|  |  |
| --- | --- |
|  | **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) |

**Практики оценки деятельности полиции в США**

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

**Элла Панеях,** социолог, Европейский Университет в Санкт-Петербурге (ЕУСПб)

# В предлагаемом обзоре рассказывается о том, как устроена система оценки в США. В первой части обзора представлено краткое описание организации полицейской службы в США. Объясняется, какие полицейские структуры сформированы в стране на разных уровнях этой службы, каким образом и по какому поводу строится их взаимодействие. Кроме того, указывается, как устроен механизм подчинения между разными полицейскими службами и самой полицией и другими государственными органами, что позволяет понять, как включена полицейская служба в систему государственного управления в стране.

# Во втором разделе рассказывается, как устроен механизм оценки работы конкретного сотрудника полиции, в соответствии с какими критериями и по каким правилам оценивается его работа.

# В третьей части обзора рассказывается о том, как устроена система оценки работы полицейских служб, в соответствии с какими подходами оценивается ее деятельность и каким образом может учитываться эта оценка в процессе дальнейшего принятия решений.

# В завершающем разделе показано, как работает механизм оценки на уровне страны, какие для этого предусмотрены инструменты и с какой целью они используются.

\*\*\*

**Общее комментарии об устройстве и принципах работы полицейской службы в США**

Российскому читателю не очень просто понять место американской полиции в обществе. Дело в том, что такого образования, как «полиция Соединенных Штатов Америки» попросту не существует. Полиция в Штатах – атрибут общины, поселения или территории – в общем случае, атрибут того или иного самоуправляющегося сообщества, а не подразделение некой федеральной иерархии. Любое правительство –от федерального центра до деревенского совета – вправе создать свою полицию, в рамках конституции, разумеется, возложить на нее те функции, которые считает нужным**,** и заставить отчитываться по тем показателям, которые его интересуют. В этом смысле «системы оценки деятельности американской полиции» тоже не существует – есть лишь более или менее общепринятые практики.

Система принципиально не иерархична (хотя полиция крупного территориального образования, мегаполиса как Нью-Йорк или Лос-Анджелес, к примеру, может внутри себя создавать иерархию и, разумеется, это делает). Местное отделение полиции - например, полиция деревни Н. со штатом восемь человек - не отчитывается ни перед Министерством юстиции, ни перед ФБР, ни перед губернатором, ни перед полицией штата (которая подчиняется губернатору, и имеет право оперировать на территории всего штата, но не имеет никаких полномочий вмешиваться в дела местных полиций). Полиция данного поселения не подчиняется никому, кроме муниципалитета (если это отделение полиции), или напрямую избирателям данного поселения (если это офис шерифа; о разнице речь пойдет ниже).

Отделение полиции является подразделением местной администрации, которое отчитывается перед избранным мэром и городским советом, по любой системе, которую городской совет считает нужным внедрить. Единообразия в этом нет. Может не быть вообще никакой формальной отчетности , если избиратели не видят смысла тратить на это время и деньги. Если жители хотят разработать формальные критерии – создается комиссия (мэром или советом) и она их разрабатывает; существует множество разнообразных пособий о том, как лучше это сделать, большинство из них представлены в сети.

Два слова о территориальном устройстве США. Каждый из штатов формально считается фактически независимым государством, делегировавшим центральному правительству строго ограниченный список функций, например, оборона и разрешение споров между штатами. Штат делится на так называемые «графства» - это в первую очередь административное деление, хотя в каждом графстве существуют и органы самоуправления. Мельчайшей единицей деления является община: город, деревня, или township (территория из нескольких поселений, объединенная общим самоуправлением). Попросту говоря: мельчайшей единицей территориального деления является та, где имеется самый «низший» выборный орган управления.

Общая идея: полиция «принадлежит» общине, отчитывается только перед ней, и вмешательство внешних полицейских сил – федеральных или полиции штата – возможно (но совершенно не обязательно) только в случае, если сами полицейские нарушают конституцию или совершают преступление при исполнении обязанностей, а так же в определенных чрезвычайных обстоятельствах.

# Структура полиции в США

Типичное подразделение американской полиции – это полиция муниципалитета: города, деревни или небольшого сельского района с единым самоуправлением (township). Полицейское отделение непосредственно подчиняется местному органу самоуправления – городскому совету или мэру. Другими словами, типичный аналог российского «отдела милиции» в США является самостоятельным подразделением со своим бюджетом, непосредственно подчиняющимся местному гражданскому самоуправлению самого низшего из существующих уровней. В больших городах, управляемых единым муниципалитетом, городская полиция организована иерархически, но суть остается той же – так, Нью-Йорк разделен на 115 участков (precincts), управление которыми замыкается на городское полицейское управление, подчиненное мэрии. Мэр города избирается прямым голосованием жителями города.

