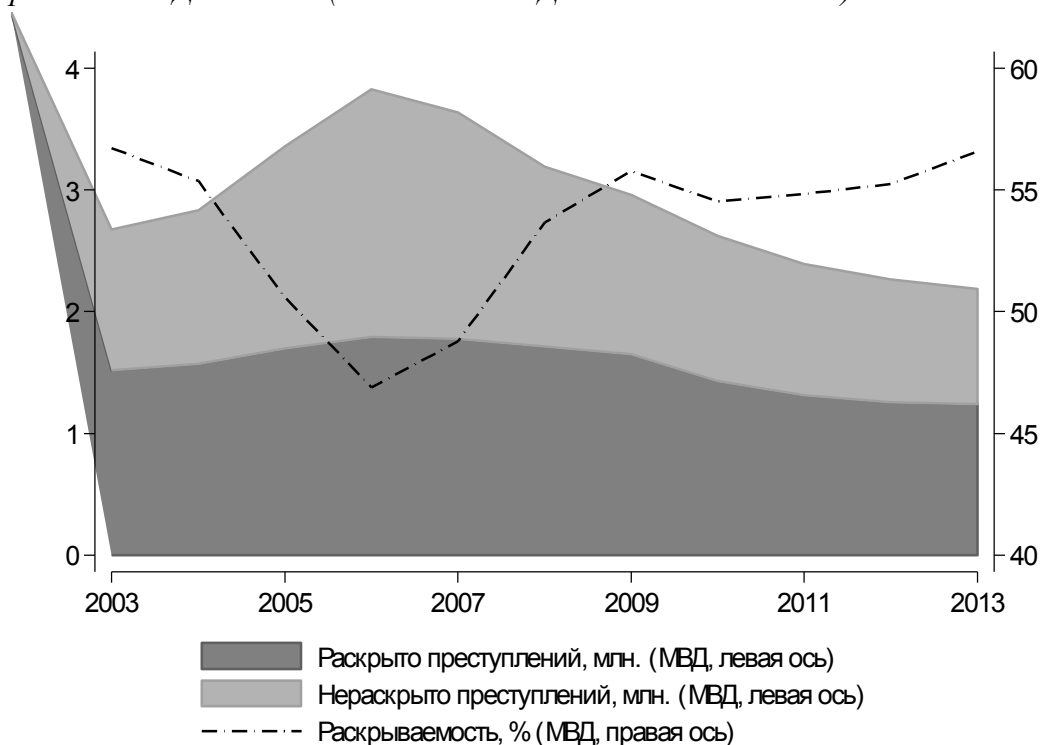
⁸⁷ Мы не знаем практики формирования раздела 6 отчета формы 4-Е и не можем объяснить соотношение 2 непринятых заявлений о происшествиях/преступлениях и 12 преступлений, укрытых путем непринятия заявления о преступлении.

Рисунок 8. Динамика количества сообщений о происшествиях/отказов в возбуждении уголовного дела/преступлений (по данным МВД за 2003–2013 гг.)



В новейшей истории России именно 2006 год стал переломным в тенденциях регистрации преступлений и раскрываемости: снижение раскрываемости и рост регистрируемой преступности прекратились, и с 2007 года тенденция стала обратной (см. рис. 9).

Рисунок 9. Количественное и процентное соотношение основных показателей работы МВД в России (по данным МВД РФ за 2003–2013 гг.)



Какие механизмы «укрытия» возможны здесь? Прокуратура и МВД выделяет следующие:

- необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела;
- необоснованное списание в номенклатурное дело ОВД⁸⁸.

Это механизм, при котором по зарегистрированному сообщению объяснения и прочие материалы собираются так, чтобы можно было не возбуждать уголовное дело, а принять любое другое решение (см. разделы 1.2 и 1.3). Приемы «а был ли ущерб значительным?», «потерял паспорт сам», «упал, ударился сам, конфликтов не было» знакомы и сотрудникам, и гражданам. Достаточно часто это становится даже компромиссом между заявителем и полицией. Иногда в ход идет фальсификация данных, занижение вреда здоровья и т. д.

Некоторое число таких решений выявляется, когда прокуратура или вышестоящий контроль внутри ОВД обнаруживает явное укрытие, например позвонив и узнав у заявителя, что он не писал заявления о незначительном ущербе. Также прокуратура выявляет их, когда ей необходимо улучшить показатели по «выявлению нарушений учетно-регистрационной дисциплины», и тогда могут быть отменены решения по сомнительным материалам, где, возможно, есть, а возможно, и нет состава преступления.

⁸⁸ Отчет формы 4-Е, раздел 6.

Масштабные проверки выявляют больше нарушений, но часто скрываются

На звучащую критику у руководства свердловской полиции всегда есть достойный ответ: вот вы нас ругаете, ругаете, а показатели-то – растут! Раскрываемость выше, преступность ниже. Именно на этом построил свое выступление перед депутатами свердловского Законодательного собрания начальник ГУ МВД Михаил Бородин. Народные избранники его спрашивают про неаттестованных сотрудников и неработающих участковых, а он им – статистику: «Несмотря на сокращение штатной численности, по итогам 2011 г. мы не допустили роста преступности. Тенденция к снижению преступлений сохранилась, снижение уровня преступности составило почти 20%. Темпы снижения уровня преступности на территории РФ у нас – одни из самых высоких. По числу зарегистрированных преступлений мы в 2011 г. занимали 4-е место по РФ, в 2012 г. – уже 5-е место. А уровень преступности на 10 тысяч населения – самый низкий по УрФО!». Правда, на том же заседании депутаты поставили под сомнение эти цифры. Коммунист Дмитрий Шадрин рассказал, что избиратели жалуются ему на отказ полиции возбуждать уголовные дела. Это распространенный упрек в сторону ГУ МВД: считается, что таким образом силовики искусственно занижают уровень криминала – ведь если нет зафиксированного факта преступления, то нет и проблемы. «Но с учетом латентной преступности раскрывается только каждое третье преступление», – уверен Шадрин.

Эта точка зрения подтверждается и данными проверок свердловской прокуратуры. Они пока не были озвучены публично, более того – «РуПолитике» не удалось официально подтвердить и сам факт проведения внеочередных выборочных проверок. Однако источник агентства, близкий к надзорному органу, утверждает: в феврале и марте прокурорские изучили деятельность главка и обнаружили, что за два месяца полиция незаконно отказала в возбуждении 3738 (!) уголовных дел. Это в полтора раза больше, чем за весь 2010 г. «По 1335 выявленным криминальным эпизодам полицию заставили возбудить уголовные дела, в том числе по 435 побоям, 432 кражам, 132 мошенничествам, 76 фактам незаконного оборота наркотиков, 26 грабежам, 18 автоугонам». Если бы не проверка, этих преступлений бы никогда не появилось в статистике⁸⁹.

Разбор взаимодействия эффектов от показателей прокуратуры и МВД на этом этапе мы оставим для следующих исследований⁹⁰, отметим лишь, что контроль в «серой зоне», как правило, ручной.

⁸⁹ Прокуроры не решаются обнародовать результаты проверки ГУ МВД по Свердловской области. Отчет на 17 страницах засекречен // РуПолитика. 2012. 28 апр. Режим доступа: <http://rupolitika.ru/struktury/prokuroryi-ne-reshayutsya-obnarodovat-rezultatyi-proverki-gu-mvd-po-sverdlovskoy-oblasti-otchet-na-17-stranitsah-zasekrechen/>, свободный (дата обращения: 01.10.2014). Загл. с экрана.

⁹⁰ Примером первого анализа данных может быть описание К. Титаевым эффекта от контроля над отказными материалами в виде наполнения даже очевидных материалов о неправомерных действиях большим количеством объяснений и подтверждений, что это действительно не преступления (Титаев К. Extra Jus: Бессмысленная деятельность участковых полицейских [Электронный ресурс] // Ведомости. 2014. 9 окт. Режим доступа: http://enforce.spb.ru/chronicle/publications-of-the-media/6370-extra-jus_6370, свободный. Загл. с экрана.).

4.1.4. Итог

Проблема латентной преступности – это проблема сокрытия реального уровня преступности в стране. Наибольшее влияние на искусственную латентность преступности оказывает требование раскрываемости как показателя эффективности работы правоохранительной системы. Не важно, спрятано оно под разными названиями в отдельных показателях или произносится на совещаниях. Наибольшие стимулы к сокрытию от регистрации существуют в отношении нераскрытых преступлений, то есть тех, где до момента возбуждения уголовного дела неизвестен подозреваемый. В правоохранительной системе выработано много механизмов укрытия их от регистрации – как правило, разных способов нерегистрации заявления о преступлении или непринятия решения о возбуждении уголовного дела.

То, что раскрываемость стабилизировалась с 2008 года на уровне 54–56 %, возможно, указывает на предельный эффект от имеющихся практик работы.

4.2. Селекция и фильтрация: две стороны «естественного отбора» структуры регистрируемой преступности

4.2.1. Суть проблемы

Итак, правоохранители стремятся снижать показатели преступности и повышать раскрываемость преступлений, для этого регистрируют «легкие» дела и любыми путями уходят от регистрации «сложных» дел ⁹¹. Но возможности не зарегистрировать заявление или не возбудить уголовное дело в каждом конкретном случае ограничены системой контроля, рисками выявления укрывательства. Регистрировать нераскрытые преступления тоже приходится. **Структура преступности – и, что еще более интересно, структура подсудимых – является продуктом не только естественной преступности, но и деятельности правоохранительных органов.** Правоохранители имеют возможность фильтровать регистрируемые преступления в двух направлениях:

- отсеивание нежелательных случаев (собственно процесс фильтрации);
- отбор или даже конструирование случаев, удобных для регистрации (в противоположность фильтрации можно обозначить этот процесс как селекцию).

По сути, селекция правоохранителями наиболее удобных случаев для расследования и фильтрация нежелательных случаев – это два направления одного и того же процесса: отбора для регистрации выгодных системе правоохранительных органов преступлений. Это более сложный процесс, чем просто сокрытие нераскрытых преступлений.

⁹¹ Лунеев В. В. Преступность XX века : мировые, региональные и российские тенденции. М. : Волтерс Клувер, 2005. С. 311–312.

Сама по себе фильтрация – естественный процесс для системы уголовного преследования. Для анализа работы криминальной юстиции ООН проводит сравнение стран по уровню фильтрации в системах уголовной юстиции: по изменению данных на разных стадиях процесса – от числа зарегистрированных преступлений к числу задержанных/подозреваемых, затем к числу судебных преследований, далее осужденных и в итоге заключенных⁹². В более поздних работах процесс «истощения» (attrition) описывается как соотношение числа зарегистрированных преступлений, числа найденных преступников, подсудимых и осужденных⁹³. При этом составители аналитического отчета ООН задавались вопросом, насколько разная степень фильтрации отражает установки системы криминальной юстиции, а насколько – зависит от культурных и социальных различий стран⁹⁴. Обсуждаются возможности измерения фильтрации на разных стадиях процесса, а также причины возникновения и механизмы работы фильтров как своего рода «шагов» (steps) от регистрации преступления до осуждения преступника⁹⁵. Большинство индикаторов основаны на количестве подсудимых и осужденных, поскольку эти данные наиболее доступны. «Истощение» количества привлеченных лиц объясняется действием трех факторов: 1) технического (не каждый преступник может быть пойман); 2) легального (в отношении подозреваемого может быть недостаточно доказательств); 3) соображениями эффективности (возможностью прекращения уголовного преследования со стороны прокуратуры или полиции исходя из нецелесообразности его продолжения⁹⁶).

Нет оснований сомневаться в работе этих факторов, но действуют не только они. Определенное влияние на отсев имеют организация системы уголовной юстиции и существующая внутри система стимулов (генерируемая способами оценки работы)⁹⁷. Именно поэтому более удачным представляется термин «фильтрация»: как будет показано ниже, характеристики отсеивания на каждой стадии сильно варьируются в отношении разных категорий дел. Термин «фильтрация» лучше отражает искусственный характер организационных условий, влияющих на состав кейсов, проходящих на следующую стадию, чем термин «убывание/истощение» – более характерный для естественных процессов⁹⁸.

⁹² Trends of Crime and Criminal Justice, 1970–1985 : The Context of Socio-Economic Change / National Criminal Justice Reference Service (NCJRS). 1992. С. 33, 102.

⁹³ Harrendorf S., Heiskanen M., Malby S. International Statistics on Crime and Justice / United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2010. С. 87.

⁹⁴ Trends of Crime and Criminal Justice... С. 31–32.

⁹⁵ Там же. С. 91.

⁹⁶ Там же. С. 94.

⁹⁷ Об этом см.: Шкляр М. С. Правовая статистика: системный конфликт между знанием о преступности и учетом ведомственной работы. Режим доступа: http://enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/IRL_Preprint_2014_02_Maria_Shklyaruk_Pravovaya_Statistika.pdf, свободный.

⁹⁸ Шкляр М. С. Российский уголовный процесс как система фильтров: досудебные траектории и отбор уголовных дел на примере МВД / под ред. В. Волкова. М. : Норма, 2014. В печати.

Что это значит в масштабах России? Мы приведем данные за 2013 год, показывающие разницу в (безусловной) вероятности возбуждения уголовного дела в зависимости от категории преступлений. Для этого мы сравним 10 самых распространенных статей (или групп статей) УК РФ, т. е. тех, по которым МВД регистрирует и рассматривает наибольшее число сообщений о преступлениях, с теми категориями, по которым уголовные дела возбуждаются чаще всего⁹⁹. Категории преступлений приведены согласно форме отчетности 2-Е¹⁰⁰ (где выделены как отдельные статьи УК РФ, так и их группы). Результаты приведены в приложении 5.

Десять первых категорий охватывают 84,9 % от всех принятых решений. Из общего числа окончательных решений доля решений о возбуждении уголовного дела составляет 20,6 %. Десятка самых перспективных для возбуждения уголовных дел сообщений о преступлениях охватывает только 2,9 % от общего числа решений. Одновременно туда попадают только две категории наиболее часто регистрируемых сообщений: о грабежах и о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Мы использовали агрегированную статистику «серой зоны». Но это только официальная статистика с огромным числом ограничений. Она позволяет нам сказать лишь одно: селекция правоохранителей уголовных дел существует по статьям преступлений.

А если мы посмотрим на социальный состав подсудимых, то мы увидим огромный перекос в сторону социально незащищенных слоев населения: в 2009 году около 60 % подсудимых в судах общей юрисдикции были безработными¹⁰¹. В какой степени это последствия действительно структуры преступности, а в какой – действий правоохранителей, установить сложно. Но оба эти фактора существуют, и чем больше стимулы правоохранительных органов действуют на поведение сотрудников, тем выше воздействие факторов селекции и фильтрации на структуру регистрируемой преступности и состав подсудимых.

4.2.2. Причины (стимулы ведомств)

На этапе возбуждения уголовного дела системы оценок полиции сталкиваются с интересами следователей. В МВД следователи частично разделяют оценки отдела полиции, но существует и влияние «внутриследственных» оценок. Для следователей СК важнее будут их собственные ведомственные оценки. Подробно вопрос конфликтов и согласованности показателей в работе сотрудников МВД (оперативных работников и следователей), Следственного комитета и прокуратуры

⁹⁹ Подробный анализ фильтрации на разных стадиях: Шкляр М. С. Российский уголовный процесс как система фильтров...

¹⁰⁰ Получены в рамках работы над Амар М.И., Шкляр М.С., Бегтин И.В. Криминальная статистика и открытость полиции: Аналитический обзор. Режим доступа: http://enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/2014.12_TIR_IRL_KGI-3_Open_police.pdf, свободный. Загл. с экрана.

¹⁰¹ Уголовная юстиция России в 2009 г.: комплексный анализ судебной статистики. С. 30.

рассмотрен в исследовании Института проблем правоприменения, опубликованном в 2012 году¹⁰². Влияние системы оценки в МВД на сбор информации рассматривалось относительно показателей состояния преступности. Для более яркого понимания взаимодействия стимулов ведомств разберем пример взаимодействия сотрудников МВД и Следственного комитета: как они взаимодействуют под влиянием ведомственных интересов по сбору успешной итоговой статистики.

Система оценки в Следственном комитете РФ менялась на протяжении всего времени с момента его создания в 2007 году. Тенденцией последних лет является попытка совместить следующие показатели:

- показатели, связанные с состоянием преступности (из них в систему оценки попадают четыре показателя: расследовано преступлений всего, тяжких и особо тяжких, коррупционных, прошлых лет);
- показатели процесса работы (традиционные для прокурорского следствия, а затем унаследованные СК показатели по направленным в суд делам и иным результатам расследования):
 - нагрузка на одного следователя,
 - количество приостановленных уголовных дел,
 - доля прекращенных уголовных дел от оконченных,
 - доля направленных в суд уголовных дел от оконченных,
 - доля дел, расследованных в срок более 2 месяцев,
 - количество реабилитированных лиц,
 - раскрываемость преступлений, предусмотренных ст. 105, ст. 111 ч. 4, ст. 131 УК РФ,
 - количество отмененных решений об отказе в возбуждении уголовного дела с последующим возбуждением,
 - количество уголовных дел, возвращенных для производства дополнительного расследования.

При этом только два показателя можно отнести к условно-положительным (то есть тем, за высокие значения которых следователи могут ожидать поощрения или отсутствия наказания) – это количество дел, направленных в суд, и нагрузка на одного следователя. Если же уголовных дел, направленных в суд, станет мало (в расчете на одного следователя), за это может последовать наказание; работник, который «не тянет» нагрузку, будет на дурном счету. Все остальные показатели, связанные с работой следователей, чисто отрицательные (за их низкие значения не поощряют, а за высокие – наказывают).

¹⁰² Панеях Э. Л., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др. Правоохранительная деятельность в России... С. 60–91. Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf, свободный.

Приведем отчетные доклады руководителей следственных управлений, иллюстрирующие подход к этим показателям:

В производстве находилось 1 656 уголовных дел, что на 21 процент больше, чем в 2011 г. (1 370). Также возросло на 19,4 % (с 731 до 873) количество окончанных производством уголовных дел. С наибольшей нагрузкой работали следователи СО по г. Нерюнгри, Олекминскому району, а также Верхоянского и Центрального МСО (с 1,35 до 1,4). В то же время менее одного уголовного дела в месяц направляли в суд следователи СО по г. Якутску, Колымского, Заполярного, Чурапчинского МСО, отдела по расследованию особо важных дел¹⁰³;

В условиях снижения общей регистрируемости преступлений фактически на прежнем уровне осталась следственная нагрузка на сотрудников управления: за двенадцать месяцев 2013 г. следователями окончено 1 303 уголовных дела, большинство из них направлено в суд¹⁰⁴.

Последняя цитата показывает, как сложно для ведомства балансировать между разными оценками: с одной стороны, снижение регистрации преступлений предполагает, что работы должно стать меньше, с другой – для сохранения штатной численности необходимо поддерживать нагрузку на прежнем уровне, поэтому подчеркивается достижение прежней нагрузки при снижении преступности.

Как наличие таких показателей влияет на действия сотрудников и какое отражение оно находит в статистической отчетности? Самое первое, что необходимо учитывать, – это то, что для следователя понятие «преступление», которое формирует итоговую статистику о состоянии преступности, сразу трансформируется в понятие «уголовное дело». Если при оценке работы (полиции в первую очередь) в объекте «преступление» важны качественные характеристики и результат (какое преступление, где совершено, раскрыто/не раскрыто), то к объекту «уголовное дело» привязаны характеристики процесса работы (сроки, качество, разные исходы). Именно эти характеристики влияют на практику работы следователя.

