

V. УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Информация для цитирования:

Майоров В. И., Севрюгин В. Е. Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества: опыт зарубежных стран и России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 35. С. 95–106. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-35-95-106.

Mayorov V. I., Sevryugin V. E. *Protivodeystvie prestupnosti na osnove sovremennykh kontseptsiy vzaimodeystviya politsii i obshchestva: opyt zarubezhnykh stran i Rossii* [Crime Counteraction Based on the Modern Concepts of Interaction Between the Police and Society: the Experience of Foreign Countries and Russia]. *Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie Nauki – Perm University Herald. Juridical Sciences*. 2017. Issue 35. Pp. 95–106. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2017-35-95-106.

УДК 323.21: 351.74/76(1-87)(470)

DOI: 10.17072/1995-4190-2017-35-95-106

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРЕСТУПНОСТИ НА ОСНОВЕ СОВРЕМЕННЫХ КОНЦЕПЦИЙ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ И ОБЩЕСТВА: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И РОССИИ

В. И. Майоров

Доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры административного и финансового права
Тюменский государственный университет
625003, Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, 6

ORCID: 0000-0002-6490-3546

ResearcherID: D-8620-2016

Статьи в БД «Scopus»/«Web of Science»:

DOI: 10.17150/1996-7756.2015.9(4).766-776

e-mail: 1955715@rambler.ru.

В. Е. Севрюгин

Доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры административного и финансового права
Тюменский государственный университет
625003, Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, 6

ORCID: 0000-0003-2868-3678

ResearcherID: S-1956-2016

Статьи в БД «Scopus»/«Web of Science»:

DOI: 10.17150/1996-7756.2015.9(4).766-776

e-mail: kozlova_1_s@mail.ru

Введение: в статье раскрываются актуальные проблемы построения эффективного института полиции, отвечающего современным запросам общества. Основной целью деятельности полиции является защита общества от противоправных посягательств и обеспечение безопасности каждого гражданина, поэтому общественная оценка выступает одним из основных критериев оценки деятельности полиции. Максимальная эффективность ее работы возможна лишь при высоком уровне общественного доверия к полиции. В России с 2011 года запущена реформа правоохранительных органов, направленная на укрепление взаимодействия полиции и населения, внедрение концепций социального партнерства полиции и общества, распространенных в развитых странах. **Цель:** проанализировать действие полицейской реформы в РФ, определить истоки и причины формирования концепции партнерских отношений граждан и правоохранительных органов, рас-

смотреть процесс прогрессивного перехода к «модели социального партнерства» в некоторых зарубежных странах (США, ЕС, Японии). **Методы:** в ходе исследования были применены такие общелогические методы, как анализ и синтез, задействованы диалектический и компаративистский методы, использованы результаты социологических исследований. **Результаты:** анализ результатов мониторинга общественного мнения (2011–2015 гг.), отражающего степень удовлетворенности российских граждан деятельностью полиции, продемонстрировал недостаточную для признания успешности проводимых реформ динамику роста уровня доверия к полиции и защищенности граждан от преступных посягательств. На основе рассмотрения генезиса концепций партнерских отношений граждан и полиции в развитых государствах авторами были выявлены особенности функционирования института полиции, обращено внимание на факторы, способствующие росту доверия граждан к полиции. Анализ опыта зарубежных стран позволил определить, что успешность реализации у них социально ориентированной модели деятельности полиции во многом обеспечена политико-историческими и социокультурными аспектами. **Выводы:** в России в первую очередь необходимо сформировать действенную правоохранительную систему, способную эффективно реализовывать свои функции по защите прав граждан и борьбе с преступностью. Иначе попытки добиться доверия со стороны граждан будут лишь еще больше дискредитировать как институт полиции, так и само государство. Выявлены механизмы формирования действенного института полиции. Отмечается результативность «проблемно-ориентированного» подхода в деятельности полиции и концепции «полиция на службе общества». Авторы считают их будущим российской правоохранительной системы.

Ключевые слова: реформирование полиции; общественный мониторинг; социальное партнерство; эффективность полиции; «полиция на службе общества»; «проблемно-ориентированный подход в деятельности полиции»

CRIME COUNTERACTION BASED ON THE MODERN CONCEPTS OF INTERACTION BETWEEN THE POLICE AND SOCIETY: THE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES AND RUSSIA

V. I. Mayorov

Tyumen State University
6, Volodarskogo st., Tyumen, 625003, Russia
ORCID: 0000-0002-6490-3546
ResearcherID: D-8620-2016
Articles in DB “Scopus”/“Web of Science”:
DOI: 10.17150/1996-7756.2015.9(4).766-776
e-mail: 1955715@rambler.ru

V. E. Sevryugin

Tyumen State University
6, Volodarskogo st., Tyumen, 625003, Russia
ORCID: 0000-0003-2868-3678
ResearcherID: S-1956-2016
Articles in DB “Scopus”/“Web of Science”:
DOI: 10.17150/1996-7756.2015.9(4).766-776
e-mail: kozlova_1_s@mail.ru

