



Трансперенси Интернешнл — Р
Центр антикоррупционных исследований и инициатив



М. И. АМАРА, М. С. ШКЛЯРУК, И. В. БЕГТИН

КРИМИНАЛЬНАЯ СТАТИСТИКА И ОТКРЫТОСТЬ ПОЛИЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

**В РАМКАХ МОНИТОРИНГА РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ОБ ОТКРЫТОСТИ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ**

В сотрудничестве с проектом Комитета гражданских инициатив «Открытая полиция»



МОСКВА

2014

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ОТКРЫТОСТЬ ОВД: ЧТО ОБЩЕСТВО МОЖЕТ ЗНАТЬ О БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ И РАБОТЕ ПОЛИЦИИ?	6
Исследование 2014: постановка вопроса	7
Общие результаты	8
Выявленные проблемы	9
ПРОБЛЕМА ОТКРЫТОСТИ ИНФОРМАЦИИ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ	11
Зачем нужна статистическая информация?	11
Открытость и закрытость статистики о преступлениях: международные нормы	13
Открытость правоохранительной статистики – проблемы законодательного регулирования	14
Являются ли территориальные управления МВД субъектами официального статистического учета?	16
Итоги – что делать с открытостью информации?	17
АНАЛИЗ ОТВЕТОВ: ТРАКТОВКА ЗАКОНОВ В ПОЛЬЗУ «ЗАКРЫТОСТИ»	18
Рейтинг отказов в предоставлении информации	18
Показатель открытости территориальных органов МВД России	26
ПРОБЛЕМА ФОРМАТА ДАННЫХ	31
АНАЛИТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ. ЧТО НОВОГО МЫ МОЖЕМ УЗНАТЬ ИЗ ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ДАННЫХ МВД РОССИИ?	34
Сообщения о преступлениях и возбуждении уголовных дел: какие шансы?	34
Структура «отказных материалов»: TOP-10	37
ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ: УМИРАЕТ БОЛЬШЕ, ЧЕМ ОПРАВДЫВАЮТ, НО ОТПУСКАЮТ БОЛЬШЕ, ЧЕМ ПОКАЗЫВАЮТ ОФИЦИАЛЬНЫХ РЕАБИЛИТИРОВАННЫХ	39
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	43
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Перечень нормативно-правовых документов, регулирующих порядок ведения и предоставления статистической информации в РФ	45
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Перечень нормативно-правовых документов, регулирующих порядок обеспечения открытых данных	47

ПРОЕКТ «ОТКРЫТАЯ ПОЛИЦИЯ» НЕКОММЕРЧЕСКОГО ПАРТНЕРСТВА «ИНФОРМАЦИОННАЯ КУЛЬТУРА» И «КОМИТЕТА ГРАЖДАНСКИХ ИНИЦИАТИВ»

Портал «Открытая полиция» создан в целях мониторинга открытости правоохранительных органов и органов полиции и направлен на:

- распространение идей и принципов открытости полиции;
- сбор предложений от граждан по реформе полиции;
- публикацию открытых данных о деятельности полиции;
- вовлечение разработчиков к созданию общественных проектов на базе открытых данных полиции (проведение конкурсов и хакатонов).

Проект создан и поддерживается некоммерческим партнерством «Информационная культура» от лица «Комитета гражданских инициатив» (<http://komitetgi.ru>).

«Информационная культура» («Инфокультура») – это негосударственная, некоммерческая организация, целью которой является развитие и популяризация концепций Открытого Государства и Открытых Данных (<http://infoculture.ru>). Портал открытых данных работает на платформе с открытым кодом SKAN (<http://ckan.org>).

Электронная почта по всем вопросам: infoculture@infoculture.ru

ПРОЕКТ «РЕФОРМА ПОЛИЦИИ» ЦЕНТРА АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ИНИЦИАТИВ «ТРАНСПЕРЕНСИ ИНТЕРНЭШНЛ-Р» («ЦЕНТР ТИ-Р»)

«Центр ТИ-Р» ведет долгосрочный проект «Реформа полиции» (<http://transparency.org.ru/reforma-politcii/blog>) с 2010 года. В рамках проекта «Реформа полиции» с 2010 г. «Центр ТИ-Р»:

- в 2010 г. провёл первичный анализ применения законодательства об обязательной антикоррупционной экспертизе в отношении проекта закона «О полиции»;
- представил текст независимой антикоррупционной экспертизы Федерального закона «О полиции», которая 5 июля 2011 г. была передана Президенту РФ;
- 22 апреля 2012 года сотрудники «Центра ТИ-Р» участвовали в акции «День проверки документов». Журналисты и гражданские активисты на улицах более десяти городов России проверяли наличие у сотрудников полиции наличие индивидуальных нагрудных знаков;
- 22 октября 2012 г. в Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ «Высшая школа экономики» совместно с Молодежным правозащитным движением провел круглый стол «Общественный контроль полиции: успехи, проблемы, возможности», а также подготовил отчет об итогах общероссийского мониторинга соблюдения Федерального закона «О полиции»;
- 28 февраля 2013 г. в НИУ «Высшая школа экономики» совместно с Молодежным правозащитным движением провел круглый стол «Гражданский контроль полиции: методики, результаты, проблемы» в рамках окончания акции «День проверки отделений полиции». Участники акции в целях гражданского контроля посещали отделения полиции и пытались определить степень их доступности, информационной обеспеченности и приспособленности под нужды граждан.

Электронная почта по всем вопросам: info@transparency.org.ru

ВВЕДЕНИЕ

«Открытость полиции позволяет правоохрнительным органам создавать среду открытого диалога с гражданами и, таким образом, обеспечивать высокий уровень доверия со стороны граждан, привлекая широкое внимание к вопросам общественной безопасности и вовлекая граждан в совместный поиск решений проблем.

Права граждан на участие в государственном управлении и доступ к информации, включая информацию о деятельности полиции, являются фундаментальными правами, признанными международными соглашениями о правах человека – открытость информации о деятельности полиции является безусловным ключевым элементом демократического государства...»¹.

ИЗ ДЕКЛАРАЦИИ ОТКРЫТОСТИ ПОЛИЦИИ

Мы вновь обращаемся к проблемной теме открытости полиции и предоставления достоверных и полных открытых данных уголовной статистики, находящейся в ведении правоохрнительных органов², исходя из постулата, что обеспечение открытости данных, – это, прежде всего, вопрос доверия общества и его граждан к органам власти.

Сегодня в России открытые данные являются инструментом официальной государственной политики. Обеспечение открытости данных Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) является одной из самых проблемных областей всей правоохрнительной деятельности – мы видим лишь фрагменты собираемой статистической информации, не позволяющие понять работу отделов полиции и управлений по субъектам федерации, сравнить их между собой, сопоставить с особенностями регионов.

Более того, сегодня наметился обратный процесс от «открытости к закрытости» официальной статистической информации о преступлениях. Силловые ведомства не хотят публиковать информацию, даже если публикация этой информации не несет никаких рисков. Правоохрнительные органы скорее декларируют свою открытость, активизируя работу пресс-служб и заполняя информационное пространство отдельными новостями, в основном направленными на формирование позитивной картины своей работы. Информация, которая позволила бы провести объективный анализ работы силовых ведомств, практически не публикуется.

¹ Декларация открытости полиции: <http://openpolice.ru/pages/declaration/>

² О реформе правоохрнительных органов более подробно см.: <http://komitetgi.ru/projects/70/>. О проекте «Открытая полиция» Комитета гражданских инициатив <http://komitetgi.ru/projects/520/>. О гражданском контроле полиции см.: <http://transparency.org.ru/reforma-politcii/blog>. Об открытых данных см.: <http://www.infoculture.ru/projects/>

Основная проблема обеспечения открытости правоохранительных органов – это неправильный посыл в понимании самой сути открытости и доступности информации, находящейся в распоряжении органов власти и местного самоуправления и отсутствие ясности относительно способов предоставления «открытых данных». Даже предоставляя обществу информацию, МВД России чаще всего это делает в формате, не пригодном для использования в качестве «открытых данных».

В ходе мониторинга мы также выявили следующие проблемы:

- неопределенность правового режима информации ограниченного доступа;
- положения ст. 9 Федерального закона от 29.11.2007 №282-ФЗ «Об официальном статистическом учёте и системе государственной статистики в Российской Федерации» (далее – Закон о статистическом учёте), относящие к категории информации ограниченного доступа первичные статистические данные. Исключением являются лишь те первичные статистические данные, содержащиеся в формах федерального статистического наблюдения, в отношении которых недопустимость ограничения установлена федеральным законодательством. Таким образом, Закон по умолчанию «закрывает» всю первичную статистическую информацию;
- требование обосновать причину запроса (это противоречит норме Федерального закона от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Закон о доступе к информации))³;
- подмена запроса на информацию, как одного из основного способа обеспечения доступа к информации, распространением информации о деятельности органов власти и местного самоуправления посредством размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет», СМИ и т.д., то есть другим способом предоставления информации;⁴
- противоречивое понимание открытости данных и свободы информации;
- разное толкование положений Закона о доступе к информации и норм Конституции РФ об открытости информации.

³ Пункт 3 ст. 8 Закона о доступе к информации.

⁴ Ст. 6 Закона о доступе к информации (способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления).

Еще одной ключевой проблемой является сильное сопротивление открытию данных на муниципальном уровне, тогда как у МВД России есть большие возможности по повышению уровня общественного доверия непосредственно через раскрытие данных. На сайтах субъектов РФ, в разделах сайта МВД России, где могла бы быть размещена криминальная статистика, необходимая информация отсутствует, однако агрегированная официальная статистическая информация должна быть открыта. Выявление уровня преступности должно быть доступно через открытость криминальной статистики, что напрямую связано с обеспечением безопасности общества и государства.

ОТКРЫТОСТЬ ОВД: ЧТО ОБЩЕСТВО МОЖЕТ ЗНАТЬ О БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ И РАБОТЕ ПОЛИЦИИ?

На прошедшем в феврале 2014 г. совместном семинаре «Открытые данные полиции: проблемы и перспективы»⁵, проведенном НП «Информационная культура», Институтом проблем правоприменения, Комитетом гражданских инициатив и Трансперенси Интернешнл-Р, участниками были обозначены недостатки публикуемой официальной статистической информации о состоянии преступности, рассмотрение которых поставлено в приоритет в рамках проекта обеспечения открытости полиции:

- отсутствие данных о состоянии преступности на уровне муниципальных районов и городских округов;
- отсутствие детальной официальной статистики рассмотрения сообщений о преступлениях на всех уровнях;
- неполная публикация данных о работе следователей и органов дознания.

