



Научная статья

УДК 34

<https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-2-116-120>

NIJON: 2003-0059-2/23-623

MOSURED: 77/27-003-2023-02-822

Проблемно-ориентированный подход в стратегии патрулирования: опыт реформирования патрульной полиции в США

Павел Николаевич Курлович

Казанский юридический институт МВД России, Казань, Россия, kurlovitsch@mail.ru

Аннотация. Проблемно-ориентированная стратегия патрульно-постовой службы обусловлена изменяющимися социальными условиями, распространением клиентской парадигмы государственных услуг в трактовке деятельности государственных органов, формированием идеологии гражданского консюмеризма. Органы внутренних дел должны демонстрировать видимые результаты непосредственно на местах несения службы, а не просто цифры обобщенной статистики. Полицейский патруль является узловым элементом охраны общественного порядка в общественном месте.

Ключевые слова: полицейский патруль, проблемно-ориентированный подход, информационные технологии, системы поддержки принятия управленческого решения, административизация патрульной службы

Для цитирования: Курлович П. Н. Проблемно-ориентированный подход в стратегии патрулирования: опыт реформирования патрульной полиции в США // Вестник Московского университета МВД России. 2023. № 2. С. 116–120. <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-2-116-120>.

Original article

Problem-based approach to patrol strategy: patrol reform experience in the United States

Pavel N. Kurlovitsch

Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Kazan, Russia, kurlovitsch@mail.ru

Abstract. The problem-oriented strategy of the patrol service is due to changing social conditions, the spread of the client paradigm of public services in the interpretation of the activities of state institutes, and civil consumerism. The internal affairs bodies should demonstrate visible results directly at the places of service, and not just figures of generalized statistics. The police patrol is a key element of public order in a public place.

Keywords: police patrol, problem-oriented approach, information technology, management decision support systems, administration of the patrol service

For citation: Kurlovitsch P. N. Problem-based approach to patrol strategy: patrol reform experience in the United States. Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023;(2):116–120. (In Russ.). <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-2-116-120>.

В деятельности правоохранительных органов по охране общественного порядка важно выделить стратегии полицейского патрулирования, проанализировать происходящие трансформации подходов в полицейском патрулировании, связанные с новыми социальными условиями, с одной стороны, и внедрением новых технологий управления органами внутренних дел, с другой стороны.

Материалы и методы: была рассмотрена практика деятельности патрульно-постовой службы полиции США, использовались данные аналитических

справок органов государственной власти США и муниципальных органов, был осуществлен обзор статей и монографий, посвященных реформам полиции и управления правоохранительными органами США. Использовались сравнительный методы, метод анализа и эвристики.

Результаты исследования. Система обеспечения правопорядка и общественной безопасности должна выстраиваться на основе непосредственно находящемся в общественном месте патруле. Традиционный подход к организации патрулирования, когда наряды ока-

© Курлович П. Н., 2023



зываются встроенными в жесткую централизованную систему управления, с незначительными полномочиями самостоятельного маневрирования, невозможностью выйти за пределы административных процедур, должен смениться проблемно-ориентированным подходом с широкими полномочиями самостоятельного принятия решения непосредственно на месте патрулирования.

Обсуждение и заключение. Для общественности, рассматривающей присутствие патрульной полиции в общественных местах и оперативность в реагировании на правонарушения как определяющие факторы, удерживающие злоумышленников от противоправных деяний, кажется вполне очевидным допущение, что количественное увеличение патрулей необходимо для противодействия преступности. Однако с 70-х годов эта зависимость в криминологии перестает рассматриваться как аксиома. Именно в это время появляются важнейшие фундаментальные исследования, касающиеся теории и практики полицейского патруля. Работы Голдштейна, канзасский эксперимент с патрулированием, идеи патрулирования в центрах активности (hot-spot) [1].