Большая часть полицейской работы осуществляется именно муниципальными отделениями полиции, не подчиненными напрямую ни федерации, ни штату, и ответственными напрямую перед местными органами самоуправления.

В некоторых графствах практически все традиционные полицейские полномочия принадлежат шерифу - избираемому гражданами графства должностному лицу, которое считается полностью ответственным за деятельность своего офиса. Предполагается, что шериф делегирует свои полномочия, полученные от избирателей, своим сотрудникам, которые отвечают перед ним лично и формально считаются его личными помощниками. Как избираемое лицо, шериф является независимой фигурой; штат он набирает себе сам, его подчиненные действуют от его имени персонально, шериф отвечает за действия своего офиса непосредственно перед избирателями.

На уровне графства или крупного муниципалитета полицейские полномочия часто разделены между шерифом и муниципальным подразделениями; конфигурация этого разделения складывается исторически и широко варьируется в зависимости от штата и графства.

Например, основной полицейской силой в Лос-Анджелесе является LA county sheriff’s department, со штатом более 16000 человек. В Нью-Йорке, напротив, офис шерифа выполняет весьма ограниченные функции, а большая часть полицейских функций принадлежит муниципальной полиции. Шеф муниципальной полиции не избирается, а назначается муниципалитетом (совет территориального подразделения избирается всегда, а мэр или избирается, или назначается избранным советом), и не является, в отличие от шерифа, самостоятельной фигурой. Структуру, численность и приоритеты муниципальной полиции определяет муниципалитет. Большинство полицейских подразделений крайне немалочисленно: средняя численность офиса шерифа – около 25 sworn officers, то есть, полицейских, приведенных к присяге; средняя численность муниципальной полиции – примерно того же порядка. Встречаются и небольшие муниципалитеты, где охраной порядка заняты всего один-два полицейских. В среднем, на 1000 жителей в США приходится примерно 2,5 полицейских.

Таким образом, обсуждая систему оценки деятельности полиции, нужно иметь в виду, что, как правило, мы говорим о небольшом самостоятельном подразделении, отчитывающемся перед гражданскими властями (муниципальная полиция) или непосредственно перед избирателями, на выборах (офис шерифа). Объем финансирования полицейского участка или офиса шерифа определяет местный совет.

Например, в полиции Раунд Лейк Бич (муниципалитет внутри штата Иллинойс) 45 полицейских (sworn officers) и десять штатских сотрудников. Шеф полиции подчиняется муниципальному должностному лицу: администратору деревни, который, в свою очередь, отвечает перед мэром и деревенским советом (выборными лицами). В полицейском департаменте три главных подразделения: патруль (где заняты большинство полицейских), следствие и техническая служба, в которую входит отдел учета, ведущий бухгалтерию и персональные дела. В более крупном полицейском департаменте существовал бы отдельный отдел по персоналу. Кроме того, в полиции Раунд Лейк Бич существует отдел по связи с общиной – в его функции входит информирование граждан, популяризация правил безопасности, правил дорожного движения, взаимодействие со школой (школами), и другими центральными для сообщества институциями (это может быть, например, местный бизнес-клуб, или общинный центр). Часто этот отдел занят изучением удовлетворенности граждан, учетом их запросов. При этом далеко не всегда такое изучение и учет происходят по какой-либо формальной процедуре.

В США существует федеральная полиция, полномочия которой ограничены вопросами, касающимися федерации в целом и находящимися вне юрисдикции штатов. В подчинении федеральных властей находятся несколько десятков специализированных полицейских подразделений, от всем известного Федерального Бюро Расследований, до таких экзотических образований, как «Бюро по алкоголю, табаку и огнестрельному оружию» или «Национальный центр по пропавшим и подвергающимся дурному обращению детям».

Федеральный центр – как и любой другой выборный орган самоуправления – имеет право в рамках Конституции создать любое подразделение с полицейскими функциями. На практике существующие федеральные полицейские организации занимаются или вопросами общей безопасности (ФБР), или узкими проблемами, требующими общенациональной координации (как поиск пропавших детей), или крайне специфическими проблемами, до которых у местных полиций, как правило, не доходят руки (энфорсмент законодательства о рыболовстве).

Муниципальные полиции имеют право оперировать только в пределах своего штата (законодательства штатов разнятся, поэтому нет уверенности, что на территории соседнего штата действия чужой полиции будут правомочны). Вспомним голливудские сюжеты с гонками, когда машина преступника уходит за границу штата, и погоня вынуждена остановиться. В случаях, когда полицейская операция может выйти за пределы одного штата, именно федеральные подразделения, руководствующиеся федеральной конституцией, вступают в дело.