Также были выявлены проблемы, которые в дальнейшем требуют разрешения:

- преодоление нежелания раскрывать криминальные статистические данные;
- обеспечение доступности информации, связанной с кадровой политикой, в частности, кадровыми назначениями лиц на ключевые посты в правоохранительных органах;
- предоставление статистических данных в машиночитаемых форматах.

В России собирается огромное количество статистической информации, связанной с состоянием преступности и борьбы с ней. Мы решили проверить, какие данные полиция готова предоставлять сейчас. Вопрос не праздный: некоторые территориальные органы МВД России публикуют ежедневные сводки о наиболее значимых происшествиях⁶, почти все – какой-нибудь вариант отчета участкового уполномоченного полиции перед населением (при этом существуют варианты от справок о работе отдельных участковых⁷

⁵ <http://komitetgi.ru/news/news/1330/>,

⁶ Например: МВД по Республике Мордовия. Сводка за 06 ноября 2014 года. См.: <http://13.mvd.ru/news/item/2792403/> (дата обращений 7.11.2014)

до отчета в целом службы участковых по району⁸), в котором содержится детальная информация о работе и состоянии преступности на уровне районов или административных участков и отчеты руководителей ОВД. То есть движение в сторону информирования общества о своей постоянной работе со стороны полиции существует.

Но системного опубликования официальных статистических данных, которые позволили бы создать цельную картину о состоянии преступности и работе полиции, не происходит. Без этого говорить об открытости полиции сложно – мы всегда можем предположить, что для озвучивания в отчете перед населением выбирается наиболее положительная информация.

ИССЛЕДОВАНИЕ 2014: ПОСТАНОВКА ВОПРОСА

Рамочным документом, направленным на повышение эффективности и результативности приоритетных мероприятий по совершенствованию системы государственного управления, является Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти 2014 г.⁹. В рамках проводимого нами мониторинга, мы решили выяснить, насколько действенным механизмом раскрытия правовой статистики, связанной с работой полиции, выступают нормы российского законодательства об открытости информации.

Перед собой мы поставили сразу несколько широких по своему объему задач.

Во-первых, выяснить, насколько органы внутренних дел (МВД России и его территориальные органы) открыты и исполнительны в плане реализации норм Федерального закона от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и какую информацию органы власти готовы предоставлять по запросам организаций?

Во-вторых, почему положения российского законодательства об обеспечении открытости информации трактуются по-разному¹⁰.

Для мониторинга мы запросили следующую информацию по субъекту федерации и муниципальным образованиям/районам обслуживания отделами полиции:

⁷ <http://13.mvd.ru/ychastok/op3/item/2643880/>

⁸ http://78.mvd.ru/slujba/Otcheti_uchastkovih_upolnomochennih/Otcheti_uchastkovih_upolnomochennih_poli/Otcheti_uchastkovih_upolnomochennih_poli

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 №93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти».

¹⁰ Имеется в виду в основном Федеральный закон от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Федеральный закон от 27.07.2006 №149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», поскольку именно эти законы упоминались в ответах на информационные запросы.

- данные, характеризующие работу следствия и дознания (содержащиеся в статистическом отчете формы №1-Е «Отчет о работе органов следствия и дознания») за 2013 г.;
- данные, характеризующие работы по рассмотрению сообщений о преступлениях (содержащиеся в статистическом отчете формы №2-Е «О рассмотрении сообщений о преступлении») за 2013 г.;
- данные, характеризующие работу по рассмотрению сообщений о происшествиях (содержащиеся в статистическом отчете формы №4-Е) за 2013 г.

Отчеты по формам №№1-Е и 2-Е являются формами федерального статистического наблюдения¹¹, №4-Е – ведомственной формой¹².

Формы №№1-Е и 2-Е составляются как на уровне субъектов федерации, так и на уровне районных и городских отделов полиции. Информация, содержащаяся в них, позволяет увидеть работу отдела полиции/управления по субъекту федерации от момента регистрации сообщения о преступлении до момента направления уголовных дел в суд, а также выявленные при этом нарушения учетно-регистрационной дисциплины.

В Федеральное казенное учреждение «Главный информационно-аналитический центр МВД Российской Федерации» (далее – ФКУ «ГИАЦ МВД России»), кроме вышеперечисленной информации, была запрошена следующая информация по Российской Федерации в целом:

- сведения о состоянии преступности за 2013 г.;
- данные о количестве коррупционных преступлений за 2013 г.

В агрегированном виде по Российской Федерации (хотя и далеко в неполном виде) данные о работе следствия и дознания публикуются Генеральной прокуратурой на сайте ЕМИСС (Единая межведомственная информационно-статистическая система, www.fedstat.ru)¹³. Однако данных по субъектам федерации на сайте ЕМИСС нет. Напротив, на функционирующем в опытном режиме сайте www.crimestat.ru публикуются отдельные данные о состоянии преступности по субъектам федерации, но в основном агрегированные по отдельным признакам (тяжести преступления, субъекта, его совершившего).

¹¹ См. Приказы Генерального прокурора РФ от 08.05.2013: №189 «Об утверждении и введении в действие формы федерального статистического наблюдения №2-Е о рассмотрении сообщений о преступлении и Инструкции по составлению отчетности по форме федерального статистического наблюдения №2-Е» и №190 «Об утверждении и введении в действие форм федерального статистического наблюдения №1-Е «Сведения о следственной работе и дознании» и №1-ЕМ «Сведения об основных показателях следственной работы и дознания», а также Инструкции по составлению отчетности по формам федерального статистического наблюдения №1-Е, 1-ЕМ».

¹² Приложение № 1 к Приказу МВД России от 31.12.2012 №1163.

¹³ Подробнее описание публикуемой статистики, перечень непубликуемых данных, соотношение со сведениями о состоянии преступности см.: Шклярук М.С. Траектория уголовного дела в официальной статистике: на примере обобщенных данных правоохранительных органов. - СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, М.: Статут, 2014. http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/IRL_2014.04_MShklyaruk_Trajectory-of-Criminal-Case.pdf

В отчете МВД России¹⁴ о состоянии преступности данные по субъектам федерации содержатся выборочно. Таким образом, мы запросили информацию, которая могла бы дать объемную и сопоставимую между собой информацию о работе отделов полиции и управлений по субъектам федерации.

ОБЩИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

В период с 15 по 23 июля 2014 г. нами был направлено 90 письменных запросов в территориальные органы Министерства внутренних дел РФ, а также в ФКУ «ГИАЦ МВД России», из которых было получено лишь 32 ответа. Большинство органов власти ответы были сформулированы лишь формально и в практическом смысле необходимой информации не содержали. Остальные территориальные органы МВД России (58) по сути нарушили норму Закона о доступе к информации о необходимости предоставлении ответа на письменный запрос, так как проигнорировали письма в свой адрес.

Посмотрим на неутешительные цифры предоставленных ответов:

- Отказ в предоставлении информации – 25;
- Информация по запросу получена в полном объеме – 4 (МВД по Республике Дагестан, УМВД России по Ивановской области, УМВД России по Тюменской области, ФКУ «ГИАЦ МВД России»);
- Информация предоставлена частично – 3 (УМВД России по Вологодской области, ГУ МВД России по Ставропольскому краю, МВД по Чеченской Республике).

К сожалению, нами было получено очень малое количество ответов. Между тем, непредоставление ответа (включая ответ об отказе в предоставлении сведений) на запрос является прямым нарушением положения Закона о доступе к информации. Так, в соответствии со ст. 18 данного Закона «запрос подлежит рассмотрению в тридцатидневный срок со дня его регистрации» с учетом возможности отсрочки предоставления информации еще на пятнадцать дней в случае письменного уведомления в течение семи дней также со дня регистрации полученного запроса.

¹⁴ На официальном сайте МВД ежемесячно в формате PDF публикуются отчеты о состоянии преступности в России (<http://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports>; путь по сайту Главная страница / Деятельность / Статистика и аналитика / (07.11.2014).

¹⁵ См. <http://transparency.org.ru>

¹⁶ Пункт 3 ст. 8 Закона о доступе к информации.

ВЫЯВЛЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Полученные нами результаты, основанные на ответах на письменные запросы, направленные в территориальные органы внутренних дел, дают нам возможность выявить состояние проблемы открытости органов внутренних дел и сделать определенные выводы. К сожалению, результаты также подтвердили уже сформулированные ранее недостатки в плане открытости органов власти и самого понимания механизма, обеспечивающего доступ граждан и организаций к информации¹⁵:

- неопределенность правового режима информации ограниченного доступа;
- требование обосновать причину запроса (однако это противоречит норме Закона о доступе к информации¹⁶);
- подмена запроса на информацию, как одного из основных способов обеспечения доступа к информации, распространением информации о деятельности органов власти и местного самоуправления посредством размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет», СМИ и т.д. (то есть другим способом предоставления информации)¹⁷. Это не противоречит норме закона, однако часто такая информация бывает неполной, что и является причиной самого запроса;
- противоречивое понимание открытости данных и свободы информации;
- разное толкование положений Закона о доступе к информации и норм Конституции РФ об открытости информации.

¹⁵ См. <http://transparency.org.ru>

¹⁶ Пункт 3 ст. 8 Закона о доступе к информации.

¹⁷ Ст. 6 Закона о доступе к информации (способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления).

ПРОБЛЕМА ОТКРЫТОСТИ ИНФОРМАЦИИ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

В ходе мониторинга качества предоставления правоохранительной статистики лишь подтвердилась тенденция в сторону сокрытия статистической информации, нежелания ее предоставлять в полном объеме. По всей видимости, в данной ситуации произошло смешение алгоритмов предоставления официальной и первичной статистической информации.

ЗАЧЕМ НУЖНА СТАТИСТИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ?

Официальная статистическая информация¹⁸, являясь открытой и общедоступной, должна отвечать всем законодательным требованиям, в т.ч. возможности ее использования любыми лицами по своему усмотрению. Доступ к такой информации не может быть ограничен (за исключением информации конфиденциального характера), т.е. статистическая информация должна быть полной, достоверной, своевременной. Иными словами, целью как самого Федерального закона «Об официальном статистическом учёте и системе государственной статистики в Российской Федерации», так и ведения статистического учёта является обеспечение доступности открытых статистических данных, прозрачности методологии их формирования для всех заинтересованных пользователей. Необходима также интеграция государственных информационно-статистических ресурсов в единую межведомственную информационно-статистическую систему, соблюдение международных статистических стандартов, совершенствование ведения статистического учёта в соответствии с этими стандартами¹⁹.

Задача официальной статистической информации, прежде всего, – обеспечение безопасности гражданина, защита его прав и свобод, повышение качества и уровня жизни граждан и формирование их доверия к государственным органам власти²⁰. Под качеством такой информации

¹⁸ Официальная статистическая информация является общедоступной, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами. Официальная статистическая информация бесплатно доступна через официальные издания субъектов официального статистического учета, СМИ, а также в сети «Интернет».

