

УДК 343.85
ББК 67.515

А.П. Алексеева
*кандидат юридических наук, доцент,
Волгоградская академия МВД России,
Волгоград, Российская Федерация*

ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКИХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА РАБОТЫ ПО БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Эффективность работы правоохранительных органов в России оценивается по регистрируемым статистикой показателям. Количество преступлений на протяжении последних десяти лет постепенно снижается. Сопоставление указанных сведений с иными статистическими показателями о преступности позволяет сделать выводы о росте искусственной латентности преступности, обусловленной чрезмерно большим количеством отказов в возбуждении уголовных дел, о тенденции к увеличению числа многоэпизодных, сложных дел, в том числе террористического характера и экстремистской направленности. В ходе проведенных в России реформ количество сотрудников полиции в 2011 г. сокращено на 20 %. Поводом для принятия такого решения стали сведения о том, что в нашей стране, по сравнению с другими государствами, один из самых высоких коэффициентов полицейских на душу населения. Изучение возможностей оптимизации деятельности полиции показало, что снижение расходов на правоохранительную систему должно происходить не за счет сокращения патрулей, участковых, следователей и т.д. с перераспределением того же объема работы на меньшее количество оставшихся сотрудников, а за счет максимальной автоматизации деятельности сотрудников, развития технических средств наблюдения за общественным порядком, реагирования на правонарушения, широкого внедрения интернет-технологий, привлечения граждан к профилактической работе.

Ключевые слова: преступность; латентная преступность; предупреждение преступности; реформирование органов полиции.

A.P. Alekseeva
*Candidate of Legal Sciences, Associated professor,
Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia,
Volgograd, Russian Federation*

INTERNAL AFFAIRS AGENCIES' FURTHER REFORMING PROSPECTS AND CRIME FIGHTING ACTIVITY IMPROVEMENT

Abstract

Russian law-enforcement agencies' activity effectiveness is estimated according to statistical indexes. Amount of crime has been decreasing gradually during last 10 years. Comparing this data to other statistics lets the author conclude about factitious latent crime increase defined by extreme amount of refusals to institute a criminal case and about complex cases amount increase (including those of terrorist and extremist nature). Russian reforming has resulted in 20 % decrease in Police officers' number in 2011. The reason for such decision was information on Russia having the highest Police officers per capita ratio comparing to other countries. Optimization possibilities research proved that law-enforcement expenses reduction should not be achieved by means of patrols, local police officers, interrogation officers or others' layoff succeeded by workload rescheduling among less officers left, but by means of maximum officers' activity automation, development of public order surveillance and law violation reaction equipment, large-scale Internet-technology adoption, engaging citizens into crime prevention work.

Key words: crime; latent crime; crime prevention; police reforming.

Органы внутренних дел любого государства призваны обеспечивать правопорядок и безопасность своих граждан. Действующий сегодня в России Закон «О полиции» закрепляет за полицейскими обязанность незамедлительно приходить на помощь каждому, кто нуждается в защите от преступных и иных противоправных посягательств. Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на расширенном заседании коллегии МВД России 8 февраля 2013 г., особо отметил: «Министерство внутренних дел традиционно играет ключевую роль в правоохранительной системе России, да и в государственном механизме в целом. В своей работе его сотрудники должны применять новые, более эффективные формы борьбы, гибко реагировать на изменение ситуации в стране, обществе, учитывать появление новых вызовов. Важнейший приоритет – это обеспечение безопасности граждан и общества в целом, наступательная борьба с криминальной угрозой» [8].

Традиционно в нашей стране эффективность работы правоохранительных органов оценивается по регистрируемым статистикой показателям. Судя по имеющимся официальным данным, с одной стороны, количество преступлений на протяжении последних десяти лет постепенно снижается и на сегодняшний день отличается в меньшую сторону от уровня 2003 г. уже на 16,5 % (рис. 1) [11]. И большинство властных государственных решений принимается с учетом именно этого показателя – снижения преступности.

Однако, с другой стороны, сопоставление указанной цифры с иными статистическими сведениями о преступности позволяет нам прийти к несколько отличающимся выводам относительно криминальной ситуации в стране. Так, на фоне указанного 16,5-процентного снижения преступности количество возбужденных уголовных дел уменьшилось более чем на 40 % (–43,1 %). Одновременно фиксируется заметный, почти 40-процентный (+36,7 %) рост числа регистрируемых обращений граждан в полицию и сопоставимый с ним (+40 %) рост количества отказных материалов (рис. 2) [11].

