



Мария Шклярук
Дмитрий Скугаревский

при участии Ивана Скифского, Ивана Бегтина

Криминальная статистика — через открытость к управляемости

аналитическая записка

Санкт-Петербург — Москва

2015

Криминальная статистика – через открытость к управляемости (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения», март 2015). Авторы: Шклярук М.С., Скугаревский Д.С., Бегтин И.В., Скифский И.С. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2015. – 24 стр .

Авторы:

Шклярук М.С. – юрист, к.э.н, научный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге.

Скугаревский Д.С. – экономист, специалист по судебной статистике, научный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге.

Бегтин И.В. – директор некоммерческого партнерства «Информационная культура», член совета по Открытым данным при Правительственной комиссии по формированию системы Открытого правительства.

Скифский И.С. – криминолог, к.ю.н., доцент кафедры теории и истории государства и права Сургутского государственного университета.

Институт проблем правоприменения (The Institute for the Rule of Law) создан в 2009 году в составе Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Миссия ИПП – содействие судебной реформе и утверждению принципа верховенства права в России. Направления деятельности – проведение научных исследований, публикации и доведение до сведения широкой общественности их результатов, инициация общественных дебатов, выработка стратегических рекомендаций для всех заинтересованных сторон, включая тех, кто принимает решения, а также развитие обучающих программ. Деятельность института поддерживается Сбербанком, Фондом Кудрина по поддержке гражданских инициатив, Российским научным фондом, компанией АФК-Система и Европейским университетом в Санкт-Петербурге.

Европейский Университет в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) был учрежден в 1994 году и начал свою работу как обучающая аспирантура по социальным наукам в 1996 году. Благодаря высокому профессионализму и уникальному научному потенциалу Европейский университет приобрел репутацию одного из самых динамичных и современных образовательных учреждений страны.

Контакты:

Санкт-Петербург, ул. Гагаринская 3,
Научно-исследовательский центр
«Институт проблем правоприменения»
Тел.: (812) 386 76 12
E-mail: ipp@eu.spb.ru
www.enforce.spb.ru



Настоящее издание может свободно и без получения особого разрешения правообладателя распространяться в электронном виде при условии, что копирование и/или распространение не преследует целей извлечения прибыли, сохраняется указание имен авторов и правообладателя и не модифицируется, включая конвертацию в другие форматы файлов, оригинальная электронная версия издания, которую можно загрузить с сайта – www.enforce.spb.ru.

Содержание

Основные выводы (Executive summary)	4
Роль криминальной статистики в государственном управлении: теория и практика	6
Сбор криминальной статистики в России	6
Проблема достоверности криминальной статистики	8
Причины недостоверности: искажение из-за ведомственных систем оценки	8
Проблемы: отсутствие спроса на информацию, оценка ведомств, непонятность, «бумажная» информатизация	10
Отсутствие спроса на достоверную информацию о преступности как основе уголовной политики государства	10
Использование статистики для оценки работы ведомств, а не для фиксации знаний о преступности	11
Непонятность для внешнего пользователя, сложность для граждан, недоступность исследователям	12
Ошибочная идеология информатизации: «надстройка над бумагами» вместо изменений принципов сбора информации	13
Полицейская разведка vs Знание о преступности	13
Рекомендации: идеологические направления и организационные изменения	15
Направления реформирования системы сбора и анализа криминальной статистики	16
Варианты организационных изменений	19

Основные выводы (Executive summary) ¹

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. Это, в свою очередь, стало причиной того, что юристы перестают воспринимать преступность как сложное социальное явление, не поддающееся прямому воздействию законов. Работа же криминологов внутри ведомственных НИИ сосредоточена на 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. Каждая задача для сотрудников силового ведомства трансформируется в количественные показатели. Однако проблема состоит не только в искажении статистики о состоянии преступности. 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**.

¹ Аналитическая записка основана на исследовательском отчете «Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования», подготовленном при поддержке Комитета гражданских инициатив. Авторы благодарят научных сотрудников Института проблем правоприменения К. Титаева, Е. Моисееву, И. Четверикову, а также О. Шепелеву за помощь в работе над отчетом.

Мы описываем несколько возможных вариантов организационных изменений сбора и анализа криминальной статистики. Оптимальным решением проблем, на наш взгляд, является создание независимого ведомства по сбору и анализу криминальной статистики (это предложение высказано нами в Концепции организационно-управленческой реформы правоохранительных органов²). 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.

