

Шклярук Мария Сергеевна

Правовая статистика:
системный конфликт между знанием о преступности
и учетом ведомственной работы

Препринт IRL-02/2014

Санкт–Петербург
2014

УДК 343.98
ББК 67.54
Ш 66

Ш 66 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).

Аннотация: Каким образом в России ведется сбор криминальной статистики? Автор анализирует подходы к сбору статистических данных о преступности и работе правоохранительных органов в России. Материалы статьи позволяют увидеть, что статистические данные, проходя сквозь правоохранительную систему как бюрократическую организацию, перестают быть источником знания о преступности, а становятся способом оценки работы самих ведомств и их сотрудников. Требования к отчетности формируют у правоохранителей практики работы со статистикой, существенно снижающие достоверность статданных о состоянии преступности в России.

Ключевые слова: правовая статистика, учет преступлений, учет уголовных дел, доступность статистических данных.

Шклярук Мария Сергеевна — юрист, L.L.M. (Hamburg), кандидат экономических наук, научный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге (ул. Гагаринская, 3А, Санкт-Петербург, Россия, 191187), e-mail: mshklyaruk@eu.spb.ru.

© М. Шклярук, 2014

Введение

В статье предпринимается попытка продемонстрировать, что причиной искажения статистики о преступности является системный конфликт между целями собственно криминологическими и целями бюрократическими, которые преследуют сбор криминальной статистики. Российский криминолог Яков Гилинский выдвигал тезис о взаимосвязи политического режима и уровня латентной преступности. В расширение этого тезиса в статье частично рассматривается механизм взаимосвязи политического режима и способов оценки работы правоохранителей – в виде одного из фрагментов функционирования этого механизма.

В России обязанность сбора статистических данных возложена на ведомства, которые получают оценку на основе этих же данных. Учитывая российские условия (отсутствие внешнего контроля над правоохранительными ведомствами), я использую в исследовании модель экономиста Виллияма Нисканена¹, согласно которой внутренние интересы организации выражаются в наращивании своего бюджета и влияния, и предполагаю, что наиболее удобным способом обосновать такое наращивание становится процесс учета количества работы. Ведомства формируют систему оценок своей работы максимально выгодно для себя самих, однако происходит это в разных исходных условиях. Так, если система показателей задана извне (такой будет система показателей МВД, сильно увязанная на внешнее требование «успешной борьбы с преступностью»), то организация адаптирует ее к своим потребностям. При других обстоятельствах организация экспортирует – то есть представляет внешнему миру – собственную систему оценок (как происходит с системой показателей работы следователей и прокуроров, в которой на первое место выходят количественные показатели). В обоих случаях ведомства предоставляют обществу и руководителям государства только одну возможность оценивать свою деятельность – через сгенерированную этими же ведомствами статистику.

Эмпирической базой исследования являются 67 углубленных интервью с сотрудниками правоохранительных органов (интервью посвящены условиям их деятельности и намеренно не сфокусированы на проблеме статистики), проведен анализ профессиональных форумов, официальных выступлений, ведомственных нормативных актов и официальной статистики. Проанализированные данные подтверждают ряд предположений, сделанных мной при расширении используемой теоретической модели действия организаций, некоторые предположения являются дискуссионными.

Первый вариант статьи был представлен в виде доклада на Двенадцатой межвузовской научно-практической конференции «Проблемы эмпирического изучения преступности», организованной Санкт-Петербургским международным криминологическим клубом,

¹ Нисканен В. А. Особая экономика бюрократии : статья [Электронный ресурс] / Ассоциация исследователей экономики общественного сектора. Режим доступа: <http://www.aspe.spb.ru/private/niskanen.pdf>, свободный. Загл. с экрана.

Объединением криминологов СНГ, Социологической ассоциацией Украины, Луганским государственным университетом внутренних дел имени Э. А. Дидоренко. Конференция была проведена 24–25 октября 2013 года в Луганске, Украина².

1 Проблема знания о преступности

Цельное представление о состоянии преступности, об эффективности мер социального контроля, о деятельности органов уголовной юстиции, а также выработка государственной политики противодействия преступности – все это возможно только при статистическом анализе максимально полного массива зарегистрированных преступлений. Руководители государства и правоохранительных органов на словах признают проблему высокой латентности преступности³, но при этом традиционно оценивают эффективность работы правоохранительных органов по формальным показателям, главным из которых – в том числе неформально – остается раскрываемость преступлений⁴. Данная проблема известна давно. Так, в 1990-х годах генпрокурор РФ Юрий Скуратов оценивал реальный уровень преступности в России в 10 млн преступлений в год (при зарегистрированных в 1996 году 2,6 млн преступлений), но при этом работу правоохранительных органов считал удовлетворительной, так как они раскрывают 70 % зарегистрированных преступлений⁵.

При рассмотрении вопросов о статистике, связанной с учетом преступлений (в литературе ее называют «уголовной», «правовой», в зарубежной традиции – «криминальной»

² Текст доклада будет опубликован в сборнике материалов конференции. Доклад занял первое место в проводившемся в рамках конференции международном конкурсе эмпирических исследований «Проблемы эмпирического изучения преступности» Луганским государственным университетом внутренних дел имени Э. А. Дидоренко. Автор благодарит сотрудников ИПП Кирилла Титаева и Дмитрия Скугаревского за ценные замечания, учтенные при написании данной статьи, а также редактора серии препринтов ИПП Эллу Панеях, чьи замечания позволили существенно развить теоретические идеи о причинах обсуждаемого системного конфликта.

³ См., например: Интервью начальника управления правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ Олега Инсарова «Российской газете» [Электронный ресурс] / Генеральная прокуратура РФ. 2012. 15 июня. Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-76370/>, свободный. Загл. с экрана.

⁴ Панеях Э., Шклярук М. Extra Jus: Грабли раскрываемости [Электронный ресурс] / Институт проблем правоприменения. 2013. 14 февраля. Режим доступа: <http://www.enforce.spb.ru/publikatsii-sotrudnikov/mi-v-smi/5879-e-paneyakh-m-shklyaruk-extra-jus-grabli-raskryvaemosti>, свободный. Загл. с экрана ; Панеях Э. Л., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др. Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования. Ч.1 : Диагностика работы правоохранительных органов РФ и выполнения ими полицейской функции [Электронный ресурс] / под ред. В. В. Волкова, Э. Л. Панеях. СПб. : Институт проблем правоприменения, 2012. Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf, свободный. Загл. с экрана. С. 67–74.

⁵ Лунеев В. В. Преступность XX века : мировые, региональные и российские тенденции. М. : Волтерс Клувер, 2005. С. 228.

