команда
против пыток

Штат и порядок

Что мы знаем о полицейских системах разных стран — сравниваем их устройство, бюджеты, численность и эффективность



18+

© Команда против пыток, 2026
Распространяется по лицензии
Creative Commons «Attribution» 4.0

Настоящий материал (информация)
произведен, распространен и (или)
направлен иностранным агентом
«Команда против пыток»
либо касается деятельности
иностранного агента
«Команда против пыток»

18+

Ключевые выводы

- В России на 100 тысяч жителей приходится 535 полицейских МВД: это 4-е место из 45 проанализированных нами стран. А с учётом Росгвардии получается около 793 на 100 тысяч — первое место в выборке. Российский правоохранительный блок можно считать одним из самых больших в мире.

- Расходы на одного полицейского в России равны 0,88 ВВП на душу населения — почти втрое меньше, чем в Германии (2,36), во Франции (2,59) и по медиане выборки (2,58); Россия по этому показателю занимает 34-е место из 40.

- Сегодняшние затраты на одного российского полицейского в абсолютных значениях составляют около 12 500 долларов США — это ощутимо меньше, чем насчитали исследователи в 2012 году (20 400 долларов США). Разница во многом объясняется кратным падением курса рубля. По тратам на одного сотрудника Россия занимает 31-е место среди стран из выборки — между Арменией и Индией.

- На органы внутренних дел в 2023 году было запланировано 814,4 млрд рублей (около 9,6 млрд долларов США) — это 0,46% ВВП и 31-е место из 40. С Росгвардией расходы составляют 0,70% ВВП: Россия поднимается на 21-е место и оказывается на уровне Германии (0,75%) и Швеции (0,74%).

- Уровень убийств в России — около 6 на 100 тысяч жителей (по последним данным ООН). Это в полтора раза больше, чем в среднем по странам из нашей выборки, по которым нам известен этот показатель (4,02), но более чем в четыре раза больше медианы (1,39).

- По качеству уголовной юстиции (WJP) у России 0,29 — второй худший результат из проанализированных стран, ниже только Мексика.

- Уровень доверия россиян к полиции значительно ниже, чем в среднем по выборке. При этом по ощущению безопасности Россия находится на среднем уровне.

- Численность полиции в 45 странах не связана ни с ВВП на душу, ни с уровнем убийств, ни с оценками безопасности; со слабой силой она связана только с доверием граждан к ней.

- Ни численность полиции, ни доля расходов в ВВП не связаны с правопорядком, доверием и другими привычными критериями эффективности. Единственная устойчивая связь, которую мы нашли: среди стран с сопоставимым ВВП на душу качество уголовной юстиции выше там, где на одного полицейского тратят больше.

Оглавление

Ключевые выводы ... 3
Введение ... 5
Методология и основные понятия, используемые в докладе ... 7
Объект исследования и основное понятие ... 7
Данные и их источники ... 8
Как мы собирали и проверяли данные ... 11
Ограничения исследования ... 11

Часть 1 ... 13
Численность полиции: связь с различными показателями и международные различия ... 13
— Численность полиции и уровень развития страны ... 15
— Численность полиции и уровень убийств ... 16
— Численность полиции, правопорядок и качество уголовной юстиции ... 17
— Численность полиции и оценка гражданами уровня обеспечения общественного порядка ... 19
— Численность полиции и доверие к полиции ... 19
Финансирование полиции ... 21
— Расходы на полицию относительно экономических показателей страны ... 22
— Траты на полицию и критерии её эффективности ... 24

Часть 2
Типологии полиции разных стран: можно ли сравнить несравнимое ... 27
Полицейские системы постсоветских стран: централизация и ведомственное разделение функций ... 27
Европейские полицейские системы: четыре модели организации ... 30
Полицейские системы за пределами Европы: централизация и множественность полицейских ведомств ... 34
Граждане на службе общественного порядка ... 37

Вместо заключения ... 40

Введение

Сколько полицейских нужно стране? И сколько государство должно тратить на полицию, чтобы обеспечить безопасность граждан?

На эти вопросы нет универсального ответа. В одних странах порядок поддерживает сравнительно немногочисленная, но хорошо финансируемая полиция. В других государство делает ставку на большое количество сотрудников, каждый из которых обходится бюджету относительно дёшево. При этом ни численность полиции, ни её финансирование сами по себе не говорят о том, насколько успешно она справляется со своими задачами.

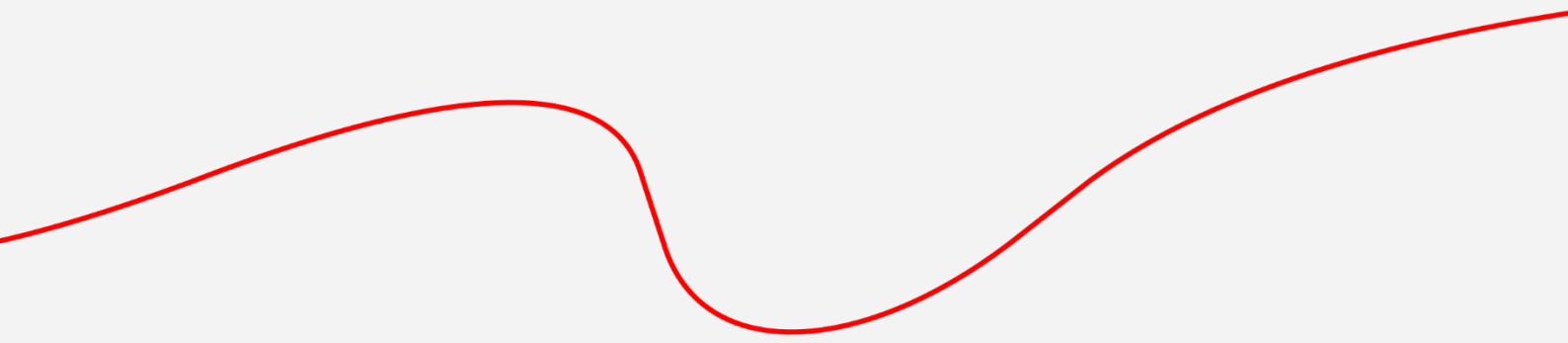
В 2012 году Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге (ИПП) опубликовал исследование «Российская полиция в сравнительной перспективе: национальные модели и опыт реформ». Сопоставив данные по 30 странам, исследователи обнаружили, что Россия выделяется необычным сочетанием характеристик: **одной из самых высоких в мире численностей полиции** (547 полицейских на 100 тысяч жителей против среднемирового показателя около 300), **низкими расходами** на одного сотрудника (20 400 долларов США в год) и при этом **значительной стоимостью** правоохранительной системы для национальной экономики (до 3% ВВП на функцию обеспечения безопасности — в эту сумму входят траты на полицию, суды, пенитенциарную и пожарную службы). При этом по показателям преступности, общественной безопасности и доверия граждан российская полиция относилась **к числу наименее результативных** среди рассмотренных стран, где численность полиции, как правило, меньше, а доля расходов на правопорядок в ВВП ниже.

Спустя почти 15 лет мы воспроизводим это исследование, заимствуя его методику и немного расширяя его границы, набор показателей и географию анализа. В последние годы мы всё чаще обсуждаем проблемы полиции: критическая нехватка кадров, бьющая по самым важным звеньям правоохранительной работы (участковые, ППС, уголовный розыск), нерешённая проблема пыток, которая с годами не становится менее острой, устаревающая материально-техническая база, которая усложняет рутинную работу силовых органов — список можно продолжить.

Мы решили проверить, **какие цифры стоят за нынешними проблемами и как сегодня выглядит правоохранительный блок России в сравнении с другими национальными системами и в сравнении с самим собой 15-летней давности.** Наша задача — выяснить, какие модели организации полиции существуют сегодня и можно ли обнаружить связи между устройством правоохранительной системы, общественной безопасностью и доверием граждан.

В этом исследовании мы ставили перед собой цель не только актуализировать цифры и заново посмотреть на карту мира, но и **выйти за пределы анализа полиции**, охватив весь правоохранительно-силовой блок — от полиции в привычном понимании до других органов, осуществляющих от имени государства функцию обеспечения безопасности (исполнение наказания, госбезопасность, пограничные службы и т. д.).

Однако сделать это оказалось сложнее, чем мы думали.



Методология и основные понятия, используемые в докладе

Объект исследования и основное понятие

При попытке сравнить правоохранительные системы разных государств — ещё на этапе сбора данных — мы поняли, что в разных странах под силовым блоком и полицией понимают далеко не одно и то же. Разные органы в разных странах могут называться одинаково, но выполнять совершенно разные функции и включать в себя разные службы и подразделения. Поэтому на протяжении всей работы над этим докладом мы решали задачу сравнения сложно сравнимых сущностей.

Например, во Франции основные полицейские функции распределены между национальной полицией и жандармерией, а наряду с этими ведомствами в стране функционируют муниципальные полицейские силы, организационно независимые от национальных; в Германии значительная часть полномочий принадлежит полиции федеральных земель; в США правоохранительная система состоит из множества федеральных, региональных и местных агентств с различным полицейским функционалом. И всё это прячется под знакомым нам словом «полиция». Где-то полиция занимается только правопорядком, где-то — к ней добавлены пенитенциарные и пограничные службы, а где-то — расследует преступления. Однако везде по-прежнему будет идти речь о «полиции».

В разных странах пограничная служба, жандармерия и полиция могут либо входить в состав единого ведомства (как, например, в Румынии, где всё перечисленное подчинено единому МВД), либо существовать самостоятельно (как в России, где есть полиция и следователи (МВД), Росгвардия, выделенная в отдельную федеральную службу, и пограничники, работающие в структуре ФСБ). Поэтому номинально одинаковая численность полиции ещё не означает, что государства располагают одинаковыми ресурсами для поддержания порядка. Более того, диверсификация полицейской функции и включение в её реализацию не только различных уровней власти, но и частных игроков (например, частные охранные предприятия или полиция университетских кампусов) — это общемировой тренд. Но как организовать учёт этих негосударственных игроков на поле безопасности? Не учитывать этот тренд — значит размывать показатели и усложнять сравнительные исследования.

К базовым полицейским функциям относятся поддержание общественного порядка, предупреждение и пресечение правонарушений, реагирование на преступления, их выявление и расследование. Однако организации, выполняющие эти задачи, как мы писали выше, могут быть устроены совершенно по-разному.

Поэтому мы используем два уровня анализа. Первый — собственно полиция в узком смысле: организации, непосредственно выполняющие основные полицейские функции. Именно их численность и финансирование служат основой для сравнения ресурсов полиции.

Второй уровень — **широкая система policing**, то есть совокупность организаций, участвующих в обеспечении общественного порядка и выполнении полицейских функций. Помимо собственно полиции нас интересуют жандармерия и другие военизированные формирования, пограничные и пенитенциарные службы, муниципальные структуры, а также участие частных организаций и гражданских объединений. Этот уровень мы используем для типологии во второй части доклада.