В определенных случаях закон дает «федералам» право требовать от местных полиций доступа к информации, содействия и даже подчинения, в ходе конкретной операции или расследования. Но никакого регулярного контроля над местными полициями, тем более, отчетности, их полномочия не подразумевают. Довольно типичен конфликт полномочий: когда операции федеральных сил либо нарушают автономию штатов, либо встречают сопротивление со стороны местных полиций, которых спокойствие на территории собственного поселения волнует больше, чем интересы федерального агентства.

Существуют также полиции штатов - полицейские силы, подчиненные губернатору. Полиция штата имеет право осуществлять энфорсмент на всей территории штата, она не ограничена границами города, township или графства[[1]](#footnote-2). Типичная функция полиции штата – обеспечение безопасности дорожного движения на хайвеях (т.е. на больших транспортных магистралях, проходящих через весь штат, или соединяющих разные штаты). Кроме того, они охраняют правительственные здания и официальных лиц (как правило, только губернатор штата имеет право на специальную охрану), оказывают техническую и консультативную помощь местным отделениям полиции, обучают персонал для тех подразделений, в которых нет собственных обучающих мощностей. На полиции штата также лежит координация усилий полицейских сил в случае серьезного стихийного бедствия или катастрофы. Но вне чрезвычайной ситуации местные подразделения не подчиняются полиции штата и не отчитываются перед ней – скорее, полиция штата во многом обслуживает потребности местных подразделений. В общем случае, если дело не касается регулирования движения, полиция штата перенаправляет обращения граждан местным полицейским силам, не вмешиваясь в их юрисдикцию.

# Индивидуальная оценка

## Общие принципы

Системы оценки должностного соответствия служащих полиции часто определяются на уровне графств, но даже в этом случае для муниципалитетов они носят рекомендательный характер, и могут быть заменены местными аналогами. Это открытые документы, часто они доступны онлайн на сайте графств[[2]](#footnote-3).

В большинстве случаев, речь идет о системе формальных показателей, по которым каждого служащего оценивает его непосредственный начальник. Оценка осуществляется на регулярной основе, чаще всего, раз в год. Это могут быть словесные характеристики по каждому из параметров, или оценки в виде рейтингов. Начальник составляет сводный документ – характеристику квалификации сотрудника на текущий момент (ревью), которая дальше хранится в личном деле сотрудника. При этом каждый раз оценивается исключительно работа полицейского на протяжении последнего года. Оценки за прошедший год в обязательном порядке предъявляются оцениваемому работнику, и подробно с ним обсуждаются перед тем, как они будут вынесены на суд вышестоящих лиц, и, тем более, станут документальным фактом (этот принцип не уникален для полиции – он базируется на трудовом законодательстве США).

Процесс оценки жестко регламентирован. Руководитель, предполагающий, что ему придется оценить деятельность сотрудника негативно, должен встретиться с ним несколько раз в оговоренные сроки (не позже определенного срока до написания характеристики за этот год, не менее, чем через определенные интервалы), и ознакомить его со своими претензиями; в противном случае он не имеет права выставить негативную оценку.

Сотрудник имеет право оспорить свои оценки, как непосредственно в момент предъявления, так и в дальнейшем, апеллируя к вышестоящему начальству. В крупных департаментах для этого часто существует стандартная прописанная процедура (письменное заявление определенной формы в отдел персонала, сроки рассмотрения, критерии). В небольших департаментах руководствуются общим трудовым законодательством.

После того, как служащий ознакомлен со своими результатами за год, руководитель передает бланк с его оценками своему начальнику. В обязанности каждого начальника входит ознакомиться со всеми характеристиками, заполненными его подчиненными на нижестоящих, сколько бы уровней иерархии между ними не стояло, и убедиться, что оценка проводилась беспристрастно и справедливо.

Разумеется, процесс тем формальнее, чем больше иерархических уровней существует в данной полиции. Только после этого характеристики передаются в отдел по персоналу (в случае Раунд Лейк Бич он не отделен от отдела учета) и приобщаются к личному делу сотрудника.

Базируясь на этих показателях, начальник ставит задачи на следующий год индивидуально каждому подчиненному, и в течение этого периода, по крайней мере один раз, встречается с каждым, чтобы обсудить его прогресс, и наметить пути дальнейшего совершенствования. Другими словами, у процесса ежегодной оценки две функции: ведение учета достижений сотрудников, и обратная связь для них самих.