статистикой; в тексте этой статьи данные понятия используются как синонимы⁶), необходимо учитывать, что она выполняет несколько функций.

Главная функция – это первичный учет преступлений (вообще) и фиксация заявлений, поданных гражданами (в частности), для организации последующей работы правоохранительных органов. Однако на практике, поскольку показатель раскрываемости формируется на основе этих данных, происходит сокрытие преступлений: либо не регистрируются заявления, либо по ним принимаются иные, чем возбуждение уголовного дела, решения. Это приводит к незнанию настоящего уровня преступности и, одновременно, подрывает доверие граждан к системе. Низкое доверие граждан к полиции в свою очередь снижает готовность заявлять о преступлениях и развивает альтернативные способы решения проблем – в том числе преступные.

Вторая функция чисто криминологическая. Статистика дает информацию о состоянии преступности и ее тенденциях, используется для прогнозирования и оценки эффектов деятельности в области контроля преступности⁷. Неполнота или искаженность криминологической характеристики преступлений затрудняет формирование государственной уголовной политики, а в худшем случае – приводит к принятию ошибочных решений.

Третья функция заключается в сборе информации для оценки эффективности функционирования правоохранительной системы, отдельных подразделений и сотрудников. В настоящее время ряд показателей, связанных с расследованием преступлений и рассмотрением уголовных дел, служит для оценки работы полиции, следствия и прокуратуры (так называемые «палки»⁸).

Такой тройственный подход в России является причиной ряда проблем правоохранительной системы в целом, а также приводит к приоритету учета ведомственной работы перед сбором объективной криминологической информации – поскольку первичная регистрация преступлений, их характеристик, юридических фактов, возникающих в процессе расследования, происходит внутри правоохранительных ведомств.

В нашей статье будет рассмотрено, каким образом назначение правоохранителей единственно ответственными за сбор криминальной статистики привело, в соответствии с логикой развития бюрократических организаций, к системному конфликту между необходимостью познания социального явления «преступность» и оценкой работы ведомств (которые одновременно должны собирать информацию о преступности и

⁶ За рамками статьи остается рассмотрение проблемы криминалистической информации, собираемой для раскрытия преступлений.

⁷ Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности : монография / С. М. Иншаков [и др.] ; под ред. С. М. Иншакова. М. : Юнити-Дана : Закон и право, 2011. С. 1–12.

⁸ Панеях Э. Л., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др. Правоохранительная деятельность в России... Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf. С. 144.

бороться с ней). Результат такого конфликта закономерен: при отсутствии внешнего контроля над бюрократической организацией следование внутренним интересам становится единственной целью правоохранительной системы.

Прежде чем обосновать данный тезис результатами эмпирических исследований Института проблем правоприменения, следует описать теоретические подходы к сбору и использованию криминальной статистики в российской литературе.

2 Теоретические подходы

Методы работы со статистикой о состоянии преступности традиционно разбираются в рамках учебной дисциплины «Правовая статистика», нацеленной на обучение студентов основам статистики в целом. Применительно к специальным вопросам криминологии рассматриваются методы анализа уже полученных данных – то есть к изучению предлагается криминологический анализ состояния преступности. Процесс же сбора первичной информации, который осуществляется правоохранительными ведомствами, в литературе рассматривается нормативно и кратко.

Необходимо учитывать, что процесс этого сбора унаследован с советских времен. Тем самым представление о том, какие данные и как надо собирать, находится в практически законсервированном состоянии с 60-х годов XX века. В учебной и научной литературе отмечается и вторая, также унаследованная от системы учета в СССР, функция российской системы правовой статистики – это сбор и использование данных для анализа деятельности правоохранительных органов, следствия, прокуратуры и суда⁹.

Российский подход ярко продемонстрирован в вузовских учебниках по правовой статистике. Так, в учебнике Вячеслава Лялина оговаривается, что правовая статистика (в том числе уголовно-правовая) учитывает свои объекты не изолированно, а «в неразрывной связи с оценкой деятельности ОВД, прокуратуры, юстиции, судов. Она строит наблюдение так, чтобы освещать своими показателями отдельные стадии уголовного <...> процесса, а также основные моменты деятельности правоохранительных органов»¹⁰. Такой же подход описан в учебнике Виктора Демидова: «Уголовная статистика отражает своими показателями этапы деятельности органов уголовной юстиции по отправлению правосудия»¹¹; здесь же отмечено, что статистика органов предварительного расследования, во-первых, учитывает преступления, во-вторых – мероприятия по расследованию преступлений¹². Однако рассмотрение второго аспекта

⁹ См. работу Леонида Савюка (Савюк Л. К. Правовая статистика : учебник для студентов вузов. М. : Юрист, 2003. С. 514–517), в которой при рассмотрении оценок следствия одновременно отмечается, что основным показателем эффективности работы правоохранительной системы является раскрываемость.

¹⁰ Правовая статистика : учебник для студентов вузов / В. С. Лялин [и др.] ; под ред. В. С. Лялина, А. В. Симоненко. М. : Юнити-Дана, 2010. С. 46.

¹¹ Правовая статистика : учебник для студентов вузов / В. Н. Демидов [и др.] ; под ред. С. Я. Казанцева, С. Я. Лебедева, С. М. Иншакова. М. : Юнити-Дана : Закон и право, 2012. С. 16.

¹² Там же. С. 16.

происходит настолько поверхностно (за одним исключением, которое рассмотрено ниже), что создает впечатление побочности этой функции учета ведомственной работы.

По сути, в любом учебнике разбирается работа с собранными массивами данных о преступлениях или о лицах, их совершивших. Не ставится вопрос, как используется статистика о первоначальной проверке сообщений о преступлениях и статистика мероприятий по расследованию преступлений (это сведения о количестве возбужденных уголовных дел, сроках расследования, разрешении материалов проверок по сообщениям о преступлениях), а описанию такой статистики отводится две-три страницы. Объектом анализа, таким образом, выступает преступление после его регистрации в качестве такового – в итоге проблемы правовой статистики в литературе фактически сводятся к проблемам достоверности сведений о состоянии преступности.

Проблемы достоверности статистики обычно рассматриваются в связи с хорошо известной криминологам проблемой латентной преступности. Исследователи различают естественную латентность преступности (преступления, о которых не стало известно правоохранительным органам¹³) и искусственную латентность, которая нас и интересует (преступления, о которых правоохранительные органы знают, но на учет их не ставят¹⁴). Так, Виктор Лунеев в 1995 году оценивал латентную преступность в 1/3 от регистрируемых преступлений¹⁵.