Introduction: the article considers urgent problems of forming an effective police institution, meeting the requirements of the modern society. The main goals of the police are to protect society against illegal infringement and to ensure safety of every citizen. In this regard, public assessment is considered to be one of the main criteria of the police activity estimation. In 2011, Russia introduced a reform of law-enforcement agencies, which is aimed at strengthening the interaction between the police and society, as well as at introducing the concepts of

social partnership between the police and society, common for developed countries. Purpose: to analyze the police reform in Russia, to determine the origins and causes of the formation of the concept "social partnership", to consider the process of progressive transition to the "social partnership model" in some foreign countries (USA, EU, Japan). Methods: the study applied such general logical methods as analysis and synthesis, involved dialectical and comparative methods, used the results of sociological research. Results: analysis of results of public opinion monitoring (2011–2015) reflecting the level of satisfaction of Russian citizens with the police activities shows a lack of confidence in the police and protection of citizens from criminal attacks. Based on studying the genesis of the concept of partnerships between citizens and the police in developed countries, the authors have identified features of the police institution functioning and paid attention to the factors that contribute to growth of citizens' trust in the police. Analysis of the experience of foreign countries allowed the authors to establish that socially oriented model of policing has been successfully implemented there largely due to the political, historical and socio-cultural reasons. Conclusions: the first priority for Russia must be to form an efficient law-enforcement system which will have the ability to effectively perform functions of protection of citizens' rights and fight against crime. In other ways, attempts to earn the trust of the citizens will only discredit the police institution and the state itself. The mechanisms of forming an effective police institution are revealed. There are noted effectiveness of the "problem-oriented policing" approach and the "community policing" concept. The authors consider these as the future of Russian law-enforcement system.

Keywords: police reform; public monitoring; social partnership; police efficiency; "community policing"; "problem-oriented policing"

Введение

Современные демократические правовые государства выступают гарантом успешной реализации прав и свобод личности, прилагая немалые усилия для их обеспечения. Важнейшую роль в этом процессе играют правоохранительные органы. Уникальность института полиции состоит в том, что, являясь частью государственного механизма реализации государственных интересов и государственной политики, он позволяет наиболее полно по объему выполняемых правоохранительных функций обеспечивать права и свободы граждан. При этом опыт полицейской деятельности в различных странах свидетельствует, что она наиболее эффективна только при поддержке и доверии общества, создании партнерских отношений между полицией и населением.

В Российской Федерации идет процесс реформирования института полиции, направленный на укрепление взаимодействия органов внутренних дел и общества. Данная концепция заложена в основополагающем Федеральном законе «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Анализ закона «О полиции» позволяет говорить о выраженном стремлении законодателя развивать партнерские отношения между МВД России и гражданами, повышать уровень доверия граждан к правоохранительной системе, решая следующие задачи:

1) привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка,

обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности;

2) участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции;

3) проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции;

4) обсуждение вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации;

5) осуществление общественного контроля за деятельностью полиции¹.

Наличие ряда подобных задач детерминирует появление не только количественных, но и качественных критериев эффективности деятельности органов внутренних дел. Подобными критериями могут стать уровень удовлетворенности населения работой органов внутренних дел как в целом, так и отдельных подразделений и сотрудников, мера доверия к ним, степень готовности граждан оказывать поддержку и содействие в работе полиции и др.

Ключевым аспектом проводимых государством преобразований стал общественный мониторинг, который выполняет контролирующие и координирующие функции, а также стимули-

¹ О полиции: Федер. Закон Рос. Федерации от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

рует результативность, наглядно демонстрируя, в какой степени деятельность полиции соответствует ожиданиям и потребностям населения.

Крупномасштабные исследования общественного мнения о деятельности полиции проводятся с момента принятия закона «О полиции». На сегодняшний день опыт практической реализации закона насчитывает более 5 лет, однако большинство граждан не усматривают каких-либо существенных изменений в деятельности правоохранительных органов. Отношение к реформе МВД у населения изначально было скептическим: по результатам проведенного в 2011 г. опроса 56 % граждан считали, что полиция после принятия нового закона работает «как прежде» [1, с. 54]. Дальнейшие ежегодные опросы продемонстрировали слабую динамику роста числа граждан, уверенных в своей защищенности от преступных посягательств (в пределах 31–39 %), а также, что уровень доверия к полиции за последние 5 лет практически не изменился и составляет 50–55 %¹.

Подобные результаты свидетельствуют о явной неудаче в реализации концепции социального партнерства полиции и общества. Разумеется, «переход от концепции команды и контроля, строгого соблюдения законов к охране порядка с ориентацией на общественность невозможно осуществить моментально» [6, с. 211]. Однако то, что половина граждан не чувствуют доверия к полиции, а больше половины даже не считают, что она эффективно выполняет свои функции по защите их прав, нельзя считать удовлетворительным результатом работы правоохранительных органов ни в рамках «кризисной», ни тем более «доверительной модели» деятельности полиции. Неудивительно, что в таких условиях отмечается рост преступности – по отчетам МВД, за 2015 г. было зарегистрировано 2352,1 тыс. преступлений, или на 8,6 % больше, чем в прошлом году (за январь–апрель 2016 г. – 787 тыс. преступлений, что на 5,3 % больше, чем за аналогичный период прошлого года)². Возрастает ущерб от

преступлений (по оконченным и приостановленным уголовным делам) – 436,49 млрд руб. за 2015 г., что на 24,9 % больше аналогичного показателя прошлого года. Наглядно указывает на недостаточную эффективность существующей правоохранительной системы тот факт, что каждой второе (55,1 %) расследованное преступление совершено лицами, ранее совершавшими преступления³.

Столь выраженное отсутствие успеха в реформе МВД ставит перед государством и обществом ряд проблемных вопросов. Где были допущены ошибки? Как изменить текущее положение дел? Что необходимо для осуществления эффективного взаимодействия граждан и правоохранительных органов? Ответы кроются в рассмотрении опыта стран, в свое время успешно реализовавших концепцию социального партнерства в рамках проведения полицейских реформ.

