

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

В.Е. Гимпельсон, Г.А. Монусова

**ДОВЕРИЕ ПОЛИЦИИ:
МЕЖСТРАНОВОЙ АНАЛИЗ**

Препринт WP3/2012/05

Серия WP3

Проблемы рынка труда

Москва
2012

Редактор серии WP3
«Проблемы рынка труда»
В.Е. Гимпельсон

Гимпельсон, В. Е. Доверие полиции: межстрановой анализ : препринт WP3/2012/05 [Текст] / В. Е. Гимпельсон, Г. А. Монусова ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012.

Полиция существует ради граждан своего государства или ради государства, не обращая внимания на граждан? А может, она ориентирована преимущественно на удовлетворение своих собственных интересов, не заботясь при этом особенно ни о гражданах, ни о государстве? Граждане все эти нюансы обычно хорошо чувствуют и платят полиции своим отношением и доверием, что, в свою очередь, влияет на институциональные возможности последней. Без доверия и сотрудничества (а второе без первого маловероятно) со стороны граждан полиция во многих случаях оказывается бессильна и беспомощна в решении поставленных перед ней задач, что еще больше подрывает её авторитет и функциональную эффективность.

Мы анализируем доверие полиции в разных европейских странах и отмечаем значительную дисперсию оценок. Для описания и объяснения этой дифференциации мы используем различные межстрановые обследования и базы данных. Все обследования фиксируют максимальные уровни доверия внутри Европы в Скандинавских странах, а наименьшие – в России и на Украине. Контроль индивидуальных характеристик не меняет вывода и почти не сокращает дифференциацию.

Анализ (с использованием данных ESS) **показывает, что положительное отношение к полиции** появляется там, где есть демократия и свобода слова (демократический контроль за политическими институтами), нет коррупции, но есть прозрачность и ответственность в действиях полицейских. Это в конечном счете оказывает более сильное воздействие на общественное мнение, чем объективные цифры преступности или количество полицейских. Люди склонны верить тем, кого они понимают и кого могут хоть как-то контролировать. Последнее же есть функция демократии.

Конечно, в абсолютно авторитарных странах – в «полицейских государствах» – эта закономерность может впрямую и не действовать. При движении от «суверенной демократии» к прямому авторитаризму доверие полиции, фиксируемое опросами, также может возрастать, о чем свидетельствуют данные LiTS. Возможное объяснение этому простое – в таких странах публично распространяемая информация о деятельности полиции ограничена, но и сама полиция более жестко контролируется в своих действиях авторитарными режимами, которые боются расшатывания этого института.

Гимпельсон В.Е. – ЦεТИ НИУ ВШЭ.

Монусова Г.А. – ИМЭМО РАН и НИУ ВШЭ.

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Гимпельсон В.Е., 2012

© Монусова Г.А., 2012

© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2012

Я скажу вам по секрету,
Что в милиции служу
Потому, что службу эту
Очень важной нахожу!

*С. Михалков. «Дядя Стёпа –
милиционер»*

1. Введение¹

Если бы наше общество постоянно не переживало истории типа тех, что связаны с майором Евсюковым, отделением полиции «Дальний» в г. Казани, бесконечными взяточниками из ГИБДД, пьяными полицейскими на дорогах автомобилях и прочими «оборотнями в погонах», то мы, наверное, не стали бы писать статью на эту тему. К сожалению, поток подобных новостей не прекращается, каждый день мы узнаем что-то «новое» о наших «правоохранителях». В последнее время появилась новая проблема – это неоправданная жесткость полиции при разгоне митингов оппозиции. Похоже, многие омовцы испытывают особое наслаждение, когда бьют дубинками и выламывают руки протестующим. Благодаря Интернету и социальным сетям новости такого рода немедленно становятся широко известными и также настраивают граждан против полиции, добавляя темных красок в образ полицейского, и без того не очень приглядный. Всё это означает, что проблема «качества» нашей милиции-полиции и характера её взаимодействия с обществом является не только делом высокопоставленных политиков и полицейских чиновников. Эта проблема касается каждого гражданина.

По данным серии обследований Левада-Центра, проводившихся в 2004–2012 гг., лишь 25–30% россиян в той или иной форме доверяют полиции, но свыше 80% отмечают беззаконие с её стороны, свыше 70% не считают себя защищенными от полицейского произвола, около 60% говорят о разложении этой системы, которое уже невозможно скрыть². Эти цифры устойчивы на протяжении последних 8 лет, они не изменились после реформы с переименованием и означают, что наша милиция-полиция сама есть очень большая проблема.

¹ Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2012 г. Авторы выражают признательность за замечания и комментарии И. Зевелеву, Р. Капелюшникову, Л. Косалцу, С. Рошину, Д. Трейсману, а также участникам совместного семинара ЦеТИ и ЛИРТ 26 июня 2012 г. в НИУ ВШЭ.

² См.: <http://www.levada.ru/04-05-2012/rossiyane-o-politsii>. Отметим, что данные не фиксируют каких-либо изменений в отношении граждан после переименования милиции в полицию и связанных с этим мероприятий.

Конечно, полицией не очень довольны люди во многих странах и по разным причинам. Однако степень этого недовольства сильно варьирует, отражая, по-видимому, как различия в «качестве» этого государственного института, так и состояние местного правоприменения и правосознания.

Базовая потребность в эффективном обеспечении личной безопасности, поддержании законности и правопорядка в современном обществе удовлетворяется государством, в частности, с помощью института полиции, который реализует монополию государства на насилие. То, как этот институт функционирует и как воспринимается людьми, многое говорит о «качестве» государства в целом. Из всех его представителей полицейские оказываются наиболее «близки» к обычному человеку и неудивительно, что граждане, оценивая государство в целом, судят о нем, в частности, на основании своего опыта взаимодействия с полицией по месту жительства, на улицах и на дорогах.

Неэффективная и неуважаемая гражданами полиция создает многочисленные проблемы: снижает доверие к государству и его основным институтам, формирует в обществе атмосферу страха и ощущение незащищенности, подавляет экономическую активность, лишает граждан стимулов платить налоги и тем самым разрушает фискальную политику и т.п. Наоборот, полиция, пользующаяся уважением и доверием граждан, является неременным условием эффективного государства и социального благополучия. Не случайно отношение к ней коррелирует с различными показателями здоровья государства и общества: «Общественное мнение по отношению к полиции может рассматриваться как барометр прогресса в том, как правительство служит интересам и нуждам населения» (Cao, Zhao, 2005).

Общественное мнение по отношению к правоохранительной системе активно влияет на саму эту систему как минимум по четырем возможным каналам. Во-первых, оно обеспечивает обратную связь, доводя до правоохранителей (и до политиков!) оценки их деятельности, и тем самым посылает сигналы о необходимых изменениях. Во-вторых, устойчивый негативный образ полицейских стимулирует отрицательный отбор, когда лучшие (по моральным и деловым качествам) работники отказываются идти в эту систему по принципиальным соображениям. Наоборот, позитивный образ привлекает достойных. В-третьих, негативное отношение и отсутствие доверия к полиции отрицательно сказывается на желании населения сотрудничать с ней, тем самым затрудняя охрану общественного порядка, предотвращение и раскрытие преступлений и т.п. В-четвертых, несоблюдение законов стражами порядка разрушает верховенство закона и правосознание общества в целом, что также в конечном счете угрожает общественной безопасности и правопорядку.

Цель данной статьи – проанализировать различия между странами в отношении граждан к своей полиции. Почему в одних странах полицейских уважают, а в других почти ненавидят? Межстрановой анализ при этом позволяет видеть факторы, действующие на индивидуальном уровне (на уровне стран) и на которые можно воздействовать в контексте национальной политики.

В связи с этим возникает ряд вопросов. Что является ключевым при формировании отношения граждан к полиции? Эффективность деятельности полиции? Личный опыт взаимодействия с её сотрудниками? Доверие государству в целом (а полиция – один из его ключевых силовых институтов), которое может переноситься на отдельные институты? Состояние правосознания людей, отражающее культуру и доминирующие ценности? И главное – есть ли связь с параметрами функционирующих политических институтов? Список этот можно продолжить.

В следующем разделе мы сформулируем нашу основную гипотезу. В разделе 3 опишем эмпирические данные и используемые в анализе переменные. В разделе 4 собраны свидетельства из разных обследований, подтверждающие устойчивость межстрановых оценок. Дескриптивный анализ содержится в разделе 5. В разделе 6 мы приводим и обсуждаем результаты регрессионного анализа индивидуальных данных. Раздел 7 посвящен анализу межстрановых регрессий. Заключение подводит итоги.

2. Обзор литературы и основная гипотеза

Отношение и доверие граждан к полиции активно исследуется в разных странах и прежде всего в США. Исследователи, работающие в этой области, отмечают, что их результаты имеют большое практическое значение для повышения эффективности организации полицейской деятельности и для улучшения имиджа полиции в обществе³.