Основными русскоязычными криминологическими работами, затрагивающими проблему латентной преступности, можно считать труд Виктора Лунеева «Преступность XX века»¹⁶ и работу авторского коллектива под руководством Сергея Иншакова «Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности»¹⁷. Общая латентность при этом российскими криминологами оценивается по-разному, но традиционно высоко (так, в работе Иншакова общее число преступлений оценивается примерно в 26 млн, из которых регистрируется чуть больше 2 млн). Однако, несмотря на концентрацию на криминологических проблемах, даже в работе Лунеева – одной из самых известных работ по данной теме – кроме криминологических показателей необходимыми называются и показатели для оценки деятельности правоохранительных органов¹⁸. Леонид Савюк, описывая проблемы достоверности правовой статистики, отмечает, что манипуляции регистрационной практикой позволяют изменять в «нужную» сторону показатели уровня, структуры и динамики преступности¹⁹, но не углубляется в причины проведения манипуляций.

¹³ 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.

¹⁴ См., например: Савюк Л. К. Правовая статистика. С. 337.

¹⁵ Лунеев В. В. Контроль над преступностью: надежны ли показатели? // Государство и право. 1995. № 7. С. 92.

¹⁶ Лунеев В. В. Преступность XX века... С. 912.

¹⁷ Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности / С. М. Иншаков [и др.]. С. 839..

¹⁸ Лунеев В. В. Преступность XX века... С. 301.

¹⁹ Савюк Л. К. Правовая статистика. С. 333–355.

Конечно, ситуация с 1990-х до настоящего времени менялась. Ужесточение требований к правилу «одно преступление – отдельная статистическая карточка – отдельное уголовное дело»²⁰, возросший контроль прокуратуры за соответствием статистических карточек (далее – статкарточек) материалам дел дали определенный эффект. Внутренняя структура **зарегистрированной** преступности стала более достоверной, чем была раньше, однако степень этой «достоверности» оценить сложно. Знаний же о структуре **латентной** преступности и ее размерах эти подходы не добавили.

Важно ли это? Тут можно привести два мнения: точку зрения Геннадия Аванесова о том, что «значение латентной преступности как существенного препятствия для изучения преступности не следует необоснованно преувеличивать»²¹, и господствующее сейчас в российской профильной литературе мнение о существенном искажении знания о преступности²². Не занимая определенной позиции в этом споре, отмечу, что так или иначе снижение зоны «незнания о преступности» – то есть снижение латентной преступности – укладывается в криминологический подход к преступности как к социальному явлению. Следствием такого подхода является презумпция того, что эффективный контроль над преступностью (а не борьба с ней) возможен только при максимально полном знании о явлении²³.

Иначе говоря – чем меньше искажена статистика о состоянии преступности, тем более адекватной является политика государства при взаимодействии с этим социальным явлением. При этом, как отмечал Гилинский, **искусственная латентность** (нерегистрация преступлений, о которых известно правоохранительным органам) приобретает массовый характер в тоталитарных и авторитарных государствах, что связано с подходом «чем “меньше” преступлений, тем “лучше” работает полиция, милиция»²⁴. Однако Гилинский не раскрывает механизм взаимосвязи политического режима и способов оценки работы полиции. Один из фрагментов функционирования этого механизма будет показан в данной статье.

²⁰ Долгое время существовала практика заполнения статкарточек на выявленное (форма 1) и на раскрытое преступление (форма 1.1) без возбуждения уголовного дела и отдельного номера уголовного дела, только на основании рапорта об обнаружении признаков преступления.

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

²¹ Аванесов Г. А. Криминология. М., 1984. С. 177.

²² См., например: Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности / С. М. Иншаков [и др.]. С. 30–32 ; Ефименко М. О., Скоморохов Р. В., Шиханов В. Н. Криминологическая теория и практика в организации ведомственного контроля за достоверностью уголовной статистики. М. : Волтерс Клувер, 2010. С. 83.

²³ Гилинский Я. И. Криминология : теория, история, эмпирическая база, социальный контроль. М. : Юридический центр «Пресс», 2009. С. 380–410.

²⁴ Там же. С. 55.

Вернемся к технической процедуре сбора информации. Относительно процедуры формирования данных в литературе приводится нормативное описание статкарточек, являющихся документами первичного учета²⁵. На основании шести форм статкарточек информационные центры формируют основную государственную отчетность о состоянии преступности и следственной работе. С 2013 года Генеральная прокуратура РФ внедряет государственную автоматизированную систему (ГАС) «Правовая статистика»²⁶. Теоретически, передача задач по сбору правовой статистики Генеральной прокуратуре должна изменить в России учет преступлений, существующий на базе информационных центров МВД России. Программа внедрения ГАС «Правовая статистика» предусматривает контроль прокуратуры за процессом сбора информации и создание нового программного обеспечения, позволяющего заполнение статкарточек только в электронной форме. Однако, несмотря на изменение форм документов первичного учета и создание электронной системы, останется неизменным принцип учета преступлений через стадии уголовного процесса. Поэтому ожидать значительных изменений в криминологических характеристиках преступности (например, роста регистрируемой преступности) не стоит.

Причины этого разбираются в исследовании Михаила Ефименко, Романа Скоморохова и Владимира Шиханова²⁷. Ученые Восточно-Сибирского филиала ВНИИ МВД России исходят из того, что искажение статистики о состоянии преступности всем известно и постоянно обсуждается на внутриведомственных коллегиях. Особенностью исследования является рассмотрение органов внутренних дел как социального института, что в интерпретации авторов означает: на поведение сотрудников ОВД влияют устойчивые комплексы формальных и **неформальных** норм²⁸. Детерминирующим фактором искажения авторы исследования называют стечение двух предпосылок – зависимость карьеры сотрудников ОВД от изменений уголовной статистики и возможность регулировать процесс формирования статистики. Связанность карьеры и показателей работы выступает в исследовании «организационно-правовым выражением» главной причины искажения статистики – использования ее для оценки работы МВД и его подразделений (по критериям, связанным со структурой и динамикой преступности)²⁹. Последствия для органов внутренних дел как социального института в целом обозначаются так: система вынуждено скрывает реальное положение дел, из-за этого не происходит адекватной корректировки ее деятельности под изменяющиеся внешние условия, что в итоге приводит к неспособности государственных правоохранительных структур выполнять их прямые функции³⁰. Однако, при общем

²⁵ Правовая статистика / В. С. Лялин [и др.]. С. 47–48 ; Правовая статистика / В. Н. Демидов [и др.]. С. 22–24.

²⁶ С 1 января 2012 года, согласно ст. 51 ФЗ «О прокуратуре РФ», Генеральная прокуратура РФ осуществляет государственный единый статистический учет заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора.

²⁷ Ефименко М. О., Скоморохов Р. В., Шиханов В. Н. Криминологическая теория и практика в организации ведомственного контроля за достоверностью уголовной статистики. С. 288.