Оценивая значимость опыта полиции США для правоохранительных органов России, следует всегда помнить о существенных правовых и организационных отличиях правоохранительных систем этих двух стран. Особенность положения полиции в системе правоохранительных органов США, смещение организационного центра полиции на уровень местного самоуправления обуславливает управленческую гибкость и значительный простор для отработки новых моделей охраны общественного порядка. Операционное освоение новых технологий, прежде всего информационных технологий, в моделях охраны общественного порядка, американской полицией осуществлялось со значительной помощью внешних экспертов из сферы коммерции, где высокие технологии традиционно интенсивнее отрабатываются в различных стартапах. Таким образом, мы можем рассматривать то, как влияют новые технологии, внедрение информационных систем на деятельность полиции США, в частности на стратегии патрулирования общественных мест в качестве полезного опыта для правоохранительных органов нашей страны, как отработку различных моделей охраны общественного порядка.

В 1970–1980-х годах в некоторых штатах США были проведены эксперименты с различными подходами к полицейскому патрулированию.

Традиционная стратегия патрулирования основывается на двух важнейших тезисах. Во-первых, видимое присутствие полиции в общественных местах предупреждает преступность, удерживая потенциальных злоумышленников от перехода к активному нарушению общественного порядка. Во-вторых, граждане и общественность чувствуют себя в большей безопасности, если рядом присутствует полиция, ослабляется

страх стать жертвой преступления.

Результаты экспериментов позволили сделать следующие выводы:

1. Патруль в жилом квартале является узловым элементом правоохранительной деятельности полиции, опорным сосредоточением сил обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

2. Сотрудники патруля несущие службу, обеспеченную всеми элементами управления — планированием, рациональной оценкой ситуации, оперативной информацией по месту, где осуществляется планирование, способны автономно, со значительной самостоятельностью осуществлять деятельность по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности.

3. Сотрудники патруля обладают исключительной возможностью на месте, со всей полнотой информации, правильно оценить ситуацию и разрешать проблему, предупреждать происшествие в будущем.

4. Непосредственные результаты, которые носят для граждан наглядный характер, та помощь, которую патруль оказывает обществу и людям здесь и сейчас, более значимы для людей и общественности, вызывает более позитивный отклик, чем положительная статистика обобщенных цифр работы полиции.

5. Усиление и повышение эффективности деятельности патрульной службы требует меньших затрат и являются менее ресурсоемкими процессами, которые зачастую сводятся к тактическим и организационно-методическим мерам.

Эти выводы подводят к идее о полицейском патруле как институализированном механизме социального контроля.

Эксперимент с превентивным патрулированием в Канзасе [2].

Этот эксперимент проводился в Полицейском департаменте Канзаса по гранту американского Национального института полиции.

Как правило, ответом на рост преступности, по мнению большинства специалистов, должен стать количественный рост числа патрулей. Расширенное присутствие полиции на улицах способствует уменьшению криминогенного элемента в общественных местах.

Однако, увлечение количественными мерами, экстенсивный подход не учитывает возможности, отрывающиеся с развитием науки и технологии. Три качественных прорыва в этой сфере — новые технологии наблюдения, передвижения и связи определяют появление новых методов патрулирования. Дальнейшее технологическое развитие приводит к появлению информационных технологий, технологий искусственного интеллекта, компьютеризированных систем оценки вероятностных событий, что не просто меняет методологию но также изменяет место, которое занимает патруль в системе сил и средств по охране общественного порядка.



В рамках эксперимента в трех районах были отработаны три разных подхода к осуществлению превентивного автопатрулирования. В первом районе использовался так называемый «реактивный» подход. Наряд входил в район только по сообщениям граждан, деятельности по предупреждению правонарушений не осуществлялось. Таким образом, в районе, где реализовывался реактивный подход существенно снижался эффект присутствия сотрудника полиции.

Во втором районе использовался проактивный подход, за счет увеличения количества нарядов эффект присутствия увеличивался от двух до трех раз, по сравнению с обычным автопатрулированием.

В третьем районе, который обозначался как контрольный, автопатрулирование осуществлялось на обычном уровне.