Все это может говорить, во-первых, о росте искусственной латентности преступности, обусловленной чрезмерно большим количеством отказов в возбуждении уголовных дел. Во-вторых, о тенденции к увеличению числа многоэпизодных, сложных дел, в том числе террористического характера (+2,4 %) и экстремистской направленности (+11,9 %) [11]. Несмотря на это, в ходе проведенных реформ количество сотрудников полиции в 2011 г. было существенно, практически на 20 % сокращено [10]. В качестве обоснования своего решения руководители нашей страны приводили сведения о коэффициентах количества полицейских, приходящихся на 1 тыс. населения (рис. 3) [12].

Из приведенных данных следует, что в России и Испании на каждую тысячу граждан приходится по пять полицейских. В таких странах, как Португалия, Италия, Турция, этот показа-



Рис. 1. Динамика преступности в России в 2003–2012 гг.

тель составляет четыре полицейских, во Франции, Австрии и Венгрии – три полицейских, в Румынии, Польше, Германии, Англии – два полицейских и в Дании, Норвегии, Финляндии – один полицейский на каждую тысячу граждан. Вместе с тем мировой криминальный рейтинг стран с низкой численностью полиции говорит о том, что имеющимися у полиции силами этим государствам удастся добиться минимального уровня преступности. Например, в Германии на 100 тыс. человек в год приходится в среднем менее одного убийства, в Англии – чуть более одного убийства, тогда как в России данный показатель составляет более десяти убийств на 100 тыс. населения (рис. 4) [9].

Это свидетельствует о недостаточной эффективности осуществляемой полицией деятельности по защите граждан от криминальных угроз при наличии столь большого штата полицейских [2; 3]. Ведь большинство сотрудников органов внутренних дел добросовестно выполняют свои функции. Однако сама организация работы налажена не всегда правильно. Гонка за снижением расходов на содержание полиции и сокращение личного состава привели в ряде случаев к ухудшению ситуации в отдельных местностях. Практика подтверждает, что жители некоторых населенных пунктов остались фактически один на один с правонарушителями и были вынуждены давать им отпор самостоятельно, причем не всегда законными методами [6].

Изучение возможностей оптимизации деятельности полиции показало, что снижение расходов на правоохранительную систему должно было происходить не за счет меха-

нического сокращения патрулей, участковых, следователей и т.д. с перераспределением того же объема работы на меньшее количество оставшихся сотрудников, а за счет максимальной автоматизации деятельности сотрудников, развития технических средств наблюдения за общественным порядком, реагирования на правонарушения, широкого внедрения интернет-технологий, привлечения граждан к профилактической работе.

В России в нескольких субъектах уже ведется эксперимент по использованию программы «Безопасный город», которая позволяет осуществлять: оперативный круглосуточный контроль ситуации на улицах и объектах города в режиме реального времени; ведение видео- и аудиоархива; автоматическое оповещение соответствующих служб и организаций о возникновении чрезвычайных ситуаций; предоставление визуальной информации с мест установки телекамер; восстановление хода событий на основе записанных видеоматериалов; интеграцию видеoinформации с информацией других автоматизированных систем городской инфраструктуры [5]. Кроме того, программа «Безопасный город» позволяет: максимально повысить безопасность на улицах и дорогах города; охватить основные магистрали города, перекрестки, места проведения общественных мероприятий; лучше управлять дорожным движением в городе; более оперативно и обоснованно разрешать спорные ситуации при ДТП; эффективно бороться с криминальными и террористическими угрозами; осуществлять мониторинг ситуации и контроль во дворах многоквартирных домов,