## Критерии оценки

Как правило, ревью включает 10-20 критериев, либо просто с оценками по балльной шкале, либо с нарративной характеристикой по каждому из них. Форму ревью и набор критериев каждое графство выбирает самостоятельно (это может быть как решением местных властей, так и инициативой шефа полиции). Наиболее полный лист категорий оценки, какой мне удалось найти, выглядит так:

* Alertness and Concentration  - Внимание и концентрация
* Communication ability – Коммуникационные навыки
* Competency – компетентность
* Computer skills – компьютерная грамотность
* Coping with stress - стрессоустойчивость
* Cost control – умение учитывать денежную цену вопроса
* Decision making – умение принимать решения
* Delegation skills – умение делегировать полномочия
* Diversity and flexibility – гибкость и способность работать с разными людьми
* Evaluation writing skills – умение писать характеристики на подчиненных
* General performance quality – общее качество работы
* Growth and development – профессиональный рост
* Image and appearance – внешний вид
* Improvement and progress – улучшение показателей
* Innovation and initiative – инициатива
* Interaction with others – общение
* Judgment – верность суждений
* Knowledge - знания
* Leadership ability – лидерские способности
* Learning capacity - обучаемость
* Loyalty - лояльность
* Management skills – управленческие способности
* Maturity and stability – зрелость и психологическая устойчивость
* Motivation - мотивация
* Objectives and goals – краткосрочные и долгосрочные цели
* Organization and administration – организационные способности
* Organizing and staffing – Способность создать и организовать команду
* Personality and demeanor – индивидуальность и поведение
* Planning - планирование
* Problem solving – решение проблем
* Professionalism - профессионализм
* Proficiency – соответствие профессиональным требованиям
* Quality – качество работы
* Quantity – количественные показатели
* Reasoning skills – искусство дискуссии
* Reliability - надежность
* Report writing ability – умение писать отчеты
* Resourcefulness and creativity – Креативность и богатство интересов
* Responsibility  - ответственность
* Speaking skills – умение выражать свои мысли
* Supervision and management – способность управлять другими людьми
* Tact and diplomacy - такт
* Time Management – тайм менеджмент
* Positive management traits – достоинства, как менеджера
* Negative management traits – недостатки, как менеджер
* Basic performance traits – базовые характеристики работника

На основании такой (характеристики) принимается решение о повышении заработной платы. Подразумевается, что при удовлетворительных оценках зарплата автоматически повышается каждый год на фиксированную сумму – что-то вроде доплаты за стаж. При неудовлетворительном поведении повышение может быть отменено, что требует специальных дисциплинарных акций: сначала предупреждение, потом сообщение вышестоящему начальнику, и т.д). Годовые характеристики хранятся в личном деле, и используются менеджментом; от их результатов во многом зависит продвижение по службе, особенно в крупных подразделениях.

Интересна практика ведения личных дел. Помимо официального личного дела, отражающего формальную карьеру полицейского, и хранящегося в отделе кадров, на каждого сотрудника его непосредственный начальник заводит supervisory file – что-то вроде временного личного дела, в котором хранятся записи о его текущей работе, копии выполненных заданий, неформальная переписка, касающаяся его поведения на работе. К материалам, хранящимся в этом файле, имеют доступ только сам работник и его непосредственный руководитель. При этом для того, чтобы добавить какой-либо документ в файл, руководитель обязан убедиться, что сотрудник получил копию. По истечении 12 месяцев документы обнуляются, если только на их основании не были предприняты какие-либо формальные действия (например, объявлено взыскание) – в этом случае связанные с инцидентом документы становятся предметом разбирательства, и впоследствии перекочевывают в официальное личное дело. У сотрудника есть право оспаривать помещение в файл того или иного материала у вышестоящих. «Припомнить» сотруднику служебные промахи более, чем годовой давности, задним числом невозможно, если они не повлекли официальной реакции руководства еще тогда.

И в криминологии, и в профессиональной литературе для практиков, идет постоянная дискуссия о стандартной практике оценки работников полиции. Многие критики из числа кадровых полицейских полагают, что ежегодное ревью – бюрократическая формальность, на которую тратится несоразмерно много времени руководителей, и которая не позволяет реально оценить качество работы служащих. В маленьком полицейском департаменте, предполагают они, количество иерархических уровней невелико, и все и так на виду; а в очень большом – процесс написания характеристик превращается в механическую рутину (существует даже программное обеспечение, позволяющее генерировать их из стандартных фраз). С другой стороны, эти критики не учитывают, что система выполняет не только функцию отслеживания прогресса сотрудников; она еще и предохраняет их от произвола начальства тем, что фиксирует предыдущие оценки, регламентирует процесс наложения санкций, и не дает произвольно оставлять без последствий или припоминать задним числом старые проступки.