Как известно, партнерство полиции и общества – концепция, разработанная в развитых зарубежных государствах. На ее основе были проведены крупнейшие реформы органов полиции практически во всех развитых странах мира: США, Канаде, Австралии, Японии, Великобритании, странах Западной Европы. Преобразования привели к изменениям сущностных составляющих полицейской работы: ее форм и методов, характера и содержания сотрудничества, ориентации взаимодействия с гражданами и общественными институтами.

Поэтому представляется целесообразным более подробно остановиться на истоках и причинах возникновения концепции партнерства, а также проанализировать процесс реализации полицейской реформы в ряде зарубежных стран, поскольку, несмотря на общие концептуальные основы, институт полиции в различных государствах имеет свои существенные особенности.

Трансформация взаимодействия полиции и общества в некоторых зарубежных странах

В 80–90-е гг. XX в. правоохранительные органы США, стран Западной Европы столкнулись с прогрессирующим ростом преступности и необходимостью урегулирования массовых выступлений и беспорядков. Правительства государств были вынуждены предпринять ряд «кризисных» мер по противодействию преступ-

¹ См.: *Комплексный анализ результатов работ по изучению общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации 2012 г.* URL: <http://vnii-mvd.ru/files/> (дата обращения: 15.06.2016); *Основные результаты исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в 2013 г.* URL: <http://vnii-mvd.ru/node/24441> (дата обращения: 15.06.2016); *Комплексный анализ результатов работ по изучению общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в 2014 г.* URL: <http://vnii-mvd.ru/node/2902> (дата обращения: 15.06.2016).

² *Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь–апрель 2016 года* // Офиц.

сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/7755683/> (дата обращения: 15.06.2016).

³ *Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации, в том числе в Крымском федеральном округе за январь–декабрь 2015 года* // Офиц. сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/7087734> (дата обращения: 11.06.2016).

ности: ужесточение законодательства, увеличение штата полицейских, расширение их социальных гарантий, в СМИ развернулись PR-компании, направленные на повышение авторитета полиции. Однако полицейские мероприятия показали низкую результативность, так как стереотипы жесткого, авторитарного, дискриминационного поведения полиции ухудшали взаимоотношения с населением и значительно снижали эффективность противодействия преступности. Пришло понимание: полиция «в одиночку» не может победить нарастающую криминальную угрозу и обеспечить правопорядок, способствующий осуществлению прав и свобод личности в демократическом обществе. Потребовались концептуальные изменения в деятельности полиции.

Реформирование полицейской деятельности происходило на основе обновленных концепций национальной безопасности, стержнем которых стал «принцип коллективной ответственности» за «совместное производство безопасности», а также с учетом принципов и идей «community policing».

Понятие «community policing» (полиция на службе общества) охватывает совокупность концепций и практик полицейской деятельности, претендующих на радикальное обновление деятельности органов охраны общественного порядка. Стратегии и тактики «community policing» базируются на широком подходе к безопасности и качеству жизни населения, имеют целью создание полиции, интегрированной в гражданское общество, стремящейся к сотрудничеству в решении проблем по охране общественного порядка. Предоставление «миротворческих», гармонизирующих общественный порядок услуг населению становится определяющим направлением полицейской работы [9]. В рамках реализации данной концепции происходит признание и одобрение роли общества в оказании влияния на философию управленческой деятельности полиции [16].

Согласно доктрине «community policing», основными целями полиции являются профилактика преступности, предупреждение преступлений, а не только борьба с их последствиями, что невозможно без тесного сотрудничества с населением. Развитие и укрепление доверительных отношений между полицией и обществом позволяют повысить сознательность населения, граждане начинают чувствовать за собой часть ответственности за поддержание должного качества жизни и решение социальных проблем в своем районе [13].

Данная стратегия реализуется с помощью применения проблемно-ориентированного под-

хода – «problem oriented policing», инновация которого заключается в методике профилактики правонарушений – целенаправленном и систематическом изучении причин обращений граждан в полицию и устранении этих факторов, чтобы исключить повторный вызов по той же проблеме. Для осуществления данной деятельности отводится около 80 % служебного времени сотрудников полиции линейного уровня, как наиболее приближенных к населению.

На основе доктрины «полиция на службе общества» сместился акцент профессиональной подготовки в полицейских академиях США и Европы. В связи с изменением социальной роли правоохранительных органов от сотрудников полиции потребовался иной уровень образования, критическое мышление, понимание разнообразных социальных проблем и умение их разрешать. Стали активно внедряться современные программы социально-психологической подготовки полицейских к эффективному профессиональному общению с различными категориями граждан (потерпевшими, свидетелями, душевнобольными, наркоманами, гражданами разных возрастов и т. д.) а также обучения взаимодействию и разрешению конфликтных ситуаций. Последующая практическая работа полицейских показала эффективность такой подготовки по ряду признаков: сокращение количества повторных вызовов; укрепление доверия граждан к полиции; стремление потерпевших к сотрудничеству с полицией в последующем расследовании; снижение стресса полицейской профессии [5].

Одно из важных направлений повышения уровня доверия общества к полиции заключается в развитии полицейской работы в сети Интернет и социальных сетях – как наиболее массово посещаемых ресурсах. Таким образом правоохранительные органы получают возможность своевременно информировать граждан о совершенных преступлениях, пропаже людей, кражах транспортных средств, а население в свою очередь может предоставлять информацию, помогающую полиции в ее работе, или оставлять свои просьбы о помощи. Во многих европейских странах развитие взаимодействия в социальных сетях дает положительные результаты [12].

Неотъемлемой частью реализации концепции «community policing» является аудит правоохранительных органов, выступающий традиционным инструментом контроля общества за соблюдением законов со стороны полиции и администрации. Как отмечают исследователи, в последние годы возрастает значение аудита «при консультировании министров внутренних дел, при управлении и оценке результатов деятельности полиции, а также в оценке государ-

ственной внутренней политики в целом» [4, с. 56].

