

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ ПРИ МВД РОССИИ

ОТКРЫТОСТЬ ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Доклад члена Общественного совета Алексея Леонидовича Кудрина при участии члена Общественного совета Людмилы Михайловны Алексеевой

Доклад подготовлен в рамках
проекта Комитета гражданских
инициатив



Составители:

Комитет гражданских инициатив

Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге

Московская Хельсинкская группа

АНО Центр антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл – Р

Москва
2015

Комитет гражданских инициатив

Комитет гражданских инициатив - общественная организация, созданная в ответ на стремление общества к обновлению и укреплению демократических институтов. Основная цель Комитета - создание объединения профессионалов, совокупный авторитет которых поможет донести гражданские инициативы до любого уровня власти.

<http://komitetgi.ru/>

Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге

Создан в 2009 году в составе Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Миссия ИПП — содействие судебной реформе и утверждению принципа верховенства права в России. Направления деятельности — проведение научных исследований, публикации и доведение до сведения широкой общественности их результатов, инициация общественных дебатов.

www.enforce.spb.ru

Московская Хельсинкская группа

Миссия МХГ – содействие соблюдению прав человека и построению демократии в России. МХГ со дня своего основания занимается выявлением нарушений прав человека. После своего воссоздания в 1989 г., МХГ делает все возможное для укрепления и продвижения гражданского общества в России, оказывая содействие развитию правозащитного и общественного движения в регионах РФ.

<http://www.mhg.ru/>

АНО Центр антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл – Р¹

Центр антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл - Россия является автономной некоммерческой организацией, нацеленной на противодействие коррупции в России и распространение антикоррупционного мировоззрения. Центр проводит ряд проектов по общественному контролю над государственными институтами.

<http://transparency.org.ru/>

Проект «Открытая полиция»

Проект КГИ, нацеленный на достижение открытости полиции, ее понятности гражданам, создание площадки для конструктивного диалога.

<http://www.openpolice.ru/>

¹ Доклад подготовлен и будет распространяться при участии АНО "Центр Трансперенси Интернешнл-Р", распоряжением Минюста РФ от 07.04.2015 г. № 423 внесённой в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента (указанное распоряжение обжалуется в суде).

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	5
Основное содержание	7
1. Информация о преступности: открытость	9
1.1. Доступность статистических данных о состоянии преступности и работе полиции	10
Криминальная статистика: федеральный уровень и уровень субъектов федерации	10
Нормативное регулирование: проблема «ограниченного доступа».....	12
Стремление к информированию	15
1.2. Российская статистика о преступности и современные криминологические требования	16
1.3. Открытые данные о преступности.....	17
Зарубежные и отечественные примеры публичного использования криминальной статистики.....	20
1.4. Проблема открытости данных опросов общественного мнения о работе полиции	22
Итог.....	24
2. Достоверность информации	26
2.1. Эффект систем оценки работы полиции на достоверность собираемых данных	28
2.2. Характерные методы искажения статистики	30
Непринятие заявления	30
Регистрация заявления и принятие решения, не связанного с возбуждением уголовного дела.....	30
2.3. Эффекты регулирования деятельности рядовых сотрудников полиции на формирование статистических данных (на примере работы участковых уполномоченных).....	34
Итог.....	37
3. Информация о деятельности ОМВД: полнота, понятность, доступность..	39
3.1 Информация в сети интернет	39
МВД и его подразделения в сети Интернет	39

Проблема архивации сайтов МВД и региональных подразделений	41
Проблема сайтов подразделений уровнем ниже управлений по субъектам федерации	42
Ориентированность информации на потребности граждан	43
Сервисы для граждан.....	44
3.2 Доступность информации о работе полиции вне сайтов	48
Участковые уполномоченные полиции и информация для граждан	48
Отделы полиции: доступность информации для граждан	50
Итог.....	52
4. Рекомендации	53
I. Рекомендации по повышению открытости статистической информации	53
II. Рекомендации по повышению достоверности статистической информации	54
III. Рекомендации по открытости информации об общественном мнении	55
IV. Рекомендации по архивации онлайн-ресурсов	55
V. Рекомендации по наполнению и структуре сайтов для ориентированности их на граждан.....	55
VI. Рекомендации по информированию населения вне сайтов.....	56
VII. Рекомендации по развитию сервисов для граждан	57
VIII. Рекомендации по развитию информатизации для службы участковых уполномоченных	57
Приложение 1. Перечень нормативно-правовых документов, регулирующих порядок ведения и предоставления статистической информации в РФ	59
Приложение 2. Перечень нормативно-правовых документов, регулирующих обеспечение открытых данных.....	62
Приложение 3. Результаты проверки отделений полиции в 2014 году	64
Приложение 4. Рейтинг официальных сайтов территориальных органов МВД по степени соответствия требованиям действующего законодательства о доступе к информации о деятельности.....	66

ВВЕДЕНИЕ

Задачами Общественного совета при МВД являются, согласно Указу Президента РФ от 28 июля 2011 г. N 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при МВД», привлечение граждан, общественных объединений и организаций к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности, а также участие в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел. Желая отдать должное тем усилиям, которые предпринимаются представителями органов государственной власти и, в частности, сотрудниками Министерства внутренних дел России в деле повышения открытости информации о деятельности министерства, мы посвятили наш доклад именно этой теме – открытости, понятности, доступности и качеству информации о работе полиции и состоянии преступности. В центре нашего внимания два вида информации, связанной с МВД.

В первую очередь, это информация о состоянии преступности. В 2013 году Россия подписала Хартию открытых данных. Эта Хартия закрепляет в качестве государственного приоритета раскрытие наиболее ценной для общества информации, в том числе относящейся к сферам общественной безопасности и статистики правоохранительных органов.

С 2012 года Комитет гражданских инициатив поддерживает работу созданного им информационного портала «Открытая полиция» (www.openpolice.ru), нацеленного на решение следующих задач:

- формирование среды доверия между полицией и гражданами;
- обеспечение прозрачности деятельности полиции для общества;
- повышение подотчетности полиции гражданам.

Подобные проекты, базирующиеся на открытых правоохранительных данных, есть в большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития.

В ходе работы ресурса была выявлена проблема недоступности для граждан наиболее значимой информации о деятельности правоохранительных органов, в том числе данных, представленных с детальностью до районов. Отдельные изменения в положительную сторону есть, в том числе в деятельности МВД. Но в целом ситуация не адекватна уровню технических возможностей XXI века.

Исследования, проведённые Институтом проблем правоприменения (www.enforce.spb.ru) в области сбора статистики о состоянии преступности и о работе правоохранительных органов в целом, систематизировали ряд системных факторов, негативно влияющих на достоверность статистической информации и повседневную работу сотрудников полиции. В докладе отражены те из них, которые негативно сказываются на взаимоотношениях с гражданами и снижают доверие к полиции.

Второй пункт - доступность информации о самом МВД и его территориальных органах, степень её адаптации к потребностям граждан. В центре внимания здесь находятся с одной стороны сайты МВД, с другой, – информация «вне сети», собранная в ходе акций гражданского контроля.

Московская Хельсинкская группа одной из важнейших целей своей деятельности считает вовлечение гражданского общества в процесс общественного контроля за деятельностью государственных органов и содействие их реформированию в интересах граждан. Инициатива по вовлечению граждан в контроль за деятельностью полиции направлена на содействие общей гуманизации модели отношений официальных структур и граждан; на укрепление общественного доверия к полиции; на расширение плодотворного взаимодействия МВД с иными общественными и государственными институтами и гражданами. В ходе мониторинга работы участковых уполномоченных полиции, Интернет-сайтов МВД и его территориальных органов была собрана информация, показывающая возможные пути совершенствования работы полиции.

Доклад освещает факторы, препятствующие открытости деятельности полиции, ухудшающие доступность и достоверность статистической информации, а также проблемы, возникающие при рассмотрении обращений граждан. Причины тех или иных проблем и их последствия иллюстрированы примерами работы службы участковых уполномоченных полиции. Выбор службы участковых в качестве примера обусловлен тем, что участковые уполномоченные полиции находятся в постоянном непосредственном контакте с гражданами и играют ключевую роль в первичном рассмотрении обращений граждан в МВД, в том числе обращений, связанных с заявлениями о преступлениях. Рекомендации доклада ориентированы на повышение доверия населения к полиции, улучшение взаимодействия граждан и полиции.

В основном доклад был подготовлен в марте 2015 года. В ноябре 2015 года мы обновили некоторые данные.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Доклад посвящен открытости, понятности, доступности и качеству информации о работе полиции и состоянии преступности.

Доклад освещает факторы, препятствующие открытости деятельности полиции, ухудшающие доступность и достоверность статистической информации, а также проблемы, возникающие при рассмотрении обращений граждан. Причины тех или иных проблем и их последствия иллюстрированы примерами работы службы участковых уполномоченных полиции.

Доклад состоит из 4 разделов.

Первый раздел посвящен проблемам **открытости информации о преступности**. В фокусе внимания: *криминальная статистика* – количественная информация, появляющаяся в ходе учета преступлений, работы полиции, следствия и суда, которая крайне важна для государственного управления; *опросы населения об отношении к полиции* – важнейший инструмент получения независимых от правоохранительной системы знаний. Несмотря на наличие в России детализированной статистики о преступлениях, она недоступна для общества. Публикуемые данные несколько раз агрегированы, непригодны для анализа. Мировой тренд – размещение открытых данных, если и агрегированных, то максимум до муниципального/районного уровня. В России публикация и работа с данными криминальной статистике отстает на десятилетия. Причиной закрытости сейчас являются и недостатки нормативного регулирования² и отсутствие системного движения МВД в сторону раскрытия необходимых обществу данных.

Второй раздел рассматривает проблемы достоверности криминальной статистики. На готовность граждан обращаться в полицию с заявлениями о преступлениях влияет степень доверия к полиции, а на рассмотрение их заявлений и последующее решение о возбуждении или не возбуждении уголовного дела влияет организация работы полиции. По-прежнему сохраняется воздействие системы оценок полиции на повседневную работу сотрудников. Это формирует определенную структуру преступности, социальный состав подсудимых. Влияние систем оценок искажает знание о преступности не прямыми фальсификациями в статистике, а тем, какие именно

² Ст. 9 Федерального закона от 29.11.2007 №282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», позволяющая относить детализированные данные о состоянии преступности к информации ограниченного доступа.

решения принимаются. И надзор прокуратуры, и ведомственный контроль МВД основываются на принципе «презумпции виновности» сотрудника полиции. Проблема существования стимулов к укрытию преступлений решается *ценой невероятного роста бюрократической нагрузки на участкового* и снижением эффективности его работы.

В *третьем разделе* рассмотрен вопрос наполнения сайтов МВД и его подразделений информацией об их работе, структуре, контактах, сервисах для граждан, а также вопросам доступности информации вне сети Интернет (информация в отделах полиции и опорных пунктах участковых). Представленность МВД и его территориальных органов в сети Интернет развивается по пути унификации сайтов. Положительная тенденция отмечается в развитии сервисов для граждан, отнесенных к государственным услугам. Но нет стремления к большей понятности информации для граждан, особенно связанной с обжалованием деятельности работников полиции и детализацией структуры и компетенции различных подразделений МВД. Существуют проблемы в полноте и актуальности контактных данных. На сайтах правоохранительных органов практически отсутствуют какие-либо сервисы, относящиеся непосредственно к основной деятельности МВД России, то есть к профилактике и раскрытию преступлений. В современной зарубежной практике регистрация заявлений о преступлениях является едва ли не самым приоритетным видом онлайн-сервисов, создаваемых подразделениями полиции. Есть проблемы и в доступности информации о работе участковых уполномоченных и отделов полиции, вне сети Интернет, начиная с контактной информации и карт.

Четвертый раздел содержит рекомендации по выявленным проблемам. Рекомендации доклада ориентированы на повышение доверия населения к полиции, улучшение взаимодействия граждан и полиции. Необходимо сосредоточить усилия на публикации в формате открытых данных детальной криминальной статистики; результатов и массивов данных опросов общественного мнения о работе полиции и виктимизационных опросов. Важным является развитие онлайн сервисов для граждан, а также улучшение информирования граждан в самих отделах полиции и участковых пунктах. Отдельные блоки рекомендаций посвящены подходам к реформированию системы оценок полиции и повышению эффективности работы участковых уполномоченных полиции.

1. ИНФОРМАЦИЯ О ПРЕСТУПНОСТИ: ОТКРЫТОСТЬ³

Статистика о состоянии преступности, криминальная статистика, т.е. количественная информация, появляющаяся в ходе учета преступлений, работы полиции, следствия и суда, крайне важна для информированного государственного управления.

Во-первых, данные криминальной статистики можно рассматривать как отражение действительного, существующего реальности уровня преступности. Но поскольку преступность находится в тени общественной жизни, достоверная криминальная статистика требует дисциплинированной учетной политики. В проблемных областях, где учет затруднен или невозможен, на помощь приходит криминология, которая заполняет пропуски за счет теоретических построений.

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

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

Учитывая такое значение статистики о состоянии преступности, вначале мы проанализировали ее открытость и доступность для общества.

³ Раздел основан на: Криминальная статистика — через открытость к управляемости (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения», март 2015) . Авторы: Шклярчук М.С., Скугаревский Д.С., Бегтин И.В., Скифский И.С. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2015 . — 24 стр.

1.1. ДОСТУПНОСТЬ СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ О СОСТОЯНИИ ПРЕСТУПНОСТИ И РАБОТЕ ПОЛИЦИИ

КРИМИНАЛЬНАЯ СТАТИСТИКА: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ И УРОВЕНЬ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

В России собирается огромное количество статистической информации о состоянии преступности и борьбы с ней.

В 2014 году МВД зарегистрировало 29,3 млн. сообщений о происшествиях, из которых 11,8 млн. были рассмотрены как сообщения о преступлениях. Одновременно в 2014 году в России было зарегистрировано только 2,19 млн. преступлений (которые поставили на учет и сотрудники полиции, и сотрудники других правоохранительных органов). Таким образом, от момента регистрации первого сообщения в полицию до момента возбуждения уголовного дела отсеивается 92 % всех обращений – часть рассматривается как административные правонарушения, часть не подтверждается, по части проводится проверка как по сообщению преступлению, но не возбуждается уголовное дело. Но именно на этом этапе концентрируется работа полиции, по итогам которой ее чаще всего и оценивают граждане: зафиксировали ли обращение, быстро ли рассмотрели, каков результат. Фиксация значимых характеристик сообщений о преступлениях по-прежнему происходит в основном только в журналах, то есть на бумаге, что делает эти данные непригодными для анализа. Это приводит к тому, что информации о проблемах, с которыми люди обращаются в правоохранительные органы, практически нет. Даже общее агрегирование информации часто осуществляется вручную, путем подсчета в журналах и примерного отнесения сообщения о преступлении к какой-нибудь статье Уголовного кодекса РФ.

Таким образом, до того, как какое-то событие было расценено как преступление, происходит только фиксация факта обращения и итогового результата его рассмотрения. В статистике информация фиксируется только обобщенно. Однако на уровне сведений о фигурантах и характере уже возбужденных уголовных дел (данные о социально-демографических, криминологических и процессуальных характеристиках преступления и обвиняемого) российская статистика по мировым меркам чрезвычайно детализирована.

