

Арина Дмитриева

Martin Innes, Colin Roberts, Trudy Lowe, and Helen Innes. Neighbourhood Policing: The Rise and Fall of a Policing Model. Oxford: Oxford University Press, 2020. 288 pp. ISBN 978-0-19-878321-3.

Арина Дмитриева, Институт проблем правоприменения, Европейский университет в Санкт-Петербурге. Адрес для переписки: ЕУСПб, Гагаринская ул., 6/1, лит. А, Санкт-Петербург, 191187, Россия. admitrieva@eu.spb.ru.

Практически для любой полиции мира характерно разделение на «людей в форме» и тех, кому высокий статус позволяет обходиться без формы. В книге, написанной командой Института исследований преступности и безопасности Университета Кардиффа, речь идет не просто о «полицейских в форме», но о совершенно новом институте – *соседской полиции* (neighborhood policing).

На протяжении почти всего XX века в США и Великобритании доминировала реактивная модель полиции, приоритетом которой было быстрое реагирование на экстренные вызовы, задержание преступников. По мере технического прогресса работа полиции, действовавшей в такой модели, оказалась изолирована от населения: полицейские пересели в автомобили, а участки полиции закрылись. Вместе с потерей связи с населением пострадала репутация полиции. Во-первых, не происходило значимого снижения преступности. Во-вторых (и это оказалось даже важнее для имиджа самого института), полиция стала участником насильственных разгонов забастовок в период, когда правительство Великобритании возглавляла Маргарет Тэтчер.

Такая ситуация сильно противоречила философии британской полиции, всегда уделявшей большое внимание общественному мнению. Этим британская полиция отличалась от полиции стран, в которых доминировала квазимилитаристская концепция полицейской работы. При таком подходе фокус внимания перемещается с объективных и измеримых показателей уровня преступности и беспорядка на субъективную интерпретацию их общественностью. В связи с этим Мартин Иннес и его соавторы находят полезной опору на исследования Питера Мэннинга (Mapping 1977), который анализировал работу полиции как серию «драматических» взаимодействий с миром. По Мэннингу, символические аспекты работы полиции имеют не меньшую важность, чем реальные действия полицейских в контексте своих должностных обязанностей. Оптика Мэннинга базируется на драматургической социологии Ирвинга Гоффмана, а именно на том, как отдельные лица, группы и институты презентуют себя и управляют впечатлением мира о себе, а также на том, как выстраиваются ритуалы, правила и ритмы взаимодействия (Goffman 1959).

Книгу открывает глава, посвященная описанию ключевых моделей полиции и целей исследуемой реформы. Основной вопрос – в чем состоит функция полиции. При традиционном проблемно ориентированном подходе (problem-oriented policing) полиция фокусируется на расследовании преступлений. Вторая модель –

проактивная – заключается в сборе оперативной информации с целью предупреждения преступности (*intelligence-led policing*). Третий подход представляет собой широкую и размытую форму управления безопасностью, где учитывается общественное восприятие правонарушений и беспорядков. В конце 1990-х эта модель начинает пользоваться популярностью в разных странах и происходит переориентация целей полиции на «работу с населением» (*community policing*).

Во второй главе авторы исследуют «политическую дугу» – ситуацию разработки и внедрения реформы и постепенного спада интереса к ней. В основу реформы легла концепция сигнального преступления, основанная на том, что некоторые преступления особенно эффективно передают сообщение о (не)безопасности определенного пространства. Криминологические исследования постоянно показывали, что беспорядки и антисоциальное поведение молодежи, а также вопросы, связанные с наркотиками, доминируют в ряду проблем, которые вызывают чувство незащищенности у населения. «Настоящая» преступность также фигурировала в списках общественных проблем, но смешивалась с другими формами правонарушений. Таким образом, в концепции сигнальных преступлений уровень воспринимаемого вреда, связанного с проблемой, не зависит от ее формального определения законом. Это расхождение получило название «разрыв уверенности» (*the reassurance gap*). Для его преодоления была разработана Национальная программа повышения уверенности (*National Reassurance Policing Programme*) – непосредственный предшественник соседской полиции.

В 2003–2006 годах программа была апробирована в 16 полицейских участках, после чего было принято решение о ее повсеместном внедрении. Тогда же был проведен ребрендинг программы и решено было использовать термин *neighborhood policing* как более продаваемый. Чтобы сохранить PR-потенциал, закладываемый в термин авторами реформы, я и далее буду использовать термин «соседская полиция», а не «местная полиция».