Несмотря на ряд общих черт, концепция «community policing» имела специфику реализации в разных странах с учетом национальных традиций, реформирования нормативно-правовой базы, структуры, стратегии и тактики функционирования полиции.

США: «нулевая терпимость» к преступлениям. Из истории развития института полиции в США известно, что правоохранительная направленность отличается динамичностью, технологичностью и отражением концептуальности – поддержания общественного правопорядка в рамках реализации демократических прав и свобод в гражданском обществе. В США сложилась трехуровневая правоохранительная система (федеральная, отдельных штатов, местная), но именно местная полиция линейного уровня является наиболее многочисленной (60 %) и непосредственно взаимодействует с населением, представляя собой основу полицейской системы.

Для противодействия преступности начиная с 1990-х гг. в США были задействованы все доступные и инновационные ресурсы. Была усилена социально ориентированная работа полиции с населением (профилактика преступлений, пресечение правонарушений на локальном уровне, помощь гражданам в различных затруднениях), что гарантировало социальную поддержку и взаимодействие в предупреждении правонарушений, интегрировало жизнь сообществ в правоохранительном контексте. Поддержание правопорядка с участием общественности стало рассматриваться как оказание услуг полиции населению. Нередко американские граждане сами стали изъявлять желание участвовать в охране порядка, становясь так называемыми volunteer police – помощниками полиции на добровольных началах [11].

Параллельно «мягкому» социально ориентированному взаимодействию правительство «жестко» реформировало законодательство и резко ужесточило карательную политику относительно некоторых особо тяжких преступлений, прежде всего с целью «превентивного эффекта». Была введена социальная доктрина «нулевой терпимости», согласно которой любое правонарушение должно быть пресечено, а совершенное преступление наказано.

По статистике на 2015 г. США занимает не только одно из первых мест среди стран мира по самому низкому уровню преступности, но исключительно первое место по количеству заключенных в тюрьмах – 2,3 млн осужденных (на 320 млн чел. населения), из которых

129 тыс. чел. имеют пожизненные сроки. Для сравнения, например, в Китае, где население в 4–5 раз больше (1340 млн чел.), количество заключенных составляет 1,4 млн чел.¹ В тюрьмах США содержится примерно 25 % от общего количества заключенных в странах мира.

Начиная со второй половины 1990-х гг., в США наблюдается стабильное и весьма существенное снижение большинства показателей распространенности всех видов преступности, в особенности насильственных преступлений. Наиболее наглядны изменения криминальной ситуации в мегаполисах. Например, в Нью-Йорке за период 2003–2010 гг. преступность снизилась на 35 %, в том числе убийства – на 30 %, квартирные кражи – на 42 %, угоны машин – на 64 %. В Лос-Анджелесе, втором крупнейшем по численности населения городе США, преступность снижается на протяжении 10 лет подряд, а в 2009 году снизилась на 9 % по сравнению с 2008 годом, достигнув показателей 50-летней давности [2].

Важную роль играют и другие факторы. Исследования криминологов и экономистов фиксируют ежегодный значительный рост ущерба от преступности, так как с ростом жизненных стандартов растет стоимость страховых выплат, судебных издержек, содержания преступников в тюрьмах и др. По данным министерства юстиции США, если в 1989 г. общая совокупность потерь (включая прямой ущерб) от каждого убийства составляла 2,4 млн долл., то к 2009 г. – уже около 7 млн долл. [2, с. 54]. В целом, общие потери от преступности в 2011 г. «уничтожили» 13 % ВВП США. Такая «стоимость преступности» многократно стимулирует государство на борьбу с ней.

Заметное сокращение масштабов преступности, которое наблюдается в Соединенных Штатах Америки последние 15–20 лет, нельзя считать случайным или временным явлением. Это интегративный результат влияния множества разнообразных факторов социальной жизни, в том числе продолжительных и планомерных усилий властей и правоохранительных органов, направленных на кардинальное изменение криминальной ситуации, защиту личности, на общее повышение уровня социально-экономического развития общества.

Швеция: цивилизованный подход к решению проблемы преступности. В качестве примера одной из англосаксонских стран ЕС, эффективно реализующих концепцию «community ро-

¹ Highest to Lowest – Prison Population Rate. URL: http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All (дата обращения: 09.06.2016).

licing», можно привести Швецию. Практическая реализация данной концепции требует активного взаимодействия с населением, что повышает требования к социально-психологическим и профессиональным качествам полицейских, среди которых: 1) хорошая профессиональная подготовка, приоритет университетского образования; 2) качественный отбор кадров; 3) соблюдение этических стандартов поведения, уважение и соблюдение прав и свобод граждан.

В полицейской жизни Швеции был сделан акцент на этическую сторону: «Уважение к закону начинается с уважения к гражданину». Интеллектуализация полицейского труда, высокая заработная плата способствовали улучшению имиджа сотрудника полиции, в результате чего профессия полицейского обрела популярность и высокий социальный статус [5, с. 151]. Именно в скандинавских странах была выявлена и учтена такая закономерность – чем выше индекс образования и уровень общей культуры полицейских, тем эффективнее их профессиональная деятельность.

В рамках социально ориентированной стратегии деятельности полиции произошла «гуманизация» отношения к правонарушителям, которые стали рассматриваться не только как преступники, требующие репрессивного воздействия, а как люди с «деформированным правовым поведением», нуждающиеся не только в ограничительных мерах, но и помощи. Была пересмотрена политика ресоциализации осужденных (по статистическим данным на 2015 г. в Швеции количество заключенных составляет 60 чел. на 100 тыс. жителей¹).