Данные и их источники

Для исследования собраны данные о структуре полицейских сил по 53 странам. Состав выборки определялся тем, насколько доступна информация. Во второй части доклада мы описали и сравнили все эти страны и построили разные типологии в зависимости от распределения полномочий между ведомствами и степени централизации.

Для сокращённого списка в 45 стран[1], по которым количественная информация оказалась наиболее полной и сопоставимой, мы сравниваем также численность и финансирование полиции. Этому и посвящена первая часть доклада. Такой двухчастный подход позволяет нам оценить не только сухие показатели, но и то, что за ними стоит — насколько различаются национальные способы организации полицейской деятельности.

[1] В количественное исследование попали Австралия, Австрия, Албания, Армения, Бангладеш, Беларусь, Бельгия, Болгария, Бразилия, Великобритания (Англия и Уэльс), Венгрия, Гана, Германия, Греция, Грузия, Зимбабве, Индия, Индонезия, Ирландия, Испания, Италия, Казахстан, Канада, Китай, Латвия, Литва, Мексика, Молдова, Монголия, Норвегия, Пакистан, Россия, Румыния, Сербия, Сингапур, Турция, Украина, Филиппины, Финляндия, Франция, Чили, Швеция, ЮАР, Южная Корея и Япония. Дополнительно для качественной части доклада мы изучили Азербайджан, Аргентину, Вьетнам, Нигерию, Таджикистан, Таиланд, Узбекистан и Хорватию.

Также в этом тексте мы сопоставляем на доступных данных численность и финансирование полицейских систем с уровнем убийств, показателями общественной безопасности, доверием населения к полиции и оценками функционирования уголовной юстиции. Эти характеристики не всегда совпадают: безопасность граждан, их отношение к полиции и качество работы институтов правосудия отражают разные стороны деятельности государства. Поэтому мы рассматриваем их отдельно, не пытаясь построить единый рейтинг «лучших» и «худших» полицейских систем. В реальности же на старте исследования мы искали взаимосвязи численности и бюджетов с другими параметрами — их в наших таблицах было больше десятка — но в докладе описаны связи только с ключевыми показателями.

Для работы мы использовали три группы источников. Поскольку не существует единой базы, в которой можно найти полные и одинаково определённые сведения о численности, финансировании и структуре полиции всех интересующих нас стран, мы искали цифры сразу по нескольким направлениям.

1) **Международная статистика** — различные базы, в которых показатели разных стран уже приведены к относительно единому формату.

> Данные ООН и других международных статистических организаций (OECD, Eurostat, МВФ, Всемирный банк) использовались для сравнения численности полиции, населения, экономических характеристик государств и уровня убийств. Для оценки общественной безопасности и работы государственных институтов использовался ряд международных индексов общественной безопасности, доверия к полиции и других показателей.
>
> Международные базы удобны для сравнения, но не гарантируют полной сопоставимости. Значительная часть административной статистики поступает туда от национальных ведомств, которые используют собственные определения, правила учёта и отчётные периоды. Поэтому даже стандартизированные международные показатели требуют проверки.

2) **Национальные источники** — мы обращались к официальным сайтам полиции, министерств внутренних дел и финансов, статистических ведомств, государственным бюджетам, годовым отчётам и другим административным документам. Дополнительно собирались сведения о пенитенциарных, пограничных и военизированных структурах.

> Национальные источники позволяли уточнить не только сами цифры, но и их содержание: какие подразделения включены в численность полиции, учитывается ли гражданский персонал, относятся ли данные к фактической или штатной численности, какие расходы входят в полицейский бюджет.

3) **Устройство полицейских систем** — эти данные мы собирали самостоятельно по научным и публицистическим источникам.

Для каждой страны мы описывали степень централизации полиции, распределение полномочий между национальными, региональными и местными органами, наличие жандармерии и других военизированных структур, положение пограничной и пенитенциарной служб, участие частных организаций и гражданских структур в поддержании порядка. Эти сведения позволяют сравнивать способы организации полицейской деятельности. Мы свели их в таблицу, опустив мелкие детали.

Основной период исследования — **2022–2023 годы**. Национальная статистика публикуется с разной периодичностью: одни государства отчитываются за календарный год, другие — за финансовый, а отдельные показатели обновляются нерегулярно. В некоторых международных базах статистика публикуется со значительным запозданием, что вызвано бюрократией и периодичностью её предоставления страной в международную организацию или агрегатор. Поэтому для более объективного анализа мы брали период, информация за который для всех стран из нашей подборки наиболее полная и однородная (45 государств). В том числе это важно для сравнимости сведений по России — ведь после 2022 года в стране всё чаще стали скрывать статистику и перестали делиться ею с международными органами.

Данные за 2022 и 2023 годы сохранялись раздельно. Если нужный показатель отсутствовал, мы рассматривали возможность использования ближайшего доступного года, но только с указанием фактического периода наблюдения. Самый полный набор данных о численности полиции, в сопоставимости которого мы уверены, включил 45 стран.

Как учитывается численность полиции

Национальные источники используют разные определения полицейского персонала. Для исследования мы собрали международные сравнительные данные. По тем странам, где этой информации не было, мы самостоятельно собирали данные из публичных источников, в том числе по России. Дополнительно проверялось, относится ли опубликованная цифра к фактически работающим сотрудникам или к установленной штатной численности. Для федеративных и децентрализованных государств важно также установить, охватывают ли данные полицию всей страны или только центральные органы.

Если полиция разделена на национальный, региональный и местный уровни, их численность может суммироваться только при условии, что категории не пересекаются и вместе охватывают соответствующую систему.

Как мы собирали и проверяли данные

В процессе работы, наряду с самостоятельными поисками и подсчётами, использовались и инструменты искусственного интеллекта — прежде всего для поиска документов и определения возможных источников. Найденные сведения проверялись по официальным публикациям. По мере уточнения процедуры страны, обработанные на ранних этапах, проверялись повторно.

Ограничения исследования

Главное ограничение международного сравнения полиции связано не столько с отсутствием и неполнотой цифр, сколько с тем, что одинаковые цифры могут описывать разные вещи. Научные разработки также регулярно сталкиваются со сложностью сопоставления (см., напр., тут и тут). Вместе с тем мы старались свести к минимуму эти ограничения.

Национальные определения полиции различаются. Одни страны учитывают гражданских сотрудников, другие — только аттестованных полицейских. Где-то в общую численность включены пограничные службы или жандармерия, где-то они существуют отдельно. Для федеративных государств дополнительная проблема — полнота учёта региональной и местной полиции. Были и расхождения между источниками даже по одной стране. Например, международная база могла приводить одну численность полиции, а национальный отчёт — другую. Причина не обязательно заключалась в ошибке или намеренной манипуляции. Один источник мог учитывать только аттестованных полицейских, другой — весь персонал ведомства; один публиковал фактическую численность, другой — штатную.

Различаются и бюджетные данные. Не всегда удаётся получить фактически исполненные расходы вместо утверждённых бюджетных назначений. Некоторые страны финансируют полицию из нескольких источников, и полную сумму приходится восстанавливать по отдельным бюджетным документам. Отчётные периоды также не совпадают: календарные и финансовые годы, даты учёта персонала и публикации отчётов могут различаться. Даже внутри одной страны изменение ведомственной структуры или бюджетной классификации способно нарушить сопоставимость данных за соседние годы.

Наконец, **страны существенно различаются по открытости информации**. Для одних доступны подробные отчёты о персонале, финансировании и функциях ведомств, для других — только отдельные показатели. Полнота бюджетных данных выше в странах с открытой отчётностью, и это может завышать их расходы относительно стран, где

часть бюджета закрыта. При этом международные базы не всегда решают эту проблему, поскольку во многом воспроизводят данные, предоставленные самими государствами. Так, например, по России мы учитываем только открытые расходы на Министерство внутренних дел и Росгвардию, не имея возможности учесть закрытую часть бюджета на правоохранительные органы (в том числе на такие структуры, как ФСБ и подчинённые ей подразделения), а также софинансирование полицейской деятельности регионами и даже муниципалитетами через программы противодействия терроризму и профилактики правонарушений.

Также страны могут **отличаться по дисциплине и периодичности подачи сведений** в международные базы. Так например, российские данные когда-то подавались в европейские или общемировые сравнительные системы по численности и финансированию полиции, но уже давно там не публикуются. Здесь же стоит сказать, что западные демократии в целом более охотно раскрывают информацию о своих институтах, и это обеспечивает более объективное их сравнение. В то же время при обращении к разным рейтингам, строящимся на этих данных, стоит помнить, что высокие места западных стран могут объясняться и тем, что информации о них попросту больше.

При обнаружении расхождений мы проверяли определения, состав показателя, отчётный период и альтернативные официальные публикации. Если источник содержал несколько возможных значений, на этапе сбора сохранялись сами значения и пояснения к ним. Это позволяло вернуться к вопросу при окончательной подготовке данных, не теряя первоначальную информацию.

Международные статистические данные мы использовали в расчётах численности и финансирования полицейских структур в **первую очередь**, а самостоятельно собранные лишь сопоставляли с ними. Собственные данные мы использовали только для стран, по которым в международных базах сведений нет. Это в некоторых случаях привело к сложностям и сокращению выборки для количественного анализа, особенно если в стране децентрализованная полиция и не по всем полицейским агентствам существует полная статистика.

Если для сравнения и поиска корреляций мы использовали замеры международных рейтингов и индексов (Всемирный банк, WJP, Gallup и т. д.), то в компаративный анализ попадали только те страны, которые упоминались в интересующем нас замере. Проще говоря, если, например, из 45 стран в индексе верховенства права отражены только 43, то соответствующие графики построены только по ним, а не по всем 45.

Часть 1

Численность полиции: связь с различными показателями и международные различия

Сравнение 45 стран показывает значительный разброс численности полиции — от примерно 120 до 600 сотрудников на 100 тысяч жителей. Россия с показателем около 535 полицейских на 100 тысяч жителей занимает 4-е место в выборке, уступая Сербии, Турции и Греции. Однако такое сравнение зависит от того, какие именно ведомства включаются в понятие полиции. После создания Росгвардии в 2016 году значительная часть силовых подразделений была организационно выведена из системы МВД (например те, что осуществляли контроль за оборотом оружия, а также военизированные отряды), хотя их функции по-прежнему связаны с обеспечением внутренней безопасности. Если дополнительно учесть 370 тысяч сотрудников Росгвардии[2], российский показатель возрастает примерно **до 793 на 100 тысяч жителей** — и в таком расчёте Россия сохраняет обнаруженное в исследовании ИПП первенство по численности полиции (рис. 1[3]).