С другой стороны, существуют и обратные претензии: объективных критериев, по которым можно оценить работу полицейского, не так много, и большинство категорий неопределенны и субъективны, как, к примеру, «компетентность», «лидерские качества», «инициатива». В качестве курьеза можно заметить, что в ревью иногда входит и такой критерий, как «умение писать ревью на подчиненных». Новичок-полицейский в течение первого года с момента принятия присяги находится в статусе «probationary officer». Ревью с ним проводятся каждые два месяца.

# Оценка деятельности подразделений

Две главных практики оценки деятельности полицейских департаментов, подчиненных непосредственно местным властям (а также отдельных территориальных подразделений в составе больших департаментов в городах) в определенной степени конфликтуют друг с другом. С одной стороны, существуют стандартные статистические показатели, удобные для бюрократической отчетности: количество раскрытых дел, уровень преступности в округе, количество рецидивов. С другой стороны, с распространением концепции «community policing», в последнее время все больше внимания уделяется оценке, которую дают деятельности полиции сами местные жители. Поэтому, параллельно с традиционной системой полицейской отчетности, существует практика опросов местного населения.

Они варьируются от элементарных «community feedback forms», до весьма сложных исследований, призванных оценить предпочтения местной публики, ожидания в отношении полиции, соответствие реальной деятельности полиции этим предпочтениям и ожиданиям, влияние полиции на общий климат в коммюнити, реальную и воспринимаемую безопасность жизни в округе. Опросы могут быть выбраны муниципалитетом в качестве официального инструмента оценки деятельности полиции наравне со статистической отчетностью. Могут они также инициироваться самим полицейским департаментом, общественностью или учеными (или тем же муниципалитетом – но без решения об их использовании в качестве элемента официальной оценки) – в этом случае они, естественно, носят рекомендательный характер. Статус официальной оценки может приобрести только показатель, который принят выборным органом и объявлен в качестве официального показателя заранее.

Mastrofski (2000) приводит данные о том, что американцы в целом ожидают от полиции соответствия следующим шести качествам:

1. внимание к гражданам
2. надежность
3. готовность реагировать на запросы
4. компетентность
5. воспитанность
6. справедливость.

В своей статье он пытается предложить объективные критерии оценки полицейских по этим шести параметрам. Нетрудно предположить, что операционализировать их – задача чрезвычайно сложная. Решить ее однозначно никому еще не удалось. С другой стороны, объективная статистика, базирующаяся на отчетности самих полицейских департаментов, не представляет трудностей с операционализацией, но легко доступна манипулированию. Зная, по каким формальным критериям тебя оценивают, не так уж трудно подогнать свою деятельность под критерии, оставив в стороне содержательные задачи.

## Традиционные показатели

Количественные показатели результатов деятельности полиции применялись для оценки еще с тридцатых годов 20 века. Поэтому многие из них настолько глубоко укоренились в практиках полиции, что, даже перестав влиять на карьеру полицейского руководства, они продолжают оказывать влияние на деятельность полиции. Это:

1. Количество выявленных преступлений, по видам преступлений, и динамика этих показателей. Несмотря на то, что в реальности лишь 10-15% времени сотрудников полиции тратится на борьбу с относительно серьезными преступлениями, общественность и руководство до сих пор считает именно этот критерий наиболее важным. В какой степени количество и структура зарегистрированных полицией преступлений является показателем изменений в количестве совершенных преступлений, а в какой – артефактом внутренней системы отчетности, принятых практик и правил – предмет криминологической дискуссии.
2. Процент раскрытых дел по отношению к зарегистрированным (полный аналог «раскрываемости»).
3. Соотношение количества арестов к количеству зарегистрированных преступлений.
4. Процент дел, которые прокуроры отказались принять для защиты в суде с тем обоснованием, что полицейское расследование не было достаточно качественным[[3]](#footnote-4).
5. Количество выписанных штрафов.
6. Количество вызовов от граждан. – характеризует уровень доверия к полиции, и представления граждан о ее эффективности.
7. Численность полицейского персонала на 1000 жителей (это один из старейших, и наиболее критикуемый критерий: численность зависит от финансирования, финансирование от местных налогов, в результате большим штатом могут похвастаться в первую очередь подразделения, расположенные в благополучных районах; другими словами, больше штата у полиции там, где меньше всего работы). Однако, в общем случае, чем больше полицейских на улицах, тем спокойнее район.
8. Разнообразные индикаторы нагрузки персонала (количество вызовов в пересчете на одного сотрудника, и т.д.)
9. Стоимость возвращенной в результате раскрытия преступлений собственности, в соотношении ко всем потерям от преступлений против собственности.
10. Количество выступлений в суде в пропорции к поданным в суд делам, административным и уголовным. Это важно, т.к. во многих случаях того факта, что полицейский не является свидетельствовать в суде, достаточно, чтобы дело автоматически решилось в пользу обвиняемого; полицейские часто не являются по вызову в суд, если дело совсем мелкое, например, по факту нарушения правил дорожного движения, или нахождения на публике с открытой бутылкой алкогола.
11. Количество жалоб и благодарностей от граждан.