Основой для формирования статистики о состоянии преступности являются документы первичного учета – статистические карточки. Их заполнение

производится сотрудниками всех правоохранительных органов. Техническую аккумуляцию информации в электронном виде осуществляют Информационные центры (ИЦ) Управлений МВД по субъектам федерации и Главный информационно-аналитический центр МВД Российской Федерации (ГИАЦ МВД).

На официальном сайте МВД ежемесячно в формате PDF публикуются отчеты о состоянии преступности в России (mvd.ru/Deljatelnost/statistics). Данные публикуются нарастающим итогом (то есть в разделе январь-март будут содержаться данные за 1 квартал года). В этих отчетах МВД отражает сведения **в целом по России**, независимо от органа, который зарегистрировал преступление или принял по нему решение. Для отдельных позиций в отчете о состоянии преступности приведены и сведения об органах расследования. Отдельные показатели доступны на уровне субъектов федерации.

Аналитические службы правоохранительных органов не в состоянии обработать весь объем собираемой информации, а аналитики «со стороны» (ученые, журналисты, общественные деятели), как правило, не всегда имеют к ней доступ. Только в 1989 году, после долгой борьбы советских криминологов за снятие грифов секретности со статистики о преступности, были сняты ограничения на публикацию свободных данных о зарегистрированных преступлениях. Однако после этого фактическая степень открытости данных практически не менялась – шаг к открытости был сделан, но оказался единственным. **Кроме отдельных показателей, агрегированных несколько раз, детализированная статистика о преступлениях⁴ остается информацией ограниченного доступа.** В определенной степени это связано с нормативным регулированием.

⁴ В данном случае под детализированной статистикой о преступлениях мы понимаем данные, содержащие отдельные характеристики преступления, привязанные к конкретному преступлению. Подобные детализированные сведения содержат базы данных, формируемые на основе статистических карточек (документов первичного учета).

Официальная статистическая информация ⁶, 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). Статистическая информация должна быть полной, достоверной, своевременной. Иными словами, целью как самого Федерального закона от 29.11.2007 №282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», так и ведения статистического учета 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 учета в соответствии с этими стандартами⁷.

Задача официальной статистической информации, прежде всего, состоит в обеспечении безопасности гражданина, защите его прав и свобод, повышении качества и уровня жизни граждан, и в формировании их доверия к государственным органам власти⁸.

Международные нормы предусматривают ограничение предоставления информации в исключительных случаях, только если отсутствует преобладающий общественный интерес в обнаружении: например, когда это требуется для защиты национальной безопасности, в интересах обороны и международных отношений; также в интересах общественной безопасности; из соображений профилактики и расследования уголовных преступлений, обеспечения судебного преследования, уголовной деятельности⁹. Данная норма

⁵ Раздел основан на работе Криминальная статистика и открытость полиции: Аналитический обзор (в рамках мониторинга российского законодательства об открытости статистической информации)», Амара М.И., Шклярчук М.С., Бегтин И.В. – М., 2014, <http://openpolice.ru/docs/crimestat/>

⁶ 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».

⁷ 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 Консультант Плюс, 2012.

⁸ См.: там же. Комментарий к статье 2.

⁹ См. раздел 4 Рекомендации Совета Европы № (2002) 2 «О доступе к официальным документам». Рекомендация принята Комитетом министров 21 февраля 2002 г.

также содержится в статье 3 Европейской Конвенции о доступе к официальным документам¹⁰, 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 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 раскрытие информации, содержащейся в них, 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;
- 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 органами¹¹.

Агрегированная на уровне муниципального образования и субъекта федерации статистика о состоянии преступности и работе следствия, дознания и суда не

¹⁰ 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.

¹¹ Статья 3 Европейской Конвенции о доступе к официальным документам. См.: <http://medialaw.asia/old/document/-5910>

может нанести вреда «защищенным» областям. Напротив, ее открытие повысило бы знания о проблемах в области общественной безопасности и позволило бы их устранять.

Однако результаты мониторинга, проведенного в 2014 году Комитетом гражданских инициатив, НП «Информационная культура», Институтом проблем правоприменения и «Трансперенси Интернешнл-Р», показали совершенно обратную тенденцию. Тенденцию «от открытости к закрытости» информации, нежелание стремиться к реализации выработанных международных стандартов открытости.

В период с 15 по 23 июля 2014 г. было направлено 90 письменных запросов в территориальные органы Министерства внутренних дел РФ, а также в ФКУ «ГИАЦ МВД России», из которых на 29.12.2014 было получено лишь 32 ответа. Большинство органов власти ответы были сформулированы лишь формально и в практическом смысле необходимой информации не содержали. Лишь несколько территориальных органов при этом при отказе сослались на норму закона, трактовка которой в сторону «закрытости» возможна.

Речь идет о ст. 9 Федерального закона от 29.11.2007 №282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» (далее – Закон о статистическом учете), 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 учете (ч. 2 ст. 9) субъекты официального статистического учета 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.

Таким образом, возможна позиция, предполагающая первичные статистические данные не подлежащими свободному разглашению или распространению, поскольку они используются только в целях формирования

официальной статистической информации¹².

СТРЕМЛЕНИЕ К ИНФОРМИРОВАНИЮ

Некоторые территориальные органы МВД (на сайтах управлений по субъектам федерации) публикуют ежедневные сводки о наиболее значимых происшествиях¹³, почти все из которых представляют собой какой-либо вариант отчета участкового уполномоченного полиции перед населением (при этом существуют варианты от справок о работе отдельных участковых¹⁴ до отчета в целом службы участковых по району¹⁵), 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. Именно поэтому нам представляется важным подчеркнуть, что представители МВД не обязаны сохранять пассивную позицию в деле раскрытия востребованной обществом информации. Напротив, важным шагом была бы инициатива Министерства по предложениям изменения законодательства, готовность раскрывать данные, позволяющие сформировать современный подход к анализу преступности и иной уровень понимания работы полиции. Необходимо отметить, что обязанность ведения государственного статистического учета заявлений и сообщений о

¹² 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 среди запрашиваемых данных были 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 пользу открытости также возможна.

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

¹⁴ <http://13.mvd.ru/yhastok/op3/item/2643880/>

¹⁵ http://78.mvd.ru/slujba/Otcheti_uchastkovih_upolnomochennih/Otcheti_uchastkovih_upolnomochennih_poli/Otchet_i_uchastkovih_upolnomochennih_poli

преступлениях, состоянии преступности, раскрываемости преступлений, состоянии и результатах следственной работы с 2012 года возложена на Генеральную прокуратуру РФ. Однако сбор детализированной статистики по-прежнему осуществляется через информационные центры МВД.

Именно поэтому специалисты в первую очередь ожидают данных от МВД. Независимо от того, какое ведомство станет в итоге ответственным за публикацию более детализированной статистики о состоянии преступности, мы считаем важным в следующих разделах показать, какие современные требования к такой статистике существуют, и почему публикуемой статистики недостаточно.

1.2. РОССИЙСКАЯ СТАТИСТИКА О ПРЕСТУПНОСТИ И СОВРЕМЕННЫЕ КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ¹⁶

Преступность должна учитываться на самом низком уровне анализа. Только в этом случае возможно избежать так называемой уровневой ошибки, когда выводы, полученные на одном уровне агрегирования, распространяются на другой уровень. Наибольшую ценность для общества и целевых групп, распространяющих информацию - ученые, журналисты, эксперты, представляет информация, детализированная до уровня преступления. Примеры использования такой информации мы приводим в разделе 1.3. доклада.

Сегодня же российские правоохранительные органы представляют информацию после трехзвенного агрегирования: (1) на географическом уровне, (2) за определенный период времени, (3) по обобщенным группам преступлений. Российские криминологи вынуждены работать со статистикой на высоком уровне географической агрегации — региональном. Так как между субъектами федерации наблюдаются сильные различия в структуре регистрируемой преступности, то поиск универсальных для страны шаблонов преступности и детерминант девиантности усложнены.

Помимо того, что данные официальной криминальной статистики агрегированы на уровне административно-территориальных единиц, они также подвергаются временной агрегации. В лучшем случае информация о количестве преступлений представлена за месяц. Подобное объединение

¹⁶ Раздел основан на исследовательском отчете «Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования», подготовленном при поддержке Комитета гражданских инициатив.

данных приводит к потерям информации о временной эволюции показателей внутри месяцев. Криминологам известно, что преступность имеет сезонную структуру, различную для насильственных и ненасильственных преступлений (например, можно предположить, что в выходные и праздничные дни совершается больше преступлений, однако проверить на основании публикуемой статистики этот тезис мы не сможем). Работая с агрегированными за месяц данными, исследователи лишены возможности учесть эту сезонность. Более того, если преступность обладает автокоррелированной структурой (т.е. устойчивостью во времени или path dependency), то при временной агрегации потеряется и эта информация.

Наконец, публикуемая криминальная статистика сейчас обобщается на уровне отдельных преступлений. Далее из них формируются агрегированные группы, например, преступления против личности, имущественные преступления и т.п. Эти данные теряют связь преступления с лицом, его совершившим, с местом совершения преступления.

Таким образом, социально-криминологическая характеристика преступности, предлагаемая МВД, преимущественно содержит информацию о составе противоправных посягательств, не акцентируя внимание на отдельных криминологически значимых индикаторах, в связи с чем ее использование без существенной переработки не представляется эффективным и достаточным.

Современное направление развития представления и анализа данных о преступности – открытые данные, в состав которых входят и микроданные (данные, дезагрегированные до уровня лица или преступления).

Открытые государственные данные – это современная практика публикации ключевой общедоступной государственной информации. Только анализ микроданных может объяснить преступность. Агрегирование до регионального уровня, которое практикуется в настоящее время, стирает большинство скрытых связей из данных, а их частичная выборочная публикация делает данные практически бесполезными.

1.3. ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ О ПРЕСТУПНОСТИ

Итак, мы отметили, что в России не публикуются системно детализированные официальные статистические данные, позволяющие создать цельную картину состояния преступности и работы полиции. Без этого говорить об открытости полиции сложно – всегда есть место предположениям о приукрашивании

действительности, выборе наиболее привлекательных данных для отчёта перед гражданами.

Одним из самых современных инструментов работы со статистическими данными являются открытые данные. Это не только публикация массивов данных. Важнейшим направлением взаимодействия правоохранительных органов и общества в рамках этого принципа является формирование экосистемы онлайн-проектов, созданных коммерческими и некоммерческими организациями в целях содействия борьбе с преступностью.

В качестве положительного примера можно привести ситуацию в Великобритании, которая считается лидером в сфере предоставления открытых данных для общественных нужд. В Великобритании данные, относящиеся к правоохранительной тематике, подлежат масштабному раскрытию. На февраль 2015 года было опубликовано более 553 массивов открытых данных¹⁷.

В рамках этих массивов осуществлена публикация:

- детальной криминальной статистики;
- результатов виктимизационных опросов;
- геоданных о местоположении полицейских участков;
- реестров угнанных автомобилей;
- многочисленных наборов иных данных.

Результатом раскрытия данных является значительное число мобильных приложений и веб-приложений, созданных на их основе, 18 таких приложений опубликованы на официальном сайте полиции¹⁸.

Великобританию, безусловно, можно рассматривать как страну-лидера в сфере открытости данных правоохранительной системы. Обращаясь же к практике МВД России, мы видим, что она далека не только от лучших зарубежных образцов, но и от практики других российских официальных институтов.

На сайте МВД опубликовано 25 массивов данных,¹⁹ большая часть из которых не имеет коммерческой или общественной значимости и в большем объёме присутствует на других онлайн-ресурсах. МВД не публикует данные детализированной криминальной статистики. О том, что данные существуют, можно узнать только на центральном сайте МВД России (www.mvd.ru), но не на сайтах региональных подразделений. Представлены они с минимальным

¹⁷ <http://data.gov.uk/data/search?theme-primary=Crime>

¹⁸ <http://www.police.uk/apps/>

¹⁹ <https://mvd.ru/opendata>

описанием метаданных. Эти и многие другие наблюдения позволяют сделать вывод о минимальном раскрытии информации со стороны ведомства.

МВД постепенно начинает вводить практику публикации открытых данных на официальном сайте <http://mvd.ru/opendata/>. В этом разделе публикуются в машиночитаемом формате отдельные данные, связанные с состоянием преступности, часть из которых приведена в разрезе по субъектам федерации. Эта же информация публикуется МВД на сайте Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС)²⁰ www.fedstat.ru. Отметим, что, если на сайте ЕМИСС она публикуется в формате .xls, то на сайте МВД доступна в формате .csv. Среди таких данных²¹:

- количество предварительно расследованных преступлений в отчетном периоде (из числа находившихся в производстве или зарегистрированных в отчетном периоде) (ст.ст. 105, 111, 131, 158, 161, 162, 163, 213 УК РФ);
- количество преступлений, зарегистрированных в отчетном периоде (ст.ст. 105, 111, 131, 158, 161, 162, 163, 213 УК РФ);
- доля несовершеннолетних участников преступлений от численности детского населения в возрасте от 14 до 17 лет;
- количество предварительно расследованных преступлений экономической направленности (из числа находившихся в производстве или зарегистрированных в отчетном периоде);
- количество преступлений, предусмотренных ст. 111 УК РФ, уголовные дела о которых впервые приостановлены по п.п. 1-3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ (остаток нераскрытых умышленных причинений тяжкого вреда здоровью), по отношению к 2011 году;
- количество преступлений, предусмотренных ст. 162 УК РФ, уголовные дела о которых впервые приостановлены по п.п. 1-3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ (остаток нераскрытых разбоев), по отношению к 2011 году;
- число тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных на улицах, площадях, в парках, скверах, по отношению к 2011 году;
- количество предварительно расследованных преступлений в отчетном периоде (из числа находившихся в производстве или зарегистрированных в отчетном периоде), совершенных группой лиц по предварительному сговору;
- выявлено женщин, совершивших преступления;

²⁰ Система ЕМИСС является источником статистических данных, получаемых из ведомственных хранилищ данных, и имеет статус государственного интегрированного статистического ресурса. На сайте ЕМИСС представлены данные от органов Федеральной службы государственной статистики, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и государственных организаций, формирующих статистические данные.

²¹ На сайте ЕМИСС 78 показателей, предоставляемых МВД.

- выявлено лиц, совершивших преступления;
- количество преступлений (из числа предварительно расследованных), совершенных в состоянии алкогольного опьянения;
- количество преступлений (из числа предварительно расследованных), совершенных лицами, ранее совершавшими преступления;
- всего разыскивалось лиц;
- количество (остаток) неразысканных без вести пропавших граждан по отношению к 2011 году.

Как мы и отмечали выше, все эти данные характеризуются тем, что они были многократно агрегированы и содержат лишь отдельные показатели состояния преступности.

В целом даже информация, являющаяся общедоступной и предоставляемая сайтом МВД или через мобильное приложение,²² не представлена в форматах открытых данных в полном объеме.