Альтернативные предложения основаны на а) введении электронного учета с момента поступления сообщения о преступлении, б) интеграции лучших ведомственных практик в общероссийскую систему, развиваемую прокуратурой³, в) открытии данных о состоянии преступности. Реализация этих мер направлена на достижение принципиально иного уровня управляемости правоохранительных органов, их взаимодействия с гражданами, а также на создание возможности диалога об обеспечении безопасности общества на основе понимания и доверия.

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.

² Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов / Комитет гражданских инициатив, 2013. Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL_KGI_Reform_final_11.13.pdf

³ В подобном варианте МВД сосредоточится на ведении криминалистических и оперативно-справочных учетов, предназначенных для предупреждения и раскрытия преступлений.

Роль криминальной статистики в государственном управлении: теория и практика

Криминальная статистика — количественная информация, появляющаяся в ходе учета преступлений, работы полиции, следствия и суда — крайне важна для информированного государственного управления.

Во-первых, данные криминальной статистики можно рассматривать как отражение действительного, существующего в реальности уровня преступности. Но, поскольку преступность находится в тени общественной жизни, достоверная криминальная статистика требует дисциплинированной учетной политики. В проблемных областях, где учет затруднен или невозможен, на помощь приходит криминология, которая заполняет пропуски за счет теоретических построений. Криминологические теории и методы (например, виктимизационные опросы) дают представление о «серых зонах» преступности, которые официальная криминальная статистика учесть не может.

Во-вторых, криминальная статистика многое рассказывает о правоохранительных органах. Другими словами, она отражает не реальное положение дел, а картину работы правоохранительных органов. Таким образом, криминальная статистика может использоваться не только для изучения преступности, но и для исследования самой правоохранительной системы, создающей статистику.

В-третьих, криминальная статистика содержит информацию о жертвах и объектах преступлений. Это позволяет оценить ущерб, который наносит обществу преступность. При ограниченных бюджетах правоохранительных органов разумно направлять ресурсы на борьбу с преступностью, причиняющей наибольший общественный ущерб. Ранжировать же виды преступлений по степени их вреда для общества в целом невозможно без опоры на достоверную и полную криминальную статистику.

Сегодня как теоретики, так и практики пессимистично относятся к качеству данных о состоянии преступности. Они не считают криминальную статистику ни отражением реальности, ни источником знаний о правоохранительных органах. В лучшем случае она рассматривается как отражение общественного восприятия преступности. В худшем случае, по их утверждениям, организационные стимулы правоохранителей настолько сильно искажают криминальную статистику, что она становится бесполезной.

Криминальная статистика практически не используется при выработке мер по борьбе с преступностью или по ее профилактике. Неполнота и искажение криминологической характеристики преступлений затрудняют формирование государственной уголовной политики или даже приводят к принятию ошибочных решений. Власть лишается возможности оценить успешность работы силовых ведомств и теряет обратный канал связи по взаимодействию с ними.

Сбор криминальной статистики в России

Система регистрации преступлений складывалась в СССР с середины 50-х годов XX века. Официально учет преступлений утвердился с 1961 года, а в 1968 году была принята первая инструкция об учете преступлений. В 1985 году Генеральным прокурором СССР было утверждено ее второе, а в 1994 году третье издание⁴. В 2002 году вступил в действие новый УПК РФ, который был реформирован в 2007 году. Современная инструкция об едином учете преступлений была принята в 2005 году, но суть учета преступлений не изменилась. Несмотря на то, что информатизация увеличилась, принцип

⁴ Лунеев В. В. Юридическая статистика: учебник. М. : Юристъ, 2007, С. 75.

и исходные документы остаются такими же, как и раньше. Способ учета преступлений и сложившиеся вокруг него практики взаимоотношений следователей, оперативных работников, прокуроров имеют более длительную и укорененную историю, чем отношения, регулируемые УПК 2002 года.

В России статистика содержит информацию о преступлениях, лицах, их совершивших, и уголовных делах. Для их учета заполняются документы первичного учета (статистические карточки), предусмотренные Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений⁵:

- 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).

Данные из статкарточек собираются в Информационных центрах управлений МВД по субъектам федерации, затем обобщаются в ГИАЦ МВД. На их основе формируются сведения о состоянии преступности.

Что такое статкарточка «на самом деле»?

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 несете ответственность вы. 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. Сверка исходного продукта и его учет возложены на проверяющих и приемщиков, но их возможности ограничены, особенно после того как учетный документ 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.

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 других правоохранительных органов)⁶. Таким образом, от момента регистрации сооб-

⁵ Утверждено Единым приказом об учете преступлений.

