

ПОЛИЦИЯ: РОССИЙСКИЙ И АМЕРИКАНСКИЙ ОПЫТ

Г.А. САТАРОВ

Качество институтов и выполнение полицейской функции*

В статье проблема реформирования российской полиции исследуется не как локальная, а как связанная со сложившейся институциональной структурой. На основе анализа отечественной и международной статистики выявляется влияние общих институциональных факторов на выполнение государством полицейских функций. Делается вывод, что без налаживания эффективной работы базовых государственных институтов реформа полиции невозможна.

Ключевые слова: государство, полиция, судебная система, институты, институциональная теория.

In this paper the problem of reforming the Russian police is investigated not as a local, one but as communicated with the existing institutional structure. Based on analysis of national and international statistics it reveals the influence of institutional factors on the general application of the State police functions. It is concluded that without producing effective operation of the basic state institutions police reform is impossible.

Keywords: government, police, judiciary, institutions, institutional theory.

Одна из типичных проблем при проектировании и реализации различных реформ в России, резко снижающих их продуктивность, склонность рассматривать реформируемый институт в качестве самодостаточной замкнутой сущности, изолированной от внешней среды, и в первую очередь от других институтов. Между тем такой подход противоречит современному пониманию института в неoinституциональной теории (см., например, [Норт, 2010]). Данное обстоятельство подробно исследовалось в случае трансформации судебной власти в России [Горбуз... 2010]. В данной статье эта проблема изучается применительно к реформированию полицейской функции в России, для чего используются данные отечественной и международной статистики. Их анализ позволяет выявить влияние общих институциональных факторов на выполнение полицейской функции государства¹.

* Результаты исследования, изложенные в статье, были получены в рамках проекта “Концепция реформирования полицейской функции в России”, реализовавшегося при содействии Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив.

¹ С полным текстом доклада “Статистическое сравнение России и других стран”, подготовленного в рамках проекта, можно ознакомиться на сайте Фонда ИНДЕМ (<http://www.indem.ru/proj/rpf/StaSrv.pdf>).

Статистические данные

Для достижения целей исследования использовались следующие источники статистических данных, помимо данных российской официальной уголовной статистики²:

- данные ООН по уголовной статистике (<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime.html>);
- данные всемирных опросов общественного мнения социологической службы Гэллэпа (в части вопросов, относящихся к сфере исследования (<https://worldview.gallup.com/default.aspx>));
- данные Всемирного банка по проекту World Governance Indicators (<http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>).

Переменные из указанных источников либо напрямую применялись для анализа, либо использовались для конструирования новых переменных. Кроме того, переменные использовались для построения различных классификаций стран. Для решения исследовательской задачи рассматривались переменные, которые могут быть разбиты на следующие две группы:

1. Переменные, характеризующие результаты работы правоохранительной системы (например, число преступлений того или иного вида).
2. Переменные, описывающие свойства и качества институциональной среды, в которой функционирует правоохранительная система (например, качество законодательства).

Важно подчеркнуть, что практически невозможно описать какой-либо одной переменной такое сложное социальное явление, как результативность выполнения государством своей полицейской функции по защите граждан от преступных посягательств. Поэтому в исследовании использовался набор показателей, с разной стороны характеризовавших эту результативность.

Вторая важная проблема сравнительного анализа состоит в том, что статистическое исследование ориентировано на изучение особенностей разнообразия (в данном случае – разнообразия стран). Основная задача здесь – изучение зависимостей между характеристиками, описывающими разные стороны анализируемого явления. Однако в этом случае характер выявляемых зависимостей может быть обусловлен именно фактом разнообразия, анализируемого математико-статистическими методами, а это чревато получением артефактических зависимостей. Чтобы избежать данной опасности в нашем исследовании анализу подвергались различные выборки, а именно³:

- всех стран мира, по которым имеются статистические данные;
- европейских стран;
- транзитных стран.

В основном рассматривались данные на 2009 г. Это связано с постоянной задержкой сбора данных международной статистики. Данные социологической службы Гэллэпа рассматривались за 2011 г. Данные каждой из перечисленных групп предварительно анализировались на валидность поставленной исследовательской задаче. Это связано с тем, что данные уголовной статистики или социологические данные далеко не всегда дают возможность сравнивать страны друг с другом в силу тех или иных их особенностей. Например, число преступлений сексуального характера, ежегодно регистрируемых в Швеции, многократно превосходит число преступлений того же типа в России. Но это объясняется тем, что в Швеции эта категория преступлений шире, чем в России, а правоохранительные органы тщательнее относятся к ним, чем в нашей стране, что снижает уровень латентности. По такой причине из всех переменных, характеризующих уровень преступности, было выбрано только число умышленных

² Здесь приведены только позиции, задействованные в проекте, результаты анализа которых отражены в данной статье.

³ В проекте исследовались и другие выборки.

Описание переменных ООН, характеризующих работу правоохранительных систем разных стран (все значения переменных приведены к 100 000 населения)

Код	Название	Разъяснение
<i>P</i>	Количество полицейских на национальном уровне	Сотрудники государственных органов власти, в чьи основные функции входит предотвращение, выявление и расследование преступлений, как и задержание подозреваемых, на 31 декабря отчетного года. Исключается обеспечивающий персонал (секретари, административные служащие)
<i>J</i>	Количество судей	Полностью или частично занятые должностные лица, уполномоченные вести слушания по гражданским, уголовным и иным делам, включая апелляционные инстанции, и уполномоченные выносить судебные решения (по данным на 31 декабря)
<i>C</i>	Общее количество контактов с полицией	Включает контакты с подозреваемыми, арестованными или получившими замечание (предостережение)
<i>HP</i>	Общее количество находящихся в заключении	Общее количество находящихся в государственных или частных тюрьмах и исправительных заведениях, включая тюремную психиатрию. Исключаются задержанные в рамках административного производства, например – в связи с нарушениями иммиграционного законодательства
<i>PBV</i>	Число представших перед судом	Количество представших перед судом или любым органом, уполномоченным выносить приговоры, независимо от того, был ли вынесен обвинительный приговор
<i>PC</i>	Общее количество осужденных	Количество признанных виновными по приговору уполномоченного на это уголовного суда, независимо от того, был ли этот приговор обжалован. Включаются признанные виновными в тяжком преступлении специальными судами, но исключаются вердикты по незначительным дорожным происшествиям и другим подобным мелким нарушениям

убийств за год (на 100 000 населения). Этот вид преступности во всех странах отличается наименьшим уровнем латентности и наименьшими различиями в способах регистрации. Вместе с тем исследование охватывало набор переменных ООН, характеризующих разные аспекты работы правоохранительной системы (см. табл. 1).

Приведенные в таблице 1 характеристики позволяют до некоторой степени сравнивать страны друг с другом. Однако и здесь следует иметь в виду, что различия между странами могут объясняться, к примеру, особенностями уголовного законодательства или судебной системы. Например, в некоторых европейских странах к уголовной юрисдикции относятся нарушения, в России включенные в число административных.

В таблице 2 приведен список переменных социологической службы Гэллапа, использовавшиеся в нашем исследовании. Девять вопросов таблицы 2 можно разбить на четыре группы, различающиеся по степени валидности:

1. Вопросы о доверии власти (*HE, CLP, CJS, CNG*). Установлено, что страны с патриархальным сознанием характеризуются тем, что при ответах на вопросы респонденты руководствуются не столько собственным мнением, сколько рефлексией социально одобряемых ответов. Это приводит к тому, что в таких странах завышается доверие власти, что не отражает “потребительские” качества последней.