С учётом Росгвардии численность российских правоохранителей, выполняющих полицейскую функцию, одна из самых высоких в мире

В пересчёте на 100 тыс. населения, по итогам анализа данных о 45 странах



[2] Точные данные о численности Росгвардии не публикуются, поэтому мы использовали в подсчётах озвученную её главой Виктором Золотовым оценку на начало 2024 года. Тогда, по его словам, без учёта создаваемых подразделений на «новых территориях» в рядах ведомства насчитывалось 370 тысяч сотрудников.

[3] Здесь и далее на графиках учитывается численность полиции в том составе, в каком её сообщают сами страны, — и она зависит в том числе от того, какие ведомства и структуры государства включают в свою полицию.

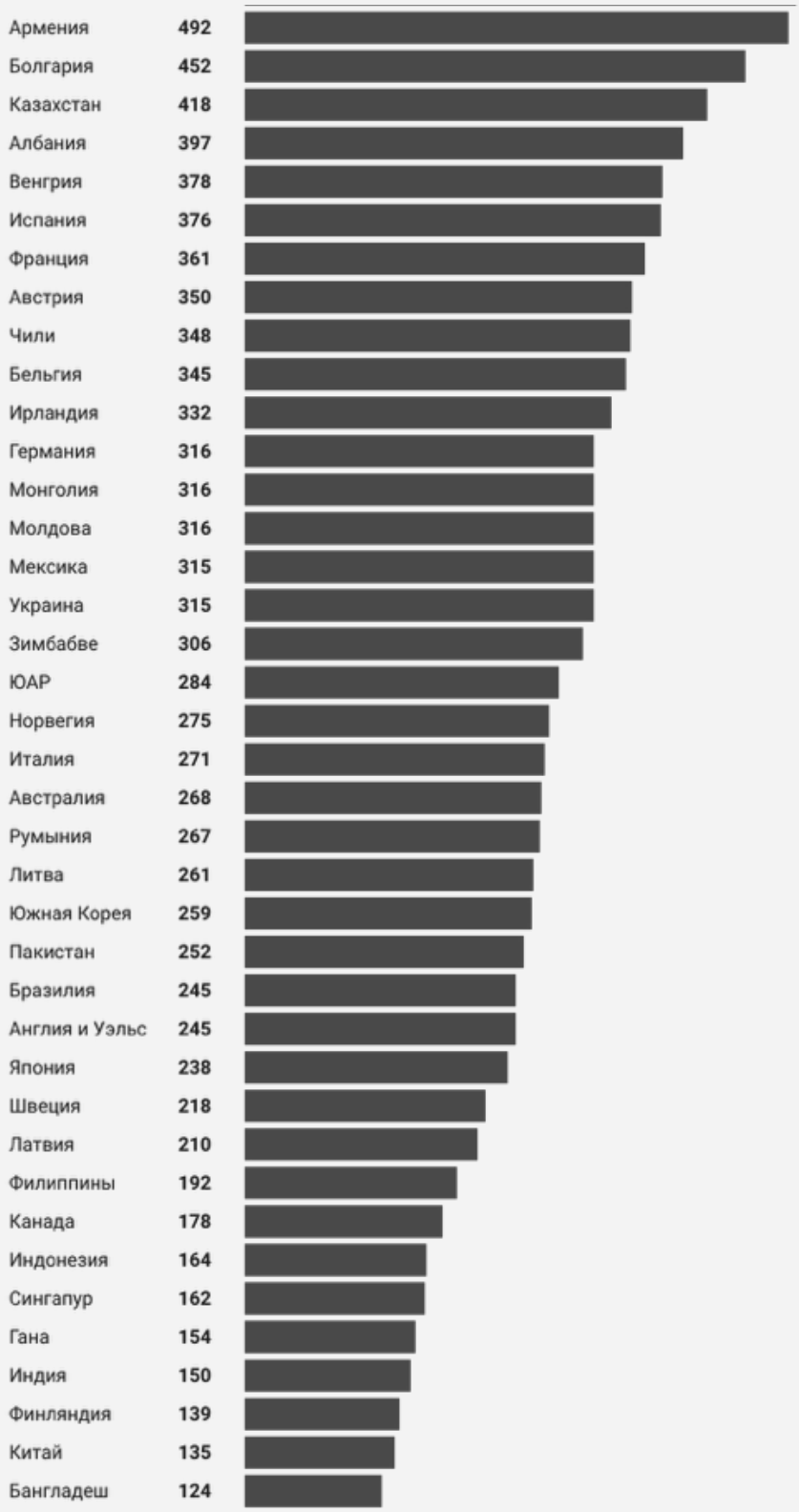


Рис. 1. Численность правоохранителей, выполняющих полицейскую функцию, в пересчёте на 100 тыс. населения. Источник: данные международных агрегаторов, национальных источников; подсчёты Команды против пыток

— Численность полиции и уровень развития страны

Численность полицейских в **развитых странах зачастую ниже**, нежели в развивающихся: медианное значение в группе развивающихся стран составляет около **315 сотрудников на 100 тысяч жителей против 268 в развитых странах**[4]. Однако это мало характеризует полицейскую систему. Если опираться на расчёт корреляции Спирмена (КС), то можно увидеть крайне слабую, практически отсутствующую связь между ВВП на душу населения и численностью правоохранительного корпуса (КС = 0,05, см. рис. 2). **Фактически это говорит о том, что уровень развития экономики и благосостояние в обществе никак не связаны с тем, сколько полицейских решает нанимать государство.**

Что такое корреляция Спирмена (КС) и почему её важно посчитать?

Корреляция Спирмена — это способ проверить, связаны ли две величины между собой, но не по точным числам, а по тому, как они ранжируются. Обычные корреляции (Пирсона) смотрят на сами значения и предполагают линейную связь (если одно растёт, другое растёт пропорционально). КС работает иначе: для неё берутся значения и заменяются на ранги (1-е место, 2-е, 3-е и т. д.) — и таким образом можно увидеть, насколько хорошо совпадает порядок в одном ряду с порядком в другом.

Например, если у нас есть список стран, отсортированных по уровню коррупции, и тот же список, отсортированный по числу наказаний, связанных с лишением свободы, — корреляция Спирмена покажет, насколько эти два рейтинга похожи друг на друга, даже если сами цифры (баллы коррупции и частота наказаний) измеряются в разных единицах и не растут линейно.

Значение КС всегда находится в границах от −1 до +1, где +1 — ранги полностью совпадают (где высокое значение в одном ряду, там и в другом), а −1 — ранги полностью противоположны (где высокое в одном, там низкое в другом). Ноль означает, что никакой связи нет. Для КС неважно, насколько сильно растёт значение — важен только порядок. Поэтому она хорошо подходит, когда связь нелинейная (например, растёт быстро, потом выходит на плато) или когда данные — не точные числа, а ранги/оценки (как в соцопросах), или когда есть выбросы, которые ломают обычную корреляцию.

Здесь же стоит отметить разброс среди экономически развитых государств: при сопоставимом уровне ВВП на душу населения численность полиции может различаться более чем вдвое. В то же время среди стран с наиболее многочисленной полицией нет государств с очень высоким ВВП на душу населения. Таким образом, **масштаб полицейского аппарата нельзя объяснить исключительно экономическими воз-**

[4] Однако стоит отметить, что это различие само по себе статистически незначимо, так как велик разброс стран внутри групп: например, Болгария по международным замерам считается развитой страной, хоть и с оговоркой, что она попадает в одну группу с более экономически успешными государствами.

можностями государства. Существенно большее значение имеют институциональные особенности полицейских систем, исторически сложившиеся модели государственного управления и приоритеты распределения бюджетных ресурсов.

В развитых странах с высоким ВВП на душу населения численность правоохранителей зачастую будет ниже, чем в развивающихся

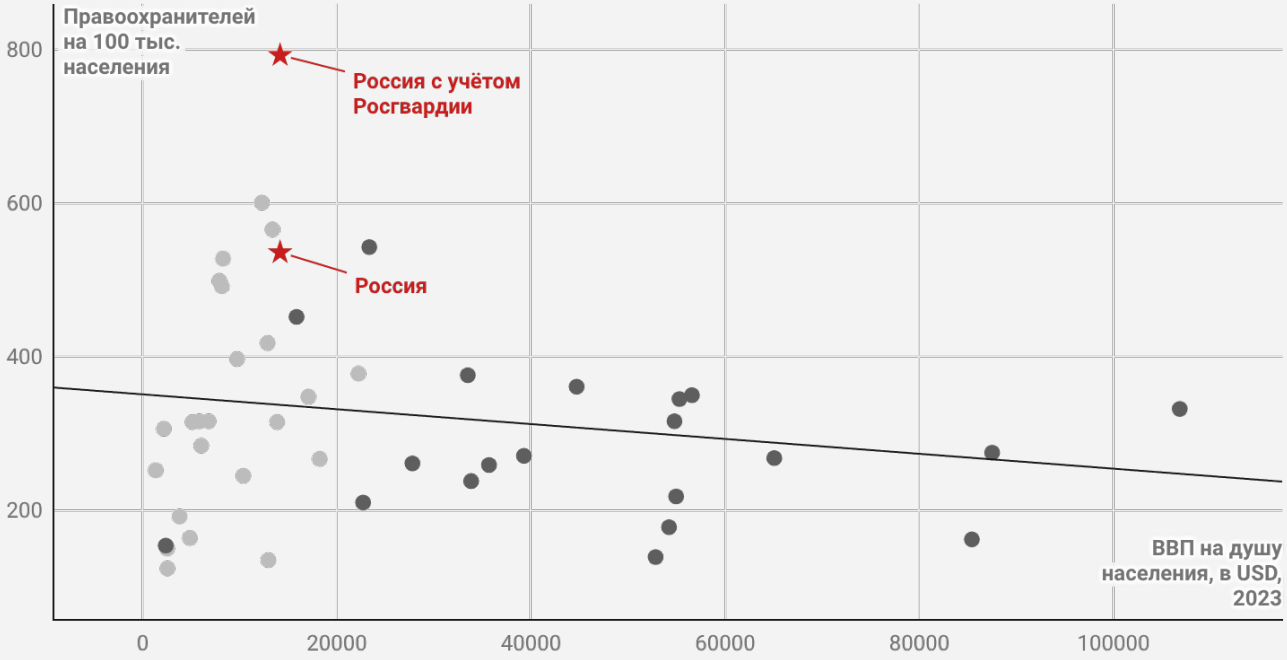


Рис. 2. Численность правоохранителей, выполняющих полицейскую функцию, в соотношении с ВПП на душу населения Корреляция Спирмена = +0,05 (умеренная положительная). Источник: Данные международных агрегаторов, национальных источников; подсчёты Команды против пыток

— Численность полиции и уровень убийств

Один из основных криминологических показателей, который в первую очередь принимается во внимание исследователями правоприменения, — это число умышленных убийств на 100 тысяч жителей. В отличие от многих других видов преступлений, убийства в целом лучше поддаются международному сравнению. Регистрация краж, мошенничества или сексуализированного насилия значительно сильнее зависит от национального законодательства, практики полиции и готовности потерпевших сообщать о преступлениях.