Итак, от следователя фактически требуется возбуждать уголовные дела, которые будут направлены в суд и по которым не будет вынесено оправдательного приговора. Одновременно следователь не должен задерживать лиц, которые затем могут быть освобождены, следствие по уголовным делам по некоторым категориям преступлений не должно приостанавливаться, при этом находящиеся в производстве дел должно быть достаточно много. Следователь взаимодействует с оперативным уполномоченным, заинтересованным в раскрываемости тяжких и особо тяжких

¹⁰³ Доклад руководителя следственного управления Следственного комитета России по Республике Саха (Якутия) на расширенном заседании коллегии следственного управления по итогам деятельности в 2012 году [Электронный ресурс] / Якутский политический портал. Режим доступа: <http://ykt.sledcom.ru/folder/859345/item/859346/>, свободный

¹⁰⁴ Итоги работы следственных органов Следственного комитета РФ по Ульяновской области в 2013 году [Электронный ресурс] / Управление СК РФ по Ульяновской области. 2014. Режим доступа: <http://ulyanovsk.sledcom.ru/news/detail.php?news=15689>, свободный. Загл. с экрана.

преступлений, и с отделом полиции, заинтересованным в общей раскрываемости преступлений.

Иными словами, тезис о разных статистических объектах для оперативного работника и для следователя на практике выражается в их способах оценки каждого сообщения о преступлении. Для каждого отдельного кейса/случая оперативник и следователь применяют разные критерии, одновременно учитывая и интересы друг друга – чужие критерии для каждого из них известны и достаточно очевидны¹⁰⁵. Оперативник (в отдельных случаях участковый уполномоченный или руководитель подразделения полиции, выявившего преступление) в первую очередь оценивает «преступление» – насколько его характеристики повлияют на показатели отдела. Следователь же ориентируется на качество «уголовного дела» – позволит ли оно увеличить положительный показатель по уголовным делам, направленным в суд.

Кейс согласования статкарточек прокурором

Только в 2014 году согласование прокурором статкарточки перестало восприниматься (и то далеко не везде) как согласие на возбуждение уголовного дела (для следователей согласие прокурора на возбуждение уголовного дела было отменено в 2007 году). По УПК РФ, если прокурор, проверив материалы уголовного дела, считает возбуждение необоснованным, он в течение 24 часов может отменить решение о возбуждении уголовного дела. С точки зрения статистики, процедура должна выглядеть так: прокурор подписывает карточку формы 1, затем выносит постановление об отмене постановления о возбуждении уголовного дела и возвращает все материалы следователю, который составляет карточку формы 1.1, отмечая реквизиты, позволяющие снять преступление с учета. Однако все эти действия укладываются в сутки, а отмена решения о возбуждении уголовного дела является отрицательным показателем работы для следователей и дознавателей. Поэтому по сомнительным делам следователи предпочитают посоветоваться заранее. Долгое же время, даже после формальной отмены согласия прокурора на возбуждение уголовного дела, следователи брали номер уголовного дела только после того, как подписывали статкарточку. Несмотря на изменения в практике в 2014 году, номера в журналах часто пишутся карандашом и лишь после подписания статкарточки прокурором записываются окончательно.

Однако это только общий пример, показывающий разницу взглядов. При более детальном анализе выделяется несколько основных моделей взаимодействия, в зависимости от категории потенциального преступления и связанного с ним уголовного дела. Известно, что сотрудники полиции имеют практики категоризации заявителей (в самом общем виде: на тех, заявление от которых надо принять и

¹⁰⁵ Подробно механизм межведомственного «торга» о факте возбуждения уголовного дела и квалификации преступления описан в: Paneyakh E. Faking performance together: systems of performance evaluation in Russian enforcement agencies and production of bias and privilege // Post-Soviet Affairs. 2014. Т. 30. № 2-3.

зарегистрировать, и на тех, кого можно уговорить отказаться от подачи заявления¹⁰⁶). Следователи же категоризируют уголовные дела, выделяя примерно следующие категории:

- «легкие» дела для увеличения формальной нагрузки;
- дела, которые придется возбуждать в любом случае («неизбежные» дела);
- «удобные/выгодные» дела для рейтинга или раскрываемости¹⁰⁷.

Такая категоризация предопределяет механизмы дальнейшей фильтрации/селекции дел. Она важна и для МВД, только в этом случае ее скорее всего произведет участковый или оперативник. Следователи ОВД принимают 57,4 % решений о возбуждении уголовных дел (впрочем, с уверенностью можно говорить, что 42,6 % оставшихся решений о возбуждении принимают дознаватели, поскольку практика возбуждения уголовных дел не дознавателем как должностным лицом, а иным представителем «органа дознания» не распространена) и только 1,2 % решений об отказе в возбуждении уголовного дела, 1,9 % – о передаче по подследственности. Это позволяет говорить о том, что первоначальное решение о перспективе возбуждения уголовного дела зависит от полицейского (участкового или оперативника).

4.2.3. Механизмы: как отбирают преступления?

Вернемся к категоризации («легкие», «неизбежные» и «выгодные» дела) и примеру СК. Какие механизмы работают и какие дела отбираются?

В первом случае это очевидные, легко расследуемые уголовные дела, выявление которых происходит по инициативе самих сотрудников и часто искусственно регулируется под задачу обеспечить нужные показатели (например, по ст. 139 «Нарушение неприкосновенности жилища», ст. 238 «Производство... продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности», ст. 318 «Применение насилия в отношении представителя власти», ст. 319 «Оскорбление представителя власти» УК РФ¹⁰⁸). Их основное назначение – формирование нагрузки и качества расследования (в короткие сроки без

¹⁰⁶ Панеях Э. Л., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др. Правоохранительная деятельность в России... С. 110–115. Режим доступа:

http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf, свободный.

¹⁰⁷ Шклярук М. С. Правовая статистика: системный конфликт между знанием о преступности и учетом ведомственной работы. С. 17–20. Режим доступа:

http://enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/IRL_Preprint_2014_02_Maria_Shklyaruk_Pravovaya_Statistika.pdf, свободный.

¹⁰⁸ По всем этим статьям имеется устоявшаяся судебная практика. Выявление случаев, попадающих под данные составы преступления, как правило, производится сотрудниками полиции (в двух последних примерах они будут потерпевшими). Как «незаконное проникновение в жилище» может быть квалифицирован бытовой конфликт, связанный с проникновением в квартиру бывшего мужа/сожителя кого-то из родственников, не зарегистрированного в квартире, или ночевка на даче лица без определенного места жительства – то есть легко доказываемые ситуации. По ст. 238 УК РФ квалифицируется, в частности, незаконная продажа спирта/самогона.

отрицательных последствий). Формирование высокой нагрузки из легко направляемых в суд дел (выгодно для СК) совпадает со стимулом создания общей раскрываемости (выгодно для МВД).

Автор темы: Параллельно теме «Предложения по улучшению следствия» и перпендикулярно ей же предлагаю тему «Предложения по улучшению показателей». Вопрос один, но очень важный: какой у Вас показатель и чем его добиваетесь? Какие новые составы осваиваете? Какая по ним практика?

Комментатор 1: Тема актуальна. В последнее время, с 07.09.07 г., все чаще приходится слышать не о расследовании каких-то сложных уголовных дел и новой практике, а стало звучать слово «показатели». В моду вошли рейтинги и прочие, не совсем хорошие, изыски. Новых составов пока не освоили, все те же 319, 318, 139, 238, 146.

Автор темы: Злопыхать по этому поводу можно много. Но все мы в адеквате, поэтому понимаем, что расследовать только то, что мило сердцу мы не можем. Если не будет нагрузки, сократят штат за ненадобностью. Количество материалов в расчет не идет. Мы уже вычитывали свои составы. Как практика, например, с 307, 309? Достаточно часты ситуации, когда жулик звонит из СИЗО и угрожает всем свидетелям перед судом. Или его сожительница примет пару бутылок паленой водки на грудь и в поход по тем же свидетелям с разъяснением последствий в случае неправильных показаний. Направляете такие составы?¹⁰⁹

Во втором случае это сообщения о преступлениях, сокрытие которых слишком опасно (в первую очередь – убийства). При необходимости возбуждать уголовные дела по таким сообщениям могут применяться практики возбуждения по ч. 4 ст. 111 УК РФ «Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью» (в неочевидных случаях) или будет найден иной компромисс между ведомствами. Ведомства будут заинтересованы в неухудшении раскрываемости по убийствам – общему отчетному показателю.

В третьем случае сотрудничество следователей и оперативников сосредоточено на поиске дел, повышающих раскрываемость по определенным категориям преступлений (итогом может быть квалификация нетяжких составов с телесными повреждениями как покушений на убийства)¹¹⁰.

Для МВД важны будут и валовые показатели (с учетом нагрузки на одного сотрудника), и раскрываемость. Когда появляется обвиняемый и дело готовится к передаче в суд, оперативники начинают договариваться со следователем о квалификации как можно большего числа дел или эпизодов по тяжким составам. Для этого, как правило, достаточно дополнительного квалифицирующего признака типа

¹⁰⁹ Обсуждение темы улучшения показателей [Электронный ресурс] / Форум прокуроров и следователей «Закон». Режим доступа: <http://law.vl.ru/forum/viewtopic.php?f=11&t=7396>, несвободный (требуется регистрация на сайте).

¹¹⁰ Шклярчук М. С. Правовая статистика: системный конфликт между знанием о преступности и учетом ведомственной работы. С. 16–18. Режим доступа: http://enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/IRL_Preprint_2014_02_Maria_Shklyaruk_Pravovaya_Statistika.pdf, свободный.

«преступление совершено в составе организованной группы», который суд потом при желании сможет отбросить, переквалифицировав преступление в менее тяжкое. Именно такие показатели создают стимулы давить на подозреваемых и фабриковать обвинения против невиновных (в том случае, если регистрации неочевидного дела избежать не удалось).

Тогда задачи оперативных сотрудников и их начальства описываются довольно просто. Во-первых, имущественные и тяжкие преступления должны возбуждаться только в том случае, когда есть готовый подозреваемый (который для тяжких преступлений еще и дойдет до суда или дело в отношении которого может быть прекращено по нереабилитирующим основаниям). А это значит, что нужно постараться не регистрировать потенциальный «глухарь» по имущественным и тяжким преступлениям. При этом по делам, где есть гарантия того, что дело дойдет до суда (или будет прекращение по нереабилитирующим основаниям), нужно любой ценой добиваться квалификации преступления как тяжкого или особо тяжкого. Одновременно это усложняет прекращение дела в связи с деятельным раскаянием на стадии следствия и переносит это прекращение в суд¹¹¹, существенно затрудняя положение подозреваемого, а также помогает добиться от суда меры пресечения в виде заключения под стражу, что всегда облегчает давление на фигуранта. Например, кражу нужно обязательно квалифицировать как ч. 3 ст. 158 УК РФ, что делает ее тяжким преступлением – для этого нужно, чтобы кража происходила «с проникновением в жилище» или «в крупном размере» (то есть от двухсот пятидесяти тысяч рублей; особо крупным размером считается ущерб, превышающий один миллион рублей). Всегда можно приписать фигуранту наличие сообщника или оценить ущерб выше (обокраденный редко будет против). Или, к примеру, грабеж, по мере возможности, должен быть представлен как совершенный группой, что опять же переносит его в категорию тяжких преступлений (как мы увидим ниже, это позволяет поднять и еще один показатель).

Руководитель оперативных подразделений полиции (бывшей криминальной милиции), который сумеет оптимизировать эти показатели, всегда будет на хорошем счету. При этом манипулировать категорией тяжести преступления при проведении оперативных мероприятий (некоторые из них возможны только в отношении тяжких и особо тяжких преступлений) для оперативных работников довольно просто. Признаки, по которым тяжкий состав в рамках одной и той же статьи УК отличается от нетяжкого, достаточно расплывчаты, и обозначить, по крайней мере, намек на их наличие (а на этапе оперативно-розыскных мероприятий ничего больше и не требуется) не так уж сложно. Сложней с квалификацией при возбуждении уголовного дела – тут надо учитывать позицию следователя и прокурора. В некоторых случаях срабатывает «возбудить по минимуму – заканчивать по

¹¹¹ Согласно ч. 2 ст. 28 УПК.

максимуму», в других – подбирают событию выгодную в текущий момент квалификацию¹¹².

4.2.4. Итог

Показатели создают довольно простую систему стимулов: с одной стороны, нужно доводить до суда как можно больше тяжких и особо тяжких преступлений; с другой стороны, нужно сделать так, чтобы не появлялось «глухарей» – ситуаций, в которых уголовное дело есть, а подозреваемого нет (по тяжким и имущественным преступлениям). Селекция и фильтрация – это процессы, которые искажают знание о преступности не прямыми фальсификациями в статистике, а тем, какие именно решения принимаются. «Уклоны» правоохранителей формируют определенную структуру преступности, социальный состав подсудимых. Здесь же кроется реакция на мероприятия в рамках кампаний. Повышение борьбы с коррупцией вызовет повышение выявляемых преступлений: как правило, обвиняемыми станут «слабые» категории граждан, такие как врачи, учителя, сотрудники полиции. На коррупционную систему в целом это не повлияет.

Иными словами, **сотрудники всех правоохранительных органов принимают решения под воздействием стимулов, порождаемых системой оценки, и в последующем достоверно отражают такие решения в статистике.** Но сама статистика при этом начинает отражать реальность, как будто перед зеркалом поставили сложную конструкцию для преломления света.

4.3. Фальсификация статистики

4.3.1. Суть проблемы

Ну и наконец, после всех сокрытых от учета преступлений и принятых под воздействием систем оценок решений происходит и простая фальсификация. Это искажение реквизитов в статкарточках или подделка/фальсификация статкарточек. Фальсификация происходит, когда:

- в уголовном деле установлен один показатель, а в статкарточке отмечается и затем учитывается в статистике другой;
- принято одно процессуальное решение по делу (дело было возбуждено/приостановлено/направлено в суд), а в статкарточке отражается другое, или сама статкарточка учитывается позже, чтобы скрыть от учета принятое решение.

Фальсификация приводит к тому, что даже зафиксированная в уголовных делах информация искажается. Иначе говоря, публикуемые отчеты о состоянии преступности, работе ведомств не отражают верно криминологическую ситуацию

¹¹² Титаев К. Т., Панях Э. Л., Шкляр М. С. Траектория уголовного дела: институциональный анализ системы криминальной юстиции [Рукопись].

даже настолько, насколько она известна следователям/дознателям и в какой-то степени руководителям подразделений ведомств в районных/городских отделах.

4.3.2. Причины (стимулы ведомств)

Стимулы для прямых фальсификаций появляются ровно из того же, из чего возникают и «качественные», «интеллектуальные» способы искажения данных или нерелефлексированные «уклоны» правоохранителей. Статкарточки, которые были задуманы как средство сбора информации о преступлении, служат основой для формирования отчетов о работе ведомств. Стимулы уже не сотрудников, а ведомств в этой ситуации мы разберем в следующей главе. А для сотрудников и отдельных подразделений важно все то же самое – раскрываемость (в том числе, какое именно подразделение раскрыло) и валовые показатели, к которым добавляются и разные криминологические характеристики (место совершения преступления, отрасль, количество дополнительных преступлений).

4.3.3. Механизмы

Техническую возможность изменения/искажения данных в реквизитах имеют следователь, прокурор, начальники служб через начальника штаба, сотрудники штаба, сотрудники ИЦ при проверке и корректировке статкарточек. Степень их заинтересованности в этом различна. В принципе, следователю важно правильно отразить процессуальное решение и квалификацию уголовного дела (статью УК РФ). Место, время совершения преступления, иные криминологические характеристики носят для него второстепенный характер – его работа по ним не оценивается. С другой стороны, следователи заинтересованы в снижении своих временных затрат на заполнение статкарточек. Ведь если статкарточки будут заполнены неверно и ИЦ их не примет, придется переписывать всю статкарточку. Способы решения проблемы разные. Следователи могут оставить реквизиты пустыми с тем, чтобы их заполняли сотрудники штаба, «лучше разбирающиеся в этом». В отдельных следственных отделах статкарточками может заниматься отдельный помощник следователя (один за всех). В некоторых регионах следователи пишут все данные сами, но никогда не ставят цифровых значений реквизитов.

При этом для самих сотрудников следствия и дознания статкарточки являются дополнительной нагрузкой, учет правильности криминологических характеристик преступления для них не представляется важным.

О: Это именно контроль. Потому что сами следователи и дознаватели, они настолько загружены, например, ну, работает по уголовным делам, что, честно говоря, вот им вот эти карточки, для них это такая обуза и, ну...

В: Жалуются? Или как понять?

О: Не, не то что жалуются, они считают, что это что-то ненужное. Для них главное расследовать дело, направлять его в суд, да, своевременно, потому что их за сроки тоже дерут. Мы каждый день сверяем по срокам тоже, мне докладывают инспекторы... Какие уголовные дела там, например, уже сроки истекли, а карточки

не предоставлены... Мы, соответственно, тоже руководству звоним, предоставьте карточки, в общем, контроль...

В: А, то есть это контроль прямо от Вас осуществляется, то есть списочек берётся...

О1: В первую очередь от нас, да, у нас, да, у нас каждый день составляется списки по срокам, которые выпадают на сегодняшний день. Ну, и до этого дня, если что-то не предоставлено и эти списки каждый день отрабатывают. То есть звонок от инспектора руководителю следствия дознания в соответствующем отделе... И что у вас там с этим делом, почему нет карточек. Вот каждый день разбираемся с этим.

Сотрудники штаба, управление МВД

Сотрудники других служб имеют интерес в определенном указании реквизитов. Сотрудники штаба заинтересованы в полном заполнении статкарточек и соблюдении всех логических контролей, если они заложены программами, используемыми в каждом конкретном регионе. При этом необходимо помнить, что количество информации даже в официальных статкарточках огромно. Но одновременно отдельного реквизита для адреса совершения преступления нет, он содержится только в фабуле преступления, притом что многие программы имеют ограничение по числу знаков для введения фабулы, а статкарточки – ограниченное место для написания печатными буквами.

Описывая роль ИЦ, мы отразили, что они ведут еще большое число учетов, связанных опосредованно с официальными статкарточками. Соответствие информации в статкарточках официальной статистике и ведомственным учетам может быть условием принятия всех карточек. При недостатке информации и просто недостатке времени следователь (или сотрудник штаба) может отойти от данных в материалах уголовного дела и просто подогнать значений всех «пересекающихся» данных между собой.

Сложней с более серьезным разрывом – между принимаемыми решениями и оказывающимися учтенными статкарточками. Усилившийся контроль прокуратуры сделал фальсификацию статкарточек более сложным занятием.

О: Вот. Если они выявляют там какие-то ошибки или несоответствия, больше всего у нас вот разногласий, например, с прокуратурой по общественным местам, наверное, и улицам. То есть тут такие вот тонкие моменты бывают, например, преступление совершено в палате городской больницы. Тут спорный момент: общественное это место или нет? С одной стороны, там вроде как и люди ходят-бродят, да. А с другой стороны, любой человек с улицы туда не зайдёт. Ну они (прокуратура. – *Прим. инт.*) нам вот так время от времени пишут информацию о том, что вот, вы тут неправы, выставите корректирующие карточки, ну, мы соответственно реагируем на это, вот. То есть прокурор тоже это проверяет, прокурорская проверка есть, после чего карточка возвращается в отдел полиции и с реестром, всё под роспись, они передают эти документы к нам в учётно-регистрационное подразделение.

Сотрудник штаба, управление МВД

От прокурора требуется не только каждый день подписывать и проверять статкарточки, но и ежемесячно проверять достоверность статданных. Образец справки в прокуратуре о таких ежемесячных данных содержит типичные виды нарушений (с вариантами их совершения):

- нарушение срока выставления карточки формы 1 или 1.1: в итоге преступление учитывается в отчетном периоде, за который уже отчитались;
- сроки расследования истекли, а статкарточки в ИЦ не выставлены (формы 3, 1.1) – тем самым, могут быть не учтены нераскрытые преступления;
- необоснованно поставлены на учет преступления по материалам об отказе в возбуждении уголовного дела;
- необоснованно поставлены на учет преступления по многоэпизодным делам;
- не произведена переквалификация преступления по приговору суда;
- не восстановлены на учете преступления при отмене постановления о прекращении уголовного дела по реабилитирующим основаниям;
- выставлены статкарточки формы 1.1 о направлении уголовных дел в суд, когда дела в суд не направлялись;
- выставлены статкарточки формы 3 о продлении уголовного дела, хотя приняты другие решения (например, уголовное дело приостановлено);
- из числа раскрытых преступлений не исключены возвращенные в порядке ст. 237 УПК РФ или при оправдании лица/прекращении по нереабилитирующим основаниям (полностью или частично);
- в статкарточках отражена иная квалификация преступления;
- неверно отражены основные криминологические характеристики преступления;
- отдельные нарушения в других реквизитах статкарточек¹¹³.