Анализ данных показал, что во всех трех районах не отмечалось значимых отличий в уровне преступности, в оценке гражданами эффективности деятельности полиции и автопатрулей, в степени опасений граждан стать жертвой преступления, в скорости реагирования полиции на сообщения о происшествиях и в целом в удовлетворенности граждан деятельностью полиции.

Такая слабая зависимость результата, который ожидает общество от количественных параметров деятельности полиции, но также слабая зависимость и от совершенствования регламентов и процедур рассматривается как следствие отказа от проблемно ориентированного подхода в практике охраны общественного порядка, противодействия преступности и обеспечения общественной безопасности. Значительные усилия, направленные на упорядочение регламентов деятельности, оптимизацию организационной структуры позволили существенно снизить количество должностных преступлений, коррупционно-опасных деяний, нарушений служебной дисциплины. Это определяло прогресс в деятельности правоохранительных органов, формирование позитивного образа органов внутренних дел. Но на каком-то этапе этот процесс совершенствования деятельности полиции начал давать все меньший позитивный результат в конкретных результатах охраны общественного порядка, противодействия преступности и в отношении общества к полиции. Можно заметить, что прогресс в развитии практик правоохранительной деятельности остановился, не был совершен переход на следующий этап в совершенствовании органов внутренних дел. Убежденность, что можно так и дальше повышать результаты деятельности полиции только за счет внутреннего совершенствования, все большей формализации процедур, ориентирования на количественные показатели эффективность, кадровую работу, управление и организацию, привело к стагнации в результатах оперативно-служебной деятельности. Эта пробуксовка в показателях стала предметом исследовательского анализа и сформировала в ряде работ посвященных

деятельности полиции критическую реакцию на традиционные подходы. Применявшийся до сих пор подход к совершенствованию деятельности полиции, по мнению критиков, фактически сводится к своеобразному фетишизму процедурной эффективности, с малым вниманием к операционной деятельности. То, что в свое время позволило решить проблему дискреции, нарушения законности, коррупции и дисциплинарных проступков без необходимого перехода к следующему этапу совершенствования полиции фактически привело к тому, что органы внутренних дел стали увязать в бюрократической фиксации на процедурах и средствах в ущерб результату, ожидаемому обществом от правоохранительных органов. Административизация и бюрократизация затронула и каналы обратной связи органов внутренних дел с общественностью, взаимодействие полиции с гражданами стало бюрократически выхолащиваться. Так, в практике правоохранительных органов США, по мнению профессора права Университета Висконсина Германа Голдштейна, органы полиции «достигли плато, на котором для них высшей ценностью становится административная компетентность» [1].

По мнению Голдштейна, толчком к реконцептуализации патрульной полиции, осознанию необходимости новых реформ способствовали несколько факторов. Бюджетный кризис в муниципальных образованияах, к которым принадлежит полиция, обусловило требование муниципальных образований к полиции обеспечить демонстрируемые результаты работы. Изменения в общественном сознании, в правосознании распространение потребительского менталитета у общественности, своеобразный консьюмеристский подход также применительно и к деятельности органов публичной власти, когда от них требуют конкретную видимую пользу и потребительские услуги как результата конкретные бюджетных расходов на полицию, все это также обусловил реформаторский импульс.

Проблемно-ориентированный подход рассматривает полицию как универсальный институт профессионального решения социальных и поведенческих проблем. В деятельность полиции необходимо внедрять более систематические процедуры оценки и решения социальных проблем. Даже рядовой сотрудник полиции, осуществляющий патрулирование сталкивается с уникальными социальными ситуациями, требующими от него оценки, анализа, планирования и разрешения социальной проблемы. Каждое правонарушение, не смотря на схожесть юридической квалификации, должно рассматриваться индивидуально. Кроме того, каждое происшествие и правонарушение это комплексные социальные явления, которые даже будучи в пределах компетенции полиции, требуют взаимодействия с различными социальными институтами, государственными и муниципальными органами, общественными организациями, общественно-