Исследования выделяют три большие группы факторов, влияющие на отношение к полиции. Во-первых, это различные индивидуальные характеристики, включая как объективные (в том числе демографические), так и субъективные. Женщины, лица старших возрастов, имеющие семьи и детей, представители высокодоходных групп, а также более религиозные люди обычно настроены в отношении полиции более позитивно (Cao, Zhao, 2005; Cao, Stuck, Sun, 1998; Kääriäinen, 2007). Отношение к полиции коррелирует с отношением к политической и правовой системам в целом (Albrecht, Green, 1977; Kääriäinen, 2007).

³ Конечно, практическое значение возможно только тогда и там, когда и где сама полиция (или руководящие ею политики и чиновники) предъявляют спрос на подобные исследования.

Во-вторых, это характеристики самой полиции и результаты её деятельности. Здесь имеют значение состояние безопасности, включая уровень преступности, степень централизации, открытость и доступность информации, внутренняя организация и подотчетность обществу, состояние безопасности, история участия в репрессивных акциях и т.п. Недоверие полиции проистекает из конкретных практик в деятельности полиции – безразличия к своим обязанностям, некомпетентности, избыточного применения силы, неравного отношения к разным гражданам и т.п. (Goldsmith, 2005; Käägiäinen, 2007). Однако если такие характеристики являются типичными для полиции, то они уже отражают её системное состояние как элемента «больной» государственной машины.

Чем «ближе» полиция к рядовым гражданам, тем в целом выше её оценка в глазах общественного мнения. Под «близостью» мы понимаем наличие партнерских отношений с местными сообществами, основанное на общих ценностях. Это достигается во многом в результате децентрализации организации правоохранительной деятельности и в ходе тесного взаимодействия с органами местного самоуправления и локальными общественными организациями. Полиция, воспринимаемая населением в качестве партнера и надежного защитника простых граждан в повседневной жизни, пользуется большим доверием, чем полиция, имеющая (заслуженно или незаслуженно – другой вопрос!) имидж карающей руки централизованного государства (защитника государства, а не граждан).

Если полицейские, работающие «на земле» с местным населением, попадают на соответствующие должности по воле далекого начальства и без учета мнения местного сообщества, то ответственность перед населением размывается; соответствующие связи ослабевают; при оценке эффективности (вышестоящими органами) доминируют разновидности «палочной системы», которая искажает исходные цели и задачи, стоящие перед полицией.

В ряде исследований отмечается влияние исторического наследия, которое досталось сегодняшней полиции (Cao, Zhao, 2005). В тех странах, где она была частью репрессивного аппарата против граждан (как например, бывшие социалистические страны или страны Латинской Америки с историей кровавых диктатур и военных переворотов), доверие ей и сегодня ниже, чем в странах с длинной демократической историей. В колониальных странах полиция создавалась под другие нужды (например, защита интересов метрополии), плохо сочетающиеся с современными задачами обеспечения законности и охраны правопорядка, что также сказывается на доверии (Banerjee et al., 2012).

И, наконец, в-третьих, качество государственных институтов (открытость власти, её способность поддерживать производство высококачественных общественных благ, подотчетность населению, торжество закона, масштаб коррупции и т.п.). Их влияние на отношение к полиции и прямое, и косвенное. Прямое связано с тем, что полиция сама является институтом государства, и «качество» последнего прямо распространяется и на неё (Kääriäinen, 2007)⁴. Трудно представить себе некоррупцированную и эффективную полицию в коррумпированном и неэффективном государстве. Неудивительно, что при этом все болезни государства – неэффективность, забюрократизированность, коррумпированность, возможность произвола по отношению к рядовым гражданам и т.п. – немедленно прилипают и к полицейским (даже если мысленно вообразить, что это к ним впрямую и не относится). Косвенное влияние связано с тем, что полиция, воспринимаемая населением как имеющий схожие ценности партнер, с большей вероятностью будет пользоваться доверием и получать положительные оценки деятельности. Но вероятность такого партнерства выше в условиях развитой демократии, прозрачности деятельности самой полиции и органов власти в целом, удовлетворенности функционированием политических институтов. Наоборот, превращение в послушный инструмент вертикали власти, непрозрачность и отчуждение от местного населения будут подрывать доверие и стимулировать негативное отношение.

Наша основная гипотеза в данной работе заключается в том, что «качество» основных институтов государства во многом определяет их субъективное восприятие гражданами и доверие им, а полиция является одним из таких базовых институтов.

3. Данные и переменные

В качестве «базового» источника информации в дальнейших расчетах мы принимаем Европейское социальное обследование за 2010 г. (далее ESS-2010). К его преимуществам относится то, что оно содержит наиболее полный набор объясняющих переменных (по сравнению с другими обследованиями) и достаточно широкий список стран⁵. Кроме того, это обследование является самым «свежим» из имеющихся.

ESS-2010 включает специальный тематический модуль, посвященный различным аспектам взаимодействия граждан с полицией. В нем доверие и отношение к полиции измеряются с помощью двух следующих вопросов: (1) *«Скажите, пожалуйста,*

⁴ О «качестве» государства см., например, (La Porta et al., 1999).

⁵ О Европейском социальном исследовании (ESS) см.: <http://www.europeansocialsurvey.org>. В России проводится Институтом сравнительных социальных исследований (см.: <http://www.ess-ru.ru/>).

насколько Вы лично доверяете полиции? Для ответа используется шкала от 0 до 10, где «0» означает, что Вы совершенно не доверяете полиции, а «10» – что Вы полностью ей доверяете» и (2) «Принимая во внимание всё, что должна делать полиция, оцените, пожалуйста, её работу». Для ответа на второй вопрос предлагается 5-балльная шкала (от 1 – «очень плохая работа» до 5 – «очень хорошая работа»)⁶.

Совокупная выборка обследования составила 50782 человека в 26 странах. Обследованные страны сильно различаются: например, разница в уровне ВВП на душу превышает 8 раз (около 60 тыс. долл. в Норвегии до 7 тыс. долл. на Украине), а разница в уровне зарегистрированной преступности – 5 раз⁷.

Наш анализ использует и другие межстрановые обследования, содержащие вопросы об отношении (доверии) полиции. Среди них: ESS-2006, WVS – 2005⁸, EVS-2008⁹, LiTS (Life in Transition-2010)¹⁰. Подробная информация о них доступна по соответствующим ссылкам.

Особо отметим обследование LiTS, данные которого мы активно используем в разделе 7 статьи. LiTS проводился в 2010 г. под эгидой Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и Всемирного банка (ВБ). Общая выборка составила почти 39 тыс. респондентов в 34 странах, представляющих Центральную и Восточную Европу и бывшие республики СССР, включая Центральную Азию. Особенность обследования в том, что наряду с переходными экономиками оно включало – как возможный ориентир для сопоставлений – и развитые страны Западной Европы (Италию, Германию, Францию, Швецию, Великобританию), что значительно увеличивает вариацию между обследованными странами по показателям экономического и институционального развития.

Респондентов LiTS спрашивали о доверии разным институтам, в том числе полиции, которое оценивалось по 5-балльной шкале (от 1 – «совершенно не доверяю» до 5 – «доверяю полностью»).

В поиске объяснений внутрискановой вариации в отношении/доверии полиции и для контроля композиционных эффектов мы используем вопросы, характеризующие страхи людей, связанные с обеспечением безопасности, уровень правосознания, степень ценностной близости, степень религиозности и т.п. Для анализа межскановой вариации

⁶ Мы используем шкалу второго вопроса в перевернутом виде. Кроме того, мы формируем на его основе бинарную переменную «оценка деятельности полиции», которая принимает значение 1, если ответ на вопрос (2) равен 4 или 5 (хорошая и очень хорошая работа), и равен 0 в противном случае.

⁷ См.: <http://www.unodc.org>.

⁸ См.: http://www.worldvaluessurvey.org/index_surveys.

⁹ См.: <http://www.europeanvaluesstudy.eu/>.

¹⁰ См.: <http://www.ebrd.com/pages/research/publications/special/transitionII.shtml>.

мы привлекаем различные надличностные (измеряемые на уровне стран) показатели – индикаторы качества государственного управления и уровень преступности¹¹. В их выборе мы следуем за многочисленными исследованиями, проведенными в разных странах (Kutnyak Ivkovic 2008; Cao et al., 2012).

В качестве измерителей качества государства и институциональной среды используются четыре показателя, рассчитываемые Всемирным банком на основе экспертных оценок (World Governance Indicators (WGI)) и подробно описанные в (Kaufmann et al., 2010)¹². Их значения лежат в интервале от –2,5 до +2,5 (макс.).