В Швеции повсеместно внедрен подход «problem oriented policing», ведется целенаправленная работа по изучению причин обращения граждан в полицию и устранению этих факторов. Коррупционная составляющая сведена к минимуму. Анализ заявлений, поданных в полицию шведами за 2014 г., свидетельствует о том, что в настоящее время наиболее распространенными преступлениями являются компьютерное мошенничество, нанесение материального ущерба и кражи велосипедов. Низок уровень тяжких преступлений, в 2014 г. зафиксировано 87 убийств, что на 1 % больше, чем в 2013 г.²

Уровень социального доверия шведов к полиции, по статистическим данным, самый высокий в мировой практике – 98 % [5]. Дове-

рие граждан выражается в поддержании законопослушного поведения, содействии полицейским в оперативно-розыскной деятельности, участии в качестве свидетелей в судебных разбирательствах.

Франция: отказ и возвращение к «договору взаимного доверия». Полиция Франции исторически объединяет два централизованных института, которые имеют схожие полномочия: 1) национальная полиция (подчиняется Министерству внутренних дел) – это гражданское формирование, которое функционирует в городах и населенных пунктах с населением свыше 16 тыс. чел.; 2) национальная жандармерия (подчиняется Министерству обороны) выполняет полицейские функции в сельской местности и небольших поселениях, а во Франции это 90 % территории страны, на которой проживают около 50 % всего населения. Исторически жандармерия занимает более высокий социальный статус, что создает эффект конкуренции между двумя структурами [8].

Реформирование полицейской деятельности во Франции в 1990-е годы, как и в ряде других стран, проходило под воздействием концепций нового видения обеспечения общественной безопасности и принципов взаимодействия с населением. Французским вариантом «community policing» стала «police de proximite» («близкая полиция»), деятельность которой понималась как общественная служба, оказывающая населению услуги в сфере безопасности, обеспечивающая порядок и спокойствие в целом, а не как орган, ориентированный только на борьбу с преступностью. Идея «близкой полиции» во Франции в период 1997–2002 гг. реализовывалась в рамках «Закона о безопасности». Но различные формы социального партнерства, привлечения граждан к охране общественного порядка, распространенные в США, Великобритании, Японии оказались не востребованными в рамках французской политико-правовой традиции. Усилия были направлены на совершенствование координации между Национальной полицией и жандармерией, ситуация с криминализацией не улучшалась, виктимизация населения усиливалась. Позитивная идея социального партнерства была дискредитирована, реформа «близкой полиции» не была завершена, не укрепилась в сознании ни полицейских, ни граждан.

С 2002 г. новым правительством Франции был взят курс на традиционную «жесткую полицию» и «конкретный результат», что показало свою эффективность в противодействии серьезным преступлениям, например, в 2007 г. количество раскрытых убийств составляло 88 %, что

¹ Highest to Lowest – Prison Population Rate. URL: http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All (дата обращения: 05.06.2016).

² Частые преступления в Швеции // Радио Швеция. 31.03.2015. URL: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2103&artikel=6131009> (дата обращения: 06.06.2016).

позволяет считать французских полицейских высокопрофессиональными. Но проблема социальной дистанции между населением и «жесткой полицией» стала обостряться, что можно проиллюстрировать цитатой известного социолога права Д. Монжарде: «Полицейский гражданину: “Вы должны быть очень довольны, мы арестовали вашего вора”. Гражданин полицейскому: “Я предпочел бы, чтобы этого не случилось вовсе”».

Границы «кризисной модели» полицейской деятельности на основе репрессивных мер исчерпали себя в развитых государствах еще во второй половине XX в., и их реанимация во Франции могла дать лишь временный эффект. С 2008 г. вновь был взят ориентир на установление «договора взаимного доверия» между гражданами и полицией. Однако успеха в его реализации пока не наблюдается: общее количество уголовных правонарушений во Франции в 2015 г. выросло на 7 %, составив в целом 3,68 млн (в 2014 г. – 3,65 млн правонарушений). При этом уже несколько лет подряд растет количество уличных нападений и ограблений (рост – на 29 %), распространяется практика изготовления или сбыта поддельных денег или ценных бумаг (рост – на 42 %). Недостаточный авторитет французской полиции в глазах населения подтверждает еще и тот факт, что в 2015 г. было совершено более 30 тыс. нападений на полицейских и жандармов¹.

По количеству заключенных в тюрьмах Франции также наблюдается рост, если в 2006 г. было 85 чел. из расчета на 100 тыс. чел. населения, то в 2015 г. – 100 чел., но эти цифры вполне сопоставимы с другими странами: в Канаде – 106 чел., в Австрии – 96 чел.²

Япония: интеграция современных технологий и вековых традиций. Из всех стран Азиатско-Тихоокеанского региона Япония особенно примечательна одним из самых низких уровней преступности, что также заметно в сравнении с криминальной статистикой США и стран Евросоюза.

Согласно Конституции Японии, полиция является самостоятельным государственным учреждением, подчиненным правительству, но не входящим в какие-либо министерства и ведомства. В стране выстроена строго централизованная вертикаль полицейской службы.

¹ Статистика преступности и смертности во Франции: новые рекорды. URL: <http://ru.rfi.fr/frantsiya/20160119-statistika-prestupnosti-i-smernosti-vo-frantsii-novye-rekordy> (дата обращения: 05.06.2016).

² Highest to Lowest – Prison Population Rate. URL: http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All (дата обращения: 06.06.2016).

