

Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге

**Справка по результатам анализа
государственной программы Российской Федерации
«Обеспечение общественного порядка
и противодействие преступности»¹**

В данном документе сформулированы выводы относительно государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности». Анализ был сосредоточен на основных тенденциях развития МВД, изложенных в программе, а не на конкретных мероприятиях.

В целом – программа является планом работы ведомства и не предполагает принятие каких-либо значимых реформенных мер. В документе нет информации об изменении текущих принципов и стимулов работы ведомства. Напротив, он содержит элементы усиления «палочной системы» и отчетности по показателям. Программа предполагает существенный рост финансирования ведомства. Однако, текст не содержит аргументов о том, что дополнительные финансовые затраты на полицию приведут к существенному улучшению работы российской полиции. Это в целом следует и из заложенных в программу показателей – они не предусматривают существенного изменения в важных для общества областях.

Основная цель программы – обеспечение финансирования МВД и повышения уровня затрат на содержание полиции, которое при этом проходит без технического переоснащения. То есть **полиция останется при таком развитии прежней: многочисленной, дорогостоящей для экономики, трудозатратной и малорезультативной.**

Дальше мы остановимся на нескольких основных характеристиках программы.

1. Это не программа реформы МВД. Государственная программа была сформирована примерно полтора года назад и проходила согласования. Фактически это план работы ведомства на следующие годы, обосновывающий повышение финансирования. Это объясняет и логику изложения программы: большой объем текста из нормативных формулировок, отсутствие диагностик проблем и предлагаемых мер по их решению.

Пример. Проблема регистрации преступлений.

МВД пишет о мировом опыте:

«При повышении уровня экономического развития, совершенствовании демократических государственных институтов общее количество зарегистрированных преступлений и административных правонарушений **может продолжать расти на фоне уменьшения или стабилизации количества насильственных преступлений.**

¹ Электронный ресурс: <http://mvd.ru/documents/gosprogram/Gosprogramma>

При межгосударственном сравнении отмечается, что в таких странах как США, Германия, Франция, Швеция и ряде других количество зарегистрированных преступлений гораздо больше, чем в России». ²

Генпрокуратура признает, что в России есть проблема регистрации преступлений:

«Сегодня гонка за показателями зачастую является первопричиной и манипуляций со статистикой, и применения незаконных методов расследования. Как показывает надзорная практика, статистический учет, осуществляемый органами внутренних дел, нередко создает более благополучное впечатление о состоянии преступности в стране, чем фактическое». ³

И на фоне этого МВД прогнозирует снижение регистрируемой преступности:

«...В среднесрочной перспективе (в ближайшие 3 – 5 лет) предположительно продолжится сокращение общего уровня регистрируемой преступности. Будет также снижаться число зарегистрированных тяжких и особо тяжких посягательств, в том числе убийств, умышленных причинений тяжкого вреда здоровью. Сократится и число таких преступлений, оставшихся нераскрытыми». ⁴

Таким образом, программа не основывается на выявлении существующих для государства (не для ведомства) проблем в сфере контроля преступности и защиты общества, их причин; и меры развития не предусматривают устранения причин.

2. Такие разделы как «цели и задачи», «основные направления» содержат настолько общие формулировки, что они позволяют запланировать при их исполнении любую деятельность, в том числе и прямо противоположные виды конкретных мероприятий. Например, такую цель как «повышение качества и результативности противодействия преступности» можно трактовать как угодно.

3. Внутри программы заложена прежняя логика «палочной системы». Фактически результативность программы оценивается по раскрываемости, динамике и структуре преступности и т.д. – то есть по всему тому, чем сейчас МВД и все остальные органы виртуозно умеют манипулировать.

Это показатели роста к предыдущему году: так раскрываемость должна расти, преступления – выявляться, пропавшие граждане – разыскиваться и т.д. Показатели такого типа составляют более 85% от общей оценки успешности госпрограммы. По ним, разумеется, предусмотрен рост, хотя и довольно скромный: количество убийств и должно сократиться на 18% к 2020 году, раскрываемость убийств - вырасти на 28%. По отрицательным показателям – снижение относительно 2011-го (базового для программы) года.

