
ГРАЖДАНИН *и* ПОЛИЦИЯ



ПОСОБИЕ ПО ОБЩЕСТВЕННОМУ КОНТРОЛЮ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ



При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 68-рп и на основании конкурса, проведенного Движением «Гражданское достоинство» (<http://civildignity.ru>)

Составитель:
координатор проектов МХГ канд. полит. наук **В. Е. Карстелев**

Москва, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
ГРАЖДАНИН И ПОЛИЦИЯ	5
НЕМАНДАТНЫЕ ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: ОГОН	11
КРАТКИЕ ИТОГИ КАМПАНИИ «ГРАЖДАНИН И ПОЛИЦИЯ» ЗА 2014—2016 ГОДЫ	19
ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА РАБОТОЙ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ГИБДД	24
ВЫДЕРЖКИ ИЗ ДОКЛАДА О РЕЗУЛЬТАТАХ МОНИТОРИНГА ОТДЕЛОВ ПОЛИЦИИ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	28
РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ	30
АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА О ПИЛОТНОМ МОНИТОРИНГЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ В МОСКВЕ	34
ОТКРЫТОСТЬ ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	36
МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ОБСЛЕДОВАНИЙ ОТДЕЛОВ ПОЛИЦИИ, УЧАСТКОВЫХ ПУНКТОВ ПОЛИЦИИ	67
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	73

ПРЕДИСЛОВИЕ

В знаменитых лекциях по русской истории Василий Ключевский говорил: «Бесплодность полицейских мер обнаруживала всегдашний прием плохих правительств — пресекая следствия зла, усиливать его причины». К сожалению, и сейчас имеет место подобное явление, и, для того чтобы внести свой вклад в его преодоление, в России появилось целое движение по общественному контролю за деятельностью подразделений внутренних дел.

В настоящем сборнике представлены, с одной стороны, аналитические материалы, которые позволяют понять, чего достиг и в чем нуждается общественный контроль, с другой стороны, представлены конкретные методики мониторинга деятельности полиции.

Пожалуй, одними из важнейших итогов за последние пять лет являются:

- интерес МВД к результатам мониторинга и принятие мер к устранению выявленных нарушений, стремление к выстраиванию конструктивных взаимоотношений с гражданскими активистами;
- появление сообщества граждан и организаций, которые готовы на безвозмездной основе осуществлять мониторинг;
- создание методического инструментария — анкет, статей, видеороликов — по десятку направлений общественного контроля.

В сборнике представлены материалы как за 2015, так и за 2017 год, и по ним можно проследить, как развивается движение по мониторингу полиции.

В 2017 году кампания «Гражданин и полиция» проводится в четвертый раз, охватывая около 40 регионов. В кампанию включились новые активисты, и отношения между гражданами и полицией будут строиться, как я надеюсь, на основе Конституции, а не надзора друг за другом.

*Людмила Алексеева,
председатель МХГ,
член Общественного совета при МВД России*

ГРАЖДАНИН И ПОЛИЦИЯ ¹

«Полит.Ру» продолжает серию интервью с представителями правозащитных и экспертных организаций о реформе силовых ведомств и историях успеха российской правозащиты. Сегодняшний разговор — с Вадимом Карастелевым, координатором кампании Московской Хельсинкской Группы по гражданскому мониторингу деятельности МВД «Гражданин и полиция». Интервью подготовлены проектом Комитета гражданских инициатив «Открытая полиция». Беседовала Ксения Демакова.

Московская Хельсинкская Группа — одна из старейших из ныне действующих правозащитных организаций в России. В 2016 году МХГ исполнилось 40 лет, и естественно у нас очень широкий спектр деятельности. Вся она связана с фиксацией нарушений прав человека в Российской Федерации.

Из-за трудных условий, в которые поставлена организация, мы не можем теперь работать по всем тем направлениям, по каким бы хотели, а именно: правовое просвещение, обучение активистов, широкомасштабный мониторинг законодательства и правоприменения в области прав человека. У нас осталось несколько видов работы, в том числе кампания по общественному контролю работы полиции, которая называется «Гражданин и полиция». Этой кампании уже третий год, она идет в тесном взаимодействии с Министерством внутренних дел РФ. Это означает, что нас не ограничивают в предмете и методах наблюдения за работой правоохранителей: наблюдаем что хотим и как хотим. Единственное условие состоит в том, что наши действия должны быть согласованы с соответствующими подразделениями Министерства внутренних дел. Пока никаких конфликтов не возникало.

Скажите, пожалуйста, к мониторингам может присоединиться любой кто захочет поучаствовать в качестве волонтера?

Не совсем. Дело в том, что существуют определенные требования. Их несколько. Во-первых, потенциальный волонтер должен быть нейтральным, незаинтересованным в положительной или отрицательной оценке деятельности сотрудников полиции и других подразделений МВД. Во-вторых, он должен сначала принять участие в наших вебинарах, где мы объясняем, как осуществляется мониторинг. И, конечно же, он должен быть знаком с анкетой и методическими рекомендациями, которые существуют по конкретному вопросу. В-третьих, у волонтера не должно быть неснятой судимости. При соблюдении этих условий мы подаем информацию о человеке, уже присоединившемся к нам, в список координаторов нашей программы.

В этом году наша кампания проходит в 33 субъектах Российской Федерации. Среди волонтеров-участников есть люди, которые пришли к нам впервые.

Что именно вы оцениваете во время акций гражданского контроля, какие подразделения органов внутренних дел и т. д.?

В этом году у нас следующие направления: во-первых — это отделы полиции, во-вторых — участковые уполномоченные полиции, в третьих — работа ГИБДД в части выдачи прав, документов, которые нужны автовладельцам (или тем, кто получает права), мониторинг стационарных постов ГИБДД на федеральных трассах и

¹ URL: <http://polit.ru/article/2016/09/10/karastelev>.

работа экипажей патрульной службы. Кроме того, мы осуществляем мониторинг деятельности транспортной полиции. У них своя специфика и, соответственно, у нас свой подход к мониторингу их работы.

Вы провели наблюдение, посетили какой-то пункт. Что происходит дальше с этой информацией, как вы ее обрабатываете?

У нас есть опубликованные методические рекомендации, все наши анкеты размещены на сайте mhg-police.org. На этом сайте есть также анкеты, методические указания, и законодательные акты, на которые мы ориентируемся. Все это согласовано с МВД. Поэтому, когда мы приходим в отдел полиции, там знают, по какой анкете будет проводиться исследование. На что же мы смотрим?

Мы смотрим на деятельность полиции с точки зрения обычного гражданина. Например: легко ли найти отдел полиции? Есть ли информация об отделе полиции на сайте в интернете? Есть ли информация о приемных часах руководства? В какие вышестоящие организации, по каким телефонам и по каким адресам гражданин может написать жалобу? Наши исследования касаются даже таких элементарных вещей как наличие столов и стульев для посетителей, ручек и бумаги, образцов заявлений, которые обычный гражданин должен иметь для того, чтобы обратиться за помощью к полиции.

Что касается участковых уполномоченных полиции, то у них есть особый регламент. В частности, они должны вести прием граждан три раза в неделю, в том числе в часы, не совпадающие со стандартными рабочими часами большинства граждан. Один из дней приема должен быть выходным, обычно это суббота. И еще два дня прием должен вестись в вечерние часы, когда гражданин после работы может прийти и подать заявление участковому либо обратиться по другому вопросу.

Мы спрашиваем граждан на конкретной территории о том, удовлетворены ли они работой полиции, знают ли своего участкового, есть ли в округе притоны, точки сбыта наркотических веществ, и какая была реакция на обращения к участковому. Опрашиваем порядка двадцати-пятидесяти человек, которые проживают на участке, и заносим эти данные в анкету. При этом присутствуют представители руководства отдела полиции. Если высказаны замечания о недочетах, которые можно устранить на месте (например, график приема устарел, или вступил в должность новый участковый, а контактные данные вовремя не сменили и т.д.) все оперативно исправляется. Исправлять приходится все реже и реже, потому что сотрудники уже знают, о чем мы обычно спрашиваем.

Результатом нашей работы становится адекватная обстановка в полицейском участке: гражданин может на месте получить необходимую литературу, образцы заявлений, бумагу, ручку и самое главное — доброжелательное отношение сотрудников. Гражданин может подать заявление, а сотрудник корректно, по закону его принять. У нас на сайте еще существует обратная связь, есть даже такой баннер «Оставьте отзыв об участковом уполномоченном полиции».

Анонимно?

Да, анонимно. Пока это только для Москвы. И дальше мы работаем по этим обращениям.

Что обычно люди говорят про работу полицейских и участковых, насколько они удовлетворены их работой?

Все зависит от района. Даже в разных районах Москвы говорят разное. Точно так же обстоят дела в других городах и весях нашей необъятной Родины.

Есть случаи, когда говорят очень приятные вещи, участкового знают, участковый для граждан как дядя Степа. К сожалению, это бывает не так часто, как нам бы хотелось. Есть граждане, которые недовольны работой полиции, причем справедливо недовольны.

Мы осознаем, что одна из причин этого недовольства — невероятный объем бумажной работы. Сотрудникам полиции приходится шариковой ручкой заполнять громадное количество документов на каждый материал. Это препятствует полицейскому, участковому в данном случае, осуществлять самую главную работу — работу по профилактике. Он должен обходить раз в квартал каждую квартиру, каждый дом, но этого не происходит — нет ресурсов. И мы ищем способы переломить эту ситуацию.

В той же инструкции-наставлении о работе участковых (приказ 1166 от 31.12.12) написано, что у каждого старшего участкового уполномоченного полиции может быть помощник.

Мы зафиксировали отсутствие таких помощников в Ростовской области. И когда на подведение итогов мониторинга в прошлом году приехал сам начальник ГУ МВД по Ростовской области, мы довели это до его сведения. Была просьба, чтобы взяли помощников. Он пошел навстречу, несколько месяцев функции помощников исполняли бывшие сотрудники полиции. Это позволило резко разгрузить самих полицейских. Конечно же, пришлось доплачивать этим людям, ведь они вели столько бумажной работы, но зато полицейские смогли пойти на участок и вместе с гражданами осуществлять самую важную задачу — профилактику. Это дало колоссальный эффект: начиная от того, что было восстановлено освещение в темных местах, были проведены профилактические беседы с правонарушителями, граждане узнали своего участкового. Местные жители были очень довольны. К сожалению, из-за недостатка финансирования эксперимент нельзя было продлить, но в принципе этот опыт показал себя как исключительно перспективный, тем более, что вся необходимая законодательная база для него в наличии. Единственное чего нет — финансирования в бюджете МВД.

Вы провели наблюдение, сделали отчет, он лег на стол, его прочли. Что происходит дальше? Вот это очень интересно.

Еще на этапе до отчета к нам порой обращаются граждане. Например, в Москве был участковый пункт полиции, который пострадал от пожара, и шесть месяцев граждане и участковый приходили в обгорелое помещение, где свисали провода, где была гарь. Это были невероятно тяжелые условия как для полицейских (они работали посменно втроем) так и для граждан, которые приходили подавать заявления. Мы обратили внимание руководства на эту проблему. Само помещение находится на балансе города Москвы, то есть полицейские, МВД, не могут сами его отремонтировать. Положение усугублялось тем, что помещение в его плачевном виде было вещественным доказательством по уголовному делу гражданина, который его поджог. Шесть месяцев участковый пункт стоял нетронутым, пока приговор по делу не вступил в законную силу.

По прошествии месяца после этого помещение все еще оставалось без ремонта; более того, было непонятно, когда ремонт все же начнется. К нам обратились граждане, проживающие на участке, активисты вместе пошли с ними в этот участковый пункт полиции, обратили внимание руководства на проблему.

Нам пообещали, что через 2 недели все сделают, и действительно, через две недели мы пришли и увидели, что помещение отремонтировано. Участковый доволен, граждане довольны, проблема решена.

Именно такой подход позволяет устанавливать доверительные отношения. Мы не стали сразу кричать: «Ай-ай-ай, такие ужасные условия!», а установили нормальный контакт с сотрудниками полиции, с местной администрацией. И вот вопрос решен. Тем более, как вы понимаете, общественные контролеры могут лишь рекомендовать, у них нет никаких полномочий. Если мы стараемся наладить конструктивное взаимодействие, сотрудники полиции стремятся эти рекомендации выполнить.

Например, в наших анкетах везде есть вопрос о доступе маломобильных групп граждан, в общем случае — граждан на инвалидной коляске. Любой человек должен иметь возможность попасть в любое государственное учреждение, каковым является, в частности, и отдел полиции или участковый пункт. К сожалению, пандусов, которые позволяют человеку с ограниченной подвижностью беспрепятственно попасть в помещение, очень мало даже в Москве. Эту проблему понимают в общем-то все руководители. Мы везде это фиксируем, включая доклад, который ложится на стол министру.

Надо сказать, что по мере сил в МВД исправляют этот недостаток. Но оснащение полицейских участков пандусами — это торги, аукционы, дополнительный бюджет и т. д. Сейчас найден компромиссный вариант: устанавливается кнопка вызова на высоте, доступной человеку в инвалидной коляске. Дальше полицейские либо выходят к гражданину и принимают у него заявление прямо на месте, чтобы не нужно было въезжать внутрь помещения, либо поднимают на руках коляску и заносят в отдел. На мой взгляд, как временный выход это вполне нормально продумано. Но конечно, в дальнейшем полиция должна включать инфраструктуру для маломобильных граждан как обязательный пункт при проведении реконструкций и ремонта зданий. В общем и целом нас радует, что в таких делах полиция идет навстречу.

Мы направляем обобщенный отчет как региональному руководству, так и министру. В одном регионе был случай, когда пресс-служба положила этот отчет в стол, то есть они даже не ознакомили руководство. Когда прошел месяц (это обычный «джентльменский» срок для исполнения наших рекомендаций), мы обратились в центральный аппарат МВД с сообщением о том, что есть замечания, а никакой реакции не поступает. Надо сказать, что в течение месяца практически все замечания учли, и сотрудники, которые так некорректно обошлись с нашими рекомендациями, были наказаны.

Наша цель — не наказания, нам нужно, чтобы исправлялась ситуация, восстанавливались горизонтальные отношения между гражданами и полицией. Поэтому мы и привлекаем граждан, которые непосредственно живут на обслуживаемой территории. Не посторонний человек, который приехал откуда-то (пусть даже из другого района города), осуществил акцию общественного контроля и уехал, нет. Мы хотим, чтобы контролер был местным, чтобы он участвовал во всех наших посещениях, чтобы его знали. Были случаи, когда после окончания акции общественного контроля отношения между гражданами и полицией продолжались к взаимной выгоде сторон. Это очень здорово, и мы считаем, что такое сотрудничество надо расширять. Пока у нас примерно сто человек — постоянных участников акций мониторинга. Я думаю, что когда их будет тысяча, ситуация существенно изменится. Именно к этому мы идем.

Если обычный человек хочет к вам обратиться, что ему нужно знать?

У нас есть сайт mhg-police.org, как я уже говорил, там есть все методические материалы. Там публикуются объявления о начале кампаний, об обучающих вебинарах, выложены видео о том, что делает общественный контролер: шаг за шагом. Там

же изложен кодекс этики, которому нужно следовать. Если человек видит, что это то, что ему нужно, он может связаться с нами по указанному адресу, и мы включаем его в рассылку. Он начинает смотреть материалы, задавать вопросы. На вебинарах есть опытные люди, которые прошли этот этап. Дальше будущий волонтер принимает решение о том, что он хочет принять участие в кампании «Гражданин и полиция». Следующим шагом он включается в нашу кампанию.

Есть требование, что волонтер должен быть непредвзятым по отношению к сотрудникам полиции, и у него не должно быть неснятой судимости. Ну и, собственно, он должен быть вменяемым для осуществления акции общественного контроля.

Когда у гражданина возникают вопросы непосредственно к сотрудникам полиции, он может решить их не только «в частном порядке», то есть написав жалобу, но и «в общем порядке», приняв участие в акциях общественного контроля; решить проблему в ходе самой акции. В Волгодонске, например, граждане жаловались на сборища в некоторых общественных местах: там шумели, выпивали, ругались и т. д. В ходе акции общественного контроля полицейские подключились к решению вопроса: начали регулярно проезжать экипажи патрульно-постовой службы, и антиобщественные действия прекратились. Граждане остались довольны, и полиция в общем-то тоже.

Есть какие-то инициативные группы граждан, которые просто на вас выходят и говорят: «Мы очень хотим стать контролерами»?

Да, конечно. Дело в том, что нашими анкетами можно пользоваться любому гражданину так, как он считает нужным. Важно, однако, что именно в нашей практике мы уведомляем сотрудников полиции и они приходят вместе с руководителями. В одиночку такого эффекта сложно добиться, нужно быть именно координатором в рамках нашей кампании.

Инструментарием же может пользоваться любой гражданин. Например, в Ростовской области граждане договорились с местным областным ГУ МВД о проведении анкетирования по нашим образцам в течение года. То есть не в рамках кампании, как у нас (с 1 июня по 31 августа), а в течение года. Эта работа идет и дает хороший результат.

Расскажите, пожалуйста, есть ли какие-то инициативные группы, которые добились успеха с помощью ваших инструментов мониторинга в своих регионах?

Да, есть одна инициативная группа в Свердловской области, мне она очень нравится, я был у них в этом году. Есть в этой группе уникальный человек, Василий Рыбаков. Представляете себе размер Свердловской области? Василий прошел всех участковых: не просто отделы полиции, а всех участковых. Это подвиг. Причем не просто прошел, а провел все процедуры: заполнение анкеты, разговор с гражданами и т. д. Он потратил несколько месяцев на это. Зато он приобрел авторитет, установил контакты с общественными советами, которые существуют при территориальных органах внутренних дел. Благодаря его работе кампания по гражданскому мониторингу полиции в Свердловской области идет сейчас на совершенно другом уровне. Василий остается одним из участников большой группы людей, которые в разных районах Свердловской области осуществляют постоянное взаимодействие с сотрудниками полиции. Это очень важный пример для подражания.

В каждом регионе, безусловно, свой лидер, свои граждане, у которых свой набор специфических проблем в смысле взаимодействия с полицией. Тридцать три субъекта Российской Федерации — это очень хороший показатель: граждане регулярно,

каждый год, бесплатно, тратя свое время, силы и деньги (объехать такое пространство, ночевать в гостиницах, платить за бензин, покупать еду) — это колоссально.

Есть такой замечательный человек, Зарият Акбаева, она живет в Карачаево-Черкесии, и в прошлом году она охватила еще два субъекта РФ. Кроме Карачаево-Черкесии объехала Кабардино-Балкарию и Ставропольской край, это громадные территории. Она привлекла также множество активистов, и в этом году кроме этих субъектов смогла добиться охвата Чеченской республики. Это вообще закрытая для нас территория. А ведь в ходе мониторинга мы получаем возможность фотографировать и снимать на видео, в том числе и различные интервью сотрудников полиции и т. д.

Это очень здорово, что теперь мы можем получать информацию о том, что происходит в полиции в Чеченской республике от независимых гражданских наблюдателей. Причем мы заручились сначала согласием правоохранительных органов Чеченской республики на предмет содействия общественному контролю. Я считаю, это большой успех в нашем деле. Есть явления, о которых публично, может быть, не стоит говорить, но они существуют. Речь о том, что наши активисты могут решить массу конфликтов уже после кампании общественного контроля, просто обладая ресурсом личных связей и взаимодействия с руководителями полиции. Не очень этично про это рассказывать, приводя конкретные примеры, но их очень много, и это дает настолько положительный результат для граждан и для полиции, что это трудно переоценить. Естественно, мы не вносим такие случаи ни в какие наши отчеты и доклады, но это очень здорово, что складываются такие отношения. Ради чего собственно и была затеяна кампания: налаживание горизонтальных связей. Важно, что такие связи крепнут.

В наших книжках, которые мы каждый год издаем (общественные доклады о результатах мониторинга), мы фиксируем достижения. То, что активисты присоединяются и потом хотят и дальше участвовать в кампаниях — самый важный, на мой взгляд, показатель успешности нашей совместной работы.

Если гражданин готов присоединиться к нашей работе и изучить нормативную базу, поучаствовать в наших обучающих вебинарах, этого достаточно. Никаких особых препятствий нет. Мы ждем новых участников.

Я бы хотел сказать, что в этом году мы собираемся вместе с Центральной избирательной комиссией осуществлять мониторинг работы полиции во время выборов 18 сентября, и сейчас идет подготовка. Пока это будет пилотный проект на территории Москвы, а со следующих выборов, дай Бог, по всей территории России. Тогда масса проблем и претензий со стороны граждан и наблюдателей к действиям полиции во время выборов будет снята.

Это должно стать колоссальным вкладом в приближение правоприменительной практики нашей страны к идеалам Конституции; к тем принципам, которые прописаны во второй главе о правах человека и свободе. Я рекомендую использовать все возможные инструкции, в том числе и те, которые издаются «Открытой полицией» для того, чтобы избегать произвола, который может быть со стороны полицейских.

В связи с этим мы с сентября продолжим цикл обсуждений и встреч для того, чтобы граждане получали информацию и могли скачать такие инструкции с нашего сайта и могли посмотреть видео, где мы по шагам расскажем, как действовать. Со своей стороны ветераны полиции, которые уже не работают в правоохранительных органах, могли бы рассказать и просветить граждан. Своего рода «инсайдерская информация» о том, как предотвращать произвол. Самое важное, чтобы гражданин понимал, что полицейский будет действовать по закону.

НЕМАНДАТНЫЕ ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: ОГОН ²

Мелиса Савина

Объединенная группа общественного наблюдения (ОГОН) — долгосрочная гражданская неполитическая инициатива, возникшая на волне массовых публичных выступлений в России в 2012 году. Создана для развития системы гражданского контроля за действиями властей в публичной сфере и прежде всего там, где регулярно возникают общественные конфликты или ситуации напряжения между обществом и властью:

- на публичных акциях;
- в судах;
- при взаимодействии полиции с гражданами ³.

ОГОН занимает среди коллег правозащитников особое место, потому что не ставит своей целью становиться организацией, поскольку задумывалась как горизонтальное образование. Главная идея ОГОН заключается в том, что любой гражданин имеет право контролировать свое государство, при этом не обладая профессиональными правозащитными навыками.

Хотя ОГОН и образовалась в конкретный период времени, в целом она является продолжением уже существовавших на тот момент правозащитных инициатив. Поэтому можно выделить несколько этапов формирования и развития Объединенной группы общественного наблюдения.

Первый этап. Предпосылки возникновения ОГОН

До образования ОГОН некоторые правозащитники уже работали над взаимодействием с полицией и ее открытостью для граждан. Так, в 2010 году коалиция общественных организаций провела успешную кампанию «5П: 5 простых поправок к закону «О полиции»):

- первая поправка — наличие у полицейских нагрудных бейджей с Ф. И. О. и фотографией;
- вторая поправка — право на телефонный разговор;
- третья поправка — составление протокола на месте по умолчанию;

² Материал подготовлен на основе интервью с Андреем Юровым, Викторией Громовой, Дмитрием Макаровым, Александром Друком, Александром Передруком, Романом Любимовым, Екатериной Коростелевой и Николаем Зборошенко.

³ Декларация Объединенной группы общественного наблюдения (ОГОН) / ОГОН. URL: <http://ogonwatch.org/declaration>. Также на сайте можно ознакомиться с принципами участия и наблюдения в ОГОН.

четвертая поправка — разрешение фотографировать и вести аудиозапись разговора с сотрудником правоохранительных органов при исполнении;

пятая поправка — создание единой горячей линии МВД.

Эти поправки набрали большинство голосов граждан на специальном сайте, который был создан для обсуждения законопроекта. Первые две вошли в закон, правда, вместо бейджа были введены нагрудные знаки. Пятая поправка в изначальном виде реализована не была — в каждом регионе создали отдельную линию.