¹⁹ Новикова Н.А., Тарасова М.А. Комментарий к Федеральному закону от 29.11.2007 №282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации». Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012.

²⁰ См.: там же. Комментарий к статье 2.

здесь мы подразумеваем не только полноту предоставляемой информации, но и ее актуальность и своевременность, что является базовыми правовыми требованиями к официальной статистической информации.

Согласно Федеральной целевой программе «Развитие государственной статистики России в 2007–2011 годах»²¹, развитие государственной статистики должно быть направлено на достижение стратегических целей развития России. Для реализации этих целей и были определены задачи, связанные с поиском и реализацией принципиально новых подходов к официальной статистической деятельности, формированию гибкой, быстро реагирующей на изменение жизни общества системы информационно-статистического обеспечения. Кроме того, в программе отмечается, к примеру, что необходимость дальнейшего развития государственной статистики вызвана в том числе:

- нерешенностью ряда методологических проблем статистики, возникающих при вхождении России в мировое сообщество и выполнении её обязательств перед международными организациями, в том числе статистическими;
- «распыленностью» информации и трудностями, возникающими у пользователей при получении необходимой информации;
- несовершенством законодательной базы для получения статистической информации и обеспечения ею всех заинтересованных пользователей.

Следует согласиться, что «для совершенствования российской статистики принципиальным является повышение прозрачности и открытости методологии исчисления статистических показателей, определение форм и методов для организации более широкого доступа заинтересованных пользователей к официальным статистическим данным»²².

Однако здесь следует учитывать разумный баланс между открытостью и закрытостью криминальной статистической информации. То есть, возникает вопрос – какая именно статистика о состоянии преступности и работе ведомств по рассмотрению сообщений о преступлениях и расследовании уголовных дел должна быть доступна? Обратимся к рассмотрению международной практики раскрытия официальной документации органами власти.

²¹ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 2 октября 2006 г. №595.

²² Савченко А.И. Комментарий к Федеральному закону от 29 ноября 2007 г. №282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» (постатейный). – М., 2009. См.: Система КонсультантПлюс, 2012.

ОТКРЫТОСТЬ И ЗАКРЫТОСТЬ СТАТИСТИКИ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ

Международные нормы предусматривают обеспечение ограничения предоставления информации в исключительных случаях, только если отсутствует преобладающий общественный интерес в разглашении, когда это требуется, например, для защиты национальной безопасности, обороны и международных отношений; общественной безопасности; профилактики и расследования уголовных преступлений, судебного преследования, уголовной деятельности²³. Данная норма также содержится в статье 3 Европейской Конвенции о доступе к официальным документам²⁴, в соответствии с которой ограничение доступа к информации предусматривается в целях предотвращения, расследования и наказания уголовных преступлений.

Неоспоримо, что ограничения должны быть четко установлены законом, быть необходимыми в демократическом обществе и пропорциональными целям защиты. Это сопоставимо с российской «тайной следствия» – запретом раскрытия информации, способной повредить расследованию уголовного дела. Ключевым моментом является привязка к конкретному уголовному делу и ограничение информации о конкретном случае. Относительно получения официальных документов должно работать правило, в соответствии с которым в доступе к документам может быть отказано, только если ее раскрытие нанесет или может нанести вред:

- национальной безопасности, обороне и международным отношениям,
- общественной безопасности;
- профилактике, расследованию и судебному преследованию как видам уголовной деятельности;
- дисциплинарному расследованию;
- инспекционным, контрольным и наблюдательным функциям органов государственной власти;
- неприкосновенности частной жизни и других правомерных личных интересов;
- коммерческим и иным экономическим интересам;
- экономической, кредитно-денежной и валютной политике государства;

²³ См. раздел 4 Рекомендации Совета Европы № (2002) 2 «О доступе к официальным документам». Рекомендация принята Комитетом министров 21 февраля 2002 г.

²⁴ Конвенция была принята Комитетом министров Совета Европы 27 ноября 2008 г. Это первый международный документ о праве на доступ к информации. Однако Конвенция еще не вступила в силу, но открыта для подписания 18 июня 2009 г. Для вступления в силу документа требуется ратификация десятью государствами.

- равенству сторон в ходе судебного разбирательства и эффективного отправления правосудия;
- окружающей среде;
- конфиденциальности обсуждений в ходе подготовки какого-либо вопроса внутри органа государственной власти либо между такими органами²⁵.

Агрегированная на уровне муниципального образования и субъекта федерации статистика о состоянии преступности и работе следствия, дознания и суда не может нанести вред «защищенным» областям. Напротив, ее открытие повысило бы знания о проблемах в области общественной безопасности и позволило бы их устранять.

Однако результаты мониторинга показали совершенно обратную тенденцию: «от открытости к закрытости» информации, нежелание стремиться к реализации выработанных международных стандартов открытости.

ОТКРЫТОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ – ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Отметим, что формально территориальные органы МВД могут ссылаться на норму Федерального закона, трактовка которой в сторону «закрытости» возможна. Речь идет о ст. 9 Закона о статистическом учёте, относящей к первичным статистическим данным документированную информацию по формам федерального статистического наблюдения, получаемую от респондентов, или информацию, документируемую непосредственно в ходе федерального статистического наблюдения (п.7 ст. 2). Такие данные относятся к категории информации ограниченного доступа и не могут предоставляться по запросу. Так, в соответствии с Законом о статистическом учёте (ч. 2 ст. 9) субъекты официального статистического учёта не вправе предоставлять федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, государственным и муниципальным служащим, должностным лицам, другим физическим и юридическим лицам первичные статистические данные, являющиеся информацией ограниченного доступа, для использования этих данных в иных, не связанных с формированием официальной статистической информации целях.

²⁵ Статья 3 Европейской Конвенции о доступе к официальным документам. См.: <http://www.medialaw.asia/document/-5910>

Таким образом, физические и юридические лица не вправе требовать предоставления первичных статистических данных, являющихся информацией ограниченного доступа, от субъектов официального статистического учета и использовать их в иных, не связанных с формированием официальной статистической информации целях. Первичные статистические данные не подлежат свободному разглашению или распространению, поскольку используются только в целях формирования официальной статистической информации.

Закон при этом устанавливает исключения, в соответствии с которыми не могут выступать информацией ограниченного доступа первичные статистические данные, содержащиеся в формах федерального статистического наблюдения, в отношении которых недопустимость ограничения установлена федеральным законодательством. К такого рода информации, не подпадающей под категорию ограниченного доступа, Федеральный закон от 27.07.2006 №149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ч. 4 ст. 8) относит следующее:

- нормативно-правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающие правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления;
- информацию о состоянии окружающей среды;
- информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну);
- информацию, накапливаемую в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией;
- иную информацию, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами.

Отметим при этом, что мы запрашивали агрегированные сведения о результатах рассмотрения сообщений о преступлениях и расследовании уголовных дел, что может быть также отнесено к «информации о деятельности государственных органов», то есть подпадать под запрет ограничения распространения. Таким образом, трактовка Закона в нашем случае в пользу открытости также возможна.

ЯВЛЯЮТСЯ ЛИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ УПРАВЛЕНИЯ МВД СУБЪЕКТАМИ ОФИЦИАЛЬНОГО СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА?

Отнесение первичных данных к категории информации ограниченного доступа продиктовано тем, что они могут содержать также сведения, относящиеся к информации ограниченного доступа. Например, относиться к государственной тайне, коммерческой тайне, касаться персональных данных физических лиц²⁶, сведений о налогоплательщиках²⁷ и иных видов информации ограниченного доступа. Субъект официального статистического учёта, получая эти данные от респондентов, при формировании официального статистического учёта обязан обезличить, деперсонализировать информацию для обеспечения ее защиты в соответствии с законодательством РФ, регулирующим порядок обращения с информацией ограниченного доступа.

В свою очередь, Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 №671-р «Об утверждении Федерального плана статистических работ» (раздел 3) установило перечень субъектов официального статистического учёта, к которым также относится и МВД России. Однако территориальные органы МВД России не являются самостоятельными субъектами официального статистического учёта и, соответственно, не подпадают под определение «субъект официального статистического учёта». Это определено в конституционном положении о том, что официальный статистический учёт относится к исключительному ведению Российской Федерации (п. «р» ст. 71 Конституции РФ). Таким образом, обязанность обеспечить наличие деперсонифицированной информации лежит на МВД России.

Отдельно необходимо отметить, что, в соответствии со ст. 51 Закона о прокуратуре²⁸, с 1 января 2012 г. на Генеральную прокуратуру Российской Федерации возлагается обязанность осуществления государственного единого статистического учёта заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора. Поскольку изначальной нашей целью было проверить, как органы внутренних дел понимают проблему открытости статистических данных о своей работе, то

²⁶ В соответствии с п.1 ст. 3 Федерального закона от 27.07.2006 №152 «О персональных данных», персональные данные – это любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных). Данный Закон регулирует отношения, связанные с обработкой персональных данных, осуществляемой в т.ч. юридическими лицами, физическими лицами с использованием средств автоматизации или без использования таких средств, если обработка персональных данных без использования таких средств соответствует характеру действий (операций), совершаемых с персональными данными с использованием средств автоматизации.

²⁷ В соответствии с п. 9 ст. 84 части первой Налогового кодекса РФ, сведения о налогоплательщике с момента постановки его на учет в налоговом органе являются налоговой тайной, если иное не предусмотрено ст. 102 Налогового кодекса РФ.

²⁸ Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 (ред. от 21.07.2014) «О прокуратуре Российской Федерации».

запросы в прокуратуру мы не направляли. Отметим, что, с нашей точки зрения, при современном нормативном регулировании открытым остается вопрос о субъекте официального статистического учёта.

ИТОГИ – ЧТО ДЕЛАТЬ С ОТКРЫТОСТЬЮ ИНФОРМАЦИИ?

Часть 1 ст. 9 Закона о статистическом учёте предусматривает обязанность субъектов официального статистического учета обеспечить конфиденциальность информации ограниченного доступа и предполагает, что первичные статистические данные, являющиеся информацией ограниченного доступа, не подлежат разглашению или распространению и используются исключительно для формирования официальной статистической информации²⁹.

Мы полагаем, что пришло время поднять вопрос о том, что данная правовая норма существенно тормозит обеспечение разумной открытости статистической информации правоохранными органами о преступности на всех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

В настоящий момент агрегированная официальная статистическая информация о состоянии преступности и работе МВД России по рассмотрению сообщений о преступлениях и расследовании уголовных дел (за редкими исключениями публикации части данных на сайте ЕМИСС и отдельными прокуратурами на своих сайтах) доступна исключительно по запросу в ФКУ «ГИАЦ МВД России». Перекалывание полномочий по предоставлению данной информации исключительно на ФКУ «ГИАЦ МВД России» приводит к нарушению одних из самых главных целей Закона о доступе к информации – обеспечение своевременного и полного предоставления информации. Кроме проблем с форматами данных, описанных ниже, мы получаем ее без детализации даже до уровня субъекта федерации.