стью и гражданами, коммерческими организациями. На смену патрулированию, рассчитанному на случайные происшествия, простой поисковой деятельности, должны были прийти планомерные виды деятельности, основанные на изучении социальных условий патрулируемого района во взаимодействии с указанными субъектами. Таким образом, эти два фактора социальных условий патрулирования — уникальность происшествия, требующая на месте оценки целого комплекса обстоятельств, и необходимость взаимодействия со множеством субъектов, образующих эти социальные условия, определяют необходимость, во-первых, применения инновационных тактик патрулирования, которые комбинируются нарядами, и, во-вторых, снятие жестких административных ограничений, накладываемых на сотрудника полиции регулятивными нормами подзаконных и локальных актов, приказами и распоряжениями руководителей. Следует изъять наряды патруля из нединамичной иерархической вертикали структуры оперативного управления.

Эти новые управленческие методологии образуют проблемно-ориентированный подход. В рамках него, органы внутренних дел трансформируются в гибкую открытую сетевую структуру, восприимчивую к социальной динамике и осуществляющую непрерывный процесс поиска, изучения, инновации [3]. Подобные разработки велись в военном деле, в совершенствовании тактических приемов деятельности военных подразделений в условиях боя, результатом чего стала концепция сетецентрических операций, и концепция сетецентрических решений в целях взаимодействия [7].

Проблемно-ориентированная деятельность полиции включала в себя ориентацию на полный охват анализом обстоятельств оперативной обстановки и в частности максимальный учет всей информации и непосредственной и косвенной, касающейся каждого конкретного происшествия. Современные информационные технологии позволяют осуществлять такой анализ не постфактум, а в реальном времени. В полиции США в 1970-х годах происходил переход к модели профессионализации видов деятельности. Это открыло двери для привлечения специалистов и экспертов из частной сферы и сферы бизнеса для решения вопросов связанных с повышением эффективности деятельности полиции, внедрением новых организационных методологий, методов управления [6]. Проблемно-ориентированный подход, подкрепленный методологией ориентированности на данные (big data, большие данные), анализ данных в реальном времени, статистический анализ закладывали основы проактивной деятельности полиции и нарядов патруля. Операционализация внешних экспертов, специалистов из негосударственных организаций способствовало отказу от использования только внутриведомственных информационных данных. Такие компьютеризированные системы количественного анализа информации

как COMPSTAT, CITISTAT, TrafficStat оперировали данными из разных не только внутриведомственных источников. Интегрированные базы данных демографии районов, муниципальных образований, коммерческих компаний повышало оперативный эффект статистики. Таким образом, реформы полиции, начатые в 1970-х годах, к 1990-м годам позволили подвести под деятельность полиции базу компьютеризации, геоинформационных систем и статистики. Развитие клиент-серверных технологий и внедрение персональных информационных устройств в деятельность патрульных групп позволило развить первоначальный замысел проблемно-ориентированной деятельности. Если сначала в основе замысла проблемно-ориентированной деятельности лежало тезис о необходимости расширения функции самостоятельного реагирования и принятия решения патрулем непосредственно на месте происшествия, использования собственной компетенции, то применение клиентских электронных устройств, связанных с централизованными информационными системами, дали возможность совместить автономность и самостоятельность нарядов с организационными ресурсами отделов полиции. Клиент-серверная технология открыло путь для внедрения комплексных программных систем поддержки принятия решения, в том числе нарядом полиции в локальных условиях, на месте происшествия. Выстраивание такой системы вокруг узлового элемента — наряда патруля способствовало расширению возможностей деятельности по предупреждению упреждению происшествий и правонарушений [5].

Гибкая структура проблемно-ориентированной патрульно-постовой службы с автономными патрульными единицами может успешно справляться с задачами в условиях налаженного взаимодействия с различными социальными субъектами, с эффективным обеспечением информационными системами поддержки управленческих решений, геоинформационными системами и статистикой.