1. Открытость и подотчетность государства (Voice and Accountability, или VA) отражает степень, в которой граждане способны участвовать в выборе правительства и свободно выражать своё мнение, также учитывает свободу выражения мнений, прессы и создания различных общественных ассоциаций.
2. Верховенство права (Rule of Law – RL) характеризует степень доверия общества к соблюдению законов, в том числе защищающих собственность.
3. Эффективность правительства (Government Efficiency – GA) свидетельствует о качестве предоставляемых государственных услуг и степени независимости государственной службы от политического давления.
4. Контроль коррупции (Control of Corruption – CC) показывает восприятие населением того, в какой степени государственная власть используется для извлечения личной выгоды, и степень захвата государства частными интересами.

4. Динамика и устойчивость оценок

Эмпирический анализ начинается с простого описания средних величин. Хотя приведенные в табл. 1 показатели отношения и доверия построены на данных из разных обследований и на основе разных шкал, они рисуют согласованную картину.

Наиболее высоко деятельность полицейских оценивают респонденты из Скандинавских стран и Швейцарии (3,8 балла и выше по 5-балльной шкале), а в аутсайдерах оказываются Россия и Украина (2,8 и 2,6 соответственно). В двух последних граждане заметно реже, чем в других странах, оценивали деятельность полиции как «очень хорошую» и «хорошую» (18% и 11% соответственно), активнее (55% и 45% соответственно) выбирали среднюю позицию шкалы («ни хорошая, ни плохая»), но в целом распределение смещено в сторону более низких оценок. Во всех остальных странах

¹¹ См.: <http://www.unodc.org>. См. также (Soares, 2004).

¹² См.: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

распределение сильно смещено в сторону положительных оценок. Например, в стране – лидере этого рейтинга – Финляндии – почти 86% респондентов дали положительные оценки и лишь 3% (!) – отрицательные.

Распределение ответов на вопрос о доверии полиции (по шкале 0–10 баллов) дает схожие результаты. На первом месте (максимальное доверие) опять Финляндия (8,0), а следом за ней другие Скандинавские страны и Швейцария (7,0 баллов и выше). Замыкают рейтинг Украина (2,5) и Россия (3,5 балла), последнюю чуть опережает Болгария (3,8). Несколько лучше дела обстоят у Хорватии, Словакии, Греции и Чехии (от 4,4 до 4,9 соответственно). Остальные европейские страны располагаются в средней части рейтинга со значениями от 5,0 до 7,0 баллов.

Насколько устойчив такой порядок? Не является ли полученный результат какой-то случайной аберрацией? Мы перепроверяем наши результаты, используя данные других доступных нам межстрановых обследований (включая тот же ESS, но за 2006 г.).

В столбце 3 табл. 1 мы приводим результаты ответов на вопрос о доверии из WVS-2005. В нем используется иная шкала (1–4 балла) и другой (но частично пересекающийся!) список стран, но наборы лидеров и аутсайдеров удивительным образом совпадают.

Еще один альтернативный источник данных (Life in Transition-2010), хотя и сфокусирован преимущественно на переходные экономики, дает удивительно схожие результаты для тех стран, которые попали в пересекающуюся часть выборки. Здесь по доверию полиции лидирует Швеция (4,0 по 5-балльной шкале), за ней идут Германия и Эстония (3,8)¹³. В замыкающую группу входят Украина, Россия и Болгария (2,3, 2,6, 2,8 соответственно)¹⁴.

Таким образом, мы можем сформулировать два предварительных вывода. Во-первых, страны сильно различаются между собой по средним показателям отношения/доверия к полиции. Во-вторых, это распределение представляется довольно устойчивым и почти не зависит от формулировки вопроса, типа шкалы, года обследования. К таким же выводам приходят и другие исследователи этой проблемы, отмечая при этом уровень коррупции и качество государственных институтов как определяющие факторы (Käägiäinen, 2007).

В дальнейшем мы подвергнем более детальному анализу причины и механизмы формирования таких установок, сосредоточившись на данных обследования ESS-2010.

¹³ Швеция, Германия и ряд других развитых стран в обследовании используются в качестве ориентира.

¹⁴ Отметим, что и в списке стран с переходной экономикой, которые являются объектом LiTS-2010, Россия и Украина (наряду с Молдовой) являются замыкающими, уступая по этому показателю даже центральноазиатским государствам!

5. Восприятие безопасности и самооценка правосознания

На отношение граждан к своей национальной полиции может влиять то, как они оценивают состояние безопасности в своей стране и вокруг себя. Если люди воспринимают свою непосредственную жизненную среду (город или район) как представляющую опасность для повседневной жизни (например, отмечают высокую вероятность нападений или ограблений), то это вряд ли положительно скажется на их оценках. Личный опыт (если он есть), который приобретается в результате (добровольного или недобровольного) взаимодействия с полицейскими, не проходит бесследно. Если граждане не считают, что сотрудники полиции разделяют их жизненные ценности (т.е. «они (полицейские) не такие, как мы»), то это также будет негативно влиять на соответствующие оценки и доверие.

Восприятие безопасности в обследовании измеряется с помощью вопросов о страхе оказаться жертвой ограбления («Как часто, если это вообще случается, Вы беспокоитесь о том, что Ваш дом, квартиру могут ограбить?») или жертвой нападения («Как часто, если это вообще случается, Вы беспокоитесь о том, что можете стать жертвой нападения?»). Кроме того, респондентам задавался вопрос «Насколько безопасно Вы чувствуете себя (или почувствовали бы себя), когда идете в одиночестве там, где Вы живете, после наступления темноты?»

Проценты ответивших «никогда» на первые два вопроса и сумма ответов «в полной безопасности» и «в относительной безопасности» представлены в табл. 2. Различия между странами хотя и существуют, но не являются чрезмерно контрастными. Кроме того, они не совпадают с отношением к полиции (уровнем доверия полиции и оценкой её деятельности). Например, Швеция и Финляндия, с одной стороны, и Россия, с другой, занимают срединные места в рейтинге по частоте таких страхов, хотя по уровню доверия полиции (табл. 1) находятся на противоположных полюсах. Если допустить, что восприятие безопасности отражает деятельность полиции, то страны оказываются намного ближе друг к другу, чем это может показаться на основе данных о доверии/оценки деятельности. По-видимому, вариация в доверии/оценке деятельности не объясняется вариацией в восприятии безопасности.

Страны также различаются *правосознанием и законопослушностью своих граждан*. Естественно предположить, что уровень правосознания положительно связан с отношением к государственным институтам, обеспечивающим законность. Законопослушные граждане не могут (и не должны) бояться правоохранителей; они, скорее, должны видеть в них естественных союзников. Действительно, распределение

стран (табл. 2) в этом случае оказывается близким к тому, что дано в табл. 1. По крайней мере, группы лидеров и аутсайдеров совпадают. Другое дело, что из этого совпадения мы не можем сделать вывод о том, что межстрановые различия в доверии/оценке деятельности объясняются различиями в правосознании. Здесь возможна как обратная зависимость, так и влияние иных факторов на оба показателя одновременно.

Обсуждаемое нами обследование содержит ряд вопросов, исследующих *степень ценностной идентичности (близости) граждан и полицейских в своих странах*. С их помощью респонденты оценивают справедливость действий полиции и наличие общих ценностей.

Таблица 3 представляет образ полиции в глазах респондентов, показывая высокую степень согласованности частных оценок. Примерно 85–90% респондентов во всех четырех Скандинавских странах считают, что полиция при общении проявляет уважение к гражданам и действует «справедливо», 70–80% полагают, что у них с полицией общие ценности и одинаковые представления о добре и зле, такой же процент отмечает, что полиция в их странах всегда объясняет свои действия, столько же удовлетворены общением с полицией (среди тех, кто общался). Очень высокие показатели по этим переменным демонстрируют Швейцария, Бельгия, Великобритания, Германия, Испания. В итоге все они отмечают высокую степень поддержки гражданами действий своей национальной полиции.

По всем перечисленным выше переменным абсолютными аутсайдерами опять оказываются Украина и Россия. Среди наших соотечественников лишь немногим более трети отмечают ценностную близость с полицией, а также то, что полицейские уважают своих сограждан, действуют, как правило, справедливо, объясняют свои действия. В итоге доля тех, кто удовлетворен общением с полицией, составляет лишь 38% (при средней по выборке – 65%) и еще меньше доля поддерживающих действия полиции (26% против 63% в среднем). Ещё хуже дела обстоят на Украине. Только каждый пятый гражданин этой страны отмечает, что полиция проявляет уважение и действует справедливо. Как результат, 80% опрошенных украинцев не поддерживают действия полиции. К аутсайдерам также относится Болгария, но её значения гораздо ближе к средним по всей выборке. Например, здесь каждый второй удовлетворен общением с полицейскими и поддерживает их действия.