Это был не просто ребрендинг, в концепции соседской полиции больший упор сделан на территорию, куда должны направляться ресурсы. Этому посвящена третья глава книги. Полиция почти всегда определяет себя через территорию. Но, как показывают авторы книги, в ходе реформы понятие «район» (*neighborhood*) не было определено и, в зависимости от местности, наполнялось разным содержанием.

Идея «района» появляется в работах Чикагской школы. Интуитивно «район» воспринимается как меньшая и более дискретная единица, чем «сообщество» (*community*), хотя часто эти термины выступают как взаимозаменяемые. Принципиальное различие между ними иерархическое: «район» определяется как некая ограниченная территория, включенная в «сообщество», а «сообщества» составляют город. Здесь употребление слов для обозначения территорий перекликается с наименованием полицейской реформы. *Community police* и *neighborhood police* для пользователей реформы и для жителей могут означать немного разные вещи.

Еще одно концептуальное различие состоит в том, что «район» может пониматься двояко: в субъективном смысле – как географическая или городская идентичность, в практическом – как единица принятия решений. Вследствие этого полицейские определения «района» могут иметь мало общего с тем, как граждане

воспринимают границы, рубежи и идентичности, которые отличают тот район, где они живут. Преступность неравномерно распределена в пространстве, и полицейские, зная это, концентрируют значительные силы в определенных точках. Для полицейских важно снижать уровень преступности, и они ориентируются в своих решениях на данные статистики. Граждане же могут иметь совсем другое впечатление об уровне безопасности и формировать иную когнитивную карту города, которая не имеет ничего общего с истинным распределением преступности. Таким образом, при принятии административных решений следует учитывать то, какие идентичности и значения жители приписывают пространству.

В четвертой главе книги авторы переходят от обсуждения административных аспектов полицейской деятельности к микроанализу и исследуют стратегии взаимодействия полиции с представителями общественности. Применяя в анализе драматургическую социологию Гоффмана и опираясь, в частности, на его концепцию «порядка взаимодействия» (*interaction order*) и «работы с лицом» (*face work*), авторы обнаруживают три способа взаимодействия полиции с жителями: контроль, конфронтация и сотрудничество.

Установление контроля над поведением тех, с кем они взаимодействуют, является определяющим механизмом взаимодействия полицейских с общественностью. Полицейский – это телесное воплощение государства (с. 85), он имеет право практически в любой момент реализовать полномочия, предоставленные ему законом. Когда еще нет непосредственного общения, визуальная сторона деятельности полицейского – его униформа – выходит на первый план. Когда дело доходит до показаний, обнаруживается, что полицейские не просто слушают историю, они сразу переопределяют ее и переструктурируют в юридическую плоскость.

Второй – конфронтационный – тип взаимодействия развивается, когда жители выражают явное сопротивление авторитету полицейского. Это достаточно распространенная ситуация в неблагополучных городских районах, где неформальный социальный контроль устоявшимися бандами рассматривается как более надежное средство защиты, чем полиция.

Наконец, позиция сотрудничества и коллективного взаимодействия переводит общение полиции с населением с индивидуального уровня на уровень местных сообществ. Новые формы коммуникации подразумевают, в частности, организацию регулярных собраний, куда местные жители могут прийти и поделиться своими опасениями, а также узнать о деятельности полиции. С началом внедрения соседской полиции эти собрания были институционализированы, утвердившись почти во всех частях Англии и Уэльса.

В пятой главе авторы фокусируются на рассмотрении работы инспектора соседской полиции¹. В отличие от констеблей – сотрудников полиции, – инспекторы соседской полиции являются гражданскими служащими и имеют меньше полномочий. В частности, они не могут арестовывать и задерживать граждан, но могут выписывать штрафы, изымать алкоголь и табак у несовершеннолетних, пресекать

¹ Police community support officer (PCSO) – и по типу работы, и по административной принадлежности больше всего ему соответствует наш «участковый уполномоченный полиции».

небольшие правонарушения в общественных местах. Инспекторы имеют право применять разумную силу, но основным требованием к ним является работа в неконфронтационной манере с исключением вероятности личного риска.