Сопоставление численности полиции и уровня умышленных убийств по данным о 41 стране, по которым мы нашли цифры[5], не обнаруживает зависимости между этими показателями (КС = 0,1). Страны с сопоставимой численностью полицейских могут существенно различаться по уровню убийств, тогда как относительно низкие показатели убийств встречаются при самых разных масштабах полицейского аппарата. На общем фоне резко выделяются ЮАР (43,4 убийства на 100 тысяч жителей), Мексика (24,9) и Бразилия (20,6) — страны со своей криминологической спецификой. При этом численность полиции в этих странах не относится к максимальным значениям выборки.

Россия, располагая одной из наиболее многочисленных полицейских систем относительно населения (около 535 сотрудников на 100 тысяч жителей без учёта Росгвардии), имеет уровень умышленных убийств **около 6 на 100 тысяч населения** — примерно на уровне Чили и Монголии. Это в полтора раза больше, чем в среднем по 41 стране, по которой нам известен этот показатель (4,02), но более чем в четыре раза больше медианы (1,39). Таким образом, **большая численность полиции сама по себе не сопровождается более низким уровнем наиболее тяжкой насильственной преступности**.

— Численность полиции, правопорядок и качество уголовной юстиции

Сопоставление численности полиции с показателями World Justice Project позволяет оценить ещё два аспекта функционирования правоохранительной системы — обеспечение общественного порядка и качество уголовного правосудия[6].

Первый индекс (Order and Security) характеризует отсутствие преступности, гражданских конфликтов и насилия как способа разрешения споров. Второй (Criminal Justice) охватывает более широкий круг институциональных характеристик уголовного правосудия, включая эффективность расследования преступлений, беспристрастность правоохранительных органов, соблюдение процессуальных прав и отсутствие коррупции.

В выборке из 43 стран численность полиции практически не связана с индексом порядка и безопасности: коэффициент корреляции Спирмена составляет −0,06 (связь

[5] Мы опирались на данные из статистической базы Управления ООН по наркотикам и преступности (UNODC).

[6] Для оценки функционирования уголовной юстиции мы использовали показатель из проекта оценки индекса верховенства права (Rule of Law) World Justice Project. Он отражает несколько сторон работы системы, включая эффективность расследования и уголовного судопроизводства, беспристрастность и соблюдение прав. В основе методологии индекса лежат собственные опросы населения и сбор экспертных оценок.

фактически отсутствует). Страны с высокими оценками общественной безопасности встречаются как среди государств с небольшой, так и среди государств с многочисленной полицией.

Несколько более заметная, но по-прежнему весьма слабая отрицательная связь обнаруживается между численностью полиции и качеством уголовного правосудия (–0,14). Наиболее высокие оценки этого индекса преимущественно характерны для стран с относительно небольшой или средней численностью полиции. **При этом большее число полицейских само по себе не сопровождается улучшением институциональных характеристик уголовного правосудия.**

Россия представляет собой показательный случай расхождения между масштабом полицейского аппарата и результатами его функционирования. При одной из самых высоких в выборке численностей полиции — около 535 сотрудников (793 с Росгвардией) на 100 тысяч жителей — её индекс порядка и безопасности составляет приблизительно 0,66, рядом с Чили и Зимбабве, а индекс уголовного правосудия — около 0,29, между Бангладеш и Мексикой. Особенно низкая оценка последнего показывает, что **количественные характеристики полицейской системы мало говорят о качестве работы институтов уголовной юстиции.**

Численность полиции, вероятно, не приводит к повышению качества правосудия

Развитые страны в сравнении с развивающимися

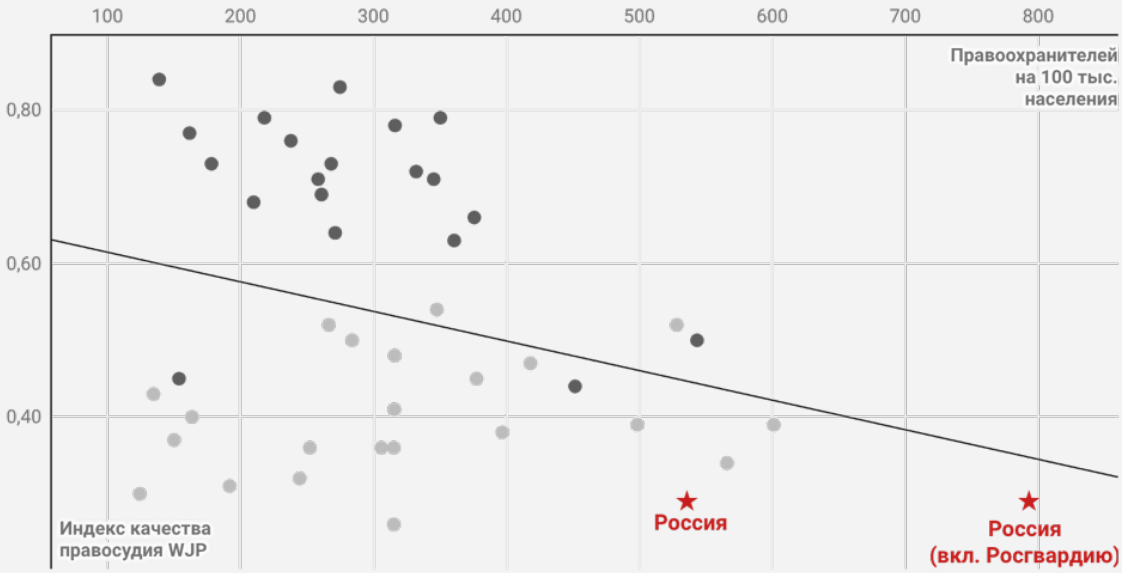


Рис. 3. Численность правоохранителей, выполняющих полицейскую функцию, в соотношении с качеством уголовной юстиции согласно индексу World Justice Project. Корреляция Спирмена = –0,14 (слабая отрицательная связь). Источник: Данные международных агрегаторов, национальных источников; подсчёты Команды против пыток

— Численность полиции и оценка гражданами уровня обеспечения общественного порядка

Ещё один способ оценить результаты работы полиции — обратиться не к статистике преступности или экспертным оценкам, а к опыту самих граждан[7]. Это позволяет понять, может ли большой полицейский штат обеспечивать общее ощущение безопасности у граждан в повседневной жизни.

Наше исследование показало, что сопоставление индекса восприятия безопасности с численностью полиции в 40 странах также не выявляет сколько-нибудь заметной зависимости: коэффициент корреляции Спирмена составляет −0,07. Большинство государств располагается в диапазоне от 75 до 90 баллов при максимуме в 100, несмотря на существенные различия в численности полицейских. Иными словами, субъективное **ощущение безопасности не становится выше просто потому, что в стране больше сотрудников полиции относительно населения.**

Россия с показателем Gallup около 81 балла в 2023 году находится в основной группе стран (рядом с Польшей и США, получившими ту же оценку), хотя численность её полиции — одна из самых высоких в выборке. При этом относительно благоприятная оценка повседневной безопасности заметно контрастирует с низким российским показателем качества уголовного правосудия по World Justice Project. Это различие отражает неодинаковое содержание индексов: **ощущение безопасности в повседневной жизни и качество институтов уголовной юстиции не обязательно совпадают.**

— Численность полиции и доверие к полиции

Другим важным показателем для оценки эффективности полицейского корпуса можно считать доверие к нему. При этом доверие не тождественно восприятию общественной безопасности, о котором шла речь выше. Оно может зависеть от личного опыта взаимодействия с полицией, представлений о её справедливости, отношения к государству и других обстоятельств. Поэтому высокий уровень доверия не обязательно означает низкую преступность, как и низкое доверие само по себе не свидетельствует о неспособности полиции поддерживать порядок.

В отличие от большинства рассмотренных показателей, сопоставление численности полиции с доверием к ней обнаруживает более заметную, хотя по-прежнему слабую

[7] В этом параграфе мы используем замеры Gallup Law and Order Index за 2023 год, основанные на опросах населения о доверии к местной полиции, ощущении безопасности при прогулках в одиночку ночью и личном опыте столкновения с кражами и нападениями, а также показатель Order and Security из проекта оценки индекса Rule of Law в World Justice Project.

и статистически незначимую отрицательную связь (КС = −0,27). При этом различия между странами весьма значительны. Системы с сопоставимой численностью сотрудников могут пользоваться совершенно разным уровнем доверия населения[8].

Россия с одной из самых высоких численностей полиции в выборке имеет показатель доверия +8, существенно уступая многим государствам, где в полиции задействовано меньше сотрудников. Примечательно, что при этом индекс восприятия безопасности для России находится примерно на среднем уровне исследуемых стран — это ещё раз говорит о том, что ощущение безопасности в повседневной жизни и доверие к полиции представляют собой разные индикаторы.

Большой полицейский корпус не обязательно гарантирует повышение к нему доверия со стороны населения

Развитые страны в сравнении с развивающимися

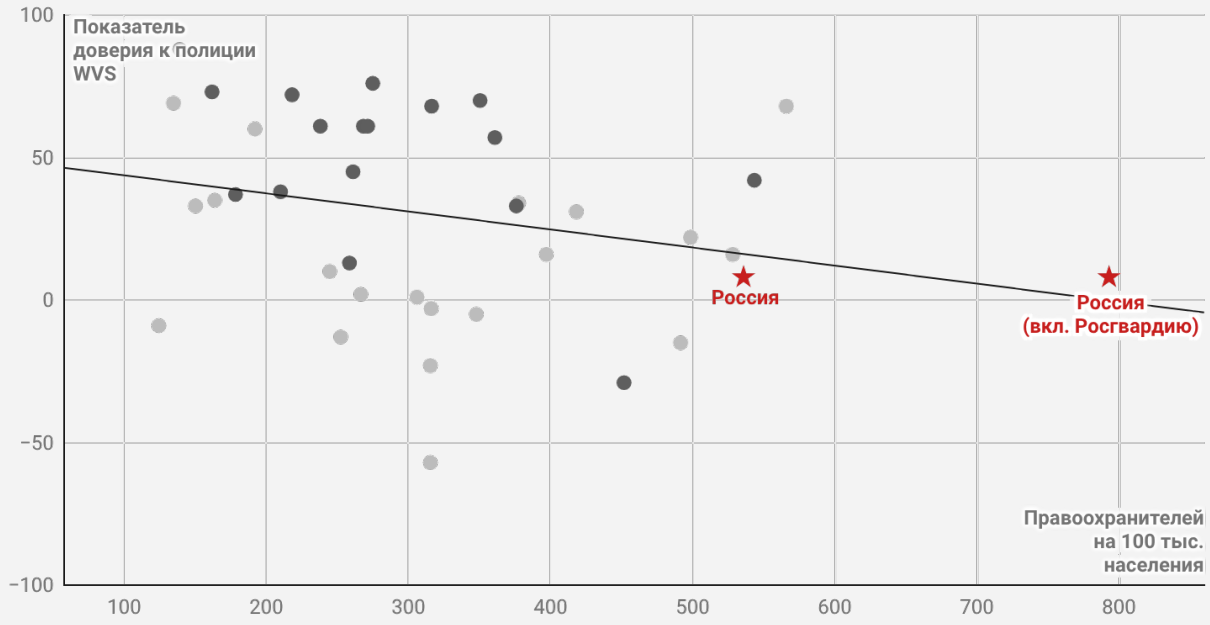


Рис. 4. Количество сотрудников, выполняющих полицейскую функцию, в соотношении с показателем, отражающим уровень доверия к полиции согласно Всемирному исследованию ценностей (WVS). Корреляция Спирмена = −0,27 (слабая отрицательная). Источник: Данные международных агрегаторов, национальных источников; подсчёты Команды против пыток

Получившаяся картина приводит нас к выводу о том, что большой полицейский корпус, если опираться на измеримые показатели, не гарантирует ни эффективности его

[8] Отдельно рассматривается доверие населения к полиции по данным международных опросов WVS.