Раскрытие данных со стороны МВД России в полноценном, не только формальном виде, может сформировать экосистему общественных и коммерческих проектов, содействующих органам правопорядка в профилактике и предупреждении правонарушений.

ЗАРУБЕЖНЫЕ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ ПРИМЕРЫ ПУБЛИЧНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КРИМИНАЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ

США – КАРТА УБИЙСТВ

«Нью-Йорк Таймс» использует подробные данные департамента полиции города, чтобы показать на карте место каждого убийства, а также социально-демографические характеристики преступника и жертвы.

<http://projects.nytimes.com/crime/homicides/map>

КАЗАХСТАН – КАРТА ПРЕСТУПНОСТИ И АВАРИЙНОСТИ

Комитет правовой статистики Прокуратуры республики Казахстан публикует (на своем сайте) аналитические отчеты, предоставляет информацию правительству и всем силовым органам, ведет «антикоррупционные учеты», включая информацию, направленную на защиту предпринимателей от действий силовых органов. Сайт также содержит ряд сервисов для граждан по подаче обращений и проверке лиц в розыске. Представлены и геоинформационные системы: карты преступности и аварийности. Комитет

²² <https://mvd.ru/apps>

публикует в формате Excel отчеты правоохранительных органов с детализацией по районам.

<http://service.pravstat.kz/portal/page/portal/POPageGroup/MainMenu>

РОССИЯ – АТЛАС РОССИЙСКОГО ПРАВОСУДИЯ

Этот проект начинался как простое научное приложение для исследователей Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. Приложение было призвано упростить поиск гипотез для ученых, изучающих принятие судебных решений. Исследователям было нужно быстро ориентироваться в массиве таких решений. При любом анализе данных всегда приходится делать компромисс между их количеством и легкостью интерпретации. Чтобы избежать этого, мы решили работать с агрегированными на уровне судов данными. Однако в итоге необходимые данные были собраны из детализированной (деперсонифицированной) до уровня каждого подсудимого информации.

Атлас содержит сведения, которые отвечают на следующие вопросы:

- Кого чаще осуждают?
- Какие преступления совершаются чаще всего?
- Какое назначается наказание?
- Что влияет на назначение наказания?

В его основе данные о практически всех вынесенных в 2009 году приговорах в 2213 районных и областных судах Российской Федерации. На сайте представлено детальное описание работы конкретных судов с удобной навигацией и возможностью создания разнообразных запросов. Большая часть данных впервые представлена в интерактивном формате.

Демонстрация такого информационного среза широкой публике имеет три важных положительных следствия. Во-первых, информированный гражданин может снять часть своих претензий к судебной системе. Правосудие часто представляется обычному человеку «черным ящиком», что порождает нежелательные мифы. Атлас разрушает часть из них. Во-вторых, карта заставляет задуматься о роли локальных государственных и общественных структур в противодействии преступности. Высокий уровень преступности или неадекватный ответ на нее может сильно ухудшить качество жизни даже в очень маленьких районах. В-третьих, атлас задает новый стандарт открытости

правосудия. По мере того, как мы знакомимся с судебными практиками, оценивать и изучать их становится несравнимо проще.

<http://atlasjustice.com/>

1.4. ПРОБЛЕМА ОТКРЫТОСТИ ДАННЫХ ОПРОСОВ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ О РАБОТЕ ПОЛИЦИИ

Еще одним важным аспектом знаний о преступности и о степени доверия к работе МВД являются данные опросов населения.

После проведения реформы полиции ежегодно тратятся немалые средства на проведение опросов населения об оценке деятельности полиции. В 2013 году, например, опрос был проведен Фондом «Общественное мнение» по огромной для нашей страны выборке (40 тыс. респондентов).

В целом, в соответствии с приказом МВД России от 30 декабря 2007 года № 1246 «О повышении эффективности исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел российской федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации»²³, МВД России ежегодно осуществляет исследование общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе полиции, на основе использования вневедомственных источников социологической информации.

По итогам такого исследования предусмотрено предоставление заказчику (МВД России) «Электронной базы данных, содержащей массив анкет по всем субъектам Российской Федерации в формате экспорта данных пакетов обработки статистической информации (SPSS и EXCEL) на электронном носителе»²⁴ Ответственность за хранение результатов исследования возлагается на ФКУ «ГИАЦ МВД России» (п. 10 названного приказа).

Однако ни населению, ни экспертам результаты этого исследования представлены в должной мере не были. Мы не видим подробных распределений ответов, не можем оценить адекватность инструментов опроса. Те скудные данные, которые были опубликованы Фондом, позволяют предположить

²³ Наименование приказа в ред. приказа МВД России от 24.02.2012 N 118. Приказ в ред. приказов МВД России от 19.01.2010 N 25, от 03.02.2012 N 77, от 24.02.2012 N 118.

²⁴ ч. 1 п. 9.3.2. Инструкции об организации работ по исследованию общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации – (Приложение 1 к приказу МВД России от 30.12.2007 N 1246).

манипулятивный характер сделанного для публики обобщения данных. Результаты озвучивались более подробно лишь по тем вопросам, которые дают положительную динамику для МВД. Был выстроен некий комплексный индекс оценки полиции по каждому региону (за исключением Чечни), при этом ни методика расчетов, ни собственно прямые распределения переменных, которые были использованы при построении индекса, озвучены не были. Мы знаем, что анкета содержала достаточно много вопросов, по которым население имело возможность высказать критическую оценку; даже простые распределения ответов по таким опросам общественности не представлены до сих пор.

Практика проведения и публикации таких опросов, на которые было затрачено немало бюджетных средств, еще раз демонстрируют закрытость ведомства, его нежелание делиться с общественностью полученными результатами. Между тем, результаты опросов общественного мнения и более сложных виктимизационных опросов во всем мире используются не только для оценки работы правоохранительных органов. Они имеют также колоссальное значение для оценки криминологической ситуации в стране. На настоящий момент это, пожалуй, единственный инструмент оценки преступности, включая ее латентную составляющую.²⁵ Широкая публикация таких данных позволит оценить масштабы не отраженных в официальной статистике преступлений²⁶. К сожалению, в настоящий момент столь значимой информацией владеет лишь само министерство, которое не предоставляет эти данные общественности и независимым экспертам. Более того, существующий механизм работы и уровень публикаций ведомственных экспертов заставляют предположить, что анализ этих данных ведется без использования современных методик. Проверить это невозможно - ФКУ ГИАЦ МВД, на который возложена функция

²⁵ В августе 2014 г. белый полицейский убил безоружного темнокожего подростка в Фергюссоне, штат Миссури. Последовавшие среди афроамериканского населения беспорядки обратили внимание общества на проблемы статистики преступности в США. Оказалось, что в стране не ведется единый учет применения боевого оружия офицерами полиции, поэтому не существует информации о том, сколько человек убито полицией при исполнении служебных обязанностей. По словам американских криминологов, дополнительные отчеты по убийствам ФБР содержат лишь минимальные сведения. В этих условиях энтузиасты начали сбор собственной базы данных о применении полицией оружия на основе сообщений в СМИ, которые они находят через поисковые системы. Пример Фергюссона обнажил проблемы криминальной статистики США. Однако, параллельно с официальной статистикой, в стране проводится и множество количественных криминологических исследований и опросов. Так, с 1972 г. дважды в год Министерство юстиции США проводит Национальный виктимизационный опрос (National Crime Victimization Survey, NCVS). В нем принимают участие десятки тысяч случайно выбранных домохозяйств, что делает его репрезентативным. Такие опросы крайне важны для понимания «серой зоны» преступности и широко используются правоохранителями.

²⁶ Мы затрагиваем проблему латентности преступности в следующем разделе нашего отчета.

хранение баз данных²⁷, созданных по результатам опросов общественного мнения, не предоставляет их научно-исследовательским организациям²⁸.

ИТОГ

Несмотря на наличие в России детализированной статистики о преступлениях, она недоступна для общества. Публикуемые данные разрозненны, к моменту публикации несколько раз агрегированы, непригодны для анализа. В то время, как современными тенденциями в мире становится публикация открытых данных, если и агрегированных, то максимум до муниципального/районного уровня, и их обработка проводится методами экономического анализа, в России публикация и работа с данными криминальной статистики отстает на десятилетия.

Причиной закрытости сейчас являются и недостатки нормативного регулирования (ст. 9 Федерального закона от 29.11.2007 №282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», позволяющая относить детализированные данные о состоянии преступности к информации ограниченного доступа), и отсутствие системного движения МВД в сторону раскрытия необходимых обществу данных. При этом можно отметить стремление отдельных территориальных органов МВД и отделов полиции к предоставлению информации. Они размещают документы, содержащие детальную информацию о работе и состоянии преступности на уровне районов или административных участков. Но без комплексного подхода к публикации данных, без предоставления их по общим стандартам и в машиночитаемом виде они остаются бесполезными и не способствуют пониманию работы полиции и повышению доверия общества. Такой комплексный подход не может быть выработан без активной позиции МВД, основанной на стремлении открыть данные в сотрудничестве с другими ведомствами, ответственными за единый статистический учет преступлений, сообщений и заявлений о них.

²⁷ Всего на данный момент в ГИАЦ МВД должны находиться данные массивов анкет по всем субъектам Российской Федерации в формате экспорта данных пакетов обработки статистической информации (SPSS и EXCEL) на электронном носителе, по исследованиям проведенным с 2008 по 2014 годы, то есть 7 баз данных.

²⁸ Институтом проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге направлялся запрос в ГИАЦ МВД на предоставление данных. Был получен ответ о том, что данные предоставляются только подразделениям МВД, предоставление данных иным организациям в компетенцию ГИАЦ МВД не входит (исх. 32/2 – 692 от 07.07.2015)

Если следовать стандартам мировых лидеров по раскрытию информации, в первую очередь необходимо сосредоточить усилия на публикации в формате открытых данных:

- детальной криминальной статистики;
- результатов и массивов данных опросов общественного мнения о работе полиции и виктимизационных опросов;
- иных пакетов данных, на которых мы остановимся в рекомендациях.

2. ДОСТОВЕРНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ²⁹

Важной проблемой является достоверность статистической информации.

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

Недоверие к официальным данным основывается на подозрении в сокрытии заявлений о преступлениях от регистрации, искажении данных о количестве и судьбе уголовных дел, манипуляции данными о квалификации и характеристике преступлений для улучшения отдельных показателей работы, связанных с раскрываемостью или состоянием преступности. Исследования ИПП показывают еще проблему «селекции», проистекающую из системы оценок.

Важно дифференцировать проблемы недостоверности статистики, так как они имеют разные механизмы возникновения. Их три: **латентность** преступности, **селекция** правоохранителей и **фальсификация** в зарегистрированных данных.

Латентность – традиционная проблема достоверности криминальной статистики. Исследователи различают естественную (преступления, о которых не стало известно правоохранным органам³⁰) и искусственную латентность (преступления, о которых правоохранные органы знают, но на учет их не ставят³¹). Общая латентность при этом российскими криминологами оценивается по-разному, но традиционно высоко. Так, в работе авторского коллектива НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ под руководством Иншакова С. М.³² общее число преступлений оценивается

²⁹ Раздел основан на: Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования. Исследовательский отчет / М. Шкляр, Д. Скугаревский, А. Дмитриева, И. Скифский, И. Бегтин. – СПб.; Москва: 2015. – 122 с.

³⁰ См., например: Савюк Л. К. Правовая статистика. С. 336; Правовая статистика / В. С. Лялин [и др.]. С. 50–55; Правовая статистика / В. Н. Демидов [и др.]. С. 24–29.

³¹ См., например: Савюк Л. К. Правовая статистика. С. 337. Отметим, что в случае с искусственной латентностью может иметь место как намеренное сокрытие преступлений, так и добросовестное заблуждение сотрудника принимающего решение об отказе в возбуждении уголовного дела, когда он оценивает событие как не преступление.

³² Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности / С. М. Иншаков [и др.]. М.: Юнити-Дана. С. 839.

примерно в 26 млн., из которых регистрируется чуть больше 2 млн. Лунеев В.В. в 1995 г. оценивал, что латентную преступность составляет треть регистрируемых преступлений³³. Разделить естественную и искусственную латентность сложно. Обычно различают следующие виды латентной преступности:

- незаявленная потерпевшими – 50%;
- невыявленная правоохрнительными органами - 40%;
- скрытая от регистрации – 10%.

Причины того, что потерпевшие не обращаются в полицию, различны: начиная с того основания, что деяния могут не осознаваться ими как общественно-опасные, заканчивая боязнью мести **или, что важно для нас, на основании недоверия полиции и судам.** К преступлениям, которые правоохрнительные органы не склонны выявлять, относятся особо сложные, высоколатентные преступления: экономические, коррупционные, совершенные организованными группами. И, наконец, даже ставшие известными преступления сознательно укрываются от учета. Иначе говоря, чем меньше искажена статистика о состоянии преступности, тем более адекватной является политика государства при взаимодействии с этим социальным явлением. Основным урон латентной преступности состоит в том, что государство, общество, правоохрнительные органы не получают информации об уровне и структуре преступности. Также незнание уровня и структуры преступности может привести к ошибочному определению сил и средств, необходимых для контроля преступности, в частности численности правоохрнительных органов в различных регионах.

В начале доклада мы показывали, что только около 7-8 % сообщений в полицию учитываются затем как преступления. Из возбужденных приблизительно 2 млн. уголовных дел до суда доходит около 800-900 тысяч в год. Конечно, такой процесс «фильтрации» преступлений, уже ставших известными и зарегистрированными в полиции, известен во всем мире.

ООН в рамках анализа работы криминальной юстиции проводит сравнение стран по уровню фильтрации в системах уголовной юстиции. Под «фильтрацией» понимается изменение данных на разных стадиях процесса – от числа зарегистрированных преступлений к числу задержанных/подозреваемых, затем к числу судебных преследований, далее осужденных и в итоге

³³ Лунеев В. В. Контроль над преступностью: надежны ли показатели? // Государство и право. 1995. № 7. С. 92.

заклученных³⁴. В более поздних работах процесс «истощения» (attrition) описывается как соотношение числа зарегистрированных преступлений, числа «найденных» преступников, подсудимых и осужденных³⁵. При этом составители аналитического отчета ООН задавались вопросом, насколько разная степень фильтрации отражает установки системы криминальной юстиции, а насколько - зависит от культурных и социальных различий стран³⁶. Большинство индикаторов основаны на количестве подсудимых и осужденных, поскольку эти данные наиболее доступны. «Истощение» количества привлеченных лиц объясняется действием трех факторов: 1) технического (не каждый преступник может быть пойман); 2) легального (в отношении подозреваемого может быть недостаточно доказательств); 3) соображениями эффективности (возможностью прекращения уголовного преследования со стороны прокуратуры или полиции исходя из нецелесообразности его продолжения³⁷).

Нет оснований сомневаться в работе этих факторов, но действуют не только они. Определенное влияние на отсев имеют организация системы уголовной юстиции и существующая внутри система стимулов (генерируемая способами оценки работы)³⁸. Именно на этом аспекте работы полиции мы считаем важным остановиться в нашем докладе.