Официальная статистическая информация МВД России и ее территориальных органов о происшествиях, преступлениях, рассмотрении сообщений о преступлениях и расследовании уголовных дел в той части, в которой это не противоречит «тайне следствия» и Федеральному закону «О персональных данных» (2006 г.), должна быть доступна, поскольку напрямую связана с обеспечением безопасности государства и гражданина.

²⁹ Более подробно см.: Савченко А.И. Комментарий к Федеральному закону от 29 ноября 2007 г. №282-ФЗ «Об официальном статистическом учёте и системе государственной статистики в Российской Федерации» (постатейный). – М., 2009. Доступно: Система КонсультантПлюс, 2012.

АНАЛИЗ ОТВЕТОВ: ТРАКТОВКА ЗАКОНОВ В ПОЛЬЗУ «ЗАКРЫТОСТИ»

РЕЙТИНГ ОТКАЗОВ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ИНФОРМАЦИИ

Анализ ответов на запрос о предоставлении информации показал, что российское законодательство об обеспечении предоставления информации трактуется государственными органами, получившими запросы, хаотично и, в основном, в пользу «закрытости» информации. Однако и основания отказов столь разнообразны, что это сигнализирует о полном отсутствии четкого понимания о правоприменении норм о порядке предоставления статистической информации в целом, а также о возможности субъективной трактовки норм федерального законодательства о порядке доступа к информации.

Полученные нами основания отказа мы разделили на три группы. Первую составляют основания отказа, которые мы расцениваем как необоснованные, поскольку в них есть ссылки на неприменимые правовые нормы по существу направленных запросов. Вторую, спорную группу оснований отказа представляют те, в которых есть ссылка на положение нормативно-правовой документа, трактовка которого возможна в пользу «закрытости» информации. Третья группа – обоснованные основания отказа.

Рассмотрим и поясним каждую из этих групп.

Необоснованные основания:

1) ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПОЛОЖЕНИЯ О СВОБОДЕ ИНФОРМАЦИИ В КАЧЕСТВЕ ОСНОВАНИЯ ОТКАЗА В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ИНФОРМАЦИИ, ЕСЛИ ЗАПРАШИВАЕМАЯ ИНФОРМАЦИЯ НЕ КАСАЕТСЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАНИНА

Формулировки из ответов:

- ознакомление с документами и материалами возможно только в случае, если они затрагивают права и свободу гражданина (в соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции РФ³⁰ и ч. 2 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³¹).

НАША ПОЗИЦИЯ

Эта конституционная норма требует пояснений, поскольку до сих пор теоретические споры о её правоприменении не утихают. В частности, акцент сделан на том, что именно та информация, которая затрагивает права и свободы гражданина, обязана предоставляться органами власти и местного самоуправления. То есть органы власти должны обеспечить возможность беспрепятственного ознакомления с соответствующими документами и материалами. Суть проблемы трактовки этой нормы в сторону закрытости в том, что, в нашем случае, чрезвычайно сложно определить, касаются ли требуемые нами документы прав и свобод конкретного лица или нет. По логике должностного лица (соответственно, органа власти), подготовившего ответ, запрашиваемая информация не может быть предоставлена, поскольку не затрагивает права и свободы определенного лица. Однако организация, выступая в данном случае посредником между гражданами и органами власти, запрашивала информацию, непосредственно касающуюся неограниченного круга лиц, которая напрямую затрагивала их права и свободы. К примеру, информация по количеству преступлений в определенном регионе или районе прямо касается обеспечения безопасности граждан. Также, согласно Указу Президента РФ от 31.12.1993 №2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию», деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц осуществляется на принципах информационной открытости. Это выражается в том числе и в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан, и в осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой

³⁰ «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом» (ч.2 ст.24 Конституции РФ).

³¹ «Гражданин (физическое лицо) имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы» (ч. 2 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

прав и законных интересов граждан. В нашем случае запрашиваемая информация отвечает этим требованиям.

Здесь мы видим некорректное понимание конституционной нормы о возможности ознакомления с документами и материалами только лишь в том случае, если они затрагивают права и свободы гражданина в качестве основания отказа в предоставлении информации (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ и ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 27.07.2006 №149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»), по нескольким причинам. Во-первых, это противоречит общему положению об открытости полиции, которое предусмотрено ст. 8 Федерального закона «О полиции». Статистические данные отражают работу полиции, поэтому, согласно п.3-5 ст. 8, такие данные предоставляются гражданам и юридическим лицам. Во-вторых, такая логика противоречит самой сути и цели конституционных положений об обеспечении открытости информации, в том числе ч. 4 статьи 29 Конституции РФ, которая является основой законодательства об открытости информации: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом».

2) ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ ТРАКТОВКА ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ

Формулировки из ответов:

- «запрашиваемые сведения не охватываются действиями Федерального закона №8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», т.к. носят адресный характер, и поэтому предоставлены быть не могут...».

НАША ПОЗИЦИЯ

Данное основание отказа является, на наш взгляд, несостоятельным, поскольку запрашиваемые сведения не являются адресными, а Закон о доступе к информации направлен на обеспечение принципа доступа ко всему массиву информации, находящейся в ведении органов власти и местного самоуправления, только лишь за исключением информации ограниченного доступа. Отметим также, что положение данного Закона не может являться основанием для отказа в предоставлении информации по той причине, что статья 20 данного Закона содержит четкий перечень оснований отказа, который не может толковаться расширительно.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 20 Закона о доступе к информации, информация не предоставляется в случае, если:

- содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- в запросе не указан почтовый адрес, адрес электронной почты или номер факса для направления ответа на запрос либо номер телефона, по которому можно связаться с направившим запрос пользователем информацией;
- запрашиваемая информация не относится к деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, в которые поступил запрос;
- запрашиваемая информация относится к информации ограниченного доступа;
- запрашиваемая информация ранее предоставлялась пользователю информацией;
- в запросе ставится вопрос о правовой оценке актов, принятых государственным органом, органом местного самоуправления, проведении анализа деятельности государственного органа, его территориальных органов, органа местного самоуправления либо подведомственных организаций или проведении иной аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя информацией.

С нашей точки зрения, направленные запросы не касались информации, которая подпадала под действие ч. 1 ст. 20 Закона о доступе к информации. Как мы отмечали выше, к сожалению, в ответах на информационные запросы нормы Закона о доступе к информации трактовались как в пользу «открытости» информации (в меньшей степени), так и в пользу «закрытости» информации. Таким образом, нормы Закона вольно трактовались как относящиеся запрашиваемую информацию к информации ограниченного доступа, так и как исключаящие ее из информации ограниченного доступа. Поэтому в ответах, содержащих отказ в предоставлении нам информации хотелось бы видеть четкое основание отказа, поскольку «адресный характер запрашиваемой информации» не является обоснованным основанием отказа в предоставлении документов.

3) ТРЕБУЕТСЯ СПЕЦИАЛЬНОЕ УКАЗАНИЕ ДЛЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Формулировки из ответов:

- «в соответствии с нормативно-правовыми актами МВД статистические данные о состоянии преступности и результатах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел являются государственным информационным ресурсом и могут предоставляться в регламентарном режиме (то есть при получении письменного указания заместителя Министра, письменного запроса министров внутренних дел, начальников ГУВД, УВД субъекта РФ, их структурных подразделений, прокурора, следователя) по запросам заинтересованных организаций...».

НАША ПОЗИЦИЯ

Получение официальных статистических данных не требует письменного разрешения или указания со стороны должностных лиц в силу того, что такая информация должна быть открытой и общедоступной. Мы расценили бы это основание в качестве обоснованного в случае ссылки на ст. 9 Федерального закона от 29.11.2007 №282 «Об официальном статистическом учёте и системе государственной статистики в Российской Федерации» и четким разъяснением, почему статистические данные могут предоставляться только при получении

письменных указаний и лишь заинтересованных организаций, поскольку являются государственным ресурсом. Данная аргументация противоречит нормам федерального законодательства о свободе информации. В частности, норма ч. 9 ст. 14 Федерального закона от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливает следующее: «Информация, содержащаяся в государственных информационных системах, а также иные имеющиеся в распоряжении государственных органов сведения и документы являются государственными информационными ресурсами. Информация, содержащаяся в государственных информационных системах, является официальной. Государственные органы, определенные в соответствии с нормативным правовым актом, регламентирующим функционирование государственной информационной системы, обязаны обеспечить достоверность и актуальность информации, содержащейся в данной информационной системе, доступ к указанной информации в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством (...)».

СПОРНЫЕ ОСНОВАНИЯ ОТКАЗА:

1) ЗАПРАШИВАЕМАЯ ИНФОРМАЦИЯ ДОСТУПНА В ИНТЕРНЕТЕ И УЖЕ БЫЛА ОПУБЛИКОВАНА В СМИ³²

Формулировки из ответа:

- обратитесь к он-лайн ресурсам правоохранительных органов. В частности, на официальный сайт МВД;
- распространение официальной статистической информации субъектами статистического учёта осуществляется путем опубликования в СМИ и Интернете в соответствии с п.11 ст. 5 Федерального закона №282 «Об официальном статистическом учёте и системе государственной статистики в Российской Федерации».

НАША ПОЗИЦИЯ

Как уже упоминалось, довольно распространённым является основание отказа в предоставлении информации

³² По этому основанию было 12 отказов.

в связи с тем, что запрашиваемая информация уже была размещена в Интернете или распространена в СМИ. Закон о доступе к информации устанавливает способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 6), к которым также относится и обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации, а также размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет». К сожалению, при дальнейшей проверке ссылки на соответствующий раздел на сайте МВД России, указанной в ответе на запрос, запрашиваемая информация часто отсутствовала. Что касается распространения информации в СМИ, то требование об указании выходных данных СМИ, где соответствующая информация была опубликована, не соблюдалось.

2) ЗАПРАШИВАЕМАЯ ИНФОРМАЦИЯ О СЛЕДСТВЕННОЙ РАБОТЕ И ДОЗНАНИИ ОТСУТСТВУЕТ

Формулировки из ответов:

- запрашиваемые сведения о следственной работе и дознании органов внутренних дел (форма №1-Е) и о рассмотрении органами внутренних дел сообщений о преступлениях (форма №2-Е) не могут быть предоставлены, так как находятся в компетенции органов прокуратуры.