⁶ 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.

щения 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. Фиксация значимых характеристик сообщений о преступлениях по-прежнему происходит в основном только в журналах, то есть на бумаге, что делает эти данные непригодными для анализа. Это приводит к тому, что информации о проблемах, с которыми люди обращаются в правоохранительные органы, практически нет. Даже общее агрегирование информации часто осуществляется вручную, путем подсчета в журналах и примерно отнесения сообщения о преступлении к какой-нибудь статье Уголовного кодекса РФ. Тем самым существует огромный разрыв между информацией об обращениях в правоохранительные органы и детализированной информацией, собираемой в ходе учета преступлений.

Проблема достоверности криминальной статистики

Детализированная статистика о состоянии преступности, собираемая внутри правоохранительных органов, далека от достоверности. Искаженная и недостоверная картина состояния преступности в России появляется по трем причинам.

Первая причина (традиционно выделяемая криминологами) — *латентность*. Латентность бывает двух типов — естественная и искусственная. Естественная латентность — это преступления, о которых не известно правоохранительным органам. Причины того, что потерпевшие не обращаются в полицию, различны. Они могут не осознавать деяния как общественно-опасные, бояться мести или не доверять полиции и судам. По данным научных сотрудников Генпрокуратуры⁷, этими причинами объясняется до 50% латентности преступности. Искусственная латентность — это преступления, о которых правоохранительные органы знают, но на учет их не ставят. Это могут быть как преступления, которые правоохранители не склонны выявлять (например, особо сложные преступления — экономические, коррупционные, совершенные организованными группами, на которые приходится 40% латентной преступности), так и преступления, которые сознательно укрываются от учета (до 10% латентной преступности). В результате в России каждый год не регистрируется до 26 млн преступлений. Из них свыше 2 млн укрываются от учета правоохранительными органами⁸.

Возможности не зарегистрировать заявление или не возбудить уголовное дело в каждом конкретном случае ограничены рисками выявления укрывательства, поэтому регистрировать нераскрытые преступления тоже приходится. На этой стадии правоохранительными органами используются такие инструменты, как: (а) *фильтрация*, отсеивание нежелательных случаев, (б) *селекция*, отбор или даже конструирование случаев, удобных для регистрации и дальнейшего расследования, (в) *фальсификация* статистических карточек, когда в уголовном деле установлен один показатель, а в статкарточке отмечается другой.

Причины недостоверности: искажение из-за ведомственных систем оценки

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 ха-

⁷ 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. 10.

⁸ Там же.

рактеристики болезни. По этим показателям будет оцениваться работа не только поликлиники, а всей системы здравоохранения. Поликлиника будет отвечать за то, чтобы люди на вверенной ей 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. Сотрудникам полиции и других ведомств необходимо достигнуть ряда показателей. Практики формирования таких показателей складывались десятилетиями и они хорошо известны сотрудникам правоохранительных органов. Получается, что механизмы искажения статистики укоренены в системе правоохранительных органов, но причина этого не в самих сотрудниках полиции, а в существующих стимулах, то есть в сложившемся приоритете ведомственных интересов над знанием о преступности. Разберем, как ведомственные системы оценки влияют на латентность, фильтрацию, селекцию и фальсификацию.

Латентность. Зачем правоохранители прячут преступления от учета? Даже после реформы 2011-го года в соответствии с методикой оценки деятельности МВД самый большой вес имеют показатели, связанные с традиционной раскрываемостью и общими валовыми показателями. Сейчас в МВД утверждено 27 показателей, дающих в сумме максимальную оценку в 198 баллов. Девять из этих показателей в том или ином виде связаны с раскрываемостью и в сумме дают 84 балла. Таким образом, главная группа показателей для дежурных частей и оперативных подразделений привязана к традиционным показателям раскрываемости.

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. Вывод из этого простой: надо сокращать количество зарегистрированных нераскрытых преступлений. В стране с 2006 года наблюдается устойчивая тенденция: постоянный рост числа обращений в правоохранительные органы сочетается со снижением количества регистрируемых преступлений.

Фильтрация и селекция. 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» оценок⁹.

Во-первых, 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, исходы). Именно эти характеристики влияют на практику работы следователя.

От следователя фактически требуется возбуждать уголовные дела, которые будут направлены в

⁹ Подробно вопрос конфликтов и согласованности показателей в работе сотрудников МВД (оперативных работников и следователей), Следственного комитета и Прокуратуры рассмотрен в исследовании 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. 60–91. Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf, свободный. Загл. с экрана.