2.1. ЭФФЕКТ СИСТЕМ ОЦЕНКИ РАБОТЫ ПОЛИЦИИ НА ДОСТОВЕРНОСТЬ СОБИРАЕМЫХ ДАННЫХ

Основной причиной укрытия преступлений от учета и селективности при возбуждении уголовных дел являются системы оценки ведомств. Мы можем не употреблять раздражающий всех термин «палочная система», которой

³⁴ Trends of Crime and Criminal Justice, 1970-1985 // The Context of Socio-Economic Change. United Nations, 1992. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/145294NCJRS.pdf>, свободный. Р. 33, 102.

³⁵ Harrendorf S., Heiskanen M., Malby S. International Statistics on Crime and Justice. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) – 2010. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/International_Statistics_on_Crime_and_Justice.pdf, свободный. Р. 87.

³⁶ Trends of Crime and Criminal Justice, 1970-1985 // The Context of Socio-Economic Change. United Nations, 1992. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/145294NCJRS.pdf>, свободный. Р. 31-32

³⁷ Там же. Р. 94.

³⁸ Шклярук М.С. Правовая статистика: системный конфликт между знанием о преступности и учетом ведомственной работы. — СПб. : Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2014. — 27 с. (Серия препринтов; IRL-02/2014). [Электронный ресурс] / Институт проблем правоприменения, 2014. Режим доступа:

http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovaniya/2014/IRL_Preprint_2014_02_Maria_Shklyaruk_Pravovaya_Statistika.pdf.

официально «уже нет»³⁹, но на практике системы оценок ведомств, в том числе МВД, продолжают определять работу рядовых полицейских⁴⁰.

Новая (после реформы 2011 г.) методика оценки в МВД более адекватна, чем предыдущие. С этим мнением согласны отраслевые эксперты⁴¹. К оценке привлекается специально создаваемый экспертный совет, который может корректировать целевые показатели с учетом реальной обстановки (формируемый, правда, из высших чиновников МВД).⁴² Но суть «палочной системы» остается: самый большой вес инструкция приписывает показателям, связанным с традиционной «раскрываемостью» и общими валовыми показателями. Сейчас в МВД утверждено 27 показателей, дающих в сумме максимальную оценку в 198 баллов. Девять показателей, в том или ином виде связанные с раскрываемостью, дают 84 балла в этой сумме⁴³. Фактически главная группа показателей таких подразделений МВД, как дежурная часть и оперативные подразделения, привязана к валовым показателям нагрузки сотрудников и к традиционной «раскрываемости».

К этому можно добавить показатели следователей, заинтересованных в направляемых в суд, то есть раскрытых и простых уголовных делах. Любой работник (в отсутствие конкуренции) заинтересован в снижении фактического объема своей работы⁴⁴, а ведомство – в наращивании формальных показателей объема работы, повышающих или сохраняющих бюджет ведомства. «Нераскрытые преступления» – это дополнительная работа для сотрудников полиции и следователей, не имеющая в будущем положительного влияния на главные показатели работы отдела полиции или следственного отдела. В случае с «раскрытым» преступлением – это дополнительная работа, которой, например, хотел бы избежать сотрудник полиции, но она выгодна ведомству. Компромисс достигается через искусственное сокращение количества

³⁹ Сами полицейские употребляют такой термин как наличие «динамики», т.е. рост или снижение показателя за аналогичный период предыдущего года (АППГ).

⁴⁰ Регламентирующим документом для оценки является Приказ МВД России от 31.12.2013 № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. приказа МВД России от 20.08.2014).

⁴¹ См., например, заключение Независимого экспертно-правового совета. [Электронный ресурс] / Сайт Независимого экспертно-правового совета — Режим доступа: <http://www.neps.ru/node/1837>.

⁴² Титаев К.Т., Панеях Э.Л., Шклярчук М.С. Траектория уголовного дела: институциональный анализ системы криминальной юстиции / под ред. В.В. Волкова. Рукопись.

⁴³ Приказ МВД России от 31.12.2013 № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. приказа МВД России от 20.08.2014).

⁴⁴ Титаев К. Extra Jus: Скрытый сговор [Электронный ресурс] / Институт проблем правоприменения. 2013. Ведомости № 203 (3707) от 30.10.2014. Режим доступа: <http://enforce.spb.ru/publikatsii-sotrudnikov/mi-v-smi/6456-k-titaev-extra-jus-skrytyj-sgovor>, свободный. Загл. с экрана

зарегистрированных нераскрытых преступлений. Есть несколько характерных методов искажения статистики, которые мы затронем ниже.

2.2. ХАРАКТЕРНЫЕ МЕТОДЫ ИСКАЖЕНИЯ СТАТИСТИКИ

НЕПРИНЯТИЕ ЗАЯВЛЕНИЯ

С проблемой неприятия/укрытия заявления от регистрации (имеются в виду случаи, когда само заявление было принято, но не было записано в книге учета сообщений о происшествиях (КУСП)) борются в МВД проверками Управлений собственной безопасности, требованием проведения таких проверок со стороны руководства и инспекторов, введением телефонов доверия. Прокуратура выявляет такие нарушения через обращения к ним граждан, отдельными проверками. В отчетах ведомств есть отдельная графа с количеством таких нарушений (поэтому некоторое их количество в год выявляется, однако конкретных цифр по России мы не знаем). Возможно лишь привести пример отчета Республики Дагестан⁴⁵, где за 2013 г. было выявлено 2 случая неприятия заявления и 16 случаев укрытия заявления от регистрации (из 1656 нарушений учтено-регистрационной дисциплины). Одновременно с этим выявлено 12 случаев укрытия именно преступлений путем неприятия заявления о преступлении и 14 – путем укрытия от регистрации⁴⁶. Если принять такое соотношение для России в целом, становится понятно, почему руководство МВД не выказывает обеспокоенности по этому вопросу, полагая, что все имеющиеся обращения регистрируются. Однако в ходе интервью с адвокатами и заявителями сотрудники Института проблем правоприменения сталкивались с описанием случаев, когда подать и зарегистрировать заявление в полиции оказывалось сложно или почти невозможно.

РЕГИСТРАЦИЯ ЗАЯВЛЕНИЯ И ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ, НЕ СВЯЗАННОГО С ВОЗБУЖДЕНИЕМ УГОЛОВНОГО ДЕЛА.

Второй способ искажения статистики – регистрация заявления с последующим отказом в возбуждении уголовного дела (с принятием любого другого решения кроме как возбуждение уголовного дела или с вынесением отказа в

⁴⁵ Амара М.И., Шклярчук М.С., Бегтин И.В. Криминальная статистика и открытость полиции: Аналитический обзор (в рамках мониторинга российского законодательства об открытости статистической информации). – М., 2014. – 50 с.

http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/2014.12_TIR_IRL_KGI-3_Open_police.pdf

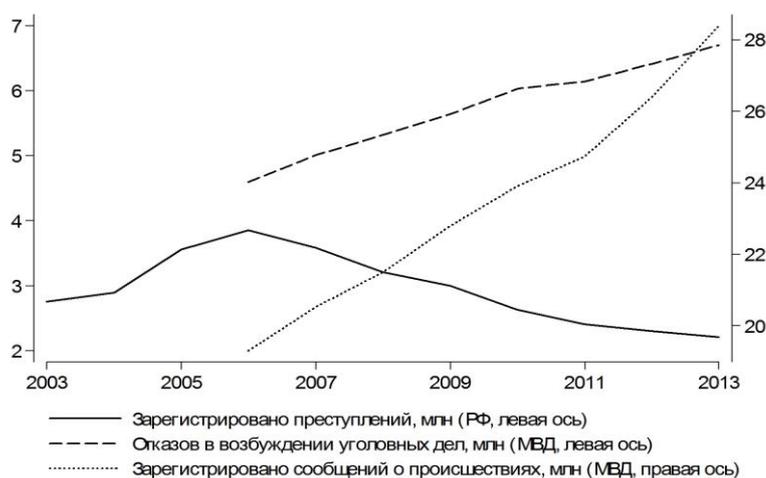
⁴⁶ Мы не знаем практики формирования раздела 6 Отчета формы 4-Е и не можем объяснить соотношение 2 не принятых заявлений о происшествиях/преступлениях и 12 преступлений, укрытых путем неприятия заявления о преступлении.

возбуждении уголовного дела при одновременном признании факта преступления).

Учёт регистрации сообщений о преступлении, проверка этих сообщений, возбуждение уголовных дел, с одной стороны, и процесс расследования уголовных дел, с другой стороны, представляют два объекта, учитываемых разными методами, плохо стыкующихся друг с другом и оставляющих пространство для злоупотреблений. Из-за этого момент регистрации обращения как сообщения о преступлении и момент вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по-прежнему оказываются самыми удобными для того, чтобы не допустить регистрации «неудобного» преступления.

Кроме результатов проверок прокуратуры и данных эмпирических исследований, об «исчезновении» преступлений именно на стадии между регистрацией обращения и возбуждением уголовного дела косвенно свидетельствует **сочетание постоянного роста числа обращений в правоохранительные органы и одновременно снижения количества регистрируемых преступлений**. Эта устойчивая тенденция сохраняется с 2006 г. – последнего, когда количество зарегистрированных преступлений было выше предыдущего года (рисунок 1).

Рисунок 1. Динамика количества сообщений о происшествиях / отказов в возбуждении уголовного дела / преступлений (по данным МВД за 2003–2013 гг.)⁴⁷

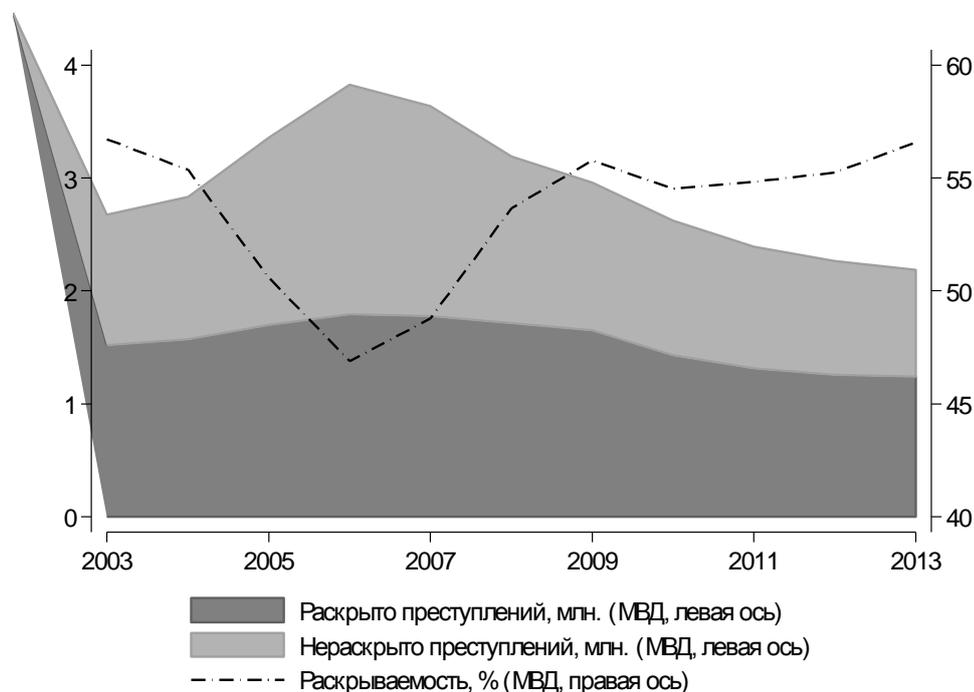


В новейшей истории России именно 2006 г. стал переломным в тенденциях регистрации преступлений и раскрываемости: снижение раскрываемости и

⁴⁷ В 2014 году значительных изменений тренда не было.

рост регистрируемой преступности прекратились, и с 2007 г. тенденция стала обратной (рисунок 2).

Рисунок 2. Количественное и процентное соотношение основных показателей работы МВД в России (по данным МВД РФ за 2003–2013 гг.)⁴⁸



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

- необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела;
- необоснованное списание в номенклатурное дело ОВД⁴⁹.

Это использование этого механизма в рамках проверки объяснения и прочие материалы собираются так, чтобы можно было не возбуждать уголовное дело, а принять любое другое решение. Приемы: «а был ли ущерб значительным?», «потерял паспорт сам», «упал, ударился сам, конфликтов не было» знакомы и сотрудникам, и гражданам. Достаточно часто это становится даже компромиссом между заявителем и полицией. Иногда в ход идет фальсификация данных, занижение вреда здоровью и т.д.

Некоторое число таких решений выявляется, когда прокуратура или вышестоящий контроль внутри ОВД обнаруживает явное укрытие, например,

⁴⁸ В 2014 году значительных изменений тренда не было.

⁴⁹ Отчет формы 4-Е, раздел 6.

позвонив и узнав у заявителя, что он не писал заявления о незначительном ущербе. Также прокуратура выявляет их, когда ей необходимо улучшить показатели по «выявлению нарушений учетно-регистрационной дисциплины», и тогда могут быть отменены решения по «сомнительным» материалам, где возможно есть, а возможно и нет состава преступления.

Следователи ОВД принимают около 55 - 58% решений о возбуждении уголовных дел (впрочем, с уверенностью можно говорить, что оставшиеся решения о возбуждении принимают дознаватели, поскольку практика возбуждения уголовных дел не дознавателем как должностным лицом, а иным представителем «органа дознания» не распространена), и только чуть больше 1 % решений об отказе в возбуждении уголовного дела и около 2 % – о передаче по подследственности. Это позволяет говорить о том, что первоначальное решение о перспективе возбуждения уголовного дела зависит от участкового уполномоченного или оперативного уполномоченного полиции, проводящих проверку по сообщению о преступлении.

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

Иными словами, сотрудники всех правоохранительных органов принимают решения под воздействием стимулов, порождаемых системой оценки. В дальнейшем они достоверно или недостоверно отражают такие решения в статистике⁵⁰. Но сама статистика при этом начинает отражать реальность искаженно, как будто перед зеркалом поставили сложную конструкцию для преломления света.

⁵⁰ Генеральная прокуратура ежегодно отчитывается о многочисленных нарушениях при сборе стат. данных

2.3. ЭФФЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЯДОВЫХ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ НА ФОРМИРОВАНИЕ СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ (НА ПРИМЕРЕ РАБОТЫ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ)

Требование открытости в МВД существует на уровне ведомственных документов. В большей степени требование затрагивает работу низовых подразделений, в первую очередь участковых. По сути, участковый – на сегодня единственный представитель МВД, о работе которого может судить любой гражданин, поскольку именно каждый участковый уполномоченный полиции обязан выложить в свободный доступ отчет о своей работе. Любой, кто обращается к подобному типу документов, может сделать вывод, что эти тексты пишутся не для населения, а для начальства. Фактически они представляют собой лишь статистический отчет участкового по основным показателям его внутриведомственной оценки. И работа с населением не является приоритетным индикатором в такого рода публикуемых отчетах. В основном участковые отчитываются о числе раскрытых преступлений (сравнивая их с аналогичным показателем за предыдущий год) по числу вынесенных отказных определений, выявленных правонарушений, числу рейдов. За такими количественными данными и статическими сводками (понятными лишь сотруднику МВД или как минимум юристу, но не обычному гражданину) не видно живой работы и личности участкового. С какими проблемами он сталкивается? Какие у него налажены формы реальной, а не показушной работы с гражданами?