работы, ни повышения качества правосудия, ни благоприятного отношения к сотрудникам и безопасности со стороны населения — но и не приводит к обратному.

Корреляции не доказывают, что многочисленная полиция работает хуже, но они показывают, что сама по себе численность ничего не говорит о результате. Это ещё один аргумент в пользу того, что полиции нужно меняться не за счёт увеличения штата, а за счёт того, как она работает: как распределяются ресурсы, по каким критериям оценивается работа сотрудников и насколько она подотчётна обществу.

Финансирование полиции

Следующим этапом исследования после анализа численности логично становится оценка стоимости полиции. Это позволяет понять, во сколько обходится государству содержание правоохранителей и насколько эти траты связаны с результатами работы полиции, если примерить их к различным показателям.

По объёму бюджетных расходов на одного полицейского Россия оказывается в нижней части международного распределения по тем странам, которые мы включили в анализ. Этот результат практически не зависит от того, считаем ли мы российскую полицию с Росгвардией или без неё: увеличение совокупного бюджета сопровождается соответствующим увеличением численности сотрудников. Таким образом, **сравнительно высокая обеспеченность России полицейскими кадрами сочетается с относительно небольшим объёмом бюджетных средств в расчёте на одного сотрудника**.

Международное сопоставление осложняется различиями в бюджетной классификации, составе учитываемых расходов и степени открытости бюджетной информации. **Об этом стоит помнить при интерпретации.** Государства по-разному классифицируют расходы на полицию, а в отдельных странах часть правоохранительных функций финансируется на региональном или местном уровне.

В частности, часть расходов на правоохранительную деятельность в России может относиться к закрытым бюджетным статьям. Также для расчёта расходов на полицию мы включали не все статьи бюджета Министерства внутренних дел на 2023 год, а только ту их часть, которая закодирована как «Органы внутренних дел» из раздела «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность». Здесь две трети расходов — это выплаты персоналу. Расходы на здравоохранение и образование в системе МВД в расчёты не включены. Поэтому полученные значения характеризуют прежде всего соотношение учтённых нами бюджетных расходов и численности сотрудников, а не полную стоимость содержания полицейской системы. При этом другие страны, подавая отчётность в Eurostat, могли включать подобные расходы (но достоверно мы об этом не знаем).

— Расходы на полицию относительно экономических показателей страны

В этом разделе мы пытаемся посчитать учтённые траты государств на свои полицейские структуры. Показатели расчёта заимствованы из исследования ИПП, на которое мы опираемся в качестве методологической и теоретической основы и в котором авторы выделяют три характеристики национальных полицейских систем: **трудоёмкость** (сколько человеческих ресурсов используется для выполнения полицейских функций), **экономическая стоимость** (велики ли расходы на полицию в пересчёте на ВВП) и **капиталоёмкость** (сколько финансовых ресурсов, измеренных через среднедушевой ВВП, приходится на одного сотрудника полиции).

Эти три характеристики необходимо рассматривать вместе. Многочисленная полиция может быть относительно дешёвой в расчёте на сотрудника, но дорого обходиться экономике в целом. Напротив, небольшая полиция с высокими расходами на одного сотрудника не обязательно требует большей доли национальных ресурсов.

Если рассматривать долю расходов на полицию в ВВП, то Россия без Росгвардии находится в нижней части международного распределения. Согласно открытым бюджетным данным, на органы внутренних дел в 2023 году было запланировано 814,4 млрд рублей, или около 9,62 млрд долларов. **Это составляет 0,46% российского ВВП — 31-е место среди рассмотренных стран**. Однако включение Росгвардии, на которую было предусмотрено ещё около 4,95 млрд долларов, существенно меняет картину. Совокупные расходы достигают 0,70% ВВП, и Россия поднимается на 21-е место, примерно в середину распределения. По этому показателю она оказывается близка к Германии (0,75%), Швеции (0,74%) и Литве (0,68%).

Чтобы сделать поправку на уровень экономического развития, мы разделили расходы на одного полицейского на ВВП на душу населения, получив таким образом показатель, позволяющий сравнить относительный масштаб затрат на сотрудника в экономиках с разным уровнем дохода. В России он составляет 0,88 без Росгвардии и 0,90 с её учётом. **Иными словами, годовые бюджетные расходы на одного сотрудника эквивалентны примерно 88–90% среднедушевого годового ВВП**.

При этом стоит сказать, что траты на сотрудника — это не его зарплата, а общая сумма трат в пересчёте на одного правоохранителя. В эту сумму входят и затраты

на материально-техническое обеспечение, инфраструктуру и другие сопутствующие расходы[9]. Для сравнения, в Германии этот показатель составляет 2,36, во Франции — 2,59, в Китае — 5,86, а в Румынии — 7,00. Россия занимает 34-е место среди четырёх десятков стран.

При этом если посчитать абсолютные суммы ежегодных трат бюджета на одного полицейского, то **мы получим цифру примерно в 12 500 долларов США** — это значение ощутимо меньше того, что получилось у Института проблем правоприменения в 2012 году (20 400 долларов США). Уменьшение кажется радикальным, однако его нужно оценивать осторожно и вкупе с другими экономическими показателями, например с инфляцией и валютным курсом. На сегодняшний день по этому показателю Россия занимает 31-е место среди стран из выборки — между Арменией и Индией.

Показатели финансирования полицейского корпуса в разных странах

Страна	Доля расходов в ВВП	Расходы на сотрудника в год, USD	Расходы на сотрудника / ВВП на душу
Австралия	0,68%	164 460	2,53
Австрия	0,68%	109 637	1,94
Албания	0,83%	20 245	2,08
Армения	0,80%	13 232	1,62
Бангладеш	0,04%	784	0,31
Бельгия	0,99%	158 691	2,87
Болгария	1,29%	45 116	2,85
Бразилия	0,08%	3 596	0,35
Венгрия	1,01%	59 613	2,68
Гана	0,33%	5 152	2,16
Германия	0,75%	129 407	2,36
Греция	1,18%	50 722	2,17
Грузия	1,25%	19 656	2,37
Зимбабве	0,20%	1 429	0,65
Индия	0,60%	10 207	4,03
Индонезия	0,53%	15 834	3,25
Ирландия	0,40%	129 685	1,21
Испания	1,13%	100 884	3,01
Италия	0,99%	142 824	3,64
Казахстан	0,29%	8 985	0,70
Канада	0,67%	204 262	3,77

[9] По России эта сумма, скорее всего, занижена, так как мы не имеем возможности учитывать закрытую часть бюджетных расходов и вынуждены опираться лишь на публичную информацию.

Китай	0,79%	75 853	5,86
Латвия	1,40%	150 988	6,65
Литва	0,68%	72 899	2,62
Мексика	0,14%	5 967	0,43
Монголия	1,08%	19 904	3,41
Норвегия	0,52%	165 060	1,89
Пакистан	0,46%	2 465	1,81
Россия (включая Росгвардию)	**0,70%**	**12 774**	**0,90**
Россия	**0,46%**	**12 484**	**0,88**
Румыния	1,87%	127 710	7,00
Сербия	0,73%	14 852	1,21
Сингапур	0,58%	304 439	3,56
Турция	0,43%	10 177	0,76
Украина	1,56%	23 795	4,63
Филиппины	0,78%	15 494	4,07
Финляндия	0,57%	215 452	4,08
Франция	0,93%	115 721	2,59
Швеция	0,74%	185 586	3,38
ЮАР	1,46%	30 966	5,13
Япония	0,61%	86 712	2,56

Таким образом, обнаруживается характерное для российской полицейской системы сочетание: относительно высокая численность сотрудников, не столь высокая доля расходов на полицию в ВВП и весьма небольшие бюджетные расходы в расчёте на одного сотрудника. Иначе говоря, Россия располагает **многочисленным полицейским аппаратом, но учтённые расходы на его содержание распределяются между значительно большим числом сотрудников**, чем во многих других странах.

— Траты на полицию и критерии её эффективности

В заключение количественной части исследования мы повторяем те же расчёты, что и в предыдущем разделе доклада, но на этот раз пытаясь соотнести разные критерии эффективности полиции не с её численностью, а с её финансовой обеспеченностью.

Сопоставление расходов на полицию с теми же показателями даёт похожий результат: ни доля полицейских расходов в ВВП, ни их размер в пересчёте на сотрудника относительно среднедушевого ВВП не связаны ни с доверием к полиции, ни с ощущением безопасности, ни с уровнем убийств, ни с оценками правопорядка. Абсолютные расходы тесно связаны со всеми этими показателями, но эта связь почти полностью объясняется богатством стран.