Частной, но весьма информативной характеристикой полиции является показатель, отражающий представления граждан о *коррупционности* этого института. Респондентам задавался вопрос о том, как часто, по их мнению, полицейские берут взятки (0 – никогда, 10 – всегда). Если в наименее коррумпированных странах (а это те же

Скандинавские страны и Швейцария) среднее по этому показателю составляет около 2, то в России – 6,7, а в Украине – 7,5 (при средней по выборке 4,2).

Подытоживая эту часть анализа, отметим степень взаимной сопряженности частных оценок отношения к полиции. Это говорит о том, что интегральные оценки не являются случайными aberrациями. Конечно, выявленные связи между доверием/оценкой деятельности полиции, с одной стороны, и характеристиками безопасности среды, правосознания и ценностной близости, с другой, трудно интерпретировать в терминах причинности. Влияние здесь, как мы уже отмечали, может быть двусторонним, а может исходить и от иных – ненаблюдаемых нами – факторов. Тем более важно найти такие переменные, которые могут определяться автономно (экзогенно) от складывающегося доверия/оценки деятельности и выступать возможными детерминантами последнего.

6. Регрессионный анализ

Для анализа влияния различных факторов на отношение к полиции мы используем регрессионную технику. Во-первых, нас интересует вклад индивидуальных переменных, потенциально формирующих анализируемые установки; во-вторых, мы анализируем влияние страны, «очищенное» от воздействия индивидуальных характеристик.

Вначале мы оцениваем базовое уравнение вида:

$$Y = \beta X + \gamma D + \varepsilon, \quad (1)$$

где X – вектор независимых индивидуальных социально-демографических характеристик, включающий пол, возраст, наличие третичного образования, семейное положение и наличие детей, тип поселения, статус на рынке труда (занятый, безработный и неактивный), субъективные оценки дохода и здоровья. Также мы контролируем степень религиозности (измеряемую как частота посещения храма) и субъективное восприятие безопасности (эмпирическим индикатором которого является страх находиться на улице в тёмное время суток). Вектор D содержит страновые дамми (Россия является референтной категорией), а ε – случайный и нормально распределенный остаток. Стандартные ошибки оцениваются как робастные с учетом внутристрановой кластеризации.

Это уравнение оценивается разными способами и для разных зависимых переменных. В качестве последних мы используем 1) доверие полиции, измеренное по 11-балльной шкале, влияние на которое оценивается с помощью OLS и *oprobit*; 2) отношение к деятельности полиции (5-балльная шкала, агрегированная в дихотомию),

оцениваемое с помощью бинарной пробит-модели¹⁵. Переводя оценку деятельности полиции из 5-балльной шкалы в дихотомию, мы получаем возможность оценить предельные эффекты, которые лучше поддаются содержательной интерпретации. Такой набор спецификаций и методов позволяет проверить робастность результатов.

На следующем этапе мы оцениваем расширенную версию:

$$Y = \beta X + \gamma D + \mu Z + \varepsilon, \quad (2)$$

где переменные Z характеризуют различные аспекты опыта и индивидуальные ценностные характеристики, которые могут влиять на формирование отношения к полиции. Эти регрессии мы считаем для всей выборки и последовательно добавляем переменные из набора Z , который включает показатели ценностной близости, восприятия коррупции в полиции, опыта общения с полицией (по инициативе полиции), а также удовлетворенности демократией.

Мы эту процедуру проделываем также для каждой страны по отдельности и анализируем межстрановую вариацию коэффициента μ . Допуская возможную эндогенность этих переменных (Z) вследствие потенциального влияния пропущенной переменной, мы интерпретируем полученные коэффициенты в терминах корреляций, а не причинных связей. В одних случаях источником эндогенности может быть обратная зависимость, в других – влияние пропущенных переменных.

6.1. Базовая регрессия: влияние индивидуальных характеристик

В табл. 4 приведены коэффициенты регрессионного уравнения (1) для трех выше перечисленных спецификаций. Все спецификации дают очень близкие результаты.

Женщины – при прочих равных – относятся к полиции более доброжелательно, чем мужчины. Вероятность положительной оценки у женщин выше, чем у мужчин, на 5%. Она также монотонно увеличивается с возрастом респондентов (её вероятность в старшей группе на 9%, а в средней на 4% выше, чем в младшей). По степени доверия только старшая группа в большую сторону отличается от младшей. Наличие семьи повышает оценку, но не добавляет доверия, а наличие детей добавляет доверия, но не влияет на оценку деятельности. Тип населенного пункта не оказывает значимого влияния. Отметим, что эти эффекты (более высокое доверие у женщин, у граждан старших возрастов, а также жителей села) в целом соответствуют тем, что отмечаются в литературе (Cao, Zhao, 2005; Cao, Stuck, Sun, 1998; Kääriäinen, 2007).

¹⁵ Мы также оценивали с помощью *oprobit*, используя 5-балльную порядковую шкалу.

Положение респондента на рынке труда также имеет значение. Безработные настроены более негативно, а неактивные – более позитивно, чем имеющие работу. При этом вероятность негативной оценки в первом случае ниже на 5%, а позитивной во втором случае выше на 2% (соответственно, уровень доверия снижается на 0,3 пункта в первом случае и повышается на 0,14 – во втором). Наличие третичного образования не сказывается ни на оценке, ни на доверии¹⁶. «Здоровые и богатые» склонны оценивать полицию выше, чем «бедные и больные». Например, «достаточный доход» повышает вероятность позитивной оценки на 6%, а здоровье (как отсутствие хронических заболеваний) – на 3%.

Консервативно (традиционно) настроенные люди в целом более позитивно относятся к полиции. Религиозность (как характеристика традиционности), определяемая как регулярное посещение храмов, повышает и доверие, и оценки. Её эффект оказывается значительным по величине: она поднимает вероятность более высокой оценки на 7% и повышает уровень доверия на 0,3 пункта шкалы. Существенный эффект связан и с восприятием безопасности. Отсутствие страхов (как опасения оказаться на темной улице) также повышает обе оценки: вероятность положительной оценки деятельности возрастает на 5%, а уровень доверия – на 0,25 пункта шкалы.

В целом можно сказать, что положительная установка сильнее у более благополучных (занятых, лучше обеспеченных, более здоровых), с одной стороны, и у более традиционных (более религиозных) и более зависимых от государства групп (женщин, граждан старшего возраста, жителей села), с другой. Можно предположить, что первые реже пересекаются с полицией и меньше нуждаются в ней, а вторые в большей мере зависят от государства и его институтов, больше в него верят и надеются на его помощь в случае необходимости.

Теперь обратимся к распределению стран по нашим показателям. Мы ранжируем все страны, включенные в регрессию (1), на основании значения коэффициентов γ . Главный вывод здесь заключается в том, что учет структуры выборки, религиозности населения и уровня правосознания не меняет рейтинга стран. В имеющейся выборке (25 стран) Украина отличается самой низкой оценкой деятельности полиции и самым низким доверием к этому институту, а следующей с конца идёт Россия. Граждане всех остальных стран значимо выше оценивают деятельность полиции, чем россияне (и украинцы). Например, вероятность положительной оценки полиции в Финляндии почти

¹⁶ Можно предположить, что эффект образования проявляется в разных группах стран по-разному: в странах с хорошими институтами он будет положительным, а в странах с плохими – отрицательным. Последнее можно объяснить тем, что более образованные люди обычно настроены более критично и в большей мере ориентированы на открытое проявление недовольства (Botero et al., 2012).

в 1,5 раза выше, чем в России (при прочих равных). При этом уровень доверия у финнов оказывается выше на 4,2 пункта по 11-балльной шкале!

Состав лидирующей группы стран при контроле индивидуальных характеристик не меняется. Все Скандинавские страны и Швейцария прочно удерживают первые места, но к лидерам также теперь относятся Германия, Великобритания и Испания. Места в «хвосте» занимают постсоциалистические страны (кроме Эстонии, которая располагается в середине), а также Греция и Португалия. Однако и в этих странах вероятность положительной оценки деятельности полиции намного (на 20–30%) выше, чем в России.

6.2. Расширенные спецификации

Результаты последовательного добавления переменных из набора Z приведены в табл. 5 (даны только коэффициенты для соответствующих переменных)¹⁷. Мы условно делим все переменные из этого набора на «объективные» и «субъективные» (условно, поскольку в обоих случаях имеем дело с мнениями людей, а не с объективными и не зависящими от людей фактами), считая, что в первом случае эндогенность отсутствует или она слаба. Коэффициенты статистически значимы и имеют одинаковые знаки во всех спецификациях.

Сначала рассмотрим влияние «объективных» характеристик. Так, наличие опыта общения с полицией (по инициативе последней), при прочих равных, снижает вероятность положительного отношения к ней на 4% и уровень доверия – примерно на четверть пункта шкалы.