Но, как показал недавний скандал в Москве, стимулы к формированию хороших показателей сильнее рисков обнаружения фальсификаций¹¹⁴.

Наименее опасными способами является затягивание введения данных о невыгодных решениях под конец отчетного периода, в особенности в конце года. Так, если суд оправдывает по части преступлений, в совершении которых обвинялось лицо, то сотрудники ОВД должны выставить форму 1.1 – на снятие преступления с учета как совершенного и как раскрытого. Несомненно, что стимулы для введения таких решений после истечения месяца/квартала/года существуют.

¹¹³ Иные типичные практики нарушения правил постановки преступлений на учет представлены в отчете: Проведение проверок исполнения требований законодательства об учете преступлений в деятельности правоохранительных органов [Электронный ресурс] / Прокуратура Еврейской автономной области. Режим доступа: <http://www.prokuror-eao.ru/content/view/6434/>, свободный. Загл. с экрана.

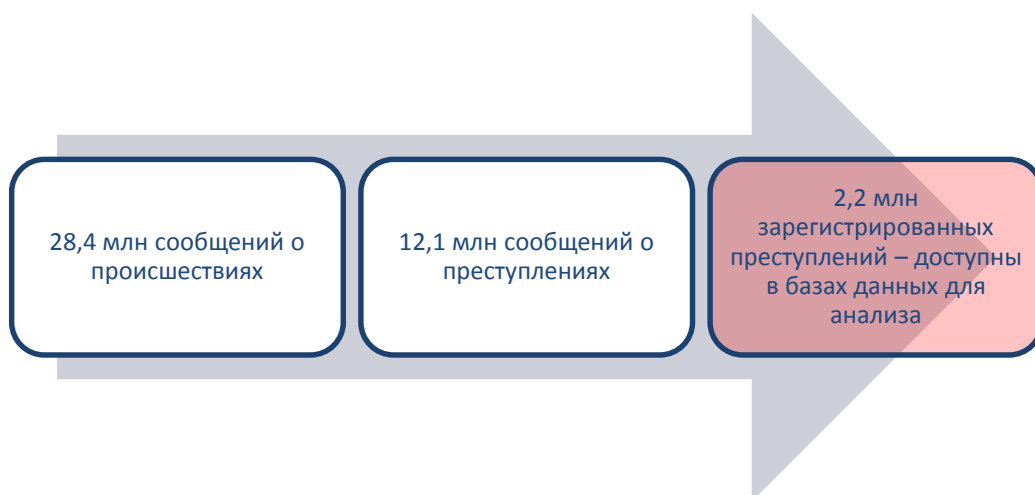
¹¹⁴ Об этом см.: Панеях Э. Почему 380 «фальшивых» уголовных дел – это показатель гуманности московской полиции [Электронный ресурс] // Slon.ru. 2014. 25 июля. Режим доступа: http://slon.ru/russia/ella_paneyakh_o_falsifikatsiyakh_del_v_politsii-1133875.xhtml, свободный.

Только с 2013 года в некоторых регионах судебные решения стали влиять на регистрируемое состояние преступности¹¹⁵.

4.3.4. Итог

На уровне района/города, там, где существует отдел полиции, прокуратура, подразделение СК и ФСКН, то есть основные органы, отвечающие за борьбу с преступностью, происходит формирование первичных документов статучета, на основании которых затем формируется государственная статистика. Формирование статистики «на местах» происходит под давлением существующих систем оценок. Из-за латентности преступности (в том числе искусственной) и процессов отбора правоохранителями выгодных для расследования дел происходит существенное искажение уровня и структуры преступности. Несмотря на огромный поток обращений граждан в полицию и иные правоохранительные органы, в статистику преступности, теоретически доступную для анализа, попадает лишь очень небольшой срез.

Рисунок 10. Масштабы отсева до регистрации преступлений



Однако и в сравнительно небольшом объеме зарегистрированной преступности происходит существенное искажение данных: путем фальсификации статистических карточек.

Для пресечения укрывательства преступлений и фальсификации статистики создаются системы контроля внутри ведомств и со стороны прокуратуры. В основном это своеобразный ручной контроль и повышение ответственности за соблюдение правил, которые контролируются вышестоящими штабными структурами¹¹⁶. Сотрудники полиции и других ведомств работают в условиях

¹¹⁵ Формально это должно происходить всегда. Но только в 2013 году мы впервые начали сталкиваться с тем, что респонденты указывают на необходимость такой корректировки. Можно предположить, что ранее не учитывали в базах данных решения, которые отрицательно влияли на раскрываемость, было проще и это не воспринималось как проблема.

¹¹⁶ Мы раскрыли только роль отделов прокуратуры при проверке статотчетности. Влияние остальных подразделений разных ведомств и их показателей на принятие процессуальных решений

необходимости достижения в работе ряда показателей. Практики формирования таких показателей складывались десятилетиями – все слабые места существующей системы учета преступлений известны сотрудникам правоохранительных органов, а борьба с ними ограничена тем, что прокуратура выявляет нарушения в «ручном» режиме. Впрочем, механизмы искажения статистики также укоренены в системе правоохранительных органов. Но причина этого не в самих сотрудниках полиции или других ведомств. Основная проблема – в сложившемся приоритете ведомственных интересов над знанием о преступности. В следующей главе мы попытались показать системные причины, приводящие к тому, что криминальная статистика, по меткому выражению Л. К. Савюка, *«необъятная, неполная, искаженная»*.

подробно описывалась нами: Панеях Э. Л., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др. Правоохранительная деятельность в России... С. 65–105. Режим доступа:
http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf,
свободный.

5. ФАНТОМ И ИЛЛЮЗИЯ УПРАВЛЯЕМОСТИ: ВЕДОМСТВЕННЫЕ ИНТЕРЕСЫ ВМЕСТО ЗНАНИЯ О ПРЕСТУПНОСТИ

Чем меньше искажена статистика о состоянии преступности, тем более адекватной является политика государства при взаимодействии с этим социальным явлением – таков традиционный подход криминологов, когда они призывают формировать уголовную политику, основываясь на знаниях о преступности. Но в России ответственными за борьбу с преступностью оказались правоохранительные органы – для них важна лишь репрессивная составляющая уголовной политики, состоящая в раскрытии преступлений¹¹⁷.

Внутренние интересы организации выражаются в наращивании своего бюджета и влияния¹¹⁸, а ярче всего стремление к достижению этих целей проявляется в демонстрации: а) успешности своей работы, б) объема своей работы.

Объем работы удобно показывать с помощью учета рабочего процесса. В выступлениях руководителей любого правоохранительного ведомства звучат цифры о количестве проделанной работе, но не об устранении проблемы. Правоохранительные органы – не исключение из общих законов развития организаций, хотя отдельные тенденции внутри силовых ведомств могут быть выражены ярче или, напротив, быть менее заметными.

Мы видим, что бюрократический аппарат правоохранительных структур быстро разрастается, особенно в новых ведомствах: так, в Следственном комитете РФ уже через два года после создания только 50 % работников были следователями, расследовавшими уголовные дела¹¹⁹. Разрастание аппарата (или, при сокращении

¹¹⁷ «Превентивная составляющая уголовной политики социального государства (статья 7 Конституции России), включающая в себя профилактику преступности и устранение прежде всего социальных причин криминального поведения, таких как бедность, имущественное расслоение и отсутствие равных возможностей, безработица, пьянство и наркомания, беспризорность и т. п., подменяется репрессивной политикой, задача которой непосредственно борьба с преступностью. Правоохранительные органы бьют, образно говоря, по хвостам, когда преступление уже совершено. У них нет возможности существенно влиять на указанные факторы. А поскольку отсутствуют научно разработанные критерии оценки их деятельности, они порой, манипулируют теми или иными ложно понятыми количественными показателями своих "успехов". В вузах исчезла такая дисциплина, как судебная или правовая статистика, скукожившись до одной-двух тем в курсе криминологии. В этом качестве даже криминология, занимающаяся изучением корней, генезиса преступлений и преступности в целом, изучением личности преступившей закон, разработкой мер профилактики, для юристов стала дисциплиной по выбору» (Мнение Л. К. Савюка в статье «Ложь и статистика: почему МВД скрывает правду о преступности в России» [Электронный ресурс] // Финмаркет. 2014. 26 февр. Режим доступа: <http://www.finmarket.ru/life/article/3640144>, свободный).

¹¹⁸ Нисканен В. А. Особая экономика бюрократии [Электронный ресурс] / Ассоциация исследователей экономики общественного сектора. Режим доступа: <http://www.aspe.spb.ru/private/niskanen.pdf>, свободный. Загл. с экрана.

¹¹⁹ Панеях Э. Л., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др. Правоохранительная деятельность в России... С. 31. Режим доступа:

численности организации, отсутствие пропорционального снижения численности аппарата, что произошло в МВД в ходе реформы 2010–2011 годов, когда снижение численности на 20 % коснулось в первую очередь низовых подразделений) приводит к снижению эффективности исполнения прямой функции. Взаимодействие с реальной преступностью заменяется взаимодействием с образом, создаваемым в статистике, а объем работы выступает отдельным основанием для увеличения штатов и финансирования.

Организация сама формирует систему внутренних показателей. Если требования к этой системе заданы извне, то ведомство **адаптирует** ее к своим потребностям (так поступает, например, МВД, чья система показателей сильно увязана на внешнее требование «успешной борьбы с преступностью»). Если есть иная возможность, ведомство **экспортирует** – то есть представляет внешнему миру – собственную систему оценок (так происходит в системе показателей работы следователей и прокуроров, в которой на первое место выходят количественные показатели работы)¹²⁰. Итог этого мы наблюдаем в недостоверности статистических данных.

В России отсутствует иной систематический контроль над деятельностью силовых ведомств, кроме как на основе поставляемой этими ведомствами статистики. При относительно удовлетворительных ее показателях случаи, не укладывающиеся в общую картину и попадающие в СМИ, воспринимаются как эксцессы и приводят к разбору конкретного события, а не поиску системных причин произошедшего. Разбор поручается самим ведомствам. Ведомства пользуются отсутствием иного внешнего контроля и прилагают усилия для формирования положительной картины их работы. В случае эксцесса для отчета о работе по предотвращению таких эксцессов в дальнейшем будут введены новые показатели. В итоге любая задача для силового ведомства трансформируется в количественные показатели, а до сотрудников через все уровни иерархии доводится – чаще неформальными каналами – необходимый объем этих показателей. А эффект от этого – **существование иллюзии управляемости системы (МВД, СК, прокуратуры), когда на самом деле низовые подразделения обладают огромной властью на местах относительно граждан и контролируются сверху совокупностью отправляемых статданных и проверками в случаях эксцессов**. Есть и плановые проверки – но как раз выявить нарушения можно везде в достаточном объеме, чтобы уволить руководителя. Так что результат плановой проверки скорее будет зависеть от задач: если показатели выполнялись хорошо, нарушений найдут немного.

Выполнение показателей – условие продолжения работы. В единственном ведомственном исследовании искажения статистики, проведенном Ефименко М. О. и др. в 2010 году, связанность карьерных мотивов и показателей работы выступает

http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf, свободный.

¹²⁰ Там же. С. 60–91.

главной причиной фальсификаций¹²¹. Последствия для органов внутренних дел как социального института в целом обозначаются так: «Система вынужденно скрывает реальное положение дел, из-за этого не происходит адекватной корректировки ее деятельности под изменяющиеся внешние условия, что в итоге приводит к неспособности государственных правоохранительных структур выполнять их прямые функции»¹²².

Необходимость измерения эффективности работы определяет и объекты статистического учета. Так, если оценка эффективности должна включать и результат работы (сводимый, в той или иной степени, к раскрываемости преступлений), и процесс работы (то есть учет количества и содержания совершенных действий), то статистика должна предоставлять возможность измерения и результата, и процесса. Здесь закладывается основа конфликта между интересами общества и интересами ведомств, и одновременно с этим – основа для межведомственных и внутриведомственных конфликтов, так как сталкиваются между собой разные функции самого государства. С одной стороны, государство заинтересовано в успешном контроле за преступностью, профилактике преступлений, создании безопасной среды обитания (именно для этого общество предоставляет государству монополию на легитимное насилие и позволяет создание силовых ведомств). Для эффективного обеспечения безопасности общества государство нуждается в максимально полном знании о преступности. С другой стороны, государство распадается на управляющих и управляемых субъектов, а силовыми ведомствами тоже надо управлять. Внутри ведомств существует (или выстраивается) управленческий аппарат, для которого информация о преступности вместе с учетом действий, совершаемых при расследовании преступлений, становится мерилom оценки работы ведомств¹²³.

Постепенный процесс создания внутри бюрократической организации систем оценки своей работы хорошо изучен. Известно, что этот процесс часто приводит к тому, что интересы общества (для служения которым создается любая

¹²¹ Ефименко М. О., Скоморохов Р. В., Шиханов В. Н. Криминологическая теория и практика в организации ведомственного контроля за достоверностью уголовной статистики. С. 148, 155. Ученые Восточно-Сибирского филиала ВНИИ МВД России исходят из того, что искажение статистики о состоянии преступности всем известно и постоянно обсуждается на внутриведомственных коллегиях. Особенностью исследования является рассмотрение органов внутренних дел как социального института, что в интерпретации авторов означает: на поведение сотрудников ОВД влияют устойчивые комплексы формальных и неформальных норм. Детерминирующим фактором искажения авторы называют стечение двух предпосылок – зависимость карьеры сотрудников ОВД от изменений уголовной статистики и возможность регулировать процесс формирования статистики. Однако, при общем серьезном отличии этого исследования от остальных, состоящем в системном разборе причин искажения статистики, оно сосредоточено только на проблемах органов внутренних дел и делает упор на показатели, связанные со структурой преступности, игнорируя показатели следователей и прокуроров.

¹²² Там же. С. 144, 151, 288.

¹²³ Шклярчук М. С. Правовая статистика: системный конфликт между знанием о преступности и учетом ведомственной работы. С. 16–18. Режим доступа: http://enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/IRL_Preprint_2014_02_Maria_Shklyaruk_Pravovaya_Statistika.pdf, свободный.

государственная организация) вытесняются ведомственными интересами, а также внутриведомственными интересами отдельных подразделений либо даже отдельных сотрудников¹²⁴.

Это дополняется российскими особенностями статистического учета. Для уголовно-процессуального закона преступление в принципе не является объектом регулирования – это место занимает уголовное дело, независимо от того, какое преступление лежит в его основе¹²⁵. Процесс статистического учета преступлений тесно связан со спецификой уголовного процесса: с формализованными стадиями, с уголовным делом как отдельным формальным конструктом, в котором могут аккумулироваться несколько преступлений, а также с необходимостью учета самого этого уголовного дела. А так как результаты судебного рассмотрения дел почти не оказывают влияния на статистику о состоянии преступности (в момент использования ее для оценки в текущем периоде), то фактически вся картина о состоянии преступности формируется ведомствами, которым важно не знание о преступности, а формирование показателей эффективности работы. Иными словами, для ведомств информация, содержащаяся в документах первичного учета, является не источником знаний о преступности, а комплексом исходных данных, по которым затем учитывается процесс работы ведомств (количество действий, сроки их выполнения) и оценивается ее качество. В итоге преступление и его криминологические характеристики уходят на второй план и имеют значение только для оценки деятельности МВД, Следственного комитета и частично прокуратуры (и как субъектов по борьбе с преступностью, и как бюрократических организаций).

Для МВД (ведомства, наиболее близкого к криминологической составляющей информации) важным является, сколько зарегистрировано преступлений, сколько из зарегистрированных раскрыто/не раскрыто, а также структура преступности. Но структура преступности интересует МВД не как знание о социальном явлении. Структура преступности должна максимально соответствовать внешне заданным ожиданиям от этого ведомства. Важно соответствие предыдущему периоду, а изменение структуры возможно лишь при активно заявленной борьбе с отдельными видами преступлений (так, борьба с коррупцией требует повышения количества коррупционных преступлений, а успешная профилактика преступности мигрантов – снижения числа преступлений, ими совершенных). Для самих сотрудников сведения, аккумулируемые в информационных центрах, не являются инструментом для постоянной работы по контролю преступности и устранению социально обусловленных причин преступлений.

Для Следственного комитета (в большей степени) и для следственных органов МВД (в меньшей) играют роль лишь системы оценок, основанные на учете процесса

¹²⁴ См., например: Carpenter D. P. The forging of bureaucratic autonomy : Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862–1928. Princeton : Princeton University Press, 2001.

¹²⁵ Исключением является разграничение подследственности между различными ведомствами, в зависимости от того, по факту какого преступления или в отношении кого возбуждено уголовное дело. Однако это не оказывает существенного влияния на рассматриваемый в статье вопрос.

работы и его качества. Однако именно эти ведомственные оценки создают стимулы к искажению итоговой статистики о состоянии преступности. При таком подходе логично, что правоохранительная система и ее восприятие проблемы криминальной статистики скованы парадигмой учета преступлений через уголовные дела, то есть приоритетом формальной точности учета процессуального движения дела перед знанием о преступности как социальном явлении.

Вышеописанные сценарии взаимодействия оперативных работников и следователей во многом вытекают из организационного разделения полиции и следствия, которое является продолжением предусмотренной законом системы уголовного досудебного производства. В этой системе существует отдельная стадия предварительного расследования – и в более чем 60 % случаев¹²⁶ это означает производство следствия. На всех этапах траектории уголовного дела (движения уголовного дела через процессуальные стадии) следователей волнует процессуальное решение по уголовному делу, а не правильность криминологической информации, рассматриваемой лишь как приложение к данным статкарточки о процессуальном решении.

Следователи МВД и СК (двух основных субъектов, осуществляющих следствие) в различной степени отделены организационно от оперативников, однако в обоих случаях следственный орган – это отдельная структура (в случае МВД – отдельная внутренняя структура, в случае СК – другое ведомство) по отношению к той, в которой ведется оперативная работа (оперативное подразделение полиции). Для каждой структуры существует вышеназванный приоритет точности учета процессуального движения дела.

Причина искажения статистики о преступности – в ее криминологическом понимании – является комплексной и проистекает из системного конфликта между криминологическими и бюрократическими целями. В российских условиях, при отсутствии внешнего контроля над содержательной деятельностью ведомств и одновременно при их полном контроле над процессом формирования статистических данных, приоритет приобретает учет процесса работы, а не сбор достоверной статистики.

Понимание этого позволяет предполагать эффективное направление преодоления проблемы достоверности правовой статистики. Решение может быть только кардинальным, поскольку взаимосвязь криминальной статистики с оценкой работы правоохранителей глубоко укоренена в системе учета, уголовном процессе, оценках ведомств.

¹²⁶ Доля уголовных дел, находившихся в производстве следователей МВД, СК и ФСКН, от общего числа дел, находившихся в производстве, по данным 2011 г.