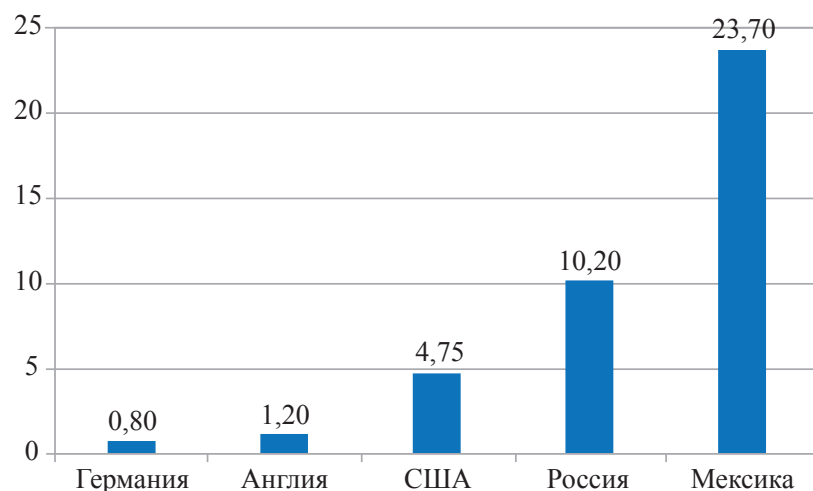


Рис. 4. Россия в мировом рейтинге по количеству убийств на 100 тыс. населения

в подъездах, лифтах и на чердаках. Программа «Безопасный город» является важнейшим элементом оснащения правоохранительных органов и всех экстренных служб современными техническими средствами и системами информирования [1]. Однако эта система возвращена пока еще далеко не везде, что существенно осложняет задачу борьбы с преступностью в деятельности силовых структур.

Безусловного одобрения заслуживает и инициатива законодателя о принятии в России Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», в котором будут закреплены законодательные формулировки таких понятий, как «доброволец», «внештатный сотрудник полиции», «народный дружинник», «общественное объединение правоохранительной направленности», «народная дружина» [7]. Широкое участие общественности в профилактической деятельности позволит существенно снизить латентность преступности и ее реальный уровень.

Еще одним фактором, значительно осложняющим работу органов внутренних дел, является слишком медленное внедрение в практику системы электронного документооборота. Подавляющее большинство представителей власти, знакомых с системой документооборота правоохранительных органов, отмечают чрезмерную загруженность сотрудников бумажной работой. Необходимость заполнения огромного количества рукописных журналов, карточек, бланков отнимает время у сотрудников, которое они обязаны были бы затратить на реальные действия по борьбе с преступностью. Уже широко используемый всеми портал «Госуслуги» при условии подключения к нему «полицейских» функций позволил бы серьезно разгрузить правоохранительные органы от бюрократических процедур, переведя документооборот в электронный вид [4]. Ведь и сегодня каждый желающий может получить на сайте «Электронного правительства» «электронную подпись» и обмениваться нужной информацией через сеть с 33 государственными органами исполнительной власти, в число которых входит и Министерство внутренних дел Российской Федерации. Но услуги, оказываемые через Интернет, пока в большей мере относятся к лицензионно-разрешительной и информационно-справочной системе, учитывающей интересы граждан. Документооборот же внутри Министерства внутренних дел Российской

Федерации и контактирующих с ним органов государственной власти происходит преимущественно в традиционном бумажном виде.

Определенный положительный эффект можно было бы ожидать от размещения в отделах полиции и опорных пунктах участковых уполномоченных автоматизированных терминалов по приему обращений граждан и выдаче им талонов-уведомлений. Это позволило бы вообще исключить возможность нарушения учетно-регистрационной дисциплины со стороны полиции на данном фронте работы и существенно облегчить задачу сотрудников дежурных подразделений.

Стоит отдельно отметить, что использование современных технологий уже давно является нормой во всех видах экономической деятельности. Сегодня трудно встретить предприятие, которое, например, не перевело бы свою бухгалтерию в электронный вид, не использовало бы систему «1С:Бухгалтерия». Однако внедрение электронных новинок в управленческие и юридические структуры происходит гораздо медленнее и труднее. Тем не менее научно-технический прогресс рано или поздно неизбежно приведет к переоснащению органов внутренних дел. Этому должны, несомненно, способствовать разработки, осуществляемые научно-исследовательскими и образовательными учреждениями системы Министерства внутренних дел Российской Федерации. Задача представителей научного сообщества – предлагать какие-то новые пути реформирования технологий борьбы с преступностью. А задача руководителей Министерства внутренних дел Российской Федерации – отбирать наиболее оптимальные и целесообразные предложения, внедряя их в практику. Наука, создавая на основе нужд практики необходимый теоретический задел, служит еще и законотворческой деятельности.

