|  |  |
| --- | --- |
|  | **Фонд «Общественный вердикт»**  16/1 Хохловский пер.  Москва, 109028,Россия  Тел/факс: +7-495-916-1199  [www.publicverdict.org](http://www.publicverdict.org)  [info@publicverdict.org](mailto:info@publicverdict.org) |

**ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В АНГЛИИ И УЭЛЬСЕ**

Материал подготовлен в рамках проекта «Поддержка реформы системы оценки работы милиции в России через исследование, адвокацию и взаимодействие с гражданским обществом**»**

**Алексей Титков**, социолог, Высшая школа экономики (Москва)

В устройстве и организации работы английской полиции нет почти ничего исключительного, такого, что делало бы принципиально невозможным использовать ее опыт в России или в континентальной Европе (одно из немногих исключений – самоуправляемые организации полицейских, встроенные в механизм принятия решений по вопросам полиции).

Традиционно отличавшее Великобританию взаимное уважение и доверие между полицией и гражданами было сильно растрачено к 1980-м годам. В реформировании полиции, которое продолжается уже четверть века, фокус постепенно смещался от технократических методов «нового публичного управления», заимствованных из бизнеса, к передаче полномочий на региональный и местный уровень и к более полному учету «обратной связи» от жителей. Современную английскую модель планирования и оценки работы полиции отличает значительная децентрализация полномочий и тесная координация с муниципальными властями и местными сообществами. Тем самым английский опыт служит для России примером ярко выраженной альтернативы, образцом для контрастного сравнения.

**1. ОПИСАНИЕ ПОЛИЦИИ**

Полиция в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии организована по территориальному признаку и координируются Министерством внутренних дел (Home Office)[[1]](#footnote-2). За деятельность полиции в министерстве отвечает, помимо министра (Home Secretary), один из его заместителей (Ministers): до последнего времени – заместитель по безопасности, борьбе с терроризмом, проблемам преступности и полицейских услуг (Policing), с мая 2010 г. – отдельный заместитель (Minister) по делам полиции.

Основные принципы организации действующих сейчас территориальных полицейских служб были установлены законом о полиции (Police Act) 1964 года. Территория страны разбита на полицейские районы (police area), которые или совпадают с границами графств (county) или крупных городов, или распространяют свое действие на две-три соседних друг с другом административных единицы (объединенные полицейские районы). Полиция Англии и Уэльса (основной предмет обзора) состоит, таким образом, из 43 территориальных полицейских единиц (police, constabulary)[[2]](#footnote-3), которые являются автономными, независимыми в своей текущей деятельности, государственными агентствами, ответственными за правопорядок на своей территории. Старейшая из них (с 1829 года), самая крупная и авторитетная – столичная полицейская служба (Metropolitan Police, “Скотланд Ярд”).

В среднем региональная (территориальная) полицейская служба отвечает за район площадью около 30 тыс. кв. км и населением около 1,3 млн человек, сопоставимую по масштабам с небольшой областью Европейской части России.

В пределах полицейской службы выделяется, в среднем, до десятка командных единиц – «райотделов» (basic command units, BCU), возглавляемых главными суперинтендантами (chief superintendant). Самый низовой «участковый» уровень составляют местные «участки» (local policing units, LPU), отвечающие за городские кварталы, микрорайоны (neighbourhoods) или соответствующие сельские единицы. На уровне территориальных служб и командных единиц (BCU) действуют отраслевые подразделения по направлениям, прежде всего, повсеместно существующие отделения уголовного розыска (criminal investigation department, CID)[[3]](#footnote-4).

Региональную (территориальную) полицейскую службу возглавляет главный констебль (chief constable), который отвечает за ее деятельность и отчитывается перед специальным местным органом управления полицией – полицейским комитетом (police authority)[[4]](#footnote-5).

В соответствии с законом 1994 года «О полиции и судах магистратов»[[5]](#footnote-6), состав полицейского комитета (как правило, 17 человек, в Большом Лондоне – 23) формируется примерно из девяти муниципальных депутатов, делегируемых муниципальным советом города или графства, и восьми независимых членов, которых назначает на четыре года действующий состав полицейского совета. Представители муниципального совета призваны отражать мнения и политические предпочтения жителей территории, своих избирателей, независимые члены отбираются, прежде всего, по признакам профессионализма и компетентности (например, с опытом работы в полиции). Трое независимый член полицейского комитета назначаются, как правило, из числа магистрантов - мировых судей по гражданским и уголовным делам.

Полицейские комитеты, представляющие собой своего рода «совет директоров» территориальной полицейской службы, отвечают за подготовку ежегодного регионального плана полиции, включающего в себя национальные приоритеты, региональные задачи и целевые нормативы результативности (подробнее см. ниже).

Министерство внутренних дел (Home Office) с середины 1990-х годов выполняет, в значительной мере, роль координатора работы территориальных полицейских служб: определяет стратегические приоритеты, разрабатывает методики планирования, оценки и отчетности. Для территориальных служб министерство составляет минимальный бюджет полицейской службы, который должен обеспечить обязательный минимум присутствия полиции, обязательный набор полицейских услуг, который должен предоставляться на всех территориях. Полицейские комитеты обязаны обеспечить такой минимум, иначе их работа будет признана неудовлетворительной, но имеют возможность (и, как правило, заинтересованы) выходить за его пределы, предлагать более широкую программу действий полиции.