В столице и в префектурах юрисдикция полиции делится на округа и районы, в каждом из которых функционирует традиционная система полицейских «стационарных будок» («Koban»), основанная еще в 1874 г. в эпоху Мейдзи. Так, в 9-миллионном Токио действуют около 110 отделений полиции, на каждое из которых «замыкаются» 10–15 «Koban» [3].

Во всех основополагающих документах, начиная с Закона о полиции 1954 г., при определении стоящих перед полицией задач преобладают слова «предупреждение», «предотвращение», «помощь гражданам при любых затруднениях» и т. п. При каждом отделении полиции создан «совет связи с населением», куда входят представители общественных организаций, комитетов местного самоуправления, администрации больших жилых комплексов, школьных комитетов, руководители групп волонтеров и др.

Считается, что полицейские пункты, расположенные по всей территории страны и интегрированные в окружающие кварталы (в крупных городах действуют 6200 «Koban» – 3–5 сотрудников; а в малочисленных населенных пунктах – 6600 «Chuzaisho» с 1 сотрудником), выполняют основную роль в поддержании общественного порядка и общественной безопасности на первичном уровне. Суть полицейской политики, осуществляемой в современной Японии, состоит в профилактике преступности – как первичной, так и повторной, рецидивной, в тесном сотрудничестве правоохранительных органов с широкими кругами населения. Основная работа по предупреждению и пресечению правонарушений сосредоточена на линейном уровне, где работают более 40 % всего личного состава полиции, но именно на них приходится 60–65 % всех задержанных преступников.

Обращает на себя внимание факт высокой нагрузки на одного полицейского, в 1990 г. в Японии на одного полицейского приходилось 556 человек (в то время как соответствующий показатель в США равнялся 1:379, во Франции – 1:268) [7]. По ряду малозначительных преступлений/правонарушений полиция может сама разрешать дела, не передавая их в органы прокуратуры (в отличие, например, от полиции США) [2].

В структуре преступности преобладают мелкие кражи. Исходя из особенностей японского образа жизни, воспитания, правоприменительной практики, позволить себе нарушить закон могут в основном только несовершеннолетние. Для взрослых любое неправомерное, а тем более преступное поведение попросту невыгодно во всех отношениях, так как практически

навсегда опускает их на самые низкие ступени жизненного благополучия. Например, уличение в коррупции приводит не только к краху карьеры, но и к «потере лица в обществе» – это позор, который отражается и на членах семьи преступника, поэтому такие факты крайне редки.

К настоящему времени в Японии уровень преступности ниже, чем в США и странах Европы. Количество заключенных в тюрьмах из расчета на 100 тыс. граждан заметно уменьшается: в 2006 г. – 62 чел., в 2015 г. – 49 чел.¹ Низкий уровень преступности способствует дальнейшему повышению степени доверия полиции со стороны населения – 92 %. Японская полиция одна из самых технически оснащенных в мире.

Успех полицейской политики японского государства достигается благодаря ее социально ориентированной направленности, широкому обращению к различным формам неформального социального контроля, семейной политике, направленной на выработку социально полезных стереотипов правомерного поведения, специальными мерами со стороны общественности по ресоциализации преступников, оптимальному соотношению полицейской деятельности и специфической логики взаимоотношений, присущей японцам. Роль общественности объясняет и эффективность деятельности японской полиции при самой высокой среди развитых стран профессиональной загруженности полицейских.

Таким образом, имея различные традиции, исторический опыт, зарубежные страны использовали доступные им ресурсы и инновации для максимального повышения эффективности обеспечения общественной безопасности в интересах гражданина и общества, осуществив переход от «кризисной модели деятельности полиции» – репрессивные меры к «социально ориентированной модели» – профилактика и предупреждение преступности в рамках осуществления социального партнерства полиции и граждан. Мониторинги общественного мнения – главный инструмент оценки деятельности полиции в зарубежных странах, которая стремится подтвердить статус эффективной государственной структуры, профессионально защищающей права населения. Реализация проблемно-ориентированного подхода, ориентация на социальное партнерство полиции и населения увеличивают доверие граждан, что в их практическом поведении выражается как желание соблюдать законы и содействовать полиции в ее деятельности. Это также можно рассматривать

как индикатор правоохранительной интеграции общества, способствующей эффективному снижению преступного поведения.

Россия: причины неудачи реализации концепции социального партнерства и пути повышения эффективности работы полиции

На основе анализа опыта зарубежных государств можно констатировать, что успешность реализации у них социально ориентированной модели деятельности полиции во многом обеспечена политико-историческими и социокультурными аспектами.

В западных странах идеи демократии и правового государства в общественно-политической мысли существовали уже на протяжении столетий, а процессы демократизации в XVIII–XIX вв. оказали значительное влияние на общество. Следовательно, стражи закона в лице полиции, поддерживающие общественный правопорядок, априори имели определенный «кредит доверия» со стороны сознательной законопослушной части населения, поэтому усиление работы в этом направлении дало положительный эффект. Что касается более молодой демократии Японии, ее опыт весьма примечателен для нашей страны, поскольку доказывает возможность реализации концепции социального партнерства не только в странах, идущих по западному пути развития, но и с опорой на собственные правовые и социальные традиции.