суд и по которым не будет вынесено оправдательного приговора. Одновременно следователь не должен задерживать лиц, которые затем могут быть освобождены. По некоторым категориям уголовных дел следствие не должно приостанавливаться. При этом в производстве всегда должно находиться достаточно большое количество дел. Следователь взаимодействует с оперативным уполномоченным, заинтересованным в раскрываемости тяжких и особо тяжких преступлений, и с отделом полиции, заинтересованным в общей раскрываемости преступлений. Компромисс между ними приводит к тому, что правоохранительная система нацелена на отбор простых для расследования дел с социально слабым и известным подозреваемым. В основном именно такие уголовные дела и доходят до судебного рассмотрения.

Фальсификация. Следователю важно правильно отразить процессуальное решение и квалификацию уголовного дела. Место, время совершения преступления и другие криминологические характеристики для него второстепенны и являются дополнительной нагрузкой, поскольку его работа по ним не оценивается. Вместе с тем следователи заинтересованы в снижении своих временных затрат на заполнение статкарточек: ведь если статкарточки будут заполнены неверно и информационный центр их не примет, придется все переписывать. Способы решения проблемы разные. Следователи могут оставить реквизиты пустыми с тем, чтобы их заполняли сотрудники штаба, «лучше разбирающиеся в этом». Кроме того, в некоторых следственных отделах статкарточками может заниматься помощник следователя (один за всех), в других отделах следователи пишут все данные сами, но никогда не ставят цифровых значений реквизитов.

С тех пор, как функция ведения правовой статистики федеральным законодательством была возложена на органы прокуратуры (с 01.01.2012), ими выявлено более 1,5 млн нарушений, к дисциплинарной ответственности привлечено почти 35 тыс. должностных лиц. Подавляющее число нарушений (95,7 %) допускается при учете преступлений, из них около 40 % составляют искажения сведений, характеризующих деяние и лицо, его совершившее – именно эти сведения отражаются в статкарточках. Многочисленны факты прямых фальсификации документов первичного учета. Так, после ужесточения контроля прокурорами за 2013 год количество преступлений, совершенных **несовершеннолетними лицами или при их соучастии, возросло на 82,4 %**. Это привело к тому, что динамика преступлений несовершеннолетних (важный объект внимания МВД) вместо отрицательной (-10,6 %) стала положительной (4,6 %) ¹⁰.

Проблемы: отсутствие спроса на информацию, оценка ведомств, непонятность, «бумажная» информатизация

Проблемы в области криминальной статистики можно разделить на четыре группы.

Отсутствие спроса на достоверную информацию о преступности как основе уголовной политики государства

Сегодня 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 научные работники,

¹⁰ Данные представлены управлением правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ.

типизированы и ориентированы на стандартные методы анализа преступности, в их основе – 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 – МВД¹¹, 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, отсутствует независимая от ведомств криминология.

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 стихии¹².

В итоге преступность остается для государства выраженной в общих цифрах: рост/снижение преступности 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). При этом огромное количество собираемых данных не используется для получения более глубокого знания о проблемах общества, того знания, которое могло бы помочь в их решении.

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. 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 создается ведомствами, которым важно не знание о преступности, а формирование показателей эффективности работы. В итоге преступление и его криминологические характеристики отходят на второй план и имеют значение только для оценки деятельности МВД, Следственного комитета и частично Прокуратуры.

Даже для МВД (ведомства, для которого формально наиболее важна криминологическая составляющая информации о преступности) актуальным 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 в понимании ведомства должна максимально соответствовать внешне заданным

¹¹ Справка по результатам анализа государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [Электронный ресурс] / Дмитриева А., Панеях Э., Поздняков М. 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.

¹² Открытое письмо В. В. Лунеева [Электронный ресурс] / Crimpravo.ru. Режим доступа: <http://crimpravo.ru/blog/3204.html>, свободный.

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 явлении.

Искажение статистики о состоянии преступности только одно из последствий такого положения дел. 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.

Непонятность для внешнего пользователя, сложность для граждан, недоступность исследователям

Одним из ресурсов контроля и способов снижения стимулов ведомств к искажению статистики выступают внешние пользователи системы – граждане и их объединения. Однако на данный момент права граждан при подаче заявлений и их обжаловании настолько неочевидны им, что спроса на качество информации просто нет. То есть спрос со стороны граждан и общества сегодня сосредоточен на повышении открытости и доступности данных о состоянии преступности, об их качестве пока практически не задумываются.