Сейчас введено правило обязательных встреч с населением, которые участковые обязаны организовывать раз в полгода. Обычно они проводятся в публичном месте – школе или СУЗе, ВУЗе, и в них участвует лишь ближний круг контактов самого участкового, муниципальные служащие, которым обычно вменяется в полуофициальную обязанность посещать районные мероприятия, а также узкий круг граждан, располагающих неограниченным досугом. Как правило, это лица пенсионного возраста. Получается, что диалог представителей МВД с гражданами возникает только с некоторыми группами населения⁵¹.

Сложившаяся система регулирования (в первую очередь система подготовки отказов в возбуждении уголовного дела) создает стимулы для принятия

⁵¹ В 2014 г. отчеты участковых перед населением, например, в Москве проходили во дворах домов, однако оставляет желать лучшего система оповещения граждан о проводимых отчетах.

решений сотрудниками полиции. Рассмотрим один пример. Практически по каждому обращению, которое было подтверждено на уровне патрульно-постовой службы или поступило непосредственно от граждан в ходе приема, УУП обязан вынести решение о возбуждении дела об административном правонарушении, передать материал для возбуждения уголовного дела или (самый частый вариант) вынести постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. При этом постановления об отказе в ВУД выносятся в большом количестве случаев, когда гражданин не планировал требовать возбуждения уголовного дела, и не считает себя жертвой преступления (поцарапанные машины, по которым страховые компании для возмещения убытков требуют бумагу о том, что преступления не было, – яркий пример). Это приводит к тому, что радикально завышается количество сообщений о преступлениях и статистика выглядит так, словно граждане все чаще обращаются в полицию, но только около 2 миллионов из общего числа сообщений расценивается полицией как преступления. Выходит, что МВД через систему регулирования радикально ухудшает свой же имидж, т.к. внешне ситуация выглядит так, как будто гражданам отказывают гораздо чаще, чем это происходит в действительности.

За 2014 г. органы МВД вынесли 6,77 млн. постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела за отсутствием события и/или состава преступления и возбудили 1,75 млн уголовных дел. Получается, на одно возбужденное дело приходится почти четыре отказа. Достаточно часто такие постановления об отказе являются результатом организации рабочего процесса.

Человек вышел утром во двор и обнаружил царапину на своей машине. Ему нужен документ из полиции для получения страховки — и он получает постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Бабушка вызвала ночью полицию по поводу шума во дворе. Ночью к ней приедет наряд патрульно-постовой службы, а утром придет участковый, опросит ее и подготовит постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Два подвыпивших приятеля подрались в баре, но не имеют друг к другу претензий — полиция пишет такое же постановление.

(К. Титаев Extra Jus: Бессмысленная деятельность участковых полицейских / Ведомости)

Типовой «отказной материал» — постановление с сопутствующими документами, — это от 15 до 40 страниц, заполненных преимущественно вручную: объяснения участников, свидетелей, оценка стоимости имущества, рапорты сотрудников и т.д. В результате подготовка документа, основное

содержание которого «ничего не случилось», занимает от пары часов до полного рабочего дня. Подавляющее большинство таких постановлений (не менее 80%) выносятся участковыми уполномоченными полиции: службой, которая обеспечивает решение едва ли не большей части задач, важных для граждан. В населённых пунктах меньшего значения, чем областные и районные центры России (а в них проживает 42% населения) сельский участковый — практически единственный представитель полиции, которого видят жители.

Участковые готовят более 5,3 млн. отказных материалов в год. По нормативам МВД в России должно быть 40 000 участковых. Однако реально (с учетом отпусков, болезней, командировок, курсов повышения квалификации и т.д.) их не более половины от положенного по штату. И каждый из них за текущую неделю подготовит в среднем пять постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. При этом на городского участкового придется девять постановлений, а на сельского — одно. Городской участковый потратит на эту откровенно бессмысленную деятельность не менее 1/3 своего рабочего времени.

(К. Титаев «Extra Jus: Бессмысленная деятельность участковых полицейских» / Ведомости)

Штатная численность участковых и комплектность службы⁵².

На 1 января 2015 года штатная численность участковых уполномоченных составляла 48 738 сотрудников. Официальный некомплект – 3,1%. Примерно 15% личного состава постоянно пребывает в отпуске или освобождены от исполнения служебных обязанностей по временной нетрудоспособности. При этом, если ориентироваться на расчетные нормативы (Приказ МВД России от 6 октября 2014 года № 859 «Об утверждении примерных нормативов численности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации»), 1 УУП должен приходиться на 2,8-3 тысячи постоянно проживающего городского населения, 1 УУП в сельском поселении – в границах одного или нескольких сельских пунктов, но не более 2,8 тысяч человек, и не менее 1 УУП на один населенный пункт со статусом муниципального образования «сельское поселение» с численностью от 1 тыс. человек. Если соблюдать такие нормативы, то штатная численность участковых уполномоченных должна быть более 50 тысяч.

Проведение проверок по любому материалу так, как будто бы на самом деле имело место преступление, имеет две причины:

⁵² Данные предоставлены МВД России

1. **Надзор прокуратуры.** На работу полиции влияют не только системы оценок внутри МВД. Большое влияние оказывает и система показателей прокуратуры. Одним из направлений надзора прокуратуры является надзор за учетно-регистрационной дисциплиной. В этот раздел входит проверка обоснованности вынесения постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. По итогам квартала и года прокуроры должны отменять некоторое число таких постановлений, исходя из принципа, что любой надзор выявляет нарушения. Таким образом, чем лучше работает полиция – полно проверяя все сообщения, тем больше приходится прилагать усилий прокурорам, чтобы найти нарушения. В этом случае требования к полноте проверки все время увеличиваются, что приводит к увеличению «бумажной» работы участковых.
2. **Ведомственный контроль МВД.** Чтобы не допускать отмен постановлений со стороны прокуратуры, внутри МВД вынуждены выстраивать систему контроля за полнотой проверок и выдвигать «упреждающие» требования. Срабатывает принцип, что отменное самостоятельно постановление об отказе в возбуждении уголовного дела это лучше, чем отменное прокуратурой. Таким образом, часть отказных материалов возвращается на дополнительную проверку самими сотрудниками полиции, в том числе в случаях, когда очевидно, что преступления не было, но риск отмены его прокуратурой «ради показателей» существует.

Обоснованием такого надзора служит принцип «презумпции виновности» сотрудника полиции, вытекающий из понимания того, что стимулы к сокрытию преступлений существуют.

По сути, прокуратура и руководство ОВД создают ситуацию, в которой объем работы участкового не меняется в зависимости от того, что именно содержится в заявлении. Проверка все равно проводится в полном объеме, а постановление в любом случае пишется так, будто гражданин твердо уверен, что возбуждать уголовное дело нужно. Таким образом, проблему возможного принятия решений с целью сокрытия преступлений пытаются решить **ценой невероятного роста бюрократической нагрузки на участкового** и дальнейшего снижения эффективности его работы.

ИТОГ

Проблема достоверности статистики о преступности – это проблема знания реального уровня и структуры преступности в стране. Если на готовность

граждан обращаться в полицию с заявлениями о преступлениях против них влияет, не в последнюю очередь, степень доверия к полиции, то на процесс рассмотрения их заявлений и последующее решение о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела влияет организация работы полиции.

Наибольшее влияние на **искусственную латентность и селекцию** преступности оказывает требование «раскрываемости» как показателя эффективности работы правоохранительной системы. Неважно, спрятано оно под разными названиями в отдельных показателях или произносится на совещаниях. Наибольшие стимулы к сокрытию от регистрации существуют в отношении нераскрытых преступлений, то есть тех, где до момента возбуждения уголовного дела неизвестен подозреваемый. В правоохранительной системе выработано много механизмов укрытия таких преступлений от регистрации. Это, как правило, разные способы избежать регистрации заявления о преступлении или решения о возбуждении уголовного дела.

С другой стороны, показатели создают стимулы доведения до суда как можно большего числа уголовных дел. Это приводит к селекции «удобных» преступлений, поиску слабых категория подозреваемых. «Уклоны» правоохранителей формируют определенную структуру преступности, социальный состав подсудимых.

Такие процессы искажают знание о преступности не прямыми фальсификациями в статистике, а тем, какие именно решения принимаются.

Привязка оценки работы к показателям приводит и к известным реакциям на мероприятия в рамках кампаний. Повышение борьбы с коррупцией вызовет повышение выявляемых преступлений: как правило, обвиняемыми станут «слабые» категории граждан, такие как врачи, учителя, сотрудники полиции. На коррупционную систему в целом это не повлияет.

Отдельной проблемой, опосредованно вытекающей из попыток борьбы с возможным укрытием преступлений или принятием необоснованных решений, является сверхзарегулированность работы сотрудников, непосредственно работающих с гражданами, в первую очередь – участковых уполномоченных.

Рекомендации для повышения достоверности данных о работе полиции приведены в итоговом разделе.

3. ИНФОРМАЦИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОМВД: ПОЛНОТА, ПОНЯТНОСТЬ, ДОСТУПНОСТЬ

В этом разделе мы обратимся ко второй важной составляющей открытости информации, связанной с деятельностью МВД. Это информация об МВД, его территориальных органах, отделах полиции, их работе. Часто понятие «открытости» ассоциируют только с представленностью информации в сети Интернет. Тем не менее, большое число граждан сталкивается с информацией о полиции вне Интернета. По этой причине мы отразили в нашем докладе также наиболее важные результаты мониторинга работы участковых уполномоченных полиции и отделов полиции, проводимого гражданскими активистами. При том, что в первую очередь общественными организациями оценивалась именно информация, представленная в сети Интернет.

3.1 ИНФОРМАЦИЯ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ

МВД И ЕГО ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ

Первый из мониторингов, послуживших основанием для доклада, проводился МХГ в 2014 году⁵³. На момент проведения мониторинга (1 июня 2014 г.) в составе аппаратно-программного комплекса (АПК) функционировали 96 сайтов территориальных органов МВД России. В ходе мониторинга были получены данные о количестве размещенной на сайтах новостной информации, соответствии контента требованиям нормативно-правовой базы, актуальности баз данных, контактов и иной информации об уровне информационной активности, включая присутствие в социальных сетях. Отдельно был оценен технический уровень администрирования и оформления сайтов, имеющих унифицированную структуру и единые технологические возможности для размещения контента. Мониторинг сайтов территориальных органов МВД России показал значительное повышение технического уровня работы с контентом. Очевидно, что значительную роль в этом сыграли мероприятия по наполнению новых сайтов, проводившихся в январе-марте 2014 года, а также меры повышения профессионального уровня администраторов региональных сайтов.

Для многих сайтов характерны следующие недостатки:

⁵³ Мониторинг проходил с апреля по июнь 2014 г. Результаты и методология представлены в брошюре «Практики общественного контроля за деятельностью полиции» / [Сост. Д. Мещеряков]. – Москва : Моск. Хельсинк. группа, 2014. – 104 с.: ил. URL: <http://mhg-police.org/sites/default/files/files/policiya-broshyura.pdf>

- Наличие недействующих ссылок, переход по которым либо ведет на страницы верхнего уровня, либо возвращает ошибку 404. Причина – невнимательное отношение к контролю за внутренней структурой сайта и злоупотребление ссылками на внешние ресурсы (в т. ч. на сайт МВД России). В ходе модернизации АПК и перехода на обновленный дизайн многие страницы федерального сайта изменили не только местоположение, но и URL, однако на региональных сайтах остались устаревшие ссылки.
- Некорректная настройка обязательных модулей, например, модуля приема обращений. Несмотря на наличие унифицированного модуля, который к тому же в мае получил единый алиас, на некоторых сайтах типовой баннер «Прием обращений» заменен обычным баннером либо гиперссылкой. Это не нарушение, однако отсутствие модуля приема обращений на привычном месте усложняет работу на ресурсе и вредит удобству пользования сайтом.
- Размещение на главной странице баннеров и прочей графической информации, не вписывающейся в обновленный дизайн: изображения в разной цветовой гамме, различного размера придают странице неопрятный вид и не способствуют повышению посещаемости.

Но основе мониторинга в рамках общероссийской кампании «Гражданин и полиция», которую проводила Московская Хельсинкская группа в двух десятках субъектах РФ при поддержке МВД РФ в 2015 году, был сделан вывод, что в целом репрезентация органов внутренних дел в интернете получила неоднозначную оценку наблюдателей. Наравне с положительными тенденциями в представлении информации об МВД России, его структуре и территориальных органах, наблюдатели сталкивались и с тем, что данные об участковых уполномоченных порой были неактуальными, на сайтах территориальных управлений зачастую не указаны имена руководителей отделов полиции, а порой отсутствуют даже адреса отделов. Положительно отмечаются сервисы поиска участковых, приложение по поиску отдела полиции и возможность получения гос.услуг. В некоторых регионах, например, в Воронежской области, при попытке найти информацию о том или ином отделе полиции посредством поисковых систем в первых строках результата запроса появляются ссылки не на страницы официальных сайтов системы МВД, а на страницы различных информационных агрегаторов, которые обладают заведомо менее достоверной информацией. Поэтому тем, кто отвечает за пополнение и обновление материалов на сайтах системы МВД следует

внимательнее следить за обновлениями требований поисковиков к наиболее востребованной информации справочного характера. В целом можно отметить положительное изменение ситуации по сравнению с прошлым годом, однако проблемы с поиском актуальной информации на информационных ресурсах МВД по-прежнему остаются⁵⁴.

ПРОБЛЕМА АРХИВАЦИИ САЙТОВ МВД И РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ

До 2011 года сайты региональных управлений МВД России существовали в несистематизированном и разобщённом виде. В феврале 2011 года была открыта обновленная версия портала МВД России (www.mvd.ru)⁵⁵ на котором сайты отдельных управлений полиции были представлены в виде поддоменов основного сайта, обозначенных кодом региона. К примеру, сайт УВД по Белгородской области сменил свой адрес с www.uvd31.ru на 31.mvd.ru.

Унификация сайтов производилась не только в части доменных имен, но и переводом всех сайтов на единый программный комплекс.

При этом первая новость на новом сайте УВД Белгородской области датируется 11:00 8 сентября 2011 года. Фактически вся информация до этого момента времени не архивировалась, не переносилась на новый сайт.

Благодаря проекту «Цифровое наследие» НП «Информационная культура» нам удалось восстановить предыдущую версию сайта УВД по Белгородской области www.uvd-bel.ru, существовавшую до конца 2009 года⁵⁶ и удалось также выяснить, что ни информация с этого сайта за 2008-2009 годы, ни с сайта www.uvd31.ru не переносилась на новый ресурс.

Аналогичная судьба постигла подавляющее большинство остальных официальных сайтов региональных подразделений МВД России. Фактически при модернизации портала www.mvd.ru произошла массовая утрата значительного объёма новостной, статистической, событийной и иной информации с официальных сайтов.