2. Вопросы на оценку тех или иных институтов (таковы здесь вопросы о коррупции *CB* и *CG*). Предшествующие исследования показывают, что наличествует высокая корреляция между оценкой институтов респондентами и доверием этим институтам. В результате получаются те же искажения, что и в предыдущем случае.

3. Вопросы на самооощущения (один вопрос *SWA*). Ответ на такой вопрос может зависеть от традиций страны, от планки требований к безопасности, от такой категории,

Описание переменных социологической службы Гэллага

(все переменные, кроме двух последних, имеют общую природу: число положительных ответов на соответствующий вопрос анкеты в выборке каждой из стран)

Код	Наименование переменной	Описание переменной
<i>HE</i> <i>SWA</i>	Честность выборов Безопасность прогулок	Доверяете ли вы честности выборов у вас в стране? Чувствуете ли вы себя в безопасности, гуляя ночью в месте, где вы живете?
<i>CLP</i> <i>MPS</i>	Доверие полицейским Риск кражи	Доверяете ли вы полиции в месте, где вы живете? Украли ли что-нибудь у вас или членов вашей семьи в течение последних 12 месяцев?
<i>APY</i>	Риск нападения	Нападали ли на вас с целью ограбления в течение последних 12 месяцев?
<i>CJS</i>	Доверие судам	Доверяете ли вы судебной власти у вас в стране?
<i>CNG</i>	Доверие правительству	Доверяете ли вы правительству вашей страны?
<i>CB</i>	Коррупция в бизнесе	Считаете ли вы, что в вашей стране широко распространена коррупция в бизнесе?
<i>CG</i>	Коррупция во власти	Считаете ли вы, что в вашей стране широко распространена коррупция в правительстве?
<i>LOI</i>	Индекс “закона и порядка”	Индекс измеряет уровень безопасности респондентов и их семей, характеризующий их ответами на четыре вопроса. Два из них отражают ощущение безопасности, а два других относятся к личному опыту криминальных происшествий
<i>CI</i>	Индекс коррупции	Индекс измеряет в данном сообществе восприятие уровня коррупции в бизнесе и среди чиновников

как “цена жизни” в данной культуре. Эти обстоятельства также затрудняют межстрановые сравнения.

4. Вопросы о личном практическом опыте (*MPS* и *APY*). Такие вопросы подвержены нерегулярным искажениям, порождаемым дефектами памяти. Поэтому они менее всего препятствуют межстрановому и динамическому сравнению.

Описанные искажения не блокируют полностью возможность статистического анализа социологических данных. Они лишь вводят ограничения, которые необходимо учитывать, строя стратегию анализа и интерпретируя получаемые результаты, что будет учтено и продемонстрировано ниже.

В рамках одного из своих проектов Всемирный банк ежегодно, начиная с 1996 г., определяет и публикует значения шести рейтингов-индикаторов-индексов для более чем двухсот стран мира. Каждый из индексов по специальной методике определяется по совокупности международных сравнительных исследований, проводящихся различными национальными и международными организациями, на основании опросов и экспертных оценок предпринимателей, экспертов и т.п. Таблица 3 содержит перечень этих рейтингов в той редакции, которая используется в последние годы.

Каждый индикатор откалиброван таким образом, чтобы он изменялся в диапазоне от “минус” 2,5 (наихудшее качество) до 2,5 (наилучшее качество). Трактовка данного набора индикаторов не проста с социологической или институциональной точек зрения. Возможные систематические искажения не изучены. Однако имеется положительный опыт использования этих индикаторов в сопоставительных исследованиях.

Описанные переменные использовались при построении нескольких производных переменных для решения главной задачи исследования.

Социологический индекс успешности полиции строился на основании следующих четырех переменных из данных социологической службы Гэллага (см. табл. 2): *MPS* (риск кражи), *APY* (риск нападения), *SWA* (безопасность прогулок) и *CLP* (доверие местной полиции). Мы вправе считать, что полицейская активность позитивна и успешна, когда редки типичные посягательства на безопасность, граждане не боятся

Перечень рейтингов программы WGI Всемирного банка

Код	Наименование переменной	Описание переменной
<i>VA</i>	Право голоса и подотчетность	Используются оценки развитости гражданских свобод, ответственности властей перед избирателями, прозрачности выборов
<i>PSAV</i>	Политическая стабильность и ненасилие	Рассматриваются различные аспекты стабильности/ нестабильности, включая террористические угрозы, этнические вопросы, социальная сфера и т.п.
<i>GE</i>	Эффективность управления	Учитываются характеристики принятия и реализации решений, структурные характеристики управления (персонал, чиновничество, его структура, ротация и пр.)
<i>RQ</i>	Качество регулирования	Учитываются необоснованное вторжение государства в нетипичные для него сферы деятельности и контроля, а также конкуренция, банковская система, ценовой контроль и т.п. в той мере, в какой они определяются государством
<i>RL</i>	Верховенство права	Оценка силы права и уважения к нему; развитость неофициальных и незаконных видов деятельности; характеристики судебной системы и т.п.
<i>CC</i>	Способность ограничивать коррупцию	Обобщаются данные значительного числа исследований по оценке уровня коррупции в различных странах

ходить по улицам в темное время суток и доверяют полиции. Это дает основания для совместного использования этих переменных для построения единого социологического индекса успешности полиции. Указанные соображения подтверждаются статистическим анализом⁴.

Индекс полицейской активности конструировался по следующим переменным ООН (см. табл. 1): *C* – общее количество контактов с полицией; *PBB* – число представших перед судом; *PC* – общее количество осужденных. Эти три переменные достаточно высоко коррелированы, чтобы давать основания для построения общего индекса, характеризующего масштаб давления на общество со стороны институтов легитимного насилия. Может возникнуть вопрос: а почему не использовалась переменная *P* – количество полицейских? Но дело в том, что эта переменная не коррелирует ни с какими другими. Проведенное исследование (см. ниже) дает основания для следующего предположения: высокое число полицейских либо объясняется правоохранительной традицией, либо является нерентабельной и непродуктивной реакцией на низкую эффективность власти в целом.

Индекс эффективности власти строился на базе всех переменных программы WGI Всемирного банка (см. табл. 3). В совокупности они довольно высоко коррелированы. Это позволяет использовать в качестве эвристической процедуры метод главных компонент, а первую главную компоненту использовать в качестве общего индекса эффективности управления. Любопытно, что наибольший вклад в общий индекс вносит рейтинг верховенства права. Наконец, можно отметить следующий статистический факт: первая главная компонента исключительно высоко коррелирует со средним арифметическим всех шести рейтингов.

Россия в ряду других стран

Официальные данные о числе убийств в России демонстрируют позитивную динамику (см. рис. 1). Мы видим устойчивое падение числа убийств с 2002 г. Однако, если

⁴ С методикой построения этой и остальных производных переменных можно познакомиться в упомянутом выше докладе по адресу: <http://www.indem.ru/proj/tpf/StaSrav.pdf>.