Некоторые подразделения полиции выпускают официальный отчет о своей деятельности за год, состоящий в основном из такой же статистики. Практически там нет никаких иных данных, кроме тех, которые можно извлечь из внутренней полицейской отчетности[[4]](#footnote-5).

## Новые методы оценки

В результате распространения концепции «community policing», появились разнообразные попытки привязать оценку деятельности полицейских подразделений к удовлетворенности граждан, и к общему влиянию полиции на благополучие коммюнити. Одно из следствий – повышенное внимание к функциям, относящимся скорее к категории сервиса для населения, чем к категории выявления преступлений и наказания нарушителей. Так, важным количественным показателем стала средняя скорость ответа на телефонный вызов, или соотношение суммы задолженностей по алиментам, выплаченных в результате работы полиции, к количеству бюджетных средств, потраченных на энфорсмент законодательства об алиментах в этом году.

Разумеется, удовлетворенность граждан замеряется и более прямыми методами. В самом примитивном варианте, правительство графства или штата может провести разовый опрос общественного мнения. Так, в Анкорадже, Аляска, в 2005 году в регулярный опрос жителей города был включен небольшой блок об оценке работы полиции, где респонденты оценивали деятельность местной полиции по шести параметрам (скорость ответа на вызов, готовность к применению насилия, дружелюбие, готовность помочь, успехи в расследовании преступлений, успехи в предотвращении преступлений) по стандартной 4-балльной шкале[[5]](#footnote-6) (Myrstol, 2005). Эта практика получила широкое распространение в 60-70-х годах.

По оценкам федерального Департамента Юстиции ( Department of Justice) в функции которого, в числе прочего, входит агрегирование сведений о деятельности местных полиций по всей стране, и исследования в области энфорсмента, около 30% полицейских подразделений провели такой опрос в течение 1997 года, 27% в течение 1999 (Hickman and. Reaves, 2001).

Существует множество модельных опросных листов[[6]](#footnote-7) и гидов по их составлению для сотрудников полиции; отсюда можно заключить, что средний уровень таких опросов весьма невысок: их составляют и проводят не профессионалы, а служащие полицейских подразделений. В опросах часто пытаются выяснить не только ожидания и степень удовлетворенности граждан, но еще и типичные практики, важные для планирования деятельности по охране порядка (если на глазах респондента совершается преступление – будет ли он вмешиваться сам, или позвонит в полицию? Как часто респонденту приходится ходить пешком в темноте? Паркует ли он машину на обочине, или в гараже?)

Другой распространенный метод - Contact survey, то есть, опросы граждан, имевших в течение последнего периода времени контакт с полицией – помимо жертв преступлений, иногда опрашивают оштрафованных нарушителей правил дорожного движения, а также тех, кто почему-либо подвергся аресту.

Еще одна практика, постепенно получающая распространение – помещение на сайте местного правительства или самого полицейского департамента формы для фидбека по поводу контактов с полицией.

В целом, поскольку в основном системы оценки формируются локальными выборными органами, а то и комитетами озабоченных граждан при них, они предельно эклектичны. Эксперты, ученые, полицейские профессионалы высокого уровня только предлагают меню; выбирают из него комплект конкретных приемов и показателей, что называется, «люди на местах».

Одна из наиболее комплексных систем оценки на уровне местной полиции небольшого муниципального подразделения разработана PERF (Police Executive Research Forum, профессиональной ассоциацией руководителей крупнейших полицейских подразделений в США) в 1999 году. Она основана на трехступенчатом процессе.

На первом шаге внешние исследователи проводят исследование ожиданий публики: чего хочет от полиции население конкретно этого округа? Это делается при помощи интервью, анализа документов, и т.д. В результате получается система качественных критериев, завязанных на ожидания местного населения.

На втором шаге исследователями в сотрудничестве с полицией графства разрабатывается система формальных показателей, привязанная к ожиданиям, которые в дальнейшем используются для практической оценки деятельности полиции. В числе возможных показателей:

* Результаты регулярного опроса населения о нарушениях порядка, которые произошли на глазах респондентов за последний год
* Анонимный опрос населения о нарушениях, совершенных самим респондентом (self-report survey);
* опрос владельцев бизнеса о том, какие проблемы безопасности волнуют их больше всего,
* «традиционные» показатели, имеющие отношение к поставленным целям,
* счетные показатели благополучия в сообществе (количество резидентов, находящихся под условным сроком, или освобожденных условно-досрочно, доля молодежной преступности в общей массе преступлений, количество автокатастроф, частота возникновения пробок)

Интересно, что измеряются и объективные показатели, и воспринимаемое состояние дел (т.е. недостаточно, чтобы объективно функции полиции выполнялись хорошо; нужно еще, чтобы публика чувствовала себя в безопасности). Поэтому замеряются при помощи опросов и такие вещи, как «страх перед преступностью» и «восприятие, насколько хорошо полиция справляется с регулированием дорожного движения в данном районе».