Соответственно, перспективы дальнейшего реформирования российских органов внутренних дел мы видим во всестороннем развитии взаимодействия науки и практики, в широком привлечении общественности на законных основаниях к профилактической деятельности, в техническом переоснащении полиции и упрощении ее документооборота. Все это позволит избавить практических работников от несвойственных им обязанностей, а освободившееся время уделить вопросам борьбы с преступностью.

ПРИСТАТЕЙНЫЙ СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аббасов Н.И. Эффективное использование современных научно-технических средств – важнейший фактор в раскрытии, расследовании и профилактике умышленных убийств / Н.И. Аббасов // Прокурорская и следственная практика. – 2012. – № 2 (47). – С. 44–48.
2. Алексеева А.П. Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации (кадровый профессионализм, открытость для доверия и оптимизация): проблемы и перспективы реализации / А.П. Алексеева // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2012. – № 4 (22). – С. 16–20.
3. Алексеева А.П. Профилактика правонарушений в России: законодательные основы и перспективы реализации / А.П. Алексеева // Преступность, уголовная политика, уголовный закон : сб. науч. тр. / под ред. Н.А. Лопашенко ; Сарат. центр по исслед. проблем организ. преступности и коррупции. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2013. – С. 549–551.
4. Госуслуги [Электронный ресурс] : портал государственных услуг Российской Федерации // Электронное правительство : сайт. – Режим доступа: <http://www.gosuslugi.ru/>.
5. Елисеев А.В. Управление комплексной автоматизированной информационно-аналитической системой (КАИАС) «Безопасный город» в деятельности органов внутренних дел / А.В. Елисеев, М.М. Сальников // Полицейская деятельность. – 2011. – № 2. – С. 31–38.
6. На Вятке предотвратили массовое побоище [Электронный ресурс] // Российская газета : сайт. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/06/23/reg-pfo/draka-kirov.html>.
7. Об участии граждан в охране общественного порядка [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 238654-6 от 13 марта 2013 г. // Государственная Дума : офиц. сайт. – Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=238654-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=238654-6&02).
8. Расширенное заседание коллегии МВД России 8 февраля 2013 года [Электронный ресурс] // Администрация Президента Российской Федерации : сайт. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/17461>.
9. Россия в мировом рейтинге [Электронный ресурс] // Портал правовой статистики : сайт. – Режим доступа: http://crimestat.ru/world_ranking_homicides.
10. Сокращение числа сотрудников полиции компенсируют эффективностью их работы [Электронный ресурс] // Новости МВД : сайт. – Режим доступа: <http://police-russia.info/index.php/2013/02/11/vladimir-kolokolcev-sokrashhenie-chisla-sotrudnikov-policii-kompensiruyut-effektivnostyu-ix-raboty>.
11. Состояние преступности [Электронный ресурс] // Министерство внутренних дел Российской Федерации : сайт. – Режим доступа: <http://mvd.ru/presscenter/statistics/reports>.
12. Число полицейских на душу населения в Европе [Электронный ресурс] // Центр научно-правовых инициатив Н.А. Лопашенко : сайт. – Режим доступа: <http://www.crimpravo.ru/blog/prestupnost/2737.html>.