Информированность (через СМИ или знакомых) о случаях нападения (в том числе и на других людей) преступников (грабителей, хулиганов и т.п.) оказывает еще более сильный отрицательный эффект: при этом вероятность негативной оценки полиции возрастает на 7%, а уровень доверия к ней снижается почти на 0,3 пункта. Такие случаи воспринимаются как провал в действиях правоохранителей как с точки зрения недостаточных превентивных мер по обеспечению безопасности, так и с точки зрения действий полиции после соответствующих событий. Однако если полиция адекватно объясняет свои действия (действует «прозрачно» и находится в коммуникации с обществом), то, при прочих равных, вероятность положительной оценки возрастает на 73%, а уровень доверия прибавляет 1,26 пункта.

¹⁷ Напомним: колонка 1 представляет предельные эффекты из бинарной пробит-регрессии оценки деятельности полиции; колонка 2 – коэффициенты порядковой пробит-регрессии для доверия; колонка 3 – коэффициенты линейной МНК-регрессии.

Коррупцированность полиции сильно ухудшает её образ в общественном мнении. Представления о распространённом среди полицейских взяточничестве снижают вероятность положительного отношения на 6%, а уровень доверия при этом теряет около одной трети пункта. Это весьма ощутимые эффекты.

Один дополнительный пункт для переменной правосознания (измеряемой по 12-балльной шкале) повышает вероятность положительной оценки на 2% и уровень доверия на 0,11 пункта. Это означает, что, при прочих равных, переход от самого низкого уровня правосознания к самому высокому может сопровождаться ростом такой вероятности на 24%, а уровень доверия при этом вырос бы на 1,4 пункта.

«Субъективные» характеристики обладают сопоставимым влиянием. Например, если граждане считают действия полиции справедливыми (а это во многом отражает то, как она действует), то вероятность положительной оценки возрастает на 37%, а на шкале доверия эффект составляет 1,86 пункта! Несколько слабее, но также очень значителен, эффект «общих ценностей». Факт ценностной идентичности повышает вероятность на 21% и добавляет 1 пункт индексу доверия.

Если справедливость, открытость и ценностная близость полицейских значительно улучшают их имидж, то факт деятельности под давлением со стороны политиков и чиновников (в угоду чьим-то частным интересам) – ухудшает. Такое давление воспринимается как нарушение принципов справедливости, приверженность которым люди так высоко ценят.

Наконец, мы анализировали влияние таких субъективных политических переменных, как удовлетворенность правительством и демократией. Эти эффекты по величине сопоставимы между собой и статистически значимы. Удовлетворенность тем, как действуют политические институты, повышает вероятность одобрения на 4–5% и ассоциируется с ростом уровня доверия примерно на треть пункта. Связь между отношением к полиции и отношением к политическим институтам отмечается и в других исследованиях (Cao, Zhao 2005; Kutnjak Ivkovic, 2008). Более детальный анализ этих влияний мы представим ниже.

Подытоживая приведенный выше анализ, мы отмечаем, что отношение/доверие зависит не только от объективных характеристик безопасности и взаимодействия с полицией, но и от того широкого социально-политического и ценностного контекста, в котором это взаимодействие происходит. Полицейские – если они честные и справедливые, открытые и способные к коммуникации с обществом, разделяющие ценности тех, кого охраняют, – могут пользоваться широкой общественной поддержкой и значительным доверием. Верно и обратное. Будучи частью «расширенного

правительства» и действуя в рамках демократически обусловленных процедур и правил, полиция своим имиджем отвечает за то, как эти институты функционируют.

Для того, чтобы лучше понять межстрановые различия в механизмах формирования отношения к полиции, далее мы оцениваем уравнение (2) для каждой страны в отдельности. Из экономии места мы не приводим соответствующие таблицы, но вывод из них очевиден. Названные выше закономерности действуют во всех странах и межстрановые различия в значениях коэффициента μ невелики. По-видимому, дело не только (и не столько) в эффектах этих переменных (значениях коэффициентов), сколько в распределении индивидуумов по этим переменным внутри стран. Последнее является уже характеристикой страны, а не отдельного индивида.

7. Деконструируя эффект страны

Представленные выше расчеты подтверждают существование значительной и устойчивой (независимой от структуры населения) дифференциации стран, но не объясняют её. Откуда берутся такие различия между странами в отношении к полиции? В данном разделе мы постараемся сделать шаг к «расшифровке» механизмов и движущих факторов этой дифференциации.

Для этого мы опять обращаемся к регрессионному анализу, но теперь используя страны в качестве единицы наблюдения.

Мы оцениваем уравнение

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 CRIME_i + \beta_2 GOV_i + \beta_3 URBAN_i + \varepsilon, \quad (3)$$

где Y_i – оценка доверия/отношения для i -й страны, $CRIME$ – уровень преступности в стране (число преступлений в расчете на 100 тыс. населения)¹⁸, GOV – характеристики качества государственного управления, $URBAN$ – уровень урбанизации, ε – остаток. Стандартные ошибки коэффициентов оцениваются как робастные, чтобы учесть потенциальную гетероскедастичность.

Зависимой переменной у нас последовательно выступают: i) среднее значение доверия полиции, ii) значения коэффициентов (γ) при страновой дамми из уравнения (1) для доверия и iii) средняя оценка деятельности из ESS-2010.

Наши независимые переменные требуют определенных пояснений. В качестве параметра GOV мы последовательно вводим четыре переменные из базы Всемирного банка WGI: открытость и подотчетность (VA), эффективность правительства (GE), верховенство права (RL), контроль коррупции (CC). Мы не считаем, что риск сильной

¹⁸ Источник: www.unodc.org.

эндогенности для этих показателей велик, поскольку они определяются с помощью иных методов и данных (экспертные макрооценки, относящиеся к стране в целом), чем наша зависимая переменная (опрос населения).

Что касается *CRIME* как показателя уровня преступности, то возможна его недооценка в странах с плохими институтами и короткой демократической историей (Soares, 2004). Кроме того, отмечается возможная эндогенность этого показателя, так как склонность людей заявлять в полицию о преступлениях сама есть функция доверия к полиции и ожидаемой эффективности со стороны последней. Несмотря на эти ограничения, мы считаем необходимым контролировать криминальную ситуацию, хотя исключение этой переменной не влияет на значения коэффициентов при других переменных¹⁹.

С одной стороны, естественно ожидать, что в странах с более криминогенной обстановкой отношение к полиции, при прочих равных, будет хуже, поскольку население может возлагать значительную долю вины за это на данный институт. В этом случае оценки β_1 в (3) будут значимыми и отрицательными (чем выше криминогенность, тем ниже доверие и оценка деятельности). С другой стороны, отношение к полиции может формироваться под воздействием качества государственного управления в целом. Более открытая и подотчетная гражданам политическая система, верховенство права и успешная борьба с коррупцией – всё это создаёт условия для того, чтобы полиция действовала эффективнее и более транспарентно, в интересах рядовых граждан (а не только властных элит) и воспринималась населением как надежный защитник, а не захватчик. В этом случае β_2 оказываются статистически значимыми (отличными от нуля) и положительными.

Мы также дополнительно контролируем уровень урбанизации (но не включаем душевой ВВП), имея при этом в виду следующее соображение. Страны в нашей выборке заметно различаются по уровню экономического развития, измеряемого с помощью ВВП на душу, который в свою очередь коррелирует с показателями качества государства (*GOV*). Замена душевого ВВП на *URBAN* (а они статистически связаны) устраняет проблему мультиколлинеарности. В то же время урбанизированность сама является фактором отношения к полиции и влияет на издержки регистрации преступлений (Soares, 2004).

¹⁹ Как отмечают (Banerjee et al., 2012), более точным измерителем состояния преступности являются обследования населения. Правда, такие опросы тоже сопряжены с проблемами: поскольку доля людей, имеющих опыт общения с полицией, как правило, очень мала, поэтому требуются очень большие выборки.

Результаты серии оцениваний уравнения (3) на массиве европейских стран приведены в табл. 6.

Обратим внимание: уровень преступности оказывается либо статистически незначим (в большинстве случаев), либо имеет обратный знак при очень низких практических значениях коэффициентов. Возможное объяснение этого факта связано с тем, что в странах с более качественными институтами более высокая регистрируемая преступность может быть результатом более точной и полной фиксации правонарушений, о чем мы уже говорили выше. В этом смысле регистрируемый рост преступности компенсируется (в общественном мнении) признанием того, что полиция честно делает свое дело, не пытаясь затушевать имеющиеся проблемы. Наоборот, плохие институты проявляются, в частности, в масштабном искажении отчетности и в итоге граждане просто не доверяют победным статистическим сводкам.

Основной вывод из таблицы очевиден: именно качество государственных институтов в целом определяет отношение граждан к своей национальной полиции. Во всех регрессиях мы имеем статистически значимые положительные значения коэффициентов для всех показателей *GOV*. Эти эффекты достаточно чувствительны. Так, один пункт по шкале эффективности правительства (*GE*) увеличивает среднее значение доверия на 1,72 пункта (по 11-балльной шкале) в случае *VA*, на 1,5 пункта – в случае *RL*, на 1,62 пункта – в случае *GE*, на 1,24 – в случае *CC*.