Отдельно от воспринимаемой безопасности – опросами напрямую замеряется удовлетворенность населения работой полиции и доверие к ней. Объективным» (не-опросным) показателем доверия может считаться, например, готовность свидетелей сотрудничать с полицией. Такая «готовность» оценивается на основе данных о количестве зафиксированных отказов от дачи показаний или количестве приглашений провести презентацию в школе, университете или коммъюнити-центре. На третьем шаге, после тестирования новой системы оценки, предлагаются организационные изменения с целью создать «accountability structures» - систему обратной связи, привязывающую стимулы сотрудников всех уровней к выбранным показателям.

Таким образом, эта система оценки основана на логике: изучив потребности и ожидания местного сообщества, перевести эти потребности и ожидания в систему критериев, которые «отзеркаливали бы» структуру ожиданий жителей коммъюнити, а далее, привязать системы внутреннего управления в полиции к этим же показателям за счет разработки системы мотивации для сотрудников полиции.

Это значит, что для полиции каждого графства или муниципалитета, пожелавшего ввести эту систему, разрабатывается своя, уникальная система оценки деятельности отдельных полицейских, так как потребности различаются в каждом коммъюнити, и соответственно, правил, структурирующих принятие решений о продвижении по службе, взысканиях, поощрениях, так как эти правила основаны на идее реализовать потребности коммъюнити. Кроме того, в каждом коммъюнити разрабатывается своя система правил, по которым осуществляется внешняя оценка деятельности полиции со стороны местного правительства.

# Оценка деятельности полиции в масштабах страны и штата

## USR

Наиболее влиятельная система показателей, по которым пресса и общество судят о положении дел в полиции в масштабах страны и штата – Uniform Crime Reports[[7]](#footnote-8). Это ежегодный отчет, вернее, набор стандартных отчетов, который выпускает ФБР на основе агрегации данных полицейской отчетности. Изменения в формате представления данных практически не случаются (в отличие от дополнений), что позволяет анализировать динамику практически любого из представленных показателей.

Поскольку уголовное законодательство существенно различается от штата к штату, сравнивать данные по всем видам преступлений не имеет смысла. Поэтому для отчета выбраны восемь видов наиболее серьезных преступлений, для которых эта разница не особенно существенна. Это четыре насильственных преступления: убийство, изнасилование, ограбление и нанесение тяжких телесных повреждений, и четыре преступления против собственности: кража со взломом, воровство (имеется в виду – кража без незаконного проникновения в помещение), угон автомобиля и поджог. Совокупный индекс уровня преступности вычисляется на основе данных по этим восьми видам преступлений, и считается, что его динамика отражает тенденции, характерные для преступности в США в целом. Отдельно по группам также презентуется индекс насильственных преступлений, и индекс преступлений против собственности. Существует федеральный закон, по которому все полиции обязаны предоставлять ФБР статистику по восьми видам преступлений по определенной форме в обязательном порядке. Это статистическая отчетность, не предполагающая никакой реакции центральных властей. Важен факт предоставления и аккуратность – содержание не оценивается. Оценивать деятельность полиции (в том числе и в разрезе UCR) – дело местной публики.

В агрегированном отчете представлены данные о количестве зарегистрированных преступлений, в географическом и демографическом разрезе, их динамика по сравнению с прошлым годом; количество произведенных арестов, количество раскрытых полицией дел, и немного дополнительной информации. Так, для убийств представлена статистика орудий убийства, для кражи со взломом – классификация по типу жилого района.

Выход отчета всегда становится крупным общественным событием; публика воспринимает его как отчет о результатах деятельности полиции; местная пресса высчитывает, как выглядит статистика для штата или графства на общенациональном фоне. Повышение тренда, или падение в рейтинге штатов вызывает серьезное беспокойство общественности, и отражается не только на их оценке деятельности полиции, но и на общей оценке эффективности местного правительства, что имеет политические последствия.