Второй этап. Создание ОГОН

1. Публичные мероприятия

ОГОН возникла на волне начавшихся в декабре 2011 года массовых выступлений, непосредственно после событий 6 мая 2012 года на Болотной площади, когда полиция разогнала мирную демонстрацию. Официальные источники утверждали тогда, что произошли массовые беспорядки, чуть ли ни попытка государственного переворота. Оппозиционные — говорили о провокации, устроенной властями. Стало понятно, что нужна третья, нейтральная, сторона, которая могла бы представить объективную картину. Те немногие наблюдатели, которые присутствовали на мероприятии, например от президентского совета по правам человека и уполномоченного по правам человека, не могли собрать репрезентативный массив информации, тем более что между собой они практически не взаимодействовали. Стало очевидно, что для такого рода работы нужна слаженно работающая группа наблюдателей. Кроме того, многие неравнодушные люди не могли оставаться в стороне от происходящего. Как рассказывает участник Молодежного правозащитного движения Дмитрий Макаров, люди обращались к правозащитникам, которые работали по теме полиции, с вопросом, что в такой ситуации можно сделать. Так рождалась идея гражданского контроля.

По наблюдениям правозащитника, члена Совета по правам человека при президенте РФ Андрея Юрова, на Болотной площади полицейские задерживали людей без предупреждения, но присутствие свидетеля — третьей стороны — снижало, как правило, уровень произвола. И первые десять наблюдателей вышли уже 9 мая 2012 года, руководствуясь идеей присутствия, которое меняет поведение противостоящих сторон — участников и сотрудников полиции. В следующий раз, на один из июньских маршей, вышло уже около 40 человек, в их числе были приглашенные наблюдатели из Беларуси и Украины.

ОГОН быстро сформировалась в мае — июне 2012 года при поддержке Молодежного правозащитного движения (МПД), Московской Хельсинской группы (МХГ) и «Трансперенси Интернешнл — Р». Первые участники были в том числе волонтерами из этих организаций, отсюда и название ОГОН — Объединенная группа общественного наблюдения. Помимо правозащитников в ОГОН вошли психологи, студенты, художники. Для будущих наблюдателей были проведены обучающие семинары.

Нам было понятно, что функцию медиации могут осуществлять только достаточно компетентные люди. Это требует и многолетнего опыта взаимодействия с правоохранительными органами, и психологических навыков, и отдельной подготовки.

Андрей Юров

Наличие третьей стороны сразу стало сказываться на ситуации, пусть и не в большом масштабе. Как вспоминают первые участники ОГОН, было несколько эпизодов, когда полицейские отпускали задержанных после того, как наблюдатели обращались к ним с вопросами о причинах задержания.

2. Полиция

Параллельно с наблюдением на митингах продолжались действия по контролю за деятельностью полиции. Так, 22 апреля 2012 года «Трансперенси Интернешнл — Р» и МПД при поддержке журнала «Русский Репортер» провели акцию «День проверки документов»⁴.

Благодаря кампании 5П в новом законе о полиции появилась норма, обязывающая полицейских носить нагрудные жетоны, позволяющие их идентифицировать. Закон вступил в силу в марте 2011 года, но жетонов у полицейских не появилось. Организаторы акции решили привлечь внимание к этому факту и тем самым способствовать исполнению закона. Были подготовлены обучающие видеоролики и текстовые материалы, которые разъясняли каким образом любой гражданин может написать жалобу на полицейского, не носящего нагрудный жетон.

Акция прошла в десятке городов России, при этом в Москве к этому дню все полицейские стали носить нагрудные знаки.

В следующий раз акция состоялась 29 сентября 2012 года.

В конце 2012 года координаторы акции решили, что логично было бы устраивать подобного рода мероприятия в рамках ОГОН. Тогда же родилась идея проверить отделы полиции на доступность и открытость для граждан, как ведется прием граждан, всю ли необходимую информацию можно найти и насколько легко.

26 января 2013 года впервые был организован День проверки отделов полиции.

Помимо сказанного, наблюдатели также оценивали наличие информации в интернете, простоту нахождения отделов полиции по указанным адресам, возможность попасть внутрь, их обустроенность для приема посетителей, наличие и полноту информационных стендов, знание сотрудниками полиции своих прав и обязанностей, а также прав задержанных, вежливость полицейских в общении с посетителями.

Наблюдатели установили постоянный контакт с сотрудниками и руководством нескольких отделов, наблюдали за работой участковых, инспекторов по делам несовершеннолетних, сотрудников патрульно-постовой службы и дорожно-патрульной службы.

⁴ Ниненко И. Документики? Кто и когда имеет право проверить ваш паспорт // Дождь. 14.03.2013. URL: https://tvrain.ru/teleshov/korrupsija_na_dozhde/korrupsija_na_dozhde_dokumentiki_kto_i_kogda_imeet_pravo_proverit_vash_pasport-338712/.

Такой формат взаимодействия позволяет иметь постоянный контакт и добиваться видимых изменений в отделениях.

19—28 апреля 2013 года была проведена уже Декада проверки отделов полиции ⁵.

В конце 2013 года в рамках Московской открытой школы прав человека была запущена Мастерская гражданского контроля, и ее участники подключились и к проверкам отделов полиции в декабре 2013 года.

Во второй Декаде проверки отделов полиции (21—30 апреля 2014 года) участвовало уже 27 городов и населенных пунктов России ⁶.

15—31 июля 2015 года проверка отделов полиции проводилась в рамках кампании МХГ «Гражданин и полиция» ⁷.

Летом 2016 года в очередной раз проверялись отделы полиции в Москве и Санкт-Петербурге ⁸.

3. Суды

После событий 6 мая 2012 года в отношении ряда участников началось уголовное преследование. Последовал ряд судебных процессов, известных как «болотное дело».

Координаторы ОГОН поняли, что есть как минимум еще два объекта, которые необходимо включить в сферу гражданского контроля, — это полиция и суд.

Гражданский контроль за деятельностью полиции, как уже говорилось, появился еще до возникновения ОГОН и некоторое время развивался параллельно ей.

Наблюдения в судах начались с «болотного дела». В 2013 году были проведены два обучающих семинара для тех, кто хотел бы быть наблюдателем на судебных заседаниях. В каждом из них участвовали восемь-десять человек. По словам Екатерины Коростелевой, одного из координаторов судебного направления ОГОН, это были люди из разных сфер и социальных статусов — студенты, сочувствующие, сотрудники правозащитных организаций, активисты. На судебные заседания приезжали также люди из Украины и Беларуси.

Отчет наблюдателей был опубликован и разослан адвокатам, участвующим в качестве защитников в процессе, СМИ, общественным организациям.

Кажется, для наблюдателей это был хороший опыт, профессиональный и личный. Были ли достигнуты цели мониторинга как кампании по полноценному наблюдению за соблюдением российскими властями права на справедливый суд? В широком, концептуальном смысле — нет. Но любой подобный проект тем не менее не бесполезен, пусть и не сразу можно оценить это.

Екатерина Коростелева

⁵ Проверь свое отделение // Рус. репортер. 15.04.2013. URL: http://rusrep.ru/article/2013/04/15/check_police.

⁶ Итоги Декады проверки отделений полиции (ДПО) 21—30 апреля 2014 год / ОГОН. URL: <http://ogonwatch.org/node/123>.

⁷ Итоги проверки отделений полиции в Москве 15—31 июля 2015 года / ОГОН. URL: <http://ogonwatch.org/node/141>.

⁸ Отчет по ДПО лето-2016 / ОГОН. URL: <http://ogonwatch.org/node/157>; Отчет о проверке отделов полиции в Санкт-Петербурге летом 2016 года / ОГОН. URL: <http://ogonwatch.org/node/161>.

В самом начале 2017 года была запущена новая масштабная кампания «Суд глазами граждан»⁹, где ОГОН выступил одним из инициаторов. Глобальная цель — сделать проверки открытости и доступности судов простыми и массовыми, чтобы граждане, не будучи экспертами, могли участвовать в оценке их деятельности. А пока участники фокусировались на общих проблемах:

- доступ в суд и инфраструктура суда;
- доступ на судебное заседание;
- работа сайта суда и нормы по информированию граждан.

По состоянию на май кампания проходит более чем в десятке регионов России, анкету наблюдателя заполнили более 350 человек.

4. Другие направления

Помимо вышеперечисленных направлений, предпринимались попытки осуществлять гражданский контроль и в других местах.

Так, совместно с правозащитной группой «Гражданин. Армия. Право» с 7 по 13 июля 2014 года (в последнюю неделю весеннего призыва) проводилась межрегиональная кампания по мониторингу открытости военных комиссариатов¹⁰. В ходе акции проверялось наличие в военкоматах правовой информации для граждан, кроме того, наблюдатели пытались выяснить, информируют ли призывников сотрудники военкоматов о возможности прохождения ими альтернативной гражданской службы (АГС).

Мониторинг состоял из двух этапов. В рамках первого контролеры пытались попасть в военкоматы, найти информационные стенды и проверить наличие на них положений Конституции и законов, в том числе затрагивающих право на АГС. На втором этапе наблюдатели звонили в военкоматы и задавали вопросы по АГС с целью выяснить, насколько достоверно сотрудники военкоматов предоставляют информацию по данной теме. Кампания прошла в 15 городах, включая Москву, Санкт-Петербург, Мурманск, Воронеж, Казань, Йошкар-Олу, Белгород, Самару, Тольятти, Сызрань, Жигулевск и Уссурийск¹¹.

Третий этап. Стадия активного просвещения

В тот момент, когда ОГОН стала заниматься не столько медиацией, сколько системным мониторингом, часть людей ушла из инициативы.

Юрист Николай Зборошенко, например, продолжил свою практику. Он занимается подготовкой жалоб в ЕСПЧ. Некоторые из них касаются и гражданского контроля. Так, 24 февраля 2014 года у Замоскворецкого суда во время одного из заседаний по «болотному делу» была задержана Тарья Полякова, наблюдатель от

⁹Сайт кампании: <http://ru.courtwatch.info>.

¹⁰Иванушкин Г. Правозащитники приглашают граждан принять участие в мониторинге военкоматов // Агентство социал. информ. 07.07.2014. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2014/07/07/pravozashhitniki-priglasayut-prinyat-uchastie-v-monitoringe-voenkomatov>.

¹¹Подробнее см. Отчет Объединенной группы общественного наблюдения (ОГОН) за 2014 год. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B69qGpTnUgmlTGF3Q1NYd1VscGc/view>.

ОГОН. Данное дело, по мнению Зборошенко, поднимает вопрос о статусе наблюдателей. Юрист считает, что у них должны быть такие же гарантии защиты, как, например, у журналистов. Дело в ЕСПЧ находится на стадии коммуникации заявителя с государством. РФ отрицает, что Полякова была наблюдателем, и считает ее участником массового собрания, притом что руководство московской полиции выразило благодарность за проявление активной гражданской позиции, будучи заранее уведомленным о присутствии наблюдателей. В меморандуме правительства об уведомлении ничего не говорится.

Среди первых участников ОГОН можно назвать Викторию Громову, Дмитрия Макарова, Анастасию Галашину, Юлию Башинову, Николая Зборошенко, Екатерину Коростелеву, Ивана Ниненко, Александра Друка, Сергея Сабанова, Анну Хохрякову, Григория Дьячкова, Тимура Мадатова, Александра Передрука. Идейным вдохновителем считают Андрея Юрова, который занимался запуском инициативы в первые несколько месяцев после ее возникновения.

Помимо массовых публичных мероприятий, ОГОН стала заниматься и другими направлениями. Понадобились люди и площадка для их обучения. Одной из них стала Мастерская гражданского контроля в Московской открытой школе прав человека, запущившейся осенью 2013 года. В следующем году такая же школа открылась в Санкт-Петербурге. В 2013—2017 годах через открытые школы в ОГОН пришла основная масса людей, которая занимается гражданским контролем в настоящее время.

Четвертый этап. Международная сеть наблюдателей (МСН, ION)

По воспоминаниям Андрея Юрова, образовать Международную сеть наблюдателей (International observer network) хотели уже через полгода после возникновения ОГОН, однако тогда этого сделать не получилось. Идея возродилась во время наблюдений на судебных заседаниях по «болотному делу», в которых принимали участие представители Украины и Беларуси. С 2015 года они регулярно приезжают в Россию наблюдать на публичных мероприятиях, в то время как представители ОГОН — в Беларусь и Украину. В настоящее время в разработке Международной сети наблюдателей участвуют Россия, Украина и Беларусь, вскоре, возможно, подключатся Кыргызстан, Армения, Казахстан.

Идея МСН заключается в том, чтобы создать в международном пространстве единые стандарты наблюдения и организовать взаимный обмен опытом между участниками гражданских инициатив в разных странах. Легче всего выработать такие стандарты оказалось по темам наблюдения в судах и на массовых публичных мероприятиях, поскольку регулирование в этих сферах само основано на международных стандартах. Регламентация деятельности полиции сильно различается в разных государствах, поэтому данное направление, скорее всего, продолжит развиваться в рамках национальных инициатив.

В 2013 году в Украине была запущена собственная инициатива в области гражданского контроля, взявшая схожее название — ОЗОН — и во многом основанная на подходах и принципах ОГОН. Опыт последней лег в основу того наблюдения, который ОЗОН реализовывал во время событий на Майдане зимой 2013—2014 годов, а затем на отдельных судебных процессах.

Неправильно утверждать, что ОГОН — исключительное явление. Гражданский контроль является действенным механизмом во многих странах. Практики ОГОН были вдохновлены в том числе подходами правозащитника и миротворца главы Группы экспертов ОБСЕ по свободе мирных собраний Нила Джармана, много работавшего сначала в Северной Ирландии, а затем в континентальной Европе, Южной Африке, США ¹².

Проблемы и успехи

Основной проблемой в деятельности ОГОН интервьюируемые назвали нехватку людей. Необходима большая просветительская работа, чтобы люди осознали важность гражданского контроля как одного из немногих действенных средств контроля общества за деятельностью государственных институтов.

Есть и другие проблемы. Например, Роман Любимов, один из координаторов ОГОН в Санкт-Петербурге, отмечает, что у инициативы нет обучающей программы в регионах, слабо развита работа с сообществом внутри самой себя и взаимодействие с госорганами и СМИ, происходит большая текучесть наблюдателей, нет стажировок для обучаемых, нет должной работы с результатами. Отмечает он и плюсы: у ОГОН хорошо получается просвещение.

Наблюдатели стали заметны на массовых мероприятиях и в судах. По словам участников, судьям приходится считаться с тем, что на процессе присутствует третья, наблюдающая, сторона, которая все фиксирует, также и полиция на массовых мероприятиях признает наблюдателей как нейтральную сторону.

По мнению Александра Друка, глобальных изменений за пять лет не произошло. Но разработанные инструменты взяли на вооружение другие инициативы. Идея, что гражданский контроль доступен каждому, очень проста, важна и потому вызывает интерес.

Итоги и планы

С момента возникновения ОГОН значительно изменилась. Расширилось поле деятельности — к наблюдению на публичных мероприятиях добавился гражданский контроль за деятельностью полиции и наблюдение в судах. Некоторые из первых участников ушли, но появилось много новых лиц, формируется Международная сеть наблюдателей. На данный момент ОГОН насчитывает в своих рядах около 260 сторонников, 300 волонтеров и 100 участников из 40 городов России, Украины, Беларуси.

Участники ОГОН работали на многих массовых мероприятиях, среди которых можно выделить собрание у Замоскворецкого районного суда Москвы (21 февраля 2014 года), собрание на Манежной площади в Москве (30 сентября 2014 года), пикет

¹²«Мы хотим, чтобы наша страна была чуть более правовая» // 7×7. 10.03.2014. URL: <http://7x7-journal.ru/item/38934>.

против политики Путина по отношению к Украине (21 февраля 2015 года), траурный марш в память о Борисе Немцове (1 марта 2015 года), «Марш перемен» в Москве (12 декабря 2015 года), акцию «Он нам не Димон» (26 марта 2017 года).¹³

По итогам наблюдения на заседаниях по «болотному делу» подготовлен отчет.¹⁴

Велись наблюдения и на отдельных судебных заседаниях, например по делу Михаила Косенко, Михаила Саввы, Олега Сенцова и Ивана Кольченко, Дмитрия Угая.¹⁵

В рамках работы по контролю за деятельностью полицией было проведено четыре кампании по проверке отделов полиции.

Волонтеры и участники учатся взаимодействовать с представителями власти. По словам Виктории Громовой, ОГОН начала создавать определенный культурный код в обществе — запрос диалога с государством со стороны граждан и урегулирование конфликтов третьей, нейтральной, стороной. И этот код нужно продолжать транслировать. Также участники ОГОН хотят:

- работать с уже имеющимися результатами, чтобы действительно заставить государство выполнять взятые на себя обязательства;
- вступить в диалог с властью, чтобы к рекомендациям прислушивались и, например, полиция меняла свою работу в лучшую сторону;
- расти в профессиональном отношении, становиться экспертами, развиваться лично;
- заниматься широким просвещением, показывать, как граждане могут влиять на государство, а значит, чувствовали свою ответственность за страну;
- заниматься онлайн-образованием;
- придумывать новые форматы работы;
- осваивать методики медиации;
- чтобы МСН стала массовой, что привело бы к снижению насилия и произвола со стороны представителей силовых органов;
- законодательного закрепления статуса наблюдателя, поскольку наблюдатели выполняют особую функцию и не являются участниками публичных мероприятий и сторонниками какой-либо из сторон в судебных процессах.¹⁶

В целом в планах у ОГОН — расти и способствовать развитию гражданского общества в России, стать уважаемой и признаваемой структурой, выстраивающей коммуникацию со всеми участниками общественно-властных отношений.

¹³С отчетами можно ознакомиться на сайте ОГОН: <http://ogonwatch.org/topics/meetings>.

¹⁴URL: <https://drive.google.com/file/d/0B69qGpTnUgmlTVZwNkRXV1pqdDA/view>.

¹⁵URL: <http://ogonwatch.org/topics/>.

¹⁶По итогам встречи координационной группы и некоторых опытных участников 22 апреля 2017 года — Александра Друка, Ивана Ниненко, Виктории Громовой, Дмитрия Макарова, Романа Любимова, Рамилы Губайдуллиной, Николая Кретова, Александры Пинтелиной, Алины Есиповой, Мелисы Савиной, Дмитрия Острякова, Михаила Лебедева, Марины Шебелян, Елизаветы Марковой, Елены Кривень.

КРАТКИЕ ИТОГИ КАМПАНИИ «ГРАЖДАНИН И ПОЛИЦИЯ» ЗА 2014—2016 ГОДЫ ¹⁷

Кампания «Гражданин и полиция» успешно развивается в течение трех лет. МХГ и ее партнеры в регионах при содействии МВД посетили различные подразделения внутренних дел.

В 2014 году кампания прошла в 20 субъектах России и охватила 568 объектов. В 2015 году в 15 регионах было охвачено 465 объектов. В 2016 году в 33 субъектах мониторингу было подвергнуто более 1300 объектов, включая 234 отдела полиции, 11 линейных отделов, 483 участковых уполномоченных полиции, 523 наряда дорожно-патрульной службы, 44 регистрационно-экзаменационных отдела, 12 стационарных постов ГИБДД и т. п. За этими цифрами стоит самоотверженная работа около 200 волонтеров, которым порой приходилось ехать за несколько сотен километров, причем за свой счет. Поскольку, по нашему мнению, качество работы полиции в первую очередь оценивается гражданами, наши активисты опросили около 2000 человек. О ходе кампании только в 2016 году было сделано около 300 сообщений в прессе, на телевидении и в социальных сетях.

Общественные проверки помогли установить рабочие контакты между представителями органов внутренних дел и правозащитниками, благодаря чему создались условия для совместного решения выявленных проблем.

Мы предлагаем ознакомиться с общими выводами по результатам кампании «Гражданин и полиция», а также предложениями организаций и гражданских активистов — участников кампании, как можно улучшить работу сотрудников органов внутренних дел.

Отметим регионы, дальше всех продвинувшиеся по пути положительного взаимодействия между участниками кампании и подразделениями внутренних дел: Красноярский край, Краснодарский край, Москва, Ростовская и Свердловская области. И надеемся на качественное улучшение отношений с руководителями территориальных подразделений МВД в Башкирии, Дагестане и Санкт-Петербурге.

Итоги общественного контроля в отделах полиции

В работе дежурных частей отделов полиции наблюдается в целом положительная динамика. Отношение сотрудников к гражданам постепенно меняется в лучшую сторону.

Но выявлены и некоторые проблемы.

Например, информация о порядке пропуска граждан в отделы полиции непосредственно затрагивает права граждан и должна быть им доступна и понятна. В связи

¹⁷ Подготовлено координатором кампании «Гражданин и полиция», сотрудником МХГ Вадимом Карастелевым

с чем рекомендуем разработать единые правила пропуска граждан в отделы полиции и разместить их для ознакомления в интернете и при входах во все отделы полиции, размещать также информацию о всех изменениях, которые в правила, возможно, будут вноситься (именно информацию, а не приказы для внутреннего пользования или иные внутренние регламентирующие документы). Граждане также должны иметь беспрепятственный доступ ко всей информации, представленной в публичном помещении отдела полиции, и возможность фиксировать ее любым способом, включая фото- и видеосъемку. Разрешающие знаки или текст должны быть размещены на видном месте. В случаях, когда это позволяет помещение, желательно оптимизировать расположение стендов и информации на них, чтобы граждане могли к ним свободно подойти и, не напрягая зрение, легко найти необходимую информацию. Материалы должны быть актуальными, сгруппированными по темам, раздел с образцами заявлений лучше расположить отдельно.

Рекомендуется следить за тем, чтобы на сайтах МВД, УМВД, отдела полиции и на стенде в самом отделе полиции была представлена единообразная информация о графике приема и сотрудниках отдела.

Рекомендуем в отделах полиции разместить таблички с указанием Ф. И. О. и должности сотрудника полиции, ведущего прием граждан.

В тех отделах полиции, где посещение гражданами туалетов возможно только в сопровождении сотрудника полиции, соответствующая информация должна быть размещена на видном месте. Во всех туалетах должны быть чистота, исправная сантехника, туалетная бумага, мыло, бумажные полотенца или электросушилка.

Для лиц, которые содержатся в помещении для задержанных свыше трех часов и в ночное время, по примеру московских отделов полиции рекомендуется иметь легко моющиеся матрасы и комплекты блюд быстрого приготовления, а также, как это сделано в Ростовской области, ввести практику ведения журналов фиксации выдачи задержанным гражданам, содержащимся свыше трех часов и в ночное время, постельных принадлежностей и белья, горячего питания.

К сожалению, по-прежнему у многих отделов полиции вход не оборудован пандусом. В таких случаях можно порекомендовать установить перед лестницей на высоте, удобной для инвалида-колясочника, кнопку вызова дежурного и снабдить ее разъяснительной табличкой, как это сделано в регистрационно-экзаменационных отделах ГИБДД, где маломобильные граждане, оставаясь в автомобиле, могут вызывать таким образом сотрудника полиции и передать ему документы.

Итоги общественного контроля деятельности участковых уполномоченных полиции

Кампания «Гражданин и полиция» нашла положительный отклик как у граждан, так и у сотрудников полиции. По наблюдениям участников кампании, граждане все чаще вместо претензий стали высказывать предложения, как совместными усилиями можно помочь участковым в обеспечении безопасности, а также благодарить участковых.

В то же время отмечаются и проблемы в работе этого важного звена МВД. Участковые постоянно привлекаются на мероприятия по охране общественного порядка

в ущерб основной деятельности. Материально-бытовые условия их работы оставляют желать лучшего, следствием чего является постоянная ротация и нехватка кадров. Многие участковые пункты полиции в регионах не оборудованы оргтехникой и элементарными удобствами.