⁵⁴ Результаты и методология представлены в брошюре «Гражданин и полиция: путь к диалогу» / [Сост. В.Карастелев]. – Москва : Моск. Хельсинк. группа, 2015. – 84 с.: ил. URL: <http://mhg-police.org/sites/default/files/files/grazhdanin-i-policiya-put-k-dialogu.pdf>

⁵⁵ http://ria.ru/press_video/20110221/336912451.html

⁵⁶ <http://cdn1.sdlabs.ru/preservation/mirrors/www.uvd-bel.ru.7z>

В лучшем случае (и лишь в некоторых субъектах федерации) на сайтах УВД есть новости, перенесенные с прошлых сайтов, однако это редкие исключения.

ПРОБЛЕМА САЙТОВ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ УРОВНЕМ НИЖЕ УПРАВЛЕНИЙ ПО СУБЪЕКТАМ ФЕДЕРАЦИИ

Следует приветствовать участие представителей МВД в мероприятиях по информированию граждан. Например, в вебинаре 6 ноября 2014 г. по теме «Организация информирования граждан о деятельности МВД России в интернете», организованном Московской Хельсинкской группой, принял участие заместитель начальника отдела обеспечения деятельности ведомственных Интернет-сайтов, работы в социальных сетях и блогосфере Управления по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации МВД России, подполковник внутренней службы Сергей Звягинцев. Одним из затронутых вопросов была проблема создания сайтов полиции населенных пунктов. При наличии таких сайтов гражданам было бы намного проще узнавать о работе правоохранительных органов, оставлять заявления, предложения и свои комментарии о деятельности полиции.

Сайты ОМВД по районам и городам

Несмотря на отсутствие официальных сайтов, некоторые ОМВД и УМВД по районам и городам создают такие сайты самостоятельно. В этом заметно стремление наиболее приближенных к населению подразделений полиции наладить контакт с гражданами, предоставить полезную и интересную для них информацию.

Примерами таких сайтов могут быть:

- Сатка - <http://ovd-satka.ru/>
- Трехгорный - <http://ovd.trg.ru/>
- Сочи - <http://suvd.ru/>
- Лесной - <http://ovd.prospectinfo.ru/>
- Нягань - <http://ngn-govd.ucoz.ru/>
- Оренбург - <http://www.orenguvd.ru/>
- Набережные Челны - <http://uvd.nabchelny.ru/>
- Самара - <http://uvd-samara.ru/>

Отвечая на вопрос общественников, Сергей Звягинцев сообщил, что инициатива по созданию официальных локальных сайтов может быть реализована, если руководители муниципальных ОМВД проявят в этом

заинтересованность: федеральное руководство не может обязать их создавать и поддерживать интернет-сайты⁵⁷.

Гражданские активисты, участвовавшие в общественном контроле за полицией, обращались за информацией к сайтам, которые были созданы до технических усовершенствований, проведенных МВД России, и в настоящее время уже не являются официальными сайтами министерства, т.е. не относятся к доменной группе mvd.ru. На неофициальных (как существовавших до перевода на единый домен, так и непредусмотренных едиными правилами сайтов городских и районных ОВД) сайтах найти необходимую информацию довольно сложно. На «неофициальных сайтах» не всегда были адреса и контактные данные отделений полиции (присутствуют в 74% случаях), графики приема граждан (43%), образцы заявлений (17%). В то же время поиск информации о 100 отделах полиции на сайтах доменной группы mvd.ru показал, что все адреса отделов полиции там представлены⁵⁸.

Что касается информации об участковых пунктах полиции (УПП), то она, как правило, доступна в интернете и в целом соответствует действительности, но не всегда актуальна. Отделы полиции представлены на сайтах территориальных органов значительно беднее. В частности, нет актуальной информации о руководстве отделов полиции. Понимая неизбежность смены должностных лиц, следует отметить и важность отражения этих изменений для составления корректных обращений в органы МВД.

ОРИЕНТИРОВАННОСТЬ ИНФОРМАЦИИ НА ПОТРЕБНОСТИ ГРАЖДАН

МВД оценивает сайт территориальных органов по трем большим группам критериев: по актуальности официальной информации, актуальности информации для граждан и активности в медийной среде. К информации для граждан относятся:

- сведения о вакансиях федеральной государственной гражданской службы, квалификационных требованиях и контактах для справок;
- порядок и график приема граждан, обзоры обращений;
- наличие информации для лиц с ограниченными возможностями;

⁵⁷ <http://mhg-police.org/news/aktivisty-i-predstaviteli-mvd-obsudili-problemy-informirovaniya-grazhdan-o-rabote-policii>

⁵⁸ Мониторинг проходил с апреля по июнь 2014 г. Результаты и методология представлены в брошюре «Практики общественного контроля за деятельностью полиции» / [Сост. Д. Мещеряков]. – Москва : Моск. Хельсинк. группа, 2014. – 104 с.: ил. URL: <http://mhg-police.org/sites/default/files/files/policiya-broschura.pdf>

- наличие сведений об участковых уполномоченных полиции и отделах полиции.

Аудит соответствия контента официальных сайтов территориальных органов МВД, проведенный проектом «Инфометр» в декабре 2014 года показал, что ни один из 85 сайтов с точки зрения информационного наполнения не соответствует требованиям действующего законодательства⁵⁹. Степень соответствия представленности отдельных категорий информации, которая обязательна к размещению на сайтах, показана в таблице ниже.

	Процент представленности информации на сайтах
Контактная информация	68,5%
Сведения о телефоне доверия	55,5%
Работа с обращениями граждан	30,7%
Противодействие коррупции	22,2%
Информация об общественных советах	42,7%

Если попытаться яснее понять, какая информация и в каком виде необходима гражданам, мы увидим, что довольно часто некорректен характер её подачи. Информация представлена формально, недостаточно доходчива для лиц, не обладающих юридически образованием. В ходе исследований мы наблюдали, что участковым уполномоченным полиции часто приходится выполнять функции по разъяснению формальных норм и правил гражданам на более понятном языке. Информация на сайтах, а также в самих отделах полиции могла бы быть представлена в более понятном виде.

СЕРВИСЫ ДЛЯ ГРАЖДАН

Отдельно необходимо отметить работы МВД по реализации сервисов для граждан.

В МВД активно реализуют Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Указ предусматривает 5 основных показателей

⁵⁹ http://infometer.org/analitika/mvd_2015

- а) уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации (далее – «граждане») качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году – не менее 90 процентов;
- б) долю граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг к 2015 году – не менее 90 процентов;
- в) долю граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме к 2018 году – не менее 70 процентов;
- г) снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности к 2014 году – до 2;
- д) сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг к 2014 году – до 15 минут.

На МВД возложена функция оказания ряда гос. услуг. На сайте МВД для этой цели выделен специальный раздел <https://mvd.ru/mvd/emvd>. Услуги структурированы по подразделениям, имеются ссылки на сайты подразделений или их страницы с подробным описанием порядка предоставления гос. услуг, а также ссылки на сайт www.gosuslugi.ru. Для контроля удовлетворенности граждан предусмотрено два способа:

- созданный Министерством экономического развития сервис «Ваш контроль»;
- созданный МВД сервис оценки гос. услуг, оказываемых территориальными подразделениями МВД.

Отметим, что при посещении отделений полиции вне Санкт-Петербурга и Москвы сотрудники Института проблем правоприменения наблюдали в отделах полиции стенды с подробной информацией (в том числе в последовательных блок-схемах) о порядке предоставления наиболее востребованных услуг в сфере лицензионно-разрешительной работы (в основном – получение разрешения на оружие). Развитие в этом направлении можно оценивать положительно.

Из иных сервисов для граждан отметим сервис поиска участковых и отдела полиции (<https://mvd.ru/help/district>) и базу лиц, находящихся в розыске (<https://mvd.ru/help/wanted>).

Несмотря на наличие этих сервисов, отметим, что для их работы необходимы постоянно актуализируемые базы на уровне участковых уполномоченных полиции, что не всегда исполняется на нужном уровне.

ПРОБЛЕМА СЕРВИСА ПОДАЧИ ЗАЯВЛЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ: МИРОВАЯ ПРАКТИКА И РОССИЯ

При том, что перечень государственных и муниципальных услуг МВД России весьма представительен и включает более 30 видов услуг⁶⁰, в нём отсутствуют какие-либо пункты, относящиеся непосредственно к основной деятельности МВД России, то есть к профилактике и раскрытию преступлений.

Для сравнения в Великобритании перечень основных государственных услуг в Home Office включает в первую очередь формы для сообщений о разного рода правонарушениях, дифференцированные по их видам⁶¹. Также важной возможностью является доступность детальной информации о деятельности полиции на сайте police.uk⁶², где любой гражданин может узнать не только контакты своего подразделения полиции, но и актуальную криминальную статистику с детальностью до района.

Управление полиции Западной Австралии предоставляет несколько десятков онлайн-услуг⁶³, большая часть которых также состоит из форм сообщений о разных видах правонарушений, таких как незаконные граффити, а также предупреждению происшествий. Предусмотрена, например, предварительная регистрация мероприятий, таких, как многолюдные частные вечеринки/праздники.

Можно говорить о том, что в современной зарубежной практике регистрация заявлений о преступлениях является едва ли не самым приоритетным видом онлайн-сервисов, создаваемых подразделениями полиции.

Проблемой, с нашей точки зрения, является то, что из перечня государственных услуг была исключены заявления о преступлениях. Регистрация заявлений о преступлениях и информирование о результатах их рассмотрения являются

⁶⁰ https://www.gosuslugi.ru/pgu/stateStructure/10000001197.html#!_services

⁶¹ <https://www.gov.uk/browse/justice/reporting-crimes-compensation>

⁶² <http://www.police.uk/>

⁶³ <http://www.police.wa.gov.au/Onlineservices/tabid/1093/default.aspx#StolenProperty>

одними из традиционных проблем взаимоотношений граждан и полиции. Да, новый приказ о рассмотрении заявлений о преступлениях во многом повторяет положения Административного регламента (Административный регламент предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, был утвержден приказом МВД России от 1 марта 2012 г. № 140, и в августе 2014 года заменен на Инструкцию⁶⁴). Однако степень готовности развивать электронные способы подачи заявлений о преступлениях из-за исключения подачи заявлений о преступлениях из перечня государственных услуг может стать меньше. Мы опасаемся снижения мотивации развивать сервисы для граждан, совмещаемые с заявлениями о преступлениях, такие как уведомления о результатах рассмотрения и порядке обжалования. Дежурные части МВД функционируют в традиционном режиме; значительной информатизации, направленной не на соответствие ведомственным задачам, а на упрощение взаимоотношений с гражданами, мы не наблюдали.

При этом МВД имеет сервис подачи обращений (https://mvd.ru/request_main), не связанных с сообщениями о преступлениях

Возможно, ситуацию изменит постепенное развитие альтернативного способа учета сообщений о преступлениях, разрабатываемого Генеральной прокуратурой РФ в рамках ГАС «Правовая статистика», где на уровне концепции заложены сервисы для граждан. Для МВД целесообразно предусмотреть возможности интеграции с разрабатываемыми сервисами. По мере постепенной информатизации дежурных частей можно подключать их к опции обработки сообщений, поступающих от граждан через электронные средства связи.

⁶⁴ Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утверждена Приказом МВД от 29 августа 2014 г. N 736. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170872/.

3.2 ДОСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ О РАБОТЕ ПОЛИЦИИ ВНЕ САЙТОВ

Поскольку далеко не все граждане пользуются Интернетом и сайтами МВД для получения информации, целесообразно коротко осветить ситуацию с доступностью информации «оффлайн» (на примере участковых уполномоченных и мониторинга отделов полиции).

УЧАСТКОВЫЕ УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ПОЛИЦИИ И ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ ГРАЖДАН

В рамках общероссийской кампании «Гражданин и полиция», проходившей с апреля по декабрь 2014 г. по согласованию с МВД России, было посещено 268 участковых уполномоченных полиции (УПП) в 14 субъектах РФ.⁶⁵

В 31 УПП отсутствуют какие-либо информационные стенды. Информация о правах задержанных и обязанностях сотрудников отсутствует в 114 УПП. В 155 случаях на стендах нет записи: «В случае, если у вас не приняли заявление, звоните 02», а в 138 случаях нет записи: «Вы можете подать заявление через Интернет». Контактных общественно-наблюдательных комиссий (ОНК) нет в 169 УПП. В 35 УПП отсутствуют места для ожидания, предназначенные для посетителей. Хотя в этих случаях нельзя сказать о нарушении ведомственных приказов или инструкций, нам представляется целесообразным выдвинуть предложение о выпуске соответствующей рекомендации для субъектов РФ. В посещенных в ходе мониторинга отделах полиции, как правило, перечисленные виды информации уже присутствовали.

Невежливое отношение со стороны полицейских и ношение на УПП гражданской одежды было отмечено в 3-х случаях, отсутствие нагрудного знака 9 раз. Только в 37 УПП сможет попасть человек в инвалидной коляске.

Гражданами была дана следующая оценка достоверности информации в Интернете об УПП (адрес, Ф.И.О. участкового): «отлично» – 127, «хорошо» – 27, «удовлетворительно» – 22, «неудовлетворительно» – 58.⁶⁶ Опрошенные случайным образом граждане на 95 административных участках не знают

⁶⁵ Мониторинг 2015 года был значительно менее масштабным, и в целом показал, что отмеченные в 2014 проблемы в большинстве своем сохранились, <http://ogonwatch.org/node/141>

⁶⁶ Суммы приведенных ответов не всегда совпадают с количеством проверенных участковых пунктов полиции, отделов полиции или количеством опрошенных граждан, так как не в каждой анкете содержались ответы на все поставленные вопросы.

своего участкового. Общая оценка работе участкового: «отлично» – 23, «хорошо» – 109, «удовлетворительно» – 92, «неудовлетворительно» – 3.

Например, в г. Волгодонск, где было опрошено более 700 жителей, большинство граждан хотят встречаться с участковыми, рассказывать им о своих проблемах. При этом участковые не совершают поквартирных обходов и не устраивают сходов жителей во дворах. Жители очень недовольны тем, что участковые постоянно задействованы в усилении на различных мероприятиях в ущерб своей основной работе. Горожане со своими проблемами остаются на втором плане. Жители просят разместить на каждом подъезде расписание работы участковых с указанием часов приема и доступного сотового телефона. Большинство жителей города, особенно представители старшего поколения, жалуются на молодежь, которая в ночное время распивает алкогольные напитки, шумит, ломает скамейки и детские площадки.

Отдельная тема – перегруженность участковых и их занятость вне собственного административного участка, часто обоснованная потребностями обеспечения безопасности в субъекте РФ.