Деятельность инспекторов имела противоречивую оценку. С одной стороны, у них было слишком мало полномочий, чтобы осуществлять весь спектр полицейской работы и, например, они не могли разнять драку или прекратить другие антисоциальные действия. Это бездействие сильно подрывало доверие к полиции. С другой стороны, в некоторых районах инспекторы смогли наладить отношения с местными жителями и с бизнесом. Их задачей стало выстроить социальные связи и сплотить не только похожих друг на друга людей («связующий капитал»), но и разные группы людей, которые плохо знают друг друга («соединяющий капитал»). В тех сообществах, где взаимодействие инспекторов и сообщества было «нормализовано», опросы общественного мнения показали уменьшение разрыва между тем, что полиция считает проблемой, и тем, что оценивается местным сообществом как требующая вмешательства полиции проблема.

Шестая глава представляет особенный интерес, поскольку здесь авторы анализируют эффективность разных форм обратной связи от населения. Основное внимание уделено анализу мнений жителей Кардиффа. Данные для анализа были собраны при помощи инновационной методологии опросов SENSOR (signal events, neighbourhood security, order and reassurance). Используя эту методологию, удалось получить и проанализировать более 700 полуструктурированных глубинных интервью. В качестве респондентов были отобраны «стражи районов» – местные жители, которые лучше всего знают район и соседей. Интервьюерами выступали инспекторы соседской полиции. Ключевым моментом методологии является то, что в ходе опроса не просто перечисляются проблемы – полученная информация отмечается на карте.

В отличие от почтовых опросов, интервью по методике SENSOR смогли охватить жителей самых неблагополучных районов города, кроме того, демографический профиль респондентов был более репрезентативным (особенно в отношении возраста и этнической принадлежности).

Одновременно исследователи анализировали эффективность собраний с местными жителями. Обнаружилось, что на такие собрания приходит совсем небольшое количество активистов – в среднем 10,9 человек (с. 134). Из протоколов собраний стало очевидно, что в отдельных районах происходит заикливание на определенных типах проблем.

При помощи SENSOR удалось выявить 16 самых распространенных городских проблем, которые не всегда были связаны с преступностью напрямую, ассоциируясь с более широкими социальными и экологическими проблемами. Это знание позволило не только лучше понять район, но и провести картографирование проблем.

В седьмой главе авторы приводят результаты двенадцатилетнего опыта применения SENSOR в лондонском округе Саттон. Эксперимент там совпал со значительным сокращением финансирования основных сил полиции. Благодаря тому, что данные собирали в течение длительного времени, можно было наблюдать, как

практики полицейских и восприятие жителей района меняются, когда исчезает эффект новизны. И здесь обнаруживается, во-первых, конвергенция практик работы соседской полиции с традиционными видами полицейской деятельности (основанной на проблемно-ориентированном подходе и проактивной полицейской деятельности), а во-вторых, несмотря на то, что за годы наблюдения значительно снизилось количество совершаемых в районе преступлений, жители не изменили существенно свои оценки работы полиции.

В восьмой главе авторы исследуют роль соседской полиции в борьбе с организованной преступностью и террористическими атаками. Здесь описаны три случая, когда соседская полиция привлекалась для расследования сложных преступлений, выходящих за рамки уличных правонарушений. В Бирмингеме это были экстремистские группы, в Лондоне – уличный бандитизм, в Кардиффе – торговля наркотиками. Во всех случаях «элитарные» полицейские подразделения опирались на информацию, предоставленную им инспекторами соседской полиции. Последние могли использовать свои навыки коммуникации, наблюдательность и знание местных жителей для того, чтобы дополнить оперативные данные, собираемые полицейскими. Во всех трех городах опыт взаимодействия оценивается позитивно. Основным эффектом участия соседской полиции в решении сложных проблем стало активное вовлечение местных жителей в совместное производство социального контроля.

Книга является примером тщательного, длительного и всестороннего исследования институциональной реформы. Обычно эффекты реформы измеряются через год-два после внедрения инноваций. Здесь же авторы анализируют эмпирический материал, собранный на протяжении более чем десяти лет наблюдений. Это дает возможность понять, что остается от реформы после того, как задумку реформаторов испытают на прочность проблемы с финансированием и обеспечением человеческими ресурсами, а также другие социальные изменения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Goffman, Erving. 1959. *The Presentation of Self in Everyday Life*. Garden City, NY: Doubleday.
Manning, Peter. 1977. *Police Work: The Social Organization of Policing*. Cambridge, MA: MIT Press.