²⁸ Там же. С. 144.

²⁹ Там же. С. 148, 155.

³⁰ Там же. С. 151.

серьезном отличии этого исследования от остальных, состоящем в системном разборе причин искажения статистики, оно сосредоточено только на проблемах органов внутренних дел и делает упор на показатели, связанные со структурой преступности, игнорируя показатели следователей и прокуроров.

Перед тем, как перейти к основным вопросам статьи (какие еще показатели для оценки работы ведомств приводят к искажению статистики о преступности и почему), подведем итог. Российские исследования носят явно криминологический характер и сосредоточены на изучении преступности, в том числе латентной. Относительно процесса сбора первичной информации обычно приводится нормативное описание процедуры и документов первичного учета. Влияние ведомственных структур на сбор информации рассмотрено только через проблемы органов внутренних дел и оценку их работы по показателям состояния преступности. Не учтено влияние бюрократических структур иных ведомств. Кроме сбора статистики и использования ее для криминологического анализа, в отдельных работах рассматриваются вопросы введения иных критериев для оценки работы правоохранительных органов³¹. Но в целом литература высказывается в рамках парадигмы восприятия правоохранительных органов как системы, управление которой возможно только при измерении эффективности работы. Эффективность оценивается как процесс деятельности, выраженный результатами, отраженными в статистике. Вопрос о целесообразности именно такого подхода практически не ставится.

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

³¹ Дискуссия об альтернативных методах оценки в статье не приводится, так как этот вопрос не стоит в фокусе рассматриваемой проблемы.

Рассмотрим, как же функционирует система сбора статистики в условиях такого конфликта.

3 Правоохранительная система как совокупность бюрократических организаций

Постепенный процесс создания внутри бюрократической организации систем оценки своей работы хорошо изучен. Известно, что этот процесс часто приводит к тому, что интересы общества (для служения которым создается любая государственная организация) вытесняются ведомственными интересами, а также внутриведомственными интересами – отдельных подразделений либо даже отдельных сотрудников³².

В данной статье я использую модель экономиста Виллиама Нисканена (согласно этой модели внутренние интересы организации выражаются в наращивании своего бюджета и влияния³³) и исхожу из предположения, что ярче всего стремление к достижению этих целей проявляется в демонстрации: а) успешности своей работы, б) объема своей работы.

Объем работы удобно показывать с помощью учета рабочего процесса. Представим себе, что прокуратуре поставили задачу усилить работу в области защиты прав граждан в сфере ЖКХ. Как подтвердить, что задача выполнена или выполняется? В рассматриваемой мной модели прокуратура должна отчитаться о количестве своих действий, проведенных при выполнении задачи. Именно это и происходит, как можно увидеть, в частности, по докладу генпрокурора РФ Юрия Чайки:

В целях защиты прав граждан, оказания им правовой помощи, снижения социальной напряженности в каждом из федеральных округов функционировали временные приемные Генерального прокурора. Они действовали в период отопительного сезона 2012–2013 годов. За это время в них обратилось более 6,5 тыс. человек. Наиболее часто граждане жаловались на неправомерное начисление платы за коммунальные услуги, плохую работу управляющих компаний, некачественное проведение ремонта жилых помещений, ограничение подачи воды и энергоресурсов. По результатам рассмотрения этих обращений внесено 1 тыс. 800 представлений, возбуждено 580 дел об административных правонарушениях и 12 уголовных дел, в суды направлено более 400 исков. С учетом сохранения отмеченных

³² См., например: Carpenter D. P. The Forging of Bureaucratic Autonomy : Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928. Princeton : Princeton University Press, 2001.

³³ Нисканен В. А. Особая экономика бюрократии : статья [Электронный ресурс] / Ассоциация исследователей экономики общественного сектора. Режим доступа: <http://www.aspe.spb.ru/private/niskanen.pdf>, свободный. Загл. с экрана.

проблем мною принято решение о продолжении работы временных приемных³⁴.

Проблема не решена, однако ведомство отчиталось объемом работы, количеством действий и может обосновать сохранение расходов на новые подразделения.

Итак, правоохранительные органы – не исключение из общих законов развития организаций, хотя отдельные тенденции внутри силовых ведомств могут быть выражены ярче или, напротив, быть менее заметными.

В центре исследовательской программы Института проблем правоприменения находится правоохранительная система, рассматриваемая как система бюрократических организаций. «Бюрократизм» правоохранительной системы, не будучи связан напрямую с состоянием преступности и ее характеристиками, обуславливает подход к статистическим данным ведомств, отличный от представленного в традиционной юридической литературе. Мы видим, что бюрократический аппарат правоохранительных структур быстро разрастается, особенно в новых ведомствах: так, в Следственном комитете РФ уже через два года после создания только 50 % работников были следователями, расследовавшими уголовные дела³⁵. Разрастание аппарата (или, при сокращении численности организации, отсутствие пропорционального снижения численности аппарата, как произошло в МВД в ходе реформы 2010–2011 годов, когда снижение численности на 20 % коснулось в первую очередь низовых подразделений) приводит к снижению эффективности исполнения прямой функции. Взаимодействие с реальной преступностью заменяется взаимодействием с образом, создаваемым в статистике, а объем работы выступает отдельным основанием для увеличения штатов и финансирования.

Исходя из указанных выше предпосылок, я предполагаю, что в итоге организация сама формирует систему внутренних показателей. Если требования к этой системе заданы извне, то ведомство **адаптирует** ее к своим потребностям (так поступает, например, МВД, чья система показателей сильно увязана на внешнее требование «успешной борьбы с преступностью»). Если есть иная возможность, ведомство **экспортирует** – то есть представляет внешнему миру – собственную систему оценок (так происходит в системе показателей работы следователей и прокуроров, в которой на первое место выходят количественные показатели работы)³⁶.

³⁴ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Чайки в ходе «Правительственного часа» [Электронный ресурс] / Генеральная прокуратура РФ. 2014. 12 февраля. Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-86546>, свободный. Загл. с экрана.

³⁵ Панеях Э. Л., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др. Правоохранительная деятельность в России... Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irlpravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf. С. 31.

³⁶ Панеях Э. Л., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др. Правоохранительная деятельность в России... Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irlpravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf. С. 60-91.