Качество данных важно для криминологов. Основная задача криминологии – получение объективных знаний о динамике, тенденциях и закономерностях преступности. Современная криминология стремится использовать математические и статистические методы и модели для объяснения преступности, прогнозировать ее уровень, а также управлять ею при помощи адекватных институциональных решений, направленных на предупреждение крайней формы девиантности. В России лишь некоторые ученые используют математические методы анализа преступности, и практически никто не использует математические модели и подходы «последнего поколения». Причина этого как в том, что российский криминолог располагает ограниченными сведениями о криминальной ситуации в стране, так и в том, что ученые фактически лишены возможности ис-

пользования количественных методов. Отдельно взятые официальные издания, предлагаемые Росстатом, МВД и СК, не предназначены для исследования динамики преступности. 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 внимание на отдельных криминологически значимых индикаторах, в связи с чем ее использование без существенной переработки не представляется эффективным и достаточным. Можно констатировать, что развитие криминологии как науки в России практически остановилось.

Ошибочная идеология информатизации: «надстройка над бумагами» вместо изменений принципов сбора информации

Программы межведомственного электронного документооборота, появление многочисленных компьютерных средств приводят к постепенной информатизации ведомств. Однако в рассматриваемом нами случае информатизация системы учета преступлений опирается на бумажный, а не на электронный процесс.

Из успехов информатизации последних лет можно отметить только то, что МВД все-таки сформировало 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, отнимает большую часть рабочего времени и ресурсов.

Полицейская разведка vs Знание о преступности

В проблеме криминальной статистики и роли силовых структур в ее сборе есть и еще один немаловажный аспект. Кроме сбора информации, по которой оценивается работа правоохранительных органов, существует необходимость сбора информации для раскрытия преступления. ООН разделяет информацию, собираемую в связи с расследованием преступлений, на два вида. Первая необходима полиции для раскрытия и предупреждения преступлений. Она аккумулируется в системах полицейской информации и разведки¹³. Вторая представляет собой сведения о работе системы уголовного правосудия и состоянии преступности для нужд государственной политики¹⁴.

Ключевыми компонентами системы полицейской разведки выступают сбор информации о преступниках, хранение отпечатков пальцев, образцов ДНК, использование тайных способов веде-

¹³ См. Системы полицейской информации и разведки. Пособие по оценке систем уголовного правосудия. ООН, 2010. http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/10-52547_1_Policing_4_ebook.pdf

¹⁴ См. Информация об уголовном правосудии. Пособие по оценке систем уголовного правосудия. ООН, 2010. http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/10-52547_4_Cross-cutting_1_ebook.pdf

ния расследования. За последние десятилетия в мире произошли большие изменения в использовании полицейской информации. Системы полицейской информации, ранее базировавшиеся на обработке данных картотеки, эволюционировали вместе с информационными технологиями. Появились специальное программное обеспечение и специалисты по анализу преступлений. Были разработаны приемы и методы разведки, позволяющие выявлять угрозы совершения преступлений и составлять профили совершаемых преступлений или данных о преступниках.¹⁵ 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, содержащих информацию, способную помочь раскрытию преступлений, связана со статкарточками по уголовным делам. Однако такая взаимосвязь сейчас, как мы уже отмечали, одновременно делает внесение в учеты информации для раскрытия преступления второстепенной задачей по сравнению с правильным заполнением статкарточки для отражения информации, которая затем станет основой оценки работы ведомств.

В сборе статистической информации о состоянии преступности участвуют все правоохранительные органы, наделенные функциями дознания: восемь принимают сообщения о преступлениях, семь имеют полномочия по расследованию уголовных дел. Но основными ведомствами в области сбора статистических данных являются Генпрокуратура, МВД и СК. Генеральная прокуратура отвечает за сбор информации об уголовных делах и преступлениях. МВД технически собирает данные (это около 10–20 % собираемых 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), но одновременно создает, например, базу данных ДНК, которая до этого не формировалась полицией.

В рекомендациях мы предлагаем три альтернативных варианта организационного реформирования системы сбора криминальной статистики в России.

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.

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 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. Таким образом, создание независимого ведомства станет важным шагом для формирования современных информационных систем для всех силовых ведомств и поможет избежать дублирования сбора информации.

¹⁵ Системы полицейской информации и разведки, 2010, с. 1.

Рассматривая альтернативные варианты, мы исходим из двух предпосылок. Во-первых, решением, выбранным руководством страны, для того, чтобы устранить проблему, связанную с достоверность статистики о состоянии преступности, стала передача функций такого учета прокуратуре¹⁶.