Мы рекомендуем возродить институт помощников участковых в целях снижения нагрузки на самих участковых, разработать единый стандарт информационного стенда участкового пункта полиции и уделить особое внимание условиям труда участковых.

В Чеченской Республике наши партнеры обратили внимание на то, что в наиболее популярных торговых точках и общественных местах устанавливают плакаты с фотографиями и контактными данными участковых уполномоченных полиции. Подобная практика заслуживает широкого распространения.

Общие предложения ¹⁸

Одна из важных проблем — профилактика насилия в семье. В этой связи отмечаем появление информационных материалов, куда можно обратиться за соответствующей помощью, в отделах полиции Екатеринбурга, Москвы и Сочи. Предлагаем распространить эту практику по всей стране и разместить в общедоступном месте:

1) информационные стенды с указанием адресов, телефонов ближайших кризисных центров для помощи пострадавшим от домашнего насилия, травмпунктов, профильных общественных организаций, пунктов бесплатной юридической и психологической помощи, а также общероссийских телефонов доверия и сведений о приложении для мобильных телефонов «Насилию.нет»;

2) информационные материалы для пострадавших: образцы заявлений, листовки, как обеспечить безопасность и получить помощь.

Кроме того, предлагаем провести обучение личного состава по работе с гражданами, пострадавшими от домашнего насилия и обратившимися с заявлениями (повышение лояльности, разъяснение прав, быстрое реагирование на заявление и т. д.).

С целью регулярного получения информации об удовлетворенности граждан работой сотрудников внутренних дел предлагаем ввести систему оценки, например по пятибалльной шкале, работы полиции, как это реализовано во многих коммерческих организациях: после завершения телефонного разговора с сотрудником включается автоответчик, который предлагает оценить качество оказанной услуги нажатием на соответствующую цифру на клавиатуре.

Предлагаем существенно сократить (до 15 дней) выдачу справок о наличии/отсутствии судимости. В данный момент указанная государственная услуга оказывается в течение 40 дней, что затрудняет устройство на работу, усыновление и удочерение детей, подачу документов для участия в работе общественных наблюдательных комиссий и т. д.

¹⁸Предложения и рекомендации от ФАР по итогам кампании «Гражданин и полиция» 2016 года были посланы в ГИБДД МВД России.

Некоторые предложения по субъектам России

1. Вологодская область

Обновить материально-техническую базу ДПС, оснастить патрульные машины современным оборудованием, а также инициировать обращение в Главное управление МВД России по Волгоградской области о закупке мотоциклов для создания «мотобата» в Череповце и Вологде.

2. Новосибирская область

В ходе мониторинга участковых пунктов полиции выявлена острая проблема нехватки участковых. Укомплектованность штата составляет не более 50%, в связи с чем почти вдвое увеличена нагрузка на действующих сотрудников. При общении с руководством областных и районных подразделений выяснилось, что проблема связана с новыми требованиями к участковому. Соискателю, в частности, необходимо иметь высшее юридическое образование, а, как показывает практика, получившие высшее юридическое образование молодые люди не хотят жить в сельской местности.

На наш взгляд, если снизить требования к образованию, то можно в кратчайшие сроки чуть ли не полностью доукомплектовать штат. Как вариант, позволить работать в данной должности сотруднику, который либо учится на третьем и старше курсе юридического факультета, либо имеет любое высшее образование. Предоставить, таким образом, руководителям соответствующих подразделений самим принимать решение об отборе кандидатов, отдавая предпочтение тем, кто имеет высшее юридическое образование. Это предложение актуально для всех регионов России.

3. Курганская область

Увеличить число видеокамер на железнодорожных переездах, поскольку здесь постоянно возникают конфликты между водителями и сотрудниками ДПС.

Рекомендовать органам внутренних дел выписывать большее число предписаний органам местного самоуправления в связи с необходимостью наведения порядка и соблюдения законности в муниципальных образованиях (например, в связи с тем, что пешеходные переходы не соответствуют требованиям закона, центры городов перенасыщены торговыми площадями и т. п.).

Увеличить число видеокамер в местах, где систематически нарушаются Правила дорожного движения. Это позволит улучшить ситуацию, а заодно и пополнить бюджет за счет штрафов (например, в Шадринске наперекор запрету стоянки на Комсомольской улице в границах улиц Февральской и Советской, при отсутствии контроля со стороны ГИБДД организована незаконная парковка автомобилей).

Увеличить число участковых пунктов полиции, поскольку их нехватка очевидна, и оснастить их в соответствии с современными требованиями.

* * *

До настоящего времени практика участия членов общественных советов при территориальных подразделениях МВД в кампании мониторинга полиции в большинстве регионов России не может быть признана удовлетворительной. Мы очень заинтересованы в налаживании подобной практики. Такие институты, как общественные советы при органах внутренних дел, по всей стране должны стать платформой для поддержки и сотрудничества между гражданскими активистами и сотрудниками органов внутренних дел, поэтому рекомендуем в их состав активно включать представителей всех заинтересованных и реально работающих по этой теме НКО. Мы со своей стороны также готовы будем информировать наиболее активных участников кампании «Гражданин и полиция» и наши партнерские организации в регионах о возможности войти в состав общественных советов.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА РАБОТОЙ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ГИБДД ¹⁹

С 1 июня по 31 августа 2016 года в рамках общественной кампании «Гражданин и полиция» ФАР проводила общественный мониторинг подразделений ГИБДД МВД РФ по направлениям:

- функционирование стационарных постов ДПС (исполнение приказов № 438, 439 от 17 апреля 2015 года);
- качество оказания услуг регистрационных подразделений ГИБДД;
- телефоны доверия МВД;
- работа дорожно-патрульной службы ГИБДД.

Мониторинг охватил более двух десятков регионов: Москву, Санкт-Петербург, Московскую, Смоленскую, Тверскую, Тамбовскую, Ленинградскую, Новгородскую, Саратовскую, Рязанскую, Ростовскую, Липецкую, Тульскую, Ивановскую, Свердловскую, Новосибирскую, Воронежскую, Нижегородскую области, Краснодарский, Красноярский, Пермский края, Республики Татарстан и Башкортостан.

Результаты мониторинга

Стационарные посты ДПС

У большинства строений стационарных постов, не вошедших в Дислокацию стационарных постов дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации на автомобильных дорогах Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 17 апреля 2015 года № 439, не демонтирован дорожный знак 7.12 «Пост дорожно-патрульной службы», что вводит в заблуждение водителей о статусе строений. Например, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области функционируют стационарные посты, не вошедшие в Дислокацию, а в одном из таких постов обозначенный знаком 7.12 под вывеской КПП ДПС работает полицейско-ветеринарный пост ²⁰. Возле закрытых стационарных постов регулярно несут службу инспекторы ДПС. Причиной остановки автомобилей они называют проверку документов. При этом многие действующие стационарные посты не оборудованы и не отвечают требованиям приказа МВД России от 17 апреля 2015 года № 438 «О стационарных постах дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации». Кроме того, в регионах ДПС располагает ветхим парком патрульных автомобилей, которые интенсивно используются 10—15 лет.

¹⁹ Материал предоставлен президентом ФАР Сергеем Канаевым.

²⁰ ГИБДД МВД России уже приняла меры по устранению замечаний, и мы обязательно проведем повторную проверку.

Предложения ФАР:

- провести ревизию стационарных постов ДПС на предмет соблюдения вышеуказанных требований и привести в соответствии с приказом № 438;
- демонтировать дорожные знаки 7.12 и вывески «Пост ДПС» у строений, не вошедших в Дислокацию;
- установить тревожные кнопки в помещениях стационарных постов ДПС.

Мониторинг МРЭО

В 2016 году мониторинг показал заметное улучшение качества оказания государственных услуг по регистрации транспортных средств. Проблемы сохранились в тех МРЭО, которые помещения арендуют. Например, в Ивановской области не выполняются требования, предусмотренные программой «Доступная среда», отсутствует даже кнопка вызова сотрудников МРЭО к маломобильным гражданам. Не все подразделения оборудованы системой электронной очереди и терминалами для оплаты госпошлины.

На наш взгляд, заслуживает одобрения опыт МРЭО № 7 в Санкт-Петербурге. Помимо наличия здесь электронной записи (и в «живую» очередь на текущий день, и с выбором даты и времени), документы заполняет сотрудник МРЭО, что существенно сокращает их подготовку к регистрационным действиям и исключает возможность навязывания услуг коммерсантами. Кроме того, для удобства посетителей установлен персональный компьютер с доступом на портал «Госуслуги», где зарегистрированные на этом ресурсе граждане могут записаться на прием в МРЭО, равно как и в другие госучреждения для исполнения необходимых действий.

Предложения ФАР:

- повсеместно упростить процедуру согласования документов для установки в МРЭО платежных терминалов для оплаты госпошлин;
- во всех МРЭО ввести систему электронной записи с возможностью выбирать «живую» очередь на текущий день или записаться на определенную дату и время в другой день.
- организовать работу по принципу одного окна с заполнением документов гражданами сотрудниками МРЭО;
- расширить практику самостоятельной записи граждан через портал «Госуслуги»;
- обратить внимание на полноту исполнения регламента, установленного приказом МВД РФ от 7 августа 2013 года № 605, теми подразделениями МРЭО, которые арендуют рабочие площади у сторонних организаций. Прежде всего в части оборудования средствами обеспечения доступа для маломобильных граждан, наличия туалетов и др.;
- привести в соответствие со статьей 15 Федерального закона от 1 декабря 2014 года № 419 систему доступной среды для инвалидов: *«В случаях, если существующие объекты социальной, инженерной и транспортной инфраструктур невозможно полностью приспособить с учетом потребностей инвалидов, собственники этих объектов до их реконструкции или капитального ремонта должны принимать меры, согласованные с одним из общественных объединений инвалидов, осуществляющих свою деятельность на территории поселения, муниципального района, городского округа, для*

обеспечения доступа инвалидов к месту предоставления услуги либо, когда это возможно, обеспечить предоставление необходимых услуг по месту жительства инвалида или в дистанционном режиме».

Мониторинг ДПС и подразделений ГИБДД

Предложения ФАР:

- проверить личный состав на знание и исполнение требований Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденного приказом МВД РФ от 2 марта 2009 года № 185, с изменениями от 27 января 2015 года:
 - при общении с водителями представляться и по требованию предъявлять служебные удостоверения, разъяснять гражданам их права до начала составления административных материалов;
 - при остановке сотрудниками ДПС транспортных средств в местах, где остановка запрещена, на патрульных автомобилях включать световые сигналы или устанавливать другие средства регулирования и организации дорожного движения;
- максимально задействовать видеорегистраторы при общении сотрудников ДПС с гражданами;
- регламентировать возможность фото- и видеосъемки в помещениях МВД, куда разрешен свободный доступ граждан и где размещены информационные стенды;
- на основании опыта региональных подразделений ГИБДД внедрить единую методику профилактики и предотвращения конфликтных ситуаций при общении с водителями; регулярно проводить в этом направлении работу с личным составом;
- опыт мониторинга показал, что существует необходимость донести до личного состава понимание того, что является «ходатайством» и как рассматривать этот тип заявлений граждан.

Мониторинг телефонов доверия МВД

Мониторинг телефонов доверия МВД в 2016 году показал, что нарушения носили локальный, несистемный характер и исправлялись, как правило, в кратчайшие сроки после их выявления, при этом нарушения требований по размещению номеров телефонов доверия, зафиксированные годом ранее, устранены.

Приказ МВД РФ от 15 марта 2016 года № 123 «О внесении изменений в приказ МВД России от 22 августа 2012 года № 808 «О создании системы «горячей линии» МВД России» исключил список абонентских номеров телефонов доверия из пакета приказа № 808. Телефоны должны размещаться на сайтах территориальных подразделений МВД.

Предложения ФАР:

- на сайтах территориальных подразделений МВД России телефоны доверия должны размещаться отдельным блоком, как это сделано на сайтах территориальных ГИБДД, что облегчит их нахождение;
- необходимо продолжить вести мониторинг эффективности рассмотрения обращений граждан, поступивших на телефоны доверия.

Предложение, требующее особого внимания:

- ФАР предполагает в ходе следующих этапов общественного мониторинга включить тему, связанную с функционированием систем автоматической фиксации нарушений, что вызвано:
 - выявленными нарушениями при использовании систем автоматической фиксации (статья 55 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения);
 - выявленными нарушениями требований ПДД и ГОСТ по информированию водителей информационным знаком 8.23 об участках, на которых возможна фиксации нарушений ПДД в автоматическом режиме.

Ранее руководители территориальных органов МВД в большинстве регионов препятствовали участникам общественного мониторинга, например в категорической форме предлагали письменно извещать о начале мониторинга подразделений МВД не позднее чем за десять дней до начала проверок. По этой причине ФАР выражает особое удовлетворение сложившейся практикой взаимодействия участников кампании «Гражданин и полиция» с руководителями ГИБДД Московской и Свердловской областей. Выполнение формальностей в этих регионах сведено к минимуму. Например, согласовано, что участники мониторинга вправе известить командиров подразделений о начале проверок непосредственно перед их началом. Участники мониторинга ощущают заинтересованность в результатах кампании как средстве, способствующем качеству работы службы.

ВЫДЕРЖКИ ИЗ ДОКЛАДА О РЕЗУЛЬТАТАХ МОНИТОРИНГА ОТДЕЛОВ ПОЛИЦИИ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В 2016 году при поддержке уполномоченного по правам человека в Свердловской области прошла ставшая уже ежегодной кампания «Гражданин и полиция», по результатам которой был подготовлен и представлен законодателям и чиновникам доклад ²¹. Ниже приведены выдержки из этого доклада.

14 волонтеров МХГ в ходе кампании «Гражданин и полиция» оценили доступность и удобство для граждан 47 участковых пунктов полиции 25 отделов полиции в шести городах области — Екатеринбурге, Нижнем Тагиле, Кировграде, Первоуральске, Сысерти и Арамиле.

Общественники обратили внимание, что во всех отделах полиции установлены пандусы и кнопки вызова, вывески, информационные стенды с актуальными и достоверными сведениями, оборудованы места для ожидающих приема граждан, включая туалеты, дежурные части оснащены металлодетекторами.

Среди недостатков, которые тоже были повсеместными, — отсутствие указателей, помогающих гражданам дойти до подразделения полиции, например, от остановки общественного транспорта, отсутствие туалетов для лиц с дополнительными потребностями (кроме Невьянска), и необеспеченность участковых уполномоченных жильем.

Озабоченность гражданских активистов вызвало положение дел во вновь образованном территориальном органе — Кировградском межмуниципальном отделении МВД России. Его сотрудники высказали пожелания, которые были зафиксированы в протоколе рабочей встречи, и руководство территориального управления обещало их тщательно изучить.

Волонтеры сообщили об улучшении ситуации с материально-техническим обеспечением участковых пунктов полиции, но нерешенных проблем здесь все еще хватает. Так, не хватает писчей бумаги, оргтехники, не везде есть доступ к ведомственной информационно-коммуникационной системе. Кроме того, общественники рекомендовали руководству главного управления обратить внимание на бытовые условия и оборудовать все участковые пункты полиции холодильниками и кулерами с питьевой водой, как это уже сделано в большинстве подразделений Екатеринбурга, а также во взаимодействии с администрациями муниципальных образований решить вопрос с уборкой помещений.

По мнению заместителя начальника пресс-службы ГУ МВД России по Свердловской области Н. Пелевиной, по сравнению с прошлым годом акция прошла более организованно, практически не стало поводов для «ручного управления» и личного вмешательства представителей управления в проведение общественных проверок. Все мероприятия были организованы в тесном взаимодействии волонтеров, сотрудников полиции и членов общественных советов.

Вообще значительное потепление отношений между общественниками и полицейскими отметили обе стороны, участвовавшие в акции «Гражданин и полиция».

²¹ Полная версия доклада: <http://ombudsman.midural.ru/uploads/library/doklad%202016.pdf>.

Полицейские убедились в искренности стремления общественников конструктивными методами добиваться улучшений в работе органов внутренних дел, а волонтеры, в свою очередь, обратили внимание на открытость полицейских, готовность к сотрудничеству.

РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ ²²

Мониторинг ведется на постоянной основе с 2014 года с целью повышения открытости и уровня доверия населения к полиции. За три года его участники прошли долгий путь по построению конструктивного и эффективного взаимодействия с руководством областного главка и благодаря личной заинтересованности в проведении мониторинга со стороны начальника ГУ МВД России по Ростовской области А. Ларионова и активности координатора проекта «Гражданин и полиция в ЮФО», председателя ОНК Ростовской области Л. Петрашиса достигли социально значимых результатов.

На первом этапе, в 2014 году, проект «Гражданин и полиция» охватывал такие направления деятельности органов внутренних дел (ОВД), как дорожно-патрульная служба (ДПС), патрульно-постовая служба (ППС), участковые уполномоченные полиции (УУП), дежурные части отделов полиции. В начале проекта в ряде городов области были организованы и проведены рабочие встречи-совещания с руководством и личным составом подразделений для информирования сотрудников об общественном контроле за их деятельностью, его целях, задачах и методологии.

Более 30 общественных контролеров (членов ОНК Ростовской области, представителей Общественной палаты Волгодонска и гражданских активистов) приняли участие в посещениях подразделений ОВД. Благодаря общественному контролю участники мониторинга узнали на практике, как и в каких условиях работают сотрудники правоохранительных органов, смогли оценить сложности несения службы и имеющийся положительный опыт. Особый акцент был сделан на мониторинге службы участковых уполномоченных полиции, в ходе которого был организован опрос более чем 800 жителей о качестве работы их участковых. В процессе изучения общественного мнения участники акции подробно рассказывали о функциях участковых уполномоченных, их местоположении, круге служебных обязанностей, что положительно повлияло на взаимодействие граждан и сотрудников.

Проведение мониторинга широко освещалось в СМИ, что позволило населению больше узнать об общественном контроле, целях, задачах, обязанностях и полномочиях представителей правоохранительных органов, и это в конечном итоге повысило открытость подразделений ОВД и уровень доверия населения к их работе. Участники выявили ряд сложностей в работе правоохранительных органов и передали обобщенные результаты для их устранения в ГУ МВД России по Ростовской области.

В 2015 году проект «Гражданин и полиция» в Ростовской области проводился уже на более высоком организационном уровне, с учетом всех сложностей и положительных моментов, с которыми общественные контролеры столкнулись в ходе прошлогоднего мониторинга. Перед началом мониторинга члены ОНК Ростовской области провели ряд рабочих встреч с руководством главка, на которых удалось согласовать

²² Материалы предоставлены Артемом Пупковым.

все аспекты проведения проверок работы полицейских и выработать эффективные пути взаимодействия.

Кроме того, благодаря конструктивному взаимодействию между участниками мониторинга и руководством ГУ МВД России по Ростовской области члены ОНК провели рабочие встречи с личным составом отделов полиции практически во всех крупных городах области (Ростов-на-Дону, Волгодонск, Аксай, Морозовск, Каменск-Шахтинский, Цимлянск и др.), на которых до сотрудников была доведена информация о целях и задачах мониторинга, анкетах, нормативно-правовых актах, которыми руководствуются участники общественного контроля, а также выработаны планы осуществления совместных с сотрудниками правоохранительных органов акций мониторинга с привлечением СМИ. При содействии руководства подразделений территориальных органов членами ОНК были подготовлены и размножены учебные видеоматериалы, наглядно демонстрирующие порядок проведения мониторинга МРЭО, ДПС, отделов полиции и УПП.

В мониторинге в качестве общественных контролеров приняли участие более 40 человек (члены ОНК, представители АНО «Общественный контроль», РОО «Волга — Дон», Общественной палаты Волгодонска и гражданские активисты). Значительно расширилась география проверок. Мероприятия были организованы даже в отдаленных районах региона. Мониторинг проводился в Ростове-на-Дону, Аксае, Волгодонске, Таганроге, Новочеркасске, Каменске-Шахтинском, Константиновске, Морозовске, Зимовниках, Дубовском, Цимлянске и др. населенных пунктах. С мая по июль было проведено более 70 мероприятий и опрошено более 600 человек по вопросам качества работы полиции.

Основной акцент общественные контролеры сделали на проверки отделов полиции (более 25 мероприятий) и УУП (более 28 мероприятий). Кроме того, провели мониторинг работы ДПС, проверили три МРЭО, работу восьми областных телефонов доверия МВД, опросили население о качестве работы полиции и обобщили полученные результаты для их обсуждения с руководством главка.

Благодаря широкому освещению в СМИ и публикациям в интернете многие жители больше узнали о реальном положении дел в полиции и положительных примерах работы сотрудников правоохранительных органов.

По итогам мониторинга были подготовлены и переданы руководству ГУ МВД России по Ростовской области доклады, содержащие рекомендации по улучшению работы подразделений полиции, а также осуществляется оперативное взаимодействие с сотрудниками главка для устранения выявленных сложностей, не требующих значительных материальных затрат.

В 2016 году мониторинг проводился не только в рамках «Гражданин и полиция», но и социально значимого проекта «Повышение уровня доверия населения к деятельности правоохранительных органов ЮФО через общественный контроль, просвещение, гласность, а также профилактику преступности». Благодаря наработанному опыту гражданских активистов и высокой результативности мониторинга предыдущего года, по достоинству оцененного руководством МВД и начальником ГУ МВД России по Ростовской области А. Ларионовым, общественный контроль охватил практически все отделы полиции в Ростовской области.

В рамках общественного контроля было проведено более 250 мероприятий (мониторинг деятельности ДПС, УУП, отделов полиции, МРЭО, телефона «02», подразделений по делам несовершеннолетних), а также произведен широкомасштабный опрос населения о качестве работы полиции. Гражданские активисты провели 22

рабочие встречи с руководством территориальных органов в целях повышения эффективности мониторинга, организовали ряд просветительских мероприятий как для общественных контролеров, так и для сотрудников правоохранительных органов для повышения уровня правовой грамотности и минимизации нарушений закона и прав человека.

По согласованию с руководством министерства участники мониторинга прочитали десять лекций для курсантов и преподавательского состава Ростовского юридического института и Волгоградской академии МВД России, на которых были рассмотрены вопросы применения национального и международного законодательства в области прав человека и нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность полиции.

Члены ОНК и представители Ростовского правозащитного центра сняли три учебных фильма по мониторингу работы УУП, ДПС и дежурных частей отделов полиции, которые были положительно оценены гражданскими активистами из регионов РФ.

Особое внимание участники мониторинга уделили профилактике подростковой преступности, проведя лекционные занятия для учащихся общеобразовательных школ и подростков, попавших в сложную жизненную ситуацию, а также участвуя в рейдах с сотрудниками ПДН и комиссии по делам несовершеннолетних.

Также в рамках проекта был проведен мониторинг работы 70 номеров горячих линий, участковых уполномоченных ряда ОВД для уточнения информации о действующих сотрудниках и руководства отделов. По результатам мониторинга не соответствующая информация на сайте ГУ МВД России по Ростовской области (61.mvd.ru) была скорректирована.

Мониторинг освещался в региональных, федеральных и сетевых СМИ и социальных сетях.

Эффективность мониторинга и положительный опыт взаимодействия гражданских активистов и сотрудников полиции способствовали тому, что начальником ГУ МВД России по Ростовской области А. Ларионовым и председателем ОНК Ростовской области Л. Петрашисом было принято совместное решение организовать постоянный мониторинг подразделений ОВД до конца 2017 года (с включением в мониторинг подразделений по вопросам миграции).