Здесь уместно вернуться к рассмотренному выше тезису Гишинского о повышении уровня искусственной латентности преступности в авторитарных и тоталитарных государствах. Независимо от того, как можно оценить российский политический режим в начале XXI века, в РФ отсутствует иной систематический контроль над деятельностью силовых ведомств, кроме как на основе поставляемой этими ведомствами статистики. При относительно удовлетворительных ее показателях случаи, не укладывающиеся в общую картину и попадающие в СМИ, воспринимаются как эксцессы и приводят к разбору конкретного события, а не поиску системных причин произошедшего. Ведомства пользуются отсутствием иного внешнего контроля и прилагают усилия для формирования положительной картины их работы. В случае эксцесса для отчета о работе по предотвращению таких эксцессов в дальнейшем будут введены новые показатели. В итоге любая задача для силового ведомства трансформируется в количественные показатели, а до сотрудников через все уровни иерархии доводится – чаще неформальными каналами – необходимый объем этих показателей.

В данной статье я рассматриваю, как знание о необходимых итоговых результатах работы влияет на деятельность следователей и оперативных работников.

Модель поведения сотрудников правоохранительных органов формируется под воздействием существующих систем оценки их работы и управленческой иерархии. Таким образом, надо оценивать, как на рабочее поведение сотрудников влияют ключевые особенности учета расследования уголовных дел (отражающиеся затем в ведомственных системах оценок). Для выявления общих тенденций я исхожу из следующих методологических допущений:

- а) исполнение любого закона в точном соответствии с его текстом невозможно³⁷,
- б) рядовой сотрудник правоохранительных органов принимает решения рационально,
- в) на поведение сотрудников, предписанное формальными условиями, не оказывают значимого влияния такие внешние факторы, как коррупция, расизм и т. п.

При всем неправдоподобии этих допущений в реальной жизни, их принятие позволяет изолированно рассмотреть то влияние, которое оказывают ведомственные показатели и процесс генерации статистики на поведение сотрудников. Следователь или оперативник, как правило, не обладает полной информацией о преступлении (что и как произошло, кто виновен), зато, напротив, почти полностью осведомлен о том, как будет

³⁷ Причины этого различны: от традиционных для юристов проблем с толкованием смысла закона и с правильным применением норм права до традиционного для социологов права формирования «закона в действии» под влиянием различных факторов.

оценен процесс и результат формально зафиксированной работы. Он знает, какие его действия образуют положительные показатели, какие – отрицательные. Допуская рациональность действий сотрудника, мы можем рассмотреть, каких именно решений требует от него система стимулов, созданная централизованной бюрократией внутри ведомства.

В исследованиях правоохранительной системы (когда они проводятся вне пределов этой системы и методами социологии права) ярко видны и межведомственные разногласия, и сходные интересы, сгенерированные бюрократическими структурами. Так, оперативные уполномоченные и отдел полиции больше ориентируются на показатели о состоянии преступности (например, увеличение числа нераскрытых разбоев), а для прокуроров и следователей приоритетными оказываются данные о процессе их работы (например, количество внесенных представлений, соотношение принятых к производству уголовных дел с направленными в суд и т.д.). Статкарточки заполняют в первую очередь следователи (Следственного комитета или МВД – зависит от категории преступления), однако им важно процессуальное решение; во вторую – сотрудники МВД (оперативники или инспектора штаба), однако им необходимо согласовать ее с сотрудником прокуратуры. Это приводит к тому, что любой сотрудник, заполняющий статкарточку или влияющий на ее содержание, находится одновременно в зависимости и от показателей преступности (формирующихся затем на основании тех же статкарточек), и от показателей процесса работы (оценивающих, фактически, количество таких статкарточек с данными определенных категорий, прошедших через его руки).

Таким образом, статистика сейчас – это не сведения о преступности, а информация о работе правоохранительных органов, результат компромисса ведомств (и их сотрудников на местах) в отношении решений, которые попадают затем в статкарточки.

Подробно вопрос конфликтов и согласованности показателей в работе сотрудников МВД (оперативных работников и следователей), Следственного комитета и прокуратуры рассмотрен в исследовании ИПП, опубликованном в 2012 году³⁸. Данная работа основывается на результатах эмпирического исследования, проведенного институтом. В ходе исследования были взяты 67 углубленных интервью, намеренно не сфокусированных на проблеме статистики, а также проведен анализ профессиональных форумов, официальных выступлений, ведомственных нормативных актов и официальной статистики, рассматриваемой как артефакт бюрократической системы.

В этой статье проблема описана на примере взаимодействия сотрудников МВД и Следственного комитета – взаимодействия под влиянием ведомственных интересов по сбору «успешной» итоговой статистики.

³⁸ Панеях Э. Л., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др. Правоохранительная деятельность в России... Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf. С. 60-91.

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

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

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

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

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

*следователи СО по г. Якутску, Колымского, Заполярного, Чурапчинского МСО, отдела по расследованию особо важных дел*³⁹;

*В условиях снижения общей регистрируемости преступлений фактически на прежнем уровне осталась следственная нагрузка на сотрудников управления: за двенадцать месяцев 2013 года следователями окончено 1 303 уголовных дела, большинство из них направлено в суд*⁴⁰.

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

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

4 Практики работы, отражающие приоритет ведомственной отчетности

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

³⁹ Доклад руководителя следственного управления Следственного комитета России по Республике Саха (Якутия) на расширенном заседании коллегии следственного управления по итогам деятельности в 2012 году [Электронный ресурс] / Якутский политический портал. Режим доступа: <http://ya-pp.com/node/12868>, свободный.

⁴⁰ Итоги работы следственных органов Следственного комитета РФ по Ульяновской области в 2013 году [Электронный ресурс] / Управление СК РФ по Ульяновской области. 2014. 14 января. Режим доступа: <http://ulyanovsk.sledcom.ru/news/detail.php?news=15689>, свободный. Загл. с экрана

Иными словами, тезис о разных статистических объектах для оперативного работника и для следователя на практике выражается в их способах оценки каждого сообщения о преступлении. Для каждого отдельного кейса/случая оперативник и следователь применяют разные критерии, одновременно учитывая и интересы друг друга – чужие критерии для каждого из них известны и достаточно очевидны⁴¹. Оперативник (в отдельных случаях участковый уполномоченный или руководитель подразделения полиции, выявившего преступление) в первую очередь оценивает «преступление» – насколько его характеристики повлияют на показатели отдела. Следователь же ориентируется на качество «уголовного дела» – позволит ли оно увеличить положительный показатель по уголовным делам, направленным в суд.

Однако это только общий пример, показывающий разницу взглядов. При более детальном анализе выделяется несколько основных моделей взаимодействия, в зависимости от категории потенциального преступления и связанного с ним уголовного дела. Известно, что сотрудники полиции имеют практики категоризации заявителей (в самом общем виде: на тех, заявление от которых надо принять и зарегистрировать, и на тех, кого можно уговорить отказаться от подачи заявления⁴²). Следователи же категоризируют уголовные дела, выделяя примерно следующие категории:

- «легкие» дела для увеличения формальной нагрузки,
- дела, которые придется возбуждать в любом случае,
- «удобные» дела для рейтинга или раскрываемости.