6. МИРОВАЯ ПРАКТИКА: СБОР СТАТИСТИКИ И ПОДХОДЫ К АНАЛИЗУ

Трудности сбора статистики о состоянии преступности, естественно, не являются сугубо российскими¹²⁷. Мы разделили главу на две логические части. В первой мы приведем несколько примеров различных организационных подходов к сбору криминальной статистики, существующих в мировой практике. В качестве примеров были выбраны:

- *США*, как федеральная страна с разветвленной системой полицейских органов;
- Страны Европейского союза: *Чехия* и *Германия*;
- *Казахстан*, как единственная страна на постсоветском пространстве, добившаяся явного снижения латентной преступности и резкого повышения уровня регистрации преступлений;
- *Украина*, где до событий 2014 года была осуществлена реформа уголовного процесса с отменой стадии возбуждения уголовного дела и, соответственно, изменением системы учета. Выбор Украины как объекта анализа был сделан еще осенью 2013 года, поскольку подобная идея – отказ от стадии возбуждения уголовного дела и введение Единого реестра досудебных расследований – существует и в России. В частности, она обсуждалась в рамках «Дорожной карты реформирования МВД».

Во второй части мы рассмотрим, какие подходы к анализу статистики и интерпретации знаний, которые она может дать, существуют в современной криминологии.

6.1. Организационные подходы к сбору статистики

6.1.1. Соединенные Штаты Америки

Ведомства, ответственные за ведение криминальной статистики в США, имеют сложную структуру подчинения. На первый взгляд может даже показаться, что некоторые из функций дублируются. Все различия происходят из-за наличия двух типов преступлений: относящихся к юрисдикции федеральных судов и относящихся

¹²⁷ Мы не будем подробно затрагивать в этом отчете проблемы, которые создает система оценок полиции и иных органов для общества. Отметим лишь, что эта проблема известна и изучена. В любом обществе, когда работа полиции/связанных с борьбой с преступностью органов оценивается только по количественным показателям, появляются стимулы к ее искажению. Именно поэтому опросы населения, оценки качества, исследования по новому государственному управлению постоянно внедряются в практику разных стран. Также тенденцией в криминологии является уход в новые системы контроля над преступностью (см. раздел 6.2), отказ от «борьбы с преступностью», признание того, что определенный уровень преступности будет свойственен обществу всегда, весь вопрос в его снижении до приемлемого уровня. При таком подходе статистика о состоянии преступности становится информацией для формирования политики на разных уровнях (правительством, местными властями), направленной на выявление и устранение причин преступлений. В основе анализа лежат большие массивы данных, связанных не только с преступностью.

к юрисдикции штатов. В случае с первым типом преступлений наблюдается жесткая централизация статистики: за ее сбор и публикацию ответственна Комиссия США по назначению наказаний (United States Sentencing Commission), имеющая статус независимого агентства при федеральном правительстве, не подчиненного Минюсту США¹²⁸. Она была создана администрацией Рейгана для обеспечения одинаковых принципов назначения приговоров по федеральным преступлениям на территории страны. В своей работе Комиссия руководствуется принципами информационной открытости: деперсонифицированные данные о состоянии каждого федерального подсудимого размещены на веб-сайте Комиссии¹²⁹.

Ведущим (но не руководящим!) органом в системе криминальной статистики по преступлениям, относящимся к юрисдикции штатов, является Бюро по статистике в области правосудия Минюста США (Bureau of Justice Statistics)¹³⁰. Однако среди судов штатов обнаруживается куда большая дискреция в отношении того, какие данные следует обнародовать. Например, уголовный суд графства Кук, Иллинойс, является крупнейшей уголовной юрисдикцией в США и сотрудничает с исследователями, предлагая им доступ к судебным карточкам, при этом сами записи не находятся в публичном доступе.

В отличие от судебной, полицейская статистика преступности и происшествий в США никогда не была централизована. Показательно, что Федеральное бюро расследований США создало систему Единых сообщений о преступлениях (Uniform Crime Reports, UCR) еще в 1929 году, но участие в ней было и остается добровольной инициативой агентств. В отдельные года департамент полиции может решить не предоставлять данные в ФБР¹³¹, тогда в временных рядах преступности образуются пропуски. UCR не отличается и детализированностью информации. В столь большой федерации, как США, насчитывающей 51 юрисдикцию, крайне сложно обеспечить единообразие статистики преступности из-за различной криминализации деяний от штата к штату. Поэтому в UCR изначально было лишь 7 типов преступлений: убийство (в т. ч. по неосторожности), изнасилование, разбой, грабеж, кража со взломом (*burglary*), хищение (*larceny*), угон транспортного средства¹³². В 1979 году к ним был добавлен поджог. Данные содержат информацию как о количестве арестов по соответствующим преступлениям, так и о числе зарегистрированных преступлений.

¹²⁸ Адрес сайта: <http://ussc.gov>.

¹²⁹ Commission Datafiles [Электронный ресурс] / United States Sentencing Commission. Режим доступа: <http://www.ussc.gov/research-and-publications/commission-datafiles>, свободный. Загл. с экрана.

¹³⁰ About The Bureau Of Justice Statistics [Электронный ресурс] / Bureau Of Justice Statistics. Режим доступа: <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=abu>, свободный. Загл. с экрана.

¹³¹ Описание стратегических причин не предоставлять сведения содержится: Maltz, M., Targonski, J. A note on the use of county-level UCR data. // Journal of Quantitative Criminology. 2002. Т. 18. № 3.

¹³² About the Uniform Crime Reporting Program [Электронный ресурс] / Federal Bureau of Investigations. Режим доступа: <http://www.ucrdatatool.gov/abouttheucr.cfm>, свободный. Загл. с экрана.

Понимая ограничения UCR, в конце 1980-х годов. ФБР разработало Национальную систему сообщений о преступлениях (National Incident Based Reporting System, NIBRS). Преступность в ней стала более детализированной, было выделено свыше 40 групп преступных деяний. Однако участие правоохранительных органов и в этой программе остается добровольным, что не избавляет ее от недостатков UCR. Существуют и Дополнительные отчеты по убийствам (Supplemental Homicide Reports), содержащие более подробную информацию об этом типе преступлений: социально-демографические сведения о преступнике, жертве, обстоятельствах преступления. Дополнительные отчеты также администрируются ФБР, но их прилагают к отчетам UCR еще меньше правоохранительных органов. Более того, эти отчеты не публикуются в полном объеме, с подробной детализацией.

В августе 2014 году белый полицейский убил безоружного темнокожего подростка в Фергюсоне, штат Миссури. Последовавшие беспорядки среди афроамериканского населения обратили внимание общества на проблемы статистики преступности в США. Оказалось, что в стране не ведется единый учет применения боевого оружия офицерами полиции, поэтому не существует информации о том, сколько человек убито полицией при исполнении служебных обязанностей. Дополнительные отчеты по убийствам ФБР содержат лишь минимальные сведения, по словам американских криминологов¹³³. В этих условиях энтузиасты начали сбор собственной базы данных о применении полицией оружия на основе сообщений в СМИ, которые они находят через поисковые системы¹³⁴.

Пример Фергюсона обнажил проблемы криминальной статистики США. Однако, параллельно с официальной статистикой, в стране проводится и множество количественных криминологических исследований и опросов. Так, дважды в год Министерство юстиции США с 1972 года проводит Национальный виктимизационный опрос (National Crime Victimization Survey, NCVS). В нем принимают участие десятки тысяч случайно выбранных домохозяйств, что делает его репрезентативным. Такие опросы крайне важны для понимания «серой зоны» преступности (см. главу 1) и широко используются правоохранителями. Также в отдельных штатах существуют собственные инициативы по сбору гораздо более детальной криминальной статистики. Так, газета «Нью-Йорк Таймс» использует подробные данные департамента полиции города, чтобы показать на карте место каждого убийства, а также социально-демографические характеристики преступника и жертвы¹³⁵.

¹³³ What we know about who police kill in America [Электронный ресурс] / Vox. 2014. 21 авг. Режим доступа: <http://www.vox.com/2014/8/21/6051043/how-many-people-killed-police-statistics-homicide-official-black>, свободный.

¹³⁴ We're Compiling Every Police-Involved Shooting In America. Help Us. [Электронный ресурс] / Regressing. 2014. 20 авг. Режим доступа: <http://regressing.deadspin.com/were-compiling-every-police-involved-shooting-in-america-1624180387>, свободный.

¹³⁵ Murder: New York City [Электронный ресурс] / New York Times. 2009. 19 июн. Режим доступа: <http://projects.nytimes.com/crime/homicides/map>, свободный. Загл. с экрана.

6.1.2. Чехия¹³⁶

Статистика преступности в Чехии собирается в двух учреждениях: Министерстве внутренних дел и Министерстве юстиции. Большая часть информации, доступная населению, содержится в отчетах Министерства юстиции, однако эти данные грешат теми же недостатками, что российские: они отражают только сведения о раскрытых преступлениях¹³⁷. Публикуются сведения об общем количестве преступлений, о количестве лиц, привлеченных к уголовной ответственности, и осужденных лиц, о типах преступлений: число, разрез пола, гражданства. Данные публикуются на сайте управления статистики в форматах интерактивных таблиц, но есть возможность скачать некоторые данные в формате xls, а также pdf¹³⁸. Некоторые показатели (например, преступность иностранцев, гендерный аспект преступности) публикуются на чешском и английском языках. Основными источниками информации для данных, собираемых в Министерстве юстиции, являются сведения судов, медицинских учреждений и пенитенциарных учреждений.

Со своей стороны, полиция также публикует информацию о безопасности в стране, основанную на сведениях полицейской статистики. Но, как отмечается, эти сведения зачастую не содержат никаких комментариев и непреднамеренно вводят в заблуждение о состоянии и тенденциях развития преступности¹³⁹.

В Чехии реформа системы статистического учета преступности стала одной из основных целей реформы полиции 2008 года. Проведенный в 2006–2007 годах аудит показал, что в стране использовалось более 50 различных информационных систем и баз данных, содержащих разнообразные сведения о преступности. Эти системы были устаревшими и не использовали все возможности компьютерных технологий (интернета/интранета) ни в текущей деятельности, ни в том, чтобы информировать население. Предстояло повысить сферу использования информационных технологий, компьютеры должны были перестать использоваться исключительно как печатные машинки для подготовки протоколов, отчетных документов и другой бумажной работы. Разнообразные базы следовало интегрировать в единую платформу и объединить с информационными системами прокуратуры, судебной системы, исправительных учреждений.

На создание такой системы было выделено несколько миллионов крон. Средства использовались преимущественно для информатизации процесса расследования уголовных преступлений, интеграции разрозненных систем учета, которыми могут пользоваться полицейские, прокуратура и судебные органы. Была введена система электронного документооборота. Она позволила связать воедино все полицейские

¹³⁶ Обзор по Чехии подготовлен научным сотрудником Института проблем правоприменения А. Дмитриевой.

¹³⁷ Marešová A. Resortní statistiky - základní zdroj informací o kriminalitě v České Republice. / Institut pro kriminologii a sociální prevenci. Praha, 2011.

¹³⁸ Kriminalita, nehody [Электронный ресурс] / Český statistický úřad. Режим доступа: http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/kriminalita_nehody, свободный. Загл. с экрана.

¹³⁹ Marešová A. Resortní statistiky... С. 10.

станции страны. С созданием этой системы стало возможно подключиться к иностранным базам данных и оперативно обмениваться информацией с заграничными полицейскими службами. Эта база также была интегрирована со СМИ, что дало возможность через локальные СМИ разыскивать преступников, публиковать предупреждения и прочее¹⁴⁰.

Согласно новой системе регистрации, полицейский обязан зарегистрировать любое сообщение о правонарушении (протокол), после чего в течение трех дней заявление должно быть занесено в компьютерную базу. Все сообщения о преступлениях регистрируются в единой базе.

Реорганизация Бюро уголовной полиции и следствия и Подразделения системы контроля и информатизации при Президиуме Чешской полиции привело к созданию нового подразделения – Центрального офиса информационных и аналитических процессов (CPIS), силами которого обеспечивается поддержка информатизации и аналитическая работа для всей чешской полиции. До создания CPIS отдельные центры сбора и анализа информации о преступности располагались в разных местах и структурно подчинялись разным подразделениям. Они существовали как отдельные «островки», никак не связанные друг с другом, даже если они работали над одним уголовным делом. Новая организационная структура позволила снять барьеры на пути движения информации и обеспечила быстрый обмен информацией как на национальном, так и на международном уровне.

Несмотря на значительные успехи в проведении организационной реформы и реформы системы учета преступлений, некоторые вопросы остались нерешенными. Не удалось интегрировать систему учета преступлений в полиции с информационными системами прокуратуры, не удалось добиться лучшей прозрачности данных, они по-прежнему представляются публике в агрегированном виде.

6.1.3. Германия

В Германии сбор статистики осуществляется централизованно, на уровне федерации: именно федеральные органы собирают данные со всех земель. При этом необходимо учитывать, что ни полиция, ни прокуратура не имеют центральной иерархии до уровня федерации, то есть генеральный прокурор Германии и глава федеральной полиции не являются руководителями прокуроров земель и полицейских служб земель соответственно.

В Германии существует три вида собираемых статистических данных: полицейская статистика о состоянии преступности, учет уголовных расследований, учет решений судов и госорганов. Кроме того, полиция ведет собственную информационную систему для сбора данных, помогающих в раскрытии преступлений.

¹⁴⁰ Czech Police Reform — Service under New Conditions / Czech Police Presidium. Prague, 2008. Режим доступа: <http://www.policie.cz/soubor/reforma-policie-cr-en-pdf.aspx>, свободный.

Полицейская статистика собирается на основе данных, загружаемых 16 полицейскими управлениями федеральных земель¹⁴¹. Федеральная криминальная служба, отвечающая за публикацию отчетов о состоянии преступности, отмечает, что данные по Германии в целом публикуются на основе первичных данных по каждому отдельному случаю, но они могут отличаться в сумме от опубликованных всеми землями из-за технических особенностей формирования. Полицейская криминальная статистика в Германии является так называемой исходной статистикой, то есть она основана на информации, полученной полицейскими. Преступления попадают в статистику в момент передачи их прокуратуре, поэтому их квалификация меняется. Полицейская статистика не охватывает преступления, которые не входят в компетенцию полиции (финансовые и налоговые, большинство преступлений, связанных с нарушением ПДД, и некоторые другие). Другими ограничениями и факторами, влияющими на изменение данных, выступают:

- латентность преступлений;
- поведение заявителей (например, рост заявлений при изменении правил страхования);
- интенсивность работы полиции;
- правила сбора статистики;
- изменения уголовного законодательства;
- реальные изменения преступности.

Именно поэтому специально отмечается, что «криминальная статистика не является “настоящим отражением” развития преступности, а только, в зависимости от вида преступления, более или менее приближена к реальности».

Полицейская криминальная статистика служит для:

- наблюдения за преступностью в целом и отдельными видами преступлений, ее изменениями, зависимостями с кругом подозреваемых;
- получения знаний о результатах борьбы с преступностью, планирования и принятия решений, криминологических исследований, проведения уголовной политики.

В силу перечисленных ограничений, она не сходится с данными прокуратуры об уголовных расследованиях и с судебной статистикой¹⁴².

INPOL – информационная система полиции, в которую заносятся данные лиц, разыскиваемых полицией или органами юстиции. Доступ к данным имеют уполномоченные органы: федеральная криминальная служба, федеральная полиция,

¹⁴¹ Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) [Электронный ресурс] / Bundeskriminalamt. Режим доступа: http://www.bka.de/nn_205960/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/pks__node.html, свободный. Загл. с экрана.

¹⁴² Polizeiliche Kriminalstatistik Jahrbuch / Bundeskriminalamt. 2013. Режим доступа: http://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2013/pks2013Jahrbuch_templateId=raw.property=publicationFile.pdf/pks2013Jahrbuch.pdf, свободный. С. 2-3.

полиции земель, таможенные органы. Основное содержание базы данных – информация о лицах и о вещах.

На начало 2014 года в базе было более 380 тыс. данных разыскиваемых лиц, подлежащих задержанию, и более 180 тыс. данных лиц, у которых устанавливается место пребывания (ст. 131a УПК Германии разрешает объявлять в такой розыск и подозреваемых, и свидетелей, с обязательным указанием статуса свидетеля)¹⁴³. В эту же систему заносятся лица, пропавшие без вести, или неопознанные трупы¹⁴⁴. Данные о вещах, разыскиваемых в связи с возможной связью с преступлением, охватывают более 10 млн объектов (автомобили, велосипеды, документы, оружие). Эта система соединена с информационной системой стран Шенгена (Schengener Informationssystem, SIS). Общая система содержит 32,5 млн объектов (31,3 млн вещей и 1,2 млн лиц). Доступ к информационной системе Германии возможен через 180 тыс. подключенных к системе компьютеров.

Реестр прокурорских расследований (Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister, ZStV)

Прокуратура в Германии также имеет федеральную структуру. Для учета уголовных расследований в УПК Германии (§ 492) предусмотрен федеральный реестр, куда заносятся: данные подозреваемого, органа расследования и прокуратуры (или налоговой), номер расследования, время преступления, место, обстоятельства, результат расследования. Данная система служит для служебных целей, в частности для выявления межрегиональных преступников, координации деятельности правоохранителей. С 2009 года система ведется федеральным Министерством юстиции.

Доступ к системе имеют в служебных целях ряд правоохранительных органов, также право на получение информации имеет тот, кто внесен в регистр. В день регистрируется около 24 тыс. новых расследований и вносится около 48 000 изменений. Одновременно около 30 тыс. раз в день информация из регистра запрашивается как органами, так и гражданами. Цель ведения регистра – организация эффективного уголовного преследования в условиях федерального устройства, координации мероприятий, получения информации о работе других прокуратур (в части сведений о параллельном уголовном преследовании)¹⁴⁵.

¹⁴³ Elektronische Fahndungs- und Informationssysteme [Электронный реестр] / Bundeskriminalamt.

Режим доступа:

http://www.bka.de/nr_205932/DE/DasBKA/Aufgaben/Zentralstellen/ElektronischeFahndungsInformationsdienste/elektronischeFahndungsdienste_node.html, свободный. Загл. с экрана.

¹⁴⁴ Die polizeiliche Bearbeitung von Vermisstenfällen in Deutschland [Электронный реестр] /

Bundeskriminalamt. Режим доступа:

http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Vermisstensachbearbeitung/vermisstensachbearbeitung_node.html, свободный. Загл. с экрана.

¹⁴⁵ Zentrales Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister (ZStV) [Электронный реестр] / Bundesamt für Justiz. Режим доступа:

https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Gerichte_Behoerden/ZStV/ZStV_node.html, свободный. Загл. с экрана.

Центральный федеральный реестр (Bundeszentralregister) ведется также Министерством юстиции. Он регулируется отдельным законом (Bundeszentralregistergesetz) и содержит следующие данные:

- приговоры судов с персональными данными, место суда, день последнего преступления, день вступления в силу, состав преступления, правовые особенности, наказание;
- решения государственных органов и судов (штрафы, административные правонарушения);
- сведения о недееспособности;
- судебные решения о признании лица наркозависимым и о запрете заниматься определенными видами деятельности;
- последующие решения об исполнении приговоров, об условных наказаниях, сроках истечения ограничений прав (выборы, госслужба, водительские права);
- сведения о том, кто обращался за данными о лице («отметки о поиске»)¹⁴⁶.

Таким образом, в Германии разделена система получения сведений о преступности и о работе прокуратуры и судов. Основой для принятия управленческих решений в области контроля криминальной ситуации выступает полицейская статистика. При этом задача борьбы с преступностью во многом отнесена к компетенции федеральных земель. После первичной регистрации преступления начинается учет уголовных расследований – работы прокуратуры и судов. Система сбора статистики федеральная, то есть централизованная.

6.1.4. Казахстан

Важным элементом реформы полиции в Казахстане в 2000-х годов являлась передача контроля над базой, в которой ведется учет зарегистрированных преступлений, прокуратуре. В 1997 году на базе статистических служб Министерства внутренних дел, Министерства юстиции и Центра криминальной информации бывшего Государственного следственного комитета был образован Центр правовой статистики и информации при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан. В 2003 году он был преобразован в Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Деятельность Комитета регулируется Законом Республики Казахстан «О государственной правовой статистике и специальных учетах».

Практически всеми учеными постсоветского пространства признавалась необходимость создания единого централизованного органа в области правовой

¹⁴⁶ Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister [Электронный ресурс] / Bundeszentralregistergesetz. Режим доступа: <http://www.gesetze-im-internet.de/bzrg/BJNR002430971.html>, свободный.