НАША ПОЗИЦИЯ

Данное основание отказа, по нашему мнению, является спорным, поскольку Генеральная прокуратура в соответствии со ст. 51 Федерального закона «О прокуратуре»³³ наделена полномочиями по ведению единого государственного статистического учёта заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора, а также устанавливает единый порядок формирования и представления отчетности в органах

³³ Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

прокуратуры. Приказы Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам указанного статистического учёта обязательны для органов государственной власти. Таким образом, формально основание отказа является законным, однако территориальные органы МВД России обладают всем объемом запрашиваемой информации и, в свою очередь, могли предоставить требуемую информацию, руководствуясь нормами об открытости информации.

3) НЕОБХОДИМО ОБРАЩАТЬСЯ В ФКУ «ГИАЦ МВД РОССИИ»

Формулировки из ответов:

- в соответствии с п.23 главы 2 Приказа МВД России от 30.12. 2005 №1170 «О статистической отчетности органов внутренних дел Российской Федерации» по разовым запросам ГИАЦ может предоставлять статистическую информацию СМИ, а также иным юридическим и физическим лицам – через Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации;
- запрашиваемая информация не может быть предоставлена, т.к. нужно обращаться в ФКУ «ГИАЦ МВД России».

НАША ПОЗИЦИЯ

Мы относим это основание к спорным. С одной стороны ФКУ «ГИАЦ МВД России» располагает необходимой информацией и предоставляет ее по запросам организаций, с другой – территориальные органы МВД России располагают такой информацией по субъекту федерации и, как орган власти, могли предоставить имеющуюся у него запрашиваемую информацию.

ОБОСНОВАННЫЕ ОСНОВАНИЯ ОТКАЗА:

1) ЗАПРАШИВАЕМАЯ ИНФОРМАЦИЯ КАСАЕТСЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПЕРВИЧНЫХ СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ, КОТОРЫЕ ЯВЛЯЮТСЯ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИЕЙ

Формулировки из ответа:

- запрашиваемая информация касается предоставления первичных статистических данных, содержащихся в отчетах форм №№1-Е, 2-Е, 4-Е, и является информацией ограниченного доступа по статье 9 Федерального закона от 29.11.2007 №282 «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики

в Российской Федерации»;

- а также, в соответствии с Приказами №189 и №190, запрашиваемые сведения носят конфиденциальный характер.

НАША ПОЗИЦИЯ

Трактовка ст. 9 Закона о статистическом учёте в пользу «закрытости» запрашиваемой информации возможна³⁴.

ПОКАЗАТЕЛЬ ОТКРЫТОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД

Приведем ниже перечень условных критериев, по которым мы оценивали степень открытости органа власти. Отметим также, что, наблюдая неуклонную тенденцию в сторону закрытости информации органами власти в целом, мы расценивали любой письменный ответ на запрос уже как положительный фактор, указывающий на готовность к информационной открытости.

1. СРОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ОТВЕТА:

- ответ предоставлен в рамках допустимого законом срока – 3 балла
- ответ предоставлен, но срок нарушен, уведомление об отсрочке предоставления ответа предоставлено не было – 2 балла
- ответ не предоставлен, а соответствующее уведомление об отсрочке предоставления ответа не получено – 0 баллов

2. ПОЛНОТА ПРЕДОСТАВЛЕННОГО ОТВЕТА:

- информация предоставлена в полном объеме по пунктам, сформулированным в письменном запросе – 2 балла
- информация предоставлена частично – 1 балл
- информация не предоставлена – 0 баллов

3. СОДЕРЖАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕННОГО ОТВЕТА:

- ответ составлен в соответствии с требованиями федерального законодательства по каждому пункту в запросе, ответ в целом предоставлен, а также предоставлены дополнительные материалы –

³⁴ См. подробнее в разделе Проблема открытости информации и предоставления статистической информации.

4 балла

- ответ составлен в соответствии с требованиями федерального законодательства по каждому пункту в запросе, ответ в целом предоставлен, но дополнительные материалы предоставлены не были – 3 балла
- ответ составлен в соответствии с требованиями федерального законодательства по каждому пункту в запросе с четкой аргументацией оснований отказа – 2 балла
- ответ является формальной «отпиской», аргументация основания отказа является не состоятельной; основания отказа не сформулированы; содержится переадресовка в ФКУ «ГИАЦ МВД России» и иные ведомства – 0 баллов

4. РЕШЕНИЕ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ ПО ЗАПРОСУ

- информация предоставлена – 1 балл
- отказ в предоставлении информации – 0 баллов

Исходя из данных критериев, условно нами был составлен следующий рейтинг открытости территориальных органов МВД России (по состоянию на 29 декабря 2014 г.):

НАИБОЛЕЕ ОТКРЫТЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ, ИНФОРМАЦИЯ БЫЛА ПРЕДОСТАВЛЕНА (9-7 БАЛЛОВ)

- МВД России, Федеральное казенное учреждение «Главный информационно-аналитический центр МВД Российской Федерации (ФКУ «ГИАЦ МВД России»)
- МВД по Республике Дагестан
- УМВД России по Вологодской области
- ГУ МВД России по Ставропольскому краю
- МВД по Чеченской Республике
- УМВД России по Ивановской области
- УМВД России по Тюменской области

ПОЛУЧЕН ОТВЕТ НА ЗАПРОС, ИНФОРМАЦИЯ ЧАСТИЧНО ПРЕДОСТАВЛЕНА (4-6 БАЛЛОВ)

- УМВД России по Амурской области
- УМВД России по Еврейской автономной области
- УМВД России по Сахалинской области
- УМВД России по Калужской области
- УМВД России по Костромской области
- МВД по Республике Хакасия
- МВД по Республике Северная Осетия-Алания
- МВД по Республике Адыгея
- МВД по Республике Тыва
- УМВД России по Архангельской области
- ГУ МВД России по Челябинской области
- УМВД России по Астраханской области
- УМВД России по Приморскому краю
- УМВД России по Смоленской области
- УМВД России по Томской области
- ГУ МВД России по Кемеровской области
- ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области
- УМВД России по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре

ПИСЬМЕННЫЙ ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ИНФОРМАЦИИ НА ЗАПРОС (2-3 БАЛЛА)

- МВД по Республике Карелия
- УМВД России по Ненецкому автономному округу
- УМВД России по Курганской области
- УМВД России по Камчатскому краю
- ГУ МВД России по Ростовской области
- УМВД России по Хабаровскому краю

- ГУ МВД России по Краснодарскому краю

ОТВЕТ НА ЗАПРОС НЕ ПОЛУЧЕН (0 БАЛЛОВ)

- Главное управление МВД России по Дальневосточному федеральному округу
- УМВД России по Магаданской области
- УМВД России по Пензенской области
- УМВД России по Чукотскому автономному округу
- МВД по Республике Саха (Якутия)
- ГУ МВД России по г. Москве
- ГУ МВД России по Московской области
- УМВД России по Белгородской области
- УМВД России по Брянской области
- УМВД России по Владимирской области
- ГУ МВД России по Воронежской области
- УМВД России по Курской области
- УМВД России по Липецкой области
- УМВД России по Орловской области
- УМВД России по Рязанской области
- УМВД России по Тамбовской области
- УМВД России по Тверской области
- УМВД России по Тульской области
- УМВД России по Ярославской области
- Главное управление МВД России по Приволжскому краю
- МВД по Республике Башкортостан
- ГУ МВД России по Нижегородской области
- УМВД России по Кировской области
- МВД по Республике Марий Эл
- МВД по Республике Мордовия
- УМВД России по Оренбургской области
- ГУ МВД России по Пермскому краю
- ГУ МВД России по Самарской области
- ГУ МВД России по Саратовской области

- МВД по Республике Татарстан
- МВД по Удмуртской Республике
- УМВД России по Ульяновской области
- МВД по Чувашской Республике
- Главное управление МВД России по Сибирскому федеральному округу
- МВД по Республике Алтай
- ГУ МВД России по Алтайскому краю
- МВД по Республике Бурятия
- УМВД России по Забайкальскому краю
- ГУ МВД России по Иркутской области
- ГУ МВД России по Красноярскому краю
- ГУ МВД России по Новосибирской области
- УМВД России по Омской области
- Главное управление МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу
- МВД по Республике Ингушетия
- МВД по Кабардино-Балкарской Республике
- МВД по Карачаево-Черкесской Республике
- Главное управление МВД России по Северо-Западному федеральному округу
- УМВД России по Калининградской области
- МВД по Республике Коми
- УМВД России по Мурманской области
- УМВД России по Новгородской области
- УМВД России по Псковской области
- Главное управление МВД России по Уральскому федеральному округу
- ГУ МВД России по Свердловской области
- УМВД России по Ямало-Ненецкому автономному округу
- Главное управление МВД России по Южному федеральному округу
- ГУ МВД России по Волгоградской области
- МВД по Республике Калмыкия

ПРОБЛЕМА ФОРМАТА ДАННЫХ

ФКУ «ГИАЦ МВД России» предоставил в наш адрес все запрошенные отчеты, но с агрегированием данных по России. Это значит, что мы не видим разницы по субъектам федерации и тем более – детализации по муниципальным образованиям или отделам полиции. Сформировать сведения иначе возможно: отчеты по всем запрошенным формам составляются в субъектах федерации (а до этого отчеты форм №№1-Е, 2-Е составляются в районных и городских отделах полиции).

Последние годы МВД России предпринимает меры к информатизации и приведению в единый формат всех данных, связанных с состоянием преступности и расследованием уголовных дел и как минимум за 2013 год располагает данными в машиночитаемом формате. Так что техническая возможность показать работу на уровне субъектов федерации существует. Но одна из существенных проблем подхода МВД России к открытости и подотчетности обществу – низкая технологичность в раскрытии информации и отсутствие устойчивого подхода к регулярной публикации данных о деятельности МВД России, в том числе в форматах открытых данных.

Открытые государственные данные – это современная практика публикации ключевой общедоступной государственной информации. Практика, в том числе используемая МВД России на официальном сайте <http://mvd.ru/opensdata/>. Однако среди публикуемых данных МВД России отсутствуют в какой бы то ни было удобной форме данные правоохранительной статистики, которые до сих пор публикуются и предоставляются гражданам исключительно в текстовых форматах в разделе «Статистика и аналитика» (<http://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports>) или же по запросу от граждан и организаций.

Так и в нашем случае – данные были представлены хоть и в электронном формате, но в .doc. Это потребовало существенной, длительной и необоснованной работы аналитиков по переводу данных в форматы, позволяющие их анализ³⁵.

³⁵ Методика конвертации файлов. Файлы конвертируются в pdf. Затем, при наличии ABBYY FineReader 12 Professional, производится конвертация pdf в excel, с параметром «Создавать отдельный лист для каждой страницы». При сохранении страницы по одной распознавание производится более качественно. При работе с ABBYY FineReader 12 Home Edition. Pdf необходимо переконвертировать в jpg с максимально возможным качеством изображения (мы использовали он-лайн конвертер convertonlinefree.com, 600dpi). И дальше конвертировать по одному через контекстное меню. Оба варианта требуют потом «ручной работы» по сведению таблиц в единую форму.