В целом у граждан, которые, как правило, впервые пришли к участковым, сложилось представление о позитивной динамике за последние несколько лет. Особенно стоит отметить начало практики публичных отчетов участковых, например, в Москве перед жителями во дворах домов. На дверях домов и подъездах иногда встречаются объявления с указанием адреса, Ф.И.О. участкового, номера телефона, а также предупреждений в связи с теми или иными видами преступлений на территории. Однако эти объявления должны быть более массовыми и содержать информацию о телефонах горячих линий МВД и территориальных органов МВД в субъектах РФ, службы собственной безопасности, следственного комитета, прокуратуры. Кроме прочего гражданин должен знать, куда обращаться в случае противоправных действий сотрудников полиции, как помочь полиции в поддержании правопорядка, как лучше защитить себя от преступников. Именно такая информация, на наш взгляд, будет отвечать и потребностям граждан, и укреплению доверия между гражданами и полицией. Потребности граждан в информации также стоит регулярно изучать, как на местном уровне, так и в целом по стране, а собранная информация должна быть общедоступна.⁶⁷

⁶⁷ Мониторинг проходил с апреля по ноябрь 2014 г. Результаты и методология представлены в брошюре «Практики общественного контроля за деятельностью полиции» / [Сост. Д. Мещеряков]. – Москва: Моск. Хельсинк. группа, 2014. – 104 с.: ил. URL: <http://mhg-police.org/sites/default/files/files/policiya-broshyura.pdf>

ОТДЕЛЫ ПОЛИЦИИ: ДОСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ГРАЖДАН

Отметим, что сходные проблемы имеются и с доступностью информации об отделах полиции – наиболее близких к населению подразделениях полиции. Эти проблемы выделялись в ходе мониторинга 100 отделов полиции в 27 населенных пунктах⁶⁸, проведенного в 2014 году. Мониторинг 2015 года был значительно менее масштабным, и в целом показал, что отмеченные в 2014 проблемы в большинстве своем сохранились⁶⁹.

НЕДОСТАТОК УЛИЧНЫХ УКАЗАТЕЛЕЙ

Из всех проверенных отделений указатели есть лишь у 19%. При этом наблюдатели говорят, что 43% отделений сложно найти, а у 10% отделений полиции на входе нет таблички. Человек, попадая в чужой город, часто не может найти гостиницу или музей, находящиеся по определенному адресу, хотя коммерческие заведения стараются размещать рекламу и указывать свое местонахождение. Если же предположить, что человеку срочно нужна помощь полицейских и он не может найти отделение полиции, находящееся поблизости, наличие информационных указателей может сильно сократить время поиска. Показательно, что в ходе мониторинга местные жители зачастую не могли объяснить, где находится отделение полиции, даже если оно было возле их дома.

ОТСУТСТВИЕ ЕДИНОГО ПОДХОДА К ИНФОРМАЦИОННЫМ МАТЕРИАЛАМ

В большинстве отделений полиции нет единого подхода к оформлению необходимой информации. С одной стороны, это связано с тем, что не во всех отделах достаточно места для стендов в общедоступной части помещения, с другой, – с тем что, по словам сотрудников, нет одного ответственного за состояние стендов лица. Также нет единого подхода к представлению информации на уровне федеральных и региональных органов МВД. Из-за этого в некоторых отделах полиции обязательная к предоставлению гражданам

⁶⁸ «Декада проверки отделений полиции» (ДПО) – гражданский мониторинг работы отделений полиции, который прошел в России в третий раз 21-30 апреля 2014 года и был организован Объединенной Группой Общественного Наблюдения (ОГОН) при поддержке Московской Хельсинкской Группы, Центром «Трансперенси Интернешнл-Р» и Молодежного Правозащитного Движения. С 21 по 30 апреля в 2014 году к проведению «Декады проверки отделений полиции» присоединились группы из более, чем 27 городов и населенных пунктов России, а всего было проверено 100 отделений. Организация проверки отделений полиции в каждом регионе или городе предполагала наличие координатора (координаторов), который собирал инициативную группу участников акции и проводил подготовительную встречу и правовой инструктаж. Среди участников ДПО были и начинающие и уже опытные правозащитники, гражданские активисты и обычные граждане, а в ряде регионов – члены Общественных советов и ОНК. <http://ogonwatch.org/node/123>

⁶⁹ <http://ogonwatch.org/node/141>

информация наличествует не во всей номенклатуре, а представленная, в свою очередь, может быть неполной или устаревшей.

Активистами проверялась следующая информация, которая заранее была выделена как важная составляющая открытости полиции:

- Информация о том, что можно подать заявление через Интернет (есть в 61 % отделений).
- График приема граждан (есть в 88 % отделений, но не везде актуальный).
- Информация о правах задержанных. В большинстве отделений отсутствовала информация о правах задержанных и обязанностях сотрудников полиции (есть в 19 % отделений, в основном это выдержки из законов и кодексов на листах А4, которые размещаются в комнатах для работы с задержанными, куда обычные посетители не могут попасть).
- Контакты общественных советов при ОМВД (в 60 % отделений).
- Контакты общественной наблюдательной комиссии (в 32 % отделений).
- Информация о том, как обжаловать незаконные действия полицейских (60 % – по большей части просто указаны контакты прокуратуры без каких-либо комментариев).

Информационные материалы часто располагаются в затемненных местах, либо удалены от посетителей так, что их сложно увидеть. В ходе наблюдений участники также отметили, что материалы не имеют единой формы: информация о правах задержанных и обязанностях сотрудников не отображена отдельно и наглядно, а номер «горячей линии» часто записывается среди других номеров «телефонов доверия» и теряется в массе напечатанной информации, поэтому его нужно целенаправленно искать.

ОТСУТСТВИЕ ЕДИНОГО ПОДХОДА К СВОБОДНОМУ ДОСТУПУ В ОТДЕЛЕНИЕ

Мониторинг подтвердил выявленную ранее проблему отсутствия единого подхода к свободному доступу граждан в отделения полиции. В 53% отделений присутствуют КПП, в 61% отделов при входе надо предъявлять паспорт (либо допустимы другие документы в 59% случаев), а в 38% отделений на входе проводят досмотр вещей и проверку металлоискателем.

Из-за проверки документов, объяснения причин, проверки одежды и личных вещей металлоискателем время попадания в отделение занимало у наблюдателей до 15 минут. При объяснении причин не все полицейские ссылались на правовые основания осуществляемых действий (проверки документов, досмотра, проверки металлоискателем), некоторые сотрудники называют основанием внутренние приказы для служебного пользования (т. е. доступные только сотрудникам полиции), регламентирующие пропускной

режим работы отделения. Таким образом, создается коллизия: полицейские не могут подробно описать положения, затрагивающие непосредственно права граждан, а граждане, соответственно, не могут знать нарушают ли они какие-то положения и т.д.

ИТОГ

Представленность МВД и его территориальных органов в сети Интернет развивается по пути унификации сайтов. С одной стороны, единообразие сайтов и технологическое развитие всех сегментов в сети Интернет упрощает получение информации о работе ведомства. Однако часто разделы сайтов остаются недозаполненными, в том числе отсутствует информация для граждан, наличие которой предусмотрено законом. К такой информации мы относим контактные данные, номера телефонов доверия, сведения о работе с обращениями граждан, о противодействии коррупции и информацию об общественных советах МВД. Одновременно нет тенденции к большей понятности информации для граждан, особенно связанной с обжалованием деятельности работников полиции и детализацией структуры и компетенции различных подразделений МВД. Положительная тенденция отмечается в развитии сервисов для граждан, отнесенных к государственным услугам. Но при этом на сайтах правоохранительных органов отсутствуют какие-либо сервисы, относящиеся непосредственно к основной деятельности МВД России, то есть к профилактике и раскрытию преступлений. Стоит отметить, что в современной зарубежной практике регистрация заявлений о преступлениях является едва ли не самым приоритетным видом онлайн-сервисов, создаваемых подразделениями полиции.

Есть проблемы и в доступности информации о работе участковых уполномоченных и отделах полиции, начиная с возможностей их найти. Рекомендации по устранению выявленных в ходе гражданского контроля проблем мы приводим в последнем разделе.

4. РЕКОМЕНДАЦИИ

Проанализировав перечисленные в нашем докладе проблемы, существующие сейчас в области открытости и достоверности информации о состоянии преступности, о результатах работы МВД, в области доступности информации о территориальных органах МВД, мы подготовили рекомендации, изложенные ниже.

Они разделены по группам выявленных проблем.

I. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОВЫШЕНИЮ ОТКРЫТОСТИ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

1. Принять меры к публикации в машиночитаемом виде в сети Интернет:

- а) содержащейся в первичной статистической отчетности информации о результатах рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, о состоянии преступности, о состоянии и результатах следственной работы, детализированной до уровня района или муниципального образования;
- б) деперсонифицированной первичной информации о результатах рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, состоянии и результатах следственной работы, содержащейся в документах первичного учета, в части, отражающей социально-демографические, криминологические и процессуальные характеристики происшествия, преступления, уголовного дела, обвиняемого;
- с) информации о правонарушениях. Начать публикацию информации о правонарушении с информации о дорожно-транспортных происшествиях.

2. Провести экспертное обследование существующих сетевых ресурсов МВД России и баз данных на предмет полномасштабного раскрытия информации.

3. Организовать серию мероприятий для разработчиков в формате встреч, хакатонов и соревнований по повторному использованию открытых данных.

4. Разработать долгосрочную информационную политику по взаимодействию с разработчиками приложений и проектов на базе открытых данных МВД России.

II. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОВЫШЕНИЮ ДОСТОВЕРНОСТИ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

В первую очередь, криминальная статистика должна выполнять информационную функцию, а не функцию оценки в отношении правоохранительной системы. Для этого необходимо изменение системы внутриведомственных оценок. Не косметическая, а принципиальная реформа системы оценок подразумевает также реформу управления и включает создание системы гибкого управления отчетностью. Это направление требует отдельного исследования и дискуссии. Мы отметим несколько возможных пунктов:

1. Для каждого ОВД ежегодно устанавливаются ключевые показатели результата деятельности, о достижении которых руководители отчитываются публично. Показатели должны устанавливаться в ходе публичного обсуждения на базе местного законодательного органа⁷⁰ специальной комиссией, в которую должны входить представители вышестоящего органа, прокуратуры, исполнительной и законодательной власти, но таким образом, чтобы представителей полицейских и прокурорских органов в комиссии было не более трети. Целевые показатели должны варьироваться по уровням подразделений, то есть показатели вышестоящих подразделений не должны быть суммой показателей подразделений нижестоящих.

2. Целесообразно рекомендовать экспериментальное использование альтернативных систем оценки, основанных на технологиях управления качеством⁷¹.

3. Создать единую методику оценки, базирующуюся на результатах опросов. Изменить подходы к опросам общественного мнения (см. раздел рекомендации по открытости информации об общественном мнении)

При сохранении современной структуры правоохранительных органов необходимо учитывать влияние друг на друга **отчетности следственных органов и отделов полиции, прокуратуры.**

⁷⁰ Для территориальных органов МВД (на уровне субъектов федерации) – законодательный орган субъекта федерации, для нижестоящих управлений и отделов – на базе совета муниципального образования 2-го уровня.

⁷¹ Анализ внедрения бизнес-моделей в практику работы полиции см. Виртич Ф., Маслов Д. Полиция Словении: от этики и порядочности к качеству // Менеджмент качества - 03(27) - 2014 – С. 194-203

III. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОТКРЫТОСТИ ИНФОРМАЦИИ ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ МНЕНИИ

1. Представить в публичный доступ (или, как минимум, по запросу со стороны научных организаций) исходные данные по ответам респондентов по всем проводившимся опросам общественного мнения на основе государственных заказов.

2. Раскрыть методику проведения опросов, включая содержание вопросника и механизм построения выборки.

3. Оценить обоснованность методики проведения опросов, учитывая, что важными являются не показатели «доверия к полиции»⁷², а иные показатели, связанные с непосредственным опытом опрошенных – виктимностью (был ли человек жертвой правонарушения), опытом обращения в полицию и его эффективностью.

4. При необходимости - сформировать новую методику проведения опросов.

5. Оценку методики и формирование новой проводить на открытой и независимой площадке, с участием вневедомственных экспертов.

IV. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО АРХИВАЦИИ ОНЛАЙН-РЕСУРСОВ

1. Разработать методику обязательной архивации модернизируемых баз данных и онлайн-ресурсов, включая официальные сайты МВД и подведомственных организаций.

V. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО НАПОЛНЕНИЮ И СТРУКТУРЕ САЙТОВ ДЛЯ ОРИЕНТИРОВАННОСТИ ИХ НА ГРАЖДАН

1. Обеспечить соответствие содержания всех сайтов органов МВД требованиям действующего законодательства о доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

2. Активизировать работу по наполнению и актуализации информации, размещаемой на сайтах районного уровня.

⁷² Использование материалов опросов общественного мнения для оценки работы полиции – это чрезвычайно позитивная тенденция. Однако на сегодняшний день, во всяком случае, на публичном уровне, это реализуется отнюдь не самым удачным образом. Основной показатель, которому уделяется внимание, – доверие к полиции. Однако доверие очень сильно зависит от целого ряда факторов, влияющих на которые полиция не в состоянии, например, от уровня открытости региональной информационной среды (в регионах с более развитыми СМИ и более квалифицированными журналистами уровень доверия всегда будет меньше); от территории (доверие в сельских регионах всегда будет выше, чем в городских), не говоря уже о том, что этот показатель оценивает не столько работу полиции, сколько качество работы полицейской пресс-службы

3. Разработать типовой шаблон (конструктор) сайта в стиле и дизайне МВД России для распространения на районный уровень.

4. Провести кампанию с целью разъяснения гражданам того, что только данные, представленные в определенных доменных группах (mvd.ru, gibdd.ru, petrovka38.ru), являются официальными.

5. Привлечь к этой работе членов общественных советов при территориальных органах МВД России.

6. Содействовать тому, чтобы территориальные органы МВД на муниципальном уровне имели гибкие возможности для создания собственных сайтов.

7. На сайтах целесообразно предусмотреть разделы или информацию:

- a) интерактивная структура подразделений по подчиненности;
- b) помимо сведений об управленческой иерархии необходимо информировать граждан также о структуре подразделений (сейчас на сайте МВД и территориальных управлений в наличии только сервис определения участкового уполномоченного и отдела полиции в разделе «контакты»), с территориями обслуживания;
- c) порядок подачи заявлений с описанием возможных решений и порядка их обжалования;
- d) ссылки на сайты подразделений управлений МВД и отделов полиции.

VI. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИНФОРМИРОВАНИЮ НАСЕЛЕНИЯ ВНЕ САЙТОВ

1. Объявления должны быть более массовыми и содержать информацию о телефонах горячих линий МВД и территориальных органов МВД в субъектах РФ, службы собственной безопасности, следственного комитета, прокуратуры, часах работы этих телефонов. Создать серию плакатов с надписью: «Горячая линия для жалоб на незаконные действия сотрудников полиции» и разместить их на входе и внутри отделений полиции.

2. Разработать единый стандарт указателей, ведущих к отделению полиции, на которых будут указываться название или номер полицейского отделения, его телефон и адрес, направление и расстояние в метрах. Расположить указатели возле каждого отделения полиции со стороны основных пешеходных улиц, остановок общественного транспорта и других общественных мест.

3. Провести модернизацию информационных стендов и информационных материалов: сделать их более наглядными и доступными для граждан.