Схожие результаты мы получаем и для спецификации, в которой слева стоит показатель оценки деятельности полиции: здесь дополнительный пункт на шкале качества институтов повышает оценку на 0,2–0,4 пункта (по 4-балльной шкале). Аналогичная (с точки зрения влияния) картина наблюдается и для спецификации с коэффициентами для фиксированных страновых эффектов.

Интерпретация этих результатов кажется очевидной: в странах с более «качественным» и эффективным государством его отдельные институты также более эффективны и «качественны». В неэффективном государстве полиция вряд ли может хорошо делать свое дело, что люди и фиксируют в своих ответах на вопросы исследователей. Можно сказать и иначе: поскольку полиция является институтом государства, то недоверие последнему естественным образом переносится и на неё, даже если люди не имеют с ней непосредственного и регулярного контакта. В этом смысле отношение к полиции является синонимом отношения к государству в целом.

7.1. Всегда ли законность и демократия положительно влияют на отношение граждан к полиции: свидетельства из LiTS

Выборка ESS, на которой мы строили наш предыдущий анализ, смещена в сторону более развитых стран со сложившейся демократией, тогда как страны, которые не являются (в разной степени) развитыми демократиями, в этой выборке недопредставлены. В то же время описанная нами выше зависимость (положительная линейная связь между параметрами качества государства, с одной стороны, и степенью доверия граждан полиции, с другой) в полу- или полностью авторитарных странах может и не соблюдаться. Причины тому могут быть разные: в более авторитарных странах у людей меньше объективной информации о работе полиции (свободные СМИ отсутствуют, а сама полиция более закрыта от общества), меньше мелкой уличной преступности, полиция жестче контролируется исполнительной властью, а потому сама реже нарушает закон (каков этот закон – другое дело) по сравнению со странами с недоразвитой (суверенной?) демократией, сами граждане боятся открыто высказываться по этому поводу и т.п. Мы априори не утверждаем, что это так на самом деле, но допускаем такую возможность. В этом случае при анализе интересующего нас явления на выборках, включающих полу- или недемократические страны, прямая положительная связь может исчезнуть или стать U-образной. Тогда минимальное доверие будет отмечаться в странах не в полной мере демократических и не совсем авторитарных, но с отдельными атрибутами демократии. Здесь нет полноценного партнерства гражданского общества и государства, с одной стороны, но и нет полной информационной закрытости и парализующего общества страха репрессий, с другой.

Эта гипотеза получает визуальную иллюстрацию на различных панелях рис. 1, где точки соответствуют положению стран в пространствах показателей доверия полиции и различных показателей качества государства. Рисунки в левой части построены на ESS, в правой – LiTS. В первом случае мы наблюдаем явно выраженный линейный тренд, а во втором – линейная связь отсутствует и есть свидетельства в пользу U-образной связи.

Для проверки гипотезы об U-образной зависимости между качеством государства и доверием мы обращаемся к данным LiTS, который охватывает не только все постсоциалистические страны, включая страны СНГ, но и ряд развитых демократических государств (см. раздел про данные). В этом обследовании вариация показателей качества государства оказывается значительно больше.

Мы снова оцениваем различные спецификации уравнения (3) для показателя доверия к полиции (средний балл для страны по 5-балльной шкале доверия), а затем

переходим к уравнению (4). Оно отличается от (3) добавлением квадрата показателя GOV , который и придает Y_i нелинейную U-образную форму. Результаты регрессионного анализа приведены в табл. 7.

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 CRIME_i + \beta_2 GOV_i + \beta_3 GOV_i^2 + \beta_4 URBAN_i + \varepsilon. \quad (4)$$

Обратим внимание на то, что в спецификациях 1, 3, 5, 7 в табл. 7 коэффициенты оказались незначимы, что означает отсутствие линейной связи между доверием и показателями GOV , которую мы наблюдали ранее. Добавление в уравнение квадрата переменной из набора $GOV = \{VA, GE, RL, CC\}$ не только повышает R^2 примерно в 1,5–2 раза, но и дает значимые коэффициенты, формируя ожидаемую U-образную зависимость между Y и GOV . Эффект влияния переменных из набора GOV на отношение к полиции в уравнении (4) является частной производной, равной $\frac{\partial y}{\partial GOV} = \beta_2 + 2\beta_3 GOV$, и меняется в зависимости от значения GOV .

Учитывая, что значения для России по всем показателям GOV лежат в интервале от -1 до 0 , эффект предельного изменения GOV на доверие полиции оказывается отрицательным, но относительно небольшим по абсолютной величине. Этот эффект варьирует от $-0,18$ (по 5-балльной шкале) для GE до $-0,44$ для VA . Знак $(-)$ означает, что по мере движения вправо по шкале GOV индекс доверия продолжит снижение и начнет расти лишь после того, как значения GOV станут положительными. Это можно интерпретировать следующим образом: динамика общественного мнения является нелинейной и большая открытость власти будет вначале сопровождаться усилением негативного восприятия, связанного с пробуждением общества от авторитарного анабиоза, переоценкой им действующих институтов, налаживанием информационных коммуникаций, да и с возможными негативными последствиями большей автономизации силовых ведомств. Лишь накопление положительных институциональных изменений и осознание их людьми изменят настроения в положительную сторону и начнется движение вверх по правой части U-образной кривой.

8. Заключение

Полиция работает ради граждан своего государства или ради государства, не обращая внимания на граждан? А может, она ориентирована на удовлетворение своих собственных интересов, не заботясь при этом ни о гражданах, ни о государстве? Граждане всё это хорошо чувствуют и платят полиции своим отношением и доверием, что, в свою очередь, влияет на институциональные возможности последней. Без доверия и

сотрудничества (а второе без первого маловероятно) со стороны граждан полиция во многих случаях оказывается бессильна и беспомощна в решении поставленных перед ней задач, что еще больше подрывает её авторитет и функциональную эффективность.

Мы анализируем доверие полиции в разных европейских странах и отмечаем значительную дисперсию оценок. Для описания и объяснения этой дифференциации мы используем различные межстрановые обследования и базы данных.

Все доступные нам обследования фиксируют максимальные уровни доверия внутри Европы в Скандинавских странах, а наименьшие – в России и на Украине. Контроль индивидуальных социально-демографических характеристик не меняет вывода и почти не сокращает дифференциацию.

Анализ (с использованием данных ESS) показывает, что положительное отношение к полиции появляется тогда, когда есть демократия и свобода слова (демократический контроль за политическими институтами), нет коррупции, но есть прозрачность и ответственность в действиях полицейских. Это в конечном счете оказывает более сильное воздействие на общественное мнение, чем объективные цифры преступности или количество полицейских. Люди склонны верить тем, кого они понимают и кого могут хоть как-то контролировать. Последнее же есть функция демократии, предполагающей прямую ответственность государства перед обществом. Основной вывод из нашего исследования заключается в том, что граждане относятся к полиции (институту контроля за насилием) с доверием и уважением тогда, когда они сами обладают механизмами контроля за государством и его силовыми институтами.

Конечно, в авторитарных странах – в «полицейских государствах» – эта закономерность может впрямую и не действовать. При движении от «суверенной демократии» к прямому авторитаризму доверие полиции, фиксируемое опросами, также может оказаться несколько выше, о чем свидетельствуют данные LiTS. Объяснение этому простое – в таких странах публично распространяемая информация о деятельности полиции ограничена, но и сама полиция более жестко контролируется в своих действиях авторитарными режимами и наказывается за использование «бутылок от шампанского» не по назначению.

Библиография

Гудков Л., Дубин Б. (2006) Приватизация полиции // Вестник общественного мнения. № 1 (81).

Banerjee A., Chattopadhyay R., Duflo E., Keniston D., Singh N. Can Institutions be Reformed from Within? Evidence from a Randomized Experiment with the Rajasthan Police. MIT Economics Department Working Paper. February 2012 (<http://economics.mit.edu/files/7783>).

Botero J., Ponce A., Shleifer A. (2012) Education and the Quality of Government. Mimeo, May 20.

Cao L., Stack S., Sun Y. (1998) Public Attitudes Toward the Police: A Comparative Study Between Japan and America // Journal of Criminal Justice. Vol. 26. No. 4. P. 279–289.

Cao L., Jihong Solomon Zhao (2005) Confidence in the police in Latin America // Journal of Criminal Justice. No. 33. P. 403–412.

Cao L., Lai Y.-L., Zhao R. (2012) Shades of Blue: Confidence in Police in the World // Journal of Criminal Justice. No. 40. P. 40–49.

Goldsmith A. (2005) Police reform and the problem of trust. Theoretical Criminology. Vol. 9 (4). P. 443–470, 1362–4806.