На сайте «Открытая полиция» исходные файлы и файлы после конвертации доступны по ссылкам:

- <http://data.openpolice.ru/dataset/svodnyi-otchet-po-obespecheniyu-uchetno-registracionnoi-discipliny-za-2013> – Сводный отчет по обеспечению учетно-регистрационной дисциплины за 2013 год;
- <http://data.openpolice.ru/dataset/svodnyi-otchet-o-rassmotrenii-soobschenii-o-pestupleniyah-za-2013> – Сводный отчет о рассмотрении сообщений о преступлениях за 2013 год;
- <http://data.openpolice.ru/dataset/svodnyi-otchet-o-sledstvennoi-rabote-i-doznanii-za-2013> – Сводный отчет о следственной работе и дознании за 2013 год;
- <http://data.openpolice.ru/dataset/svodnyi-otchet-o-borbe-s-prestupleniyami-korrupcionnoi-napravlenosti-za-2013> – Сводный отчет о борьбе с преступлениями коррупционной направленности за 2013 год.

В то время как в России становятся доступными данные о состоянии преступности хотя бы на уровне субъектов федерации и с некоторой детализацией (далеко неполной) по преступлениям³⁶, возникает ситуация, когда наиболее востребованная информация предоставляется гражданам в архаичной форме, недоступна для анализа специалистами. И сам факт предоставления информации в подобной форме приводит к умозаключению о наличии умысла у представителей МВД в публикации данных в форматах наименее удобных для восприятия конечными пользователями.

В то же время, правильный подход заключался бы не только в переходе на раскрытие информации в машиночитаемых форматах, но и в целенаправленных консультациях сотрудников МВД с экспертами, работающими с этими данными на предмет раскрытия данных и последующей совместной работе по повышению качества их публикации.

Официальная статистическая информация, являясь сводной агрегированной документированной информацией о количественной стороне массовых социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессов в Российской Федерации, формируется субъектами официального статистического учета в соответствии с официальной статистической методологией и должна быть действительно доступна на практике не только в форматах Excel, XML, CSV, DOC, PDF, HTML и др. машиночитаемых форматах³⁷, но также RDF и Linked Data в качестве наиболее приемлемых машиночитаемых форматов.

³⁶ Портал правовой статистики / Генеральная прокуратура РФ, www.crimestat.ru

³⁷ Более подробно о проблеме см.: Иван Бегтин, <http://ivan.begtin.name/2009/03/12/datagovru-размышления-и-обобщенная-концепци/>

Работа с данными в целом по России в существующих форматах возможна только на уровне анализа отдельных показателей, описания общих закономерностей работы, отчета о количестве проделанной работы. Современные методы анализа позволяют гораздо больше³⁸. Тем не менее, закрытость МВД России в области статистики обычно такова, что даже в предоставленной нам информации мы можем найти кое-что новое.

³⁸ Скугаревский Д.С. Пора заставить данные говорить. http://www.vedomosti.ru/opinion/news/11023731/kak_ponyat_prestupnost#ixzz32vf3E4Ah

АНАЛИТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ. ЧТО НОВОГО МЫ МОЖЕМ УЗНАТЬ ИЗ ДАННЫХ МВД РОССИИ?

Мы получили сведения о рассмотрении органами внутренних дел сообщений о преступлениях и работе следователей и дознавателей. Что же мы видим? В этом разделе мы опишем то, что из официально публикуемой статистики на сайте ЕМИСС узнать невозможно. В первую очередь это детализированный отчет о рассмотрении сообщений о преступлениях: на этих данных можно, хотя бы в общем, понять, по каким направлениям проблем в МВД России обращаются граждане. Всего в 2013 году МВД зарегистрировало 28,4 миллиона сообщений о происшествиях, 10,8 млн. были расценены как сообщения о преступлениях³⁹. Теперь можно узнать – что кроется в этих почти 11 миллионах сообщений. Впрочем, 2 183 902 сообщений были переданы из МВД России по подследственности в другие органы (Следственный комитет России, Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков) или пересланы между своими отделами полиции. Но для анализа остается еще много интересного. Во-вторых, это более подробные данные о работе следователей и дознавателей МВД России. Мы выбрали из них только один пример для анализа, но отметили самые интересные направления для журналистов и других исследователей.

СООБЩЕНИЯ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ И ВОЗБУЖДЕНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ: КАКИЕ ШАНСЫ?

В отчете мы представили десять категорий, по которым больше всего окончательных решений, принятых сотрудниками МВД России: или о возбуждении уголовного дела, или об отказе в возбуждении уголовного дела. Одновременно мы приводим по этим категориям долю решений о возбуждении уголовного дела. Отметим, что 10 категорий самых массово регистрируемых сообщений о преступлениях охватывает 74,3% от всех решений о возбуждении уголовного дела и 87,8% решений об отказе в возбуждении уголовного дела.

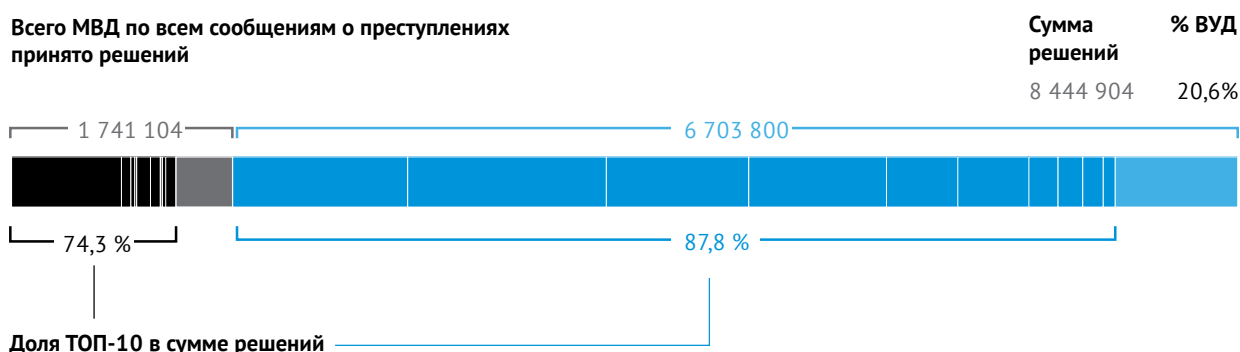
³⁹ Подробнее о содержании понятий «сообщение о происшествии», «сообщение о преступлении», порядке дальнейшего возбуждения уголовных дел, их траектории до суда см. Шклярук М. С. Траектория уголовного дела в статистике: на примере обобщенных данных правоохранительных органов. - СПб.: Институт проблем правоприменения, 2014. – 72 с. http://enforce.spb.ru/images/Issledovaniya/IRL_2014_02_Maria-Shklyaruk_Trajectory-of-Criminal-Case.pdf Инфографика за 2011–2013 год и данные к отчету доступны по ссылке <http://www.enforce.spb.ru/issledovaniya/6297-m-shklyaruk-traektoriya-ugolovnogo-dela-v-ofitsialnoj-statistike-na-primere-oboshchennykh-dannykh-pravookhranitelnykh-organov>

ДЕСЯТЬ СТАТЕЙ УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РФ (ГРУПП СТАТЕЙ УК РФ), ПО КОТОРЫМ МВД ПРИНЯЛО БОЛЬШЕ ВСЕГО РЕШЕНИЙ О ВОЗБУЖДЕНИИ УГОЛОВНОГО ДЕЛА И ОТКАЗЕ В ВОЗБУЖДЕНИИ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

Статьи (группы статей) УК РФ, по которым зарегистрировано сообщений о преступлении ⁴⁰	Сумма решений	% ВУД
1. Кража (ст.158 УК)	1168875	42,4%
2. Побои (ст. 116 УК)	1324506	5,3%
3. Другие преступления против собственности (ст. 164, 165, 167, 168 УК РФ)	949286	3,1%
4. Другие преступления против жизни и здоровья (ст. 109, 110, 115, 120-125 УК РФ)	918218	1,6%
5. Мошенничество (ст.159 УК)	475348	18,5%
6. Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ст. 119 УК)	473881	14,0%
7. Хулиганство (ст.213 УК РФ)	194601	2,1%
8. ст. 325 УК	164552	6,9%
9. Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ст.112 УК)	136910	15,8%
10. Незаконное приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка, производство (...) наркотических средств (ст. 228 УК)	79850	50,4%

■ Принято решений о возбуждении уголовного дела

■ Принято решений об отказе в возбуждении уголовного дела



⁴⁰ В ряде случаев мы приводим сокращенное название статьи Уголовного кодекса РФ (УК РФ). Для полного названия необходимо обратиться к тексту УК РФ.

Таким образом, мы видим, что в среднем из окончательно рассмотренных сотрудниками МВД России обращений уголовные дела возбуждаются по 20,6% сообщений. Напоминаем, что мы исключили из анализа сообщения, которые МВД России передало по подследственности в Следственный комитет России, ФСКН или внутри своих подразделений. Однако для некоторых категорий наиболее массово регистрируемых сообщений о преступлениях ситуация другая – так, по кражам, это 42,4%, а по обороту наркотиков без цели сбыта – 50,4%.

Но есть у МВД России и свои фавориты среди сообщений о преступлениях – если уж по этой статье решились на регистрацию, успех в возбуждении уголовного дела почти обеспечен.