Традиционно основным инструментом контроля министерства за территориальными полицейскими службами были полномочия министра назначать и отстранять от должности констеблей (без консультаций с местными органами, как это происходит сейчас); при этом в оперативной деятельности констебли были достаточно самостоятельными. Сейчас министерство, кроме того, вправе вмешиваться в дела территориальных полицейских служб, отдавать распоряжения полицейским управлениям, в случае, если деятельность управления будет признана неудовлетворительной[[6]](#footnote-7).

Важная отличительная черта английской полиции, характерная также и для других государственных институтов Великобритании – существенное участие в разработке правил и приоритетов ее работы саморегулируемых общественных организаций (ассоциаций, фондов), признанных государством в качестве партнеров – выразителей соответствующих отраслевых интересов, наделенных для этого необходимыми полномочиями[[7]](#footnote-8). Заметную роль в разработке государственной политики в отношении полиции, направлений ее реформирования, играют Ассоциация полицейских управлений (APA), Ассоциация высших офицеров полиции (ACPO)[[8]](#footnote-9), Ассоциация суперинтендантов полиции (PSA). Самоуправляемые организации, заинтересованные в переменах в полиции, готовят доклады, предназначенные не только министерству и правительству, но и широкому кругу заинтересованных граждан.

С 1980-х годов тема полиции и правопорядка стала одной из самых значимых в предвыборных дебатах, в программах партий и кандидатов. Общие направления политики в отношении полиции вырабатываются по результатам оценок парламентских и общественных комиссий: доклад лорда Скармана 1981 г. по расследованию беспорядков в Брикстоне[[9]](#footnote-10); отчета комитета Моргана при Конференции по профилактике преступности 1990 г. – об участии местных сообществ в предотвращении преступности; доклад сэра У. Макферсона по проблемам расизма (1999 г.) и др.

Из других государственных органов для полиции наиболее значимы, кроме правительства и парламента, Королевская полицейская инспекция (HMIC) – служба в составе МВД, отвечающая за проверку территориальных и специальных полицейских сил, и Аудиторская комиссия (Audit Commission), уполномоченное неправительственное агентство (public corporation), отвечающее за экономию, результативность и эффективность деятельности государственных служб[[10]](#footnote-11). С 2008 года эти две структуры координируют свою работу, проводят совместные проверки территориальных полицейских служб и их подразделений.

В последние десятилетия, начиная с 1990-х годов, важное место в планировании и оценке работы полиции заняло взаимодействие с местными органами власти, местными сообществами. Ключевую роль в подготовке планов и оценке результатов играют совместные рабочие органы (комиссии, рабочие группы) из представителей полиции и местного сообщества.

**РЕФОРМА ПОЛИЦИИ: ОБЩАЯ ЛОГИКА, ЭТАПЫ, НАПРАВЛЕНИЯ**

Реформы английской полиции идут с начала 1980-х годов. Основными причинами, вызвавшими ее, в то время стала необходимость справиться с новыми вызовами: терроризмом, наркоманией, городскими беспорядками с участием национальных меньшинств и рабочей молодежи. Кроме того, серия коррупционных скандалов конца 1970-х годов подорвала доверие граждан к полиции, традиционно считавшейся (в отличие от многих европейских стран) честной и профессиональной, и надо было его восстанавливать.

Результаты реформирования, в целом положительные, по-прежнему вызывают немало критических замечаний. В течение 2000-х годов недовольство вызывали, прежде всего, недостаток последовательности и согласованности в определении приоритетов и оценке результатов работы полиции (одна из главных тем «Белого документа» 2004 года)[[11]](#footnote-12), слишком запутанная сеть отношений между структурами, отвечающими за деятельность полиции[[12]](#footnote-13). Задачи нынешнего этапа реформы, определенными в правительственной «Зеленой книге» (2008 г.)[[13]](#footnote-14) – упростить существующую схему управления полицией, планирования и оценки, сделать работу полиции более прозрачной, более заметной для жителей. Здесь в разделе представлена общая логика преобразований и самые значимые направления, по которым они проходили.

**Основные приоритеты** правительства в отношении полиции и проблем общественного порядка в последние два-три десятилетия остаются, в целом, одними и теми же:

- введение методов и принципов «нового управления» (new public management), в частности, переход с «управления затратами» на «управление результатом» (с 1983 г.)[[14]](#footnote-15), внедрение количественных критериев, переопределение деятельности полиции в рыночных терминах предоставления государственных услуг потребителям-гражданам, с оценкой спроса, предложения и качества услуг[[15]](#footnote-16);

- передача ответственности и полномочий за общественный порядок и безопасность на местные органы власти и местные сообщества, поощрение сотрудничества граждан с полицией на низовом уровне;

- передача функций контроля за полицией (проверка и оценка деятельности, разбор жалоб на работу) независимым от нее структурам;

- политкорректность в отношении национальных, расовых меньшинств (тема, ставшая актуальной после волнений на национальной, расовой почве в английских городах в начале 1980-х годов), а также женщин: взаимодействие с национальными общинами, особый контроль за преступлениями на этнической, расовой почве, за справедливостью и равенством при проведении полицейских акций (аресты, обыски), за равными возможностями как получать полицейские услуги, так и работать в полиции.

Реформа государственной и местной власти на основе принципов «**нового управления» (new public management)** проходит с начала 1980-х годов. Задачей реформы было сделать государственные учреждения больше похожими на корпорации, работающие на рынке, то есть более ориентированными на спрос рядовых граждан и на достижение перспективных стратегических целей. Основные элементы реформы – показатели и стандарты эффективности, среднесрочное планирование и бюджетирование, ориентированное на результат.

Сегодняшние **стандарты планирования и оценки** в государственных структурах, в том числе в полиции, определяются разработанной правительством «системой нормативных показателей результативности» (SPI), предшественником которых в 1999-2004 гг. были национальные показатели наивысшей полезности (BVPI). В полиции показатели результативности появились в 1990 году в рамках национальной программы качества обслуживания[[16]](#footnote-17). Для аналитической и методической работы с этими показателями в Министерстве внутренних дел в 2001 г. Было создано Подразделение стандартов работы полиции (PSU), позднее преобразованное в Дирекция стандартов полиции и показателей преступности (PCSD). Задача позразделения (дирекции) состояла в том, чтобы измерять, сравнивать результаты территориальных подразделений (BCU), определять причины различий в успешности и качестве работы, выявлять успешные технологии работы и распространять их, помогать отстающим подразделениям консультациями, рекомендациями. Сейчас (с 2008 года) решение этих вопросов передано Национальному агентству по улучшению работы полиции (NPIA) – неправительственной корпорации (public corporation), созданной по предложению Ассоциации высших офицеров полиции в ходе дискуссий 2007-2008 годов о дальнейших преобразованиях в полиции[[17]](#footnote-18).

Система **среднесрочного планирования**, **ориентированного на результат** (performance oriented budgeting) была введена в полиции законом «О реформе полиции» 2002 года. Ежегодные планы работы территориальных полицейских служб (annual policing plans), предлагаемые главными констеблями (они же отвечают за их выполнение), готовятся теперь в соответствии с трехлетними стратегическими планами, которые принимают полицейские комитеты соответствующей территории. В свою очередь, стратегические планы полицейских комитетов должны быть согласованы с национальными планами, первый из которых был принят для периода 2003-2006 годов.

Значение **местных органов власти** в разработке планов полиции и оценке результатов ее работы стало увеличиваться с начала 1990-х годов. Точкой отчета стал выпущенный в 1990 г. отчет Комитет Моргана при Конференции по профилактике преступности, который рекомендовал правительству обязать местные власти разрабатывать программы по профилактике преступности и безопасности сообществ.

Закон 1998 года «О преступлениях и беспорядках» (Crime and Disorder Act) в соответствии с этими рекомендациями обязывает местные органы власти и полицию совместно определять меры по предотвращению преступности и нести совместную ответственность за безопасность и правопорядок на своей территории. Для разработки совместных программ создаются местные партнерства по уменьшению преступлений и беспорядков (CDRP, Crime and Disorder Reduction Partnerships), в которые входят, со стороны местного сообщества, депутаты, медицинские, образовательные, социальные службы, службы надзора за условно осужденными, представители бизнеса и некоммерческого сектора[[18]](#footnote-19). По такому же принципу строится профилактика молодежной преступности, противодействие наркомании (Drug Action Team).

В течение 1990-х и 2000-х годов расширились права полицейских комитетов. Закон 1994 года о полиции и констеблях признал полицейские комитеты самостоятельными органами вместо прежнего статуса структур, работающих «в координации с главным констеблем и министром внутренних дел (т. е. своего рода «общественных советов» при главных констеблях). Закон о реформе полиции 2002 года дал полицейским комитетам право требовать отставки главного констебля или приостановки его полномочий; раньше этот вопрос был исключительно в компетенции министра.

Полицию также напрямую затронула введенная с 1992 практика, в соответствии с которой местные власти должны собирать и публиковать показатели эффективности по списку, составленному и ежегодно пересматриваемому Аудиторской комиссией. Закон о местном самоуправлении (Local Government Act) 1999 года обязывает полицейские комитеты готовить планы мероприятий полиции с соответствующими показателями результативности (BPVI, с 2004 г. SPI), которые затем должны пройти проверку Аудиторской комиссии.индикаторами наилучшего исполнения (BPVI, c 2004 г. – SPI) и отдавать их на аудиторскую проверку.

Вслед за местным уровнем власти (графства, города) в сотрудничество с полицией стали вовлекаться местные сообщества – общины (communities), микрорайоны (neighbourhoods). Участие местных жителей в оценке работы полиции, в обсуждение ее планов было в числе главных тем двух последних министерских меморандумов о реформе полиции – «Белой книги» 2004 г. («Создание сообществ») и «Зеленой книги» 2008 г. («От кварталов до национального уровня»). Кроме «обратной связи» в планировании и оценки, министерство ждет от соседских объединений помощи в правоохране: здесь основные меры – добровольная охрана порядка в своем жилом квартале и содействие полиции в качестве «полицейских от общественности» (CSO) - «народных дружинников», наделенных правом пресекать некоторые мелкие правонарушения (последняя мера, введенная законом о реформе 2002 года, оценивается полицейскими-профессионалами неоднозначно).

**ПЛАНИРОВАНИЕ РАБОТЫ ПОЛИЦИИ**

Планирование работы полиции проводится на всех уровнях управления, при этом местные планы должны учитывать приоритеты более высокого уровня. Определение приоритетов работы производится, прежде всего, в характерной для «нового управления» форме среднесрочных планов, так называемых «соглашений об услугах государства» (Public services agreements PSA), Соглашения об услугах представляют из себя набор обещаний о предполагаемых действиях правительства и результатах, которые они должны достичь («соглашениями» их делает поддержка соответствующей партии избирателями на выборах, а затем поддержка правительства парламентским большинством), Из действовавших до парламентских выборов 2010 г. трех десятков соглашений о государственных услугах к деятельности МВД и полиции относятся, в первую очередь, соглашения:

* PSA-23 «Сделать местные сообщества безопасными»,
* PSA-24 «Справедливость для всех»[[19]](#footnote-20),
* PSA25 «Снизить вред от алкоголя и наркотиков»,
* PSA 26 «Снизить риски международного терроризма в Великобритании и для ее интересов за рубежом»[[20]](#footnote-21)

На основе приоритетов, указанных в соглашениях о государственных услугах (PSA) разрабатываются планы правительственных служб (forces) и межведомственные планы (cross-border priorities). Участие местных органов власти (уровень графств, городов) в выполнение правительственных задач (PSA) определяется посредством территориальных оглашений (Local area agreements, LAA), заключаемых между правительством и местными стратегическими партнерствами (local strategic partnership) – «хозактивами» из местных представителей государственного сектора, частного бизнеса, некоммерческих и волонтерских организаций, обсуждающих совместное решение проблем территории.

Практика таких соглашений для Англии относительно новая: повсеместными они стали только к 2007-2008 году, до этого заключались только пробные соглашения с двумя десятками пилотных территорий, а. Выполнение территориальных соглашений должно будет контролироваться и оцениваться совсем недавно (апрель 2009 г.) введенной процедурой всесторонней проверки территории (comprehensive area assessment, CAA), проводимой группой независимых инспекторов, которая включает в себя, в том числе, представителей Королевской полицейской инспекции (HMIC) и Аудиторской комиссии.

Стратегические планы по проблемам безопасности в рамках какой системы разрабатывают территориальные партнерства по сокращению преступлений и беспорядков (CDRP). На уровне городов и графств принимаются муниципальные планы поддержания безопасности (local community safety priorities), приоритеты местного уголовного правосудия (local criminal justice priorities), на уровне кварталов и сельских коммун – локальные приоритеты (neighbourhood priorities).

Планированием непосредственно работы территориальной полиции занимаются главные констебли, разрабатывающие ежегодные планы (annual policing plans). Планы полиции должны соответствовать национальным (PSA) и территориальным (LAA) приоритетам. В их составлении участвуют представители Полицейской инспекции (HMIC) и Аудиторской Комиссии, которые затем будут проверять их исполнение.

Планы полиции, публикуемые в доступном для жителей территории виде (в частности, в интернете), включают в себя основные обязательства полиции (Policing Pledge), объясняющие цели, принципы и нормативы работы полиции, сведения о состоянии преступности (crime maps) и меры, которые полиция намерена предпринять для улучшения качества своих услуг. Обязательства формулируются с точки зрения отдельного потребителя, местного жителя или приезжего: на какую помощь, на какой ответ он может рассчитывать в той или иной ситуации. С учетом того, что в системе оценки полиции предусмотрена «обратная связь» в виде опроса жителей и отзыва со стороны муниципальных властей, полиция заинтересована в том, чтобы обязательства были понятными, привлекательными, с учетом предыдущей критики, и при этом реалистичными.

Примером policing pledge могут служить обязательства полиции Лондонского Сити[[21]](#footnote-22):

**Наши обещания**

* Мы ставим перед собой цель являться на место чрезвычайных происшествий в течение 6 минут, а на место не чрезвычайных происшествий – в течение 12 минут;
* Мы ставим перед собой цель отвечать на 99% поступающих звонков, касающихся не чрезвычайных происшествий, в течение 20 секунд;
* Если вы являетесь жертвой преступления, мы будем вас постоянно информировать о ходе проводимого расследования и пояснять свои действия;
* Мы будем относиться ко всем обратившимся к нам людям честно, открыто и беспристрастно;
* Мы будем работать с вами с целью выявления приоритетов службы полиции в вашем районе и предпринимать все необходимые меры для их осуществления;
* Если вы обратитесь к нам с вопросами о наших услугах, мы ответим вам удобным для вас способом в течение 10 рабочих дней;
* По возможности, мы предоставим вам индивидуальный номер при вашем обращении к нам;
* Мы строго придерживаемся законов о свободе информации и защите данных

**КОНТРОЛЬ И ОЦЕНКА РАБОТЫ**

Основными институтами государственного контроля за работой полиции служат Полицейская инспекции (HMIC) и Аудиторская комиссия, проверяющие, соответственно, выполнение профессиональных задач и экономическую, финансовую составляющую работы полиции. С лета 2009 г. проводятся совместные инспекции Полицейской инспекции (HMIC) и Аудиторской комиссии, которые должны обеспечить более тесную, чем раньше, координацию их работы. Информационную и аналитическую поддержку работе территориальных полицейских служб, их сравнительную оценку, дает недавно созданное Национальное агентство по улучшению работы полиции (NPIA).

Результаты инспекционных проверок публикуются в отчетах Полицейской инспекции (HMIC), отчетах о выполнении региональных соглашений о государственных услугах (CAA), объявляются на открытых мероприятиях для прессы, для широкой публики.

По результатам инспекций, подготовленных на их основе докладов, оценку работы полицейских подразделений дает, прежде всего, Полицейская инспекция (HMIC), а также созданная при ней Группа управления эффективностью работы полиции (Police Performance Steering Group, PPSG), призванная учесть интересы других заинтересованных ведомств и ассоциаций. Кроме представителей Полицейской инспекции и Аудиторской комиссии, она включает в себя также представителей МВД, Казначейства (the Treasury), Национального агентства по улучшению работы полиции (NPIA), Ассоциации высших офицеров полиции (ACPO), Ассоциации полицейских комитетов (APA).

Оценки и рекомендации Группы управления эффективности поступают министру внутренних дел, подразделениям министерства, направляются территориальным полицейским службам и территориальным партнерствам (CDRP), которые самостоятельно разрабатывают необходимые меры. При необходимости им оказывают помощь Национальное агентство по улучшению качества полицейских услуг (NPIA), региональные партнерства по улучшению и эффективности (Regional Improvement and Efficiency Partnerships), правительственные службы на региональном уровне (Government Offices in regions) или национальное правительство напрямую.

В зависимости от того, насколько высокими или низкими были оценки, насколько успешно полицейские службы справляются с обнаружившимися проблемами, изменяется степень контроля за ее ней, масштабы вмешательства в ее работу. В нормальном случае текущая деятельность территориальной полицейской службы контролируется полицейской комиссией (police authority) региона, в котором она действует, а Полицейская инспекция оценивает ее деятельность в масштабах страны, в сравнении с другими полицейскими службами. В случае затяжных неуспехов по какому-либо из направлений Полицейская инспекция берет проблемную службу под свой контроль, наблюдает за ней, предлагает меморандум (public interest letter) с программой дальнейших мер, который затем обсуждается Группой управления эффективности и, после ее одобрения, поступает к министру внутренних дел. Полицейская служба, работа которой признана неудовлетворительной, отказывается под «ручным управлением» министра внутренних дел, который принимает меры (включая замену главного констебля), чтобы исправить положение в ней.

Общие результаты оценок работы каждой из территориальных полицейских служб (Police Performance Assesments) Полицейская инспекция обнародует в доступном, понятном для заинтересованной публики, виде. По каждому из критериев (сокращение преступности, раскрытие преступлений, повышение безопасности и др.) всем полицейским службам присваивается оценка по «школьной» системе («отлично», «хорошо», «посредственно», «плохо») с указанием ее динамики («улучшение», «стабильно», «ухудшение»)[[22]](#footnote-23). Такие результаты легко доступны в Интернете, они распространяются, в том числе в виде «сравнительных карт», списков лучших и худших служб и др., через газеты и информационные агентства.

«Обратная связь» от населения, от потребителей полицейских услуг, обеспечивается, во-первых, массовыми опросами, данные которых включены в систему оценки работы полиции[[23]](#footnote-24), во-вторых, через муниципальных депутатов и группы интересов, представленные в партнерствах по предотвращению преступности (CDRP). Кроме того, с конца 1970-х годов жалобы граждан на действия полицейских рассматриваются независимыми от полиции структурами: Комитетом по рассмотрению жалоб на полицию (Police Complaints Board, PCB; до 1985 г.), Управлением по рассмотрению жалоб на полицию (Police Complaints Authority, PCA; в 1985 – 2004 гг.), сейчас - Независимой комиссией по жалобам на полицию (Independent Police Complaints Commission, IPCC), уполномоченной неправительственной корпорацией (public corporation). Полномочия этих органов изменялись в сторону все большей активности, самостоятельности в проверке действий полиции. PCB имела дело с законченными внутренними расследованиями, проведенными полицейскими службами, и могла, при наличии достаточных оснований, обжаловать и пересмотреть их результаты (например, в случае, если внутренняя проверка привела к решению не возбуждать уголовное дело против сотрудника, комитет мог отменить такое решение и потребовать более тщательного расследования). PCA получила право контролировать текущий ход расследований по жалобам. IPCC, в свою очередь, может проводить расследования самостоятельно, по своей инициативе. Сотрудники IPCC не являются полицейскими, но на период участия в расследовании получают, в рамках своего дела, полномочия, установленные законом для полицейских следователей.

**СИСТЕМА ОЦЕНКИ, ЕЕ ОСНОВНЫЕ КОМПОНЕНТЫ.**

Действующие критерии и индикаторы Оценки работы полиции и безопасности местных сообществ (Assessment of Policing and Community Safety, APACS) представляет собой обновленную версию Системы оценки деятельности полиции (Policing Performance Assessment Framework, PPAF), разработанной в 2004 г. департаментом по стандартам работы (PSU) в сотрудничестве с ассоциациями полицейских комитетов (APA) и высших офицеров полиции (ACPO). Первоначальная версия системы PPAF, включенная в национальный план работы полиции на 2004-2007 годы, включала в себя 13 показателей (групп показателей, относящихся к следующим тематическим разделам:

А. **Граждане в центре внимания**: (1) удовлетворенность потребителей (по результатам опросов); (2) оценка работы населением; (3) показатели справедливости и равного доступа.

1. Снижение уровня преступности (4) по данным ежегодного Британского опроса о преступности (British Crime Survey)[[24]](#footnote-25) и (5) по данным статистики.

2. Расследование преступлений: (6) преступления, переданные на рассмотрение в суд; (7) полнота регистрации преступлений (сравнение количества преступлений по данным полицейской статистике и по результатам опросов);

(8) аресты по случаям насилия к семье (отношение к количеству случаев, когда полиция имела право вмешиваться и арестовывать).

3. Обеспечение безопасности населения: (9) погибшие и пострадавшие в автомобильных происшествиях; (10) показатели страха перед преступностью, оценки антиобщественного поведения и потребления наркотиков по данным Британского опроса о преступности.

4. Оказание помощи: (11) Время, потраченное на патрулирование;

B. **Использование ресурсов**. (12) показатели достижения целей эффективности в неденежной и денежной формах. (13) количество человеко-часов, пропущенных в полиции (офицер, гражданский работник) по болезни.

Оценки APACS были изменены, в том числе, с учетом разработок Полицейской инспекции (HMIC). Технически оценки существуют в виде централизованной онлайновой аналитической базы данных iQuanta, содержащая ключевые индикаторы работы свыше 6 тыс. исполнителей, имеющих доступ к этой базе. Основные индикаторы работы включаются в плановые стратегические документы местных органов власти (местные соглашения о государственных услугах, LAA), анализируются Национальным агентством по улучшению работы полиции (NPIA), оцениваются Полицейской инспекцией (HMIC) и Группой управления эффективностью работы полиции (PPSG).

В нынешнем виде система индикаторов APACS включает в себя[[25]](#footnote-26):

1. Удовлетворенность жителей работой службы: полиция (1.1); сравнительная удовлетворенность работой службы: полиция (1.2); расистские инциденты (1.3); удовлетворенность работой службы: криминальная юстиция
2. Участие в местных делах: сотрудничество с местными властями по оценке представителей муниципалитета (2.1, 2.2); восприятие работы полиции местными жителями (2.3); эффективность и честность криминальной юстиции (2,4; 2,5).
3. Представительство этнических меньшинств (3.1), женщин (3.2).
4. Антиобщественное поведение (4.1), пьянство и скандалы (4.2), наркомания и наркоторговля (4.3) – оценка/восприятие жителей.
5. Серьезные преступления против личности с применением насилия (5.1) и против собственности (5.2) ; менее серьезные преступления на 1000 человек (5.3);уровень убийств (5.4), преступлений с применением стрелкового оружия (5.5) и холодного оружия (5.6).
6. Переданные в суд серьезные правонарушения с применением насилия (6.1), против собственности (6.2); преступления на религиозной и расовой почве (6.3), серьезные правонарушения сексуального характера (6.4).
7. Умышленные поджоги (7.1)
8. Конфискации имущества (8.1)
9. Дорожно-транспортные происшествия (9.1)
10. Изменение количества осужденных за правонарушения (10.1)
11. Количество повторных правонарушителей взрослых (11.1) и малолетних (11.2), количество первичных правонарушителей малолетних (11.3), правонарушения, связанные с наркотиками (11.4).
12. Эффективность работы полиции, в фунтах стерлингов (12.1)
13. Потери служебного времени из-за болезней полицейских (13.1), в том числе офицеров (13.2)
14. Повторяющиеся случаи домашнего насилия (14.1).

Источниками данных для перечисленных индикаторов служат:

- документы полицейских служб и подразделений, отражающие их действия и зарегистрованные на их территории правонарущения;

- общие данные государственной статистической службы;

- данные опросов.

Заполняют отчетностьи вводят данные в базу (iQuanta) сами подразделения полиции, при этом аналитические службы МВД и Полицейская инспекция (HMIC) стараются, чтобы работа с отчетностью и базой была как можно более простой, не требующей дополнительных усилий. Они. В частности, обеспечивают полицейские подразделения необходимой внешней статисткой, например, данными о плотности автомобильного движения, нужными для расчета относительных показателей по происшествиям на дорогах. В совершенствовании полицейской статистики и учета преступности участвуют также самоуправляемые полицейских; в частности, действующие (с 2002 г.) национальные стандарты регистрации преступлений (National Crime Recording Standards, NCRS) были разработаны и предложены Ассоциацией старших офицеров полиции (ACPO)[[26]](#footnote-27).

**КРАТКИЕ ВЫВОДЫ**

Представленный в обзоре британский опыт реформирования, планирования и оценки работы полиции может, в целом, оказаться полезным ориентиром при реформировании оценки работы милиции (полиции) в России. Основанием для этого служит относительно похожая структура организации полицейских сил и, что также важно, сходные декларируемые принципы new public management, положенные в основу административной реформы в России (ориентация на стратегические результаты, на спрос потребителей и др.) и, полутора-двумя десятилетиями раньше, в Великобритания.

Основные ограничения, мешающие использованию в России британского опыта в сколько-нибудь целостном виде, носят политический характер: это, в частности, отсутствие достаточно свободных парламентских и общественных дебатов по проблемам государственной политики (policy) и выбор в пользу сильной централизации системы милиции (полиции), в которой местные органы власти не будут ни участвовать в определении приоритетов и действий милиции (полиции), ни нести ответственность за работу милиции (полиции) и ее результаты. Именно в этом пункте британская и российская модель в 1990-е и особенно 2000-е годы разошлись особенно значительно. Отдельные элементы британского опыта могут быть приняты, после необходимого обсуждения, даже при нынешних политических ограничениях. Самый, может быть, очевидный пример – включение в систему индикаторов оценки милиции (полиции) данных из опросов населения[[27]](#footnote-28).

**СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ**

ACPO, Association of Chief Police Officers Ассоциация старших офицеров полиции. Самоуправляемая организация, объединяющая констеблей (руководителей территориальных управлений полиции) и их заместителей.

APA, Associationof PoliceAuthorities - Ассоциация полицейских управлений. Самоуправляемая организация из представителей полицейских управлений.

APACS, Analysis of Policing & Community Safety - Система анализа полицейских услуг и безопасности в местных сообществах. Набор критериев и индикаторов для оценки работы территориальных полицейских служб, введенный в 2008 г. вместо действовавшей в 2004-2008 гг. системы (PPAF). BCU, basic command units – базовые командные единицы, районные подразделения в составе территориальной полиции.

BVPI, best value performance indicators – индикаторы наивысшей полезности. Плановые показатели оценки эффективности работы государственных органов (в том числе для полиции) на основе принципов «нового управления» (введены в 1999 г.).

CDRP, Crime and Disorder Reduction Partnerships - Партнерства по сокращению преступлений и беспорядков, региональные комиссии из представителей полиции и местного сообщества (муниципальные службы, общественные организации, бизнес), разрабатывающие программы совместных действий для предотвращения преступности на своей территории.

CID, criminal investigation department – подразделения уголовного розыска в составе территориальной полицейской службы.

CSO, community support officer – полицейский от общественности. «Дружинники» для помощи профессиональным полицейским (введены с 2002 г.)

HMIC, Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary - Королевская полицейская инспекция. Структура в составе МВД, контролирующая деятельность полиции.

LAA, local area agreements – соглашения о приоритетах развития региона (графства, города) между правительством и местной администрацией и/или местным стратегическим партнерством (LSP)

LPU, local policing unit – местная полицейская часть, («участок»). Низовая единица («участок») в составе территориальной полицейской службы.

NCRS, National Crime Recording Standards – Национальные стандарты регистрации преступлений. Введены в 2002 г. по предложению Ассоциации старших офицеров полиции (ACPO), в NPIA, National Policing Improvement Agency Национальное агентство по улучшению работы полиции (с 2007 г.). Публичная (негосударственная) корпорация, уполномоченная правительством помогать полиции улучшать качество полицейских услуг (аналитика, консультации, распространение успешного опыта и др.).

PCSD, Police and Crime Standards Directorate – Дирекция по стандартам оценки работы полиции и уровня преступности. Аналитическая служба в составе МВД, созданное в 2006 г. на основе

Подразделения по стандартам работы полиции (PSU).

PPAF, Policing Performance Assessment Framework - Система оценки работы полиции. Критерии и индикаторы работы полиции, применявшиеся в 2004-2008 гг. и затем замененные на Систему анализа полицейских услуг и безопасности в местных сообществах (APACS).

PPSG, Police Performance Steering Group - Группа управления эффективностью работы полиции. Комиссия из представителей Полицейской инспекции (руководитель группы), Аудиторской комиссии, Казначейства, МВД и самоуправляющихся организаций полицейских (APA, ACPO, PSA), которая утверждает оценку деятельности полицейских служб и готовит рекомендации по улучшению работы.

PSA, public service agreement – соглашение о государственных услугах. Программный документ, описывающий приоритеты и предполагаемые действия правительства по отдельным ключевым направлениям (принимаются с 1998 г.).

PSA, Police Superintendents*'* Association of England and Wales – Ассоциация суперинтендантов полиции. Суперинтенданты – средний офицерский состав полиции, включающий, в том числе главных суперинтендантов, командующих районными подразделениями (BCU). .

PSU, Police Standards Unit – Подразделение по стандартам работы полиции. Подравзделение в структуре МВД, созданное в 2001 г. для сравнительного анализа показателей работы территориальных служб, выявления и распространения успешного опыта. В 2006 г. преобразовано в Дирекцию стандартов полиции и показателей преступности (PCSD).

RIEPs Regional Improvement and Efficiency Partnerships - Региональные партнерства по улучшению и эффективности. Межрегиональные консультационные центры, созданные правительством в 2008 г. для повышения качества и эффективности услуг государственных и муниципальных органов.

SPI, statutory performance indicators – нормативные индикаторы выполнения плановых задач, введенные для оценки эффективности работы государственных структур (в том числе полиции).

1. Специальные силы правопорядка (special police forces), находящиеся вне территориальной юрисдикции – Британская транспортная полиция, Полиция Министерства обороны и Служба констеблей на гражданских атомных объектах (Civil Nuclear Constrabulary) и др. – подчиняются другим ведомствам и поэтому здесь не рассматриваются. [↑](#footnote-ref-2)
2. Названия территориальных полицейских единиц различаются: две трети из них называются полицейскими службами (police), треть – службами констеблей (constabulary). Кроме них, в королевстве действуют восемь полицейских служб в Шотландии и Полицейская служба Северной Ирландии, которые имеют свои особенности, регулируемые отдельными законами: Police (Scotland) Act 1967, Police (Northern Ireland) Act 2000. Кроме того, схема организации полиции в Англии служит образцом для ряда стран британского Содружества (Австралия, Канада, Новая Зеландия и др.). [↑](#footnote-ref-3)
3. Список основных аббревиатур приведен в приложении. [↑](#footnote-ref-4)
4. Другой распространенный перевод – “полицейское управление”. Вариант “полицейский комитет“ выбран для того, чтобы подчеркнуть коллегиальный характер этих органов, их связь с местным самоуправлением, и связанные с этим их существенные отличия от региональных управлений внутренних дел (УВД) в России. [↑](#footnote-ref-5)
5. ThePoliceand Magistrates’Courts Act 1994 [↑](#footnote-ref-6)
6. Оценка территориальным службам дается, прежде всего, на основании проверок Королевской полицейской инспекцией, с конца 200-х годов – совместно с Аудиторском комиссией (см. ниже). [↑](#footnote-ref-7)
7. Речь идет, прежде всего, о привилегированных, тесно связанных с государством, организациях, отдаленным аналогом которых в нашей стране могут служить общественные организации советского периода (советские профсоюзы, комсомол, женские, ветеранские организации), РСПП и другие объединения бизнеса в 2000-е годы. [↑](#footnote-ref-8)
8. “Высшими офицерами полиции”, представленными в ассоциации, являются главные констебли, заместители главных констеблей (deputy chief constables) и помощники главных констеблей (assistant chief constables) – три высших должности в управлении территориальными полицейскими службами. Ассоциация существует с 1948 г. [↑](#footnote-ref-9)
9. В Брикстоне (округ Ламбет, Южный Лондон) в апреле 1981 г. произошли столкновения между местными жителями, чернокожими выходцами из Вест-Индии (прежде всего, Ямайки), и силами полиции. В ходе беспорядков пострадали почти три сотни полицейских и около полусотни гражданских жителей района, поджигались машины и дома. Поводом к беспорядкам стала плановая полицейская спецоперация в районе. Летом 1981 г. похожие беспорядки произошли в других городах Великобритании (Лидс, Саутгемптон, Глостер, Эдинбург и др.). В докладе лорда Скармана впервые была обозначена проблема расизма в полиции и предложена идея community policing – полицейских услуг для местных сообществ. [↑](#footnote-ref-10)
10. Аудиторская комиссия по своим задачам и полномочиям похожа на российскую Счетную палату. Кроме полиции, Аудиторская комиссия проверяет также работу других государственных служб: здравоохранения, обеспечения жильем, пожарных и др. [↑](#footnote-ref-11)
11. «Building Communities, Beating Crime. A better police service for the 21st century» (ноябрь 2004) [↑](#footnote-ref-12)
12. Определение из меморандума Королевской полицейской инспекции «Asserting Police Performance: Giving the Public a Voice» (май 2009 г.). [↑](#footnote-ref-13)
13. «От квартала до национального уровня: займемся полицейским обслуживанием вместе» («From the Neighbourhood to the National: Policing our Communities Together»), выпущена в июле 2008 г. [↑](#footnote-ref-14)
14. Смысл изменения состоит в том, что учреждения получают больше самостоятельности в использовании бюджетных средств и становятся ответственными за конечный результат своей работы – например, в случае с полицией, за снижение количества правонарушений в районе, за высокую оценку работы полиции населением (по данным опроса). В России переход к управлению, ориентированному на результат, был заявлен правительством и Минфином в середине 2000-х годов. [↑](#footnote-ref-15)
15. В России на идеях new public management основывалась административная реформа 2000-х годов, оказавшая, в свою очередь, заметное влияние на ход дискуссий об оценке работы милиции. [↑](#footnote-ref-16)
16. Сейчас стандарты качества обслуживания определяются в обязательствах качества обслуживания (Quality of Service Commitments. QoSC), публикуемых, в частности, всеми полицейскими службами. [↑](#footnote-ref-17)
17. Результаты дискуссии, основные приоритеты на следующие годы отражены в правительственной «зеленой книге» (Policing Green Paper) 2008 года. [↑](#footnote-ref-18)
18. В Уэльсе такую же роль выполняют партнерства по безопасности в сообществах (Community Safety Partnerships**,** CSPs). [↑](#footnote-ref-19)
19. Полное название PSA 24: «Добиться более эффективной, прозрачной и ответственной системы криминального правосудия для пострадавших и для общества» [↑](#footnote-ref-20)
20. Остальные соглашения посвящены подъему экономики, здравоохранению, образованию, заботе об инвалидах, помощи бедным странам, глобальным изменениям климата и др. [↑](#footnote-ref-21)
21. City of London Police – самостоятельная полицейская служба, не входящая в состав столичной Metropolitan Police. Обязательства на русском языке (текст приводится без изменений) размещены в разделе интернет-сайта полиции (<http://www.cityoflondon.police.uk/>), содержащем основную справочную и контактную информацию еще на более чем десятке языков (арабский, испанский, немецкий, французский, хинди, панджаби, бенгальский, урду, сомалийский, китайский, японский). [↑](#footnote-ref-22)
22. Подборку обзоров, сводок, пресс-релизов с оценками работы полицейских служб за последний период см.: http://www.hmic.gov.uk/POLICEPERFORMANCE/Pages/Policeperformancereports.aspx [↑](#footnote-ref-23)
23. Основным источником опросных данных служит Британский обзор преступности (British Crime Survey, BCS), проводимый по заказу МВД независимым маркетинговым агентством British Market Research Bureau (BMRB) Ltd. [↑](#footnote-ref-24)
24. Анкеты и результаты опросов British Crime Survey представлены на интернет-сайте Survey Resource Network (http://surveynet.ac.uk/sqb/) [↑](#footnote-ref-25)
25. Подробная методика расчета показателей и заполнения отчетности представлена в: Guidance on Performance Indicators for Policing and Community Safety 2009/10. [↑](#footnote-ref-26)
26. Заявленные цели национальных стандартов регистрации - сделать регистрацию преступлений более согласованной между различными подразделениями полиции и больше ориентированной на интересы пострадавших. Похожие задачи выполняют Национальные стандарты регистрации происшествий (National Standard for Incident Recording, NSIR) [↑](#footnote-ref-27)
27. Данные из социологических опросов уже вошли одним из компонентов в систему оценки региональных органов власти (введена в 2007 г., затем дополнялась и совершенствовалась). Нужно, правда, оговориться, что сама эта система критериев оценки губернаторов является, скорее, формальностью, имеющей второстепенное значение в практике отношений федеральной власти с регионами.

    носит скорее формальный характер и имеет [↑](#footnote-ref-28)