Kääriäinen J.T. Trust in the Police in 16 European Countries. A Multilevel Analysis // European Journal of Criminology. Vol. 4 (4). P. 409–435.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. The World Bank Policy Research Working Paper 5430, Washington, 2010.

Kutnjak Ivkovic S. (2008) A Comparative Study of Public Support for the Police // International Criminal Justice Review. Vol. 18. No. 4 (December). P. 406–434.

La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. (1999) The Quality of Government. JILEO. Vol. 15. No. 1.

Soares R. (2004) Crime Reporting as a Measure of Institutional Development // Economic Development and Cultural Change. Vol. 52. No. 4 (July). P. 851–871.

Таблицы и графики

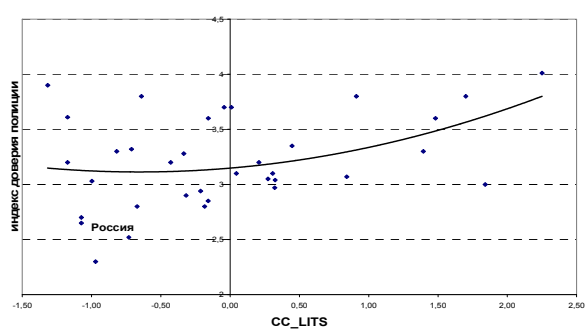
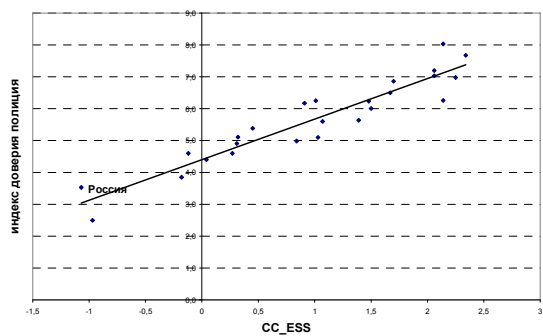
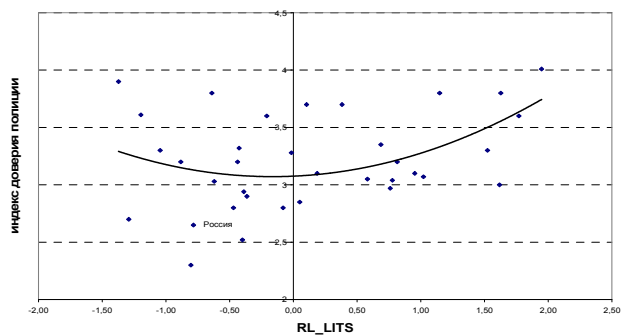
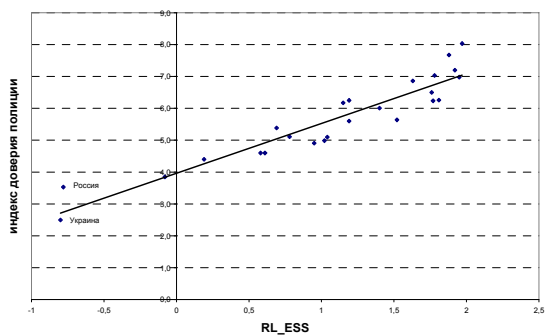
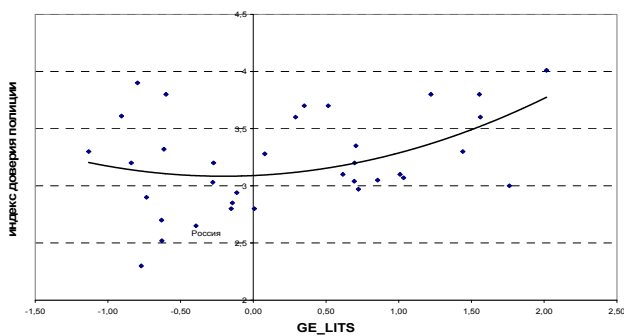
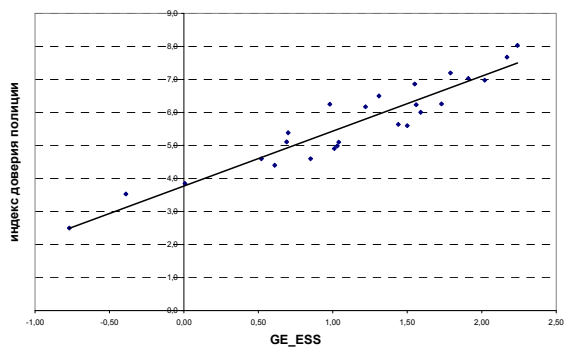
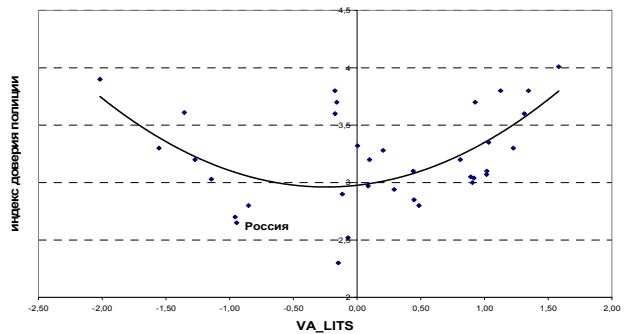
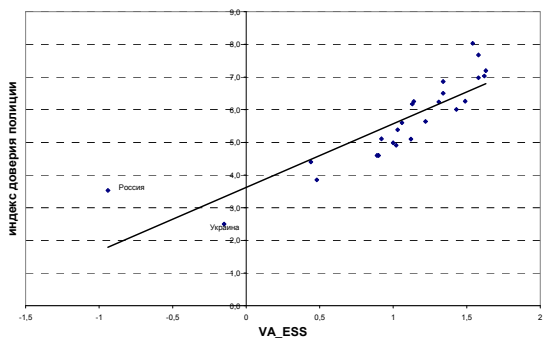


Рис. 1. Доверие полиции и качество государственных институтов, ESS и LiTS

Таблица 1. Отношение к полиции в европейских странах

	Оценка деятельности	Доверие				
	ESS-2010 (1–5)	ESS-2010 (0–10)	ESS-2006 (0–10)	WVS-2005 (1–4)	EVS-2008 (1–4)	LiT-2010 (1–5)
Бельгия	3,7	6	5,9		2,8	
Болгария	3,4	3,8	3,9	2,5	2,1	2,8
Великобритания	3,7	6,2	6,0	2,8	2,8	3,6
Венгрия	3,3	5,1	5,1		2,5	3
Германия	3,8	6,7	6,6	2,8	2,8	3,8
Греция	3,1	4,6			2,6	
Дания	3,9	7,7	7,8		3,2	
Испания	3,7	6,3	6,0	2,6	2,8	
Ирландия	3,7	6,5	6,1		2,8	
Кипр	3,5	5,6	5,6	2,9	2,7	
Нидерланды	3,4	6,3	6,2	2,6	2,7	
Норвегия	3,7	7,2	7,2	3	3,0	
Польша	3,5	5,4	5,0	2,4	2,6	3,3
Португалия	3,4	5,1	5,1		2,9	
Россия	2,8	3,5	3,4	2,1	2,2	2,6
Словакия	3,4	4,6	4,7		2,5	3,0
Словения	3,5	5	5,0	2,3	2,7	3,1
Украина	2,6	2,5		2,1	2,0	2,3
Финляндия	3,6	8	8,0	3,2	3,3	
Франция	3,3	5,6	5,7	2,8	2,8	3,3
Хорватия	3,5	4,4			2,3	3,1
Чехия	3,3	4,9			2,4	3
Швейцария	3,9	7	6,9		3,0	
Швеция	3,6	7	6,5	2,9	2,8	4
Эстония	3,5	6,2	5,5		2,8	3,8
В среднем	3,5	5,6	5,6		2,7	3,2
N	47202	47391	46264	62569	66387	37386