В первом случае это очевидные, легко расследуемые уголовные дела, выявление которых происходит по инициативе самих сотрудников, и часто искусственно регулируется под задачу обеспечить нужные показатели (например, по ст. 139 «Нарушение неприкосновенности жилища», ст. 238 «Производство... продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности», ст. 318 «Применение насилия в отношении представителя власти», ст. 319 «Оскорбление представителя власти» УК РФ⁴³). Их основное назначение – формирование нагрузки и качества расследования (в короткие сроки без отрицательных последствий). Формирование

⁴¹ Подробно механизм межведомственного «торга» о факте возбуждения уголовного дела и квалификации преступления описан в работе Эллы Панеях (Paneyakh E. Faking performance together: systems of performance evaluation in Russian enforcement agencies and production of bias and privilege // Post-Soviet Affairs. 2013).

⁴² Панеях Э. Л., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др. Правоохранительная деятельность в России... Режим доступа: http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf. С. 110–115.

⁴³ По всем этим статьям имеется устоявшаяся судебная практика, выявление случаев, попадающих под данные составы преступления, как правило, производится сотрудниками полиции (в двух последних случаях они будут потерпевшими). Как незаконное проникновение в жилище может быть квалифицирован бытовой конфликт, связанный с проникновением в квартиры бывшего мужа/сожителя кого-то из родственников, не зарегистрированного в квартире, ночевка на даче лица без определенного места жительства: то есть легко доказываемые ситуации. По ст. 238 УК РФ квалифицируется в частности незаконная продажа спирта / самогона.

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

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

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

Автор темы: Злопахать по этому поводу можно много. Но все мы в адеквате, поэтому понимаем, что расследовать только то, что мило сердцу мы не можем. Если не будет нагрузки, сократят штат за ненужностью. Количество материалов в расчет не идет. Мы уже вычитывали свои составы. Как практика, например, с 307, 309? Достаточно часты ситуации, когда жулик звонит из СИЗО и угрожает всем свидетелям перед судом. Или его сожительница примет пару бутылок паленой водки на грудь и в поход по тем же свидетелям с разъяснением последствий в случае неправильных показаний. Направляете такие составы? (Из дискуссии на профессиональном сайте⁴⁴)

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

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

⁴⁴ Обсуждение темы улучшения показателей [Электронный ресурс] / Форум прокуроров и следователей «Закон». Режим доступа: <http://law.vl.ru/forum/viewtopic.php?f=11&t=7396>, несвободный (требуется регистрация на сайте).

Перейдем к общей ситуации и рассмотрим, как существующая система учета преступлений и оценки ведомств воздействует на работу всех правоохранительных органов (а не только Следственного комитета, возбуждающего около 5 % уголовных дел).

Казалось бы, решающую роль в недопущении манипулирования статистикой в интересах ведомств должна играть прокуратура. Несмотря на снижение формальных процессуальных полномочий после реформы 2007 года (проходившей под девизом разделения прокурорского надзора и предварительного следствия), прокуроры сохранили главный инструмент контроля за следователями и полицией – подпись на статистических карточках о выявленных преступлениях и результатах расследования. По букве закона, уголовное дело считается возбужденным с момента вынесения постановления о возбуждении уголовного дела следователем. Однако чтобы уголовное дело (и преступление) было поставлено на учет и попало в отчетность подразделения, должна быть составлена статкарточка – одна из форм документов первичного учета, которые упоминались при обзоре литературы по правовой статистике в России. Без подписи прокурора статкарточка не будет принята информационными центрами – тем самым, прокурор сохраняет возможность не согласиться с возбуждением уголовного дела, не беря на себя при этом ответственности за формальную отмену постановления о возбуждении дела.

Они, менты, до сих пор считают, что до подписания карточки дело не возбуждено. Хотя по закону это не так.

(Из интервью с прокурором района)

Однако одновременно с этим в прокуратуре – как и во всех государственных органах за последнее десятилетие – выросло количество формальных показателей, а неформально функции прокуроров по координации борьбы с преступностью теперь часто трансформируется в ответственность за раскрываемость.

Все это привело к формированию таких исходных позиций, при которых все ведомства, участвующие в процессе регистрации преступлений и расследования уголовных дел, заинтересованы в достижении компромисса по поводу основных показателей и в решении конфликтов между показателями разных ведомств с минимальными затратами.

Так, например, формируются практики отказа в возбуждении уголовных дел с известными будущими подозреваемыми (то есть, таких, которые в принципе полиция возбуждает охотно) и последующей отмены таких решений прокуратурой с возбуждением уголовных дел. Иными словами, сотрудники полиции выносят решения об отказе в возбуждении уголовного дела по тем случаям, когда видят «удобное» дело и «раскрытое преступление»; практически сразу прокуратура «по договоренности» отменяет решение и возбуждает уголовное дело; но полиция в результате получает не «глухарь», как если бы прокуратура выполняла свой план на тех делах, которые полицейским действительно возбуждать не хотелось, а такое дело, которое потом легко будет направлено в суд. Это позволяет поддерживать показатель прокуратуры по выявлению «укрытых

преступлений», одновременно не ухудшая показатели полиции по раскрываемости преступлений. (В противном случае – если бы прокуратура выявила «укрытые преступления», которые полиция затем не может раскрыть, – показатели полиции по раскрываемости ухудшаются.) Подобные межведомственные соглашения наблюдаются и в других ситуациях⁴⁵.

5 Количественные данные официальной статистики

Можно ли количественными исследованиями проверить тенденции, устанавливаемые качественными методами? Из публикуемых в России статистических данных – практически нет. Это связано с тем, что открытая российская криминальная статистика настолько некачественна, что не позволяет применять современные методы работы с данными о преступности. Фактически, правовая статистика находится на уровне середины XX века⁴⁶.

Понятно, что при невозможности проверять гипотезы методом регрессионного анализа⁴⁷ даже наблюдаемые тенденции легко объясняются влиянием изменения законодательства или изменением объективной структуры преступности.

Так, по результатам применения качественных методов можно было бы, например, прогнозировать снижение доли тяжких и особо тяжких преступлений в структуре расследованных дел (постепенное сосредоточение на легких делах), происходящее параллельно с нагрузкой судов этими делами. Однако данных статистики МВД за 2009–2012 годы и судебной системы за 2011–2012 годы для выводов недостаточно: структура регистрируемой преступности по тяжести преступлений стабильная, а имеющаяся в публичном доступе статистика судебной системы разбивает поступившие дела по тяжести преступлений только последние два года.