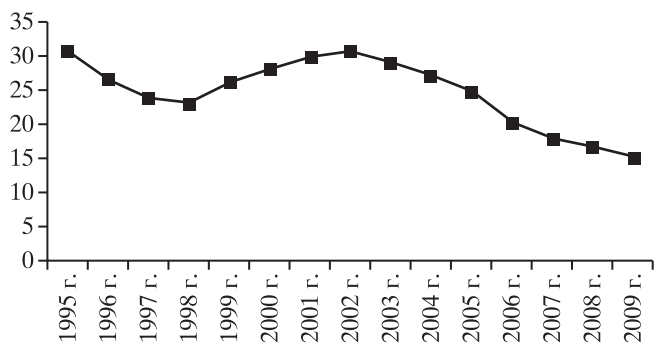


Рис. 1. Число преднамеренных убийств (на 100 000 населения), ежегодно фиксируемых в России, с 1995 по 2009 г. (по данным ООН).

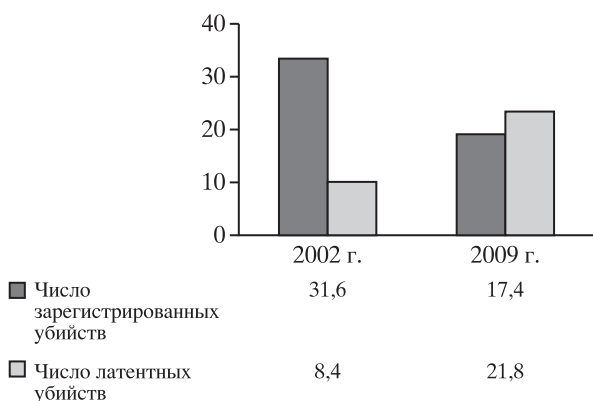


Рис. 2. Соотношение зарегистрированных и латентных убийств в России в 2002 и 2009 г. (на 100 000 населения).

начать сравнивать эти данные с данными мировой статистики, то картина окажется не столь благополучной. Согласно официальным данным ООН, за период с 1995 по 2009 г. уровень убийств в России (в расчете на 100 000 населения) превысил примерно в 3 раза типичный (медианный) уровень убийств на постсоветском пространстве, в 6 раз – в мире и более чем в 12 раз – уровень убийств в Европе. За весь этот период уровень убийств в России превышал уровень убийств всех стран постсоветского пространства и всех стран Европы. Тенденция к снижению числа убийств в России, отраженная в статистике ООН (как, впрочем, и в официальной внутренней статистике), не является специфической для России и отражает современные тренды. Но это падение растворяется, когда оно сопоставляется со средними тенденциями для стран из разных выборок. Кроме того, здесь не учитываются данные о латентности. А тут картина крайне тяжелая.

На рисунке 2 видно, что если в 2002 г. на каждые три зарегистрированные убийства приходилось одно незарегистрированное, то в 2009 г. число незарегистрированных убийств уверенно обогнало число зарегистрированных [Теоретические... 2011, с. 121]. В то же время такое распространенное преступление, как кража, не является в России сферой криминальной патологии. Скорее наоборот – и виктимизационные исследования российских ученых, и данные службы Гэллага дают сопоставимые результаты. В итоге оказывается, что по совокупности криминальных угроз, фиксируемых опро-

сами Гэллага (кражи и нападения), мы по уровню виктимности совпадаем с Австрией, и лишь 23% стран в мире могут похвастаться более благополучной ситуацией.

Вместе с тем Россия занимает близкие к рекордным места по недоверию граждан к местной полиции и по субъективной оценке опасности нахождения на улице в темное время суток. Это противоречие объясняется фундаментальным обстоятельством: граждане, оценивая полицию и свою защищенность, относят саму полицию к сфере угроз своей безопасности. По данным службы Гэллага на 2011 г., только девять стран из 150 превосходят Россию по уровню недоверия полиции. Данный факт имеет практическое значение, ибо увеличивает латентность преступности вследствие отказа граждан сообщать о преступлениях: “У граждан подорвана мотивация к достижению справедливости, что является резонансной реакцией на реальную, демонстрируемую десятилетиями системную несправедливость власти. Применительно к размеру преступности это выражается в том, что жертвы преступлений часто отказываются от помощи юстиции, не верят в ее действенность и не подают соответствующие заявления и сообщения” [Кондратюк, 2008, с. 129]. Высокая латентность, подстигаемая недоверием граждан, рождает ощущение безнаказанности, что способствует росту преступности. Тем самым возникает механизм воспроизводства и роста преступности, который становится одним из источников угроз не только для граждан, но и для страны в целом, подрывая социально-политическую устойчивость.

Искусственная латентность имеет часто и сугубо политическую природу. В этом несложно убедиться, если проанализировать практическое применение статей Уголовного кодекса РФ. Среди статей, почти не применяемых в силу действия искусственных приемов фильтрации, обнаруживаются следующие: ст. 144 “Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов” (16 случаев за год); ст. 310 “Разглашение данных предварительного расследования” (17); ст. 299 “Привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности” (32); ст. 301 “Незаконные задержание, заключение под стражу или содержание под стражей” (48); ст. 142.1 “Фальсификация итогов голосования” (49). Этот список говорит сам за себя, характеризую политические перекосы в уголовном преследовании.

Анализ показывает, что мы сталкиваемся в России с ситуацией, когда существует гигантский разрыв между масштабом угроз от преступных посягательств и отношением к правоохранительной системе. Естественно предположить, что такое отношение к полиции формируется не через призму угроз от преступности, а через телескоп угроз от самой полиции. А это то, что международная статистика не замеряет в силу нелепости предположения о полиции как источнике угроз. Следовательно, главные проблемы правоохранительной системы не в том, как она борется с преступностью, а в том, какова она в отношениях с обычными гражданами.

Анализ данных о правоохранительных системах

Россия занимает (по данным ООН на 2009 г.) одно из лидирующих мест по *числу полицейских на 100 000 населения*⁵. Больше только у четырех стран. При этом число полицейских – фактор, никак не влияющий на результативность работы полиции, как бы ее ни измеряли. Не столь экстремально, но Россия отличается и довольно значительным числом судей. Такое сочетание свойственно большинству транзитных стран. При этом страны с сильными базовыми институтами и успешно противостоящие преступности отличаются сравнительно низким числом полицейских, но высоким числом судей. Отличие между транзитными и европейскими странами проходит и по *числу контактов полиции с “клиентами”*⁶. Европейские страны отличаются высоким числом контактов, а транзитные – средним.

⁵ Здесь и далее для удобства читателей названия переменных выделяются курсивом.

⁶ Эта переменная, как и предыдущая, и упоминающиеся ниже переменные из базы данных ООН, исчисляются относительно 100 000 населения, что позволяет сравнивать страны друг с другом.

Россия занимает промежуточное положение и по переменной *число представших перед судом* (мы примерно в шесть раз превосходим Мексику и почти в пять раз уступаем Финляндии). Точно так же мы находимся в промежуточном положении по *числу осужденных* (в десять раз превосходим Японию и в шесть раз уступаем той же Финляндии⁷). А вот по *числу заключенных* мы в числе лидеров, уступая только четырем странам, включая Азербайджан и США. При этом мы в полтора раза обгоняем Белоруссию и в девять раз Финляндию. Усредненно-статистический социологический портрет стран с большим тюремным населением выглядит малопривлекательно: там не доверяют честности выборов, не чувствуют себя на улицах безопасно и не доверяют местной полиции. Напрашивается вывод: массовая и длительная изоляция приговоренных судами от остальных граждан не создает этим остальным атмосферу безопасности.