Подводя итоги мониторинга за деятельности полиции в Ростовской области за три года, можно сделать вывод, что общественный контроль за деятельностью подразделений ОВД способствует положительным изменениям в их работе. К примеру:

- становится меньше проблемных моментов в работе полиции, связанных с «человеческим фактором»;
- в большинстве отделов полиции появились пандусы или кнопки вызова дежурных сотрудников, аптечки приведены в соответствие с нормами действующего законодательства, значительно сократилось число случаев нарушения закона сотрудниками и др.;
- уменьшилась нагрузка на участковых, входы в опорные пункты оборудованы единообразными вывесками, улучшилось снабжение сотрудников канцелярскими товарами и др.;
- улучшилось взаимодействие руководства ОВД с представителями органов исполнительной власти;

- номера телефонов доверия на автомобилях ДПС приведены в соответствие с нормами приказа № 808, в МРЭО стал строго соблюдаться административный регламент по предоставлению услуг населению.

Участники мониторинга во время посещений смогли узнать те аспекты деятельности правоохранительных органов, которые не видны со стороны, смогли понять сложности несения службы, а также увидеть положительные моменты в работе полиции. Общественные контролеры, будучи людьми «не из системы», своими отчетами с указанием выявленных сложностей и конкретными рекомендациями по улучшению ситуации помогли руководству главка по-новому взглянуть на работу подразделений и оперативно исправлять имеющиеся проблемные моменты.

Гражданские активисты системным общественным контролем, положительными отзывами и информационными материалами распространили положительный опыт работы подразделений ОВД, что повысило уровень открытости полиции и уровень доверия граждан к ее деятельности.

Важно подчеркнуть, что постоянный мониторинг, проводимый представителями гражданского общества, дисциплинирует сотрудников, а значит, снижается число нарушений закона и прав человека. Общественный контроль за органами власти способствует более эффективному построению гражданского общества и налаживанию конструктивного диалога между гражданами и представителями власти.

Обобщая результаты мониторинга, можно отметить, что положение дел в областной полиции значительно улучшилось, с каждым годом эффективность работы подразделений ОВД повышается, и это происходит во многом благодаря общественному контролю за деятельностью ведомства.

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА О ПИЛОТНОМ МОНИТОРИНГЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ В МОСКВЕ

Вадим Карастелев

1. Преамбула

По инициативе члена Общественного совета при МВД России, председателя МХГ Людмилы Алексеевой в период с 3 по 12 апреля 2017 года были посещены семь подразделений по вопросам миграции (далее — ОВМ), которые непосредственно подчиняются ГУ МВД России по г. Москве, по следующим районам: Косино-Ухтомский, Левобережный, Митино, Молжаниновский, Нагатинский затон, Нижегородский, Северное Измайлово. Мониторингом не было охвачено большинство мест в МФЦ, где предоставляются государственные услуги со стороны ГУ МВД России по г. Москве, поэтому выводы не могут характеризовать ситуацию в целом в данной сфере. В посещениях участвовали гражданские активисты и представители общественных советов при территориальных подразделениях МВД. Методика, график и порядок посещений были согласованы с соответствующими руководителями.

2. Краткие результаты

В целом пилотный мониторинг показал, что сотрудники ОВМ выполняют все показатели, указанные в анкете. Во всех случаях:

- в интернете имеется информация о подразделении — о местонахождении и телефонных номерах;
- обеспечена легкая доступность от остановки общественного транспорта;
- граждане могут получить доступ в подразделение;
- на стендах представлена необходимая информация, утверждаемая приказами МВД России: режим работы подразделения; адреса организаций, участвующих в процессе предоставления государственной услуги; банковские реквизиты для уплаты государственной пошлины; номера телефонов, по которым можно осуществить предварительную запись; перечень документов, необходимых для предоставления государственной услуги; порядок предоставления государственной услуги; размеры и порядок уплаты государственной пошлины; извлечение из законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих нормы, регулирующие деятельность по предоставлению государственной услуги; текст Административного регламента; порядок получения консультаций; порядок обжалования решений, действий или бездействия уполномоченных должностных лиц, предоставляющих государственную услугу; формы заявлений

о предоставлении государственной услуги (приложение к Административному регламенту); форма бланка квитанции с реквизитами для уплаты государственной пошлины;

- имеется информация о порядке получения государственной услуги с использованием Единого портала госуслуг либо обращения в многофункциональный центр предоставления государственных (муниципальных) услуг;
- помещения подразделений по вопросам миграции соответствуют требованиям, утвержденным приказами МВД России: наличие информационной таблички (вывески), содержащей информацию о наименовании подразделения, осуществляющего предоставление госуслуг;
- у сотрудников, обслуживающих посетителей, в наличии информационные таблички (бейджи);
- в местах ожидания достаточно стульев и столов (стоек) для возможности оформления документов посетителями;
- сотрудники подразделений не истребовали документы, не предусмотренные перечнем соответствующего приказа МВД России (по результатам опроса граждан, находящимся в подразделении);
- в подразделениях размещена информация о мерах, принимаемых для устранения коррупционных правонарушений, и контакты для сообщения о подобного рода фактах;
- все стенды можно сфотографировать;
- для посетителей предусмотрены туалеты.

Только в одном подразделении (Нагатинский затон) наблюдатели зафиксировали наличие очереди, время ожидания в которой превышало 15 минут.

В пяти подразделениях (Косино-Ухтомский, Нижегородский, Молжаниновский, Митино, Левобережный) недостает оборудования, пандусов, туалетов для маломобильных групп граждан.

Особо хотелось бы отметить вежливое обращение сотрудников к наблюдателям.

3. Рекомендации

1. Обновить информацию (документы, объявления и т. д.) в части, где указаны ссылки на подразделения Федеральной миграционной службы (относится ко всем ОВМ в России).

2. Заслуживает распространения опыт (Северное Измайлово, Косино-Ухтомский) предоставления анонимных анкет для граждан с целью улучшения работы ОВМ.

3. Лифт, пандусы и туалет для маломобильных граждан в Северном Измайлово дают образец, как надо оборудовать помещение; подобное обустройство помещений необходимо включить в планируемые ремонтные работы по мере получения финансирования.

4. Установить указатели к ОВМ на ближайших остановках общественного транспорта в Северном Измайлово, Косино-Ухтомском, Митине, Левобережном.

5. Помещения в Косино-Ухтомском и Нижегородском нуждаются в ремонте.

6. Оперативно рассмотреть возможность установки указателя со стороны входа в отдел (Левобережный). Сделать более удобным проход в здание для маломобильных граждан (Нагатинский затон).

ОТКРЫТОСТЬ ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ²³

Введение

Задачами Общественного совета при МВД России, согласно Положению об Общественном совете при МВД России, утвержденном Указом Президента РФ от 28 июля 2011 года № 1027, являются: привлечение граждан, общественных объединений и организаций к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности, а также участие в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел. Желая отдать должное тем усилиям, которые предпринимаются представителями органов государственной власти, и в частности сотрудниками Министерства внутренних дел России, в деле повышения открытости информации о деятельности министерства, мы посвятили наш доклад именно этой теме — открытости, понятности, доступности и качеству информации о работе полиции и состоянии преступности.

В центре нашего внимания два вида информации, связанной с МВД.

В первую очередь, это информация о состоянии преступности. В 2013 году Россия подписала Хартию открытых данных. Эта Хартия закрепляет в качестве государственного приоритета раскрытие наиболее ценной для общества информации, в том числе относящейся к сферам общественной безопасности и статистики правоохранительных органов.

С 2012 года Комитет гражданских инициатив поддерживает работу созданного им информационного портала «Открытая полиция» (www.openpolice.ru), нацеленного на решение следующих задач:

- формирование среды доверия между полицией и гражданами;
- обеспечение прозрачности деятельности полиции для общества;
- повышение подотчетности полиции гражданам.

Подобные проекты, базирующиеся на открытых правоохранительных данных, есть в большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития.

В ходе работы ресурса была выявлена проблема недоступности для граждан наиболее значимой информации о деятельности правоохранительных органов, в том числе данных, представленных с детальностью до районов. В частности, на сегодняшний день значительная часть данных либо недоступна для граждан полностью, либо предоставляется в ограниченном режиме. Отдельные изменения в положительную сторону есть в том числе в деятельности МВД. Но в целом ситуация не адекватна уровню технических возможностей XXI века.

²³ Доклад подготовлен в 2014 году Комитетом гражданских инициатив, Институтом проблем правоприменения, Московской Хельсинкской Группой, «Трансперенси Интернешнл — Россия» и представлен на Общественном совете при МВД России.

Исследования, проведенные Институтом проблем правоприменения (www.enforce.spb.ru) в области сбора статистики о состоянии преступности и о работе правоохранительных органов в целом, систематизировали ряд системных факторов, негативно влияющих на достоверность статистической информации и повседневную работу сотрудников полиции. В докладе отражены те из них, которые негативно сказываются на взаимоотношениях с гражданами и снижают доверие к полиции.

Второй пункт — доступность информации о самом МВД и его территориальных органах, степень ее адаптации к потребностям граждан. В центре внимания здесь находятся, одной стороны, сайты МВД, с другой — информация «вне Сети», собранная в ходе акций гражданского контроля.

Московская Хельсинкская Группа одной из важнейших целей своей деятельности считает вовлечение гражданского общества в процесс общественного контроля за деятельностью государственных органов и содействие их реформированию в интересах граждан. Эта цель может быть достигнута только путем совместных коалиционных действий всех заинтересованных в проведении реформ граждан и организаций. Инициатива по вовлечению граждан в контроль за деятельностью полиции направлена на содействие общей гуманизации модели отношений официальных структур и граждан; на укрепление общественного доверия к полиции; на трансформацию МВД из самодовлеющей структуры в учреждение, нацеленное на плодотворное взаимодействие с иными общественными и государственными институтами и гражданами. В ходе мониторинга работы участковых уполномоченных полиции, интернет-сайтов МВД и его территориальных органов была собрана информация, показывающая возможные пути совершенствования работы полиции.

Доклад освещает факторы, препятствующие открытости деятельности полиции, ухудшающие доступность и достоверность статистической информации, а также проблемы, возникающие при рассмотрении обращений граждан. Причины тех или иных проблем и их последствия иллюстрированы примерами работы службы участковых уполномоченных полиции. Выбор службы участковых в качестве примера обусловлен тем, что участковые уполномоченные полиции находятся в постоянном непосредственном контакте с гражданами и играют ключевую роль в первичном рассмотрении обращений граждан в МВД, в том числе обращений, связанных с заявлениями о преступлениях.

Перечисленные рекомендации ориентированы на повышение доверия населения к полиции, улучшение взаимодействия граждан и полиции.

1. Информация о преступности: открытость ²⁴

Статистика о состоянии преступности, криминальная статистика, т. е. количественная информация, появляющаяся в ходе учета преступлений, работы полиции, следствия и суда, крайне важна для информированного государственного управления.

²⁴ Раздел основан на: Шклярук М. С., Скугаревский Д. С. [и др.] Криминальная статистика — через открытость к управляемости. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2015. 24 с. (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения», март 2015).

Во-первых, данные криминальной статистики можно рассматривать как отражение действительного, существующего реальности уровня преступности. Но, поскольку преступность находится в тени общественной жизни, достоверная криминальная статистика требует дисциплинированной учетной политики. В проблемных областях, где учет затруднен или невозможен, на помощь приходит криминология, которая заполняет пропуски за счет теоретических построений.

Во-вторых, криминальная статистика рассказывает многое о правоохранительных органах. Другими словами, она отражает не реальное положение дел, а картину работы правоохранительных органов. Таким образом, криминальная статистика может использоваться не только для изучения преступности, но и для исследования самой правоохранительной системы, создающей статистику.

В-третьих, криминальная статистика содержит информацию о жертвах и объектах преступлений. Это позволяет оценить ущерб, который наносит обществу преступность. При ограниченных бюджетах правоохранительных органов разумно направлять ресурсы на борьбу с теми видами преступлений, которые причиняют наибольший общественный ущерб. Ранжировать же виды преступлений по степени их вреда для общества в целом невозможно без опоры на достоверную и полную криминальную статистику.

Учитывая такое значение статистики о состоянии преступности, вначале мы проанализировали ее открытость и доступность для общества.

1.1. Доступность статистических данных о состоянии преступности и работе полиции

Криминальная статистика:
федеральный уровень и уровень субъектов Федерации

В России собирается огромное количество статистической информации о состоянии преступности и борьбы с ней.

В 2014 году МВД зарегистрировало 29,3 млн. сообщений о происшествиях, из которых 11,8 млн были рассмотрены как сообщения о преступлениях. При этом зарегистрировано было только 2,19 млн преступлений (которые поставили на учет сотрудники как полиции, так и других правоохранительных органов). Таким образом, от момента регистрации первого сообщения в полицию до момента возбуждения уголовного дела отсеивается 92% всех обращений — часть рассматривается как административные правонарушения, часть не подтверждается, по части проводятся проверки как по сообщению преступлению, но не возбуждаются уголовные дела. Но именно на этом этапе концентрируется работа полиции, по итогам которой ее чаще всего и оценивают граждане: зафиксировали ли обращение, быстро ли рассмотрели, каков результат. Фиксация значимых характеристик сообщений о преступлениях по-прежнему происходит в основном только в журналах, то есть на бумаге, что делает эти данные непригодными для анализа. Это приводит к тому, что информации о проблемах, с которыми люди обращаются в правоохранительные органы, практически нет. Даже общее агрегирование информации часто осуществляется вручную, путем подсчета в журналах и примерного отнесения сообщения о преступлении к какой-нибудь статье Уголовного кодекса РФ.

Таким образом, до того как какое-то событие было расценено как преступление, происходит только фиксация факта обращения и итогового результата его рассмотрения. В статистике информация фиксируется только обобщенно. Однако на

уровне сведений о фигурантах и характере уже возбужденных уголовных дел (данные о социально-демографических, криминологических и процессуальных характеристиках преступления и обвиняемого) российская статистика по мировым меркам чрезвычайно детализирована.

Основой для формирования статистики о состоянии преступности служат документы первичного учета — статистические карточки. Их заполнение производится сотрудниками всех правоохранительных органов. Техническую аккумуляцию информации в электронном виде осуществляют информационные центры (ИЦ) территориальных управлений МВД и Главный информационно-аналитический центр МВД России (ГИАЦ МВД РФ).

На сайте МВД ежемесячно размещаются отчеты о состоянии преступности в России (mvd.ru/Deljatelnost/statistics). Данные публикуются нарастающим итогом (то есть в разделе «январь — март» будут содержаться данные за первый квартал года). В этих отчетах МВД отражает сведения *в целом по России*, независимо от органа, который зарегистрировал преступление или принял по нему решение. Для отдельных позиций приведены и сведения об органах расследования. Отдельные показатели доступны на уровне субъектов Федерации.

Аналитические службы правоохранительных органов не в состоянии обработать весь объем собираемой информации, а аналитики «со стороны» (ученые, журналисты, общественные деятели), как правило, не всегда имеют к ней доступ. Только в 1989 году после долгой борьбы советских криминологов за снятие грифов секретности со статистики о преступности были сняты ограничения на публикацию свободных данных о зарегистрированных преступлениях. Однако с тех пор фактическая степень открытости данных существенно не менялась — шаг к открытости был сделан, но оказался единственным. Кроме отдельных показателей, агрегированных несколько раз, детализированная статистика о преступлениях ²⁵ остается информацией ограниченного доступа. В определенной степени это связано с нормативным регулированием.

Нормативное регулирование: проблема «ограниченного доступа» ²⁶

Официальная статистическая информация ²⁷, являясь открытой и общедоступной, должна отвечать всем законодательным требованиям, в т. ч. возможности ее использования любыми лицами по своему усмотрению. Доступ к такой информации не может быть ограничен (за исключением информации конфиденциального характера). Статистическая информация должна быть полной, достоверной, своевременной. Иными словами, целью как самого Федерального закона от 29 ноября

²⁵ В данном случае под детализированной статистикой о преступлениях мы понимаем данные, содержащие отдельные характеристики преступления, привязанные к конкретному преступлению. Подобные детализированные сведения содержат базы данных, формируемые на основе статистических карточек (документов первичного учета).

²⁶ Раздел основан на работе: Амара М. И., Шклярчук М. С., Бегтин И. В. Криминальная статистика и открытость полиции: аналитический обзор (в рамках мониторинга российского законодательства об открытости статистической информации). М., 2014. URL: <http://openpolice.ru/docs/crimestat/>.

²⁷ Официальная статистическая информация является общедоступной, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами. Официальная статистическая информация бесплатно доступна через официальные издания субъектов официального статистического учета, СМИ, а также в интернете.

2007 года № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», так и ведения статистического учета является обеспечение доступности открытых статистических данных, прозрачности методологии их формирования для всех заинтересованных пользователей. Необходима также интеграция государственных информационно-статистических ресурсов в единую межведомственную информационно-статистическую систему, соблюдение международных статистических стандартов, совершенствование ведения статистического учета в соответствии с этими стандартами ²⁸.

Задача официальной статистической информации прежде всего состоит в обеспечении безопасности гражданина, защите его прав и свобод, повышении качества и уровня жизни граждан и в формировании их доверия к государственным органам власти ²⁹.

Международные нормы предусматривают ограничение предоставления информации в исключительных случаях, только если отсутствует преобладающий общественный интерес в обнародовании, например когда это требуется для защиты национальной безопасности, в интересах обороны и международных отношений, общественной безопасности, из соображений профилактики и расследования уголовных преступлений, обеспечения судебного преследования, уголовной деятельности ³⁰. Данная норма также содержится в статье 3 Европейской конвенции о доступе к официальным документам ³¹, в соответствии с которой ограничение доступа к информации предусматривается в целях предотвращения, расследования и наказания уголовных преступлений.

Неоспоримо, что ограничения должны быть *четко установлены законом, быть необходимыми в демократическом обществе и пропорциональными целям защиты*. Это сопоставимо с российской «тайной следствия» — запретом раскрытия информации, способной повредить расследованию уголовного дела. Ключевым моментом здесь является привязка к конкретному уголовному делу и ограничение информации о конкретном случае. Относительно получения официальных документов должно работать правило, в соответствии с которым в доступе к документам может быть отказано, только если раскрытие информации, содержащейся в них, нанесет или может нанести вред:

- национальной безопасности, обороне и международным отношениям;
- общественной безопасности;
- профилактике, расследованию и судебному преследованию как видам уголовной деятельности;
- дисциплинарному расследованию;
- инспекционным, контрольным и наблюдательным функциям органов государственной власти;

²⁸ Новикова Н. А., Тарасова М. А. Комментарий к Федеральному закону от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации». Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2012.

²⁹ См.: там же. Комментарий к статье 2.

³⁰ См. раздел 4 Рекомендации Совета Европы № (2002) 2 «О доступе к официальным документам». Рекомендация принята Комитетом министров 21 февраля 2002 г.

³¹ Конвенция была принята Комитетом министров Совета Европы 27 ноября 2008 года. Это первый международный документ о праве на доступ к информации. Конвенция еще не вступила в силу, но открыта для подписания 18 июня 2009 года. Для вступления в силу документа требуется ратификация десятью государствами.

- неприкосновенности частной жизни и других правомерных личных интересов;
- коммерческим и иным экономическим интересам;
- экономической, кредитно-денежной и валютной политике государства;
- равенству сторон в ходе судебного разбирательства и эффективного отправления правосудия;
- окружающей среде;
- конфиденциальности обсуждений в ходе подготовки какого-либо вопроса внутри органа государственной власти либо между такими органами ³².

Агрегированная на уровне муниципального образования и субъекта федерации статистика о состоянии преступности и работе следствия, дознания и суда не может нанести вреда «защищенным» областям. Напротив, ее открытие повысило бы знания о проблемах в области общественной безопасности и позволило бы их устранять.

Однако результаты мониторинга, проведенного в 2014 году Комитетом гражданских инициатив, НП «Информационная культура», Институтом проблем правоприменения, и «Трансперенси Интернешнл — Р», показали совершенно обратную тенденцию. Тенденцию «от открытости к закрытости» информации, нежелание стремиться к реализации выработанных международных стандартов открытости.

В период с 15 по 23 июля 2014 года было направлено 90 письменных запросов в территориальные органы МВД, а также в ГИАЦ МВД РФ, из которых к 29 декабря было получено лишь 32 ответов. Большинство органов власти ответы были сформулированы лишь формально и в практическом смысле необходимой информации не содержали. Лишь несколько территориальных органов при этом при отказе сослались на норму закона, трактовка которой в сторону «закрытости» возможна.

Речь идет о статье 9 Федерального закона от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» (далее — Закон о статистическом учете), относящей к первичным статистическим данным документированную информацию по формам федерального статистического наблюдения, получаемую от респондентов, или информацию, документируемую непосредственно в ходе федерального статистического наблюдения (пункт 7 статьи 2). Такие данные относятся к категории информации ограниченного доступа и не могут предоставляться по запросу. Так, в соответствии с Законом о статистическом учете (часть 2 статьи 9) субъекты официального статистического учета не вправе предоставлять федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, государственным и муниципальным служащим, должностным лицам, другим физическим и юридическим лицам первичные статистические данные, являющиеся информацией ограниченного доступа, для использования этих данных в иных, не связанных с формированием официальной статистической информации, целях.

Таким образом, возможна позиция, предполагающая первичные статистические данные не подлежащими свободному разглашению или распространению, по-

³² Статья 3 Европейской конвенции о доступе к официальным документам. См.: <http://media-law.asia/old/document/-5910>.

сколькo они используются только в целях формирования официальной статистической информации ³³.

Стремление к информированию

Некоторые территориальные органы МВД (на сайтах управлений по субъектам федерации) публикуют ежедневные сводки о наиболее значимых происшествиях³⁴, почти все из которых представляют собой какой-либо вариант отчета участкового уполномоченного полиции перед населением (при этом существуют варианты от справок о работе отдельных участковых ³⁵ до отчета в целом службы участковых по району ³⁶), в котором содержится детальная информация о работе и состоянии преступности на уровне районов или административных участков и отчеты руководителей ОВД. То есть движение в сторону информирования общества о своей постоянной работе со стороны полиции существует. Именно поэтому нам представляется важным подчеркнуть, что представители МВД не обязаны сохранять пассивную позицию в деле раскрытия востребованной обществом информации. Напротив, важным шагом была бы инициатива Министерства по предложениям изменения законодательства, готовность раскрывать данные, позволяющие сформировать современный подход к анализу преступности и иной уровень понимания работы полиции. Необходимо отметить, что обязанность ведения государственного статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, раскрываемости преступлений, состоянии и результатах следственной работы с 2012 года возложена на Генеральную прокуратуру РФ. Однако сбор детализированной статистики по-прежнему осуществляется через информационные центры МВД.

³³ Закон при этом устанавливает исключения, в соответствии с которыми не могут выступать информацией ограниченного доступа первичные статистические данные, содержащиеся в формах федерального статистического наблюдения, в отношении которых недопустимость ограничения установлена федеральным законодательством. К такого рода информации, не подпадающей под категорию ограниченного доступа, Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (часть 4 статьи 8) относит следующее:

- нормативно-правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающие правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления;
- информацию о состоянии окружающей среды;
- информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну);
- информацию, накапливаемую в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией;
- иную информацию, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами.

Отметим при этом, что среди запрашиваемых данных были агрегированные сведения о результатах рассмотрения сообщений о преступлениях и расследовании уголовных дел, что может быть также отнесено к «информации о деятельности государственных органов», то есть подпадать под запрет ограничения распространения. Таким образом, трактовка закона в пользу открытости также возможна.

³⁴ Например: МВД по Республике Мордовия. Сводка за 6 ноября 2014 г. См.: <http://13.mvd.ru/news/item/2792403/>.

³⁵ URL: <http://13.mvd.ru/ychastok/op3/item/2643880/>.

³⁶ URL: http://78.mvd.ru/slujba/Otcheti_uchastkovih_upolnomochennih/Otcheti_uchastkovih_upolnomochennih_poli/Otcheti_uchastkovih_upolnomochennih_poli.