Отсутствие видимых тенденций во многом обусловлено высокой стабильностью практик работы, сложившихся внутри ведомств, в частности – ориентированием на показатели предыдущих периодов. Как итог, собираемая и публикуемая статистика о работе ведомств отражает стабильность практик, лежащих в основе ее формирования,

⁴⁵ Например, практики отмены постановлений следователя, обжалуемых в суде: в подавляющем числе случаев они будут отменены или руководителем следователя, или по представлению прокурора до рассмотрения в суде по существу.

⁴⁶ Скугаревский Д. Пора заставить данные говорить [Электронный ресурс] // Ведомости. 2013. 11 апреля. Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/11023731/kak_ponyat_prestupnost, свободный. Загл. с экрана.

⁴⁷ Метод статистического анализа, позволяющий установить заданную зависимость между одной зависимой и несколькими независимыми переменными одновременно (например, насколько связан размер социального пособия по безработице, пола, и возраста с количеством совершенных краж). Эффект каждой переменной будет виден изолированно. Для его применения необходимы максимально детализированные данные (агрегированные на уровне не выше района).

а не реальную динамику преступности и даже не способность вовлеченных ведомств качественно выполнять свою работу.

В статистике преступности, как будет показано ниже, мы сможем увидеть влияние только очень серьезных изменений законодательства России – например, когда усложнившийся порядок возбуждения уголовных дел по налоговым преступлениям привел к снижению регистрируемых преступлений. Но чего мы там не сможем увидеть, так это изменения реальной преступности.

6 Вытеснение ведомственными интересами криминологической достоверности статистики

В рамках одной статьи невозможно описать все внутри- и межорганизационные факторы, влияющие на формирование первичной и агрегированной статистической отчетности. Но возможно описать их отдельные эффекты, подтверждающие тезис о стабильности практик формирования итоговой статистики.

Процесс регистрации сообщений о преступлении, проверки этих сообщений, возбуждения уголовных дел, с одной стороны, и процесс расследования уголовных дел, с другой, представляют два объекта, учитываемых разными методами, плохо стыкующимися друг с другом, и оставляющих пространство для злоупотреблений. Это выгодно ведомствам и приводит к тому, что момент регистрации обращения как сообщения о преступлении и момент вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по-прежнему оказываются самым удобным временем для того, чтобы не допустить регистрации «неудобного» преступления.

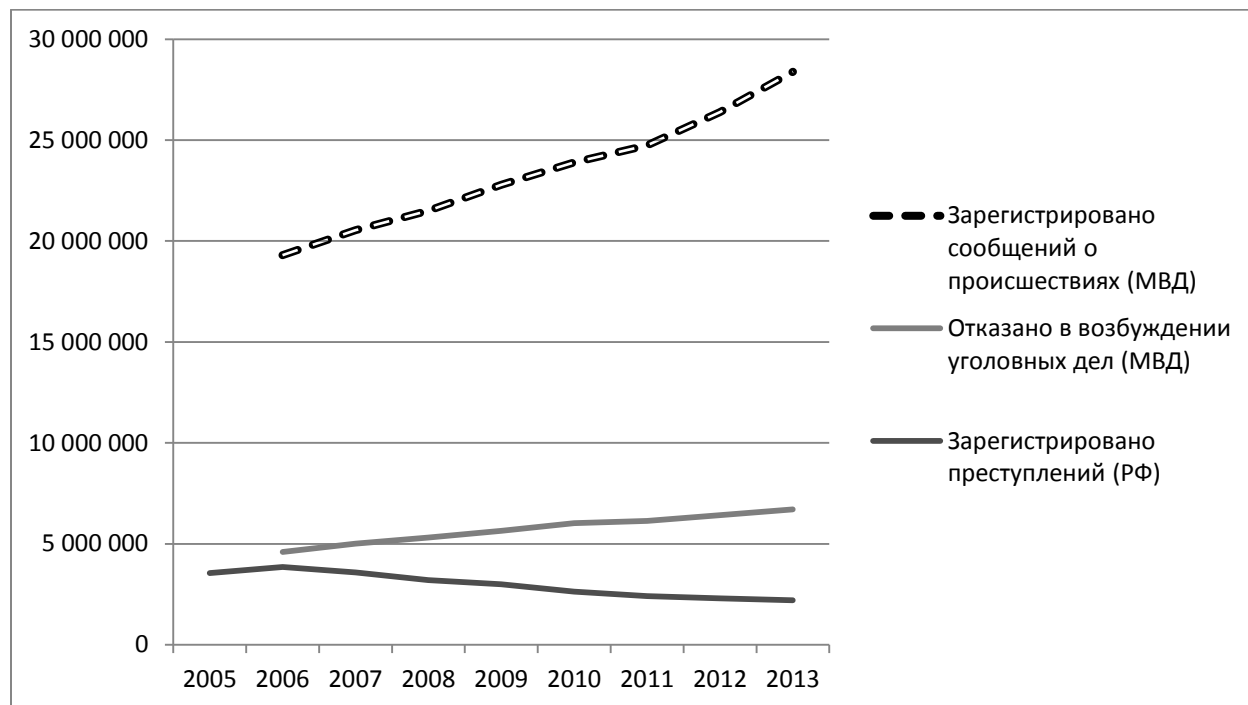
Кроме данных эмпирических исследований, об этом косвенно свидетельствует сочетание постоянного роста числа обращений в правоохранительные органы и одновременного снижения количества регистрируемых преступлений (таблица 1).

Таблица 1. Количественное соотношение сообщений о происшествиях / отказов в возбуждении уголовных дел / преступлений (по данным МВД РФ за 2009–2013 годы)

	2009	2010	2011	2012	2013
Зарегистрировано сообщений о происшествиях	22 788 829	23 903 997	24 733 853	26 392 871	28 387 122
Отказано в возбуждении уголовных дел ⁴⁸	5 640 693	6 030 001	6 142 306	6 412 425	6 703 235
Зарегистрировано преступлений	2 994 820	2 628 799	2 404 807	2 302 168	2 206 249

Эта устойчивая тенденция сохраняется с 2006 года – последнего года, когда количество зарегистрированных преступлений было выше предыдущего года (рисунок 1).