статистики и специальных учетов¹⁴⁷. Казахстан стал единственной страной СНГ, последовавшей этим рекомендациям.

Все учеты, связанные с состоянием преступности и ведомственной работой, и специальные учеты находятся в прокуратуре. При этом Комитет формировался как автономный орган внутри прокуратуры – несмотря на подчиненность Генеральному прокурору Комитет располагает собственными кадровыми и финансовыми службами, аналитическим управлением.

По мере развития Комитета ему были переданы функции ведения не только уголовной статистики, криминалистических и розыскных учетов (ими занимается управление специальных учетов), но и централизованные базы данных, позволяющие контролировать качество услуг, оказываемых государственными органами.

С 2011 году была объявлена кампания по снижению латентной преступности, борьбе с укрывательством преступлений от регистрации, совпавшая с переаттестацией полиции и ее информатизацией. Сотрудники полиции, регистрирующие преступления, вносят информацию прямо в созданную прокуратурой базу. Также создана техническая возможность для граждан заявлять о преступлениях посредством электронной формы, заверяя заявления электронной подписью¹⁴⁸.

МВД и Генеральной прокуратуре за 2011–2012 года удалось резко снизить латентность преступности, несмотря на шок, который испытало при этом общество и власть.

Приведем пример реакции законодательного органа Казахстана на выступлении министра внутренних дел в 2012 году

Мажилисмена Нурлана Абдирова обеспокоило, что на 98% увеличилась преступность в общественных местах, на улицах - на 75 %. Серик Оспанов спросил, к какому вообще показателю стремится МВД. А вопрос Асхата Бекенова о причинах роста преступности вконец спровоцировал министра (внутренних дел) на весьма яркий ответ.

- Мы просто показали вам то, что скрывали! Просто мы эти 75 тысяч преступлений укрывали. Поэтому в реальности роста преступности нет, мы выявили то, что есть. Вот теперь, зная, какая у нас преступность, зная, чем болеет наше общество, мы можем поставить диагноз и бороться! - воскликнул министр¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Исторические сведения [Электронный ресурс] / Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Режим доступа: <http://pravstat.prokuror.kz/rus/o-kpsisu/istoriya>, свободный.

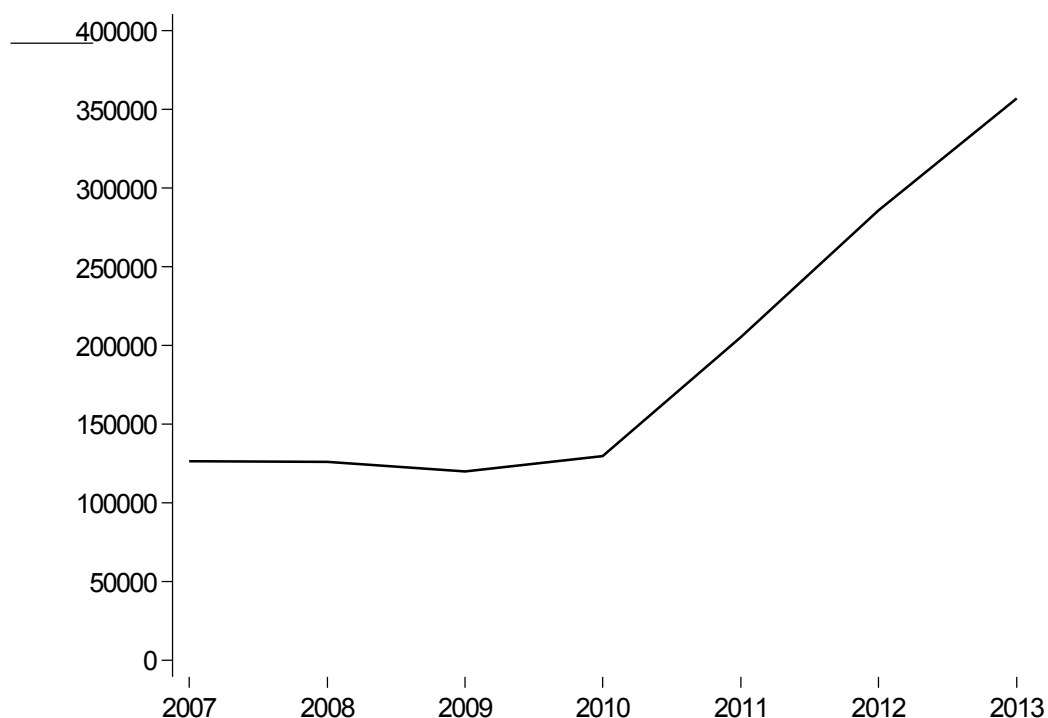
¹⁴⁸ Инструкция пользователю электронного портала Комитета о порядке подачи заявлений о преступлениях или происшествиях в режиме реального времени... [Электронный ресурс] / Информационный сервис Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Режим доступа: <http://service.pravstat.kz/EussWar/>, свободный.

¹⁴⁹ Преступность в Казахстане в 2012-м выросла на 50%. МВД стало работать открыто. [Электронный ресурс] / Казахстанский военный сайт. 2012. 20 ноя. Режим доступа: <http://military->

Пресс-служба Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры сообщает, что «за 7 месяцев 2012 г. в стране уровень зарегистрированных преступлений в сравнении с аналогичным периодом прошлого года возрос на 64,1%, в том числе тяжких преступлений на 19,3%. Увеличение преступности произошло по таким видам преступлений как: кража на 82,6%, хулиганство на 107,0%, мошенничество на 67,5%, грабежи на 35,3%, которые в прежние годы наиболее часто укрывались от учета»¹⁵⁰.

Другой впечатляющий показатель – **скачок числа преступлений, совершенных в Астане, в четыре раза в 2011 году** (державшийся в течение пятнадцати лет показатель в 3–4 тыс. преступлений в год подскочил до 15 тыс., когда была введена электронная система учета преступности)¹⁵¹. Рост регистрируемой преступности продолжался и в 2013 году.

Рисунок 11. Динамика регистрации преступлений в Республике Казахстан



Комитет публикует аналитические отчеты, предоставляет информацию правительству и всем силовым органам, ведет «антикоррупционные» учеты, включая информацию, направленную на защиту предпринимателей от действий силовых органов, содержит ряд сервисов для граждан по подаче обращений,

kz.ucoz.org/news/prestupnost_v_kazakhstane_v_2012_m_vyroslo_na_50_mv_d_stalo_rabotat_otkryto/2012-11-20-3243, свободный.

¹⁵⁰ Пресс-релиз о состоянии преступности [Электронный ресурс] / Комитет по правовой статистике. 2012. 10 авг. Режим доступа: <http://www.pravstat.kz/rus/novosti2/?cid=0&rid=193>, свободный.

¹⁵¹ Отчетность без прикрас [Электронный ресурс] / Комитет по правовой статистике. 2012. 8 авг. Режим доступа: <http://www.pravstat.kz/rus/bm/Publikacii/pub3?cid=0&rid=190>, свободный.

проверке лиц в розыске. Представлены и геоинформационные системы – карты преступности и аварийности. Комитет также публикует в формате Excel отчеты правоохранительных органов с детализацией по районам.

Создание унифицированной электронной системы регистрации преступлений и публикация большинства отчетов, однако, не предполагают изменения системы оценки деятельности правоохранительных органов: формально раскрываемость продолжает быть целевым показателем.

Отметим, что мы не располагаем данными, насколько собираемые данные используются для разработки уголовной политики. Однако факт того, что Казахстан смог серьезно снизить латентность преступности и создать принципиально новый уровень открытости и доступности информации для граждан и государственных органов, бесспорен.

В то же время по современным стандартам публикуемые отчеты по-прежнему ориентированы на формы, разработанные для бумажного представления.

6.1.5. Украина

Появление новой системы учета в Украине было связано с реформой уголовного процесса: в первую очередь с отменой стадии возбуждения уголовного дела.

...Ст. 214 действующего УПК: «Следователь, прокурор не позже 24 часов после подачи заявления, сообщения о совершенном уголовном правонарушении обязан внести соответствующие сведения в Единый реестр досудебных расследований (ЕРДР) и начать расследование». Обратите внимание на фразу «о совершенном уголовном правонарушении». Практики прогнозируют, что количество уголовных производств, по которым, согласно новому кодексу, будут проводиться реальные следственные действия, приблизительно будет равняться количеству уголовных дел, в свое время возбуждаемых согласно кодексу старому. «Статистика останется прежней», – заверил в своем выступлении перед коллективом Национальной академии внутренних дел Украины начальник Главного следственного управления МВД Василий Фаринник. <...> В течение последних 5 лет правоохранительные органы Украины ежегодно регистрировали приблизительно 3 млн заявлений и сообщений о преступлениях, и все они вносились в специальный электронный реестр (автоматизированная информационно-поисковая система «Факт»), держателем которого было МВД. Однако только по 500 тыс. из них возбуждались уголовные дела, а по остальным выносились либо отказные, либо аналогичные им по смыслу постановления. Теперь, помимо «Факта», заявления и сообщения будут вноситься и в ЕРДР, но в течение 7 дней большая их часть отсеется постановлениями о закрытии уголовных производств за отсутствием события или состава уголовного правонарушения¹⁵².

¹⁵² Котнюк Ю. Мифы единого реестра [Электронный ресурс] / Судебно-юридическая газета. 2012. 3 дек. № 47 (165). Режим доступа: <http://sud.ua/newspaper/2012/12/03/45044-mifi-edinogo-reestra>, свободный.

Именно по такому пути и пошла практики, что было негативно оценено учеными, считавшими, что возможно выносить постановление об отказе во внесении в ЕРДР.

Считая, что в регистрации отказать невозможно, следователи и прокуроры зачастую вносят в ЕРДР сведения о правонарушениях, которые очевидно преступлениями не являются. А затем, буквально на второй день, выносят постановление о прекращении уголовного производства в порядке ст.284 УПК Украины, что свидетельствует о недостаточном понимании предписаний нового УПК Украины¹⁵³.

Это привело к росту прекращений уголовного преследования по реабилитирующим основаниям – «за пять месяцев 2013 г. в Единый реестр досудебных расследований внесено 709 651 уголовное производство, из них прекращено по реабилитирующим обстоятельствам 336 577 или 47,4%»¹⁵⁴. Такую структуру прекращений расценили как коррупционные проявления работы правоохранительных органов.

Порядок работы с Реестром утверждает Генеральная прокуратура¹⁵⁵. Сотрудниками, являющимися «регистраторами», то есть имеющими право на доступ к системе с внесением информации, являются прокуроры и следователи органов прокуратуры, внутренних дел, безопасности, органов, осуществляющих контроль за соблюдением налогового законодательства, и органов Государственного бюро расследований (с момента создания). Они обязаны получить индивидуальные электронные ключи для доступа к системе. Также определен круг пользователей: руководители прокуратур и органов досудебного расследования, прокуроры, следователи и другие уполномоченные лица органов внутренних дел, безопасности, органов, осуществляющих контроль за соблюдением налогового законодательства, и органов Государственного бюро расследований, которые выполняют функции по информационно-аналитическому обеспечению правоохранительных органов и ведению спецучетов (оперативных, оперативно-учетных, дактилоскопических и т. п.).

Данные, подлежащие внесению в Единый реестр досудебных расследований:

- Время и дата поступления заявления/сообщения об уголовном правонарушении или выявления из другого источника обстоятельств, которые могут свидетельствовать о совершении преступления; ФИО (наименование) потерпевшего или заявителя;
- Краткое изложение обстоятельств, которые могут свидетельствовать о совершении преступления;
- Предварительная правовая квалификация (статья УК);
- Передача материалов и сведений другому органу досудебного расследования или по месту проведения предварительного расследования;

¹⁵³ Филин Д. В. Начало досудебного производства в уголовном процессе Украины [Электронный ресурс] / Международная ассоциация содействия правосудию. 2013. Режим доступа: <http://www.iauaj.net/node/1462>, свободный. Загл. с экрана.

¹⁵⁴ Там же.

¹⁵⁵ Положение о Едином реестре (утвержден приказом Генпрокуратуры от 17.08.2012 г. № 69).

- ФИО и должность следователя, прокурора, который внес сведения в реестр и/или начал досудебное расследование (может вноситься автоматически при использовании электронного ключа);
- Дата задержания лица; избрание, изменение и отмена меры пресечения; продление сроков досудебного расследования и содержания под стражей;
- Приостановление и возобновление предварительного расследования;
- Время и дата сообщения о подозрении, сведения о лице, которое подозревается, квалификация преступления;
- Объявление о розыске подозреваемого;
- Установлены/возмещены ли материальные убытки, суммы предъявленных исков в уголовном производстве, стоимость арестованного имущества;
- Окончание досудебного расследования¹⁵⁶.

На основе Единого реестра публикуются статистические данные в сводных таблицах в целом по Украине (в форме Excel): о работе прокуроров, о работе органов досудебного расследования, органов по противодействию легализации доходов, добытых преступным путем, о зарегистрированных уголовных правонарушениях¹⁵⁷. Формирование статистики на основании зарегистрированных расследований, многие из которых зарегистрированы для проверки заявлений, по которым в итоге не будет установлено состава преступления, сместили фокус на обращения граждан. Данных о том, как сейчас проводится анализ состояния преступности в Украине, не имеется.

В целом, Реестр содержит технические возможности формирования всех необходимых (как минимум прокуратуре) отчетов, текущего контроля работы следователей¹⁵⁸.

6.2. Мировая и российская криминология: требования к криминальной статистике¹⁵⁹

В предыдущих разделах мы опирались на российские исследования проблем криминальной статистики. Здесь же мы расширим рамки до мировых и покажем сформировавшиеся методологические подходы к анализу и пониманию данных о преступности и работе полиции.

¹⁵⁶ Мамченко Н. «Преступный» реестр: репрессии или учет? [Электронный ресурс] // Судебно-юридическая газета. 2012. 27 авг. № 33 (151). Режим доступа: <http://sud.ua/newspaper/2012/08/27/42012-prestypnij-reestr-repressii-ili-ychet>, свободный..

¹⁵⁷ Статистическая информация / Генеральная прокуратура Украины. Режим доступа: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110381&libid=100820, свободный.

¹⁵⁸ Данные полевого исследования (осень 2013 года). Со слов практиков также известно, что были определенные технические сложности работы с Реестром, а также сложности, связанные с проблемами в законодательстве.

¹⁵⁹ Мы благодарим кримиолога И.С. Скифского, доцента кафедры теории и истории государства и права Сургутского государственного университета, за помощь в написании этого раздела. В отдельных частях этот раздел близко следует: Shoham Sh., Knepper P., Kett M. International handbook of criminology. Florida : CRC Press, 2010.

Основная задача криминологии – получение объективных знаний о динамике, тенденциях и закономерностях преступности. Существует два основных подхода к изучению отклоняющегося поведения – качественный и количественный. Первый подход предполагает: описание базовых индикаторов социальной патологии (общественно опасного характера, состояния, динамики, структуры); классификацию, интуитивное ранжирование криминогенных причин и условий; наполнение личности преступника широчайшим набором признаков (социальных, демографических, нравственных, психологических, правовых); конструирование типологии правонарушителей, жертв противоправных посягательств, субъектов профилактической работы и мер по пресечению криминальных проявлений. Второй подход основан на использовании в криминологических целях математических и статистических методов и моделей, которые позволяют объяснять преступность, прогнозировать ее уровень, а также управлять ею посредством принятия адекватных институциональных решений, направленных на предупреждение крайней формы девиантности. В этих условиях современный криминолог, определившийся с методологической платформой, становится перед проблемой доступности и адекватности данных о преступности.

Криминологи, с развитием теоретического фундамента науки, по-разному оценивали практическую и теоретическую полезность от данных криминальной статистики¹⁶⁰. Реалистичный подход рассматривает данные криминальной статистики как отражение действительного, существующего в реальности уровня преступности. Сторонники реалистичного подхода полагают, что истинный уровень преступности можно восстановить из официальной статистики. Конечно, исследователи, работающие в такой теоретической рамке, признают, что официальные данные содержат ошибки и пропуски, затрудняющие определение уровня преступности. Поэтому в центре внимания апологетов реалистичного подхода находятся проблемы случайных и неслучайных ошибок в данных, пропусков во временных рядах преступности, а также проблемы систематически неправильно измеренных показателей. В этой традиции работает множество количественных криминологов, социологов и, после работ Г. Беккера¹⁶¹ и С. Левитта¹⁶², экономистов. За это время исследователи обозначили, систематизировали множество проблем измерений преступности и приблизились к их решению. Благодаря этому в криминологии сложилось четкое представление о том, какие теории могут быть проверены с использованием данных заданного качества. Главная же проблема криминальных данных с точки зрения реалистичного подхода – латентность преступности. Когда правоохранительные органы не знают о каждом совершенном преступлении, реалистичный подход начинает терять позиции: «серая зона» преступности, о

¹⁶⁰ Подробный обзор эволюции подходов представлен: Coleman C., Moynihan J. *Understanding Crime Data: Haunted by the Dark Figure*. Buckingham : Open University Press, 1996.

¹⁶¹ Becker G. *Crime and Punishment: An Economic Approach* // *Journal of Political Economy*. 1968. Т. 76. №. 2.

¹⁶² Levitt S. *Using electoral cycles in police hiring to estimate the effect of police on crime* // *American Economic Review* 1997. Т. 87. № 3.

которой не сообщают полиции, смещает оценки уровня преступности и затрудняет определение ее детерминант. Этот подход существует и в российской криминологии (см. раздел «Латентность»).

Институционалистский подход рассматривает криминальную статистику совсем иначе, чем реалистичный. Для этого подхода официальная статистика является продуктом социальных и институциональных процессов. Определив вслед за Д. Нормом институты как набор устойчивых ограничений, которые формируют шаблоны взаимодействия людей, мы можем переосмыслить роль криминальной статистики. В отличие от реалистичного, институционалистский подход подразумевает, что данные криминальной статистики не происходят из беспристрастного и нейтрального источника. Они не отражают реальное положение дел, а, скорее, становятся инструментом создания картины работы правоохранительных органов. Таким образом, криминальная статистика используется не для изучения преступности, а для исследования самой правоохранительной системы, создающей статистику. Анализируя то, какую информацию правоохранители сообщают в своих отчетах, криминологи-институционалисты изучают саму организацию и причины, почему она конструирует именно такую криминальную реальность. В такой теоретической рамке криминальная статистика зеркально меняет свое предназначение: она становится не методом, а объектом исследования. Примером институционалистского подхода может служить известнейшее эмпирическое исследование Д. Блэка 1970 года о том, какие обращения регистрируют полицейские и почему¹⁶³. Более свежим примером является кросс-страновое исследование латентности Р. Соареса, показавшее на основе сравнения виктимизационных опросов в 42 странах, что при уменьшении уровня восприятия коррупции в России до показателей США доля краж, о которых сообщается полиции, увеличится на 97 %¹⁶⁴. Главная проблема криминальной статистики с точки зрения институционалистов – то, как правоохранительные органы производят информацию о состоянии преступности, преследуя собственные цели.

Ряд исследователей пошли еще дальше в определении организаций, влияющих на криминальную статистику. Радикальный подход утверждает, что она определяется конфигурацией социальной структуры в широком смысле. Правоохранители обладают особой корпоративной культурой, подвергаются давлению общества и политиков, а юрисдикции, в которых они работают, различаются по своим представлениям о криминализации деяний. Примером исследований, исполненных в этой традиции, может быть работа А. Шульца и др., которая исследует неформальные связи между судьями и прокурорами¹⁶⁵. Авторы показывают, что чем

¹⁶³ Black D. Production of crime rates // American Sociological Review. 1970. Т. 35, № 4.

¹⁶⁴ Soares R. Crime Reporting as a Measure of Institutional Development // Economic Development and Cultural Change. 2004. Т. 52. №. 4.