Сохраняется только одна зависимость: среди стран с сопоставимым ВВП на душу **качество уголовной юстиции по оценке WJP выше там, где на одного сотрудника тратят больше** (КС с поправкой на ВВП на душу населения = +0,59). Россия, которая тратит на полицейского около 12,5 тысячи долларов США в год и занимает 42-е место из 43 по качеству уголовной юстиции, находится в нижней части обеих шкал. Если численность сама по себе ничего не говорит о результатах работы полиции, **то вложения в каждого сотрудника, по крайней мере, связаны с тем, как работает правосудие.**

Там, где на одного полицейского тратят больше, качество правосудия оценивают выше

Связь сохраняется и среди развитых и среди развивающихся стран, а также после поправки на уровень богатства

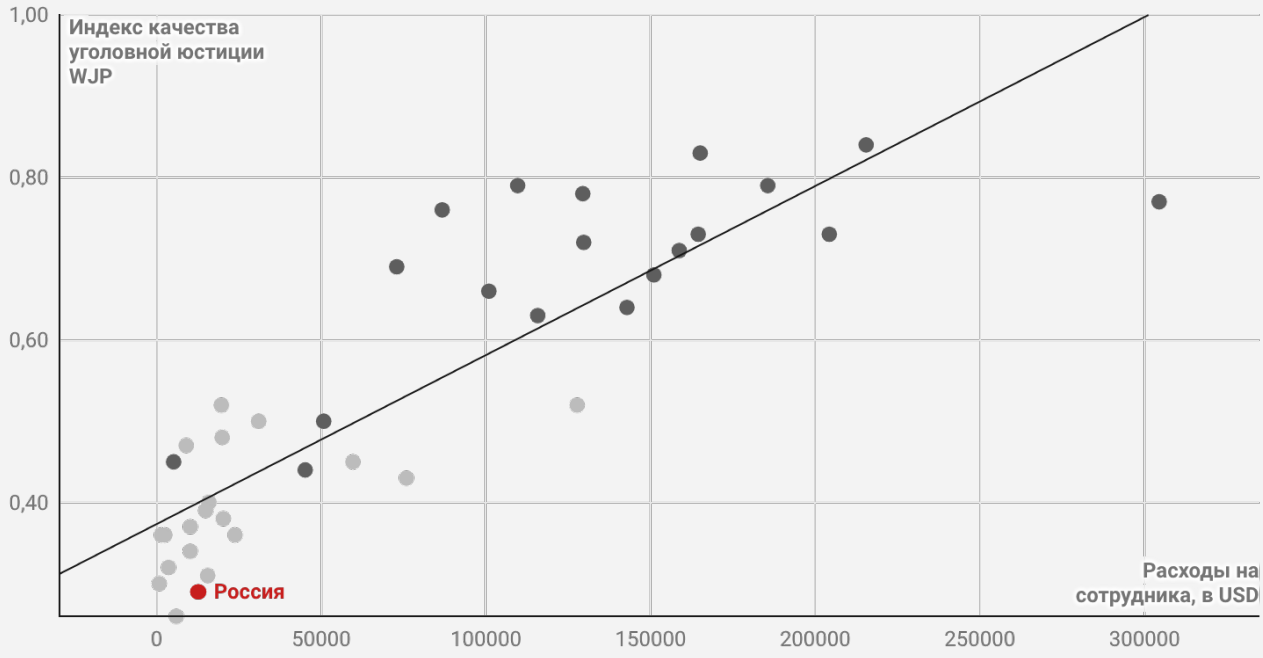


Рис. 5. Расходы на одного полицейского в долларах США и индекс качества уголовной юстиции World Justice Project. Корреляция Спирмена = +0,87; с поправкой на ВВП на душу населения (частная корреляция) = +0,59. Источник: данные международных агрегаторов, национальных источников; подсчёты Команды против пыток

***

Когда в МВД говорят о нехватке кадров, решение обычно предлагают одно: набрать больше людей, чтобы заполнить имеющийся кадровый пробел. Для этого даже снижают пороги входа в профессию. Осенью 2024 года министерство заявило о некомплекте почти в 174 тысячи сотрудников. Однако Россия и без того содержит одну из самых многочисленных полиций среди стран, которые можно с ней сравнить. Международный опыт не даёт оснований считать, что **дополнительные сотрудники сделают её работу лучше**. Пока бюджет не растёт вместе со штатом, каждая новая ставка означает меньше вложений в каждого, кто уже служит: в подготовку, оснащение, нормальную нагрузку и условия работы, в которых не приходится закрывать показатели любой ценой.

Важнее всего это для правосудия. Россия занимает одно из последних мест по качеству уголовной юстиции. За этой оценкой стоят показания, полученные под давлением, формальные проверки жалоб и дела, которые держатся на признании, а не на доказательствах. Ни одна из этих проблем не решается изменением численности правоохранителей. Полиции нужно меняться не за счёт новых сотрудников, а за счёт того, как она работает и кому подотчётна.

Часть 2

Типологии полиции разных стран: можно ли сравнить несравнимое

В этой части доклада мы систематизируем качественные данные о полицейских силах и policing разных стран, опираясь на собранные нами сведения. Количественное сравнение отвечает на вопрос «сколько», но не уточняет, что именно мы считаем. За одной и той же цифрой может стоять единое министерство или несколько ведомств, которые делят между собой охрану порядка, расследование преступлений и подавление беспорядков.

Типология построена на нескольких признаках. Главный из них — **степень централизации**: подчиняется ли полиция одному национальному ведомству, разделена ли между центром и регионами или муниципалитетами, существует ли в стране несколько национальных полицейских сил. Кроме того, учитывается, какие ведомства отвечают за уголовный розыск, общественный порядок и военизированные функции. Учитывается, входят ли в систему МВД пенитенциарная и пограничная службы, а также привлекаются ли к охране порядка гражданские формирования. Страны разделены на три группы: постсоветские государства, Европа и остальной мир. У постсоветских стран общее институциональное наследие, и на их фоне особенно заметно, в каком направлении развивалась российская система после распада СССР.

Изучать логику устройства силового блока других стран интересно не только учёным и специалистам — знание иностранного опыта помогает лучше понять, какое место на правоохранительной карте мира занимает Россия, какой опыт ей было бы полезно перенять и по какой траектории она продолжает развиваться.

Полицейские системы постсоветских стран: централизация и ведомственное разделение функций

Полицейские системы постсоветских стран во многом сохраняют общие черты советской организационной модели, прежде всего высокую степень централизации управления и подчинение территориальных подразделений единой ведомственной вертикали. Из двенадцати постсоветских стран, включённых в наше исследование, только две — Латвия и Литва, вошедшие в Европейский союз, — сформировали двухуровневую систему, в которой наряду с национальной полицией действуют автономные муниципальные полицейские структуры. При этом их полномочия существенно

ограничены: в Латвии муниципальная полиция участвует в профилактике правонарушений и обеспечении общественного порядка, тогда как в Литве соответствующие муниципальные службы преимущественно выполняют административные функции, связанные с благоустройством и соблюдением местных правил. Криминальная полиция в обеих странах остаётся централизованной.

Таким образом, речь идёт не о полной децентрализации полицейской системы, а о передаче части повседневных функций поддержания порядка на местный уровень с образованием отдельных муниципальных полиций по моделям некоторых других европейских стран, о которых мы расскажем ниже.

В остальных десяти рассмотренных странах сохраняется централизованная организация полицейских сил. Однако это не означает, что все полицейские функции сосредоточены в одном ведомстве. Хотя практически во всех постсоветских государствах существуют специализированные органы, занимающиеся расследованием коррупции, экономических и некоторых других категорий преступлений, всё же значительная расследовательская функция остаётся за полицией.

Важное наследие советской системы — это включение следственных органов в полицейские силы, что нехарактерно, например, для большинства европейских систем. В некоторых странах (например, Узбекистан и Казахстан) следствие так и осталось в структуре МВД с некоторой частью уголовных дел — дел, которые могут быть переданы в прокуратуры. Однако заметным институциональным изменением в ряде стран стало **выделение предварительного следствия в самостоятельные национальные ведомства**. В России, Беларуси и Армении были созданы следственные комитеты, организационно отделённые от прокуратуры и полиции. В зависимости от страны им передано расследование либо отдельных категорий преступлений (Россия), либо большей части уголовных дел (Беларусь, Армения). В результате даже при сохранении централизованной полиции уголовное правоприменение оказывается распределённым между несколькими самостоятельными централизованными на национальном уровне ведомствами.

Особое место среди постсоветских стран занимает Россия, где реорганизация правоохранительной системы в 2016 году одновременно сопровождалась противоположными процессами — ведомственным разделением одних функций и концентрацией других. Создание Федеральной службы войск национальной гвардии (Росгвардии) привело к выделению из системы МВД внутренних войск, специальных подразделений, участвующих в обеспечении общественного порядка и безопасности массовых мероприятий, а также функций лицензионно-разрешительного контроля в сфере оборота оружия и частной охранной деятельности. В результате часть полицейских и военизированных функций оказалась сосредоточена в самостоятельном

федеральном ведомстве, организационно отделённом от МВД. Одновременно происходило укрупнение самого МВД. В 2016 году были упразднены Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН) и Федеральная миграционная служба (ФМС), а их полномочия переданы Министерству внутренних дел. Это означало обратное движение — концентрацию функций в едином ведомстве. В частности, ликвидация самостоятельной службы наркоконтроля устранила существовавшее ранее институциональное пересечение полномочий ФСКН и подразделений МВД, занимавшихся независимо друг от друга борьбой с незаконным оборотом наркотиков.

Таким образом, российский случай показывает, почему централизацию полиции и распределение полицейских функций между ведомствами нельзя рассматривать как один и тот же процесс. С одной стороны, МВД сконцентрировало в себе различные функции, включив миграционный контроль и значительную долю наркоконтроля. С другой — создание Росгвардии увеличило число самостоятельных федеральных организаций, участвующих в обеспечении общественного порядка и применении государственного принуждения. При этом территориальной децентрализации полиции не произошло: обе организации сохранили централизованную систему управления на национальном уровне.

Российская модель отличается и отсутствием полноценной муниципальной полиции. Хотя отдельные административные функции, например контроль за парковками и соблюдением некоторых местных правил, могут передаваться муниципальным органам, это не сопровождается формированием самостоятельных местных полицейских сил. Поэтому **российскую систему можно охарактеризовать как территориально централизованную, но ведомственно разделённую, с высокой концентрацией основных правоохранительных полномочий на федеральном уровне**.

В целом постсоветские страны демонстрируют устойчивость территориально централизованной полиции (за исключением Латвии и Литвы) при различной степени ведомственной специализации. Различия между ними связаны прежде всего не с передачей полицейских полномочий региональным или муниципальным властям, а с тем, какие функции сохраняются внутри полиции, какие выделяются в самостоятельные следственные и специальные ведомства и как организованы военизированные подразделения.

Ещё одно различие между постсоветскими странами связано с организационным подчинением пенитенциарных и пограничных служб. Лишь в трёх из двенадцати рассматриваемых стран — Беларуси, Казахстане и Узбекистане — система исполнения наказаний остаётся в ведении министерства внутренних дел. В остальных государствах пенитенциарные ведомства выведены из структуры полиции, в том числе в России, где функция исполнения наказания с 1998 года передана из МВД в Минюст.

Похожая картина наблюдается с пограничным контролем: в Грузии, Молдове, Литве и Латвии пограничные ведомства включены в систему МВД. В остальных государствах охрана границ возложена на отдельные пограничные службы в органах государственной безопасности или военных структурах. Таким образом, даже в пределах преимущественно централизованной постсоветской модели границы полицейской компетенции существенно различаются: одни и те же функции могут учитываться в составе МВД либо выполняться организационно самостоятельными ведомствами, что особенно важно при международном сравнении численности полицейского персонала.