Именно поэтому специалисты в первую очередь ожидают данных от МВД. Независимо от того, какое ведомство станет в итоге ответственным за публикацию более детализированной статистики о состоянии преступности, мы считаем важным в следующих разделах показать, какие современные требования к такой статистике существуют, и почему публикуемой статистики недостаточно.

1.2. Российская статистика о преступности и современные криминологические требования ³⁷

Преступность должна учитываться на самом низком уровне анализа. Только в этом случае возможно избежать так называемой уровневой ошибки, когда выводы, полученные на одном уровне агрегирования, распространяются на другой уровень. Наибольшую ценность для общества и целевых групп, распространяющих информацию, — ученые, журналисты, эксперты — представляет информация, детализированная до уровня преступления. Примеры использования такой информации мы приводит в разделе 1.3. доклада.

Сегодня же российские правоохранительные органы представляют информацию после трехзвенного агрегирования: (1) на географическом уровне, (2) за определенный период времени, (3) по обобщенным группам преступлений. Российские криминологи вынуждены работать со статистикой на высоком уровне географической агрегации — региональном. Так как между субъектами Федерации наблюдаются сильные различия в структуре регистрируемой преступности, то поиск универсальных для страны шаблонов преступности и детерминант девиантности усложнены.

Помимо того что данные официальной криминальной статистики агрегированы на уровне административно-территориальных единиц, они также подвергаются временной агрегации. В лучшем случае информация о количестве преступлений представлена за месяц. Подобное объединение данных приводит к потерям информации о временной эволюции показателей внутри месяцев. Криминологам известно, что преступность имеет сезонную структуру, различную для насильственных и ненасильственных преступлений (например, можно предположить, что в выходные и праздничные дни совершается больше преступлений, однако проверить на основании публикуемой статистики этот тезис мы не сможем). Работая с агрегированными за месяц данными, исследователи лишены возможности учесть эту сезонность. Более того, если преступность обладает автокоррелированной структурой (т. е. устойчивостью во времени, или *path dependency*), то при временной агрегации потеряется и эта информация.

Наконец, публикуемая криминальная статистика сейчас обобщается на уровне отдельных преступлений. Далее из них формируются агрегированные группы, например, преступления против личности, имущественные преступления и т. п. Эти данные теряют связь преступления с лицом, его совершившим, с местом совершения преступления.

Таким образом, социально-криминологическая характеристика преступности, предлагаемая МВД, преимущественно содержит информацию о составе противоправных посягательств, не акцентируя внимания на отдельных криминологически

³⁷ Раздел основан на исследовательском отчете «Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования», подготовленном при поддержке Комитета гражданских инициатив.

значимых индикаторах, в связи с чем ее использование без существенной переработки не представляется эффективным и достаточным.

Современное направление развития представления и анализа данных о преступности — открытые данные, в состав которых входят и микроданные (данные, дезагрегированные до уровня лица или преступления).

Открытые государственные данные — это современная практика публикации ключевой общедоступной государственной информации. Только анализ микроданных может объяснить преступность. Агрегирование до регионального уровня, которое практикуется в настоящее время, стирает большинство скрытых связей из данных, а их частичная выборочная публикация делает данные практически бесполезными.

1.3. Открытые данные о преступности

Итак, мы отметили, что в России не публикуются системно детализированные официальные статистические данные, позволяющие представить цельную картину состояния преступности и работы полиции. Без этого говорить об открытости полиции сложно — всегда есть место предположениям о приукрашивании действительности, выборе наиболее привлекательных данных для отчета перед гражданами.

Одним из самых современных инструментов работы со статистическими данными являются открытые данные. Это не только публикация массивов данных. Важнейшим направлением взаимодействия правоохранительных органов и общества в рамках этого принципа является формирование экосистемы онлайн-проектов, созданных коммерческими и некоммерческими организациями в целях содействия борьбе с преступностью.

В качестве положительного примера можно привести ситуацию в Великобритании, которая считается лидером в сфере предоставления открытых данных для общественных нужд. В Великобритании данные, относящиеся к правоохранительной тематике, подлежат масштабному раскрытию. На февраль 2015 года было опубликовано более 553 массивов открытых данных³⁸.

В рамках этих массивов опубликованы:

- детальная криминальная статистика;
- результаты виктимизационных опросов;
- геоданные о местоположении полицейских участков;
- реестры угнанных автомобилей;
- многочисленные наборы иных данных.

Результатом раскрытия данных является значительное число мобильных приложений и веб-приложений, созданных на их основе, 18 таких приложений представлены на официальном сайте полиции³⁹.

Великобританию, безусловно, можно рассматривать как лидера в сфере открытости данных правоохранительной системы. Обращаясь же к практике МВД России, мы видим, что она далека не только от лучших зарубежных образцов, но и от практики других российских официальных институтов.

³⁸ URL: <http://data.gov.uk/data/search?theme-primary=Crime>.

³⁹ URL: <http://www.police.uk/apps/>.

На сайте МВД опубликовано 25 массивов данных ⁴⁰, большая часть из которых не имеет коммерческой или общественной значимости и в большом объеме присутствует на других онлайн-ресурсах. МВД не публикует данные детализированной криминальной статистики. О том, что данные существуют, можно узнать только на центральном сайте МВД России (www.mvd.ru), но не на сайтах региональных подразделений. Представлены они с минимальным описанием метаданных. Эти и многие другие наблюдения позволяют сделать вывод о минимальном раскрытии информации со стороны ведомства.

МВД постепенно начинает вводить практику публикации открытых данных на своем сайте (<http://mvd.ru/opendata/>). Здесь публикуются в формате .csv отдельные данные, связанные с состоянием преступности, часть из которых приведена в разрезе по субъектам Федерации. Эта же информация только в формате .xls публикуется на сайте Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) ⁴¹ www.fedstat.ru. Среди публикуемых данных ⁴²:

- количество предварительно расследованных преступлений в отчетном периоде (из числа находившихся в производстве или зарегистрированных в отчетном периоде; статьи 105, 111, 131, 158, 161, 162, 163, 213 УК РФ);
- количество преступлений, зарегистрированных в отчетном периоде (статьи 105, 111, 131, 158, 161, 162, 163, 213 УК РФ);
- доля несовершеннолетних участников преступлений от численности детского населения в возрасте от 14 до 17 лет;
- количество предварительно расследованных преступлений экономической направленности (из числа находившихся в производстве или зарегистрированных в отчетном периоде);
- количество преступлений, предусмотренных статьей 111 УК РФ, уголовные дела о которых впервые приостановлены по пунктам 1—3 части 1 статьи 208 УПК РФ (остаток нераскрытых умышленных причинений тяжкого вреда здоровью), по отношению к 2011 году;
- количество преступлений, предусмотренных статьей 162 УК РФ, уголовные дела о которых впервые приостановлены по пунктам 1—3 части 1 статьи 208 УПК РФ (остаток нераскрытых разбоев), по отношению к 2011 году;
- число тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных на улицах, площадях, в парках, скверах, по отношению к 2011 году;
- количество предварительно расследованных преступлений в отчетном периоде (из числа находившихся в производстве или зарегистрированных в отчетном периоде), совершенных группой лиц по предварительному сговору;
- выявлено женщин, совершивших преступления;
- выявлено лиц, совершивших преступления;
- количество преступлений (из числа предварительно расследованных), совершенных в состоянии алкогольного опьянения;

⁴⁰ URL: <https://mvd.ru/opendata>.

⁴¹ Система ЕМИСС является источником статистических данных, получаемых из ведомственных хранилищ данных, и имеет статус государственного интегрированного статистического ресурса. На сайте ЕМИСС представлены данные от органов Федеральной службы государственной статистики, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и государственных организаций, формирующих статистические данные.

⁴² На сайте ЕМИСС 78 показателей, предоставляемых МВД.

- количество преступлений (из числа предварительно расследованных), совершенных лицами, ранее совершавшими преступления;
- всего разыскивалось лиц;
- количество (остаток) разысканных без вести пропавших граждан по отношению к 2011 году.

Как мы и отмечали выше, все эти данные характеризуются тем, что они были многократно агрегированы и содержат лишь отдельные показатели состояния преступности.

В целом даже информация, являющаяся общедоступной и предоставляемая сайтом МВД или через мобильное приложение ⁴³, не представлена в форматах открытых данных в полном объеме.

Раскрытие данных со стороны МВД в полноценном, не только формальном, виде может сформировать экосистему общественных и коммерческих проектов, содействующих органам правопорядка в профилактике и предупреждении правонарушений.

1.4. Зарубежные и отечественные примеры публичного использования криминальной статистики

США — карта убийств

«Нью-Йорк Таймс» использует подробные данные департамента полиции города, чтобы показать на карте место каждого убийства, а также социально-демографические характеристики преступника и жертвы.

<http://projects.nytimes.com/crime/homicides/map>

Казахстан — карта преступности и аварийности

Комитет правовой статистики Прокуратуры Казахстана публикует аналитические отчеты, предоставляет информацию правительству и всем силовым органам, ведет «антикоррупционные учеты», включая информацию, направленную на защиту предпринимателей от действий силовых органов. Сайт также содержит ряд сервисов для граждан по подаче обращений и проверке лиц в розыске. Представлены и геоинформационные системы: карты преступности и аварийности. Комитет публикует в формате Excel отчеты правоохранительных органов с детализацией по районам.

<http://service.pravstat.kz/portal/page/portal/POPPageGroup/MainMenu>

⁴³ URL: <https://mvd.ru/apps>.

Этот проект начинался как простое научное приложение для исследователей Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. Приложение было призвано упростить поиск гипотез для ученых, изучающих принятие судебных решений. Исследователям было нужно быстро ориентироваться в массиве таких решений. При любом анализе данных всегда приходится делать компромисс между их количеством и легкостью интерпретации. Чтобы избежать этого, мы решили работать с агрегированными на уровне судов данными. Однако в итоге необходимые данные были собраны из детализированной (деперсонализированной) до уровня каждого подсудимого информации.

Атлас содержит сведения, которые отвечают на следующие вопросы:

- кого чаще осуждают;
- какие преступления совершаются чаще всего;
- какое назначается наказание;
- что влияет на назначение наказания.

В его основе данные о практически всех вынесенных в 2009 году приговорах в 2213 районных и областных судах РФ. На сайте представлено детальное описание работы конкретных судов с удобной навигацией и возможностью создания разнообразных запросов. Большая часть данных впервые представлена в интерактивном формате.

Демонстрация такого информационного среза широкой публике имеет три важных положительных следствия. Во-первых, информированный гражданин может снять часть своих претензий к судебной системе. Правосудие часто представляется обычному человеку «черным ящиком», что порождает нежелательные мифы. Атлас разрушает часть из них. Во-вторых, карта заставляет задуматься о роли локальных государственных и общественных структур в противодействии преступности. Высокий уровень преступности или неадекватный ответ на нее может сильно ухудшить качество жизни даже в очень маленьких районах. В-третьих, атлас задает новый стандарт открытости правосудия. По мере того как мы знакомимся с судебными практиками, оценивать и изучать их становится несравнимо проще.

<http://atlasjustice.com/>

1.5. Проблема открытости данных опросов общественного мнения о работе полиции

Еще одним важным аспектом знаний о преступности и о степени доверия к работе МВД являются данные опросов населения.

Ежегодно тратятся немалые средства на проведение виктимизационных опросов населения об оценке деятельности полиции. В 2013 году, например, опрос был проведен фондом «Общественное мнение» по огромной для нашей страны выборке (40 000 респондентов). Однако ни населению, ни экспертам результаты этого исследования представлены в должной мере не были. Мы не только не видим подробных распределений ответов, общественности не была даже представлена анкета и другие методические документы, использованные в ходе опроса. Те скудные данные, которые были опубликованы фондом, позволяют предположить манипулятивный характер сделанного для публики обобщения данных. Результаты оглашались более

подробно лишь по тем вопросам, из ответов на которые видна положительная динамика для МВД. Манипулятивные техники использовались как во время анкетирования (нежелательные варианты ответа не предлагались), так и на этапе анализа. Например, был выстроен некий комплексный индекс оценки полиции по каждому региону (за исключением Чечни), при этом ни методика расчетов, ни собственно прямые распределения переменных, которые были использованы при построении индекса, не были опубликованы. Мы знаем, что анкета содержала довольно много вопросов, по которым население имело возможность высказать критическую оценку. Даже простые распределения ответов по таким опросам общественности не представлены до сих пор.

Практика проведения и публикации таких опросов, на которые было затрачено немало бюджетных средств, еще раз демонстрируют закрытость ведомства, его нежелание делиться с общественностью полученными результатами. Между тем результаты виктимизационных опросов во всем мире используются не только для оценки работы правоохранительных органов. На сегодняшний день это, пожалуй, единственный инструмент оценки преступности в стране, включая ее латентную составляющую⁴⁴. В настоящий момент столь значимой информацией владеет лишь само министерство, и оно, к сожалению, не желает делиться ею с общественностью и учеными. Более того, существующий механизм работы и уровень публикаций ведомственных экспертов заставляют предположить, что анализ этих данных ведется без использования современных методик, на уровне статистики середины прошлого века.

1.6. Итог

Несмотря на наличие детализированной статистики о преступлениях, она недоступна для общества. Открытые данные разрозненны, к моменту публикации несколько раз агрегированы, непригодны для анализа. Приходится констатировать, что и способ публикации, и работа с данными криминальной статистики в России идут вразрез с современной тенденцией публикации данных обработанными методами экономического анализа и если и агрегированных, то максимум до муниципального/районного уровня.

Причиной закрытости являются и недостатки нормативного регулирования (статья 9 Федерального закона от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»),

⁴⁴ В августе 2014 года белый полицейский убил безоружного темнокожего подростка в Фергюссоне, штат Миссури. Последовавшие среди афроамериканского населения беспорядки обратили внимание общества на статистику преступности в США. Оказалось, что в стране не ведется единый учет применения боевого оружия офицерами полиции, поэтому отсутствует информация, сколько человек было убито полицейскими при исполнении служебных обязанностей. По словам американских криминологов, дополнительные отчеты ФБР по убийствам содержат лишь минимальные сведения. В этих условиях энтузиасты начали составление собственной базы данных о применении полицией оружия на основе сообщений в СМИ, которые они находят через поисковые системы. Пример Фергюссона обнажил проблемы криминальной статистики США. Однако параллельно с официальной статистикой в стране проводится и множество количественных криминологических исследований и опросов. Так, с 1972 года дважды в год Министерство юстиции США проводит Национальный виктимизационный опрос (National Crime Victimization Survey, NCVS). В нем принимают участие десятки тысяч случайно выбранных домохозяйств, что делает его репрезентативным. Такие опросы крайне важны для понимания «серой зоны» преступности и широко используются правоохранителями.

Мы затрагиваем проблему латентности преступности в следующем разделе.

позволяющая относить детализированные данные о состоянии преступности к информации ограниченного доступа), и отсутствие системного движения МВД в сторону раскрытия важных для общества данных. При этом можно отметить стремление отдельных территориальных органов МВД и отделов полиции к предоставлению информации. Они размещают документы, содержащие детальную информацию о работе и состоянии преступности на уровне районов или административных участков. Но без комплексного подхода к публикации данных, без предоставления их по общим стандартам и в машиночитаемом виде они остаются бесполезными и не способствуют пониманию работы полиции и повышению доверия общества. Такой комплексный подход нельзя выработать без стремления МВД в сотрудничестве с другими ведомствами, ответственными за единый статистический учет преступлений, сообщений и заявлений о них, открыть данные.

Если следовать стандартам мировых лидеров по раскрытию информации, в первую очередь необходимо сосредоточить усилия на публикации в формате открытых данных:

- детальной криминальной статистики;
- результатов виктимизационных опросов;
- иных пакетов данных, на которых мы остановимся в рекомендациях.

2. Достоверность информации ⁴⁵

Сегодня как теоретики, так и практики пессимистично относятся к качеству данных о состоянии преступности, считая, что криминальная статистика не отражает реальности. Недоверие основывается на подозрении, что часть заявлений о преступлении не регистрируется, данные о количестве и судьбе уголовных дел искажаются, для создания видимости улучшения отдельных показателей работы, связанных с раскрываемостью или состоянием преступности, с данными о квалификации и характеристике преступлений производятся манипуляции. Исследования ИПП выявили еще проблему «селекции», проистекающую из системы оценок.

Как представляется, причин искажения статистических данных три: *латентность* преступности; *селекция*, которую проводят правоохранители, и *прямая фальсификация* данных.

Исследователи различают естественную (преступления, о которых не стало известно правоохранительным органам ⁴⁶) и искусственную (преступления, о которых правоохранительные органы знают, но на учет их не ставят ⁴⁷) латентность. По

⁴⁵ Раздел основан на: Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования. Исследовательский отчет / М. Шклярчук, Д. Скугаревский [и др.]. СПб.; Москва: Норма; Центр независимых социальных исследований и образования, 2015. 122 с.

⁴⁶ См., например: Савюк Л. К. Правовая статистика. М., 2004. С. 336; Правовая статистика / [В. С. Лялин и др.]. М., 2010. С. 50—55; Правовая статистика / В. Н. Демидов [и др.]. М., 2012. С. 24—29.

⁴⁷ См., например: Савюк Л. К. Указ. соч. С. 337. Отметим, что в случае с искусственной латентностью может иметь место как намеренное сокрытие преступлений, так и добросовестное заблуждение сотрудника принимающего решение об отказе в возбуждении уголовного дела, когда он оценивает событие как не преступление.

оценке криминологов, в России традиционно высокий показатель латентности. Так, в работе авторского коллектива НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ под руководством С. М. Иншакова ⁴⁸ общее число преступлений, совершаемых в среднем в год, оценивается примерно в 26 млн, из них регистрируется чуть больше 2 млн. По оценке В. В. Лунеева, в 1995 году латентная преступность составляла треть от регистрируемых преступлений ⁴⁹. Разделить естественную и искусственную латентность сложно. Обычно различают следующие виды латентной преступности:

- незаявленная потерпевшими — 50%;
- невыявленная правоохранительными органами — 40%;
- укрытая от регистрации — 10%.

Причины того, что потерпевшие не обращаются в полицию, различны, начиная от того, что деяния могут не осознаваться ими как общественно-опасные, и заканчивая боязнью мести или, что важно для нас, на основании недоверия полиции и судам.

К преступлениям, которые правоохранители не склонны выявлять, относятся особо сложные, высоколатентные — экономические, коррупционные, совершенные организованными группами. Основной вред латентной преступности состоит в том, что государство, общество, правоохранительные органы не получают информации об уровне и структуре преступности, что ведет к ошибочному определению сил и средств, необходимых для контроля преступности, в частности численности правоохранительных органов в различных регионах.

ООН в рамках анализа работы криминальной юстиции проводит сравнение стран по уровню фильтрации в системах уголовной юстиции. Под фильтрацией понимается изменение данных на разных стадиях процесса — от числа зарегистрированных преступлений к числу задержанных/подозреваемых, затем к числу судебных преследований, далее осужденных и в итоге заключенных ⁵⁰. В более поздних работах процесс «истощения» (attrition) описывается как соотношение числа зарегистрированных преступлений, числа «найденных» преступников, подсудимых и осужденных ⁵¹. При этом составители аналитического отчета ООН задавались вопросом, насколько разная степень фильтрации отражает установки системы криминальной юстиции и зависит от социокультурных особенностей стран ⁵². Большинство индикаторов основаны на числе подсудимых и осужденных, поскольку эти данные наиболее доступны. «Истощение» числа привлеченных лиц объясняется действием трех факторов: (1) технического (не каждый преступник может быть пойман); (2) легального (в отношении подозреваемого может быть недостаточно доказательств); (3) соображениями эффективности (возможностью прекращения уголовного преследования исходя из нецелесообразности его продолжения) ⁵³.

⁴⁸ Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности: монография / под ред. С. М. Иншакова. М., 2012. 839 с.

⁴⁹ Лунеев В. В. Контроль над преступностью: надежны ли показатели? // Государство и право. 1995. № 7. С. 92.

⁵⁰ Trends of Crime and Criminal Justice, 1970—1985 // The Context of Socio-Economic Change. United Nations, 1992. P. 33, 102. URL: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/145294NCJRS.pdf>.

⁵¹ Harrendorf S., Heiskanen M., Malby S. International Statistics on Crime and Justice. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2010. P. 87. URL: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/International_Statistics_on_Crime_and_Justice.pdf.

⁵² Trends of Crime and Criminal Justice, 1970—1985... P. 31—32.

⁵³ Op. cit. P. 94.

Перечисленные факторы нельзя назвать исчерпывающими. Определенное влияние на отсев имеют как организация самой системы уголовной юстиции, так и сложившаяся внутри нее практика стимулирования (генерируемая способами оценки работы)⁵⁴. Именно на этом аспекте работы полиции мы считаем важным остановиться в нашем докладе.

2.1. Воздействие системы оценки работы полиции на достоверность собираемых данных

Основная причина укрытия преступлений от учета и селективности при возбуждении уголовных дел кроется в системе оценки работы сотрудников.

«Палочная система», которой официально вроде бы уже нет⁵⁵, на самом деле никуда не делась, и она оказывает существенное влияние на служебную деятельность полицейских: самый большой вес приписывается показателям, связанным с традиционной раскрываемостью и общими валовыми показателями. На сегодняшний день в МВД утверждено 27 показателей, дающих в сумме максимальную оценку в 198 баллов, из них девять, в том или ином виде имеющих отношение к раскрываемости, дают 84 балла. Фактически главная группа показателей дежурных частей и оперативных подразделений привязана к валовым показателям нагрузки сотрудников и к пресловутой раскрываемости. К этому можно добавить показатели работы следователей, учитывающие направляемые в суд, то есть раскрытые и простые уголовные дела. Любой работник (в отсутствие конкуренции) заинтересован в снижении фактического объема своей работы⁵⁶, а ведомство — в наращивании формальных показателей, влияющих на сохранение или рост бюджетных ассигнований. «Нераскрытые преступления» — это дополнительная работа для полицейских и следователей, не приносящая никаких бонусов и не отражающаяся на главных показателях работы отдела полиции или следственного отдела. «Раскрытие» преступления также требует дополнительных усилий от сотрудников, но соответствующий показатель выгоден ведомству. Компромисс достигается путем искусственного сокращения количества зарегистрированных нераскрытых преступлений.

2.2. Типичные приемы, ведущие к искажению статистики

Непринятие заявления

С проблемой непринятия/укрытия заявления от регистрации (имеются в виду случаи, когда заявление было принято, но информация о нем не была внесена в Книгу учета сообщений о происшествиях, КУСП) борются в МВД проверками со

⁵⁴ Шклярук М. С. Правовая статистика: системный конфликт между знанием о преступности и учетом ведомственной работы. СПб.: Ин-т проблем правоприменения, 2014. 27 с. URL: http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/IRL_Preprint_2014_02_Maria_Shklyaruk_Pravovaya_Statistika.pdf.

⁵⁵ Сами полицейские употребляют такой термин как наличие «динамики», т. е. рост или снижение показателя за аналогичный период предыдущего года. Регламентирующим документом служит приказ МВД России от 31 декабря 2013 года № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. приказа МВД России от 20 августа 2014 года).

⁵⁶ Титаев К. Скрытый сговор. Ведомости. 30.10.2014. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2014/10/30/skrytyj-sgovor>.