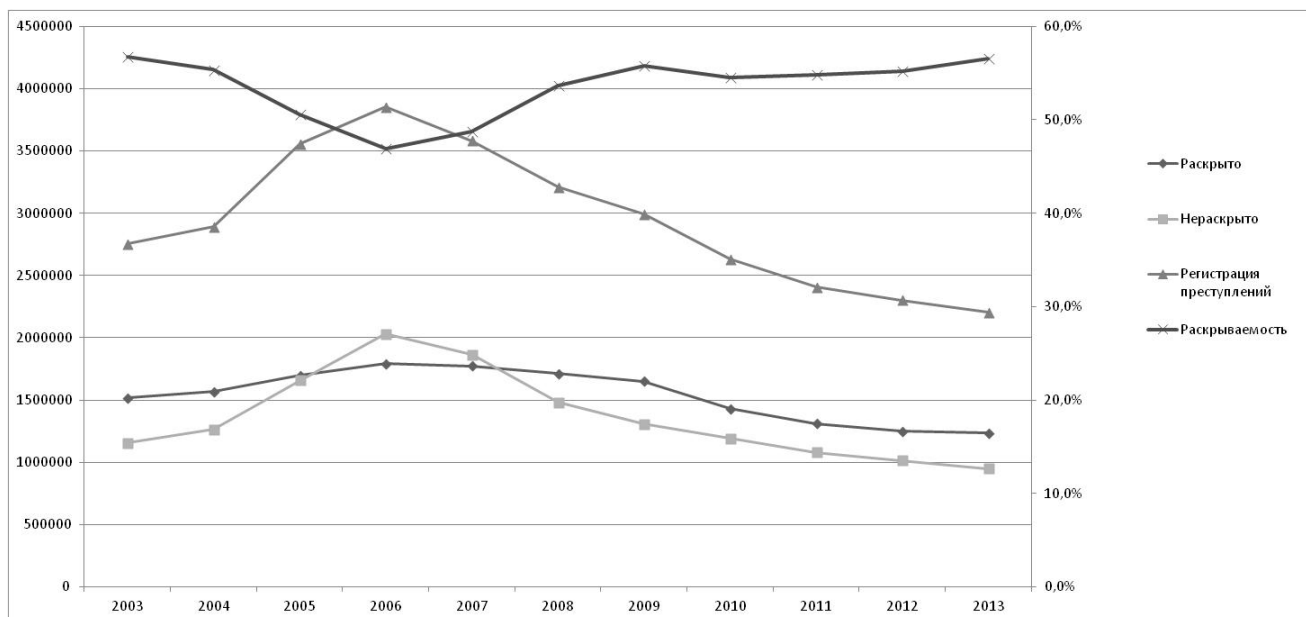
Рисунок 1. Динамика в количестве сообщений о происшествиях / отказов в возбуждении уголовного дела / преступлений (по данным МВД за 2005–2013 годы)



⁴⁸ Остальные сообщения были расценены как административные правонарушения, переданы по подследственности / подсудности, списаны в номенклатурные дела (как не содержащие признаки преступления или правонарушения).

Мы не можем говорить здесь о наличии какой-либо прямой связи между началом публикации данных о количестве зарегистрированных сообщений о происшествиях (первым годом публикации является 2006 год) и результатами их рассмотрения, однако именно 2006 год стал переломным в тенденциях регистрации преступлений и раскрываемости: снижение раскрываемости и рост регистрируемой преступности прекратились и с 2007 года тенденция стала обратной (рисунок 2).

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



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

Заключение: уголовный процесс и статистика

Мы рассмотрели вопрос о влиянии ведомственных интересов на итоговые статистические данные. В настоящее время процедура формирования криминальной статистики, ее роль в оценке ведомств – это и плод проблем правоохранительных ведомств, и одна из их причин. Однако описание механизма искажения не будет полным, если не затронуть вопрос влияния уголовного процесса на статистические данные. В заключении этой статьи я только намечу возможные причины и эффекты такого влияния.

Для уголовно-процессуального закона преступление в принципе не является объектом регулирования – это место занимает уголовное дело, независимо от того,

какое преступление лежит в его основе⁴⁹. Процесс статистического учета преступлений тесно связан со спецификой уголовного процесса: формализованными стадиями, уголовным делом как отдельным формальным конструктом, в котором могут аккумулироваться несколько преступлений, а также с необходимостью учета самого этого уголовного дела. А так как результаты судебного рассмотрения дел не оказывают влияния на статистику о состоянии преступности (в момент использования ее для оценки в текущем периоде), то фактически вся картина о состоянии преступности формируется ведомствами, которым важно не знание о преступности, а формирование показателей эффективности работы. Иными словами, для ведомств информация, содержащаяся в документах первичного учета, является не источником знаний о преступности, а комплексом исходных данных, по которым затем учитывается процесс работы ведомств (количество действий, сроки их выполнения), и оценивается ее качество. В итоге преступление и его криминологические характеристики уходят на второй план и имеют значение только для оценки деятельности МВД, Следственного комитета и частично прокуратуры (и как субъектов по борьбе с преступностью, и как бюрократических организаций).

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

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

⁴⁹ Исключением является разграничение подследственности между различными ведомствами – в зависимости от того, по факту какого преступления или в отношении кого возбуждено уголовное дело. Однако это не оказывает существенного влияния на рассматриваемый в статье вопрос.

Вышеописанные сценарии взаимодействия оперативных работников и следователей во многом вытекают из организационного разделения полиции и следствия, которое является продолжением предусмотренной законом системы уголовного досудебного производства. В этой системе существует отдельная стадия предварительного расследования – и в более чем 60 % случаев⁵⁰ это означает производство следствия. На всех этапах «траектории уголовного дела» – движения уголовного дела через процессуальные стадии – следователей волнует процессуальное решение по уголовному делу, а не правильность криминологической информации, рассматриваемой лишь как приложение к данным статкарточки о процессуальном решении.

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

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

Понимание этого позволяет предполагать эффективное направление дискуссии о том, как можно преодолеть проблему достоверности правовой статистики. Вероятно, решение может быть только кардинальным: поскольку взаимосвязь криминальной статистики с оценкой работы правоохранителей глубоко укоренена в системе учета, уголовном процессе, оценках ведомств.

Представляется, что парадигма восприятия статистики о преступности должна измениться в сторону информативного, а не оценочного содержания – как внутри правоохранительной системы, так и у внешних пользователей (граждан и других государственных органов). Такое изменение – необходимое условие для изменения нынешней системы стимулов, влияющих на поведение сотрудников полиции, следственных органов, прокуратуры.

⁵⁰ Доля уголовных дел, находившихся в производстве следователей МВД, СК и ФСКН, от общего числа дел, находившихся в производстве, по данным 2011 года.

Шклярук Мария Сергеевна

**Правовая статистика: системный конфликт
между знанием о преступности
и учетом ведомственной работы**

Под редакцией Эллы Панеях

Корректор — Мария Бугаева

Научно-исследовательский центр
«Институт проблем правоприменения»
Европейский университет в Санкт-Петербурге
191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 3А
www.enforce.spb.ru
e-mail: ipp@eu.spb.ru
тел. (812) 386 76 12