Европейские полицейские системы: четыре модели организации

В отличие от постсоветских стран, где преобладает единая централизованная полиция, европейские государства демонстрируют гораздо большее разнообразие способов организации полицейской работы. Причём различия проходят не столько по линии централизации или децентрализации, сколько по тому, кому именно поручено поддерживать общественный порядок, расследовать преступления и контролировать соблюдение закона. В одних странах все эти задачи сосредоточены в едином национальном ведомстве, в других — распределены между региональными полицейскими силами, а в третьих — одновременно существуют несколько национальных, региональных и муниципальных полицейских агентств. По этому принципу 18 европейских стран, включённых в наше исследование, можно разделить на четыре группы.

Первая и самая многочисленная группа — страны с единой централизованной полицией. В неё входят государства, которые, несмотря на сходство организационной модели, пришли к ней разными путями. Прежде всего это относительно небольшие страны Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы — Албания, Болгария, Венгрия, Сербия и Хорватия. Большинство из них унаследовало централизованную организацию полиции от социалистического периода и сохранило её после политических преобразований. В отличие от Латвии и Литвы, рассмотренных в предыдущем разделе, они не допускают создания самостоятельных муниципальных полицейских сил. Это, однако, не означает, что местные власти полностью отстранены от поддержания порядка. Например, в Венгрии, Сербии и Хорватии муниципалитеты могут контролировать соблюдение правил благоустройства, парковки и других местных предписаний, а также привлекать нарушителей к административной ответственности. Для этого могут существовать специальные муниципальные службы, но они не превращаются в полноценную местную полицию, уполномоченную расследовать преступления или на регулярной основе осуществлять охрану общественного порядка.

Вторую часть этой группы составляют североевропейские страны — Норвегия, Швеция и Финляндия. Здесь единая национальная полиция стала результатом последовательных административных реформ, особенно заметных с 2000-х годов. В отличие от постсоциалистических государств, где централизация во многом представляет собой институциональное наследие, в Северной Европе она была сознательно выбрана как способ унификации полицейской работы, сокращения числа самостоятельных территориальных подразделений и повышения управляемости системы. При этом местное присутствие полиции сохраняется, но территориальные подразделения подчиняются общенациональной организационной структуре. К этой же группе относится Ирландия, где действует единая национальная полицейская служба Garda Síochána. Ирландские муниципалитеты также могут поручать специальным сотрудникам контроль за парковкой и соблюдением местных правил, не создавая собственной полиции.

Вторая модель — полицейские системы, организованные преимущественно на региональном уровне. К ней относятся Германия, а также Англия и Уэльс. Здесь основная повседневная полицейская работа осуществляется региональными полицейскими силами, тогда как национальные ведомства обладают более ограниченной компетенцией и выполняют специализированные, координационные или вспомогательные функции.

Наиболее последовательно этот принцип реализован в Германии, где основная полиция находится в ведении федеральных земель. Каждая земля имеет собственные полицейские органы, отвечающие как за поддержание общественного порядка, так и за расследование большинства преступлений. Федеральная полиция и Федеральное ведомство уголовной полиции выполняют специальные задачи, включая охрану границ, обеспечение безопасности отдельных объектов, межрегиональную координацию и расследование определённых категорий преступлений.

Ещё более выраженный принцип территориальной организации действует в Англии и Уэльсе, где повседневная полицейская работа распределена между территориальными полицейскими силами (на уровне графств, а также две структуры для столицы), каждая из которых обладает собственной юрисдикцией. При этом местные власти могут участвовать в обеспечении порядка и через другие механизмы, в частности посредством аккредитации сотрудников гражданских организаций для выполнения ограниченного круга полицейских задач.

Третья модель — сочетание национальной и местной полиции. Её представляют Австрия, Бельгия, Греция и Румыния. Во всех этих странах наряду с национальными полицейскими структурами существуют местные службы, участвующие в обеспечении общественного порядка. В некоторых системах, например в Австрии, работа федеральной полиции организована через создание девяти региональных дирекций —

по одной на каждую федеральную землю, — которые по своей сути являются территориальными органами федерального центра, а муниципальная полиция, в свою очередь, может создаваться местными властями в городах и коммунах.

Однако за внешним сходством стран, работающих по модели «национальная + местная полиция», скрывается принципиальное различие: далеко не везде местная полиция обладает полномочиями по расследованию преступлений.

Наиболее широкое распределение функционала между уровнями наблюдается в Бельгии. Здесь федеральная и местная полиции организационно самостоятельны. Причём обе могут заниматься уголовными расследованиями в пределах своей компетенции: местная полиция расследует преступления в рамках своей юрисдикции, а федеральная специализируется на более сложных, организованных и выходящих за пределы одной территории делах. Иначе устроены системы Греции и Румынии. В них уголовное расследование остаётся преимущественно задачей национальной полиции, тогда как муниципальные службы сосредоточены на охране общественного порядка и административном контроле. В этом отношении они напоминают рассмотренные выше Латвию и Литву: появление местной полиции ещё не означает децентрализации уголовного правоприменения.

Наконец, **четвёртая модель** — множественная децентрализация полицейских функций. К ней относятся Франция, Испания и Италия. Их отличает не только наличие муниципальных полицейских сил, но и существование нескольких самостоятельных ведомств, выполняющих полицейские функции на национальном уровне. В отличие от предыдущих групп, здесь разделение проходит сразу по нескольким линиям: между ведомствами, между территориями и между различными видами полицейской деятельности.

Во Франции на национальном уровне действуют Национальная полиция и Национальная жандармерия. Обе организации занимаются охраной общественного порядка и расследованием преступлений, но различаются по территориальной юрисдикции (полиция осуществляет контроль в городах, жандармерия — в сельской местности). Одновременно во французских муниципалитетах могут создаваться собственные полицейские службы, прежде всего для поддержания повседневного порядка и контроля за соблюдением местных правил.

В Испании аналогичное разделение существует между Национальной полицией и Гражданской гвардией, осуществляющими полный набор полицейских функций — от уголовного преследования до охраны общественного порядка. Однако к нему добавляется ещё один уровень: собственные полицейские силы автономных регионов. В четырёх автономных сообществах действуют региональные полицейские органи-

зации, причём объём их полномочий существенно различается. Кроме того, испанские муниципалитеты могут создавать собственные полицейские службы. В результате организация полицейского реагирования зависит не только от характера правонарушения, но и от того, на какой территории оно произошло.

В Италии множественность полицейских ведомств ещё более заметна на национальном уровне. Здесь действуют сразу четыре национальные организации с полицейскими полномочиями: Государственная полиция, Пенитенциарная полиция, Корпус карабинеров и Финансовая гвардия. При этом карабинеры имеют военный статус, а Финансовая гвардия специализируется прежде всего на экономических, финансовых и налоговых правонарушениях, хотя её компетенция этим не ограничивается. Одновременно существуют муниципальные полицейские службы, занимающиеся дорожным движением, общественным порядком и административным правоприменением.

Сопоставление этих четырёх моделей показывает, что само по себе количество полицейских ведомств ещё мало говорит о степени централизации правоохранительной системы. Германия имеет множество территориальных полиций, при этом основная полицейская компетенция сосредоточена на уровне земель. Франция располагает двумя крупными национальными ведомствами, каждое из которых организовано централизованно, однако полицейские функции распределены между ними и муниципальными службами. В Бельгии два уровня полиции участвуют в уголовном расследовании, тогда как в Румынии и Греции местные полицейские структуры преимущественно ограничены поддержанием порядка.

Полицейские системы за пределами Европы: централизация и множественность полицейских ведомств

Если в Европе мы обнаружили четыре достаточно распространённые модели организации полицейских сил, то в странах Азии, Африки, Северной и Латинской Америки, а также Австралии картина несколько иная. Несмотря на огромные различия в размерах территории, численности населения, политическом устройстве и историческом опыте, большинство рассмотренных нами государств **имеет централизованные полицейские системы.** Из 23 стран, включённых в эту часть сравнительного анализа, в тринадцати (Бангладеш, Китай, Гана, Таиланд, Вьетнам, Зимбабве, Индонезия, Монголия, Нигерия, Филиппины, Сингапур, Южная Корея и Япония) основная полицейская деятельность или её координация сосредоточены в едином национальном ведомстве. В отличие от Европы, где централизация стала либо результатом недавних реформ, либо наследием социализма, здесь единая полицейская вертикаль складывалась в совершенно разных исторических обстоятельствах: от колониального наследия до социалистических моделей государственного управления. Объединяет эти государства то, что основная ответственность за расследование преступлений, поддержание общественного порядка и дорожный контроль возложена на централизованные национальные полицейские организации.

При этом централизованная полиция вовсе не означает, что местные власти и граждане полностью исключены из охраны порядка. Например, в Индонезии местные власти вправе создавать административные службы, контролирующие соблюдение местных правил. В Бангладеш существуют добровольные деревенские патрули, а в Китае — гражданские формирования по охране общественного порядка, финансирование которых может осуществляться на местном уровне. В Гане часть охранных функций выполняют частные организации. Таким образом, даже там, где полиция организационно едина, повседневная работа по поддержанию порядка может распределяться между государственными служащими, муниципальными инспекторами, добровольцами и частными охранными структурами.

Вторая группа объединяет страны, где основная полицейская работа организована на региональном уровне. К ней относятся Индия, Пакистан, Канада, Аргентина и Австралия. Все пять государств имеют федеративное устройство, но степень самостоятельности региональных полицейских сил и распределение полномочий между ними и федеральными ведомствами существенно различаются.

В Индии основная ответственность за повседневную полицейскую работу возложена на полицию штатов. Именно региональные подразделения занимаются расследованием большинства преступлений и обеспечением общественного порядка. На национальном уровне существуют специализированные следственные и военизированные

формирования, выполняющие задачи, выходящие за пределы обычной территориальной полиции. Сходная конструкция действует в Пакистане, где основная полиция организована на уровне провинций, а федеральные ведомства обладают специальной компетенцией. Таким образом, в обеих странах региональная децентрализация основной полиции сочетается с существованием централизованных национальных организаций для выполнения отдельных правоохранительных задач.

В Австралии основная полицейская деятельность также сосредоточена на уровне штатов и территорий, каждый из которых располагает собственными полицейскими силами. Федеральная полиция занимается преступлениями, относящимися к федеральной юрисдикции, и выполняет другие специальные задачи. В результате территориальная организация полиции в значительной степени повторяет федеративное устройство государства, хотя наличие национальной полиции обеспечивает возможность расследования преступлений, выходящих за пределы отдельных штатов.