Более интересные результаты появляются, когда мы начинаем изучать соотношения между рассмотренными выше переменными. На рисунке 3 представлена диаграмма рассеяния двух переменных: Количество полицейских и Количество судей (на 100 000 населения).

Страны на диаграмме рассеяния разбиваются на следующие классы⁸:

I. Небольшое число и полицейских, и судей – Armenia, Georgia, Guatemala, Japan, Kenya (Армения, Грузия, Гватемала, Япония, Кения).

II. Небольшое число полицейских при большом числе судей – Australia, Denmark, Finland, Hungary, Iceland, Liechtenstein, Lithuania, Norway, Poland, Romania, Sweden (Австралия, Дания, Финляндия, Венгрия, Исландия, Лихтенштейн, Литва, Норвегия, Польша, Румыния, Швеция).

III. Большое число полицейских при малом числе судей – Barbados, Cyprus, Malta, Mauritania, Saint Kitts and Nevis, Saint Vincent and the Grenadines, Trinidad and Tobago (Барбадос, Кипр, Мальта, Мавритания, Сент-Китс и Невис, Сент-Винсент и Гренадины, Тринидад и Тобаго).

IV. Большое число и полицейских, и судей – Bulgaria; Croatia; Czech Republic; Latvia; Portugal; Russian Federation; Slovakia; Slovenia (Болгария, Хорватия, Чехия, Латвия, Португалия, Россия, Словакия, Словения).

V. Промежуточное число полицейских при небольшом числе судей – Colombia; France; Mexico; Spain; United Kingdom (Scotland) (Колумбия, Франция, Мексика, Испания, Шотландия).

Видно, что каждый класс обладает своим лицом, узнаваемым, но не всегда легко именуемым. Ясно, например, что класс II – это западные страны (за исключением пары транзитных). А класс IV – это транзитные страны (за исключением одной западной, но явно не самой типичной). Коль скоро это так, то можно ожидать, что выделенные классы могут обладать какой-то спецификой в терминах других исследуемых переменных, что и подтверждается результатами исследования. Вот их краткое описание.

I. Небольшое число и полицейских, и судей – низкая нагрузка на полицейских; низкие значения по всем показателям эффективности власти; наихудшее положение по числу убийств.

II. Небольшое число полицейских при большом числе судей – высшие значения параметров эффективности управления, что сопровождается высоким доверием судам; низкое число убийств.

III. Большое число полицейских при малом числе судей – большое число полицейских не спасает эти страны от высокого уровня преступности. Возможно, это объясняется низкой нагрузкой полицейских и высоким уровнем коррупции.

⁷ Конечно, такие различия могут объясняться и разницей в законодательстве, относящем, к примеру, те или иные виды нарушений к уголовным или административным.

⁸ Представленное разбиение коррелирует с получаемым при попытках применения к этим точкам-странам стандартных методов автоматической классификации вроде кластерного анализа или *k*-средних. Не следует интерпретировать численность классов, поскольку в данном случае их наполняемость зависит от неполноты информации ООН. Важно, что они существуют и идентифицируются.

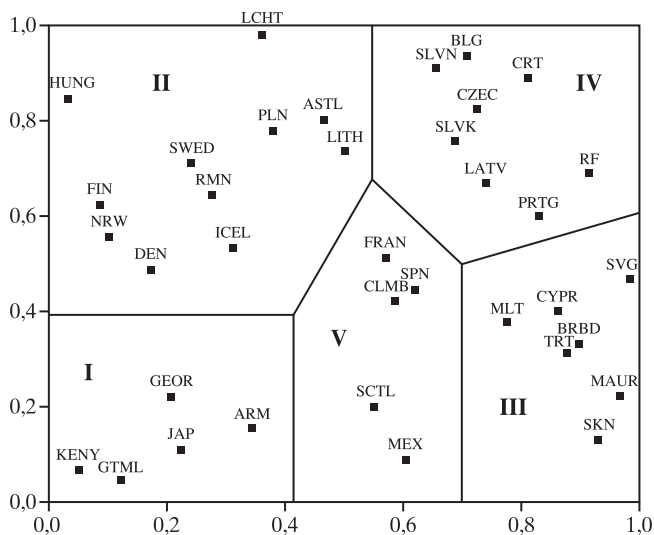


Рис. 3. Классификация стран на плоскости двух переменных: количество полицейских – горизонтальная ось; количество судей – вертикальная ось. Обозначены границы между классами и проставлены их номера.

IV. Большое число и полицейских, и судей – стратегиям модернизации в целом свойственно прибегать к формальным рычагам. Поэтому не удивительно такое сочетание числа полицейских и судей в классе транзитных стран: они стараются. Большое число полицейских – наследие советской траектории, большое число судей – результат модернизационных сдвигов. Но доверия к власти и политической стабильности они в целом еще не заслужили.

V. Промежуточное число полицейских при небольшом числе судей – этот класс отличается самым бедным описанием, хотя и не демонстрирующим благополучия.

Интересно, что с теми или иными отличиями эта классификация воспроизводится, когда сопоставляются другие пары переменных, например: (количество контактов с полицией – количество судей), (количество полицейских – количество контактов с полицейскими). Эти результаты показывают, что целесообразно рассматривать числовое соотношение между переменными, характеризующими работу правоохранительных систем в разных странах. В частности, важной характеристикой правоохранительной системы страны оказывается *отношение числа полицейских к числу судей*; по ней Россия также занимает промежуточное положение. Установлено, что чем выше баланс в пользу судей, тем в среднем меньше число убийств. Одновременно такое соотношение коррелирует с высокой эффективностью базовых государственных институтов. Это в меньшей степени характерно для выборки европейских стран, но абсолютно отчетливо проявляется на общей выборке стран и на выборке транзитных стран, а последняя для России наиболее показательна.

Россия занимает невысокое место по такому показателю, как *отношение числа представивших перед судом к числу полицейских*. Понятно, что чем выше значение такого показателя, тем результативнее средний полицейский. Такие страны отличаются сравнительным благополучием социологических показателей работы полиции. Эффективные европейские страны характеризуются невысоким числом полицейских по сравнению с числом судей, но высокой результативностью полицейских.

Пожалуй, наиболее интересной и важной оказывается характеристика, описываемая отношением числа находящихся в заключении к числу осужденных. Ясно, что значения такой переменной растут, когда практикуются приговоры с длительными сроками заключений и доля приговоров на различные тюремные сроки сама по себе

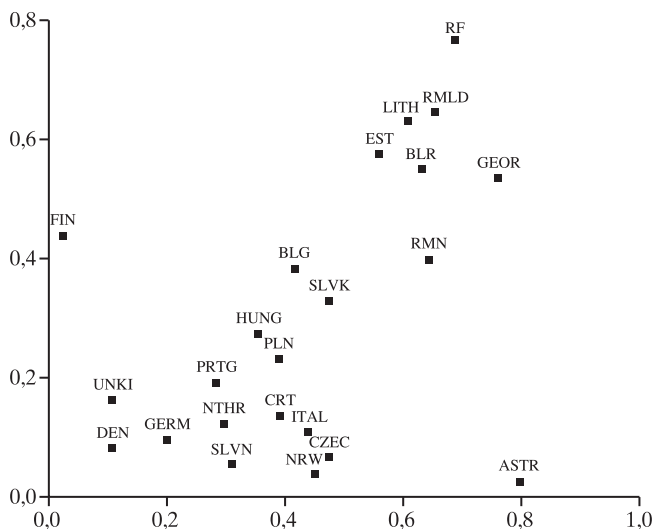


Рис. 4. Рассеяние стран на плоскости двух переменных для выборки европейских стран: отношение числа находящихся в заключении к числу осужденных – горизонтальная ось; число убийств – вертикальная ось.

велика. Можно сказать, что такая переменная характеризует карательный характер уголовной юстиции (*о карательности* – далее). По этой переменной Россия снова занимает промежуточное положение. У нас в среднем на один приговор в год приходится один заключенный. Косвенные статистические свидетельства позволяют утверждать, что с ростом *карательности* увеличивается латентность уголовного правосудия. Рост *карательности* отрицательно влияет на социологические показатели работы полиции. Рисунок 4 дает пример одной из таких статистических закономерностей⁹.

В целом исследование убедительно показывает, что для **правоохранительной системы России характерно промежуточное состояние**: она частично перестала быть советской, сохранив многие негативные родовые признаки, но не приобрела новые черты работающей правоохранительной системы того или иного типа. Любопытно, что данный факт совпадает и с оценками экспертов, полученных в нашем проекте.

Вместе с тем, согласно построенным в исследовании классификациям, Россия принадлежит группе стран, находящихся в состоянии транзита, таким как Латвия, Словакия, Хорватия, Болгария, Латвия, Румыния. Все вместе они так или иначе движутся по траектории, по разным характеристикам отставая от таких транзитных стран, как Венгрия, Словения, Литва, Эстония, Польша, Чехия, уже приблизившихся вплотную к средним странам Западной Европы. В целом это указывает на то, что для России наиболее естественен европейский тренд формирования эффективной полицейской системы.

Качество институтов и результативность полицейской функции

В результате предварительного статистического анализа было определено, что для индикации результативности полицейской функции в первую очередь целесообразно использовать две основные переменные: число убийств и социологический индекс

⁹ На рисунке обе переменные приведены не в виде исходных значений, а преобразованы к виду относительных рангов. То есть для каждой страны ее относительный ранг – это доля стран, имеющих исходное значение, не превышающее исходное значение страны, относительный ранг которой мы определяем. Такое преобразование данных позволяет более аккуратно выявлять и изучать статистические зависимости.

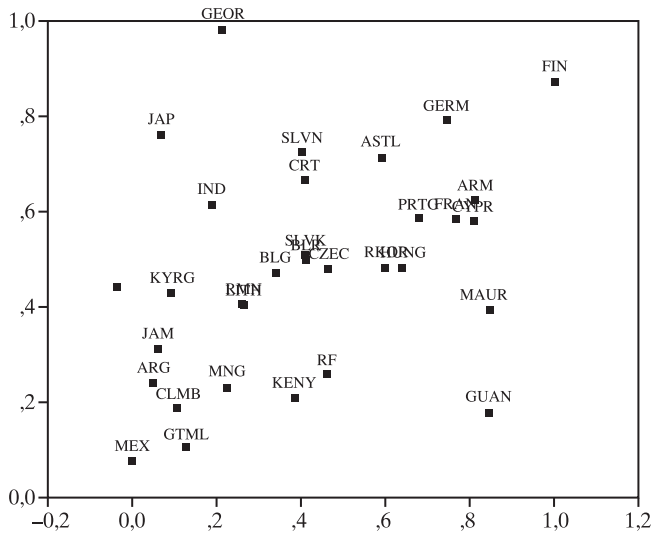


Рис. 5. Рассеяние двух переменных – индекс полицейской активности (горизонтальная ось) и социологический индекс успешности полиции (вертикальная ось) – для общей выборки стран.

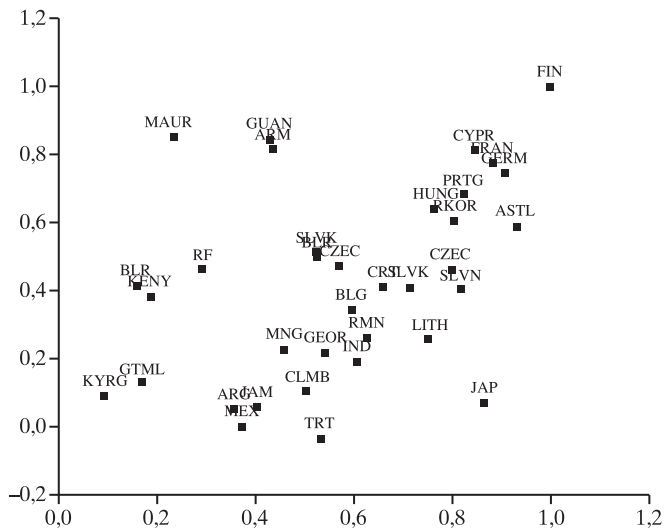


Рис. 6. Рассеяние двух переменных – верховенство права (горизонтальная ось) и индекс полицейской активности (вертикальная ось) – для общей выборки стран.

успешности полиции. Результативность в ходе исследования объяснялась, с одной стороны, производной переменной “Индекс полицейской активности” и отдельными частными переменными, характеризующими активность, а с другой – переменными программы WGI Всемирного Банка, как частными, так и общим индексом эффективности власти.

Рассмотрим, прежде всего, соотношение между тремя переменными – верховенство права, индекс полицейской активности и социологический индекс успешности полиции. На рисунке 5 представлено рассеяние двух из указанных переменных. Рисунок демонстрирует наличие статистической зависимости между двумя переменными: рост активности полиции сопряжен с ростом социологической успешности по-

лиции. Аналогичный результат получается и для других выборок стран. Следующий рисунок 6 демонстрирует зависимость между другой парой переменных: *верховенство права* и *индекс полицейской активности*. Здесь также наблюдается отчетливая статистическая зависимость: рост верховенства права и рост полицейской активности взаимосвязаны. Естественно, что наблюдается зависимость и для переменных *верховенство права* и *социологический индекс успешности полиции*.

Наличие этих парных зависимостей не позволяет делать выводы относительно статистических причинных связей. Однако дополнительный анализ позволяет это сделать, для чего необходимо привлечь понятие ложной корреляции и технику вычисления частных коэффициентов корреляции. Установленная корреляция между двумя переменными называется ложной, если она объясняется не наличием актуальной зависимости между этими переменными, а влиянием некоторой третьей переменной, которая в качестве актуальной причины влияет на две первые и объясняет зафиксированную ранее корреляционную взаимосвязь между ними. Тот факт, что некоторая третья переменная выступает в качестве объясняющей для двух других, устанавливается с помощью частного коэффициента корреляции [Кендалл, Стьюарт, 1973, с. 425].

Пусть r – коэффициент корреляции между парой переменных, демонстрирующий наличие значимой статистической зависимости. Пусть некая третья переменная имеет значимые корреляционные зависимости с каждой из первых двух. Пусть теперь r_p – частный коэффициент корреляции между двумя переменными, вычисленный при учете возможности влияния третьей переменной в качестве контролирующей. Если значение r_p по-прежнему достаточно велико и соизмеримо с r , демонстрируя наличие значимой статистической зависимости, то это означает только то, что третья переменная не объясняет связь между первыми двумя. Но если значение r_p оказывается существенно мало по абсолютной величине (ближе к 0) по сравнению с r и не указывает на наличие значимой статистической зависимости, то это свидетельствует о том, что третья переменная объясняет статистическую зависимость между первыми двумя переменными. В этом случае наличие статистических зависимостей между третьей переменной и каждой из первых двух может рассматриваться как наличие влияния третьей переменной на первые две, то есть мы вправе подозревать наличие статистической причинной связи.

Теперь вернемся к тройке анализируемых переменных и вычислим для каждой пары переменных коэффициент линейной корреляции и частный коэффициент корреляции при использовании оставшейся переменной в качестве контролирующей. Результаты таких вычислений приведены на рисунке 7. На нем каждая из стрелок обозначает статистическую взаимосвязь между парой переменных. Выше стрелки приведено значение коэффициента линейной корреляции, а ниже стрелки – значение частного коэффициента корреляции для той же пары переменных при использовании третьей оставшейся переменной в качестве контролирующей.

Мы видим, что *социологический индекс успешности* не влияет на взаимосвязь между двумя остальными переменными. *Верховенство права* почти полностью определяет зависимость между *индексом полицейской активности* и *социологическим индексом успешности*. А полицейская активность занимает промежуточную позицию, оказывая некоторое влияние на связь между остальными двумя переменными. Данный анализ дополняется построением линейной регрессионной модели, объясняющей успешность полиции через ее активность и верховенство права. При этом не стоит задача проверки вероятностных гипотез, и метод используется лишь как эвристический инструмент анализа данных. Такая модель объясняет примерно половину дисперсии зависимой переменной, а верховенство права вносит в объяснение более чем двойной вклад по сравнению с полицейской активностью. Таким образом, верховенство права демонстрирует свою важнейшую роль в качестве фактора институциональной среды, способствующего результативному выполнению полицейской функции государства.

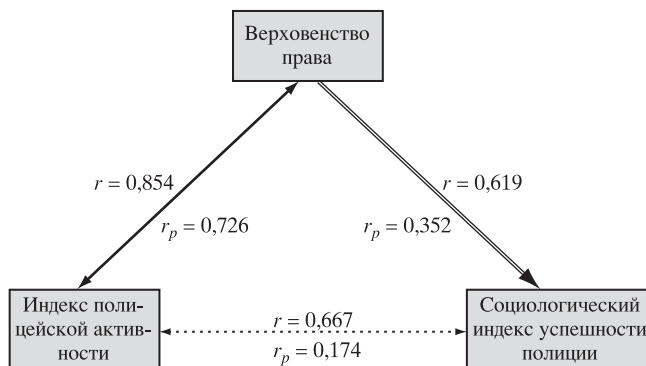


Рис. 7. Зависимости между переменными *верховенство права*, *индекс полицейской активности* и *социологический индекс успешности полиции* на выборке европейских стран; r – коэффициент линейной корреляции, r_p – частный коэффициент корреляции.

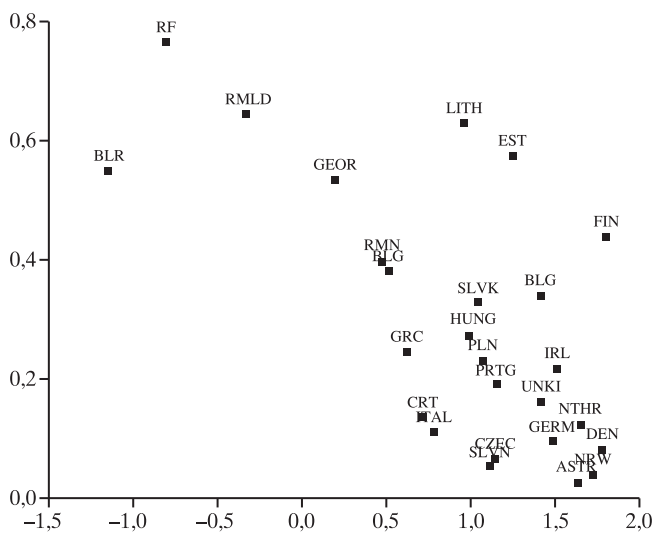


Рис. 8. Рассеяние стран на плоскости двух переменных для выборки европейских стран: *эффективность власти* – горизонтальная ось; *число убийств* – вертикальная ось.

Теперь обратимся к переменной *число убийств* в качестве показателя результативности работы полиции и рассмотрим ее взаимосвязь с производной переменной *эффективность власти* (см. рис. 8)¹⁰.

На рисунке 8 видна отчетливая статистическая зависимость: падение эффективности власти сопряжено с ростом числа убийств (на 100 000 населения). Такой результат объясним: эффективность власти – как можно предположить, базовый фактор, определяющий уровень убийств в странах. Однако эффективность власти, фиксируемая показателями WGI (Всемирного банка) объясняет только часть дисперсии числа убийств в различных странах: 45% на выборке европейских стран и 35% на общей выборке. Показатели WGI, следует напомнить, предназначены для описания эффективности экономической деятельности. Но концепция, заложенная в эти показатели, культуроцентрична и ориентирована на западный стандарт эффективных институтов.

¹⁰ Здесь и далее используется, напоминая, нормированные ранги числа убийств.

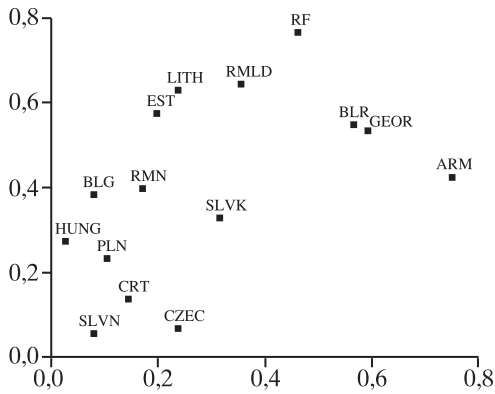


Рис. 9. Рассеяние стран на плоскости двух переменных для выборки транзитных стран: отношение числа полицейских к числу судей – горизонтальная ось; число убийств – вертикальная ось.

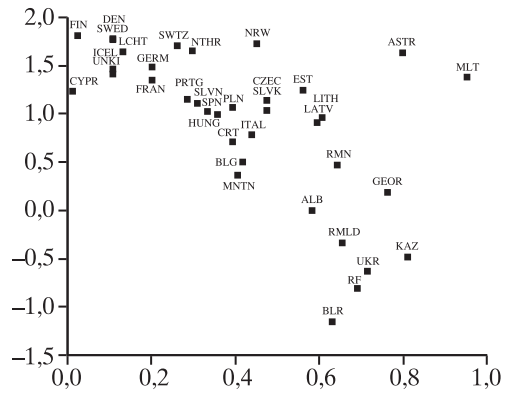


Рис. 10. Рассеяние стран на плоскости двух переменных для выборки европейских стран: отношение числа находящихся в заключении к числу осужденных (карательность) – горизонтальная ось; индекс эффективности власти – вертикальная ось.

Между тем существуют и альтернативные подходы обеспечения экономической эффективности, что подтверждается опытом таких стран, как Сингапур, Япония, Южная Корея и т.п. Этот факт подтверждается и полученным результатом нашего исследования. Остальная часть дисперсии числа убийств объясняется другими переменными, характеризующими разные аспекты эффективности, дополнительные по отношению к эффективности, описываемой переменными WGI. Однако такие дополнительные переменные могут отличаться от выборки к выборке, поскольку разные выборки задают различные культурно-институциональные разнообразия. В частности, соотношение числа полицейских и судей может способствовать или препятствовать эффективности власти в сфере противодействия преступности в сочетании с другими факторами эффективности. Выборка европейских стран достаточно однородна с историко-культурной и институциональной точек зрения, чтобы в сфере правоохранительной деятельности такой институциональный фактор, как соотношение числа полицейских и судей ослабляло свое влияние на число убийств, а иные факторы становились более значимыми.

Иной результат обнаруживается на выборке транзитных стран. Тут надо сказать, что данные о числе полицейских и прочие из этой группы не представляли Таджикистан, Туркменистан, Азербайджан, Албания. Не все данные представляли Белоруссия и Босния и Герцеговина. То, что можно, аппроксимировано по предыдущим данным, но их было все равно меньше, чем хотелось бы. Полагаю, что при наличии более полных данных выявленные ниже зависимости были бы более отчетливы. Тем не менее полученные результаты совершенно недвусмысленны. Переменная P/J , выражающая соотношение числа полицейских и числа судей, демонстрирует разнообразные зависимости. Существует взаимосвязь с числом убийств: чем больше баланс в сторону числа полицейских, тем больше число убийств. Форма статистической зависимости представлена на рисунке 9. На выборке транзитных стран также подтверждается наличие зависимости между числом убийств и индексом эффективности власти.

Выше рассматривалась такая важная характеристика правоохранительных систем разных, как отношение числа находящихся в заключении к числу осужденных, которая характеризовала карательность правосудия. На следующем рисунке 10 представлена зависимость между этой переменной и эффективностью власти.

В целом видно, что высокая эффективность власти корреспондирует с низкой карательностью правосудия. Но что интересно, мы видим своеобразную треугольную форму диаграммы рассеяния с интерпретируемой запретной зоной – невозможны одновременно низкие значения *эффективности власти* и низкая *карательность правосудия*. Подобным образом выглядит и зависимость между переменной и *социологическим индексом успешности полиции*. Теперь рассмотрим частные корреляции между этими тремя переменными в сопоставлении с линейными коэффициентами корреляции (см. рис. 11).

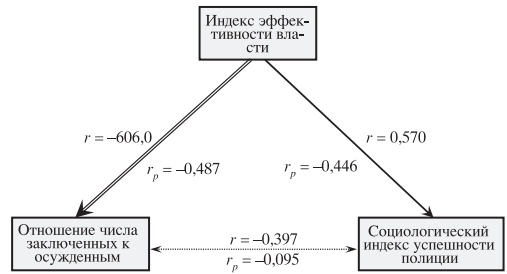


Рис. 11. Зависимости между переменными *индекс эффективности власти*, *отношение числа находящихся в заключении к числу осужденных (карательность правосудия)* и *социологический индекс успешности полиции* на выборке европейских стран; r – коэффициент линейной корреляции, r_p – частный коэффициент корреляции.

Рисунок 11 демонстрирует, что зависимость между *отношением числа находящихся в заключении к числу осужденных* и *социологическим индексом успешности полиции* не самостоятельна, а определяется эффективностью власти. Это определяет и статистическую причинную связь между индексом эффективности власти и отношением числа находящихся в заключении к числу осужденных, представленную на рисунке 10. А именно: малые значения отношения числа находящихся в заключении к числу осужденных реализуются только при высоких значениях индекса эффективности власти. При высоких значениях индекса эффективности власти возможны, хотя и менее вероятны, высокие значения отношения числа находящихся в заключении к числу осужденных. Тем самым есть основания утверждать, что в странах с малоэффективными институтами карательность становится нерентабельным компенсатором неэффективности. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что карательность может быть отдельной результативной стратегией противодействия преступности в условиях эффективных государственных институтов. Это можно наблюдать, например, в США или Австрии. Но такие стратегии, как нетрудно убедиться и на основании применения статистических методов, дополняются высоким уровнем верховенства права и эффективным гражданским обществом.

Целесообразно проанализировать также зависимость между *Отношением числа находящихся в заключении к числу осужденных (карательность правосудия)* и *числом убийств*. Коэффициент ранговой корреляции в данном случае невысок, диаграмма рассеяния демонстрирует убедительную форму этой зависимости (см. рис. 12).

Видно, что доминирующая часть облака рассеяния демонстрирует убедительную статистическую зависимость: рост карательности уголовного правосудия корреспондирует с ростом числа зарегистрированных преступлений. К сожалению, Россия – наиболее убедительное подтверждение этой зависимости. Анализ частных корреляций, когда в тройке переменных социологический индекс успешности полиции заменяется числом убийств, дает тот

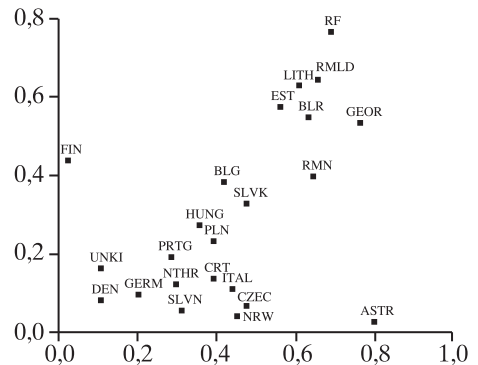


Рис. 12. Рассеяние стран на плоскости двух переменных для выборки европейских стран: *отношение числа находящихся в заключении к числу осужденных* – горизонтальная ось; *число убийств* – вертикальная ось.

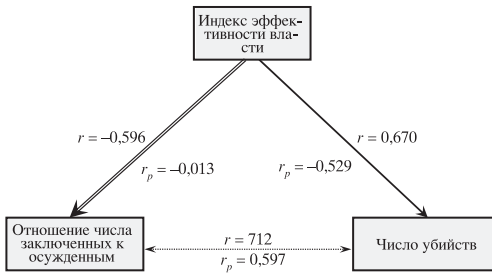


Рис. 13. Зависимости между переменными отношение числа находящихся в заключении к числу осужденных (карательность правосудия), индекс эффективности власти и число убийств на выборке транзитных стран; r – коэффициент линейной корреляции, r_p – частный коэффициент корреляции.

же результат. То есть высокая эффективность институтов приводит и к уменьшению числа убийств, и к уменьшению карательности правосудия.

Однако картина меняется в случае выборки транзитных стран, то есть стран, находящихся в переходном, динамичном состоянии. Анализ частных корреляций между тремя переменными – карательность правосудия, индекс эффективности власти и число убийств – теряет установленную ранее на выборке европейских стран структуру частных корреляций. Карательность правосудия перестает быть некоторой составной частью эффективности власти, а большие или малые значения первой из переменных – альтернативными компонентами эффективных стратегий противодействия преступности. Обратимся к рисунку 13, на котором представлены результаты анализа частных корреляций трех перечисленных переменных.

Рисунок 13 демонстрирует, что зависимость между отношением числа находящихся в заключении к числу осужденных и индексом эффективности власти не самостоятельна, но опосредована разнообразием стран с разным числом убийств. Однако в данном случае речь идет, естественно, не о том, что число убийств образует основание в дереве причинно-следственных связей. Суть в другом: для транзитных стран эффективность базовых институтов, которая отражается в индексе эффективности власти, и карательность правосудия независимы сами по себе как социальные явления процесса транзита, но приобретают зависимость через разнообразие стран с разным уровнем преступности.