Российская политическая история характеризуется переходом от самодержавия к тоталитарному режиму, в таких условиях у полиции не было шанса стать инструментом защиты прав граждан, она использовалась как аппарат подавления, что на долгое время определило стереотипы отношения к ней. Во второй половине XX в., когда времена массовых репрессий стали постепенно уходить в прошлое, полиция (милиция) пусть и вызывала опаску у рядовых граждан, но в целом отношение было уважительным, профессия полицейского имела свой престиж, к тому же население стало активно привлекаться к охране общественного порядка. Полиция (милиция) на местном уровне была максимально вовлечена в дела населения, что способствовало развитию доверительных отношений. Однако доверие было утрачено после распада СССР. Контроль за исполнением законов вообще и деятельностью полиции в частности был значительно ослаблен, что послужило причиной развития таких негативных явлений в рядах ОВД, как коррупция, «оборотни в погонах» и др. Это привело к резкому повышению криминогенности в обществе при полном нежелании населения сотрудничать с полицией.

¹ *Highest to Lowest – Prison Population Rate*. URL: http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All (дата обращения: 05.06.2016).

Современная полицейская реформа была призвана исправить положение дел, однако, как мы отмечали выше, реформаторы не смогли реализовать свой замысел. Во многом это произошло потому, что при осуществлении преобразований был взят на вооружение опыт зарубежных стран без учета необходимости его адаптации к сложившейся ситуации. К примеру, взаимодействие ОВД и общественных советов, формы которого закреплены в различных нормативных правовых актах, оказалось практически невостребованным в условиях недостаточной сформированности как общественных советов (в особенности на местном уровне), так и в целом институтов гражданского общества. Проявления инициативы со стороны граждан в нашей стране носят точечный и весьма ограниченный характер, не затрагивая основной массы населения.

Российские законодатели предполагали в партнерстве полиции и общества найти ресурс для повышения эффективности работы полиции, однако не учли того факта, что в условиях малоэффективности полиции как института, обеспечивающего права граждан, осуществляющего борьбу с преступностью, сложно ожидать доверительного отношения к ней. Для населения более характерны сомнения в компетентности сотрудников ОВД, неуверенность в их способности реализовать свои полномочия с максимальной пользой для общества. Данное отношение оборачивается не только недоверием к полиции, но и привычкой решать возникающие жизненные затруднения (в том числе и входящие в компетенцию органов правопорядка) самостоятельно. Поэтому первоначально необходимо создать действующую систему, способную выполнять основные задачи по поддержанию порядка и законности в обществе. Причем не следует ожидать быстрых перемен, преобразования порой занимают годы и десятилетия, поскольку любая система стремится к устойчивости. Изменения прежде всего должны укорениться в сознании людей – работников полиции, граждан, всего населения страны, сдвинуть с мест привычные стереотипы, а это весьма долгий процесс.

Выводы

Изучение опыта зарубежных государств по повышению эффективности деятельности правоохранительных органов выявляет возможные пути и механизмы организации квалифицированного института полиции в современных российских условиях.

Во-первых, большое внимание следует уделять подготовке и переподготовке полицейских,

они должны иметь специальное образование, обладать не только профессиональными, но и личными качествами, необходимыми для работы в полиции. В этом вопросе показателен опыт Швеции, с которой, безусловно, стоит брать пример.

Во-вторых, важным шагом является усиление работы полицейских на низовом уровне, развитие двустороннего взаимодействия между участковыми полицейскими (как наиболее приближенными к населению) и гражданами. Участковые должны быть в курсе происходящего на подведомственном им участке, а граждане, в свою очередь, знать контакты своих участковых полицейских, чтобы обращаться к ним для решения насущных проблем – которые должны решаться качественно и оперативно.

В-третьих, профилактика преступлений – наиболее эффективный способ борьбы с ними, что подтверждает опыт зарубежных стран. Следует развивать систему профилактических мероприятий, привлекать как можно больше граждан для участия в них, ориентиром должно стать не формальное выполнение плана, а результат.

В-четвертых, следует поддерживать и совершенствовать механизм общественного мониторинга, который служит критерием оценки эффективности исполнения задач институтом полиции. ОВД должно чутко прислушиваться к «пульсу» общественного мнения и оперативно устранять выявленные недостатки.

В-пятых, мнение общественности хоть и является основным критерием оценки деятельности полиции, однако в сознании многих людей живут стереотипные (с негативным оттенком) представления о стражах порядка. Следует улучшать имидж полицейских в глазах населения, главным образом посредством нового позитивного опыта взаимодействия граждан с правоохранительными органами, которые качественно исполняют свои обязанности.

За пять лет проведения реформы ОВД в России сложно достичь тех высот в социально ориентированной деятельности полиции, которые в зарубежных странах формировались на протяжении десятилетий. С другой стороны, опыт развитых стран показывает высокую эффективность отношений партнерства полиции и населения, проблемно-ориентированного подхода в борьбе с преступностью. России необходимо стремиться к построению современной и действенной правоохранительной системы, способной защищать права граждан, ориентироваться на потребности не только государства, но и общества.