Таким образом, предлагается придать патрулям больше самостоятельности, выведя их из жесткой управленческой вертикали. Возможности действовать самостоятельно в большинстве случаев охраны общественного порядка должно быть обеспечено на нормативно-правовом уровне — расширением административных полномочий, на организационном уровне — формированием оптимального состава и структуры патрулей, на управленческом уровне — доступом в полевых условиях к информационным системам, географическим-информационным системам, базам данных и учетов, системам принятия управленческих решений, расширением горизонтальных управленческих связей минуя вышестоящие уровни дежурной части (руководителей строевых подразделений ППС и территориальных органов) с подразделениями органов внутренних дел, других правоохранительных органов, органов государственной власти



и муниципальных органов в рамках сетецентрических подходов.

Список источников / References

1. Goldstein, Herman. «Improving policing : A problem-oriented approach». Crime & delinquency 25.2 (1979): 236–258.
2. Kansas City Preventive Patrol Experiment, Concise Dictionary of Crime and Justice. SAGE Publications, Inc., 2002.
3. Katz, Wallace. «Democracy and the New Capitalism». New Labor Forum. Vol. 16. № 2. Sage Publications Ltd., 2007.
4. Koper, Christopher S. «Just enough police presence : Reducing crime and disorderly behavior by optimizing patrol time in crime hot spots». Justice quarterly 12.4 (1995): 649–672.
5. McCulloch, Jude, and Dean Wilson. Pre-crime: Pre-emption, precaution and the future. Routledge, 2017.
6. Weisburd, David, et al. «Reforming to preserve: Compstat and strategic problem solving in American policing». Criminology & Public Policy 2.3 (2003): 421–456.
7. Wilson, Clay. «Network centric operations: background and oversight issues for congress». Library of Congress Washington DC Congressional Research Service, 2007.

Информация об авторе

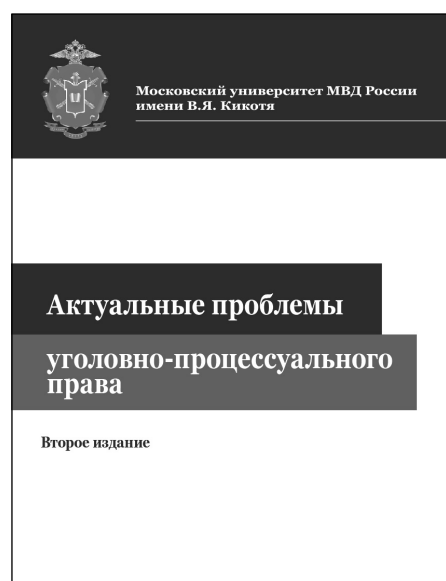
П. Н. Курлович — доцент кафедры административного права, административной деятельности и управления ОВД Казанского юридического института МВД России, кандидат философских наук.

Information about the author

P. N. Kurlovitsch — Associate Professor of the Department of Administrative Law, Administrative Activities and Management of Law Enforcement Agencies of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Candidate of Philosophical Sciences.

Статья поступила в редакцию 28.10.2022; одобрена после рецензирования 11.01.2023; принята к публикации 07.02.2023.

The article was submitted 28.10.2022; approved after reviewing 11.01.2023; accepted for publication 07.02.2023.



Актуальные проблемы уголовно-процессуального права. Под ред. О. В. Химичевой, О. В. Мичуриной. 2-е изд., перераб. и доп. 303 с. Гриф МУМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки.

Курс лекций подготовлен в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования для обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», квалификации «магистр».

Цель пособия — вычлнить наиболее актуальные в теоретическом и практическом плане проблемы, требующие более глубокого изучения в отдельном учебном курсе.

Для слушателей (студентов), адъюнктов (аспирантов) и преподавателей образовательных организаций, осуществляющих обучение по направлениям подготовки (специальностям), входящим в укрупненную группу направлений подготовки (специальностей) «Юриспруденция», а также для всех интересующихся проблемами уголовного судопроизводства.