¹⁶⁵ Schultz A, Kozlov V., Libman A. Judicial alignment and criminal justice: Evidence from Russian courts // Post-Soviet Affairs. 2014. Т. 30, № 2-3.

больше лет судья областного суда и прокурор работают вместе в одном регионе, тем по большому количеству осужденных по составу «мошенничество» назначается условное лишение свободы. Таким образом, радикалисты исследуют широкие вопросы функционирования системы уголовной юстиции с применением криминальной статистики. В такой методологической рамке проводятся и исследования Института проблем правоприменения, однако в основу описания связей внутри правоохранительной структуры положен результат анализа материалов, собранных качественными методами.

Однако, сегодня в России большая часть криминологов работает в пессимистической теоретической рамке. Вслед за Р. Синдэлом¹⁶⁶, они не считают криминальную статистику ни несовершенным отражением реальности, как реалисты, ни источником знаний о правоохранительных органах, как институционалисты. В лучшем случае пессимисты рассматривают криминальную статистику как отражение общественного восприятия преступности. В худшем случае, утверждают они, организационные стимулы правоохранителей настолько сильно искажают криминальную статистику, что она становится бесполезной. Столь пессимистические взгляды российских криминологов заставляют нас сформулировать набор конкретных требований и запросов к системе криминальной статистики, которые предъявляет криминология.

Первое требование является базовым для любого набора статистических данных. Необходимо обеспечить полноту, непрерывность и сопоставимость рядов данных во времени, месте и источнике. Российский криминолог располагает детальными сведениями о криминальной ситуации в стране лишь за последние несколько лет. Поэтому ученые фактически лишены возможности использования точной методологии. Для создания временных рядов, построения трендовых моделей противоправного поведения требуется количественная информация о преступности за несколько десятков лет, в том числе ежемесячные данные по каждому деянию для вскрытия сезонных колебаний изучаемого вида девиантности. Отдельно взятые официальные издания, предлагаемые Росстатом, МВД и СК, не предназначены для исследования динамики преступности (по меньшей мере, без перехода от абсолютных показателей к относительным при их приведении к единому основанию). Федеральная служба государственной статистики (Росстат), обладающая исключительной, систематически обновляемой базой данных по широкому спектру общественных отношений, в том числе в сфере правонарушений, до настоящего времени выпустила единственный специализированный сборник о состоянии правопорядка в России – еще в 2003 году. Наиболее применимы публикации ГИАЦ МВД. Но социально-криминологическая характеристика преступности, предлагаемая в сборниках ГИАЦ, преимущественно содержит информацию о субъектном составе противоправных посягательств, не акцентируя

¹⁶⁶ Sindall R. The criminal statistics of nineteenth-century cities: a new approach // Urban History. 1986. №. 13.

внимание на отдельных криминологически значимых индикаторах, в связи с чем ее использование без существенной переработки не представляется эффективным и достаточным. В этой ситуации российские ученые обращаются к статистическим данным, собираемым международными организациями: они оказываются более полными, а также дают информацию для сравнительного анализа (см. подробно приложение 7). Причинный комплекс криминального поведения многообразен и не является величиной постоянной – его состав регулярно изменяется под влиянием политических реформ, социально-экономических преобразований и законодательных новаций. Отсутствие актуальных статистических данных существенно затрудняет решение криминологической задачи по объяснению преступности. Итогом этого стало то, что в российской учебной и специальной литературе описание причин преступности обычно заключается в тривиальном перечислении, разной по глубине характеристике и обобщающей оценке отдельных криминогенных детерминант. Развитие криминологии как науки в России практически остановилось.

Второе требование напрямую следует из первого. Крайне важно эксплицировать учетную политику в области криминальной статистики. Правила учета преступности должны быть публичны и научно обоснованны. Должен быть однозначно определен субъект учета – сообщение/преступление, подозреваемый/обвиняемый или иное. Так, правила ведения уголовной статистики в Норвегии предполагают, что регистрации подлежит каждый эпизод преступления по отдельности, даже если они были совершены одним лицом, как это может быть определено впоследствии. Напротив, в Англии и Уэльсе принят подход «одно преступление – одна жертва». В таком случае криминальная статистика призвана отражать количество жертв, а не количество преступлений¹⁶⁷. Оба подхода имеют свои преимущества и недостатки, однако они появились в соответствующих странах в результате дискуссии между заинтересованными сторонами, как практиками, так и криминологами. Современная российская криминальная статистика же не определила центральный объект учета. Для правоохранительных органов таковым является уголовное дело, тогда как для судов и прокуратуры важнее информация об обвиняемых/подсудимых/осужденных по уголовным делам. Тогда происходит разрыв в учетной политике, не позволяющий криминологам проследить траекторию преступления от ареста до приговора суда. Поэтому необходимо обеспечить и единство учетной политики от ведомства к ведомству.

Третье требование криминологии к криминальной статистике можно сформулировать как дезагрегацию данных. Преступность должна учитываться на самом низком уровне анализа, начиная от сообщения о происшествии. Только в таком случае возможно избежать так называемой уровневой ошибки, когда выводы, полученные на одном уровне агрегирования, распространяются на другой уровень.

¹⁶⁷ Maguire, M. Crime statistics: The “data explosion” and its implications. В кн. The Oxford handbook of criminology / под ред. Maguire M., Morgan R., Reine, R. Oxford : Oxford University Press, 2007. С. 333.

Предположим, что исследователь взял для исследования случайную и репрезентативную выборку преступлений и нашел, что 50 % преступлений совершили люди в возрасте 18–30 лет. Из этого нельзя сделать вывод, что чем выше доля молодого населения в городе, тем выше там уровень преступности¹⁶⁸. Поскольку в центре криминологии – изучение девиантного поведения отдельных людей, наибольшую ценность для ученых представляет именно информация на уровне преступлений. Сегодня же российские правоохранительные органы представляют информацию после трехзвенного агрегирования: 1) на географическом уровне, 2) за определенный период времени, 3) по обобщенным группам преступлений. Российские криминологи вынуждены работать со статистикой на высоком уровне географической агрегации – региональном. Это представляло бы меньшую проблему, если административно-территориальное деление страны согласовалось бы с криминологическим (т. е. регионы были бы построены так, чтобы они имели одинаковую структуру преступности). Однако в реальности дело обстоит не так, и между субъектами федерации наблюдаются сильные различия в структуре регистрируемой преступности. В таких условиях поиск универсальных для страны шаблонов преступности и детерминант девиантности усложнен.

Помимо того, что данные официальной криминальной статистики агрегированы на уровне административно-территориальных единиц, они также подвергаются временной агрегации. В лучшем случае информация о количестве преступлений представлена за месяц. Подобное объединение данных приводит к потерям информации о временной эволюции показателей внутри месяцев. Криминологам известно, что преступность имеет сезонную структуру, различную для насильственных и ненасильственных преступлений (например, в выходные и праздничные дни совершается больше преступлений). Работая с агрегированными за месяц данными, исследователи лишены возможности учесть эту сезонность. Более того, если преступность имеет автокоррелированную структуру (т. е. устойчивость во времени, или *path dependency*), то при временной агрегации потеряется и эта информация.

Наконец, публикуемая криминальная статистика сейчас обобщается на уровне отдельных преступлений. Из них далее формируются агрегированные группы, например преступления против личности, имущественные преступления и т. п. Криминологов такая группировка не устроит, поскольку в ней утрачиваются сведения о неосновных преступлениях. Ученые, исследующие рецидивную преступность, поэтому не смогут сказать, как развивается криминальная карьера преступника со временем: усиливается ли тяжесть совершаемых им преступлений с приобретением криминального опыта или его криминальность остается спорадической. Ответ на этот вопрос является ключевым для проведения разумной

¹⁶⁸ Пример из: Ellis L., Beaver K. M., Wright J. Handbook of crime correlates. California : Academic Press, 2009. P. 42–46.

уголовной политики в части постпенитенциарного надзора. И это лишь один из немногих примеров практического применения криминологических выводов.

Установив, как криминологическая теория помогает практике, мы можем сформулировать четвертое требование к криминальной статистике – ориентация на уголовную политику.

В России статистика традиционно рассматривалась и как источник информации для контроля над правоохранительными органами. Руководители сопоставляли показатели исполнителей, формировали рейтинг (необязательно формальный) и на базе него поощряли или наказывали их. В такой конфигурации игнорируется тот факт, что криминальная статистика должна сообщать нам о состоянии преступности. Возникает порочный круг: организация, ставящая приоритетом контроль за исполнением внутренних норм и правил, подчиняет этой цели статистику; криминальная статистика становится все более «ведомственной», а само ведомство все меньше знает о реальном состоянии преступности (подробно см. главу 5). Критика полиции как организации, чрезмерно обремененной правилами, противостоящей изменениям, не нова. Г. Голдштейн еще в 1979 году указал, что полицию больше заботят не цели, которые ей ставит общество, а ресурсы и средства, предоставляемые ей в распоряжение¹⁶⁹. Ученый предложил новый подход к организации полиции, когда ее основная функция – решение проблем, возникающих в местных сообществах, за которые она ответственна.

Похожий аргумент можно применить и к современной криминальной статистике. Она должна быть организована таким образом, чтобы помогать в борьбе с преступностью, а не удобному ранжированию исполнителей перед руководителями.

В этом разделе мы обозначили четыре основных требования, которые предъявляет криминология к криминальной статистике:

1. Полнота, непрерывность и сопоставимость рядов данных.
2. Экспликация учетной политики.
3. Дезагрегация данных.
4. Ориентация на уголовную политику.

Конечно, это лишь основные требования. Однако представляется, что их исполнение уже снабдит российскую криминологию пригодной для исследования информацией, а правоохранительные органы получат от науки обоснованную тактику и стратегию работы.

¹⁶⁹ Goldstein H. Toward community-oriented policing: Potential, basic requirements, and threshold questions // Crime & Delinquency. 1987. Т. 33. №1.

7. ДИАГНОСТИКА ПРОБЛЕМ

Проблемы в области криминальной статистики можно разделить на четыре группы.

7.1. Отсутствие спроса на достоверную информацию о преступности как основу уголовной политики государства

Мы наблюдаем картину, когда государственная политика в области борьбы с преступностью полностью находится в компетенции ведомств, которые, так или иначе, оцениваются по итогам успешности этой борьбы. Принятие новых законов, изменяющих криминальность деяния и наказание за него, в лучшем случае опирается на предложенные этими ведомствами статистические данные, а часто не опирается ни на какой анализ. Доклады, которые готовят ведомственные ученые, типизированы и ориентированы на стандартные методы анализа преступности, опираются на собираемые данные, без поправок на искажения. Но и эти работы не влияют на принимаемые решения. Если мы посмотрим на государственную программу «Борьба с преступностью», то увидим, что это не программа борьбы с преступностью как таковой, а программа развития одного ведомства – МВД¹⁷⁰, успех которой и оценивается в росте отдельных хорошо контролируемых показателей. Программы других ведомств такие же. Социальные причины преступлений не изучаются и не устраняются, эффективность законодательных изменений не оценивается. Но и независимой от ведомств криминологии в России не осталось.

Главная трагедийность нашего положения сосредоточена еще и в том, что мы точно не знаем реального обобщенного объема преступности и ее отдельных устоявшихся видов; мы не знаем ее полных социальных и экономических последствий; мы не знаем действительной эффективности борьбы с преступностью; мы не знаем, как дорого она в целом обходится нашему народу; мы не имеем сколько-нибудь адекватного прогноза ее возможного развития на основе интенсивных изменений в мире и в стране. Более того, мы глубинно научно не изучаем и не можем изучать эти проблемы. Мы привыкли ко всему этому «незнанию», как к стихии¹⁷¹.

В итоге преступность остается для государства выраженной в общих цифрах: рост преступности/снижение на несколько процентов, показатели роста и раскрываемости по отдельным видам преступлений, больше/меньше преступлений в общественных местах, общие слова о тенденциях в преступности – терроризме, коррупции. В принципе, можно даже приветствовать, что решения не опираются на заведомо искаженную статистику. Все знают проблему того, что при отчете о борьбе с коррупцией звучат цифры, сформированные «на врачах, учителях, рядовых

¹⁷⁰ Справка по результатам анализа государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [Электронный ресурс] / А. Дмитриева, Э. Панях, М. Поздняков и др. ; Институт проблем правоприменения, 2013. Режим доступа:

http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL_Spravka_po_gosprogramme_MVD_11.2013.pdf, свободный. Загл. с экрана.

¹⁷¹ Открытое письмо В. В. Лунеева [Электронный ресурс] / Crimpravo.ru. Режим доступа: <http://crimpravo.ru/blog/3204.html>, свободный.

чиновниках и сотрудниках полиции», и несколько крупных примеров, которыми борьбу с коррупцией можно продемонстрировать. Но ситуация с коррупцией от таких отчетов не меняется, а в основе решений оказываются общие данные об «успешной борьбе с коррупцией».

Тем не менее, мы надеемся, что проблема того, какое огромное количество собираемых статистических данных не используется для получения знания о проблемах общества, для оценки действия законодательных ограничений из-за понимания ее недостоверности, будет осознана.

7.2. Использование статистики для оценки работы ведомств, а не для фиксации знаний о преступности

Процесс статистического учета преступлений тесно связан со спецификой уголовного процесса: с формализованными стадиями, с уголовным делом как отдельным формальным конструктом, в котором могут аккумулироваться несколько преступлений, а также с необходимостью учета самого этого уголовного дела. А так как результаты судебного рассмотрения дел не оказывают влияния на статистику о состоянии преступности (в момент использования ее для оценки в текущем периоде), то фактически вся картина о состоянии преступности формируется ведомствами, которым важно не знание о преступности, а формирование показателей эффективности работы. Иными словами, для ведомств информация, содержащаяся в документах первичного учета, является не источником знаний о преступности, а комплексом исходных данных, по которым затем учитывается процесс работы ведомств (количество действий, сроки их выполнения) и оценивается ее качество. В итоге преступление и его криминологические характеристики уходят на второй план и имеют значение только для оценки деятельности МВД, Следственного комитета и частично прокуратуры (и как субъектов по борьбе с преступностью, и как бюрократических организаций).

Даже для МВД (ведомства наиболее близкого к криминологической составляющей информации) важным является, сколько зарегистрировано преступлений, сколько из зарегистрированных раскрыто/не раскрыто, а также структура преступности. Но структура преступности интересует МВД не как знание о социальном явлении. Структура преступности должна максимально соответствовать внешне заданным ожиданиям. Важно соответствие предыдущему периоду, а изменение структуры возможно лишь при активно заявленной борьбе с отдельными видами преступлений (так, борьба с коррупцией требует повышения количества коррупционных преступлений, а успешная профилактика преступности мигрантов – снижения числа преступлений, ими совершенных). Для самих сотрудников сведения, аккумулируемые в информационных центрах, не являются инструментом для постоянной работы по контролю преступности и устранению социально обусловленных причин преступлений.

Для Следственного комитета (в большей степени) и для следственных органов МВД (в меньшей) играют роль лишь системы оценок, основанные на учете процесса работы и его качества. Однако именно эти ведомственные оценки создают стимулы к искажению итоговой статистики о состоянии преступности. При таком подходе логично, что правоохранительная система и ее восприятие проблемы криминальной статистики скованы парадигмой учета преступлений через уголовные дела – то есть приоритетом формальной точности учета процессуального движения дела перед знанием о преступности как социальном явлении¹⁷².

Главным последствием этой проблемы является даже не искажение статистики о состоянии преступности – в конце концов, она и не используется по прямому назначению. Но знание ведомств о том, как и по каким показателям их оценивают, а также какими именно цифрами они могут обосновать сохранение своей численности, компетенции, бюджета (или их увеличение), в сочетании с контролем над формированием этих данных приводит к тому, что создается **иллюзия управляемости системы**.

Ведомства пользуются отсутствием внешнего контроля и иной статистики, кроме их собственной. О проблемах в любом ведомстве узнают через эксцессы. Чаще всего они происходят на самом нижнем этаже централизованной иерархии. Но любое такое событие воспринимается как единичное. Любой эксцесс заставляет придумать новый показатель, построенный на количестве действий по предотвращению таких эксцессов. В итоге каждая задача для силового ведомства и его сотрудников трансформируется в количественные показатели. Заодно увеличивается и число проверяющих. Повышение контроля приводит к увеличению бумажной работы на низовом уровне, наверх генерируются общие цифры, проблемы скрываются до последнего. При внешней централизации и управляемости низовые подразделения всех ведомств живут своей жизнью и практически не управляемы – в смысле быстрой реакции на проблемы – из центра.

7.3. Непонятность для внешнего пользователя, сложность для граждан

Одним из вариантов контроля и снижения стимулов ведомств к искажению статистики выступают внешние пользователи системы – граждане и их объединения. Однако на данный момент статистика, права при подаче заявлений и их обжаловании настолько неочевидны гражданам, что спроса на качество информации пока нет. То есть спрос со стороны граждан и общества сосредоточен на повышении открытости и доступности данных о состоянии преступности, об их качестве на данном этапе общество задумывается мало.

¹⁷² См. главу 5.

7.4. Ошибочная идеология информатизации – в виде «надстройки над бумагами» вместо изменений принципов сбора информации

Все ведомства информатизируются. Программы межведомственного электронного документооборота, появление многочисленных компьютерных средств приводят к постепенной информатизации ведомств. Однако мы видим, что и в рассматриваемом нами случае информатизация системы учета преступлений происходит с основой на бумажный, а не электронный процесс.

Из успехов информатизации последних лет можно отметить только то, что МВД сформировало все-таки общую базу преступлений «глубиной» в два года, а Генеральной прокуратуре удалось опубликовать статистику в читаемом виде с разбивкой по субъектам федерации более чем за 10 лет.

Для следователей, участковых уполномоченных, дознавателей – трех основных групп, работающих с заявлениями и обращениями граждан во всех ведомствах, – информатизация не приносит никаких плюсов, заставляет сопротивляться ей. А оформление бумажных документов (и отчетов на их основе), порожденных моделью контроля и управления, основанной на наличии бумажного подтверждения любого действия и на проверке агрегированных данных в отчете через дополнительные списки или копии документов, – все это отнимает большую часть рабочего времени и ресурсов.

8. РЕКОМЕНДАЦИИ

В этом отчете мы рассмотрим четыре направления реформирования и три варианта организационного решения проблемы недостоверности криминальной статистики. Исходный вариант был предложен в Концепции комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов¹⁷³ – в виде создания независимого ведомства. В современных условиях мы посчитали целесообразным рассмотреть и альтернативные варианты достижения цели достоверности информации и повышения управляемости правоохранительных органов. Для понимания возможностей реализации разных вариантов и собственно «современных условий» необходимо учитывать интересы ведомств, участвующих в сборе и использовании статистики о преступности, которые мы посчитали необходимым кратко обозначить.

8.1. Ведомственный контекст современной ситуации (интересы)

В сборе статистической информации о состоянии преступности участвуют все органы, наделенные функциями дознания. Восемь органов в стране принимают сообщения о преступлениях, семь органов имеют полномочия по расследованию уголовных дел. Но основными ведомствами в области сбора статистических данных являются Генпрокуратура, МВД и СК. Генеральная прокуратура отвечает сейчас за сбор информации об уголовных делах и преступлениях. МВД технически собирает данные (это около 10–20 % собираемых информационными центрами МВД данных), кроме того, основная часть уголовных дел (свыше 80 %) расследуется МВД. СК оставил за собой право формировать ведомственную статистику (которая в основном состоит из уголовных дел и связанных с ними показателей) и пытается избежать тотального контроля прокуратуры.

Мы остановимся на интересах двух основных ведомств.

Генпрокуратура

Считает необходимым развитие ГАС «Правовая статистика», обосновывая это количеством нарушений, выявляемых прокурорами при соблюдении учетно-регистрационной дисциплины. Прокуратура – наименее заинтересованное в фальсификации статистических данных о состоянии преступности ведомство: *формально* системы оценок прокуроров не содержат показателей, связанных с преступностью. В планах ведомства публикация открытых данных на уровне муниципалитетов.

МВД

¹⁷³ Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов / Комитет гражданских инициатив, 2013. С. 57. Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL_KGI_Reform_final_11.13.pdf, свободный. Загл. с экрана.

Одним из самых серьезных аргументов МВД за сохранение статус-кво является то, что отделять статистику преступлений от всех остальных видов учета нельзя. Часть оперативно-справочных учетов связана со статкарточками по уголовным делам, кроме того, концепция ГАС ПС предусматривает доступ ко всем данным для ведомств только в рамках расследуемых ими уголовных дел (МВД может получить базы данных только по своим делам, но не по делам СК), а именно отделы МВД отвечают за борьбу с преступностью в целом по районам обслуживания. Поскольку МВД обладает собственными программными решениями для собственной автоматизации и бюджетами на их развитие, то МВД может сохранить параллельную систему учета, что приведет к двойным затратам бюджета. Описанная сейчас процедура статистического учета с использованием ГАС ПС увеличивает нагрузку на следователей и дознавателей, что может отнимать время от расследования дел.

Необходимо также отметить, что МВД является главным органом по рассмотрению сообщений о преступлениях. Проблемы с отказными материалами, нагрузкой на участковых пусть и через призму ведомственных интересов, но понимаются в МВД. Одним из вариантов решения проблем, возникающих при переходе от учета стадии проверки сообщений о преступлениях к возбуждению дела, является введение единого реестра расследований с устранением стадии возбуждения уголовного дела. Такое решение связано, в первую очередь, с изменением уголовно-процессуального законодательства, но, несомненно, повлечет и изменение учета.

8.2. Направления реформирования системы сбора и анализа криминальной статистики

Результативность работы с любыми данными напрямую зависит от их полноты и отсутствия искажений. У правоохранительных органов традиционной проблемой являются как полнота, так и истинность статистических данных о преступности. Требование подробной детализации отчетности приводит к несоразмерным затратам времени и сил, что превратилось в отдельную проблему. Обобщенные данные о результатах работы (статистика) выступают одним из основных критериев оценки качества работы каждого структурного подразделения. Значение этих оценок настолько высоко, что они фальсифицируются на всех уровнях. Решить эту проблему «косметическими» мерами вряд ли возможно. Требуется принципиально иной подход к решению выявленных нами проблем.

Понимание этих проблем, их причин и последствий позволяет нам предлагать те четыре направления, в которых необходимо осуществлять реформирование системы сбора и анализа криминальной статистики:

1. Изменение системы внутриведомственных оценок.
2. Обеспечение регистрации и анализа максимально возможного числа преступлений/сообщений, информация о которых поступает в правоохранительную систему.

3. Повышение достоверности криминальной статистики и повышение открытости информации.

4. Смена идеологии информатизации на электронную модель управления и контроля, электронный документооборот.

Последний пункт мы посчитали необходимым обозначить в рекомендациях, однако нашей задачей не были детальные рекомендации по данному направлению, поэтому мы сосредоточимся ниже на трех первых. Некоторые предложения, связанные с изменением идеологии информатизации, мы описали применительно к возможностям развития ГАС ПС (раздел 8.3.3).

Изменение должно происходить с учетом:

- *Идеологических аспектов*: криминальная статистика должна выполнять информационную функцию, а не оценочную в отношении правоохранительной системы. Должен быть решен вопрос об уровне открытости информации, позволяющий создать дополнительный – вневедомственный – канал поступления информации как правительству, так обществу.
- *Технологических аспектов* (с учетом степени информатизации региона или района, а также возможностей современных технических средств).
- *Организационных аспектов* (с учетом необходимости обеспечения максимальной независимости сбора и анализа информации от ведомств, имеющих стимулы к искажению информации).

8.2.1. Изменение системы внутриведомственных оценок

В первую очередь **криминальная статистика должна выполнять информационную функцию, а не оценочную в отношении правоохранительной системы**. Для этого необходимо **изменение системы внутриведомственных оценок**. «Некосметическая» реформа системы оценок подразумевает реформу управления и включает создание системы гибкого управления отчетностью. Это направление требует отдельного исследования и дискуссии. Мы отметим несколько возможных направлений:

- Для каждого подразделения полиции устанавливаются ежегодно целевые показатели, о достижении которых отчитываются публично руководители. Показатели должны устанавливаться в ходе публичного обсуждения на базе местного законодательного органа специальной комиссией, в которую входят представители вышестоящего органа, прокуратуры, исполнительной и законодательной властей, но таким образом, чтобы представителей полицейских и прокурорских органов в комиссии было не более трети. Целевые показатели должны варьироваться по уровням подразделений, то есть показатели вышестоящих подразделений не должны быть суммой показателей нижестоящих.

- Внедрение технологий управления качеством¹⁷⁴.
- Расширение принципов «сотрудничества с населением», повышение роли опросов населения. Необходимо, привлекая данные опросов, опираться не только (и не столько) на показатели «доверия к полиции»¹⁷⁵, но и на иные показатели, связанные с непосредственным опытом опрошенных: виктимностью (был ли человек жертвой правонарушения), опытом обращения в полицию и его эффективностью. Выстраивание системы таких показателей должно проходить на открытой и независимой площадке в контакте с полицейскими структурами.
- Помимо опросов населения, в оценке работы полиции следует учитывать экспертное мнение гражданского общества. Должна быть создана координационная комиссия, состоящая из представителей различных общественных объединений, партий, депутатов, палаты адвокатов, ежегодно (или раз в два года) дающая экспертную оценку работы правоохранительной системы.

При сохранении современной структуры правоохранительных органов необходимо учитывать влияние друг на друга **отчетности следственных органов и отделов полиции, прокуратуры**. У следователей и оперативных работников, вместе работающих над делами, должна быть общая система оценки деятельности, не создающая конфликта стимулов, когда оперативнику выгодны одни показатели, а следователю – другие. Не должно быть отрицательных показателей по категориям дел (например, сейчас таким показателем является преступность среди несовершеннолетних, что ведет к необоснованным отказам в возбуждении уголовных дел). Количество уголовных дел, прекращенных в ходе следствия по инициативе следователя или прокурора, оправдательный приговор в суде не должны рассматриваться как отрицательные показатели. Показателями хорошей работы должны быть достижение тех целей, которые были поставлены на данный отчетный период специальной комиссией, а также количество обоснованных жалоб на противоправные действия сотрудников полиции.

Основным отрицательным показателем, влекущим дисциплинарную ответственность, должно быть принятое судом определение или постановление прокурора об исключении недопустимых (но не фальсифицированных) доказательств, полученных с нарушениями УПК в ходе следствия. Выявление судом или прокурором фактов фальсификации доказательств должно быть основанием для начала процедуры уголовного расследования, осуществляемого службой по

¹⁷⁴ Анализ внедрения бизнес-моделей в практику работы полиции см.: Виртич Ф., Маслов Д. Полиция Словении: от этики и порядочности к качеству // Менеджмент качества. 2014. Т. 3. № 27.

¹⁷⁵ Использование опросов общественного мнения для оценки работы полиции – это чрезвычайно позитивная тенденция. Однако на сегодняшний день, во всяком случае на публичном уровне, это реализуется отнюдь не самым удачным образом. Основной показатель, которому уделяется внимание, – доверие к полиции. Однако доверие очень сильно зависит от целого ряда факторов, влияя на которые полиция не в состоянии, например – от уровня открытости региональной информационной среды (в регионах с более развитыми СМИ и более квалифицированными журналистами уровень доверия всегда будет меньше), от территории (доверие в сельских регионах всегда будет выше, чем в городских), не говоря уже о том, что этот показатель оценивает не столько работу полиции, сколько качество работы полицейской пресс-службы.

расследованию должностных преступлений. Гособвинитель не должен бояться проиграть дело, но он должен бояться принести в суд незаконно добытые доказательства. Негативным показателем должно считаться наличие дел, где судом был признан факт давления на свидетелей или обвиняемого, незаконные методы расследования, то есть те ситуации, когда позиция гособвинения была ослаблена не выявленными вовремя прокурором злоупотреблениями следствия. Возможным отрицательным показателем может быть обжалованное и проигранное в вышестоящих инстанциях дело: прокурор не должен тратить государственные средства на обжалование уже проигранных дел только ради того, чтобы «покрыть проигрыш».

Одновременно должна происходить **смена идеологии информатизации на электронную модель управления и контроля**. Важно использовать современный **электронный документооборот**, не сводящийся к дублированию бумажных документов. Внедрение электронных моделей контроля позволит существенно сократить затраты и количество низовых работников на оформление как документов, фиксирующих работу, так и учет этих документов¹⁷⁶. В последующем это позволит сократить и управленческие структуры внутри ведомств.

8.2.2. Обеспечение регистрации и анализа максимально возможного числа преступлений/сообщений, информация о которых поступает в правоохранительную систему

Сейчас мы наблюдаем низкий уровень регистрируемой преступности (низкий по сравнению с большинством стран). Традиционными причинами этого являются:

- нежелание граждан обращаться в полицию из-за недоверия к ней;
- сокрытие заявлений от регистрации;
- принятие по сообщениям о происшествиях и преступлениях иных решений, чем возбуждение уголовного дела, и соответствующая постановка на учет преступления.

Первые два фактора, конечно, играют роль в России. В крупных городах мы знаем и о продолжающихся практиках сокрытия заявлений от регистрации. Но при этом число обращений граждан в полицию растет в России примерно на 2 млн в год. Регистрируемая же преступность снижается. Таким образом, скорее всего основная причина – третья.

Преодолеть ее можно, сместив детальную регистрацию и анализ проблем на сообщения о происшествиях. Сейчас, как мы показали, существующий анализ ведется на 2 млн преступлений в год, то есть на 8 % от сообщений о происшествиях. Да, граждане обращаются в полицию и с незначительными проблемами, но доступной статистической информации для анализа и мониторинга проблем, по

¹⁷⁶ Отметим, что Минюстом подготовлен проект закона, позволяющий использовать электронные документы в уголовном процессе.

которым обращаются граждане, просто не существует. А именно анализ причин обращений граждан в районные и городские отделы полиции, отделы СК, ФСКН выступал бы хорошим внешним индикатором проблем населения и работы правоохранительных органов.

8.2.3. Повышение достоверности криминальной статистики через открытость информации

Логика развития любой организационной структуры порождает стремление к бюрократизации и изоляции от внешнего мира. Эффективность работы бюрократии достигается за счет дробления функций, но при этом конкретный работник утрачивает возможность видеть общую цель: она теряется за частотой целевых показателей. Значение этих показателей для карьеры конкретных людей внутри ведомства никак не соотносится с задачами, поставленными перед всей структурой. На первый план выходит внутренняя отчетность, которая не всегда напрямую связана с итоговым результатом (назначением ведомства). Возникает ситуация абсурда: ведомство в своей работе игнорирует первоначальные цели, ради которых оно было создано, или даже противоречит им.

Решить эту проблему можно с помощью корректирующих механизмов. Одним из таких работающих механизмов является **открытость, или открытый доступ к данным (информации)**. Предполагается, что при наличии такого доступа общество в виде объединений, научных центров и просто заинтересованных граждан сможет сигнализировать о наличии проблемного участка и аргументированно высказывать предложения по исправлению ситуации. Тем самым создаются условия для корректировки работы ведомства. Более того – создается **альтернативный, вневедомственный канал информирования о проблемах** как общества, так и правительства, президента, законодательных органов.

Принципиальным является доступ граждан и организаций к результатам работы правоохранительных органов. Эти результаты могут быть двух видов: решения по индивидуальным конкретным вопросам (документы, резолюции, ответы на обращения и т. д.) и агрегированные показатели, под которыми следует понимать статистику (в том числе деперсонифицированные базы данных) по сообщениям о преступлениях и по преступлениям.

Но реализация этих направлений потребует и организационных изменений. Есть три варианта того, какие организационные изменения смогут обеспечить в разной степени успешное достижение цели формирования достоверной криминальной статистики:

1. Создание отдельного ведомства.
2. Формирование всей статистики, связанной с правоохранительной деятельностью, на базе прокуратуры с передачей ИЦ.
3. Развитие ГАС ПС в интеграционную платформу и повышение открытости данных.

Их мы и рассмотрим ниже.

Почему именно такие варианты?

Если отталкиваться от необходимости развития системы криминальной статистики в масштабах государства, то естественно возникает вопрос: почему такое развитие не осуществлять внутри МВД? Во-первых, потому что мы считаем принципиально неправильным сохранение ситуации, когда фактический технический контроль за формированием статистики сохраняет ведомство, оценка работы которого в наибольшей степени зависит от зарегистрированной преступности. Во-вторых, ГИАЦ и информационные центры сейчас – центры развития информатизации МВД (а в отдельных субъектах федерации – и всех правоохранительных органов), но в области учета преступлений их методики базируются на статкарточках и региональных технологических решениях (постепенно, но не стремительно унифицируемых). Нет никаких предпосылок к тому, что МВД сможет перестроить систему сбора и использования криминальной статистики по иным (отличным от существующих) методологическим принципам. ГИАЦ и информационные центры МВД могут стать стержнем новой структуры, но их развитие внутри МВД будет подчинено только ведомственным интересам, без учета интересов государства в целом.

Рассматривая альтернативные варианты, мы исходим из двух предпосылок. Во-первых, выбранным руководством страны решением по повышению достоверности статистики о состоянии преступности была передача функций такого учета прокуратуре. Логичным исполнением этого решения была бы небольшая, но важная структурная реформа – передача системы ИЦ прокуратуре. Мы можем только предположить, что причиной другого выбора стали аргументы МВД о необходимости сохранения внутри полицейской структуры оперативно-справочных и розыскных учетов, которые невозможно вести без информационных центров. Тогда в качестве технического инструмента обеспечения функции прокуратуры в области статистики о состоянии преступности и появилась концепция ГАС ПС. Во-вторых, в Концепцию развития ГАС ПС были заложены верные принципы работы с информацией, но нормативное регулирование на момент планирования системы не позволяло отказаться от воспроизводства существующей системы учета преступлений. Это и привело к тому, что в части сбора статистики о состоянии преступности ГАС ПС дублирует существующую систему; потенциал заложенных в нее новаций: электронной цифровой подписи, создания сервисов для руководителей и граждан (то есть всех пользователей) – не реализован на данный момент. Еще одной причиной, по которой ГАС ПС не была внедрена полностью даже в пилотных регионах, являлось отсутствие финансирования. В итоге развитие технической системы остановилось на этапе опытной эксплуатации.

Мы считаем, что сложившаяся ситуация является оптимальным моментом для переосмысления приоритетов развития ГАС ПС и принципов сбора и использования статистической информации ее средствами. Принципом такого развития должно быть сочетание уникальности российской системы криминальной статистики и новых технологий сбора и анализа информации. Иными словами – сохранение лучшего в объеме собираемой информации и замена устаревших подходов и технологий на современные. В этом варианте МВД сосредоточится на ведении оперативно-справочных учетов и анализе данных о

преступности. Разделение функций по учету преступлений и результатов работы ведомств и собственно информатизации в целях раскрытия преступлений станет важным шагом по повышению управляемости правоохранительной системы.

8.3. Варианты организационных изменений

8.3.1. Отдельное федеральное статистическое ведомство

В качестве кардинального решения предлагается создание особой структуры, которая будет специализироваться на сборе данных и формировании статистических отчетов. Это снимет с рядовых подразделений обязанность тратить время на написание отчетов и одновременно повысит их истинность. В перспективе это предполагает перестройку делопроизводства и расширение информатизации.

Такое решение базируется на нескольких принципах:

- Необходимо перенести регистрацию информации о преступлениях, правонарушениях, сообщениях граждан в компетенцию органа, который не отвечает за раскрытие и расследование преступлений.
- Необходимо организационно ограничить возможности правоохранительных органов формировать свои системы оценок и внедрять свои системы отчетности.
- Аналитическая работа по проблемам преступности, работы ведомств, по прогнозированию эффектов от изменений уголовного законодательства (основа для формирования уголовной политики государства) должна быть выведена из силовых органов и подчинена правительству или президенту.
- Информатизация должна проводиться по единому принципу, с устранением дублирующих потоков информации – от обращения гражданина до итогов судебного рассмотрения. При этом интересы всех ведомств должны быть учтены без приоритета ведомства, ответственного за информатизацию.
- Базовой задачей для формирования отдельного ведомства является переход от бумажного документооборота к электронному.

Но даже без всеобщей информатизации сама по себе передача деятельности по подготовке отчетов уже на первых этапах приведет к исправлению ситуации, потому что будут исключены некоторые иерархические уровни в правоохранительных органах, традиционно занимающихся фальсификацией.

Главным условием становления структуры, которая будет заниматься сбором и подготовкой статистических отчетов, является информатизация. Чем чаще значимые этапы делопроизводства (поступление обращения, жалобы, направление ответа, передача документов в другое структурное подразделение и др.) будут фиксироваться автоматически, тем выше будет истинность статистических данных.

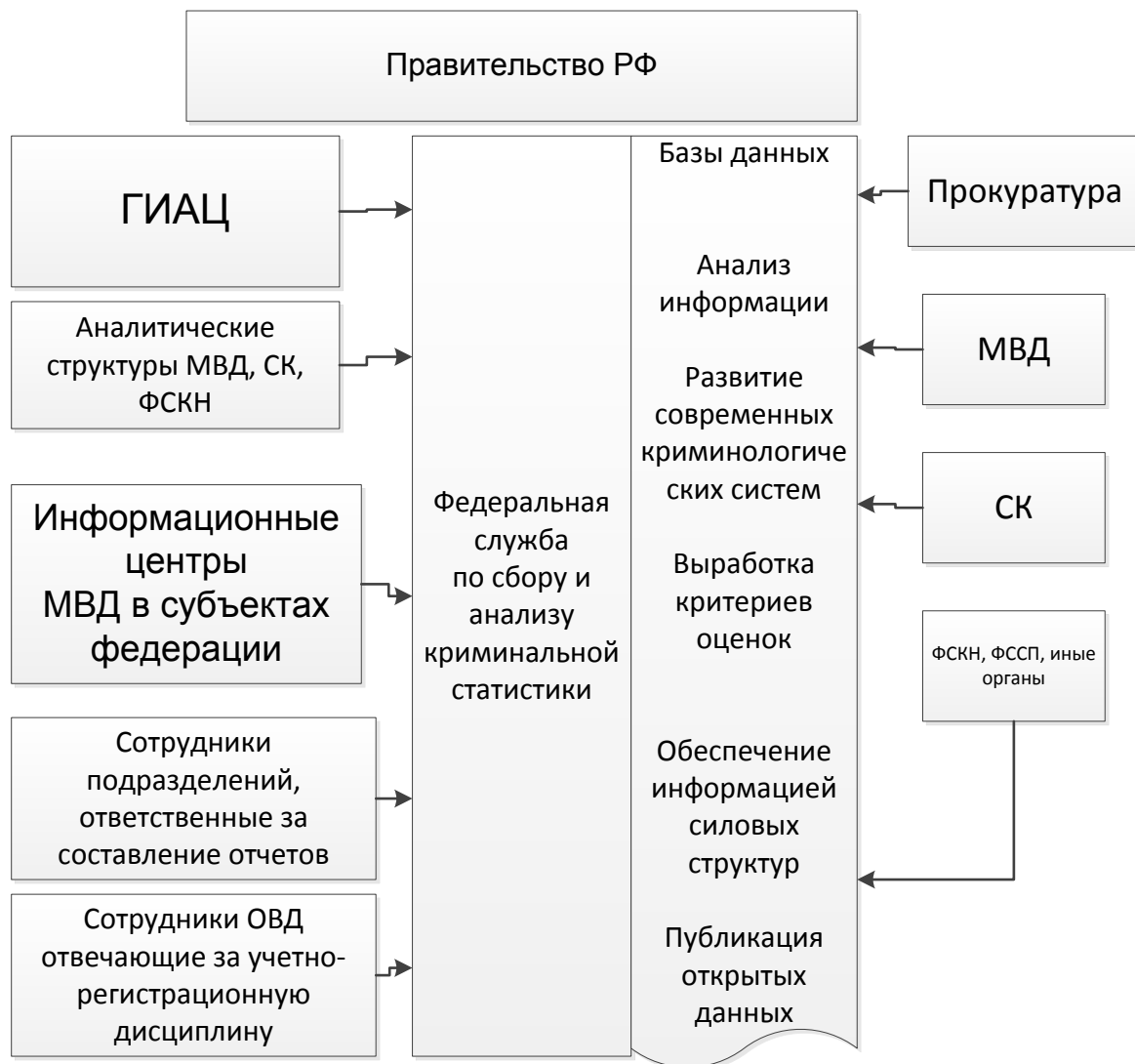
Достоинством такого решения является возможность развернутого анализа работы ведомства и получение выводов, которые могут быть использованы для развития и коррекции работы правоохранительной системы в соответствии с основными задачами, закрепленными в действующем законодательстве.