Библиографический список

1. Зуева О. В., Васильева Е. Н. Общественное мнение о деятельности полиции: практика исследования // Вестник Волгоградского государственного университета. 2014. № 1(21). С. 52–58.
2. Квашис В. Е. Основные тенденции преступности в США: научный портал МВД России. 2012. № 1. С. 53–58.
3. Квашис В. Е., Морозов Н. А. Полиция Японии: организация, функции, эффективность // Научный портал МВД России. 2015. № 1. С. 120–126.
4. Киселев А. К. Общественность и полиция в Европе: опыт последнего десятилетия // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 54–58.
5. Кorablev С. Е. Социально-ориентированная стратегия деятельности полиции как фактор ее профессиональной эффективности // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 1. С. 148–155.
6. Майоров В. И. Управление отделом полиции с ориентацией на общественность // Полицейское право. 2007. № 1. С. 209–211.
7. Чу Се Джон, Джо Шань Шень, Морозов Н. А. Особенности преступности, уголовной политики, правосознания и правовой культуры в странах АТР (сравнительное исследование). URL: http://law.vl.ru/analit/show_atr.php?id=701&pub_name (дата обращения: 15.06.2016).
8. Шишкарев С. Н. Полицейская система Франции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 166 с.
9. Banton M. The Policeman in the Community. L.; Tavistok, 1964. 296 p.
10. Cohrane R. The Training of Community Liason Officers / R. Cohrane, S. Phillips // New Directions in Police Training. L., 1988. P. 39–52.
11. Dobrin A., Wolf R. What we know and what we don't know about volunteer policing in the United States // International Journal of Police Science and Management. 2016. Vol. 18(3). P. 220–227.
12. Fehervary J. Editorial: Research and Science in CEPOF – A Personal Retrospect // European Police Science and Research Bulletin. Summer 2011. Issue 5. P. 4–12.
13. Greenberg M. A. Auxiliary police: the citizen's approach to public safety. Westport, CT: Greenwood Press, 1984. 223 p.
14. Marion N. Police academy training: Are we teaching recruits what they need to know? // Policing: An International Journal of Police Strategies and Management. 1998. Vol. 21(1). P. 54–79.

15. Osse A. Understanding Policing. A resource for human rights activists. URL: https://www.amnesty.nl/sites/default/files/book_1_0.pdf (дата обращения: 09.06.2016).
16. Seagrave J. What's in a World? Community Policing Britain, USA and Canada // The Police Journal. Great Britain. 1996. January. P. 30–40.

References

1. Zueva O. V., Vasil'eva E. N. *Obshchestvennoe mnenie o deyatel'nosti politzii: praktika issledovaniya* [Public Opinion on the Police Activity: Research Practice]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Filisofiya. Sotsiologiya i sotsial'nye tekhnologii* – Science Journal of Volgograd State University. Philosophy. Sociology and Social Technologies. 2014. Issue 1(21). Pp. 52–58. (In Russ.).
2. Kvashis V. E. *Osnovnye tendentsii prestupnosti v SShA* [Main Trends in Crime in the USA]. *Nauchnyj portal MVD Rossii* – Scientific Portal of the Russia MI. 2012. Issue 1. Pp. 53–58. (In Russ.).
3. Kvashis V. E., Morozov N. A. *Politsiya Yaponii: organizatsiya, funktsii, effektivnost'* [The Japanese Police: the Organization, Functions, Efficiency]. *Nauchnyj portal MVD Rossii* – Scientific Portal of the Russia MI. 2015. Issue 1. Pp. 120–126. (In Russ.).
4. Kiselev A. K. *Obshhestvennost' i politziya v Evrope: opyt poslednego desyatiletija* [Police and Community in Europe: the Experience of the Last Decade]. *Administrativnoe pravo i protsess* – Administrative Law and Procedure. 2012. Issue 11. Pp. 54–58. (In Russ.).
5. Korablev S. E. *Sotsial'no-orientirovannaya strategiya deyatel'nosti politzii kak faktor ee professional'noy effektivnosti* [Socially Oriented Police Strategy as a Factor of its Professional Effectiveness]. *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii* – Vestnik of Voronezh Institute of the Ministry of the Interior of Russia. 2013. Issue 1. Pp. 148–155. (In Russ.).
6. Mayorov V. I. *Upravlenie otdelom politzii s orientatsiey na obshhestvennost'* [The Management of the Police Department with a Focus on the Community]. *Politseyskoe pravo* – Police Law. 2007. Issue 1. Pp. 209–211. (In Russ.).
7. Chu Se John, Joe Shan Shen, Morozov N. A. *Osobennosti prestupnosti, ugolovnoy politiki, pravosoznaniya i pravovoy kul'tury v stranakh ATR* (sravnitel'noe issledovanie) [The Features of Criminality, Criminal Policy, Legal Awareness And Legal Culture in the Asia-Pacific Region Countries (Comparative Study)]. Available

- at: http://law.vl.ru/analit/show_atr.php?id=701&pub_name (accessed 15.06.2016). (In Russ.).
8. *Shishkarev S. N. Politseyskaya sistema Frantsii. Diss. kand. jurid. nauk* [French Police System: Cand. jurid. sci. diss.]. Moscow, 2001. 166 p. (In Russ.).
 9. *Banton M. The Policeman in the Community*. London; Tavistok, 1964. 296 p. (In Eng.).
 10. *Cohrane R. The Training of Community Liason Officers. New Directions in Police Training*. London. 1988. Pp. 39–52. (In Eng.).
 11. *Dobrin A., Wolf R. What we know and what we don't know about volunteer policing in the United States. International Journal of Police Science and Management*. 2016. Vol. 18 (3). Pp. 220–227. DOI: 10.1177/1461355716660732 (In Eng.).
 12. *Fehervary J. Editorial: Research and Science in CEPOF – A Personal Retrospect. European Police Science and Research Bulletin*. Summer 2011. Issue 5. Pp. 4–12. (In Eng.).
 13. *Greenberg M. A. Auxiliary police: the citizen's approach to public safety*. Westport, CT: Greenwood Press, 1984. 223 p. (In Eng.).
 14. *Marion N. Police academy training: Are we teaching recruits what they need to know? Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*. 1998. Vol. 21(1). Pp. 54–79. (In Eng.).
 15. *Osse A. Understanding Policing. A resource for human rights activists*. Available at: https://www.amnesty.nl/sites/default/files/book_1_0.pdf (accessed 09.06.2016). (In Eng.).
 16. *Seagrave J. What's in a World? Community Policing Britain, USA and Canada. The Police Journal*. Great Britain. 1996. January. Pp. 30–40. (In Eng.).