ДЕСЯТЬ СТАТЕЙ УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РФ (ГРУПП СТАТЕЙ УК РФ), ПО КОТОРЫМ НАИБОЛЬШАЯ ДОЛЯ РЕШЕНИЙ О ВОЗБУЖДЕНИИ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

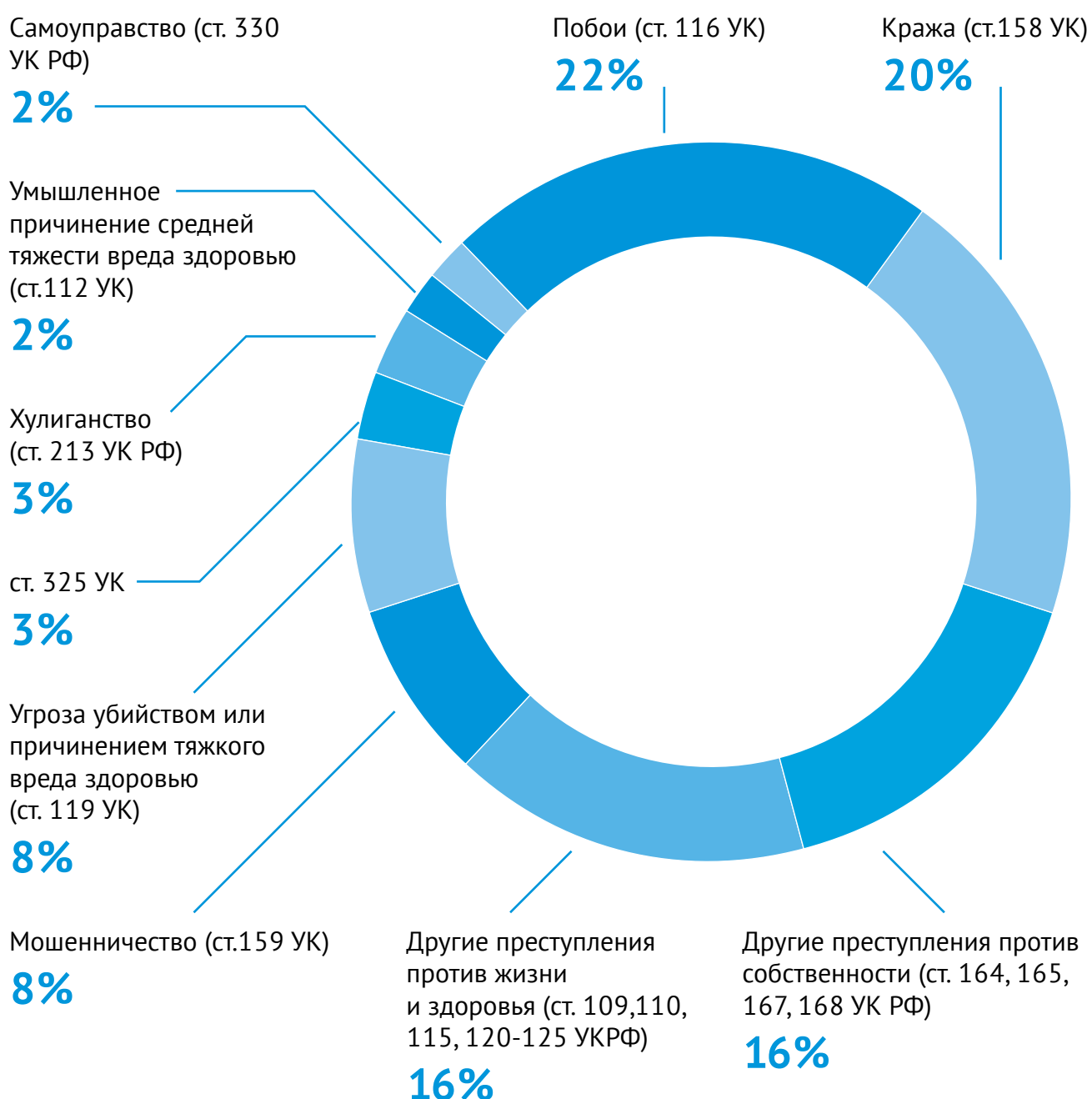
Статьи (группы статей) УК РФ, по которым зарегистрировано сообщений о преступлении ⁴⁰	Сумма решений	% ВУД
1. Бандитизм (ст.209 УК)	54 1	98,2%
2. Незаконный оборот наркотических прекурсоров и психотропных веществ (ст. 228.4 УК)	879 49	94,7%
3. Нарушение правил оборота наркотических или психотропных веществ (ст. 228.2 УК)	1056 78	93,1%
4. Разбой (ст.162 УК)	12790 1529	89,3%
5. Изготовление или сбыт поддельных кредитных карт (ст. 187 УК)	2129 348	86,0%
6. Незаконные производство, сбыт, хранение, перевозка, изготовление, переработка, производство (...) наркотических средств (ст. 228.1 УК)	58821 10301	85,1%
7. Фальшивомонетничество (ст. 186 УК)	32275 6824	82,5%
8. Организация преступного сообщества (ст. 210 УК)	90 27	76,9%
9. Грабеж (ст.161 УК)	86395 31147	73,5%
10. Преступления в сфере компьютерной информации (ст.ст.272-274 УК)	1776 773	69,7%

⁴¹ В ряде случаев мы приводим сокращенное название статьи Уголовного кодекса РФ (УК РФ). Для полного названия необходимо обратиться к тексту УК РФ.

СТРУКТУРА «ОТКАЗНЫХ МАТЕРИАЛОВ»: ТОП-10

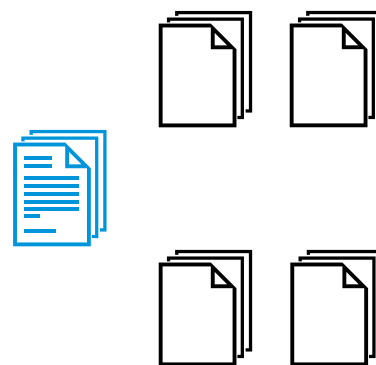
Ну и для интереса посмотрим структуру 10 категорий, по которым вынесено наибольшее число «отказных материалов» по официальной статистике МВД России. Желающие могут сопоставить это с данными о состоянии преступности и сравнить «отказную» (не)преступность и «зарегистрированную» преступность.

СТРУКТУРА 10 ГРУПП СТАТЕЙ УК РФ, ПО КОТОРЫМ МВД РОССИИ ВЫНЕСЕНО БОЛЬШЕ ВСЕГО РЕШЕНИЙ ОБ ОТКАЗЕ В ВОЗБУЖДЕНИИ УГОЛОВНОГО ДЕЛА



Уголовное дело возбуждается
в **20,6 %** случаев.
Это примерно **1** из **5** решений.

Если сравнить частные
показатели с этим средним,
мы увидим большой разброс



ТОП-5 обращений о преступлениях

Меня обокрали
(ст. 158 УК)



Шансы на возбуждение
уголовного дела:

42,4%

Меня побили
(ст. 116 УК)



Шансы на возбуждение
уголовного дела:

5,3%

Что-то плохое случилось
с моей собственностью
побили машину и т.п.
(ст. 164, 165, 167, 168 УК)



Шансы на возбуждение
уголовного дела:

3,1%

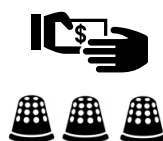
Кто-то сделал что-то
плохое с моим
здоровьем
(ст. 103, 110, 115, 120-125 УК)



Шансы на возбуждение
уголовного дела:

1,6%

Меня обманули,
мошенничество
(ст. 164, 165, 167, 168 УК)



Шансы на возбуждение
уголовного дела:

18,5%

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ: УМИРАЕТ БОЛЬШЕ, ЧЕМ ОПРАВДЫВАЮТ, НО ОТПУСКАЮТ БОЛЬШЕ, ЧЕМ ПОКАЗЫВАЮТ ОФИЦИАЛЬНЫХ РЕАБИЛИТИРОВАННЫХ

Что же происходит дальше? МВД России возбудило в 2013 году 1741104 уголовных дел, еще 279 272 оставались у них с прошлого года (http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/IRL_2014.04_Trajectory-of-Criminal-Case_Data_2013.xlsx). Официальные публикуемые данные о дальнейшей траектории уголовного дела анализировались в других исследованиях⁴². Предоставленные ФКУ «ГИАЦ МВД России» данные за 2013 год могут помочь исследователям понять то, что обычно МВД России не открывает:

- по каким статьям УК РФ (или иногда – группе статей) закончили дела следователи и дознаватели МВД России; какие из них ушли в суд и с каким количеством лиц;
- сколько дел заканчивают следователи, а сколько дознаватели (2013-й первый год с момента публикации данных о работе следствия и дознания, когда дознаватели МВД России закончили дел больше, чем следователи: 381 321 против 354 140);
- по каким основаниям приостанавливаются уголовные дела;
- сколько лиц задержали следователи и дознаватели МВД России и скольких из них арестовали;
- основание прекращения уголовных дел на следствии и число лиц.

Мы остановимся лишь на последнем пункте. Остальные пункты желающие могут проанализировать из прилагаемых к отчету файлов с данными. Почему интересен последний пункт?

Есть распространенная точка зрения юристов о том, что российский уголовный процесс предусматривает отсев «невиновных» на стадии предварительного расследования, то есть до суда. Так в отношении скольких

⁴² См. Шклярчук М. С. Траектория уголовного дела в статистике: на примере обобщенных данных правоохранительных органов. - СПб.: Институт проблем правоприменения, 2014. - 72 с. http://enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL_2014_02_Maria-Shklyaruk_Trajectory-of-Criminal-Case.pdf

лиц прекращают дела?⁴³ Приведем ниже в качестве примера цитату из интервью председателя Кировского городского суда.

В.: Просто философский вопрос. В моей стране это суд должен решать, виновен человек или не виновен. Какая тогда роль у суда в России, если он только дает обвинительные заключения?

О.: Точно такая же. Но у нас прокурор ни за что не пойдет на рассмотрение дела, когда орган предварительного расследования, не получив достаточной совокупности доказательств, передает дело дальше. В отличие от англосаксонских вариантов, когда особо ретивый прокурор будет все равно стараться доказать, например, что какой-то общественно-политический деятель заслуживает признания его виновным. Наш обвинитель на такой риск не пойдет, и это дело, скорее всего, будет прекращено на стадии предварительного расследования. У нас отбраковывается очень большое количество дел до того, как они в суд пришли⁴⁴.

Здесь при анализе необходимо помнить, что законодательство (а соответственно и статистика МВД) предусматривают процессуальные действия, связанные с прекращением:

1. одновременно уголовного дела и лица, выступающего там подозреваемым/обвиняемым;
2. только уголовного преследования в отношении лица;
3. только уголовного дела, в котором не было подозреваемых.

В статистике МВД России разделено прекращение дел и количество лиц, в отношении которых были прекращены дела. Всего МВД России прекратило в 2013 году (без повторно прекращенных) 47 198 уголовных дел в отношении 52 680 лиц.

Важным для нас также являются данные из официальной статистики о числе лиц, производство по делу о которых прекращено следователями за отсутствием события, состава преступления, а также уголовное преследование прекращено за непричастностью, т.н. «реабilitированных».

⁴³ Подробный разбор того, как отсеиваются уголовные дела в российском уголовном процессе, см.: Шклярчук М.С. Российский уголовный процесс как система фильтров: досудебные траектории и отбор уголовных дел на примере МВД. См.: Обвинение и оправдание в пост-советской уголовной юстиции / Под редакцией Волкова В., Москва: Издательство Норма, 2014 (в печати).

⁴⁴ Интервью председателя Кировского городского суда Зайцева К. в связи с поступлением уголовного дела в отношении Алексея Навального. http://slon.ru/russia/glava_kirovskogo_suda_ya_s_uvazheniem_otnoshus_k_navalnomu-932001.xhtml

В 2013 году ЕМИСС содержит данные о том, что по делам, расследованным МВД России, таких лиц было 1737 человек.