Данный вывод недвусмысленно подтверждается при попытке построить регрессионную модель с числом убийств в качестве зависимой переменной и отношением числа находящихся в заключении к числу осужденных и индексом эффективности власти в качестве независимых переменных. Тут получается решение вполне состоятельное и подтверждающее сделанные выводы. Две независимые переменные объясняют 64,5% дисперсии зависимой переменной, что уже нетривиально. При этом обе независимые переменные вносят равноправный вклад в объяснение зависимой – стандартизированные регрессионные коэффициенты очень близки. Это свидетельствует о самостоятельном вкладе независимых переменных в объяснение зависимой.

Можно получить еще одно подтверждение важности совместного действия отношения числа находящихся в заключении к числу осужденных и индекса эффективности власти на число убийств. Для этого построим переменную, являющуюся первой главной компонентой двух указанных переменных. Оказывается, что она объясняет почти 80% процентов дисперсии обеих переменных. Это – следствие их исходной ложной корреляции. Построенная переменная вбирает себя совместное действие базовых институтов и карательности правосудия. Если теперь подсчитать значение коэффициента ранговой корреляции Спирмена между полученной компонентой и числом убийств, то оно оказывается очень высоким: $-0,815$, существенно больше, чем для каждой переменной в отдельности.

Теперь перейдем к изучению влияния отдельных факторов эффективности государственных институтов, индицируемых переменными проекта WGI Всемирного банка, на переменные, характеризующие выполнение полицейской функции. Среди последних будут две переменные, характеризующие результативность выполнения

Влияние различных переменных частных индексов эффективности управления

Переменные WGI	Регрессионные коэффициенты			
	IH	t_S	P/J	PC/HP
Право голоса и подотчетность	0,509	-0,477	-0,0291	0,389
Политическая стабильность и ненасилие	-0,217	0,031	-0,229	0,059
Эффективность управления	0,086	0,095	1,169	0,362
Качество регулирования	0,069	0,019	-0,400	0,415
Верховенство права	-1,106	0,785	-1,151	-0,900
Способность ограничивать коррупцию	0,067	-0,028	0,447	-0,709
Доля объясненной дисперсии	0,523	0,338	0,385	0,340

полицейской функции, две производные переменные, описывающие сложившиеся в разных странах свойства правоохранительных систем. Результативность описывалась числом убийств (на 100 000 населения) и социологическим индексом успешности полиции, построенным по четырем переменным службы Гэллага. Следующие две переменные – *отношение числа полицейских к числу судей* и *отношение числа находящихся в заключении к числу осужденных (карательность правосудия)*; две последние переменные используются в форме нормированных рангов.

Зададимся вопросом: какие из шести исходных переменных эффективности государственного управления в наибольшей степени вносят вклад в объяснение установленных ранее зависимостей? Для ответа на этот вопрос используем традиционный регрессионный анализ, анализируя значения приведенных стандартизированных регрессионных коэффициентов¹¹. Анализ будет проведен на общей выборке, поскольку в силу ее максимального разнообразия искомые закономерности проявляются на ней в наибольшей степени. Результаты анализа собраны в таблице 4. В таблице влияние различных переменных WGI выражено в значениях регрессионных коэффициентов линейной регрессионной модели на отдельные переменные, характеризующие преступность и правоохранительные системы различных стран. В ней IH – число преднамеренных убийств; t_S – социологический индекс успешности полиции; P/J – отношение числа полицейских к числу судей; PC/HP – отношение числа осужденных к числу находящихся в заключении. Последняя строка таблицы – доля дисперсии зависимой переменной, объясненная регрессионной моделью. Более темным цветом выделены клетки таблицы с регрессионными коэффициентами, значения которых заслуживают внимания.

Прежде всего крайне любопытно содержание первого столбца. Во-первых, мы видим, что эффективность базовых институтов в совокупности объясняет более половины дисперсии переменной IH . Это совсем не мало. Разумно предположить, что такое влияние может осуществляться по двум каналам. Первый – зависимость работы полицейских органов от качества функционирования базовых институтов. Второй канал особенно специфичен для транзитных стран. Переходные процессы всегда сопровождаются эффектами аномии: старые институты перестают работать, а новые еще не заработали хотя бы вполсилы. Такой аномический провал всегда сопровождается

¹¹ Еще раз оговорюсь: поскольку российская ситуация не совсем соответствует каноническим условиям регрессионной модели, используем ее как эвристический метод анализа данных, а не как метод проверки статистических гипотез.

падением эффективности работы институтов, в том числе институтов легитимного насилия, а это, в свою очередь, ведет к росту преступности. Подобные соответствия, очевидные для переходных процессов, распространяются и на все разнообразие стран с разными режимами, но объясняются другими механизмами. Во всех случаях второй канал влияния на число убийств – состояние общества, более или менее криминальное, взаимосвязано с качеством функционирования институтов. Разумно предположить, что если бы у нас была надежная статистика преступлений иного вида, то получили бы похожий результат.

Второе примечательное наблюдение, извлекаемое из таблицы 4, начинается в клетке первого столбца, соответствующей строке “Верховенство права”, и распределено по всей строке. Прежде всего мы видим, что главная характеристика, влияющая (причем – в максимальной степени) на все четыре зависимые переменные, изучаемые здесь, это – “Верховенство права”. В первом столбце этот фактор эффективности базовых государственных институтов – единственный, влияющий на снижение числа убийств. Подобным образом во втором столбце переменная “Верховенство права” – единственная, положительно влияющая на социологический индекс успешности полиции.

Третий столбец таблицы соответствует отношению числа полицейских и числа судей. Выше высказывалось предположение, что два полюса этой переменной могут соответствовать двум стратегиям противодействия преступности. В третьем столбце мы обнаруживаем, что преобладание числа полицейских поддерживается эффективностью управленческого менеджмента, а относительно низкие значения числа полицейских соответствуют высоким значениям переменной “Верховенство права”. Это подтверждает выдвинутую гипотезу о двух стратегиях.

Не менее интересен результат, представленный в четвертом столбце таблицы, соответствующем отношению числа сидящих к числу приговоренных. Напомню, что эта производная переменная трактуется мной как индикатор латентной переменной, характеризующей карательность правосудия. Видно, что высокий уровень карательности в среднем предсказывается низким уровнем верховенства права и слабой способностью государства противостоять коррупции. Тем самым высокий уровень карательности с высокой вероятностью выступает как компенсаторный механизм неэффективности институтов в борьбе с коррупцией.

Главный вывод, который вытекает из результатов описанного исследования, состоит в следующем: **никакая реформа полицейской функции в России невозможна без налаживания эффективной работы базовых государственных институтов.** При этом необходимо учитывать определяющее влияние верховенства права на все аспекты реализации полицейской функции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Горбуз А.К., Краснов М.А., Мишина Е.А., Сатаров Г.А.* Трансформация российской судебной власти. Опыт комплексного анализа. СПб., 2010.
- Кендалл М., Стьюарт А.* Статистические выводы и связи. М., 1973.
- Кондратьев Л.В., Овчинский В.С.* Криминологическое измерение. М., 2008.
- Норт Д.* Понимание процесса экономических изменений. М., 2010.
- Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности. М., 2011.