Таблица 2. Восприятие безопасности и самооценка правосознания

	Восприятие безопасности, % ответивших, что не испытывают страх			Были ли случаи, когда Вы или члены семьи были жертвами нападения?	Был ли опыт общения с полицией по её инициативе, % от выборки страны	Индекс правосознания, 1 = оправданно нарушать законы, 12 = никогда не оправданно	Межличностное доверие, индекс 0 – никому нельзя верить, 10 – доверять можно всем
	темноты	ограблений	нападений				
Бельгия	82	35	46	22	47,8	9,3	5,0
Болгария	59	26	32	16	16,1	9,6	3,5
Великобритания	73	35	49	20	38,1	10,0	5,4
Венгрия	67	38	53	14	36,0	9,1	4,4
Германия	78	47	53	9	36,7	9,0	4,7
Греция	52	16	31	20	25	10,6	4,0
Дания	88	38	56	24	29,9	10,4	6,8
Ирландия	77	41	55	12	38	9,7	5,1
Испания	81	37	42	23	38,6	9,7	5,1
Кипр	73	29	57	11	38,4	10,6	3,8
Нидерланды	84	44	61	18	42,6	9,5	6,0
Норвегия	88	50	56	19	38,1	10,1	6,7
Польша	84	49	49	11	30,0	9,6	4,4
Португалия	72	27	37	14	24,4	10,4	3,7
Россия	65	40	41	14	25,7	8,8	4,2
Словакия	68	29	32	12	35	9,3	4,0
Словения	93	52	64	9	35,1	9,7	3,9
Украина	56	37	39	14	21	9,4	4,2
Финляндия	91	29	37	27	50,6	9,6	6,5
Франция	76	31	35	22	34,5	9,0	4,3
Хорватия	88	71	80	5	37	9,7	4,6
Чехия	73	40	46	12	34,8	9,0	4,6
Швейцария	86	52	59	16	43,0	9,2	5,6
Швеция	85	35	40	25	49,7	10,3	6,3
Эстония	72	29	39	23	39,1	9,9	5,7
	78	38	47	16	33,9	9,7	4,9
		47734	47522	50613	50579	46714	47915

Таблица 3. Образ полиции в глазах респондентов

	Доля респондентов (%), считающих, что полиция проявляет при общении			Полиция и обычные граждане имеют		Как часто полиция объясняет свои действия	Как часто полиция берёт взятки, никогда = 0, всегда = 10	Доля удовлетворённых общением с полицией, среди тех, кто общался, %	Поддерживаю действия полиции
	уважение	справедливость	одинаковое отношение к богатым/бедным	представление о добре и зле	ценности				
Бельгия	84	76	62	62	74	62	3,9	71	62,9
Болгария	57	56	35	48	55	33	5,7	53	49,8
Великобритания	85	82	58	69	70	67	3,1	68	77,3
Венгрия	64	63	42	42	57	48	5,4	51	42,5
Германия	85	85	62	75	81	71	2,7	64	81,2
Греция	59	58	22	41	52	45	5,5	65	35
Дания	91	90	74	74	82	80	1,6	71	82,7
Ирландия	85	85	50	65	70	65	3,1	71	78
Испания	90	86	49	64	75	66	4,2	68	68,5
Кипр	72	66	34	55	64	64	4,5	55	48
Нидерланды	81	77	76	70	79	65	2,9	69	90,7
Норвегия	88	83	58	72	80	69	2,1	70	45,7
Польша	65	63	36	67	75	53	4,4	52	78,9
Португалия	70	57	36	59	74	44	5,0	68	48,9
Россия	36	35	25	35	33	34	6,7	38	26
Словакия	59	53	31	48	62	44	5,6	57	47
Словения	70	69	38	50	59	64	4,2	68	64,6
Украина	20	21	14	32	29	16	7,5	34	20
Финляндия	89	91	70	80	83	74	2,2	79	85,3
Франция	65	67	42	50	66	39	4,5	58	65,3
Хорватия	74	68	41	51	56	53	5,1	67	46
Чехия	59	65	44	42	50	46	5,6	58	51,8
Швейцария	88	83	60	71	81	75	2,5	67	25,8
Швеция	87	84	51	70	81	67	2,2	80	77,9
Эстония	74	75	67	64	76	59	3,9	73	68,3
Итого	71	69	46	57	65	54	4,2	64	59
	45200								

Таблица 4. Коэффициенты регрессий, оценивающие деятельность полиции и доверие к ней

	Оценка деятельности	Доверие	
	DProbit	OProbit	OLS
Пол (1 – муж., 0 – жен.)	–0,05***	–0,083***	–0,216***
Возраст: 15–29 – база			
30–59	0,04***	0,017	0,039
60+	0,09***	0,130***	0,289***
Наличие партнёра	0,01*	0,007	0,023
Наличие детей до 14	0,01	0,056***	0,124***
Место проживания:			
Крупный город – база			
Небольшой город	–0,01	–0,026	–0,06
Село	0,002	0,010	0,026
Статус на рынке труда			
занятые – база			
безработные	–0,05***	–0,142***	–0,352***
неактивные	0,02***	0,070***	0,142***
Восприятие дохода (1 – достаточный, 0 – жить трудно)	0,06***	0,170***	0,420***
Наличие хрон. заболеваний	–0,03***	–0,061***	–0,146***
Третичное образование	–0,005	0,027	0,082
Частое посещение храма	0,07***	0,140***	0,312***
Восприятие безопасности	0,05***	0,108***	0,249***
Страна (Россия – база):			
Бельгия	0,37***	0,867***	2,255***
Болгария	0,29***	0,096***	0,267***
Швейцария	0,41***	1,328***	3,164***
Кипр	0,28***	0,669***	1,706***
Чехия	0,27***	0,537***	1,393***
Германия	0,42***	1,254***	3,012***
Дания	0,41***	1,658***	3,815***
Эстония	0,37***	1,007***	2,471***
Испания	0,38***	0,983***	2,467***
Финляндия	0,43***	1,882***	4,257***
Франция	0,34***	0,735***	1,895***
Великобритания	0,39***	1,039***	2,568***
Греция	0,19***	0,413***	1,054***
Хорватия	0,27***	0,178***	0,494***
Венгрия	0,23***	0,622***	1,583***
Ирландия	0,39***	1,112***	2,716***
Израиль	0,05***	0,370***	0,978***
Нидерланды	0,30***	0,988***	2,571***
Норвегия	0,38***	1,401***	3,321***
Польша	0,29***	0,585***	1,528***
Португалия	0,26***	0,544***	1,445***
Швеция	0,40***	1,304***	3,173***
Словения	0,28***	0,416***	1,105***
Словакия	0,27***	0,333***	0,888***
Украина	–0,11***	–0,456***	–1,057***
R2	0,13	0,06	0,25
N	45401	45564	45564

Таблица 5. Коэффициенты регрессии для уравнений с расширенной спецификацией*

	Оценка полиции	Доверие полиции	
	DP	OP	OLS
Наличие контакта по инициативе полиции	-0,04	-0,10	-0,25
Были случаи нападения	-0,07	-0,14	-0,34
Индекс правосознания (1 – низкое, 12 – высокое)	0,02	0,05	0,11
Удовлетворённость демократией	0,05	0,17	0,37
Удовлетворённость правительством	0,04	0,15	0,32
На полицию оказывают давление	-0,07	-0,17	-0,37
У полиции те же ценности	0,21	0,46	1,00
Уровень гражданской активности	-0,005	0,02	0,04
Часто полиция берёт взятки	-0,06	-0,14	-0,31
Пользуется Интернетом	-0,03	-0,03	0,04
Полиция объясняет свои действия	0,29	0,60	1,34
Полиция справедлива	0,37	0,82	1,86

*Показаны лишь переменные, дополнительные к набору, представленному в табл. 4. Жирным шрифтом выделены коэффициенты, значимые на 1%-м уровне.

Таблица 6. Коэффициенты уравнений регрессии для доверия и оценки деятельности полиции, ESS-2010, N = 25

Доверие полиции (среднее)	1	2	3	4
URBAN	0,01	0,00	0,00	-0,00
CRIME	0,00	0,00	0,00	0,00
VA	1,72***			
GE		1,62***		
RL			1,5***	
CC				1,24***
R2	0,77	0,89	0,88	0,89
Доверие полиции (коэф. при дамми)				
URBAN	0,02	0,00	0,01	0,00
CRIME	0,000	0,000	0,000	0,000
VA	1,5***			
GE		1,5***		
RL			1,36***	
CC				1,1***
R2	0,78	0,89	0,89	0,88
Оценка деятельности (среднее)				
URBAN	0,00	-0,00	0,00	-0,00
CRIME	-0,00	-0,00**	-0,00	-0,00
VA	0,40**			
GE		0,35***		
RL			0,31***	
CC				0,24***
R2	0,60	0,63	0,42	0,54

*, **, *** – 10%, 5% и 1% уровни значимости. Стандартные ошибки – робастные.

Таблица 7. Коэффициенты уравнений регрессии для доверия полиции, LiTS, разные спецификации, N = 34

Доверие полиции (среднее по стране)	1	2	3	4	5	6	7	8
VA	-0,07	0,05						
VA sq		0,26***						
GE			0,11	-0,03				
GE sq				0,19**				
RL					0,07	-0,03		
RL sq						0,16*		
CC							0,12	-0,00
CC sq								0,14*
R ²	0,25	0,55	0,26	0,36	0,24	0,36	0,04	0,35

*, **, *** – 10%, 5% и 1% уровни значимости. Переменные URBAN и CRIME контролируются. Стандартные ошибки – робастные.

Препринт WP3/2012/05
Серия WP3
Проблемы рынка труда

Гимпельсон Владимир Ефимович, Монусова Галина Алексеевна

Доверие полиции: межстрановой анализ