## Victimization surveys

Крупнейшее общенациональное обследование по виктимизации - National Crime Victimization Survey (NCVS). Это масштабный опрос, проводящийся за счет федеральных средств – опрашивается репрезентативная выборка американских домохозяйств, размер выборки около 45 тысяч, причем в каждом из выбранных домохозяйств опрашиваются все взрослые, что дает 70-80 тысяч опрошенных. Респондентам задаются вопросы, становились ли они сами жертвой правонарушения в прошедшем году, и при каких обстоятельствах. Этот опрос позволяет решить две задачи. Во-первых, известно, что далеко не все преступления становятся известны полиции, и для разных преступлений доля зарегистрированных случаев существенно отличается, как и для разных социально-демографических групп (как в отношении преступника, так и в отношении жертвы). Прямой опрос позволяет собрать данные по разным видам преступлений, и получить более точную картину структуры преступности.

Во-вторых, в ходе опроса не приходится ограничиваться ни теми данными, которые обязаны предоставлять ФБР руководители полицейских департаментов (т.е. теми, которые фиксируются в обязательном порядке), ни тем набором преступлений, по которым эти данные собираются. NCVS собирает намного более детальные данные и о жертве, и об обстоятельствах преступления, и о причинах, по которым жертва не обратилась в полицию, и об опыте контакта с полицией, если жертва преступления в полицию обратилась.

Криминологи в целом считают, что данные NCVS отражают состояние преступности существенно лучше, чем UCR, и что результаты их анализа должны использоваться при интерпретации полицейской статистики. Однако общественный интерес эти результаты привлекают в намного меньшей степени; его результатами в гораздо большей степени пользуются ученые и профессиональные аналитики внутри полицейской системы, чем политики и общественность.

## Заключение

В целом, полиция в США подотчетна исключительно местному населению – напрямую или через выборные органы, в основном самого низшего уровня. Принятые в разных местах формальные индикаторы качества ее деятельности вторичны по сравнению с прямой удовлетворенностью населения работой полиции в пределах населенного пункта или района. Крайняя децентрализация полиций чрезвычайно затрудняет сравнительный анализ, а в определенной степени и делает его бессмысленным. Между тем, именно эта децентрализация обеспечивает беспрецедентный уровень доверия к полиции на местах, структурную гибкость, и высокий авторитет полицейского в глазах общественности.

# Литература

Mastrofski, Stephen D., and R. Richard Ritti. (2000) Making sense of community policing: A theory-based analysis. Police Practice and Research: An International Journal.

Stacy Osnick Milligan, Lorie Fridell (2006) Implementing an Agency-Level Performance Measurement System: A Guide for Law Enforcement Executives/ Police Executive Research Forum, working paper

Myrstol, Brad A. (Summer 2005). "Making the Grade? Public Evaluation of Police Performance in Anchorage." Alaska Justice Forum 22(2): 5-10).

Level of Service Standards - Measures for Maintaining the Quality of Community Life, MRSC Report 31,1994

Hickman, Matthew J. and Brian A. Reaves. (2001). Community Policing in Local Police Departments, 1997 and 1999. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics.

[Measuring the  Performance of Law Enforcement Agencies, Part 1](http://www.calea.org/online/newsletter/No83/measurement.htm),  by Edward R. Maguire, Ph.D., Associate Professor, Administration of Justice Program, George Mason University, Fairfax, VA, CALEA Update No. 83, September 2003

1. Графство – административная единица; в среднем население графства порядка 100 000 человек, однако, население графств варьируется от штата к штату (например, в Вайоминге это в среднем 24000 чел., а во Флориде 277000). [↑](#footnote-ref-2)
2. териал подготовлен в рамках проекта very good to give a brief desgription if the concept of PoL onable links to cover this issu Например, <http://www.montgomerycountymd.gov/content/ohr/ResourceLibrary/files/Police%20evaluation.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
3. Прокурор дает санкцию на начало расследования полицией, в его ходе отстаивает процессуальные действия по делу в суде и, когда расследование окончено, имеет право принять дело для передачи в суд, или «завернуть». То есть на всем этапе расследования прокурор контролирует качество этого расследования? А есть дела, или составы, по которым не требуется санкции прокурора на начало расследования? И вопрос из разряда идиотских: нет ли такого, что система оценки работы прокурора поощряет его (явно или неявно) за число дел, развернутых перед судебной стадией? [↑](#footnote-ref-4)
4. <http://www.mrsc.org/govdocs/S46PoliceAR.pdf> - этот отчет интересен еще и тем, что там приведена организационная диаграмма окружного полицейского управления. [↑](#footnote-ref-5)
5. Стандартная опросная шкала: «1 - хорошо, 2- скорее хорошо, 3 - скорее плохо, 4 – плохо». [↑](#footnote-ref-6)
6. Наиболее разработанная анкета из доступных онлайн: <http://webs.wichita.edu/depttools/depttoolsmemberfiles/rcpi/Policy%20Papers/Community%20Survey.pdf> [↑](#footnote-ref-7)
7. <http://www.fbi.gov/ucr/ucr.htm> [↑](#footnote-ref-8)