4. Подготовить конкурс для создания единой формы плаката с информацией о правах задержанных и обязанностях сотрудников полиции. По итогам конкурса устроить общественное голосование в сети Интернет за подготовленные плакаты. Снабдить каждое отделение полиции выбранным плакатом.

VII. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗВИТИЮ СЕРВИСОВ ДЛЯ ГРАЖДАН

1. Обеспечение информатизации дежурных частей для работы с населением, включая:
 - a) создание унифицированной страницы каждой дежурной части в Российской Федерации;
 - b) публикацию контактов на странице каждой дежурной части;
 - c) публикацию расписания работы дежурной части;
 - d) раскрытие на странице дежурной части статистики преступлений на подведомственной территории.
2. Создание сервиса рассылки уведомлений по электронной почте и посредством СМС об изменениях в криминогенной ситуации с добровольной подпиской граждан на подобные уведомления.
3. Создание сервиса онлайн-регистрации всех видов правонарушений и преступлений.
4. Создание сервисов онлайн-отслеживания статуса заявления от гражданина.
5. Создание баз данных нормативных документов, не являющихся секретными или предназначенными только для служебного пользования. Доступ к базе данных обеспечить через сеть Интернет.

VIII. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗВИТИЮ ИНФОРМАТИЗАЦИИ ДЛЯ СЛУЖБЫ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ

1. Развитие доступа участковых уполномоченных к необходимым базам данных, обеспечение участковых уполномоченных компьютерной техникой на опорных пунктах. В том числе: ускорение создания автоматизированных рабочих мест участковых уполномоченных полиции на административных участках; обеспечения расширения возможностей использования участковыми уполномоченными полиции существующих

локальных и зональных автоматизированных информационно-поисковых систем органов внутренних дел.

2. Разработка шаблонов электронных документов, позволяющих фиксировать значимую информацию и составлять документы, используя удобные приложения.

3. Смена идеологии информатизации на электронную модель управления и контроля. Важно использовать современный электронный документооборот, не сводящийся к дублированию бумажных документов. Внедрение электронных моделей контроля позволит существенно сократить затраты денежных и кадровых ресурсов (работников низшего звена) на оформление документов, фиксирующих работу, и на учет этих документов⁷³.

4. Сокращение объема работы по отказным материалам принятием комплекса мер:

- a) Снятие обязанностей по вынесению решений об отказе в возбуждении уголовного дела с участковых уполномоченных полиции.
- b) Сотрудники полиции должны иметь возможность вынесения «шаблонных» постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в очевидных случаях, по упрощенной процедуре, без сбора отдельных объяснений и документов.
- c) Разработать механизм, обеспечивающий отмену постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенных по упрощенной процедуре, по инициативе граждан в случае, если они после первоначальной проверки не удовлетворены результатом.
- d) Разработать механизм, исключающий возбужденные уголовные дела по результатам дополнительной проверки, проведенной по инициативе гражданина после вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в упрощенном режиме, из числа учитываемых как «укрытых от учета преступлений».

Разрабатываемые меры должны быть направлены на формирование системы защиты граждан при работе со случаями, когда граждане считают, что их права нарушены отказом в возбуждении дела, а не отчетности о количестве нарушений, выявляемых ведомственным и вневедомственным контролем.

⁷³ Отметим, что Минюстом подготовлен проект закона, позволяющий использовать электронные документы в уголовном процессе.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПЕРЕЧЕНЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ПОРЯДОК ВЕДЕНИЯ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ В РФ⁷⁴

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 учете 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 24.11.2009 №953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» (вместе с «Требованиями к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальным сайтом Правительства Российской Федерации в сети Интернет»);
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,

⁷⁴ Подготовлено при поддержке правовой системы КонсультантПлюс экспертом Трансперенси Интернешнл-Р Амара М.И.

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 МВД России от 31.07.2012 №747 «Об утверждении форм статистической отчетности»;

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

15. Приказ МВД России от 09.01.2008 №4 «Об утверждении Инструкции о порядке представления в ГИАЦ МВД России органами внутренних дел Российской Федерации статистической отчетности о состоянии преступности и результатах оперативно-служебной деятельности»;

16. Приказ МВД России от 31.12.2013 № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. приказа МВД России от 20.08.2014);

17. Приказ МВД России от 29.08.2014 №736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»;

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

19. 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»);

20. Приказ Генпрокуратуры России от 31.05.2011 №153 «Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» (вместе с «Инструкцией о порядке обеспечения доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации»);

21. Приказ Генпрокуратуры России от 08.05.2013 №189 «Об утверждении и введении в действие формы федерального статистического наблюдения N 2-Е

о рассмотрении сообщений о преступлении и Инструкции по составлению отчетности по форме федерального статистического наблюдения N 2-Е»

22. Приказ Генпрокуратуры России от 08.05.2013 N 190 "Об утверждении и введении в действие форм федерального статистического наблюдения N 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 N 1-Е, 1-ЕМ"

23. Приказ Генпрокуратуры России от от 2 июля 2012 года N 250 «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения N 1-ЕГС, N 2-ЕГС, N 3-ЕГС, N 4-ЕГС (с изменениями на 26 июня 2015 года)

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. Указ Президента РФ от 10.08.2011 №1060 «Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
4. «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);
5. 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»;
6. 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...»);

7. «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-ПЗ6-89пр);
8. «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-ПЗ6-89пр).

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОВЕРКИ ОТДЕЛЕНИЙ ПОЛИЦИИ В 2014 ГОДУ⁷⁵

0. ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОТДЕЛЕНИИ ПОЛИЦИИ В ИНТЕРНЕТЕ		%
1	Удалось ли найти	96
2	Полное название	90
3	Адрес отделения	81
4	Контактные данные (тел., email)	74
5	Телефон «горячей линии» МВД и другие телефоны доверия	46
6	Имена и звания начальника отдела и других сотрудников	59
7	График приёма граждан	43
8	Образцы заявлений и обращений	17
9	Дополнительная информации об отделении	23
1. ДОСТУП В ОТДЕЛЕНИЕ ПОЛИЦИИ		
1	Легко ли найти отделение полиции (далее ОП)	57
2	Указатели на пути к ОП	19
3	Табличка на входе в ОП	90
4	Пандусы на входе в ОП и на внутренних лестницах	28
5	Есть ли КПП на входе в ОП	53
6	Просят предъявить паспорт	61
7	Можно предъявить другие документы?	59
8	Пустили ли в ОП	97
9	Досмотр вещей и проверка металлоискателем	38
2. ВНУТРИ ОТДЕЛЕНИЯ		
10	Информационный стенд	96
11	Стенд сфотографирован	87
12	Стенд хорошо читается	78
13	Наиболее типичные преступления	28
14	Информация о деятельности ОП	25
15	Как обжаловать действия полиции	60
16	Ящик для письменных обращений	30

⁷⁵ В 2015 году акция по проверке отделений была менее масштабной. С ее результатами в целом можно ознакомиться на сайте ОГОН <http://ogonwatch.org/node/141>

НАЛИЧИЕ ИНФОРМАЦИИ НА СТЕНДЕ

17	Если не приняли заявление — 02	50
18	Подать заявление через интернет	61
19	Порядок приёма обращений	72
20	График приёма граждан	88
21	Тел. доверия «Гор. линии МВД»	74
22	Имя и контакты руководителя	68
23	О правах задержанных и обязанности сотрудников	19
24	Контакты Общественного Совета МВД	60
25	Контакты Общественной наблюдательной комиссии (ОНК)	32
26	Телефон Управление собственной безопасности (УСБ)	38
	Другое	
27	Стулья	87
28	Столы	86
29	Писчая бумага	50
30	Ручки	48
31	Туалеты для посетителей	50
32	Туалеты для инвалидов	5
33	Вежливое обращение к проверяющим	85
34	Наличие нагрудных знаков	69

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. РЕЙТИНГ ОФИЦИАЛЬНЫХ САЙТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД ПО СТЕПЕНИ СООТВЕТСТВИЯ ТРЕБОВАНИЯМ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ⁷⁶

Место	Организация	Сайт	Открытость
1	ГУ МВД России по г. Москве	http://petrovka38.ru/	88,889%
2	УМВД России по Камчатскому краю	http://41.mvd.ru/	87,939%
3	ГУ МВД России по Иркутской области	http://38.mvd.ru/	65,912%
4	МВД по Республике Хакасия	http://19.mvd.ru/	56,360%
5	МВД по Чувашской Республике	http://21.mvd.ru/	55,965%
6	ГУ МВД России по Алтайскому краю	http://22.mvd.ru/	54,313%
7	УМВД России по Амурской области	http://28.mvd.ru/	52,807%
8	ГУ МВД России по Новосибирской области	http://54.mvd.ru/	52,743%
9	МВД по Республике Карелия	http://10.mvd.ru/	51,994%
10	ГУ МВД России по Красноярскому краю	http://24.mvd.ru/	51,702%
11	МВД по Республике Татарстан	http://16.mvd.ru/	51,038%
12	МВД по Республике Башкортостан	http://02.mvd.ru/	50,415%
13	УМВД России по Архангельской области	http://29.mvd.ru/	50,357%
14	УМВД России по Рязанской области	http://62.mvd.ru/	50,035%
15	УМВД России по Ханты-Мансийскому автономному округу - Югре	http://86.mvd.ru/	49,737%
16	ГУ МВД России по Краснодарскому краю	http://23.mvd.ru/	49,497%
17	ГУ МВД России по Воронежской области	http://36.mvd.ru/	49,339%
18	ГУ МВД России по Нижегородской области	http://52.mvd.ru/	49,146%
19	ГУ МВД России по Свердловской области	http://66.mvd.ru/	48,784%
20	МВД по Республике Марий Эл	http://12.mvd.ru/	48,088%
21	УМВД России по Пензенской области	http://58.mvd.ru/	47,702%
22	МВД по Республике Калмыкия	http://08.mvd.ru/	47,567%

⁷⁶ Рейтинг подготовлен по результатам публичного аудита сайтов органов власти, проведенного проектом «Инфометр» в декабре 2014 года <http://system.infometer.org/ru/recommendations/31736/>. Мониторинг 2015 года к ноября 2015 года не закончен.

23	ГУ МВД России по Волгоградской области	http://34.mvd.ru/	47,288%
24	УМВД России по Тамбовской области	http://68.mvd.ru/	47,053%
25	МВД по Республике Адыгея	http://01.mvd.ru/	46,637%
26	МВД по Удмуртской Республике	http://18.mvd.ru/	46,585%
27	УМВД России по Курганской области	http://45.mvd.ru/	46,287%
28	УМВД России по Курской области	http://46.mvd.ru/	46,009%
29	УМВД России по Оренбургской области	http://56.mvd.ru/	45,819%
30	УМВД России по Тюменской области	http://72.mvd.ru/	45,488%
31	ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области	http://78.mvd.ru/	45,310%
32	УМВД России по Омской области	http://55.mvd.ru/	44,942%
33	ГУ МВД России по Самарской области	http://63.mvd.ru/	44,515%
34	УМВД России по Белгородской области	http://31.mvd.ru/	43,777%
35	ГУ МВД России по Пермскому краю	http://59.mvd.ru/	43,620%
36	ГУ МВД России по Ставропольскому краю	http://26.mvd.ru/	43,330%
37	ГУ МВД России по Ростовской области	http://61.mvd.ru/	43,095%
38	МВД по Карачаево-Черкесской Республике	http://09.mvd.ru/	42,798%
39	УМВД России по Тверской области	http://69.mvd.ru/	42,713%
40	УМВД России по Ярославской области	http://76.mvd.ru/	42,263%
41	МВД по Республике Бурятия	http://03.mvd.ru/	42,251%
42	УМВД России по Мурманской области	http://51.mvd.ru/	41,708%
43	УМВД России по Калининградской области	http://39.mvd.ru/	41,696%
44	МВД по Республике Крым	https://82.mvd.ru/	41,654%
45	УМВД России по Хабаровскому краю	http://27.mvd.ru/	41,637%
46	МВД по Республике Мордовия	http://13.mvd.ru/	41,023%
47	МВД по Республике Коми	http://11.mvd.ru/	40,794%
48	УМВД России по Кировской области	http://43.mvd.ru/	40,702%
49	УМВД России по Владимирской области	http://33.mvd.ru/	40,614%
50	УМВД России по Ямало-Ненецкому автономному округу	http://89.mvd.ru/	40,348%
51	УМВД России по Астраханской области	http://30.mvd.ru/	40,266%
52	УМВД России по Еврейской автономной области	http://79.mvd.ru/	39,649%
53	МВД по Республике Алтай	http://04.mvd.ru/	39,532%
54	УМВД России по Смоленской области	http://67.mvd.ru/	39,269%
55	УМВД России по Новгородской области	http://53.mvd.ru/	38,889%

	области		
56	ГУ МВД России по Московской области	http://50.mvd.ru/	38,825%
57	УМВД России по Калужской области	http://40.mvd.ru/	38,798%
58	УМВД России по Вологодской области	http://35.mvd.ru/	38,567%
59	МВД по Кабардино-Балкарской Республике	http://07.mvd.ru/	38,421%
60	УМВД России по Чукотскому автономному округу	http://87.mvd.ru/	38,158%
61	ГУ МВД России по Саратовской области	http://64.mvd.ru/	38,012%
62	УМВД России по Орловской области	http://57.mvd.ru/	37,602%
63	УМВД России по Приморскому краю	http://25.mvd.ru/	37,500%
64	ГУ МВД России по Челябинской области	http://74.mvd.ru/	37,088%
65	МВД по Чеченской Республике	http://95.mvd.ru/	37,018%
66	УМВД России по Костромской области	http://44.mvd.ru/	36,684%
67	УМВД России по Томской области	http://70.mvd.ru/	36,386%
68	ГУ МВД России по Кемеровской области	http://42.mvd.ru/	36,322%
69	МВД по Республике Тыва	http://17.mvd.ru/	35,392%
70	УМВД России по Забайкальскому краю	http://75.mvd.ru/	35,069%
71	МВД по Республике Ингушетия	http://06.mvd.ru/	34,696%
72	УМВД России по Тульской области	http://71.mvd.ru/	34,427%
73	МВД по Республике Дагестан	http://05.mvd.ru/	34,010%
74	УМВД России по Псковской области	http://60.mvd.ru/	33,918%
75	ГУ МВД России по СКФО	http://skfo.mvd.ru	33,724%
76	УМВД России по Ненецкому автономному округу	http://83.mvd.ru/	33,596%
77	УМВД России по г. Севастополю	https://92.mvd.ru/	33,463%
78	УМВД России по Ульяновской области	http://73.mvd.ru/	33,304%
79	УМВД России по Сахалинской области	http://65.mvd.ru/	32,135%
80	МВД по Республике Северная Осетия-Алания	http://15.mvd.ru/	31,722%
81	УМВД России по Ивановской области	http://37.mvd.ru/	31,420%
82	УМВД России по Брянской области	http://32.mvd.ru/	30,152%
83	УМВД России по Магаданской области	http://49.mvd.ru/	30,140%
84	УМВД России по Липецкой области	http://48.mvd.ru/	27,719%
85	МВД по Республике Саха (Якутия)	http://14.mvd.ru/	27,661%