стороны управлений собственной безопасности, требованием проведения таких проверок со стороны руководства и инспекторов, введением телефонов доверия. Прокуратура выявляет такие нарушения после обращения к ним граждан, отдельными проверками. В отчетах ведомств есть отдельная графа о числе выявленных нарушений. Но выявляются далеко не все, поэтому более-менее точных цифр по России никто не знает. Приведем лишь один пример отчета из Республики Дагестан⁵⁷, где за весь 2013 год было выявлено лишь два случая непринятия заявления и 16 случаев укрытия заявления от регистрации (из 1656 нарушений учтено-регистрационной дисциплины). Одновременно с этим выявлено 12 случаев укрытия именно преступлений путем непринятия заявления о преступлении и 14 — путем укрытия от регистрации⁵⁸. Если такое соотношение характерно для всех регионов, то понятно, почему руководство МВД не выказывает обеспокоенности, полагая, что не регистрируется ничтожный процент заявлений. Однако адвокаты и заявители, давая интервью сотрудникам Института проблем правоприменения, приводили множество случаев, когда подать и зарегистрировать заявление в полиции оказывалось сложно или почти невозможно.

Регистрация заявления и принятие решения, не связанного с возбуждением уголовного дела

Другой способ искажения статистики — регистрация сообщения с последующим отказом в возбуждении уголовного дела.

Учет регистрации сообщений о преступлении, их проверка, возбуждение уголовных дел, с одной стороны, и процесс расследования уголовных дел, с другой стороны, представляют два объекта, учитываемых разными методами, плохо стыкующимися друг с другом и оставляющими пространство для злоупотреблений. Из-за этого момент регистрации сообщения о преступлении и момент вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по-прежнему оказываются самыми удобными, чтобы не допустить регистрации «неудобного» преступления.

Кроме результатов проверок прокуратуры и данных эмпирических исследований, об «исчезновении» преступлений именно на стадии между регистрацией сообщения и возбуждением уголовного дела косвенно свидетельствует **сочетание роста числа обращений в правоохранительные органы и одновременно снижения числа регистрируемых преступлений**. Эта тенденция прослеживается с 2006 года — последнего, когда зарегистрированных преступлений было больше, чем в предыдущем году.

Какие механизмы «укрытия» возможны здесь? Прокуратура и МВД выделяют следующие:

- необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела;
- необоснованное списание в номенклатурное дело ОВД⁵⁹.

⁵⁷ Амара М. И., Шклярчук М. С., Бегтин И. В. Криминальная статистика и открытость полиции: аналитический обзор (в рамках мониторинга российского законодательства об открытости статистической информации). М., 2014. 50 с. URL: https://www.openpolice.ru/media/files/laws/Open_police_Dec2014_TIR_IRL_KGI-3.pdf.

⁵⁸ Мы не знаем практики формирования раздела 6 отчета формы 4-Е и не можем объяснить соотношение двух непринятых заявлений о происшествиях/преступлениях и 12 преступлений, укрытых путем непринятия заявления о преступлении.

⁵⁹ Отчет формы 4-Е, раздел 6.

Это механизм, при котором по зарегистрированному сообщению объяснения и прочие материалы собираются так, чтобы можно было не возбуждать уголовное дело, а принять любое другое решение. Приемы «а был ли ущерб значительным?», «потерял паспорт сам», «упал, ударился сам, конфликтов не было» знакомы и сотрудникам, и гражданам. Иногда в ход идет фальсификация данных, занижение вреда здоровью и т. д.

Некоторое число таких решений выявляется, когда прокуратура или вышестоящий контроль внутри ОВД обнаруживает явное укрытие, например узнав у заявителя, что тот не писал заявления о незначительном ущербе. Кроме того, прокуратура выявляет их, когда ей необходимо улучшить показатели «выявления нарушений учетно-регистрационной дисциплины», и тогда могут быть отменены решения по «сомнительным» материалам ⁶⁰.

2.3. Воздействие регулирования деятельности сотрудников полиции на формирование статистических данных (на примере работы участковых уполномоченных)

Требование открытости в МВД существует на уровне ведомственных документов. В большей степени оно затрагивает работу низовых подразделений, в первую очередь участковых. По сути участковый сегодня — это единственный представитель МВД, о работе которого может судить любой гражданин, поскольку каждый участковый уполномоченный полиции обязан выложить в свободный доступ отчет о своей работе. Любой, кто обращается к подобному типу документов, может сделать вывод, что эти тексты пишутся не для населения, а для начальства. Фактически они представляют собой лишь статистический отчет по основным показателям внутриведомственной оценки работы участкового. И работа с населением отнюдь не относится к приоритетным индикаторам. В основном участковые отчитываются о числе раскрытых преступлений (сравнивая их с аналогичным показателем за предыдущий год), вынесенных отказных определений, выявленных правонарушений, рейдов. За этими количественными данными и статическими сводками (понятными лишь сотруднику МВД или как минимум юристу, но не обычному гражданину) не видно живой работы и личности участкового. С какими проблемами он сталкивается? Какие у него налажены формы реальной, а не показушной работы с гражданами?

Сейчас введено правило обязательных встреч с населением, которые участковые обязаны проводить раз в полгода. Как и следовало ожидать, это мероприятие превратилось в формальность. Обычно встречи происходят в каком-то помещении или прямо во дворе, в них участвует лишь ближний круг контактов участкового, муниципальные служащие, которым обычно вменяется в полуофициальную обязанность посещать районные мероприятия, а также некоторые граждане, как правило, пенсионеры, располагающие неограниченным досугом. Таким образом, диалога с широким кругом граждан не происходит.

В значительной степени сложившаяся в МВД система регулирования сама по себе ведет к ухудшению имиджа полиции, поскольку внешне ситуация выглядит так, как будто в возбуждении уголовного дела гражданам отказывают гораздо чаще, чем это происходит в действительности. Так, за 2013 год органы внутренних дел вынесли 6,37 млн постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела за отсутствием события и/или состава преступления и возбудили 1,74 млн уголовных дел.

⁶⁰ Прокуратура выявляет ежегодно около 2 млн фактов искажения статистических данных.

Получается, на одно возбужденное дело приходится почти четыре отказа. Но последние часто являются результатом организации рабочего процесса.

Человек вышел утром во двор и обнаружил царапину на своей машине. Ему нужен документ из полиции для получения страховки — и он получает постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Бабушка вызвала ночью полицию по поводу шума во дворе. Ночью к ней приедет наряд патрульно-постовой службы, а утром придет участковый, опросит ее и подготовит постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Два подвыпивших приятеля подрались в баре, но не имеют друг к другу претензий — полиция пишет такое же постановление ⁶¹.

Типовой «отказной материал», постановление с сопутствующими документами, — это от 15 до 40 страниц, заполненных преимущественно вручную: объяснения участников, свидетелей, оценка стоимости имущества, рапорты сотрудников и т. п. Таким образом, подготовка документа, основное содержание которого «ничего не случилось», занимает от пары часов до полного рабочего дня. Подавляющее большинство таких постановлений (не менее 80%) выносятся участковыми, теми, кто обеспечивает решение едва ли не большей части задач, важных для граждан. В небольших населенных пунктах (а в них проживает 42% населения) участковый — практически единственный представитель полиции, которого видят жители.

Участковые готовят более 5,3 млн отказных материалов в год. По нормативам МВД в России должно быть 40 000 участковых. Однако реально (с учетом отпусков, болезней, командировок, курсов повышения квалификации и т.д.) их не более половины от положенного по штату. И каждый из них за текущую неделю подготовит в среднем пять постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. При этом на городского участкового придется девять постановлений, а на сельского — одно. Городской участковый потратит на эту откровенно бессмысленную деятельность не менее 1/3 своего рабочего времени ⁶².

На 1 января 2015 года штатная численность участковых уполномоченных составляла 48 738 сотрудников. Официальный некомплект — 3,1%. Примерно 15% личного состава постоянно пребывает в отпуске или освобождены от исполнения служебных обязанностей по временной нетрудоспособности. При этом, если ориентироваться на расчетные нормативы (приказ МВД России от 6 октября 2014 года № 859 «Об утверждении примерных нормативов численности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации»), один участковый должен приходиться на 2,8—3 тысячи постоянно проживающего городского населения; в сельском поселении — в границах одного или нескольких сельских пунктов, но не более 2,8 тысяч человек; не менее одного участкового должно быть в населенном пункте со статусом

⁶¹ Титаев К. Указ. соч.

⁶² Там же.

муниципального образования «сельское поселение» с численностью от 1 тысячи человек. Если соблюдать такие нормативы, то штатная численность участковых уполномоченных должна быть более 50 тысяч ⁶³.

Проведение проверок по любому материалу так, как будто бы на самом деле имело место преступление, имеет две причины:

1. **Надзор прокуратуры.** Одним из направлений надзора прокуратуры является надзор за учетно-регистрационной дисциплиной. Сюда входит проверка обоснованности вынесения постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. По итогам квартала и года прокуроры должны отменять некоторое число таких постановлений, исходя из принципа, что любой надзор обязательно должен выявить нарушения. Таким образом, чем лучше работает полиция, в полном объеме проверяя все сообщения, тем больше приходится прилагать усилий прокурорам, чтобы найти нарушения.
2. **Ведомственный контроль МВД.** В противостоянии с прокуратурой в МВД вынуждены выстраивать систему контроля за полнотой проверок и выдвигать «упреждающие» требования, так как считается, что лучше самим отменить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, чем ждать, когда его отменит прокуратура. Таким образом, часть отказных материалов возвращается на дополнительную проверку самими сотрудниками полиции, в том числе в случаях, когда очевидно, что преступления не было, но существует риск отмены его прокуратурой «ради показателей».

По сути прокуратура и руководство МВД создают ситуацию, в которой объем работы участкового не зависит от содержания конкретного заявления. Проверка в любом случае должна проводиться в полном объеме, а постановление обосновываться столь исчерпывающе, будто гражданин настаивал на возбуждении уголовного дела. Таким образом, проблему сокрытия преступлений пытаются решить ценой невероятной бюрократической нагрузки на участкового, а значит, снижения эффективности его работы.

2.4. Итог

Наибольшее влияние на искусственную латентность и селекцию преступлений оказывает требование «раскрываемости» как показателя эффективности работы правоохранительной системы, как бы ни пытались ее замаскировать. Чаще всего не регистрируют преступления, где нет подозреваемого. Выработано множество механизмов укрытия таких преступлений от регистрации.

С другой стороны, показатели эффективности работы полиции создают стимулы доведения до суда как можно большего числа уголовных дел. Это ведет к отбору «удобных» преступлений и даже к их фальсификации.

Отражаются на криминальной статистике разного рода кампании по борьбе с тем или иным явлением. К примеру, в рамках борьбы с коррупцией возросло число выявленных преступлений, при этом обвиняемыми в основном становятся «слабые» категории граждан, такие как врачи, учителя, сотрудники полиции. На вершечной же коррупции это кампания сказывается минимально.

⁶³ Данные предоставлены МВД России.

Отдельная проблема, опосредованно вытекающая из попыток борьбы с возможным укрытием преступлений или принятием необоснованных решений, — сверхзарегулированность служебных обязанностей сотрудников, непосредственно работающих с гражданами, в первую очередь участковых уполномоченных.

3. Информация о деятельности МВД: полнота, понятность, доступность

В этом разделе мы обратимся ко второй важной составляющей открытости информации, связанной с деятельностью МВД. Это информация об МВД, его территориальных органах, отделах полиции.

3.1. Информация, представленная в интернете

МВД и его подразделения

Первый мониторинг деятельности полиции МХГ провела в 2014 году⁶⁴. Тогда по состоянию на 1 июня в составе аппаратно-программного комплекса (АПК) функционировали 96 сайтов территориальных органов МВД России. В ходе мониторинга были получены данные о размещенной на сайтах новостной информации, соответствии контента требованиям нормативно-правовой базы, актуальности баз данных, контактов и иной информации об уровне информационной активности, включая присутствие в социальных сетях. Отдельно был оценен технический уровень администрирования и оформления сайтов, имеющих унифицированную структуру и единые технологические возможности для размещения контента. Мониторинг сайтов территориальных органов МВД России показал высокий технический уровень работы с контентом. Очевидно, что на это повлияли мероприятия по наполнению новых сайтов, проводившихся в январе-марте 2014 года, а также меры повышения профессионального уровня администраторов региональных сайтов.

Для многих сайтов характерны следующие недостатки:

- Наличие недействующих ссылок, переход по которым либо ведет на страницы верхнего уровня, либо возвращает ошибку 404. Причина — невнимательное отношение к контролю за внутренней структурой сайта и злоупотребление ссылками на внешние ресурсы (в т. ч. на сайт МВД России). В ходе модернизации АПК и перехода на обновленный дизайн многие страницы федерального сайта изменили не только местоположение, но и URL, однако на региональных сайтах остались устаревшие ссылки.
- Некорректная настройка обязательных модулей, например модуля приема обращений. Несмотря на наличие унифицированного модуля, который к тому же в мае получил единый алиас, на некоторых сайтах типовой баннер «Прием обращений» заменен обычным баннером либо гиперссылкой. Это не нарушение, однако отсутствие модуля приема обращений на привычном месте усложняет работу на ресурсе и вредит удобству пользования сайтом.

⁶⁴ Мониторинг проходил с апреля по июнь 2014 года. Результаты и методология представлены в: «Практики общественного контроля за деятельностью полиции» / [Сост. Д. Мещеряков]. М., 2014. 104 с. URL: <http://mhg-police.org/sites/default/files/files/policiya-broshyura.pdf>.

- Размещение на главной странице баннеров и прочей графической информации, не вписывающейся в обновленный дизайн: изображения в разной цветовой гамме, различного размера придают странице неопрятный вид и не способствуют повышению посещаемости.

Потеря информации в связи с переносом сайтов региональных управлений

До февраля 2011 года сайты региональных управлений МВД России существовали в несистематизированном и разобленном виде, пока не была открыта обновленная версия портала МВД России (www.mvd.ru)⁶⁵, на котором сайты управлений представлены в виде поддоменов основного сайта, обозначенных кодом региона. Кроме того, все сайты региональных управлений были переведены на единый программный комплекс.

Так, например, сайт УМВД России по Белгородской области сменил свой адрес с www.uvd31.ru на 31.mvd.ru. При этом первая новость на новом сайте датируется 11:00 8 сентября 2011 года, то есть все, что было на старом сайте, на новый не было перенесено.

Аналогичная судьба постигла подавляющее большинство сайтов региональных управлений. Фактически при модернизации был утерян огромный массив новостной, статистической и иной информации.

Проблемы сайтов подразделений органов внутренних дел

Следует приветствовать участие представителей МВД в мероприятиях по информированию граждан.

Например, в вебинаре 6 ноября 2014 года «Организация информирования граждан о деятельности МВД России в интернете», проведенном МХГ, принял участие заместитель начальника отдела обеспечения деятельности ведомственных интернет-сайтов, работы в социальных сетях и блогосфере Управления по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации МВД России подполковник внутренней службы С. Звягинцев. Помимо прочего, говорилось о необходимости создания сайтов ОВД населенных пунктов, что облегчило бы гражданам поиск различных сведений о деятельности и графике работы подразделений полиции, направлять заявления, предложения и комментарии о деятельности полиции. Представитель МВД сообщил, что инициатива по созданию официальных локальных сайтов может быть реализована, если руководители муниципальных отделов МВД проявят в этом заинтересованность, поскольку федеральное руководство не может обязать их создавать и поддерживать интернет-сайты⁶⁶.

⁶⁵ Новая версия официального сайта МВД России // РИА Новости. 21.02.2011. URL: http://ria.ru/press_video/20110221/336912451.html.

⁶⁶ Активисты и представители МВД обсудили проблемы информирования граждан о работе полиции // Гражданин и полиция. 07.11.2014. URL: <https://police.mhg.ru/news/aktivisty-i-predstaviteli-mvd-obsudili-problemy-informirovaniya-grazhdan-o-rabote-policii>.

Ориентированность информации на потребности граждан

МВД оценивает сайты территориальных управлений по трем большим группам критериев: актуальности официальной информации, актуальности информации для граждан и активности в медиасфере. К информации для граждан относятся:

- сведения о вакансиях федеральной государственной гражданской службы, квалификационных требованиях и контактах для справок;
- порядок и график приема граждан, обзоры обращений;
- наличие информации для лиц с ограниченными возможностями;
- наличие сведений об участковых уполномоченных полиции и отделах полиции.

Аудит контента официальных сайтов территориальных органов МВД, проведенный проектом «Инфометр» в декабре 2014 года, показал, что ни один из 85 сайтов с точки зрения информационного наполнения не соответствует требованиям законодательства ⁶⁷.

Если попытаться яснее понять, какая информация и в каком виде необходима гражданам, мы увидим, что довольно часто некорректен характер ее подачи. Информация представлена формально, недостаточно доходчива для лиц, не обладающих юридическим образованием. В ходе исследований мы наблюдали, как участковые разъясняли гражданам нормы и правила на понятном им языке. Информация на сайтах, а также в самих отделах полиции могла бы быть представлена в более доступном виде.

Сервисы для граждан

В МВД России активно реализуют Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Указ предусматривает пять основных показателей:

- а) уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году — не менее 90%;
- б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу одного окна по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 году — не менее 90%;
- в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году — не менее 70%;
- г) снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти РФ (местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 году — до 2;
- д) сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти РФ (местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг к 2014 году — до 15 минут.

На МВД возложена функция оказания ряда государственных услуг. На сайте ведомства для этой цели выделен специальный раздел (<https://mvd.ru/mvd/emvd>).

⁶⁷ Информационная открытость сайтов правоохранительных органов / Инфометр. 03.03.2015. URL: <http://infometer.org/analitika/pravoohrana>.

Услуги структурированы по подразделениям, имеются ссылки на сайты подразделений или их страницы с подробным описанием порядка предоставления услуг, а также ссылки на портал «Госуслуги» (www.gosuslugi.ru). Для контроля удовлетворенности граждан предусмотрено два способа:

- созданный Министерством экономического развития сервис «Ваш контроль»;
- созданный МВД сервис оценки госуслуг, оказываемых территориальными подразделениями МВД.

При посещении отделов полиции вне Санкт-Петербурга и Москвы сотрудники Института проблем правоприменения позитивно оценили наличие стендов с подробной информацией (в том числе представленной в виде блок-схем) о порядке предоставления наиболее востребованных услуг в сфере лицензионно-разрешительной работы (в основном о получении разрешения на оружие).

Стоит также отметить на портале МВД возможность воспользоваться сервисом поиска участков и отделов полиции (<https://mvd.ru/help/district>) и базой лиц, находящихся в розыске (<https://mvd.ru/help/wanted>). Хотелось бы только, чтобы подобного рода сервисы поддерживались в актуальном состоянии.

Сервис подачи заявлений о преступлениях: мировая практика и Россия

Притом что МВД России предоставляет более 30 видов государственных и муниципальных услуг ⁶⁸, среди них нет ничего, относящегося непосредственно к основной деятельности МВД России, то есть к профилактике и раскрытию преступлений.

Для сравнения в Великобритании перечень основных государственных услуг в Home Office включает в первую очередь формы для сообщений о разного рода правонарушениях, дифференцированные по их видам ⁶⁹. Кроме того, на сайте Police.uk любой желающий может узнать не только контакты любого подразделения полиции, но и актуальную криминальную статистику с детальностью до района.

Управление полиции Западной Австралии предоставляет несколько десятков онлайн-услуг ⁷⁰, большая часть которых также состоит из форм сообщений о разных видах правонарушений, таких как незаконные граффити. В целях предупреждения происшествий предусмотрена предварительная регистрация мероприятий, таких, как, например, многолюдные частные вечеринки/праздники.

Вообще можно говорить, что в современной зарубежной практике регистрация заявлений о преступлениях является едва ли не самым приоритетным видом онлайн-сервисов полиции.

К сожалению, к России это не относится. Регистрация заявлений о преступлениях и информирование о результатах их рассмотрения — традиционно проблемная область взаимоотношений граждан и полиции. Да, новый приказ о рассмотрении заявлений о преступлениях во многом повторяет положения Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденной приказом МВД от 29 августа 2014 года № 736. Только из-за того, что подача заявлений о преступлениях отсутствует в перечне государственных услуг, мы опасаемся, что этот

⁶⁸ URL: https://www.gosuslugi.ru/pgu/stateStructure/10000001197.html#!_services.

⁶⁹ URL: <https://www.gov.uk/browse/justice/reporting-crimes-compensation>.

⁷⁰ URL: <http://www.police.wa.gov.au/Onlineservices/tabid/1093/default.aspx#StolenProperty>.

сервис и связанные с ним, такие как уведомления о результатах рассмотрения и порядке обжалования, не будут развиваться по причине отсутствия мотивации. Дежурные части функционируют в традиционном режиме. Внедрения информационных технологий, направленных не на соответствие ведомственным задачам, а на упрощение взаимоотношений с гражданами, мы не наблюдали.

При этом на портале МВД России есть сервис подачи обращений, правда, не связанных с сообщениями о преступлениях (https://mvd.ru/request_main).

Возможно, ситуацию изменит постепенное развитие альтернативного способа учета сообщений о преступлениях, разрабатываемого Генеральной прокуратурой РФ в рамках ГАС «Правовая статистика», где на уровне концепции заложены сервисы для граждан. Для МВД целесообразно предусмотреть возможности интеграции с разрабатываемыми сервисами. По мере постепенной информатизации дежурных частей можно подключать их к опции обработки сообщений, поступающих от граждан через электронные средства связи.

3.2. Доступность информации о работе полиции вне интернета

Поскольку далеко не все граждане пользуются интернетом, целесообразно коротко осветить ситуацию с доступностью информации «офлайн» (на примере участковых и мониторинга отделов полиции).

Участковые уполномоченные полиции и информация для граждан

В рамках общероссийской кампании «Гражданин и полиция» в 2014 году было посещено 268 участковых пунктов полиции (УПП) в 14 субъектах РФ.

В 31 УПП информационных стендов вообще нет. Информация о правах задержанных и обязанностях сотрудников отсутствует в 114 УПП. В 155 — на стендах нет рекомендации «в случае, если у вас не приняли заявление, звоните 02». А в 138 — нет надписи «Вы можете подать заявление через сеть Интернет». Контактных общественных наблюдательных комиссий (ОНК) нет в 169 УПП. В 35 — отсутствуют места ожидания для посетителей. Хотя в этих случаях речь не идет о нарушении ведомственных приказов или инструкций, нам представляется целесообразным выдвинуть предложение о выпуске соответствующей рекомендации для субъектов РФ.

Гражданами была дана следующая оценка достоверности информации в интернете об УПП (адрес, Ф. И. О. участкового): «отлично» — 127, «хорошо» — 27, «удовлетворительно» — 22, «неудовлетворительно» — 58.

Опрошенные случайным образом граждане на 95 административных участках не знают своего участкового. Общая оценка работе участкового: «отлично» — 23, «хорошо» — 109, «удовлетворительно» — 92, «неудовлетворительно» — 3.

Например, в Волгодонске (Ростовская область), где было опрошено более 700 жителей, большинство граждан хотят встречаться с участковыми, рассказывать им о своих проблемах. При этом участковые не совершают поквартирных обходов и не организуют сходов жителей во дворах. Они также просят разместить на каждом подъезде расписание работы участковых с указанием часов приема и доступного сотового телефона.

Отдельная тема — перегруженность участковых и их занятость вне собственного административного участка.

При этом граждане положительно относятся к внедрению практики публичных отчетов участковых перед жителями.

На дверях домов и подъездов иногда встречаются объявления с указанием адреса, Ф. И. О. участкового, номера телефона, а также с предупреждениями в связи с теми или иными видами преступлений на территории. Представляется, что подобного рода объявления должны быть массовыми и включать также информацию о телефонах горячих линий МВД и территориальных органов МВД в субъектах РФ, службы собственной безопасности, следственного комитета, прокуратуры. Кроме прочего, гражданин должен знать, куда обращаться в случае противоправных действий сотрудников полиции, как помочь полиции в поддержании правопорядка, как лучше защитить себя от преступников. Именно такая информация, на наш взгляд, будет отвечать и потребностям граждан, и укреплению доверия между гражданами и полицией. Потребности граждан в информации также стоит регулярно изучать как на местном уровне, так и в целом по стране, а собранная информация должна быть общедоступна ⁷¹.