СРАВНИМ ЭТИ ДАННЫЕ С ВЕДОМСТВЕННЫМИ:

	Следователями		Органами дознания	
	Дел	Лиц	Дел	Лиц
За отсутствием события преступления (п. 1 ч. 1 ст. 24 УПК РФ)	1352	337	1744	465
За отсутствием в деянии состава преступления (п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ)	4623	6096	5066	5211
В связи с примирением сторон	1743	2018	9430	9551
В связи с деятельным раскаянием	598	751	3261	3338
За истечением сроков давности уголовного преследования (в отношении установленного лица)	2644	3057	3132	3198
В связи со смертью подозреваемого, обвиняемого	2070	2210	2142	2150
Прекращено вследствие акта амнистии	4559	5744	3915	3964
По другим основаниям	256	3415	638	1150

Основания прекращения, указанные в строках 1 и 2, называют «реабилитирующими» (подразумевая, что в этом случае устанавливается, что преступления не было), а указанные в строках 3-8 – «не реабилитирующими». Рассмотрим данные о лицах, поскольку здесь решение затрагивает конкретного человека. Мы видим, что 77% решений в отношении лиц о прекращении уголовного преследования выносятся по «не реабилитирующим» основаниям. И если в случае смерти обвиняемого, истечения срока давности или амнистии других вариантов, кроме прекращения уголовного дела, у следователей нет, то прекращение в связи с примирением сторон или деятельным раскаянием на досудебной стадии является редким событием: система ведомственных оценок стимулирует направление таких дел в суд. Возможной интерпретацией наличия таких прекращений, учитывающей фактор ведомственных оценок, является опасение со стороны следователей оправдательного приговора и возможность уговорить участников дела на прекращение по не реабилитирующим основаниям⁴⁵.

⁴⁵ Данная интерпретация вытекает из логики влияния ведомственных оценок и подтверждается полевыми материалами ИПП. См. подробнее: Панях Э. В., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др. Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования. Ч.1 : Диагностика работы правоохранительных органов РФ и выполнения ими полицейской функции [Электронный ресурс] / под ред. Волкова В. В., Панях Э. В. СПб.: Институт проблем правоприменения, 2012. Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf, свободный.

Теперь объясним разницу между официальными данными о количестве «реабилитированных» лиц – 1737 и 12 109 человек (по данным МВД России). Здесь причиной является следующий нюанс статистического учёта. Лица, в отношении которых прекращено уголовное преследование в связи с отсутствием события или состава преступления, разделяются на тех:

- к которым применялись меры процессуального принуждения (задержание или другая мера пресечения);
- к которым не применялись меры процессуального принуждения.

Во втором случае ведомственная статистика не относит лиц к «реабилитированным». Именно поэтому они не попадают в публикуемую статистику. Это важно – так как мы видим, что фактически следователи и дознаватели МВД России воспользовались возможностью прекратить уголовное преследование лиц почти в семь раз чаще, чем это нашло отражение в открытых данных⁴⁶. Впрочем, если опираться на данные о «реабилитированных» лицах, то МВД России официально прекращает преследование в отношении лиц, к которым применили какие-либо меры пресечения, реже, чем подозреваемые или обвиняемые умирают в ходе расследования – таких лиц в 2013 году было 4 360. Если сравнить это с числом оправданных по делам МВД России (по статистике, опубликованной на ЕМИСС) – 736 человек, то утверждать то, что система предварительного расследования работает, как предполагает формально российский уголовный процесс, необоснованно.

⁴⁶ Данный анализ впервые был сделан на данных за 2011-й год. См.: Шклярчук М.С. Российский уголовный процесс как система фильтров: досудебные траектории и отбор уголовных дел на примере МВД. См.: Обвинение и оправдание в пост-советской уголовной юстиции / Под редакцией Волкова В., Москва: Издательство Норма, 2014 (в печати).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

МВД России собирает огромное количество криминальной информации. Система сбора статистики в России по мировым меркам необычайно детализирована, а следовательно – дорогостояща. Как писал известный российский криминолог В.В. Лунеев⁴⁷, аналитические службы



илл. Алиса Кузнецова

правоохранительных органов не в состоянии ее переварить, а аналитики «со стороны» (ученые, журналисты, общественные деятели), как правило, не всегда получают ее. Он же говорил о том, как долго и мучительно шла борьба советских криминологов за снятие грифов секретности со статистики о состоянии преступности, но только в 1989 году были сняты ограничения на публикацию свободных данных о зарегистрированных преступлениях⁴⁸. В России, несмотря на тенденции к открытию данных, до сих пор доступна лишь небольшая часть статистических данных. Невозможно найти этому логических причин – в данных, которые мы запрашивали, нет ничего такого, что было бы оправдано скрывать от общества. Их публикация привела бы только к большей прозрачности работы правоохранительной системы по исполнению ее основной функции: борьбы с преступностью. Именно поэтому, как мы видим, для некоторых правоохранителей нет проблемы в предоставлении данных, которые формально могли бы не предоставляться. Для них это обычная работа, скрывать которую просто не приходит в голову.

⁴⁷ Лунеев В. В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. – М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 310.

⁴⁸ Лунеев В. В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. – М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 32–34.

⁴⁹ <http://www.mr7.ru/articles/88049/>

И это гораздо логичней, чем ситуация, в которой Закон о статистическом учете приводит к тому, что формально закрытыми становятся данные о состоянии преступности и работе ведомств, производные от борьбы с преступностью.

Систематическое открытие данных о состоянии преступности и работы органов предварительного расследования до уровня районов и городов только помогло бы гражданам понимать, как работает их отдел полиции, какова ситуация в городе, и сравнивать ее со своими ощущениями.

Может, проблема именно в этом? Больше года назад в Санкт-Петербурге опубликовали некоторые данные, и журналисты немедленно нарисовали карту преступности за полгода 2013 года⁴⁹. Факт, что самый опасный район – Адмиралтейский, а среди самых безопасных, Фрунзенский (с легендарным в Питере Купчино), вызывает у питерцев веселый смех. Но это право граждан – знать о ситуации вокруг и делать выводы о работе полиции.

Перефразируя обычную фразу полиции, мы говорим: «Откройте полицию!». Нравится запрещать? Запретите скрывать сведения о состоянии преступности и работе ведомств! В XXI веке сохранять в тайне «первичные статистические данные», относя к ним данные, содержащиеся в формах федерального статистического наблюдения, архаизм. Более того – открытой должна становиться и деперсонифицированная первичная информация – в прямом и современном понимании этого слова, когда будет доступен анализ базы данных по преступлениям⁵⁰. Специалисты сделают информацию понятной. А с открытой и понятной полицией общество может строить диалог и вместе решать проблемы. В конце концов, у нас общая цель – безопасное государство, где гражданин доверяет полиции.

⁵⁰ Примером работы с детализированными данными о вынесении решений судами является Атлас российского правосудия - <http://atlasjustice.com/>

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

ПЕРЕЧЕНЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ПОРЯДОК ВЕДЕНИЯ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ В РФ

1. Конституция РФ;
2. Федеральный закон от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
3. Федеральный закон от 29.11.2007 №282-ФЗ «Об официальном статистическом учёте и системе государственной статистики в Российской Федерации»;
4. Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;
5. Федеральный закон от 27.07.2006 №152-ФЗ «О персональных данных»;
6. Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;
7. Федеральный закон от 07.02.2011 №3-ФЗ «О полиции»;
8. Закон РФ от 21.07.1993 №5485-1 «О государственной тайне»;
9. Указ Президента РФ от 31.12.1993 №2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию»;
10. Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 №671-р «Об утверждении Федерального плана статистических работ»;
11. Постановление Правительства РФ от 02.10.2006 №595 «О федеральной целевой программе «Развитие государственной статистики России в 2007–2011 годах»;
12. Приказ Федеральной службы государственной статистики от 18.03.2008 №61 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой государственной статистики государственной функции «Предоставление официальной статистической информации Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, иным федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, судам, органам прокуратуры, Банку России, государственным внебюджетным фондам, профсоюзным объединениям и объединениям работодателей, а также международным организациям»;
13. Приказ Следственного комитета России от 03.05.2011 № 72 «О порядке приема,

регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации»;

14. Приказ МВД России от 30.12.2005 №1170 «О статистической отчетности органов внутренних дел Российской Федерации»;

15. Приказ МВД России от 08.12.2009 №925 (с изм. от 01.12.2011) «Вопросы Главного информационно-аналитического центра Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

16. Приказ МВД РФ от 30.08.2011 №975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России»;

17. Приказ МВД РФ от 01.03.2012 №140 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»;

18. Приказ МВД РФ от 31.12.2012 №1163 «Об утверждении формы статистической отчетности №4-Е»;

19. Приказ МВД РФ от 07.12.2012 №1088 «Об утверждении Типового положения об информационном центре территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

20. Приказ МВД РФ №850 от 17.10.2013 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

21. Приказ Генпрокуратуры России №39, МВД России №1070, МЧС России №1021, Минюста России №253, ФСБ России №780, Минэкономразвития России №353, ФСКН России № 399 от 29.12.2005 (ред. от 20.02.2014) «О едином учете преступлений» (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов»);

22. Приказ Генпрокуратуры России от 08.05.2013 №189 «О рассмотрении сообщений о преступлении» (форма федерального статистического наблюдения №2-Е);

23. Приказ Генпрокуратуры России от 08.05.2013 №190 «Сведения о следственной работе и дознании» (порядок предоставления форм федерального статистического наблюдения №1-Е).

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

ПЕРЕЧЕНЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ

1. Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 №93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»;
2. Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2013 №1187-р «О перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных»;
3. «Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления и технические требования к публикации открытых данных» (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 04.06.2013 №4);
4. Приказ Минкомсвязи России от 27.06.2013 №149 «Об утверждении Требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации государственными органами и органами местного самоуправления в сети «Интернет» в форме открытых данных, а также для обеспечения ее использования»;
5. Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 №583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных» (вместе с «Правилами отнесения информации к общедоступной информации, размещаемой государственными органами и органами местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных», «Правилами определения периодичности размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, сроков ее обновления, обеспечивающих своевременность реализации и защиты пользователями своих прав...»);
6. «Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти» (утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 №АМ-П36-89пр);
7. «Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти» (утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 №АМ-П36-89пр).

**АНО ЦЕНТР АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ИНИЦИАТИВ
«ТРАНСПЕРЕНСИ ИНТЕРНЭШНЛ – Р»**

109240, Россия, Москва, ул. Николаямская, д. 6
info@transparency.org.ru
+7 (495) 915-00-19

НП «ИНФОРМАЦИОННАЯ КУЛЬТУРА»

107031, Москва, Малый кисельный переулок, дом 1/9, офис 401.
infoculture@infoculture.ru
+7 (499) 500-96-58

ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

191187, Россия, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 3А
+7 (812) 386-76-12