Такое ведомство принимает на себя функции сбора и анализа статистики о преступности, результатах расследования, криминальной обстановке, данных опросов населения. При этом первичная информация в основном поступает от дежурных частей. В целом, новое ведомство должно обеспечивать:

- сбор статистической информации;
- ведение баз данных и всех существующих учетов;
- анализ информации;
- развитие современных криминологических систем;
- выработку критериев оценок для силовых структур;
- обеспечение информацией силовых структур;
- публикацию открытых данных.

Важным является то, что, кроме сбора статистики, такое ведомство является и вспомогательным подразделением/контрагентом для всех правоохранительных органов, что позволяет полиции, следствию, прокуратуре и т. д. пользоваться (в том числе посредством электронного доступа) информационными базами.

Формирование федеральной службы возможно на основе ГИАЦ и ИЦ МВД, с передачей им ряда сотрудников, ответственных сейчас за учетно-регистрационную и статистическую работу в различных ведомствах, а также подразделений и сотрудников, занятых составлением отчетов и аналитической работой.



Сложности и риски данного варианта:

1. Создание новой федеральной службы даже на базе существующей штатной численности ГИАЦ, ИЦ и передаваемых им сотрудников потребует формирования подразделений кадровой службы, бухгалтерии, материально-технического обеспечения¹⁷⁷.

¹⁷⁷ В Концепции комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов (КГИ, 2013) затраты на информатизацию планировалось осуществлять за счет экономии от сокращения численности полиции и других силовых ведомств, преобразования бюджета в модернизационный, с сокращением ручного труда. При создании отдельного ведомства потребуются первоначальные затраты, однако после информатизации, внедрения электронного документооборота и другой модели управления общие затраты на правоохранительную деятельность сократятся.

2. Без быстрой информатизации, внедрения новой системы документооборота и отказа от систем оценок в силовых органах есть риски того, что сотрудники новой службы окажутся уязвимы для сотрудников полиции на местах¹⁷⁸.

8.3.2. Формирование всей статистики на базе прокуратуры

Менее радикальным вариантом, с сохранением большей части существующих ведомственных структур, является казахстанский сценарий, требующий передачи прокуратуре ИЦ.

Организационно это потребует перераспределения сотрудников и финансирования от МВД к прокуратуре, слияния отделов/управлений правовой статистики с управленческим аппаратом ИЦ. Несомненно, это был бы один из вариантов реализации возложения обязанностей по сбору статистической информации на прокуратуру, который не был реализован с учетом интересов МВД.

В этом варианте имеется ряд проблем, которые мы считаем важным отметить (притом что они не являются нерешаемыми):

1. Передача ИЦ прокуратуре подразумевает и передачу всех специальных учетов прокуратуре. В Казахстане такое удалось, в то же время мы видим, что в мировой практике полиции обладают своими системами, способствующими раскрытию преступлений.
2. Ряд информационных центров МВД обладает разработанными решениями для своих регионов, как по электронному учету сообщений, так и в целом по обмену информацией между базами данных. Руководители ИЦ часто обладают большим опытом в сборе и анализе данных, чем прокурорские работники. Слияние должно учитывать это и предусмотреть механизмы сохранения «лучших практик».
3. Прокуратура имеет свою систему оценок и может изменить систему учета под свои нужды, ограничить доступ остальных правоохранительных органов к части информации.

Данный сценарий не решает проблемы оценки правоохранительных органов. При реализации данного сценария необходимо изменение принципа сбора информации, изменение систем оценок должно проводиться параллельно. Возрастающие полномочия прокуратуры необходимо уравновесить обязанностью публиковать деперсонифицированные данные: все для того же создания альтернативного вневедомственного канала получения информации и ее анализа.

¹⁷⁸ Так, предположим, сотрудник нового ведомства будет задержан за совершение административного правонарушения. У сотрудников полиции будет стимул скрыть это в обмен на сотрудничество в корректировке статистических данных.

8.3.3. Развитие ГАС ПС в интеграционную платформу и повышение открытости данных¹⁷⁹

При отсутствии организационных преобразований повышение достоверности криминальной статистики можно обеспечить через быстрое развитие и внедрение в полном объеме ГАС ПС. Этот вариант базируется **на принципе разделения функций учета преступлений, учета результатов расследования**, анализа данных в управленческих целях (который осуществляется средствами ГАС ПС) и **ведения учетов в целях раскрытия преступлений и учетов оперативной деятельности**, которые полностью сохраняются в МВД.

Мы отмечаем ряд проблем, связанных с внедрением и исполнением, но отметим, что принципы, заложенные в Концепции развития ГАС ПС, частично сходны с выводами, сделанными нами в ходе исследования. Так, Концепция развития ГАС ПС предусматривала следующие задачи, которые должно решать ее создание:

- ведение государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, формирование данных о состоянии преступности, раскрываемости преступлений, о результатах следственной работы, прокурорского надзора, сведений о вынесенных по уголовным делам судебных актах;
- формирование объективной оценки состояния преступности и раскрываемости преступлений, являющейся информационно-аналитической основой для принятия соответствующих мер по противодействию преступности;
- снижение трудоемкости подготовки и представления необходимых учетных статистических сведений;
- совершенствование и интеграция государственных информационных ресурсов, используемых в сфере борьбы с преступностью;
- повышение качества административно-управленческих процессов в правоохранительных органах;
- разработка сбалансированной системы критериев и показателей оценки результативности деятельности правоохранительных органов;
- проведение анализа единой базы для выявления признаков возможных нарушений со стороны правоохранительных органов;
- технологическое обеспечение информационного взаимодействия правоохранительных органов при учете преступлений, заявлений и сообщений о преступлениях в электронной форме;
- исключение ручного ввода данных в систему и обеспечение в ежедневном режиме выгрузки основных агрегированных данных о состоянии преступности;
- обеспечение требуемого уровня информационной безопасности (с разграничением прав доступа субъектов официального статистического учета информации о преступности и пользователей в соответствии с полномочиями,

¹⁷⁹ Данный раздел был подготовлен в сотрудничестве с Открытым правительством и членом Экспертного совета по открытым данным И. Бегтиным.

установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации);

- повышение эффективности контроля за соблюдением учетно-регистрационной дисциплины, предотвращение фактов укрыва и недопущение укрыва преступлений от учета.

Иными словами, необходимость формирования массивов данных, доступных для анализа (начиная с поступления сообщений о происшествиях до приговоров), необходимость повышения качества управления внутри правоохранительных органов, необходимость разработки новых систем оценок работы, основанных на принципиально ином качестве данных, осознавались разработчиками концепции. Однако правильные принципы не всегда означают их удачную реализацию. Современное состояние ГАС ПС решить поставленные задачи не позволяет. Мы исходим из того, что необходимо правильно ранжировать приоритеты идей, заложенных в концепцию ГАС ПС.

В ходе исследования мы сформировали рекомендации, при которых ГАС ПС может быть внедрена относительно быстро в масштабах страны. Эти рекомендации учитывают не нормативные предписания концепции, а реальную институциональную среду, в которой происходит развитие ГАС ПС.

1. Переосмысление ГАС ПС как интеграционной платформы для технологических решений ИЦ

Подавляющее число правоохранительных органов, участвующих в эксплуатации ГАС ПС, также обладают собственными программными решениями для собственной автоматизации и бюджетами на их развитие. ГАС ПС частично перекрывает операции, которые производят сотрудники данных ведомств. Переосмысление ГАС ПС как интеграционной платформы позволит значительно ускорить внедрение системы, одновременно предписывая условия по качеству сбора статистических данных и ликвидируя известные способы фальсификации. Иными словами – ГАС ПС должна предполагать технические решения, которые позволят наиболее продвинутому ИЦ МВД адаптировать свои системы для подключения к ГАС ПС. МВД и другие ведомства должны иметь доступ к базам данных, необходимым для их работы.

2. Разработка сервисов для пользователей и подготовка перехода на электронный документооборот

В текущем методологическом подходе ГАС «Правовая статистика» реализуется как надстройка над существующими бумажными процессами – с попытками воспроизвести в системе документы первичного учета и отчеты по форме, смыслу и стилю, унаследованным от бумажного документооборота. Разработка решений, удобных для пользователей (с учетом современных подходов к разработке пользовательских интерфейсов), упростит, ускорит и повысит качество ввода данных.

Необходимо также совмещение инструментов регистрации сообщений и уголовных дел с сервисами, делающими их полезными для руководителей следственных отделов и органов дознания. Внедрение автоматизированного контроля за прохождением сообщений о преступлениях и уголовных дел может решаться как внутри ГАС ПС, так и ведомственными разработчиками, использующими интеграционные механизмы ГАС ПС.

Возможность регистрации первичной информации (заявлений и обращений граждан) и результатов рассмотрения (в том числе не связанных с возбуждением уголовного дела), возможность контроля последующего ведения уголовного дела в ГАС ПС уже позволяют отслеживать изменения текущих статусов по преступлениям и уголовным делам. Однако на сегодняшний день архитектура ГАС ПС направлена на учет преступлений и уголовных дел, а не на управление процессом проверок сообщений о преступлениях и расследования уголовных дел.

Появление подобного подхода автоматизирует значительную часть бумажной работы, особенно нацеленную на контроль рядовых сотрудников полиции и следственных органов. Будет возможно, при необходимости, поднимать всю первичную информацию о преступлении – с момента получения заявления от гражданина до финальной стадии уголовного дела, тем самым используя эту информацию для изменения подходов к оценке качества работы правоохранительных органов. Также подобный подход, в совокупности с развитием ГАС ПС как интеграционной платформы, позволит создать иные по оперативности и полноте охвата программные решения по контролю и надзору за прохождением уголовных дел и регистрации заявлений граждан.

3. Создание сервисов для граждан и государства

Создание работающих сервисов для граждан (в том числе предусмотренных Концепцией развития ГАС ПС), подавших заявление в полицию или ставших участниками уголовного судопроизводства, существенно повысит доверие населения. Граждане – одни из важных будущих пользователей ГАС ПС. Понятность процедуры рассмотрения заявления в полиции, получение ответов в электронном варианте, возможность взаимодействия со следователем в формате (в будущем) электронного документооборота – вот условия, которые изменят отношение граждан к работе правоохранительной системы.

Создание работающих сервисов по демонстрации возможностей ГАС ПС (в области моделирования и проведения сценарных прогнозных расчетов уровня не только преступности, но и обращений граждан) во взаимосвязи с показателями социально-экономического развития регионов/районов/муниципальных образований позволит существенно повысить качество принятия управленческих решений в области контроля преступности.

4. Открытость данных

Концепция развития ГАС ПС обходит вопрос открытых данных, предусматривая лишь два подхода:

- доступность информации для гражданина, которая его касается (сведения о его заявлении и рассмотрении);
- доступ государственных и правоохранительных органов в разном объеме к имеющимся базам данных.

Официальная статистическая информация о преступности, о рассмотрении сообщений о происшествиях/преступлениях и о расследовании уголовных дел (в той части, в которой это не противоречит тайне следствия и закону о защите персональных данных) должна быть доступна в формате открытых данных. Она напрямую связана с обеспечением безопасности государства и гражданина.

Движение в сторону открытия данных является построением основы для постепенного отказа от систем оценок в современном их исполнении. Представить альтернативы сейчас сложно – в их возможность никто не верит. Однако появление массивов открытых данных, построение индикаторов настроений в районах и городах, возможность мониторинга сообщений о происшествиях приведет к тому, что в распоряжении местных властей, руководителей субъектов, правительства окажется картина проблем, с которыми граждане обращаются в правоохранительные органы, основанная не на 8 % доступной информации, а на 100 % (от сегодняшней).

Возможность работы современными методами может привести к возникновению региональных или независимых научных центров в крупных неведомственных вузах. Это приведет к возрождению криминологии как науки и постепенно создаст основу для принятия адекватных управленческих решений в области контроля преступности.

СПИСОК ПРИЛОЖЕНИЙ К ОТЧЕТУ

Приложение 1. Форма отчета 2-Е

Приложение 2. Статкарточки МВД

Приложение 3. Статкарточки ГАС ПС

Приложение 4. Задачи ИЦ по предоставлению информации (на примере ИЦ
Управления МВД по субъекту федерации)

Приложение 5. Сообщения о преступлениях и решения по ним

Приложение 6. Перечень форм федерального статистического наблюдения

Приложение 7. Пример комплексного криминологического анализа: преступность и
алкоголь

Комитет гражданских инициатив. Институт проблем правоприменения.

Рабочие материалы исследовательского проекта.

Предварительная версия. Не для цитирования и распространения.

Приложение 1. Форма отчета 2-Е

Комитет гражданских инициатив. Институт проблем правоприменения.

Рабочие материалы исследовательского проекта.

Предварительная версия. Не для цитирования и распространения.

Приложение 2. Статкарточки МВД

Комитет гражданских инициатив. Институт проблем правоприменения.

Рабочие материалы исследовательского проекта.

Предварительная версия. Не для цитирования и распространения.

Приложение 3. Статкарточки ГАС ПС

Комитет гражданских инициатив. Институт проблем правоприменения.
Рабочие материалы исследовательского проекта.
Предварительная версия. Не для цитирования и распространения.

*Приложение 4. Задачи ИЦ по предоставлению информации (на примере ИЦ
Управления МВД по субъекту федерации)*

Приложение 5. Сообщения о преступлениях и решения по ним

Таблица 1. Десять статей УК РФ (групп статей УК РФ), по которым МВД приняло больше всего решений о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела

	Статьи (группы статей) УК РФ, по которым зарегистрировано сообщений о преступлении ¹⁸⁰	Принято решений о возбуждении уголовного дела	Принято решений об отказе в возбуждении уголовного дела	Сумма решений	ВУД
1.	Кража (ст. 158)	862 169	1 168 875	2 031 044	42,4 %
2.	Побои (ст. 116)	74 141	1 324 506	1 398 647	5,3 %
3.	Другие преступления против собственности (ст. 164, 165, 167, 168)	30 749	949 286	980 035	3,1 %
4.	Другие преступления против жизни и здоровья (ст. 109, 110, 115, 120–125)	14 903	918 218	933 121	1,6 %
5.	Мошенничество (ст. 159)	108 016	475 348	583 364	18,5 %
6.	Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ст. 119)	77 367	473 881	551 248	14,0 %
7.	Хулиганство (ст. 213)	4225	194 601	198 826	2,1 %
8.	Ст. 325	12 250	164 552	176 802	6,9 %
9.	Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ст. 112)	25 687	136 910	162 597	15,8 %
10	Незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка, производство... наркотических средств (ст. 228)	81 181	79 850	161 031	50,4 %
	Всего МВД по всем сообщениям о преступлениях принято решений	1 741 104	6 703 800	8 444 904	20,6 %
	Доля топ-10 в сумме решений	74,3 %	87,8 %	84,9 %	

¹⁸⁰ В ряде случаев мы приводим сокращенное название статьи Уголовного кодекса РФ. Для полного названия необходимо обратиться к самому УК.

Таблица 2. Десять статей УК РФ (групп статей УК РФ), по которым принята наибольшая доля решений о возбуждении уголовного дела

	Статьи (группы статей) УК РФ, по которым зарегистрировано сообщений о преступлении ¹⁸¹	Принято решений о возбуждении уголовного дела	Принято решений об отказе в возбуждении уголовного дела	Сумма решений	ВУД
	1	2	3	4	5
1.	Бандитизм (ст. 209)	54	1	55	98,2 %
2.	Незаконный оборот прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ (ст. 228.4)	879	49	928	94,7 %
3.	Нарушение правил оборота наркотических или психотропных веществ (ст. 228.2)	1 056	78	1 134	93,1 %
4.	Разбой (ст. 162)	12 790	1 529	14 319	89,3 %
5.	Изготовление или сбыт поддельных кредитных карт (ст. 187)	2 129	348	2 477	86,0 %
6.	Незаконные приобретение, сбыт, хранение, перевозка, изготовление, переработка, производство... наркотических средств (ст. 228.1)	58 821	10 301	69 122	85,1 %
7.	«Фальшивомонетчество» (ст. 186)	32 275	6824	39 099	82,5 %
8.	«ОПГ» (ст. 210)	90	27	117	76,9 %
9.	Грабеж (ст. 161)	86 395	31 147	117 542	73,5 %
10.	Преступления в сфере компьютерной информации (ст. 272–274)	1 776	773	2 549	69,7 %
	Доля решений топ-10 от общего количества решений о возбуждении уголовного дела (столбец 2) и отказе в ВУД (столбец 3)	11,3 %	0,8 %	2,9 %	

¹⁸¹ В ряде случаев мы приводим сокращенное название статьи Уголовного кодекса РФ. Для полного названия необходимо обратиться к самому УК.

Комитет гражданских инициатив. Институт проблем правоприменения.

Рабочие материалы исследовательского проекта.

Предварительная версия. Не для цитирования и распространения.

Приложение 6. Перечень форм федерального статистического наблюдения

*Приложение 7. Пример комплексного подхода к криминологическому анализу:
преступность и алкоголь*

Уголовная статистика МВД РФ свидетельствует о том, что существенная доля насильственных, корыстно-насильственных преступлений в нашей стране совершается в состоянии алкогольного опьянения¹⁸². Анализ следственной и судебной практики по делам об убийствах показывает, что указанное состояние выступает своеобразным катализатором, влияющим на реализацию противоправного умысла¹⁸³. Данный факт лежит на поверхности и всегда привлекает к себе повышенное внимание специалистов в области изучения социальных отклонений. Заболеваемость алкоголизмом, алкогольными психозами, объем продаж алкогольной продукции на душу населения, смертность от случайных отравлений алкоголем – именно эти показатели характеризуют алкоголические факторы в Российском статистическом ежегоднике. При этом наиболее популярная в криминологической среде причина преступности – *потребление алкоголя* – остается за рамками ежегодных наблюдений Росстата, лишь в незначительной части исследовательский интерес может быть удовлетворен при обращении к показателям Минздравсоцразвития РФ. Качественные рассуждения о криминогенном характере указанного фактора не основаны на исследовании соответствующих криминологических зависимостей, построении математических моделей, а опираются в основном на данные ведомственных статистических карточек о совершении преступлений в состоянии алкогольного опьянения. Совершенно другие возможности открываются при обращении к международному уровню сбора аналитической информации. Европейская база данных здравоохранения (*European health for all database, HFA-DB*), Всемирная база данных по потреблению спиртного (*Global Alcohol Database*), составляемые Всемирной организацией здравоохранения, содержат внушительный объем статистических индикаторов, позволяющих изучать обсуждаемый фактор в контексте детерминации противоправного поведения в рамках сравнительных исследований преступности.

¹⁸² Состояние и тенденции преступности в Российской Федерации : криминологический и уголовно-правовой справочник / под общ. ред. А. Я. Сухарева, С. И. Гирько. М. : Экзамен, 2007. С. 172, 184.

¹⁸³ Наумов А. В. Российское уголовное право : курс лекций : в 2 т. Т. 1. Общая часть. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юридическая литература, 2004. С. 223.