Отделы полиции: доступность информации для граждан

Сходные проблемы с доступностью информации наблюдатели зафиксировали в ходе мониторинга 100 отделов полиции в 27 населенных пунктах ⁷².

Нехватка уличных указателей

Указатели есть лишь у 19% отделов полиции. При этом 43% отделов полиции найти сложно, а у 10% — на входе нет вывески. Показательно, что даже местные жители зачастую не могли показать наблюдателям, где находится отдел полиции, даже если он было возле их дома.

Отсутствие единого подхода к информационным материалам, размещенным в отделах полиции

В большинстве отделов полиции нет единого подхода к оформлению стендов. С одной стороны, это связано с тем, что не во всех отделах достаточно места для стендов в общедоступной части помещения, с другой — с тем, что нет выделенного сотрудника, который бы за них отвечал. Ни на уровне министерства, ни на уровне территориальных органов МВД не существует единого подхода к представлению информации. Из-за этого в некоторых отделах полиции обязательная для представлению гражданам информация наличествует не во всей номенклатуре, а представленная, в свою очередь, может быть неполной или устаревшей.

Активистами проверялась наличие:

- информации, что можно подать заявление через интернет (есть в 61% отделов);
- графика приема граждан (есть в 88% отделений, но не везде актуальный);

⁷¹ См.: Практики общественного контроля за деятельностью полиции» / [Сост. Д. Мещеряков]. М., 2014. 104 с. URL: <http://mhg-police.org/sites/default/files/files/policiya-broshyura.pdf>.

⁷² «Декада проверки отделений полиции» (ДПО) — гражданский мониторинг работы отделов полиции, который прошел в России в третий раз 21—30 апреля 2014 года и был организован ОГОН при поддержке МХГ, «Трансперенси Интернешнл — Р» и Молодежного правозащитного движения. Среди участников ДПО были и начинающие и опытные правозащитники, гражданские активисты и обычные граждане, а в ряде регионов — члены общественных советов и ОНК.

- информации с перечислением прав задержанных. В большинстве отделов отсутствовала информация о правах задержанных и обязанностях сотрудников полиции (есть в 19%, в основном это выдержки из законов и кодексов на листах А4, которые размещаются в комнатах для работы с задержанными, куда обычные посетители не могут попасть);
- контактов общественного совета при территориальном управлении МВД России (есть в 60% отделений);
- контактов ОНК (присутствует в 32% отделений);
- информации, как обжаловать незаконные действия полицейских (в 60% есть, но по большей части просто приведены контакты прокуратуры без каких-либо комментариев).

Информационные материалы часто располагаются в недостаточно освещенных местах либо там, где посетителям их сложно увидеть. Участники мониторинга также отметили, что в представлении материалов нет системы и наглядности: информация о правах задержанных и обязанностях сотрудников никак не выделена, а номер горячей линии часто затерян среди других номеров телефонов доверия и массе иной печатной информации, поэтому его нужно целенаправленно искать (телефон горячей линии размещен в 74% отделов).

Отсутствие единого подхода к свободному доступу в отдел

Мониторинг подтвердил выявленную ранее проблему отсутствия единого подхода к свободному доступу граждан в отделы полиции. В 53% отделов есть КПП, в 61% — при входе надо предъявлять паспорт (другие документы допустимы в 59% отделов), а в 38% — на входе проводят досмотр вещей и проверку металлоискателем.

Из-за проверки документов, объяснения причин проверки одежды и личных вещей металлоискателем время попадания в отдел у наблюдателей доходило до 15 минут. При этом не все полицейские ссылались на правовые основания осуществляемых действий, некоторые сотрудники называют основанием приказы для служебного пользования (т. е. доступные только сотрудникам полиции), регламентирующие пропускной режим. Таким образом, создается коллизия: полицейские не могут подробно описать положения, затрагивающие непосредственно права граждан, а граждане, соответственно, не могут знать нарушают ли они какие-то положения и т. д.

3.3. Итог

Единообразие сайтов и технологическое развитие всех сегментов в интернете упрощает получение информации о работе ведомства. Однако часто в разделах сайтов остаются пробелы, включая информацию для граждан, наличие которой предусмотрено законом, например контактные данные, номера телефонов доверия, сведения о работе с обращениями граждан, о противодействии коррупции и информацию об общественных советах. Хотелось бы также, чтобы более полно и подробно объяснялось, как можно обжаловать действия или бездействие сотрудников полиции, более детально и наглядно была приведена структура подразделений органов МВД и их компетенция. Отметим как положительную тенденцию развитие сервисов для граждан, отнесенных к государственным услугам. В то же время на сайтах

ведомства отсутствуют какие-либо сервисы, относящиеся непосредственно к основной деятельности МВД России, то есть к профилактике и раскрытию преступлений. Есть проблемы и в доступности информации о работе участковых уполномоченных и отделах полиции, включая возможности их найти.

4. Рекомендации

4.1. Повышение открытости статистической информации

1. Принять меры к публикации в машиночитаемом виде в интернете:
 - содержащейся в первичной статистической отчетности информации о результатах рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, состоянии и результатах следственной работы, детализированной до уровня района или муниципального образования;
 - деперсонифицированной первичной информации о результатах рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, состоянии и результатах следственной работы, содержащейся в документах первичного учета, в части, отражающей социально-демографические, криминологические и процессуальные характеристики происшествия, преступления, уголовного дела, обвиняемого;
 - информации о правонарушениях; начать публикацию информации о правонарушении с информации о дорожно-транспортных происшествиях.
2. Провести экспертное обследование существующих сетевых ресурсов МВД России и баз данных на предмет полномасштабного раскрытия информации.
3. Организовать серию мероприятий для разработчиков в формате встреч, хакатонов и соревнований по повторному использованию открытых данных.
4. Разработать долгосрочную информационную политику по взаимодействию с разработчиками приложений и проектов на базе открытых данных МВД России.

4.2. Повышение достоверности статистической информации

Следует отказаться от использования статистики для оценки деятельности правоохранительной системы, криминальная статистика прежде всего должна выполнять информационную функцию. Для этого необходима принципиальная реформа системы внутриведомственных оценок, что подразумевает также реформу управления и создание системы гибкого управления отчетностью. Данная тема требует отдельного исследования и обсуждения. Назовем здесь лишь несколько возможных пунктов:

1. Для каждого органа внутренних дел ежегодно устанавливаются ключевые показатели результатов деятельности, по которым руководители отчитываются публично. Причем эти показатели должны устанавливаться специальной, созданной из представителей вышестоящего органа, прокуратуры, исполнительной и законодательной власти, причем представителей полицейских и прокурорских органов в комиссии должно быть не более трети, в ходе обсуждения, которое должно проводиться на базе местного законодательного

органа ⁷³. Показатели вышестоящих подразделений не должны быть суммой показателей подразделений нижестоящих.

2. Целесообразно рекомендовать экспериментальное использование альтернативных систем оценки, основанных на технологиях управления качеством ⁷⁴.
3. Создать единую методику оценки, базирующуюся на результатах опросов. При этом необходимо опираться не только и не столько на показатели «доверия к полиции» ⁷⁵, но и на иные, связанные с непосредственным опытом опрошенных — виктимностью (был ли человек жертвой правонарушения), опытом обращения в полицию и эффективностью этого шага. Формирование методики целесообразно проводить на открытой и независимой площадке в контакте с представителями полиции.

При сохранении современной структуры правоохранительных органов необходимо учитывать взаимовлияние отчетности следственных органов и отделов полиции, прокуратуры.

4.3. Открытость информации об общественном мнении

1. Раскрыть публично методику проведения опросов, включая содержание вопросника и механизм построения выборки.
2. Представить в публичный доступ (или как минимум по запросу со стороны научных организаций) базу данных ответов респондентов.

4.4. Рекомендации по архивации онлайн-ресурсов

1. Разработать методику обязательной архивации модернизируемых баз данных и онлайн-ресурсов, включая сайты МВД и подведомственных организаций.

4.5. Рекомендации по наполнению и структуре сайтов

1. Обеспечить соответствие содержания всех сайтов структуры МВД требованиям действующего законодательства о доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.
2. Активизировать работу по наполнению и актуализации информации.
3. Разработать типовой шаблон (конструктор) сайта в стиле и дизайне МВД России для распространения на районный уровень.

⁷³ Для региональных органов МВД — законодательный орган субъекта Федерации, для нижестоящих — на базе совета муниципального образования.

⁷⁴ Анализ внедрения бизнес-моделей в практику работы полиции см.: Виртич Ф., Маслов Д. Полиция Словении: от этики и порядочности к качеству // Менеджмент качества. 2014. № 03(27). С. 194—203.

⁷⁵ Использование материалов опросов общественного мнения для оценки работы полиции — чрезвычайно позитивная тенденция. Однако на сегодняшний день, во всяком случае на публичном уровне, это реализуется отнюдь не самым удачным образом. Основной показатель, которому уделяется внимание, — доверие к полиции. Однако доверие очень сильно зависит от целого ряда факторов, влияющих на которые полиция не в состоянии, например от уровня открытости региональной информационной среды (в регионах с более развитыми СМИ и более квалифицированными журналистами уровень доверия всегда будет меньше), от территории (доверие в сельских регионах всегда будет выше, чем в городских), не говоря о том, что этот показатель оценивает не столько работу полиции, сколько качество работы полицейской пресс-службы.

4. Провести кампанию среди населения с целью разъяснения того, что только данные, представленные в определенных доменных группах (mvd.ru, gibdd.ru, petrovka38.ru), являются официальными.
5. Привлечь к этой работе членов общественных советов при территориальных органах МВД России.
6. Содействовать тому, чтобы территориальные органы МВД на муниципальном уровне имели гибкие возможности для создания собственных сайтов.
7. На сайтах целесообразно предусмотреть разделы или информацию, такие как:
 - а) интерактивная структура подразделений по подчиненности;
 - б) упорядоченность подразделений (сейчас на сайте МВД и территориальных управлений в наличии только сервис определения участкового уполномоченного и отдела полиции в разделе «контакты») по территории обслуживания;
 - в) порядок подачи заявлений с описанием возможных решений и порядка их обжалования;
 - г) ссылки на сайты подразделений управлений МВД и отделов полиции.

4.6. Рекомендации по информированию населения вне сайтов

1. Объявления должны быть более массовыми и содержать информацию о телефонах горячих линий МВД и территориальных органов МВД в субъектах РФ, службы собственной безопасности, следственного комитета, прокуратуры, графике работы этих телефонов. Отпечатать плакаты с надписью «Горячая линия для жалоб на незаконные действия сотрудников полиции» и разместить их на входе и внутри отделов полиции.
2. Разработать единый стандарт указателей, показывающих направление движения к отделу полиции; они должны содержать название или номер полицейского отделения, его телефон и адрес, направление и расстояние в метрах. Указатели должны быть размещены вдоль всего пути от ближайшей остановки общественного транспорта до отдела полиции.
3. Провести модернизацию информационных стендов и информационных материалов: сделать их более наглядными и доступными для граждан.
4. Провести конкурс плаката с информацией о правах задержанных и обязанностях сотрудников полиции. Методом общественного голосования выбрать лучшие плакаты и снабдить ими каждый отдел полиции.

4.7. Развитие сервисов для граждан

1. Организовать широкое информирование населения о работе дежурных частей, включая создание для каждой дежурной части в Российской Федерации отдельной унифицированной страницы на сайте подразделения полиции, которая должна содержать контакты, график работы, статистику преступлений на подведомственной территории.
2. Организовать рассылку уведомлений по электронной почте и посредством СМС об изменениях в криминогенной ситуации с добровольной подпиской граждан на подобные уведомления.
3. Организовать онлайн-регистрацию заявлений о правонарушении и преступлении с возможностью отслеживания его состояния.

4. Создать и разместить для всеобщего доступа на портале ведомства базу данных открытых нормативно-правовых актов.

4.8. Информатизация службы участковых уполномоченных полиции

1. Обеспечить каждый участковый пункт полиции компьютерной техникой с доступом к необходимым базам данных.
2. Разработать электронные шаблоны типовых документов. Важно использовать современный электронный документооборот, не сводящийся к дублированию бумажных документов, что позволит существенно сократить трудозатраты на оформление документов ⁷⁶.
3. Сотрудники полиции должны иметь возможность вынесения шаблонных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в очевидных случаях. Полноценная проверка должна проводиться по инициативе граждан в случае, если их не удовлетворили результаты первоначальной проверки. Это позволит формировать систему защиты гражданина, а не имитационной отчетности.

⁷⁶ Отметим, что Минюстом подготовлен проект закона, позволяющий использовать электронные документы в уголовном процессе.

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ОБСЛЕДОВАНИЙ ОТДЕЛОВ ПОЛИЦИИ, УЧАСТКОВЫХ ПУНКТОВ ПОЛИЦИИ ⁷⁷

Целью проведения обследований служит выявление доступности, в том числе информационной, для населения отделов полиции, участковых пунктов полиции (УПП). Задача — сбор информации о доступности отделов полиции, УПП для населения, а также оказание содействия представителям общественных организаций и институтов гражданского общества.

При проведении обследований необходимо руководствоваться следующими нормативными правовыми актами, регулирующими информационную и иную доступность отделов полиции, УПП для населения:

- Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»;
- Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (распространяется на проведение общественными организациями общественного мониторинга деятельности государственных органов);
- Указ Президента РФ от 10 августа 2011 года № 1060 «Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- Приказ МВД России от 27 октября 2015 года № 1010 «Об утверждении Порядка организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации»;
- Приказ МВД России от 30 июля 2015 года № 809 «Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности объектов системы МВД России и предоставляемых услуг для инвалидов, а также оказания им при этом необходимой помощи»;
- Приказ МВД России от 29 августа 2014 года № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»;
- Приказ МВД России от 12 сентября 2013 года № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД РФ»;
- Приказ МВД России от 31 декабря 2012 года № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (с приложенным Наставлением по организации деятельности участковых уполномоченных полиции);

⁷⁷ На основании текста, предоставленного уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге Александром Шишловым.

- Приказ МВД России от 30 апреля 2012 года № 389, утвердивший Наставление о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан.

В ходе посещения отделов полиции, УПП проводятся обследования общедоступных помещений и изучение информационных стендов, на которых должна быть размещена необходимая для граждан информация, с письменной фиксацией ее полноты: о порядке подачи заявлений; о правах и обязанностях лиц, задержанных за совершение правонарушений; контактные данные органов прокуратуры, органов по контролю за соблюдением прав граждан и т. д.

Следует иметь в виду, что в силу прямого указания части 2 статьи 8 закона о полиции **граждане, общественные объединения и организации имеют право в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать достоверную информацию о деятельности полиции.**

Из статьи 9 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» следует, что обеспечение беспрепятственного доступа к соответствующей информации в пределах своих полномочий должно осуществляться должностными лицами органов внутренних дел. Кроме того, органами внутренних дел должны быть созданы организационно-технические и иные условия, необходимые для реализации права на доступ к информации о деятельности указанных органов (статья 11 закона). В целях реализации положений статьи 16 органы внутренних дел в помещениях, занимаемых указанными органами, и иных отведенных для этих целей местах должны размещать информационные стенды и (или) другие технические средства аналогичного назначения для ознакомления пользователей информацией с текущей информацией о деятельности соответствующего органа внутренних дел, в том числе с информацией о порядке работы органа внутренних дел, включая порядок приема граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, а также с информацией об условиях и порядке получения информации от органа внутренних дел.

Согласно пункту 4.3 Порядка организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, одним из способов обеспечения доступа к информации о деятельности МВД России является **размещение информации в зданиях (помещениях), занимаемых МВД России.** В силу пункта 13 информация, размещаемая в занимаемых подразделениями МВД России зданиях (помещениях), с учетом требований режима секретности, в специально отведенных местах, доступных для пользователей информацией, на стендах и (или) технических средствах аналогичного назначения, должна содержать:

- порядок работы, включая начало и окончание рабочего времени, порядок личного приема;
- почтовый адрес для направления письменных запросов информации и адрес официального интернет-сайта МВД России;
- сроки рассмотрения запросов информации;
- перечень случаев, в которых информация не предоставляется;
- условия, при которых за предоставление информации может взиматься плата.

Территориальные органы МВД России вправе размещать в занимаемых ими зданиях (помещениях) и иные сведения, необходимые для оперативного информирования пользователей информацией (пункт 14 порядка).

Таким образом, МВД России установлены как перечень сведений, размещение которых в служебных помещениях органов внутренних дел доступным для пользователей информации способом является обязательным (пункт 13 порядка), так и указание на право (но не обязанность) территориальных органов МВД России размещать в общедоступных служебных помещениях и иные сведения, полезные для граждан (пункт 14). В последнем случае отсутствие сведений на информационных стендах не может рассматриваться в качестве нарушения, и предложения по размещению соответствующей информации могут носить характер рекомендаций.

Необходимо подчеркнуть, что информационные стенды должны быть расположены в доступных для граждан местах зданий органов внутренних дел и помещениях для приема граждан. Запрещается размещение информационных стендов в местах, доступ к которым возможен только при предъявлении документов, удостоверяющих личность граждан (пункт 17 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации).

Кроме того, рядом иных нормативных актов МВД России установлены требования к обязательному размещению на информационных стендах в служебных помещениях органов внутренних дел и на информационных сайтах соответствующих государственных органов следующей информации.

В соответствии с пунктом 7 Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, на стендах в общедоступных местах административных зданий территориальных органов МВД России, а также на их официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» размещаются:

- выписки из положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и настоящей Инструкции, регламентирующих порядок приема, регистрации и рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;
- сведения о должностных лицах территориального органа МВД России (должность, фамилия, имя, отчество, почтовый адрес органа), наименования органов прокуратуры и суда, в которые могут быть обжалованы действия, связанные с приемом или отказом в приеме заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

Пункт 16 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации также предусматривает размещение на информационных стендах и официальном сайте соответствующего государственного органа системы МВД России следующих сведений:

- о порядке и сроках рассмотрения обращений и нормативных правовых актах, регулирующих вопросы их рассмотрения;
- график приема граждан;
- о присутствии на личном приеме членов общественных советов, образованных при МВД России и его территориальных органах;

- о порядке обжалования действий (бездействия) и решений должностных лиц органов внутренних дел, осуществляемых и принимаемых в ходе рассмотрения обращений.

При оценке работы по приему граждан следует обратить внимание на наличие специально выделенных помещений для проведения личного приема граждан, как этого требует пункт 169 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, учитывая, что тем же пунктом установлен запрет на проведение приемов в рабочих кабинетах руководителя органа внутренних дел и самостоятельных подразделений.

В соответствии с нормативными требованиями (раздел XI Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации), помещения для приема рекомендуется размещать на нижних этажах зданий (строений). Вход в такие помещения оборудуется пандусами, расширенными проходами, позволяющими обеспечить беспрепятственный доступ для маломобильных групп населения. При этом под маломобильными группами населения понимаются: инвалиды, граждане с временным нарушением здоровья, беременные женщины, люди преклонного возраста, люди с детскими колясками.

Место ожидания оборудуется системами кондиционирования (охлаждения и нагревания) воздуха, средствами пожаротушения и оповещения о возникновении чрезвычайной ситуации, средствами оказания первой медицинской помощи, а также схемами размещения средств пожаротушения и путей эвакуации при возникновении чрезвычайной ситуации. В месте ожидания предусматривается доступ к местам общественного пользования (туалетам).

При наличии технической возможности места ожидания оборудуются «электронной системой управления очередью».

Для оформления письменного обращения помещения для приема обеспечиваются стульями, столами, а также писчей бумагой, ручками.

Должностные лица, участвующие в приеме, обеспечиваются настольными или настенными табличками с указанием фамилии, имени, отчества и должности.

Следует обратить внимание на то, предусмотрено ли в помещениях, предназначенных для личного приема граждан, использование технических средств аудио- и (или) видеofиксации. Так, в соответствии с пунктом 12 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, в интересах защиты прав гражданина и сотрудников при личном приеме граждан используются технические средства аудио- и (или) видеofиксации, о чем в обязательном порядке гражданин должен быть уведомлен.

Прием руководящим составом органа внутренних дел осуществляется по графику, который ежемесячно утверждается начальником органа внутренних дел и предусматривает в том числе прием в течение трех часов один раз в месяц в субботний день, а также один раз в неделю в рабочий день с 17 до 20 часов.

Прием начальником территориального органа и его заместителями осуществляется не менее одного раза в месяц.

Допускается прием по предварительной записи. При этом отсутствие предварительной записи не является основанием для отказа в приеме.

В случае отсутствия должностных лиц, назначенных для приема, в связи с обстоятельствами, имеющими исключительный характер, гражданину предлагается замена компетентным должностным лицом либо время приема переносится, но не бо-

лее чем на три последующих рабочих дня без изменения графика приема (за исключением случаев командировки, болезни и отпуска должностных лиц, назначенных для приема).

По вопросам организации работы с гражданами и приема граждан в УПП участковыми уполномоченными полиции следует учитывать, что, согласно пунктам 53, 55 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, прием граждан производится участковым уполномоченным полиции в соответствии с графиком приема граждан и осуществляется в УПП. Графиком должно предусматриваться обязательное осуществление приема граждан не реже трех раз в неделю, в том числе в один из выходных дней, как в дневное, так и в вечернее время.

УПП должен быть оснащен мебелью, оргтехникой, информационными стендами, нормативными правовыми актами (пункт 5.2 приказа МВД России «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»).

В соответствии с пунктом 94.4.1 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, книга отзывов и предложений граждан размещается на информационном стенде, расположенном в коридоре (холле) участкового пункта полиции.

При обследовании УПП необходимо учесть, что пункт должен находиться в отдельно стоящем здании, а при размещении в одном здании с предприятиями, организациями или в жилых домах иметь, как правило, отдельный вход; иметь двери с надежными запорами (замками): наружную — дощатую, толщиной не менее 40 мм, обитую с наружной стороны листовым металлом, либо цельнометаллическую — и внутреннюю — решетчатую металлическую; иметь на оконных проемах металлические решетки; иметь охранную сигнализацию, по возможности, с выводом на пульт централизованного наблюдения территориального органа МВД России или автономную сигнализацию типа «сирена» на наружной стороне здания.

На видном и доступном для посетителей месте должны располагаться светящаяся либо подсвечиваемая вывеска с надписью «Участковый пункт полиции», порядковым номером и контактными телефонами дежурной части территориального органа МВД России, а также информационное табло о днях и времени приема граждан, номерах телефонов участковых уполномоченных полиции.

В коридоре (холле) оборудуются информационные стенды (витрины), на которых размещаются тексты:

- Конституции Российской Федерации;
- Федерального закона «О полиции»;
- Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;
- Уголовного кодекса Российской Федерации;
- Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;
- служебные номера телефонов и юридический (фактический) адрес места работы должностных лиц территориального органа МВД России, которым могут быть обжалованы действия, связанные с приемом или отказом в приеме сообщений о происшествиях;
- буклеты-памятки для населения на правовые темы;
- другая необходимая информация.

Помещение УПП оснащается мебелью, инвентарем, настенным планом административного участка (картами-схемами административных участков, утвержден-

ными начальником территориального органа внутренних дел, с обозначением границ, характеристикой территории (микрорайона), юридической и специальной литературой, методическими рекомендациями и другими необходимыми справочными материалами (приложение № 1 к Наставлению по организации деятельности участковых уполномоченных полиции; здесь же приведены нормы примерной оснащенности участкового пункта полиции из расчета на одного участкового уполномоченного полиции).