REFERENCES

1. Abbasov N.I. Effective application of modern scientific and technical instruments is the most important factor in intentional homicides' detection, investigation and prevention. [Abbasov N.I. Jeffektivnoe ispol'zovanie sovremennyh nauchno-tehnicheskikh sredstv – vazhnejshij faktor v raskrytii, rassledovanii i profilaktike umyshlennyh ubijstv]. *Prokurorskaja i sledstvennaja praktika – Prosecutor and investigation practice*, 2012, no. 2 (47), pp. 44–48.
2. Alekseeva A.P. Internal agencies' further reforms road map (expertise, openness for trust and optimization): problems and realization prospects. [Alekseeva A.P. Dorozhnaja karta dal'nejshego reformirovanija organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii (kadrovij professionalizm, otkrytost' dlja doverija i optimizacija): problemy i perspektivy realizacii]. *Juridicheskaja nauka i pravoohranitel'naja praktika – Legal science and law-enforcement practice*, 2012, no. 4 (22), pp. 16–20.
3. Alekseeva A.P. Law violations' prevention in Russia: legal principles and realization prospects. Crime, criminal policy, criminal law: collection of scientific papers. Edited by N.A. Lopashenko. [Alekseeva A.P. Profilaktika pravonarushenij v Rossii: zakonodatel'nye osnovy i perspektivy realizacii. Prestupnost', ugovnaja politika, ugovnyj zakon: sb. nauch. tr. / pod red. N.A. Lopashenko; Saratov. Centr po issled. problem organiz. prestupnosti i korruptcii]. Saratov, 2013, pp. 549–551.
4. Gosuslugi: Russian Federation state services web-site. [Gosuslugi: portal gosudarstvennyh uslug Rossijskoj Federacii. Jelektronnoe pravitel'stvo: sajtl]. Available at: <http://www.gosuslugi.ru>.
5. Eliseev A.V., Sal'nikov M.M. «Safe city» Complexed automized informational and analytical system management in law-enforcement agencies activity. [Eliseev A.V., Sal'nikov M.M. Upravlenie kompleksnoj avtomatizirovannoj informacionno-analiticheskoy sistemoj (KAIAS) «Bezopasnyj gorod» v dejatel'nosti organov vnutrennih del]. *Policejskaja dejatel'nost' – Police activity*, 2011, no. 2, pp. 31–38.
6. Mass battle has been prevented in Vyatka. Russian Gazzette official site. [Na Vjatke predotvratili massovoe poboishhe. Rossijskaja gazeta: sajtl]. Available at: <http://www.rg.ru/2012/06/23/reg-pfo/draka-kirov.html>.
7. Draft federal law No. 238654-6 On citizens' participation in law-enforcement activity dated 13 March 2013. State Duma official site. [Ob uchastii grazhdan v ohrane obshhestvennogo porjadka [Jelektronnyj resurs]: proekt Federal'nogo zakona № 238654-6 ot 13 marta 2013 g. Gosudarstvennaja Duma: ofic. sajtl]. Available at: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=238654-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=238654-6&02).

8. Extended meeting of Ministry of Internal Affairs Board dated 8 Febr. 2013. Official site of President of the Russian Federation Administration. [Rasshirennoe zasedanie kollegii MVD Rossii 8 fevralja 2013 goda. Administracija Prezidenta Rossijskoj Federacii: sayt]. Available at: <http://www.kremlin.ru/news/17461>.

9. Russia in world rating. Legal statistics portal. [Rossija v mirovom rejtinge. Portal pravovoj statistiki]. Available at: http://crimestat.ru/world_ranking_homicides.

10. Police officers' number decrease will be compensated with their work efficiency. Official site of Ministry of internal affairs of the Russian Federation. [Sokrashhenie chisla sotrudnikov policii kompensirujut jeffektivnost'ju ih raboty. Novosti MVD: sayt]. Available at: <http://police-russia.info/index.php/2013/02/11/vladimir-kolokolcev-sokrashhenie-chisla-sotrudnikov-policii-kompensiruyut-effektivnostyu-ix-raboty>.

11. Crime situation. Official site of Ministry of internal affairs of the Russian Federation. [Sostojanie prestupnosti. Ministerstvo vnutrennih del Rossijskoj Federacii: sayt]. Available at: <http://mvd.ru/presscenter/statistics/reports>.

12. Police officers per capita ratio in Europe. N.A. Lopashenko Scientific legal initiatives centre. [Chislo policejskih na dushu naselenija v Evrope. Centr nauchno-pravovyh iniciativ N.A. Lopashenko]. Available at: <http://www.crimpravo.ru/blog/prestupnost/2737.html>.

Сведения об авторе

Алексеева Анна Павловна – доцент кафедры уголовного права Волгоградской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент, г. Волгоград, Российская Федерация; e-mail: alexeeva.va-mvd@yandex.ru.

Information about author

Alekseeva Anna Pavlovna – Associated Professor of Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia Department of Criminal law, Candidate of Legal Sciences, Associated Professor, Volgograd, Russian Federation; e-mail: alexeeva.va-mvd@yandex.ru.