4. Программа содержит стимулы к усилению того, что принято обозначать как «обвинительный уклон». Так повышение законности предлагается оценивать по снижению числа «реабилитированных» и оправданных лиц.

Пример: в программе положительным примером является снижение в 2011 году числа лиц, реабилитированных на стадии предварительного следствия, с 2089 до 1195 (-42,8%) и оправданных судами – с 757 до 619 (-18,2%).⁵ Но эти цифры не о законности – они или об усилении практики не прекращать дела в

2 Текст Госпрограммы, с. 11-12.

3 Позиция прокуратуры и «дорожная карта МВД» по поводу регистрации и создания единого федерального центра. Электронный ресурс: <http://genproc.gov.ru/news/news-76370>

4 Текст Госпрограммы, с.13.

5 Подпрограмма «Предварительное следствие», с. 44.

отношении невиновных «любой ценой» или практики не задерживать лиц, пока есть хоть какие-либо сомнения. 1195 реабилитированных лиц при 1,8 миллионе уголовных дел в год – это и так показатель практического «отсутствия ошибок» следствия.

5. При этом программа предусматривает усиление ведомственного контроля, а значит, – повышение централизации и зависимости всех сотрудников полиции от формальных показателей.

6. Показатели развития ведомства «внутри». Это, например, повышение зарплаты и строительство жилья: так уровень обеспеченности сотрудников жилыми помещениями должен подняться с 2,2% до 60 или 100% к 2020 году (в пессимистичном или оптимистичном вариантах соответственно), затраты на профессиональное обучение. Рост по ним за время исполнения программы предусмотрен существенный. Вторая группа – это показатели, так или иначе связанные с ответственностью перед обществом. Запланированный рост по этим показателям – в лучшем случае несколько процентов, а то и десятые/сотые доли процентов (доля граждан, уверенных в защищенности своих интересов, должна возрасти только с 45 до 50%, а число реабилитированных снизится на 0,09 сотых процента к 2020 году).

7. Перечень мероприятий в рамках подпрограммы «Полиция» содержит описание деятельности, которая слабо связана с повседневной работой полиции, а скорее относится к формированию имиджа полиции. Таким образом, даже их успешная реализация не меняет рутинную работу полиции.

8. Программа предусматривает существенный рост бюджетного финансирования. Так, к 2020 году ежегодный объем бюджетных ассигнований на программу должен вырасти до 1 408 897 704,42 тысячи рублей при запланированных в 2013 году – 948 311 115,5 тысячи рублей (что на 48,5% больше): при том, что полиция только усилит свой облик как структуры, жесткой, избирательной, ориентирующейся на внутреннюю систему количественных оценок, а не нужды и запросы общества. Внимательное изучение планируемых показателей приводит к выводу, что результаты работы полиции в 2020 году не будут существенно отличаться от результатов 2013 года, но содержание такой полиции станет существенно дороже для российских налогоплательщиков.

Отдельно стоит отметить подход МВД к новой реформе правоохранительной системы. Перспектива такой реформы отнесена к рискам для работы ведомства. В разделе «управление рисками» МВД декларирует следующие меры относительно управления организационным риском «реформа правоохранительных органов»:

«предварительная тщательная подготовка проведения реформ в сфере правоохранительной деятельности, своевременное выявление рисков, изучение российского и зарубежного опыта, открытое и гласное обсуждение предполагаемых преобразований с участием специалистов и всех заинтересованных сторон, исключение принятия недостаточно проработанных решений;

участие МВД России в пределах компетенции в деятельности по подготовке и проведению реформирования правоохранительной системы;

обеспечение достойной социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел»⁶

Справка подготовлена научными сотрудниками ИПП: Ариной Дмитриевой, Эллой Панеях, Кириллом Титаевым, Екатериной Ходжаевой, Ириной Четвериковой, Марией Шклярук.

⁶ Подпрограмма «Предварительное следствие», с. 55-56.