Логичным исполнением этого решения была бы небольшая, но важная структурная реформа – передача системы ИЦ прокуратуре. Мы можем только предположить, что эта реформа не произошла, потому что МВД привело аргументы о необходимости сохранения внутри полицейской структуры оперативно-справочных и розыскных учетов, которые невозможно вести без информационных центров – то есть сохранения информационных систем для полицейской деятельности. 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 – сегодня не реализован. 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 современная 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 из существующего (объем 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 – то есть формирования **статистики о работе системы уголовного преследования и собственно информатизации в целях раскрытия преступлений** станет важным шагом по повышению управляемости правоохранительной системы.

Рекомендации: идеологические направления и организационные изменения

Далее 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 органов¹⁷ – создание независимого ведомства. В современных условиях мы посчитали целесообразным рассмотреть и альтернативные варианты достижения цели достоверности информации и повышения управляемости правоохранительных органов.

¹⁶ В 2011 году в закон «О прокуратуре» были внесены изменения, 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. Для исполнения этой обязанности разрабатывается ГАС «Правовая статистика» (ГАС ПС), проходящая сейчас пилотные испытания.

¹⁷ 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.

Направления реформирования системы сбора и анализа криминальной статистики

Решить проблему недостаточности статистики для принятия современных управленческих решений «косметическими» мерами вряд ли возможно. Требуется принципиально иной подход к решению выявленных нами проблем.

Понимание этих проблем, их причин и последствий позволяет нам выделить 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 с дублирования бумажных процессов в электронном виде на иную модель управления и контроля, развитие электронного документооборота.

Изменение должно происходить с учетом:

- *Идеологических аспектов:* должен быть решен вопрос об уровне открытости информации, позволяющий создать дополнительный – вневедомственный – канал поступления информации для правительства и общества.
- *Технологических аспектов:* учет степени информатизации региона или района, а также возможностей современных технических средств.
- *Организационных аспектов:* учет необходимости обеспечения максимальной независимости сбора и анализа информации от ведомств, имеющих стимулы к искажению информации.

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:

- Установление для каждого органа внутренних дел показателей результативности деятельности ежегодно. Показатели должны устанавливаться в ходе публичного обсуждения. Целевые показатели должны варьироваться по уровням подразделений, то есть показатели вышестоящих подразделений не должны быть суммой показателей нижестоящих.
- Эксперименты по внедрению альтернативных количественным систем оценок, основанных на технологиях управления качеством¹⁸.
- Данные опросов населения, сочетание показателя «доверия к полиции»¹⁹ с иными показателями, связанными с непосредственным опытом опрошенных: виктимностью (был ли человек жертвой правонарушения), опытом обращения в полицию и его ре-

¹⁸ 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. С. 194-203.

¹⁹ 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

зультативностью. Выстраивание системы таких показателей должно проходить на открытой и независимой площадке в контакте с полицейскими структурами. Методология и результаты опросов должны быть открытыми.

- Учет в оценке работы полиции экспертного мнения гражданского общества. Должна быть создана координационная комиссия, состоящая из представителей различных общественных объединений, партий, депутатов, 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 или фальсификации статистических данных). Количество уголовных дел, прекращенных в ходе следствия по инициативе следователя или прокурора, и оправдательный приговор в суде также 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 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.

Обеспечение регистрации и анализа максимально возможного количества информации, поступающей в правоохранительную систему

Сейчас мы наблюдаем низкий уровень регистрируемой преступности (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, присутствуют в России. В крупных городах мы знаем 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.

удачным образом. Основной показатель, которому уделяется внимание, – доверие к полиции. Однако доверие очень сильно зависит от целого ряда факторов, влияющих на который 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.

Таким образом, скорее всего, основная причина – третья.

Преодолеть ее можно, повысив детальность регистрации о происшествиях. Сейчас, как мы показали, существующий анализ ведется на 2 млн преступлений в год, то есть на 8 % от сообщений о происшествиях. То есть доступной статистической информации для анализа проблем, с которыми граждане обращаются в правоохранительные органы, 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.

*Смена идеологии информатизации с дублирования бумажных процессов
в электронном виде на иную модель управления и контроля*

Одновременно должна происходить смена идеологии информатизации с дублирования бумажных процессов в электронном виде на иную 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, обязанности которых заключаются как в оформлении документов, фиксирующих работу, так и в их учете²⁰. В последующем это позволит сократить и управленческие структуры внутри ведомств.

Для этого также требуется изменить и подход к работе с данными криминальной статистики. Сегодня российские правоохранительные органы представляют информацию после *трехзвенного агрегирования*: 1) на географическом уровне, 2) за определенный период времени, 3) по обобщенным группам преступлений. Все формы государственного статистического наблюдения нацелены на сбор агрегированной информации, сопоставимой с предыдущим периодом. По сути, сейчас статистика организована так, что помогает не борьбе с преступностью или детальному пониманию эффективности государственной уголовной политики, а так, чтобы удобно было ранжировать исполнителей перед руководителями и оперировать общими данными на уровне «отдельный вид преступлений снизился на %».

В то же время современные методы анализа нацелены на работу с большими массивами микроданных – собираемых, но фактически не используемых в России. В ходе реформирования необходимо выполнить четыре основных требования, которые предъявляет современная криминология к криминальной статистике:

1. Полнота, непрерывность и сопоставимость рядов данных. Требуется количественная информация о преступности за несколько десятков лет, в том числе ежемесячные данные по каждому деянию для вскрытия сезонных колебаний изучаемого вида девиантности.
2. Экспликация учетной политики. Крайне важно **эксплицировать учетную политику в области криминальной статистики**. Правила учета преступности должны быть публичны и научно обоснованы. Современная российская криминальная статистика 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. Происходит разрыв в учетной политике, не позволяющий криминологам проследить траекторию преступления от ареста до приговора суда. Поэтому необходимо обеспечить единство учетной политики от ведомства к ведомству.
3. Дезагрегация данных. Значимые характеристики должны учитываться на самом низком уровне анализа, начиная от сообщения о происшествии.
4. Ориентация на уголовную политику государства.

²⁰ Отметим, что Минюстом подготовлен проект закона, позволяющий использовать электронные документы в уголовном процессе.

Необходимо переориентировать модели управления под новые возможности, предоставляемые информатизацией, с опорой на анализ массивов микроданных, а не сравнения агрегированных показателей.

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 частоколом 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. 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**. 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 регистрируемым преступлениям.

Реализация этих направлений потребует организационных изменений. Есть три варианта того, какие организационные изменения смогут обеспечить в разной степени успешное достижение цели формирования достоверной криминальной статистики: отдельное ведомство, передача ИЦ прокуратуре, реализация технической возможности сбора и анализа статистики через программное обеспечение прокуратуры.

Варианты организационных изменений

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

нию 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 занимающиеся фальсификацией.

Главным условием становления структуры, которая будет заниматься сбором и подготовкой статистических отчетов, является информатизация. Чем чаще значимые этапы делопроизводства (поступление обращений, жалоб, 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 информационными базами.

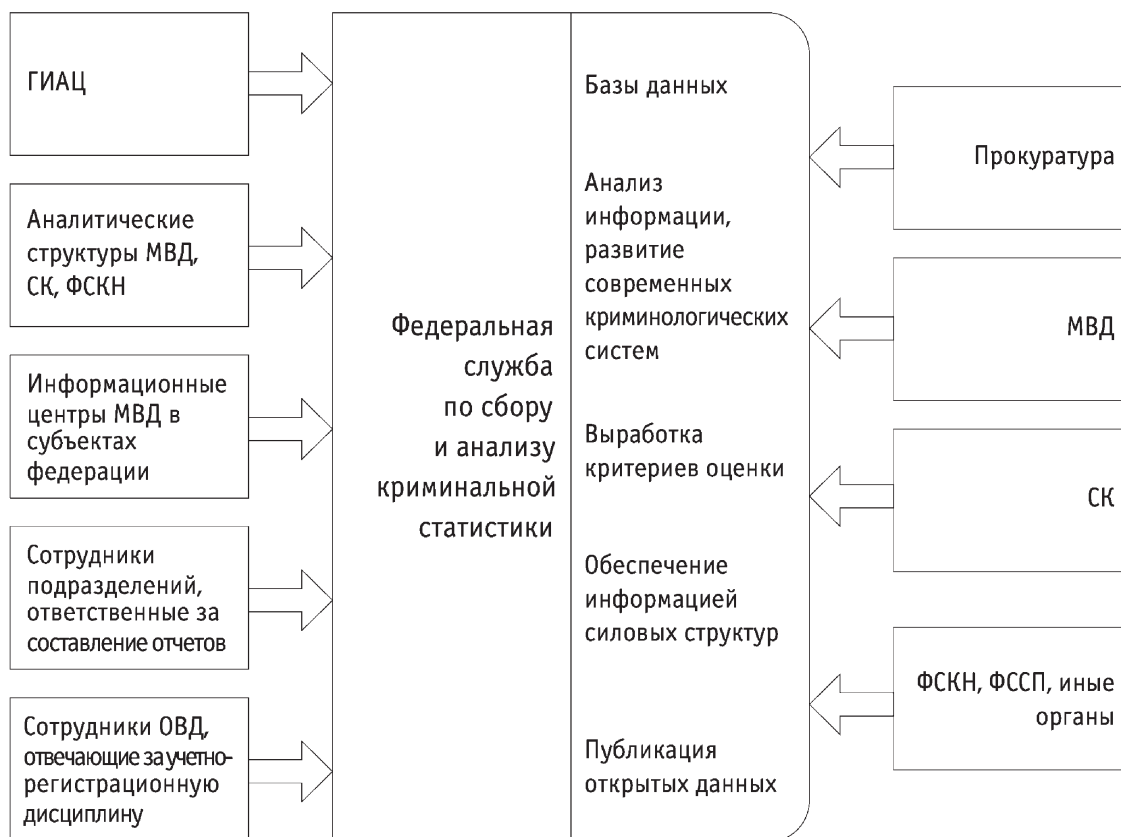
Любая организационная структура стремится максимально расширить свои полномочия, численность и ресурсы, используя для обоснования такого расширения данные ведомственной статистики. В этой ситуации самыми важными становятся подразделения, способные влиять на итоговые статистические данные. К этому добавляется избыточный контроль, порождаемый сверхцентрализацией управления и недоверием к своим же данным о работе²¹. Последствием становится

²¹ Подробней см. 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. Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf, свободный. Загл. с экрана.

«диктатура штабов», когда управленческие структуры определяют работу подразделений, контактирующих с населением, больше, чем реальная криминогенная обстановка или потребности населения. Поэтому одновременно с созданием независимого ведомства, необходимо ввести запрет на создание кем-либо дополнительных форм отчетности. Это воспрепятствует разрастанию штабных структур и снизит нагрузку на рядовых сотрудников всех подразделений.

Формирование федеральной службы возможно на основе ГИАЦ и ИЦ МВД. В этом случае им передаются сотрудники, ответственные за учетно-регистрационную и статистическую работу в различных ведомствах, а также подразделения и сотрудники, занятые составлением отчетов и аналитической работой.

Рисунок 1. Формирование отдельного статистического ведомства



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 обеспечения²².
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 местах²³.

²² 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.

²³ Так, предположим, сотрудник нового ведомства будет задержан за совершение административного правонару-

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. Подобный сценарий использовался в Казахстане — лидере по открытости и доступности криминальной статистики на пост-советском пространстве²⁴.

В этом варианте имеется ряд решаемых проблем, которые мы считаем важным отметить:

1. Передача ИЦ прокуратуре подразумевает и передачу всех специальных — по сути оперативных — учетов прокуратуре. Организационное решение о передаче ИЦ прокуратуре в Казахстане привело именно к этому. 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.

Развитие ГАС ПС в интеграционную платформу и повышение открытости данных²⁵

При отсутствии организационных преобразований повышение достоверности криминальной статистики можно обеспечить через быстрое развитие и внедрение в полном объеме ГАС Правовая статистика (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.

Принципы, заложенные в Концепции развития ГАС ПС, частично сходны с выводами, сделанными нами в ходе исследования. Так, Концепция развития ГАС ПС предусматривала 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. Однако правильные идеи не всегда означают их

шения. У сотрудников полиции будет стимул скрыть это в обмен на сотрудничество в корректировке статистических данных.

²⁴ Опыт Казахстана в области криминальной статистике описан нами в разделе 6.1.4 исследовательского отчета «Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования», на основе которого подготовлена данная аналитическая записка.

²⁵ Данный раздел был подготовлен в сотрудничестве с Открытым правительством и членом Экспертного совета по открытым данным И. Бегтиным.

удачную реализацию. Современное состояние ГАС ПС решить поставленные задачи не позволяет. Мы исходим из того, что необходимо правильно ранжировать приоритеты, заложенные 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 подразумевает, что она должна предлагать технические решения, которые позволят наиболее продвинутым 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 ПС реализуется как надстройка над существующими бумажными процессами. Это попытка 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.

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. Необходимо также совмещение инструментов регистрации сообщений и уголовных дел с сервисами, делающими их полезными для руководителей следственных отделов и органов дознания.

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 предложить 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. 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 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 закладывает основы для постепенного отказа от систем оценок в современном их виде. 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.