Канада представляет собой более сложный вариант той же модели. Помимо федеральной Королевской канадской конной полиции, здесь действуют собственные полицейские службы отдельных провинций и многочисленные муниципальные полиции. При этом федеральная полиция не ограничивается исключительно федеральными преступлениями: на основании соглашений с провинциями она может выполнять функции провинциальной и местной полиции там, где соответствующие власти не создают собственных полицейских сил. Лишь три региона Канады (Онтарио, Квебек и Ньюфаундленд и Лабрадор) имеют свои полицейские силы, остальные передали этот функционал федеральной полиции (RCMP) по контракту. Поэтому канадская система сочетает организационную децентрализацию с возможностью передавать повседневную полицейскую работу федеральному ведомству.

В Аргентине наряду с федеральными правоохранительными органами существуют самостоятельные полиции провинций и местные полицейские структуры. При этом часть специализированных функций выполняют отдельные национальные организации, включая жандармерию, береговую охрану и полицию безопасности аэропортов. В отличие от Индии или Австралии, где основной принцип разделения полицейских полномочий связан с территориальной юрисдикцией, в Аргентине заметную роль играет также ведомственная специализация на национальном уровне.

Отдельную, **третью модель** представляет Южно-Африканская Республика. Здесь основное уголовное правоприменение сосредоточено в национальной полицейской службе, однако муниципалитеты могут создавать собственные полицейские подразделения. Последние занимаются прежде всего дорожным контролем, соблюдением местных правил и предупреждением правонарушений. При этом расследование преступлений остаётся преимущественно в компетенции национальной полиции. Таким образом, как и в некоторых европейских странах, децентрализация повседневного

поддержания порядка не сопровождается аналогичной передачей полномочий по уголовному расследованию.

Наконец, **четвёртая группа** — системы множественной децентрализации, в которых одновременно действуют несколько национальных правоохранительных организаций, региональные полиции и местные полицейские структуры. Среди рассматриваемых государств к этой группе относятся Мексика, Турция и особенно Бразилия.

В Мексике полицейские полномочия распределены между федеральным уровнем, штатами и муниципалитетами. На каждом из этих уровней действуют собственные правоохранительные структуры, причём их компетенция зависит как от территориальной юрисдикции, так и от характера преступления или правонарушения. В результате система включает множество самостоятельных организаций, различающихся по подчинению, полномочиям и ресурсам.

В Турции множественность полицейских организаций имеет иной характер. Здесь основные полицейские функции на национальном уровне, как и во Франции, распределены между Национальной полицией и жандармерией. При этом часть задач по поддержанию порядка и административному контролю выполняют муниципальные службы, а отдельные полномочия возложены на береговую охрану.

Но, пожалуй, наиболее сложную и в чём-то уникальную организацию полицейской деятельности среди рассматриваемых стран демонстрирует Бразилия. Здесь множественность полицейских сил существует одновременно на национальном, региональном и муниципальном уровнях, причём ведомственное разделение связано не только с территорией, но и с характером выполняемых функций. На уровне штатов действуют две основные полицейские организации. Военная полиция отвечает прежде всего за патрулирование, предупреждение правонарушений и повседневное обеспечение общественного порядка. Гражданская полиция занимается расследованием преступлений. Иными словами, функции, которые во многих странах сосредоточены в одном территориальном полицейском ведомстве, в Бразилии институционально разделены между двумя самостоятельными ведомствами, подчинёнными правительству штата, но не связанными между собой единой вертикалью. На федеральном уровне, в свою очередь, действуют Федеральная полиция, расследующая преступления в пределах своей юрисдикции, и Федеральная дорожная полиция, обладающая специализированными полномочиями по контролю на федеральных автострадах. Дополнительный уровень образуют муниципальные гвардии, участвующие в охране общественного порядка и обеспечении безопасности на местном уровне. Таким образом, на одной территории могут одновременно работать федеральные полицейские ведомства, военная и гражданская полиции штата, а также муниципальные формирования. При этом их полномочия не просто территориально разграничены:

они различаются по видам деятельности и категориям правонарушений. Бразильская модель демонстрирует ограничения привычного противопоставления централизованной и децентрализованной полиции. Здесь децентрализация существует сразу в нескольких измерениях: между уровнями власти, между самостоятельными ведомствами одного уровня и между основными полицейскими функциями — патрулированием, расследованием преступлений, дорожным контролем и охраной общественного порядка.

В целом сравнение стран за пределами Европы подтверждает ту же закономерность, которую мы обнаружили при анализе европейских и постсоветских полицейских систем: территориальная децентрализация, ведомственная множественность и функциональная специализация не обязательно совпадают. Нигерия, например, остаётся примером централизованной полиции в федеративном государстве, Индия и Австралия — преимущественно региональной организации полицейской работы, Канада — сочетания федеральных, провинциальных и муниципальных сил, а Бразилия — многоуровневого и функционально разделённого полицейского устройства.

Это разнообразие имеет непосредственное значение для международной статистики. Когда мы сравниваем численность полицейских в разных странах, необходимо понимать, какие именно организации попадают в подсчёт. В одной стране сотрудники, расследующие преступления, патрулирующие улицы и обеспечивающие дорожный контроль, работают в едином ведомстве. В другой те же задачи распределены между несколькими национальными службами. В третьей значительную часть повседневной полицейской работы выполняют региональные и муниципальные силы. **Поэтому одинаковые показатели численности полиции могут скрывать совершенно разную организацию правоохранительной деятельности**. В этом докладе мы анализируем только данные о численности и финансировании полиции, которые максимально полно отражают многообразие полицейских сил в каждой стране — поэтому из 53 изученных стран в количественный анализ вошли только 45. Те страны, по которым нам не удалось собрать данные о численности, мы исключили из сравнения.

Граждане на службе общественного порядка

Охрана общественного порядка далеко не всегда остаётся исключительным делом профессиональных полицейских. Мы отдельно собирали доступные сведения о том, в каких формах граждане участвуют в охране порядка (за исключением общего требования гражданской бдительности во всех национальных системах).

В России наиболее известные формы такого участия — народные дружины, добровольные помощники полиции и казачьи общества. Они могут участвовать в патрулировании улиц, обеспечении порядка на массовых мероприятиях и профилактике правонарушений. При этом участие не обязательно бывает полностью безвозмездным: в отдельных российских регионах предусмотрены выплаты и другие формы материального поощрения дружинников. Похожие формы участия мы нашли и в некоторых землях ФРГ — так, в Баварии для патрулирования также привлекаются волонтёры, получающие некоторую компенсацию.

Подобные практики встречаются и в других странах, хотя организованы они по-разному. В Бангладеш, несмотря на централизованную полицию, существуют деревенские патрули, помогающие поддерживать порядок на местном уровне там, где мало полицейских сил. Они входят в Ansar-VDP — централизованную военизированную структуру сельской самообороны, параллельную полиции. В Китае действуют гражданские формирования по охране общественного порядка, которые так же, как и в России, могут финансироваться местными властями. В европейских странах участие населения нередко приобретает более формализованный характер. В Англии и Уэльсе предусмотрена возможность аккредитации полицией сотрудников гражданских организаций (например, работников железной дороги, частных охранных предприятий и прочих) для выполнения ограниченного круга полицейских задач.

При этом важно различать собственно добровольное участие граждан и передачу отдельных функций оплачиваемым сотрудникам муниципальных или частных организаций. Например, в Ирландии местные власти могут нанимать сотрудников для контроля за соблюдением правил парковки, а в Венгрии и Сербии действуют муниципальные службы, контролирующие соблюдение местных правил без создания полноценной муниципальной полиции. Впрочем, похожие органы есть и в России: административные комиссии следят за соблюдением правил благоустройства, парковки и других местных норм. В Гане часть охранных функций передаётся частным организациям. Это уже не совсем общественная помощь полиции, а расширение круга организаций, участвующих в поддержании порядка.

Таким образом, участие граждан в охране порядка и передача части полицейского функционала другим организациям встречаются как в централизованных, так и в децентрализованных полицейских системах. Они могут принимать форму добровольных патрулей, общественных объединений, оплачиваемой помощи полиции или выполнения ограниченных правоохранительных задач сотрудниками других ведомств. Общая черта этих механизмов — привлечение к повседневной охране порядка людей, не являющихся профессиональными полицейскими. Однако их полномочия, подчинение и источники финансирования существенно различаются, поэтому при междуна-

родном сравнении важно не смешивать общественное участие, муниципальное административное правоприменение и деятельность частной охраны, расширение участия которой в правоприменительной практике также является мировым трендом.

Вместо заключения

Вопрос о том, сколько полицейских нужно стране, не имеет универсального ответа. Но его поиск прямо зависит от того, какие задачи ставит перед собой государство. Россия содержит одну из самых многочисленных полиций в мире, однако ни численность сотрудников, ни доля бюджета не гарантируют, что люди в стране защищены и что уголовная юстиция обходится с ними справедливо. Значение имеет другое: как устроена система, кому она подчиняется, как распределены её ресурсы и перед кем она отчитывается. За последние десять лет российская система заметно перестроилась: выделилась Росгвардия, ФСКН и ФМС вошли в состав МВД. Но все эти перемены перераспределяли полномочия между федеральными ведомствами, и ни одна не сделала полицию подотчётнее людям, которых она охраняет.

Полицейские системы других стран стоит изучать не ради образцовой модели для копирования: такой модели нет — каждая имеет недостатки и преимущества, каждая похожа на соседнюю, но остаётся индивидуальной, сформированной в собственном социокультурном контексте. Централизованная полиция в Финляндии и двухуровневая в Бельгии, как и региональная в Германии, — результат уникальной истории отношений граждан с государством. Муниципальная полиция, подотчётная местным жителям, разделение функций между ведомствами, независимый контроль за работой сотрудников существуют в странах с очень разным прошлым. Свою же полицию изучать с каждым годом труднее, и поэтому особенно важно. Россия давно не передаёт данные в международные базы, численность Росгвардии не публикуется, часть расходов на правоохранительную систему засекречена. Полицию, которую нельзя посчитать, нельзя и контролировать.

Для правозащитников качество полиции измеряется не числом сотрудников на улицах. Оно измеряется тем, что происходит с человеком после столкновения с правоохранительной системой: реализует ли он своё право на защиту, отработают ли его заявление, как скоро жертва преступления получит помощь. Ни один из этих вопросов не решается ни набором новых сотрудников, ни очередным переделом полномочий между ведомствами.

Реформа полиции начинается с прозрачности: открытой статистики о том, сколько в ней людей, сколько средств уходит на ведомство и как оно работает — и какие выводы из этой статистики можно сделать, чтобы улучшить правоохранительную работу. Только на основе этого можно решать, что в полиции стоит менять.

Об исследовании

Текст актуален по состоянию на 10 ноября 2026 года

Для цитирования:
Штат и порядок. Что мы знаем о полицейских системах разных стран — сравниваем их устройство, бюджеты, численность и эффективность. — Нижний Новгород : Команда против пыток, 2026.

Онлайн-версия доклада находится здесь.

© Команда против пыток, 2026
Распространяется по лицензии Creative Commons «Attribution» CC BY-NC-SA 4.0