В части, касающейся проведения представителями общественных организаций общественного мониторинга отделов полиции, УПП, следует учесть, что полномочия указанных лиц по проведению мониторинга регламентируются статьей 19 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», определяющей общественный мониторинг как осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

При проведении общественного мониторинга (наблюдения) отделов полиции, УПП представители общественных организаций вправе беспрепятственно и без специальных условий посещать помещения органов внутренних дел, оборудованные в общедоступных целях, знакомиться с содержащейся в них информацией, при этом не обосновывать необходимость получения такой общедоступной информации (пункт 3 статьи 8 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

По вопросам посещения субъектами общественного мониторинга УПП для бесед с участковыми уполномоченными полиции в часы приема граждан следует отметить, что данная форма предоставления информации не противоречит положениям части 3 статьи 7 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации...», согласно которым информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в устной форме предоставляется пользователям информации во время приема. Кроме того, она в полной мере согласуется с требованиями статьи 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

По итогам обследования необходимо задокументировать результаты путем составления справки о результатах обследования в целях последующей подготовки проекта рекомендаций.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

ОТЧЕТ О ПОСЕЩЕНИИ ОТДЕЛА ПОЛИЦИИ

Состав группы посещения:

Ф. И. О. _____ Телефон _____
Ф. И. О. _____ Телефон _____
Ф. И. О. _____ Телефон _____

Адрес отдела полиции: _____

Название отдела полиции: _____

Дата посещения: _____ Время посещения: _____

ОТДЕЛ ПОЛИЦИИ / ЛИНЕЙНЫЙ ОТДЕЛ ПОЛИЦИИ (подчеркните)

1. Доступ к информации об отделе полиции (заполняется до посещения)

1	Удалось ли найти информацию об отделе полиции в интернете?	Да	Нет
2	Указано ли в интернете полное наименование отдела полиции: _____?	Да	Нет
3	Указаны ли в интернете адрес отдела полиции: _____ и контактные данные отдела полиции (телефон, email): _____?	Да	Нет
4	Указан ли в интернете телефон горячей линии: _____ и другие телефоны доверия: _____?	Да	Нет
5	Указаны ли в интернете имена и звания руководства отдела полиции и других сотрудников (каких и какие — запишите в комментарии)?	Да	Нет
6	Указан ли в интернете график приема граждан (кем и когда ведется прием — запишите в комментарии)?	Да	Нет
7	Есть ли в интернете образцы заявлений и обращений в МВД России (какие — укажите в комментарии)?	Да	Нет
8	Указана ли в и интернет дополнительная информация об отделе полиции (какая — запишите в комментарии)?	Да	Нет
9	Доступна ли в интернете информация о деятельности данного отдела полиции (например, наличие информации об уровне преступности на текущий момент на территории обслуживания, о местах и степени тяжести совершаемых преступлений, данные о количестве возбужденных уголовных дел, раскрытых преступлениях — подробнее запишите в комментарии)?	Да	Нет

Комментарии: _____

2. Доступ в отдел полиции

10	Легко ли найти отдел полиции (от остановки общественного транспорта)?	Да	Нет
11	Есть ли указатели на пути к отделу полиции (с разных сторон, с которых можно подойти к отделу полиции — запишите в комментарии)?	Да	Нет
12	Есть ли вывеска на входе в отдел полиции?	Да	Нет
13	Есть ли пандус на входе в отдел полиции и пандусы на внутренних лестницах в части отдела, доступной для граждан?	Да	Нет
14	Есть ли КПП на входе в отдел полиции?	Да	Нет
15	Просят ли сотрудники отдела предъявить паспорт (основание для требования документов запишите в комментарии)?	Да	Нет
16	Можно ли предъявить другие документы, удостоверяющие личность вместо паспорта? Если да, то какие (запишите в комментарии)?	Да	Нет
17	Пропустили ли Вас в отдел полиции?	Да	Нет
18	Осуществляется ли досмотр вещей / проверка металлодетектором на входе? (основание для досмотра запишите в комментарии)	Да	Нет
19	Территория обслуживания отдела полиции (район и численность населения)		

Комментарии: _____

3. Внутри отдела полиции

20	Имеется ли информационный стенд?	Да	Нет
21	Предоставлена ли возможность сфотографировать стенд (если у Вас нет технической возможности сфотографировать стенд, оставьте графу незаполненной)?	Да	Нет
22	Хорошо ли читается текст информационного стенда?	Да	Нет
23	Есть ли информация о наиболее типичных преступлениях, совершаемых в районе работы отдела полиции (например, стенд «Их разыскивает полиция», данные о том, что на территории обслуживания действует маньяк, совершаются однотипные кражи, карты с отмеченными криминогенными местами, информационные листы и т. д.)?	Да	Нет
24	Есть ли информации о том, как можно обжаловать незаконные действия сотрудников (например, образец для подачи заявления в прокуратуру, координаты службы собственной безопасности, уполномоченного по правам человека — подробнее запишите в комментарии)?	Да	Нет
25	Имеется ли в отделе полиции аптечка?	Да	Нет
26	Соответствует ли комплектация аптечки требованиям приказа Минздравсоцразвития РФ от 5 марта 2011 года № 169н?	Да	Нет
27	Имеется ли в отделе полиции юридическая литература (опишите в комментарии)?	Да	Нет

Комментарии: _____

3.1. Размещено ли на стенде или в общедоступных местах отдела полиции (подробности о размещенной информации запишите в комментарии)?

28	Информация о том, что делать, если не приняли заявление (например: «Если не приняли заявление — звоните 02»)	Да	Нет
29	Информация о возможности подать заявление через интернет	Да	Нет
30	Порядок приема обращений. Какой?	Да	Нет
31	График приема граждан. Какой?	Да	Нет
32	Телефон доверия горячей линии МВД по вашему региону _____ (если отличается, то приведите его: _____)	Да	Нет
33	Ф. И. О. и контакты руководителя отдела полиции, контакты, должности и звания других сотрудников (если да — запишите)	Да	Нет
34	Информация о правах задержанных и обязанностях сотрудников. Как отражена?	Да	Нет
35	Контакты общественного совета при территориальном управлении МВД Вашего региона (если да, то напишите: _____)	Да	Нет
36	Контакты общественной наблюдательной комиссии Вашего региона (если да, то напишите: _____)	Да	Нет
37	Есть ли телефон УСБ, приведите его: _____	Да	Нет

3.2. Есть ли места для ожидания приема и заполнения документов?

38	Стулья	Да	Нет	40	Писчая бумага	Да	Нет
39	Стол	Да	Нет	41	Ручки	Да	Нет
42	Доступны ли для посетителей туалеты?					Да	Нет
43	Есть туалеты для инвалидов?					Да	Нет
44	Есть ли для посетителей доступ к питьевой воде?					Да	Нет

3.3. Работа сотрудников отдела полиции

45	Вежливо ли общались сотрудники отдела с Вами?	Да	Нет
46	Имеются ли у сотрудников отдела нагрудные жетоны (бейджи)?	Да	Нет

Комментарии: _____

Методические материалы для проверок содержатся в:

- Федеральном законе «О полиции» от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ;
- Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД РФ заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденной приказом МВД России от 29 августа 2014 года № 736;
- Положении об условиях содержания, нормах питания и порядке медицинского обслуживания задержанных лиц в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2012 года № 301;
- Наставлении о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан, утвержденном приказом МВД РФ от 30 апреля 2012 года № 389.

ОТЧЕТ О ПОСЕЩЕНИИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

Состав группы посещения:

Ф. И. О. _____ Телефон _____
 Ф. И. О. _____ Телефон _____
 Ф. И. О. _____ Телефон _____

Номер и адрес участкового пункта полиции (УПП): _____

Отдел полиции: _____

Должность, звание, Ф. И. О. участкового: _____

Дата посещения: _____ Время посещения: _____

1. Проверка достоверности информации об участковом

В интернете следует найти и выписать информацию об участковом: **фамилия, имя, отчество, адрес**. В отчет следует вставить интернет-ссылку на соответствующую информацию. Во время посещения проверить достоверность информации. Воспользуйтесь ресурсом <http://mvd.ru/help/district>, однако там информация не так часто обновляется, поэтому рекомендуем еще поискать на сайте соответствующего отдела полиции.

Есть ли информация об участковом в интернете?	Да	Нет
Соответствуют ли реальности фамилия, имя, отчество?	Да	Нет
Соответствует ли реальности адрес и номер участка?	Да	Нет

В целом оцените достоверность информации по пятибалльной шкале («5» — отлично, «1» — неудовлетворительно)		затрудняюсь с ответом
---	--	-----------------------

2. Доступ к участковому

Легко ли найти участкового?	очень сложно	сложно	легко	очень легко	затрудняюсь с ответом
-----------------------------	--------------	--------	-------	-------------	-----------------------

Есть ли вывеска на входе?	Да	Нет
Может ли самостоятельно попасть в помещение человек на инвалидной коляске?	Да	Нет
Возможно проведение фото- и видеосъемки?	Да	Нет

3. Внутри помещения

Имеются ли информационные стенды?	Да	Нет
-----------------------------------	----	-----

Размещено ли на стендах?

«Если у Вас не приняли заявление, звоните 02»	Да	Нет
«Вы можете подать заявление через интернет»	Да	Нет
График приема граждан	Да	Нет
Телефон дежурной части ОВД, опорного пункта, горячей линии регионального управления МВД России	Да	Нет
Ф. И. О. и контакты руководителя отдела полиции	Да	Нет
Информация о правах задержанных и обязанностях сотрудников	Да	Нет
Контакты общественного совета при региональном управлении МВД России	Да	Нет
Контакты Общественной наблюдательной комиссии (ОНК) вашего региона	Да	Нет

Есть ли в помещении места для ожидания гражданами приема?	Да	Нет
Оборудован ли УПП оргтехникой (компьютер, принтер)?	Да	Нет
Имеет ли участковый визитки (возьмите одну себе!)?	Да	Нет

Есть ли в этих местах предметы, необходимые для заполнения документов?

Стулья	Да	Нет	Писчая бумага	Да	Нет
Стол	Да	Нет	Ручки	Да	Нет

4. Работа участкового

Ответ участкового на вопрос «какими документами вы руководствуетесь в своей работе?»:

Общение участкового с гражданскими активистами	грубое	невежливое	нейтральное	вежливое
--	--------	------------	-------------	----------

Внешний вид участкового, наличие форменной одежды	аккуратен, опрятен	небрежен	неряшлив, грязен	смешение форменной и гражданской одежды	одет в гражданскую одежду
Наличие нагрудного знака				Да	Нет

Санитарно-техническое состояние помещения УПП	неудовлетворительно	удовлетворительно	хорошо	отлично	требуется ремонт
---	---------------------	-------------------	--------	---------	------------------

5. Дополнительная информация

Имеется ли книга отзывов и предложений граждан?	Да	Нет
Предоставили ли вам книгу отзывов и предложений?	Да	Нет

С какими проблемами сталкивается УУП: _____

Обеспечен ли УУП бесплатной сотовой связью?	Да	Нет
Имеет ли жилье на территории участка?	Да	Нет
Есть ли помощник у старшего участкового (при наличии такой должности)?	Да	Нет
Ведется ли прием граждан не реже трех раз в неделю, включая один из выходных дней, как в дневное, так и в вечернее время?	Да	Нет
Есть ли служебный транспорт? (не для Москвы!)	Да	Нет

Обеспечивается ли УУП ГСМ? (не для Москвы!)	Да	Нет
Территория обслуживания УПП? (км)		
Количество граждан, проживающих на территории УПП?		
Количество несовершеннолетних, состоящих на учете на территории обслуживания участкового?		

Как долго состоит в должности УУП: _____

Взаимодействие с администрацией муниципального образования, органами исполнительной власти:

Мероприятия по профилактике подростковой преступности:

Общий комментарий (можно использовать дополнительные листы):

6. Опрос граждан, проживающих на участке (по возможности)

Внимание! Вначале следует уточнить, проживает ли опрашиваемый гражданин на участке, который закреплен за уполномоченным. Можно опрашивать рядом с местом расположения УПП. Желательно опросить не менее десяти человек. Ответы заносятся на один бланк анкеты в соответствующие графы. При вводе данных в электронный формат по данному разделу, пожалуйста, выберите один из вариантов «да» или «нет», исходя из ответов граждан.

Общественный порядок на улицах и в подъездах	неудовлетворительно	удовлетворительно	хорошо	отлично
--	---------------------	-------------------	--------	---------

Наличие на участке нарко-, секс-, алкопритонов, незаконных игровых залов (укажите число ответов)	Да	Нет

Реализация товаров, запрещенных к свободной реализации:

Наркотики (укажите число ответов)	Да	Нет		
Алкоголь вне магазинов и в запрещенное время (укажите число ответов)	Да	Нет		
Безопасность на улицах	неуд.	удовл.	хорошо	отлично
Безопасность имущества	неуд.	удовл.	хорошо	отлично
Знаете ли, где находится УПП (укажите число ответов)?	Да	Нет		
Знаете ли своего УУП (укажите число ответов)?	Да	Нет		
Обращались ли к УУП с жалобами и заявлениями (укажите число ответов)?	Да	Нет		
Удовлетворены ли результатами рассмотрения своего обращения (укажите число ответов)?	Да	Нет		
Общая оценка работы УУП	неуд.	удовл.	хорошо	отлично

Любая дополнительная информация может быть приложена на отдельных листах.

АНКЕТА МОНИТОРИНГА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ДПС ГИБДД

Состав группы проверки:

Ф. И. О. _____ Телефон _____
 Ф. И. О. _____ Телефон _____
 Ф. И. О. _____ Телефон _____

Дата: _____ Населенный пункт: _____

При анкетировании используйте фото- и видеоаппаратуру, соблюдайте ПДД, будьте вежливы и корректы.

№	Вопрос / данные анкетированного	Сотрудник ДПС № 1		Сотрудник ДПС № 2		Сотрудник ДПС № 3		Сотрудник ДПС № 4	
		Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
1	Время и адрес проверки								
2	Вы видите сотрудника ДПС, несущего службу?	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
3	Если контроль за движением осуществляется на автомобиле, то является ли автомобиль патрульным с соответствующей цветографической схемой?	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
4	Расположен ли патрульный автомобиль таким образом, чтобы не нарушать ПДД (можете сделать фото)?	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
5	Если стоянка не разрешена, включен ли световой маяк на патрульном автомобиле?	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
6	Имеется ли жезл регулировщика?	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
7	В месте, где останавливается автомобиль, разрешена остановка?	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
8	Если нет, то включается ли световой маяк на патрульном автомобиле?	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
9	Представился ли сотрудник ДПС, когда Вы к нему обратились с просьбой представиться, назвав отчетливо и внятно свою фамилию, звание и должность?	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
10	Попросил ли предъявить документы (спросите основание и запишите его)?	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
11	Предъявил ли сотрудник ДПС по вашему требованию служебное удостоверение?	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
12	Ф. И. О.								
13	Звание								
14	Должность								
15	Есть ли жетон (номер перепишите)?								
16	Препятствует сотрудник фото-, видеосъемке (если он запретил съемку, спросите причину и запишите ее, предупредите сотрудника полиции, что запрет съемки незаконен)?	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
17	Пресекает ли сотрудник правонарушения, на которые указывают граждане?	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
18	Были ли Вами зафиксированы какие-либо правонарушения со стороны сотрудников ДПС, не относящиеся к нарушению ПДД (если да, уточните какие)?	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет

Комментарии:

ОТЧЕТ О ПОСЕЩЕНИИ МРЭО

Общественный контролер: _____

Контакты (телефон и/или e-mail): _____

Номер и наименование подразделения ГИБДД: _____

Адрес: _____

Дата проверки: _____ Время проверки: _____

Вид получаемой госуслуги: регистрационный учет / водительское удостоверение

1. Расположение МРЭО

1.	Остановка общественного транспорта в шаговой доступности	Да	Нет
2.	Информационные указатели расположения МРЭО	Да	Нет
3.	Парковка для транспортных средств	Да	Нет
4.	Парковка для грузового транспорта	Да	Нет
5.	Число парковочных мест		

2. Требования к помещениям и территории МРЭО

6.	Наличие информационных стендов	Да	Нет
7.	Число окон для приема документации		
8.	Из них работают		
9.	Специализированное окно для приема граждан, подавших заявление через портал государственных услуг?	Да	Нет
10.	Электронная система управления очередью и громкая связь	Да	Нет
11.	Терминал для оплаты госпошлины	Да	Нет
12.	Писчая бумага и ручки	Да	Нет
13.	Бланки заявлений	Да	Нет
14.	Места для ожидания (под навесом, с посадочными местами)	Да	Нет
15.	Туалет	Да	Нет

2.1. Доступность для людей с ограниченными возможностями

16.	Пандус на входе	Да	Нет
17.	Парковка для инвалидов	Да	Нет

3. Информационные стенды

18.	Порядок административных процедур в тексте и блок-схемах	Да	Нет
19.	Режим работы подразделения	Да	Нет
20.	Телефон подразделения	Да	Нет
21.	Телефон доверия	Да	Нет
22.	График приема заявлений	Да	Нет
23.	Перечень нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность	Да	Нет
24.	Необходимые документы для регистрационных действий и их образцы	Да	Нет
25.	Порядок обжалования решения, действия (бездействия)	Да	Нет
26.	Размер госпошлины и реквизиты	Да	Нет

27.	Адрес единого портала электронной очереди и заявлений	Да	Нет
28.	Адрес сайта ГИБДД	Да	Нет
29.	Справочная информация о изготовителях номерных знаков	Да	Нет

4. Информативность сотрудников

30.	Наличие табличек и бейджей у сотрудников	Да	Нет
-----	--	----	-----

5. Временной регламент

31.	Время на подачу заявления (в минутах, максимум — 15 минут)		
32.	Время на предоставление госуслуги (не более 60 мин. с учетом расписания)		

6. Наличие дополнительных услуг

33.	Наличие посреднических фирм на территории МРЭО	Да	Нет
34.	Оказываются ли дополнительные услуги сотрудниками МРЭО	Да	Нет
35.	Другое:		

7. Навязывание дополнительных платных услуг

36.	Ксерокопии документов	Да	Нет
37.	Заполнение документов	Да	Нет
38.	Подача документов вне очереди	Да	Нет
39.	Изготовление дубликатов регистрационных знаков	Да	Нет
40.	Другое:		

Приложение 5

МЕТОДОЛОГИЯ ПРОВЕРКИ ТЕЛЕФОНОВ ДОВЕРИЯ В СИСТЕМЕ ГОРЯЧЕЙ ЛИНИИ МВД РОССИИ

В рамках деятельности общественного контроля Общество защиты прав автомобилистов совместно с ФАР начинает акцию федерального масштаба по проверке региональных телефонов доверия с целью выявления подлога при работе полиции с гражданами.

Каждый гражданин должен быть уверен, что если он позвонит по телефону доверия МВД, сообщив о неблаговидном поступке сотрудника полиции, его обращение будет рассмотрено в подразделениях собственной безопасности и (или) по работе с личным составом и отреагируют.

Мониторинг телефонов доверия МВД ведется для того, чтобы проконтролировать открытость и готовность полиции к приему сообщений от населения, как средство профилактики коррупции и предотвращения нарушений закона ее сотрудниками.

Приказ МВД России от 22 августа 2012 года № 808 предусматривает организацию системы горячей линии МВД России. Входящие в систему телефоны доверия предназначены для установления прямой, круглосуточной связи граждан с органами внутренних дел, чтобы создать гарантированную возможность оперативно, в реальном времени сообщать в контролирующие службы полиции о любых нарушениях со стороны сотрудников МВД РФ, в том числе о противоправных, коррупционного характера деяниях.

Номер телефона доверия каждого региона должен быть приведен:

- на боковых поверхностях транспортных средств полиции наряду со специальными цветографическими схемами (за исключением автотранспорта центров специального назначения сил оперативного реагирования, ОМОН, специальных отрядов быстрого реагирования и авиационных отрядов специального назначения территориальных органов МВД России; приказ МВД России от 3 апреля 2012 года № 306);
- на входах и информационных стендах во всех учреждениях полиции;
- на интернет-сайтах полиции.

Как вести мониторинг

Найдите в приказе № 808 телефон доверия своего региона.

Проверьте его наличие и соответствие с приказом на машинах и информационных стендах полиции.

Свидетельства нарушения с датой и местом съемки отправьте на e-mail: 7658467@mail.ru.

Фото со свидетельствами нарушений после анализа будут переданы в контролирующие органы, а также обнародованы в СМИ.

Приложение 6

ОТЧЕТ О ПОСЕЩЕНИИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ

Состав группы посещения:

Ф. И. О. _____ Телефон _____
Ф. И. О. _____ Телефон _____
Ф. И. О. _____ Телефон _____

Адрес подразделения: _____

Название: _____

Дата посещения: _____ Время посещения: _____

1. Есть ли в интернете информация о данном подразделении?

1.1.	О местонахождении и телефонных номерах	Да	Нет
------	--	----	-----

2. Доступность подразделения

2.1.	Легко ли найти подразделение от остановки общественного транспорта?	Да	Нет
2.2.	Есть ли указатели пути к подразделению?	Да	Нет
2.3.	Пропустили ли Вас в подразделение (требовали или нет предъявления документа, удостоверяющего личность, укажите в комментарии)?	Да	Нет

3. Содержание информационных стендов

3.1.	Режим работы подразделения	Да	Нет
3.2.	Адреса организаций, участвующих в процессе предоставления государственной услуги	Да	Нет
3.3.	Банковские реквизиты для уплаты госпошлины	Да	Нет
3.4.	Номера телефонов, по которым можно осуществить предварительную запись	Да	Нет
3.5.	Перечень документов, необходимых для предоставления государственной услуги	Да	Нет
3.6.	Порядок предоставления государственной услуги	Да	Нет
3.7.	Размеры и порядок уплаты госпошлины	Да	Нет
3.8.	Извлечения из законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих нормы, регулирующие деятельность по предоставлению государственной услуги	Да	Нет
3.9.	Текст Административного регламента	Да	Нет
3.10.	Порядок получения консультаций	Да	Нет

3.11.	Порядок обжалования решений, действий или бездействия уполномоченных должностных лиц, предоставляющих государственную услугу	Да	Нет
3.12.	Формы заявлений о предоставлении государственной услуги (приложение к Административному регламенту)	Да	Нет
3.13.	Форма бланка квитанции с реквизитами для уплаты госпошлины	Да	Нет

4.	Имеется ли информация о порядке получения государственной услуги с использованием Единого портала госуслуг либо обращения в многофункциональный центр предоставления государственных (муниципальных) услуг?	Да	Нет
5.	Есть ли очереди для получения государственных услуг (время ожидания не должно превышать 15 минут)	Да	Нет

6. Соответствие помещения требованиям, утвержденным приказами МВД России

6.1.	Наличие вывески с названием подразделения и режимом работы	Да	Нет
6.2.	Наличие системы электронной очереди, информационного табло (при наличии технической возможности)	Да	Нет
6.3.	Наличие у сотрудников бейджей	Да	Нет
6.4.	Наличие достаточного числа стульев для ожидания и столов (стоек) для возможности оформления документов	Да	Нет
6.5.	Наличие пандусов, специальных ограждений и перил, обеспечивающих беспрепятственное передвижение и разворот инвалидных колясок (если это технически возможно — опишите в комментарии)	Да	Нет

7.	Истребуют ли сотрудники документы, не предусмотренные перечнем соответствующего приказа МВД России (этот вопрос следует задать пяти-семи посетителям)?	Да	Нет
8.	Размещена ли в подразделении информация о мерах, принимаемых для устранения коррупционных правонарушений, и контакты для сообщения о подобного рода фактах	Да	Нет

9. Разное

9.1.	Можно ли сфотографировать стенды (если у Вас нет такой технической возможности, оставьте графу незаполненной)?	Да	Нет
9.2.	Есть ли туалеты для посетителей?	Да	Нет
9.3.	Есть ли туалеты для маломобильных посетителей	Да	Нет
9.4.	Вежливо ли общаются сотрудники с посетителями (сделайте комментарий, если это необходимо)	Да	Нет

Комментарии:
