

В. Гимпельсон, Г. Монусова

Доверие к полиции: межстрановой анализ¹

Используя различные межстрановые исследования и базы данных, авторы анализируют доверие и отношение к полиции в разных европейских странах, отмечая значительную дисперсию оценок. Положительное отношение к полиции возникает там, где имеются развитая демократия и свобода слова (демократический контроль за политическими институтами), нет коррупции, но есть прозрачность и ответственность в действиях полицейских. Это оказывает более сильное воздействие на общественное мнение, чем объективные цифры преступности или количество полицейских. Люди склонны верить тем, кого они понимают и могут хоть как-то контролировать. Последнее есть функция демократии. В авторитарных странах — в «полицейских государствах» — такая закономерность может прямо не проявляться. При движении от «суверенной демократии» к прямому авторитаризму доверие к полиции, фиксируемое опросами, тоже может возрастать. Возможное объяснение — в подобных странах публично распространяемая информация о деятельности полиции ограничена, но и ее действия авторитарные режимы контролируют жестче, поскольку боятся расшатывания этого института.

Ключевые слова: полиция, доверие, качество государственных институтов.

JEL: H11, K40, P48.

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

*С. Михалков.
Дядя Степа — милиционер*

В последние годы российское общество регулярно сталкивается со скандалами, которые связаны с полицией. Среди них: дело майора Евсюкова, пытки задержанных в отделении полиции «Дальний» в Казани, бесконечные взяточники из ГИБДД, пьяные полицейские на дорогих автомобилях и прочие «оборотни в погонах». К сожалению, поток подобных новостей не прекращается. К ним добавилась и неоправданная жестокость полиции при разгоне митингов оппозиции. Благодаря Интернету и социальным сетям такие новости немедленно становятся известны широкой публике и настраивают граждан против полиции. Это означает, что проблема качества нашей милиции-полиции и характера

Гимпельсон Владимир Ефимович (vladim@hse.ru), к. э. н., директор ЦеТИ НИУ ВШЭ (Москва); *Монусова Галина Алексеевна* (g.monusova@gmail.com), к. э. н., старший научный сотрудник ИМЭМО РАН и лаборатории сравнительных исследований массового сознания НИУ ВШЭ (Москва).

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

ее взаимодействия с обществом касается не только высокопоставленных политиков и полицейских чиновников, но и каждого гражданина.

По данным серии обследований Левада-Центра, проведенных в 2004–2012 гг., лишь 25–30% россиян в той или иной форме доверяют полиции, но свыше 80% отмечают беззаконие с ее стороны, более 70% не считают себя защищенными от полицейского произвола, около 60% говорят о разложении этой системы, которое уже невозможно скрыть. Приведенные цифры устойчивы на протяжении последних восьми лет, они не изменились после проведенной реформы и означают, что наша милиция-полиция сама представляет очень большую проблему².

Конечно, во всех странах есть причины для недовольства полицией. Однако его степень сильно варьирует, отражая, по-видимому, как различия в качестве этого государственного института, так и состояние местного правоприменения и правосознания.

Базовую потребность в эффективном обеспечении личной безопасности, поддержании законности и правопорядка в современном обществе удовлетворяет государство, в частности, с помощью института полиции, который реализует монополию государства на насилие. Из всех его представителей полицейские оказываются наиболее «близки» к обычному человеку. Неудивительно, что граждане судят о государстве в том числе на основе своего опыта взаимодействия с полицией по месту жительства, на улицах и на дорогах.

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

Общественное мнение активно влияет на правоохранительную систему, как минимум, по четырем возможным каналам. Во-первых, оно обеспечивает обратную связь, доводя до правоохранителей (и до политиков!) оценки их деятельности, тем самым посылая сигналы о необходимых изменениях. Во-вторых, устойчивый негативный образ полицейских стимулирует отрицательный отбор, когда лучшие (по моральным и деловым качествам) работники отказываются работать в этой системе по принципиальным соображениям. Наоборот, позитивный образ привлекает достойных. В-третьих, негативное отношение и отсутствие доверия граждан к полиции отрицательно сказываются на их желании сотрудничать с ней, затрудняя охрану общественного по-

² www.levada.ru/04-05-2012/rossiyane-o-politsii. Отметим, что данные не фиксируют изменения в отношении граждан после переименования милиции в полицию и связанных с этим мероприятий (см. также: Гудков, Дубин, 2006).

рядка, предотвращение и раскрытие преступлений и т. п. В-четвертых, несоблюдение законов стражами порядка разрушает верховенство права и правосознание общества в целом, что также угрожает общественной безопасности и правопорядку.

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

В связи с этим возникает ряд вопросов. Что наиболее важно при формировании отношения граждан к полиции: эффективность ее деятельности; личный опыт взаимодействия с ее сотрудниками; доверие к государству в целом (а полиция — один из его ключевых силовых институтов), которое может переноситься на отдельные институты; состояние правосознания людей, отражающее культуру и доминирующие ценности? И главное: связано ли это отношение с параметрами функционирующих политических институтов?

Обзор литературы и основная гипотеза

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

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

Чем «ближе» полиция к рядовым гражданам, тем в целом выше ее оценка в глазах общественного мнения. Под «близостью» мы понимаем наличие партнерских отношений с местными сообществами, основанных на общих ценностях. Это достигается во многом в результате децентрализации правоохранительной деятельности и в ходе тесного взаимодействия с органами местного самоуправления и локальными общественными организациями. Полиция, воспринимаемая населением в качестве парт-

нера и надежного защитника простых граждан в повседневной жизни, пользуется бóльшим доверием, чем имеющая (заслуженно или незаслуженно — другой вопрос!) имидж карающей руки централизованного государства (защитника государства, а не граждан). Если полицейские, работающие «на земле» с местным населением, попадают на соответствующие должности по воле далекого начальства и без учета мнения местного сообщества, то ответственность перед последним размывается; соответствующие связи ослабевают; при оценке эффективности (вышестоящими органами) доминируют разновидности «палочной системы», которая искажает исходные цели и задачи, стоящие перед полицией.

В ряде исследований отмечается влияние исторического наследия, которое досталось сегодняшней полиции (Сао, Zhao, 2005). В странах, где она была частью репрессивного аппарата, использовавшегося против граждан (например, в бывших социалистических странах или странах Латинской Америки с их историей кровавых диктатур и военных переворотов), доверие к ней и сегодня ниже, чем в странах с давней демократической историей. В колониальных странах полиция создавалась для других целей (например, для защиты интересов метрополии), плохо сочетающихся с современными задачами обеспечения законности и охраны правопорядка, что также сказывается на доверии (Banerjee et al., 2012).

Наконец, в-третьих, качество государственных институтов (открытость власти, ее способность поддерживать производство высококачественных общественных благ, подотчетность населению, торжество закона, масштаб коррупции и т. п.). Они оказывают и прямое, и косвенное влияние на отношение к полиции. Прямое связано с тем, что полиция сама — институт государства, и качество последнего прямо отражается на ней (Kääriäinen, 2007)³. (Трудно представить некорруптированную и эффективную полицию в коррумпированном и неэффективном государстве.) Косвенное влияние определяется тем, что если население воспринимает полицию как имеющего схожие ценности партнера, то она с большей вероятностью будет пользоваться доверием и ее деятельность получит положительную оценку. Но вероятность такого партнерства выше в условиях развитой демократии, прозрачности деятельности самой полиции и органов власти в целом, удовлетворенности функционированием политических институтов. Наоборот, ее превращение в послушный инструмент «вертикали власти», непрозрачность и отчуждение от местного населения будут подрывать доверие и стимулировать негативное отношение к ней.

Согласно нашей основной гипотезе, качество основных институтов государства во многом определяет субъективное восприятие их гражданами и доверие к ним, а полиция выступает одним из таких базовых институтов.

Данные и переменные

Ключевым источником информации для нас служит Европейское социальное обследование за 2010 г. (далее — ESS-2010). Оно содержит наиболее полный набор

³ О «качестве» государства см., например: La Porta et al., 1999.

объясняющих переменных (по сравнению с другими обследованиями) и охватывает достаточно широкий список стран⁴.

ESS-2010 включает специальный тематический модуль, посвященный различным аспектам взаимодействия граждан с полицией. В нем доверие и отношение к полиции измеряются с помощью двух вопросов: (1) «Скажите, пожалуйста, насколько Вы лично доверяете полиции? Для ответа используется шкала от 0 до 10, где «0» означает, что Вы совершенно не доверяете полиции, а «10» — что Вы полностью ей доверяете» и (2) «Принимая во внимание все, что должна делать полиция, оцените, пожалуйста, ее работу». Для ответа на второй вопрос предлагается 5-балльная шкала (от 1 — очень плохая до 5 — очень хорошая работа)⁵.

Совокупная выборка обследования составила 50 782 человека в 26 странах. Обследованные страны сильно различаются: например, различие в уровне ВВП на душу превышает 8 раз (от 58,8 тыс. долл. в Норвегии до 7 тыс. в Украине), а в уровне зарегистрированной преступности — 5 раз⁶.

Наш анализ использует и другие межстрановые обследования, содержащие вопросы об отношении (доверии) к полиции. Среди них: ESS-2006⁷, WVS-2005⁸, EVS-2008⁹, LiTS (Life in Transition-2010)¹⁰. Подробная информация о них доступна по соответствующим ссылкам.

Особо отметим обследование LiTS, данные которого мы используем ниже. Оно проводилось в 2010 г. под эгидой Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и Всемирного банка (ВБ). Общая выборка составила почти 39 тыс. респондентов в 34 странах, представляющих Центральную и Восточную Европу и бывшие республики СССР, включая Центральную Азию. Особенность обследования в том, что наряду с переходными экономиками оно включало в качестве возможного ориентира для сопоставлений и развитые страны Западной Европы (Италию, Германию, Францию, Швецию, Великобританию), что значительно увеличивает вариацию между обследованными странами по показателям экономического и институционального развития. Респондентов LiTS спрашивали о доверии к разным институтам, в том числе к полиции, которое оценивалось по 5-балльной шкале (от 1 — «совершенно не доверяю» до 5 — «доверяю полностью»).

В попытке объяснить внутривариационную вариацию в отношении/доверии к полиции и для контроля композиционных эффектов мы используем вопросы, характеризующие страхи людей (связанные с обеспечением безопасности), уровень правосознания, степень ценностной близости, степень религиозности и т. п. Для анализа межстрановой вариации мы привлекаем различные надличностные (измеряемые на уровне стран) показатели: индикаторы качества государственного управления и уровень преступности¹¹. В их выборе мы опираемся на многочисленные исследования, проведенные в разных странах (Kutnyak, Ivkovic, 2008; Cao et al., 2012).

Для измерения качества государства и институциональной среды мы опираемся на четыре показателя, рассчитываемые ВБ на основе экспертных оценок (World Governance Indicators — WGI¹²) и подробно описанных в: Kaufmann et al., 2010. Их значения лежат в интервале от -2,5 до +2,5 (макс.).

1. Открытость и подотчетность государства (Voice and Accountability — VA) отражает степень, в которой граждане способны участвовать в выборе правительства

⁴ О Европейском социальном исследовании (ESS) см.: www.europeansocialsurvey.org. В России в нем участвует Институт сравнительных социальных исследований (см.: www.ess-ru.ru).

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

⁶ Human Development Report / UNDP. N.Y., 2010. P. 143–144; www.unodc.org.

⁷ www.europeansocialsurvey.org.

⁸ www.worldvaluessurvey.org/index_surveys.

⁹ www.europeanvaluesstudy.eu.

¹⁰ www.ebrd.com/pages/research/publications/special/transitionII.shtml.

¹¹ www.unodc.org (см. также: Soares, 2004).

¹² info.worldbank.org/governance/wgi.

и свободно выражать свое мнение, также учитывает свободу выражения мнений, прессы и создания различных общественных ассоциаций.

2. Верховенство права (Rule of Law — RL) характеризует степень соблюдения законов, в том числе защищающих собственность.

3. Эффективность правительства (Government Efficiency — GA) свидетельствует о качестве предоставляемых государственных услуг и степени независимости государственной службы от политического давления.

4. Контроль коррупции (Control of Corruption — CC) показывает оценку населением масштабов использования государственной власти для извлечения личной выгоды и «захвата государства» частными интересами.

Динамика и устойчивость оценок

Приведенные в таблице 1 показатели построены на данных из разных обследований и на основе разных шкал, но рисуют согласованную картину. Наиболее высоко деятельность полицейских оценивают респонденты из Скандинавских стран и Швейцарии (3,8 балла и выше по 5-балльной шкале), а в аутсайдерах оказываются Россия и Украина (соответственно 2,8 и 2,6 балла). В двух последних граждане заметно реже, чем в других странах, оценивали деятельность полиции как «очень хорошую» и «хорошую» (соответственно 18 и 11%), активнее (соответственно 55 и 45%) выбирали среднюю позицию шкалы («ни хорошая, ни плохая»), но в целом распределение смещено в сторону более низких оценок. Во всех остальных странах распределение сильно смещено в сторону положительных оценок. Например, в стране — лидере этого рейтинга (Финляндии) почти 86% респондентов дали положительные оценки деятельности полиции и лишь 3% (!) — отрицательные.

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

Насколько устойчив такой порядок и не случайная ли это аберрация? Мы перепроверили наши результаты, используя данные других доступных нам межстрановых обследований (включая ESS за 2006 г.).

В столбце 5 таблицы 1 мы приводим результаты ответов на вопрос о доверии из WVS-2005. В нем используется иная шкала (1—4 балла) и другой (частично пересекающийся) список стран, но наборы лидеров и аутсайдеров удивительным образом совпадают.

Еще один альтернативный источник данных (Life in Transition-2010), хотя и ориентирован преимущественно на переходные экономики, дает очень близкие результаты для стран, которые попали в пересекающуюся часть выборки. Здесь по доверию полиции лидирует Швеция

Отношение к полиции в европейских странах

Страна	Оценка деятельности	Доверие				
	ESS-2010 (1–5)	ESS-2010 (0–10)	ESS-2006 (0–10)	WVS-2005 (1–4)	EVS-2008 (1–4)	LiTS-2010 (1–5)
Бельгия	3,7	6,0	5,9		2,8	
Болгария	3,4	3,8	3,9	2,5	2,1	2,8
Великобритания	3,7	6,2	6,0	2,8	2,8	3,6
Венгрия	3,3	5,1	5,1		2,5	3,0
Германия	3,8	6,7	6,6	2,8	2,8	3,8
Греция	3,1	4,6			2,6	
Дания	3,9	7,7	7,8		3,2	
Испания	3,7	6,3	6,0	2,6	2,8	
Ирландия	3,7	6,5	6,1		2,8	
Кипр	3,5	5,6	5,6	2,9	2,7	
Нидерланды	3,4	6,3	6,2	2,6	2,7	
Норвегия	3,7	7,2	7,2	3	3,0	
Польша	3,5	5,4	5,0	2,4	2,6	3,3
Португалия	3,4	5,1	5,1		2,9	
Россия	2,8	3,5	3,4	2,1	2,2	2,6
Словакия	3,4	4,6	4,7		2,5	3,0
Словения	3,5	5,0	5,0	2,3	2,7	3,1
Украина	2,6	2,5		2,1	2,0	2,3
Финляндия	3,6	8,0	8,0	3,2	3,3	
Франция	3,3	5,6	5,7	2,8	2,8	3,3
Хорватия	3,5	4,4			2,3	3,1
Чехия	3,3	4,9			2,4	3,0
Швейцария	3,9	7,0	6,9		3,0	
Швеция	3,6	7,0	6,5	2,9	2,8	4,0
Эстония	3,5	6,2	5,5		2,8	3,8
В среднем по выборке	3,5	5,6	5,6	2,4	2,7	3,2
N	47 202	47 391	46 264	62 569	66 387	37 386

(4 балла по 5-балльной шкале), за ней следуют Германия и Эстония (3,8)¹³. В замыкающую группу входят Украина, Россия и Болгария (соответственно 2,3, 2,6, 2,8 балла)¹⁴.

Можно сформулировать два предварительных вывода. Во-первых, страны сильно различаются между собой по средним показателям отношения/доверия к полиции. Во-вторых, это распределение представляется довольно устойчивым и почти не зависит от формулировки вопроса, типа шкалы, года обследования. К таким же выводам приходят и другие исследователи, отмечая при этом в качестве определяющих факторов уровень коррупции и качество государственных институтов (Kääriäinen, 2007).

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

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

Восприятие безопасности и самооценка правосознания

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

Восприятие безопасности в обследовании ESS-2010 измеряется с помощью вопросов о страхе оказаться жертвой ограбления («Как часто, если это вообще случается, Вы беспокоитесь о том, что Ваш дом, квартиру могут ограбить?») или жертвой нападения («Как часто, если это вообще случается, Вы беспокоитесь о том, что можете стать жертвой нападения?»). Кроме того, респондентам задавали вопрос «Насколько безопасно Вы чувствуете себя (или почувствовали бы себя), когда идете в одиночестве там, где Вы живете, после наступления темноты?».

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

Страны также различаются *правосознанием и законопослушностью своих граждан*. Естественно предположить, что уровень правосознания положительно связан с отношением к государственным институтам, обеспечивающим законность. Законопослушные граждане не могут (и не должны) бояться правоохранителей; они скорее должны видеть в них естественных союзников. Действительно, распределение стран в таблице 2 в этом случае оказывается близким к представленному в таблице 1. По крайней мере, группы лидеров и аутсайдеров совпадают. Однако из этого нельзя сделать вывод, что межстрановые различия в доверии/оценке деятельности объясняются различиями в правосознании, поскольку возможны как обратная зависимость, так и влияние иных факторов на оба показателя одновременно.

Т а б л и ц а 2

Восприятие безопасности и самооценка правосознания

Страна	Восприятие безопасности, % ответивших, что не испытывают страх			Были ли случаи, когда Вы или члены семьи были жертвами нападения?	Был ли опыт общения с полицией по ее инициативе, % от выборки страны	Индекс правосознания (1 = оправданно нарушать законы; 12 = никогда не оправданно)	Межличностное доверие, индекс (0 — никому нельзя верить; 10 — доверять можно всем)
	темноты	ограблений	нападений				
Бельгия	82	35	46	22	47,8	9,3	5,0
Болгария	59	26	32	16	16,1	9,6	3,5
Великобритания	73	35	49	20	38,1	10,0	5,4
Венгрия	67	38	53	14	36,0	9,1	4,4
Германия	78	47	53	9	36,7	9,0	4,7
Греция	52	16	31	20	25,0	10,6	4,0
Дания	88	38	56	24	29,9	10,4	6,8
Ирландия	77	41	55	12	38,0	9,7	5,1
Испания	81	37	42	23	38,6	9,7	5,1
Кипр	73	29	57	11	38,4	10,6	3,8
Нидерланды	84	44	61	18	42,6	9,5	6,0
Норвегия	88	50	56	19	38,1	10,1	6,7
Польша	84	49	49	11	30,0	9,6	4,4
Португалия	72	27	37	14	24,4	10,4	3,7
Россия	65	40	41	14	25,7	8,8	4,2
Словакия	68	29	32	12	35,0	9,3	4,0
Словения	93	52	64	9	35,1	9,7	3,9
Украина	56	37	39	14	21,0	9,4	4,2
Финляндия	91	29	37	27	50,6	9,6	6,5
Франция	76	31	35	22	34,5	9,0	4,3
Хорватия	88	71	80	5	37,0	9,7	4,6
Чехия	73	40	46	12	34,8	9,0	4,6
Швейцария	86	52	59	16	43,0	9,2	5,6
Швеция	85	35	40	25	49,7	10,3	6,3
Эстония	72	29	39	23	39,1	9,9	5,7
В среднем по выборке	78	38	47	16	33,9	9,7	4,9
N	47 667	47 734	47 522	50 613	50 579	46 714	47 915

Обследование ESS-2010 содержит ряд вопросов, исследующих *степень ценностной идентичности (близости) граждан и полицейских в своих странах*. С их помощью респонденты оценивают справедливость действий полиции и наличие общих ценностей.

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

По перечисленным выше переменным абсолютными аутсайдерами опять оказываются Украина и Россия. Среди наших соотечественников лишь немногим более $\frac{1}{3}$ отмечают ценностную близость с полицией, а также то, что полицейские уважают своих сограждан, действуют, как правило, справедливо, объясняют свои действия. В итоге доля тех, кто удовлетворен общением с полицией, составляет лишь 38% (при средней по выборке 65%), еще меньше доля поддерживающих ее действия (26 против 63% в среднем). Еще хуже положение в Украине: только каждый пятый гражданин этой страны отмечает, что полиция проявляет уважение и действует справедливо. В результате 80% опрошенных украинцев не поддерживают действия полиции. К аутсайдерам также относится Болгария, но ее значения гораздо ближе к средним по всей выборке. Например, здесь каждый второй удовлетворен общением с полицейскими и поддерживает их действия.

Частной, но весьма информативной характеристикой полиции выступает показатель, отражающий представления граждан о *коррупционности* этого института. Респондентам задавали вопрос: как часто, по их мнению, полицейские берут взятки (0 — никогда, 10 — всегда)? Если в наименее коррумпированных странах (Скандинавские страны и Швейцария) среднее по этому показателю составляет около 2, то в России — 6,7, а в Украине — 7,5 (при среднем по выборке 4,2).

Отметим взаимную сопряженность частных оценок отношения к полиции. Это говорит о том, что интегральные оценки — не случайные аберрации. Конечно, выявленные связи между доверием/оценкой деятельности полиции, с одной стороны, и характеристиками безопасности среды, правосознания и ценностной близости — с другой, трудно интерпретировать в терминах причинности. Влияние здесь, как мы уже отмечали, может быть двусторонним, а может исходить и от иных — ненаблюдаемых нами — факторов. Тем важнее найти переменные, которые могут определяться автономно (экзогенно) от складывающегося доверия/оценки деятельности и выступать возможными детерминантами последнего.

Т а б л и ц а 3

Образ полиции в глазах респондентов

Страна	Доля респондентов, считающих, что полиция проявляет приобщение, %		Полиция и обычные граждане имеют одинаковые ценности		Как часто полиция берет взятки, никогда = 0, всегда = 10	Доля удовлетворенных общением с полицией среди тех, кто общался, %	Поддерживают действия полиции
	уважение	справедливость	представления о добре и зле	ценности			
Бельгия	84	76	62	74	3,9	71	62,9
Болгария	57	56	48	55	5,7	53	49,8
Великобритания	85	82	69	70	3,1	68	77,3
Венгрия	64	63	42	57	5,4	51	42,5
Германия	85	85	75	81	2,7	64	81,2
Греция	59	58	41	52	5,5	65	35,0
Дания	91	90	74	82	1,6	71	82,7
Ирландия	85	85	65	70	3,1	71	78,0
Испания	90	86	64	75	4,2	68	68,5
Кипр	72	66	55	64	4,5	55	48,0
Нидерланды	81	77	70	79	2,9	69	90,7
Норвегия	88	83	72	80	2,1	70	45,7
Польша	65	63	67	75	4,4	52	78,9
Португалия	70	57	59	74	5,0	68	48,9
Россия	36	35	35	33	6,7	38	26,0
Словакия	59	53	48	62	5,6	57	47,0
Словения	70	69	50	59	4,2	68	64,6
Украина	20	21	32	29	7,5	34	20,0
Финляндия	89	91	80	83	2,2	79	85,3
Франция	65	67	50	66	4,5	58	65,3
Хорватия	74	68	51	56	5,1	67	46,0
Чехия	59	65	44	50	5,6	58	51,8
Швейцария	88	83	71	81	2,5	67	25,8
Швеция	87	84	70	81	2,2	80	77,9
Эстония	74	75	64	76	3,9	73	68,3
В среднем по выборке	71	69	57	65	4,2	64	59,0
N	45 200	43 376	46 451	46 526	41 489	16 356	46 958

Регрессионный анализ

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

Сначала мы оцениваем базовое уравнение вида:

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

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

Это уравнение оценивается разными способами и для разных зависимых переменных. В качестве последних (Y) мы используем: 1) доверие к полиции, измеренное по 11-балльной шкале, влияние на которое оценивается с помощью OLS и *oprobit*; 2) отношение к деятельности полиции (5-балльная шкала, агрегированная в дихотомию), оцениваемое с помощью бинарной пробит-модели¹⁵. Переводя оценку деятельности полиции из 5-балльной шкалы в дихотомию, можно оценить предельные эффекты, которые лучше поддаются содержательной интерпретации, чем коэффициенты порядковой пробит-регрессии. Такой набор спецификаций и методов позволяет проверить робастность результатов.

На следующем этапе мы оцениваем расширенную версию уравнения (1), добавляя последовательно переменные, отражающие различные аспекты личного опыта, и индивидуальные ценностные характеристики, которые могут влиять на формирование отношения к полиции. Среди них: показатели ценностной близости, восприятия коррупции в полиции, опыта общения с полицией (по инициативе последней), а также удовлетворенности демократией.

Мы осуществляем эту процедуру также для каждой страны отдельно и анализируем межстрановую вариацию коэффициентов для переменных из дополнительного набора. Допуская их возможную эндогенность вследствие потенциального влияния пропущенной переменной, мы интерпретируем полученные коэффициенты в терминах корреляции, а не причинных связей. В одних случаях источником эндогенности может быть обратная зависимость, в других — влияние пропущенных переменных.

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

*Базовая регрессия:
влияние индивидуальных характеристик*

В таблице 4 приведены коэффициенты регрессионного уравнения (1) для трех вышеперечисленных спецификаций. Все спецификации дают близкие результаты.

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

Положение респондента на рынке труда также имеет значение. Безработные настроены более негативно, а неактивные — более позитивно, чем имеющие работу. При этом вероятность негативной оценки в первом случае ниже на 5%, а позитивной во втором случае — выше на 2% (соответственно уровень доверия снижается на 0,3 пункта (по 11-балльной шкале) в первом случае и повышается на 0,14 во втором). Наличие третичного образования не сказывается ни на оценке, ни на доверии¹⁶. «Здоровые и богатые» склонны оценивать полицию лучше, чем «бедные и больные». Например, «достаточный доход» повышает вероятность позитивной оценки на 6%, а здоровье (как отсутствие хронических заболеваний) — на 3%.

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

В целом положительная установка сильнее у более благополучных (занятых, лучше обеспеченных, более здоровых), с одной стороны, и у более традиционных (более религиозных) и более зависимых от государства групп (женщин, граждан старшего возраста, жителей села) — с другой. Можно предположить, что первые реже пересекаются с полицией и меньше нуждаются в ней, а вторые в большей

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

**Коэффициенты регрессий,
оценивающие деятельность полиции и доверие к ней**

Переменная	Оценка деятельности	Доверие	
	DProbit	OProbit	OLS
Пол (1 – муж., 0 – жен.)	-0,05***	-0,083***	-0,216***
<i>Возраст</i>	<i>Референтная группа: 15–29</i>		
30–59	0,04***	0,017	0,039
60+	0,09***	0,130***	0,289***
Наличие партнера	0,01*	0,007	0,023
Наличие детей до 14	0,01	0,056***	0,124***
<i>Место проживания</i>	<i>Референтная группа: крупный город</i>		
Небольшой город	-0,010	-0,026	-0,060
Село	0,002	0,010	0,026
<i>Статус на рынке труда</i>	<i>Референтная группа: занятые</i>		
Безработные	-0,05***	-0,142***	-0,352***
Неактивные	0,02***	0,070***	0,142***
Оценка семейного дохода (1 – доход достаточный, 0 – жить трудно)	0,06***	0,170***	0,420***
Наличие хронических заболеваний	-0,03***	-0,061***	-0,146***
Третьичное образование	-0,005	0,027	0,082
Частое посещение храма	0,07***	0,140***	0,312***
Восприятие безопасности	0,05***	0,108***	0,249***
<i>Страна</i>	<i>Референтная группа: Россия</i>		
Бельгия	0,37***	0,867***	2,255***
Болгария	0,29***	0,096***	0,267***
Швейцария	0,41***	1,328***	3,164***
Кипр	0,28***	0,669***	1,706***
Чехия	0,27***	0,537***	1,393***
Германия	0,42***	1,254***	3,012***
Дания	0,41***	1,658***	3,815***
Эстония	0,37***	1,007***	2,471***
Испания	0,38***	0,983***	2,467***
Финляндия	0,43***	1,882***	4,257***
Франция	0,34***	0,735***	1,895***
Великобритания	0,39***	1,039***	2,568***
Греция	0,19***	0,413***	1,054***
Хорватия	0,27***	0,178***	0,494***
Венгрия	0,23***	0,622***	1,583***
Ирландия	0,39***	1,112***	2,716***
Израиль	0,05***	0,370***	0,978***
Нидерланды	0,30***	0,988***	2,571***
Норвегия	0,38***	1,401***	3,321***
Польша	0,29***	0,585***	1,528***
Португалия	0,26***	0,544***	1,445***
Швеция	0,40***	1,304***	3,173***
Словения	0,28***	0,416***	1,105***
Словакия	0,27***	0,333***	0,888***
Украина	-0,11***	-0,456***	-1,057***
R^2	0,13	0,06	0,25
N	45 401	45 564	45 564

Примечание. *, **, *** – коэффициенты статистически значимы на уровне соответственно 10%, 5 и 1%.

мере зависят от государства и его институтов, сильнее в него верят и надеются на его помощь в случае необходимости.

Теперь обратимся к распределению стран по нашим показателям. Мы ранжируем все страны, включенные в регрессию (1), на основе значения коэффициентов γ . Главный вывод: учет структуры выборки, религиозности населения и уровня правосознания не меняет рейтинг стран. В имеющейся выборке (из 25 стран) Украина отличается самой низкой оценкой деятельности полиции и самым низким доверием к этому институту, за ней следует Россия. Граждане всех остальных стран значимо выше оценивают деятельность полиции, чем россияне (и украинцы). Например, вероятность положительной оценки полиции в Финляндии почти в 1,5 раза выше, чем в России (при прочих равных условиях). При этом уровень доверия финнов по 11-балльной шкале выше на 4,2 пункта!

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

Расширенные спецификации

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

Сначала рассмотрим влияние «объективных» характеристик. Так, наличие опыта общения с полицией (по ее инициативе), при прочих равных условиях, снижает вероятность положительного отношения к ней на 4% и уровень доверия — примерно на $\frac{1}{4}$ пункта шкалы.

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

¹⁷ Напомним: колонка 1 содержит предельные эффекты из бинарной пробит-регрессии оценки деятельности полиции, колонка 2 — коэффициенты порядковой пробит-регрессии для доверия и колонка 3 — коэффициенты линейной МНК-регрессии.

Коэффициенты регрессии для уравнений с расширенной спецификацией*

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

* Показаны лишь переменные, дополнительные к набору, представленному в таблице 4.
*** – коэффициенты, значимые на уровне 1%.

то, при прочих равных условиях, вероятность положительной оценки возрастает на 73%, а уровень доверия прибавляет 1,26 пункта.

Коррупционированность полиции сильно ухудшает ее образ в общественном мнении. Представления о распространенном среди полицейских взяточничестве снижают вероятность положительного отношения к полиции на 6%, а уровень доверия – примерно на $\frac{1}{3}$ пункта. Это весьма ощутимые эффекты.

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

«Субъективные» характеристики обладают сопоставимым влиянием. Например, если граждане считают действия полиции справедливыми, то вероятность ее положительной оценки возрастает на 37%, а по шкале доверия эффект составляет 1,86 пункта! Несколько слабее, но также очень значителен, эффект «общих ценностей». Факт признания ценностной идентичности повышает указанную вероятность на 21% и добавляет 1 пункт индексу доверия.

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

Наконец, мы анализировали влияние таких субъективных политических переменных, как удовлетворенность правительством и демократией. Эти эффекты по величине сопоставимы между собой и статисти-

чески значимы. Удовлетворенность тем, как действуют политические институты, повышает вероятность одобрения на 4–5% и ассоциируется с ростом уровня доверия примерно на $\frac{1}{3}$ пункта. Связь между отношением к полиции и отношением к политическим институтам отмечается и в других исследованиях (Cao, Zhao 2005; Kutnjak Ivkovic, 2008). Более детальный анализ этих влияний представлен ниже.

Итак, можно отметить, что отношение/доверие к полиции зависит не только от «объективных» характеристик безопасности и взаимодействия с полицией, но и от широкого социально-политического и ценностного контекста, в котором это взаимодействие происходит. Полицейские — если они честные и справедливые, открытые и способные к коммуникации с обществом, разделяющие ценности тех, кого охраняют, — могут пользоваться широкой общественной поддержкой и значительным доверием. Верно и обратное. Будучи частью «расширенного правительства» и действуя в рамках демократически обусловленных процедур и правил, полиция своим имиджем отвечает за функционирование этих институтов.

Чтобы лучше понять межстрановые различия в механизмах формирования отношения к полиции, далее мы оцениваем уравнение (1) для каждой страны в отдельности. Из экономии места мы не приводим соответствующие таблицы, но вывод из них очевиден. Названные выше закономерности действуют во всех странах, и межстрановые различия в значениях коэффициентов при дополнительных переменных невелики. По-видимому, дело не только (и не столько) в этих эффектах (значениях коэффициентов), сколько в распределении индивидов по переменным внутри стран. Последнее характеризует уже страну, а не отдельного индивида.

Деконструкция эффекта страны

Представленные выше расчеты подтверждают существование значительной и устойчивой (не зависящей от структуры населения) дифференциации стран, но не объясняют ее. Почему возникают такие различия между странами в отношении к полиции? В данном разделе мы постараемся сделать шаг к «расшифровке» механизмов и факторов этой дифференциации. Мы опять обращаемся к регрессионному анализу, но теперь используем страны в качестве единицы наблюдения.

Мы оцениваем уравнение:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 CRIME_i + \beta_2 GOV_i + \beta_3 URBAN_i + \varepsilon, \quad (2)$$

где: Y_i — оценка доверия/отношения для i -ой страны; $CRIME_i$ — уровень преступности в стране (число преступлений в расчете на 100 тыс. населения)¹⁸; GOV_i — характеристики качества государственного управления; $URBAN_i$ — уровень урбанизации; ε — остаток. Стандартные ошибки коэффициентов оцениваются как робастные, чтобы учесть потенциальную гетероскедастичность.

¹⁸ См.: www.unodc.org.

Зависимой переменной у нас последовательно выступают: а) среднее значение доверия к полиции; б) значения коэффициентов (γ) при страновой дамми из уравнения (1) для доверия; в) средняя оценка деятельности полиции из ESS-2010.

Наши независимые переменные требуют определенных пояснений. В качестве параметра *GOV* мы последовательно вводим четыре переменные из базы ВБ WGI: открытость и подотчетность (*VA*); эффективность правительства (*GE*); верховенство права (*RL*); контроль коррупции (*CC*). Мы не считаем, что риск сильной эндогенности для этих показателей велик, поскольку они определяются с помощью иных методов и данных (экспертные макрооценки, относящиеся к стране в целом), чем наша зависимая переменная (опрос населения).

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

С одной стороны, естественно ожидать, что в странах с более сложной криминогенной обстановкой отношение к полиции, при прочих равных условиях, будет хуже, поскольку население может возлагать значительную долю вины на данный институт. В этом случае оценки β_1 в уравнении (2) будут значимыми и отрицательными (чем выше криминогенность, тем ниже доверие и оценка деятельности полиции). С другой стороны, отношение к полиции может формироваться под воздействием качества государственного управления в целом. Более открытая и подотчетная гражданам политическая система, верховенство права и успешная борьба с коррупцией создают условия для более эффективных и транспарентных действий полиции в интересах рядовых граждан (а не только властных элит) и ее восприятия населением как надежного защитника, а не захватчика. В этом случае β_2 оказываются статистически значимыми (отличными от нуля) и положительными.

Мы также дополнительно контролируем уровень урбанизации (но не включаем душевой ВВП), исходя из следующего соображения. Страны в нашей выборке заметно различаются по уровню экономического развития, измеряемого с помощью ВВП на душу населения, который в свою очередь коррелирует с показателями качества государства (*GOV*). Замена душевого ВВП на *URBAN* (а они статистически связаны) устраняет проблему мультиколлинеарности. В то же время урбанизированность сама выступает фактором отношения к полиции и влияет на издержки регистрации преступлений (Soares, 2004). Результаты серии оцениваний уравнения (2) на массиве европейских стран приведены в таблице 6.

¹⁹ Более точным измерителем состояния преступности выступают обследования населения. Правда, такие опросы сопряжены с проблемами: поскольку доля людей, имеющих опыт общения с полицией, как правило, мала, требуются очень большие выборки. Подробнее см.: Vanerjee et al., 2012.

**Коэффициенты уравнений регрессии для доверия
и оценки деятельности полиции (ESS-2010, N = 25)**

Доверие к полиции (среднее)	1	2	3	4
<i>URBAN</i>	0,01	0,0	0,0	-0,0
<i>CRIME</i>	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>VA</i>	1,72***			
<i>GE</i>		1,62***		
<i>RL</i>			1,5***	
<i>CC</i>				1,24***
<i>R</i> ²	0,77	0,89	0,88	0,89
<i>Доверие к полиции (коэффициент при дамми)</i>				
<i>URBAN</i>	0,02	0,0	0,01	0,0
<i>CRIME</i>	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>VA</i>	1,5***			
<i>GE</i>		1,5***		
<i>RL</i>			1,36***	
<i>CC</i>				1,1***
<i>R</i> ²	0,78	0,89	0,89	0,88
<i>Оценка деятельности (среднее)</i>				
<i>URBAN</i>	0,0	-0,0	0,0	-0,0
<i>CRIME</i>	-0,0	-0,0**	-0,0	-0,0
<i>VA</i>	0,40**			
<i>GE</i>		0,35***		
<i>RL</i>			0,31***	
<i>CC</i>				0,24***
<i>R</i> ²	0,60	0,63	0,42	0,54

Примечания. *, **, *** — коэффициенты статистически значимы на уровне соответственно 10%, 5 и 1%. Стандартные ошибки — робастные.

Обратим внимание: уровень преступности оказывается либо статистически незначимым (в большинстве случаев), либо имеет обратный знак при очень низких значениях коэффициентов. Это можно объяснить так: в странах с качественными институтами высокая регистрируемая преступность может быть следствием более точной и полной фиксации правонарушений (об этом мы говорили выше). Тогда регистрируемый рост преступности компенсируется (в общественном мнении) признанием того, что полиция честно делает свое дело, не пытаясь затушевать имеющиеся проблемы. Наоборот, плохие институты проявляются, в частности, в масштабном искажении отчетности; в итоге граждане просто не доверяют победным статистическим сводкам.

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

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

Интерпретация этих результатов очевидна: в странах с более эффективным и качественным государством его отдельные институты также более эффективные и качественные. В неэффективном государстве полиция вряд ли может хорошо делать свое дело, что люди и фиксируют в ответах на вопросы исследователей. Другими словами, поскольку полиция — институт государства, недоверие к последнему естественно переносится и на нее, даже если люди не имеют с ней непосредственного и регулярного контакта. В этом смысле отношение к полиции выступает прямым следствием отношения к государству в целом.

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

Выборка ESS, на которой мы строили предыдущий анализ, смещена в сторону более развитых стран со сложившейся демократией, а страны, которые не относятся (в разной степени) к развитым демократиям, в ней представлены недостаточно. В то же время описанная выше зависимость (положительная линейная связь между параметрами качества государства, с одной стороны, и степенью доверия граждан к полиции — с другой) в полу- или полностью авторитарных странах может и не соблюдаться. Причины могут быть разными: в более авторитарных странах у людей меньше объективной информации о работе полиции (свободные СМИ отсутствуют, а сама полиция более закрыта от общества), меньше мелкой уличной преступности, исполнительная власть жестче контролирует полицию, а потому она реже нарушает закон (каков он — другое дело) по сравнению со странами с неразвитой (суверенной?) демократией, сами граждане боятся открыто высказываться по данному поводу и т. п. Мы априори не утверждаем, что это так на самом деле, но допускаем такую возможность. Тогда при анализе на выборках, включающих полу- или недемократические страны, прямая положительная связь может исчезнуть или стать U-образной и минимальное доверие будет отмечаться в странах, не в полной мере демократических и не совсем авторитарных, но с отдельными атрибутами демократии. Здесь нет полноценного партнерства гражданского общества и государства, с одной стороны, но нет и полной информационной закрытости и парализующего общества страха репрессий — с другой.

Эту гипотезу наглядно иллюстрируют панели рисунка, где точки соответствуют положению стран в пространствах показателей доверия к полиции и различных показателей качества государства. Графики слева построены на данных ESS, справа — LiTS. В первом случае мы наблюдаем явно выраженный линейный тренд, во втором — линейная связь отсутствует и есть свидетельства в пользу U-образной связи.

**Индекс доверия к полиции
и качество государственных институтов, ESS и LiTS**

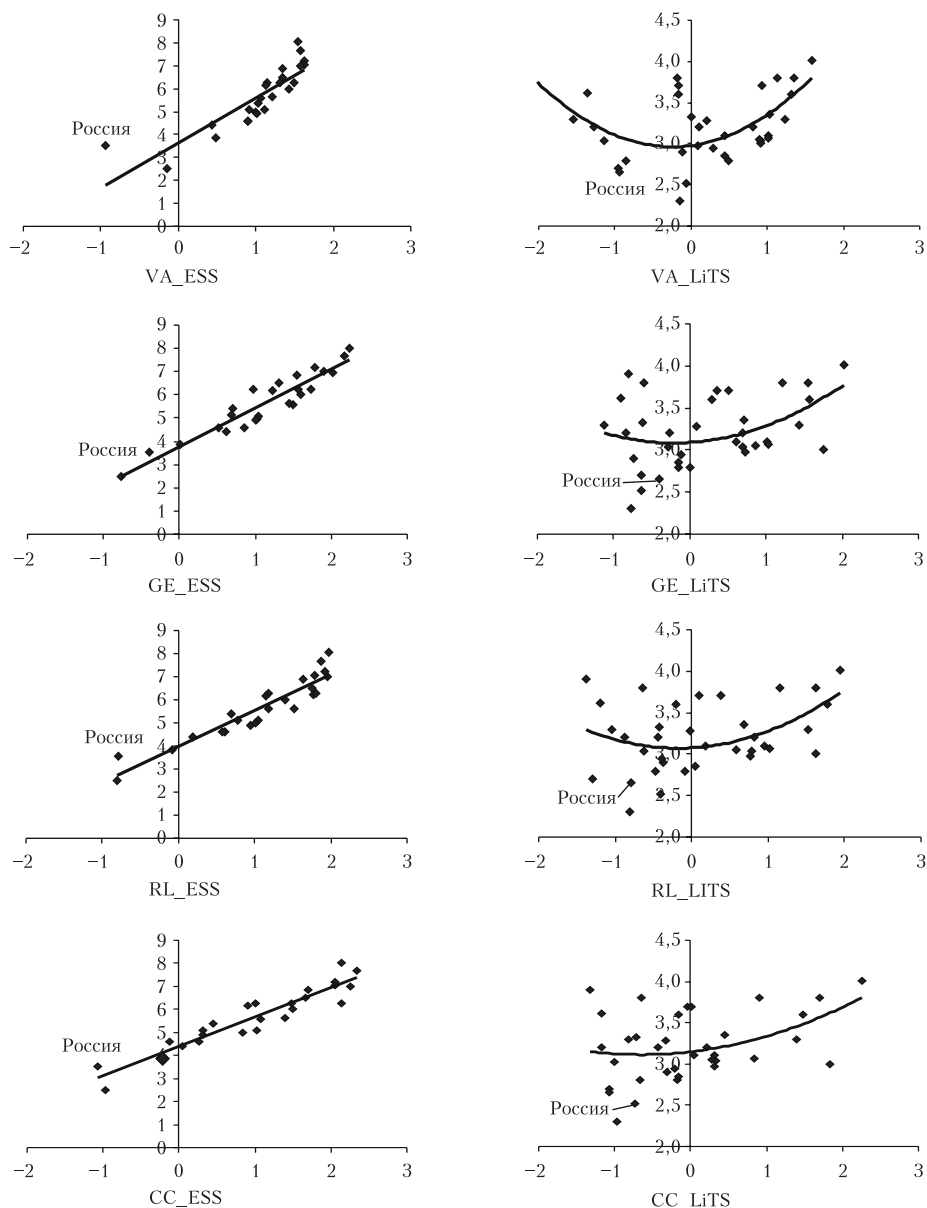


Рис.

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

Мы снова оцениваем различные спецификации уравнения (2) для показателя доверия полиции (средний балл для страны по 5-балльной шкале доверия), а затем переходим к уравнению (3). Оно отличается

от уравнения (2) добавлением квадрата показателя GOV , который и придает Y_i нелинейную U-образную форму:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 CRIME_i + \beta_2 GOV_i + \beta_2 GOV_{i2} + \beta_4 URBAN_i + \varepsilon. \quad (3)$$

Результаты регрессионного анализа приведены в таблице 7.

Т а б л и ц а 7

Коэффициенты уравнений регрессии для доверия к полиции
(LiTS, разные спецификации, $N = 34$)

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

Примечания. *, **, *** — коэффициенты статистически значимы на уровне соответственно 10%, 5 и 1%. Переменные $URBAN$ и $CRIME$ контролируются. Стандартные ошибки — робастные.

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

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

* * *

Для кого работает полиция: для граждан своего государства или для государства, не обращая внимания на граждан? Может быть, она ориентирована на удовлетворение собственных интересов, не заботясь ни о гражданах, ни о государстве? Граждане это хорошо чувствуют и платят полиции своим отношением и доверием, что, в свою очередь, влияет на институциональные возможности последней. Без доверия и сотрудничества (а второе без первого маловероятно) со стороны граждан полиция во многих случаях оказывается бессильной и беспомощной в решении поставленных перед ней задач, что еще больше подрывает ее авторитет и функциональную эффективность.

Мы анализируем доверие к полиции в разных европейских странах и отмечаем значительную дисперсию оценок. Все доступные нам обследования фиксируют максимальные уровни доверия внутри Европы в Скандинавских странах, а самые низкие — в России и Украине. Контроль индивидуальных социально-демографических характеристик не меняет вывод и почти не сокращает дифференциацию.

Анализ (с использованием данных ESS) показывает, что положительное отношение к полиции проявляется, когда имеются демократия и свобода слова (демократический контроль за политическими институтами), нет коррупции, но есть прозрачность и ответственность в действиях полицейских. Люди склонны верить тем, кого они понимают и кого могут хоть как-то контролировать. Контроль же есть функция демократии, предполагающей прямую ответственность государства перед обществом. Основной вывод из нашего исследования заключается в том, что *граждане относятся к полиции (институту контроля за насилием) с доверием и уважением, когда они сами обладают механизмами контроля за государством и его силовыми институтами.*

Конечно, в авторитарных странах — в «полицейских государствах» — эта закономерность может прямо и не действовать. При движении от «суверенной демократии» к прямому авторитаризму доверие к полиции, фиксируемое опросами, может также оказаться несколько выше. Это объясняется тем, что в таких странах публично распространяемая информация о деятельности полиции ограничена, а авторитарные режимы жестче контролируют ее действия.

Список литературы

- Гудков Л., Дубин Б. (2006). Приватизация полиции // Вестник общественного мнения. № 1. [Gudkov L., Dubin B. (2006). Privatization of the Police // Vestnik Obshchestvennogo Mneniya. No 1.]
- Albrecht S., Green M. (1977). Attitudes toward the Police and the Larger Attitude Complex: Implications for Police—Community Relationships // Criminology. Vol. 15, No 1. P. 67–86.
- Banerjee A., Chattopadhyay R., Duflo E., Keniston D., Singh N. (2012). Can Institutions be Reformed from Within? Evidence from a Randomized Experiment with the Rajasthan Police // MIT Economics Department Working Paper. Feb. economics.mit.edu/files/7783.

- Botero J., Ponce A., Shleifer A.* (2012). Education and the Quality of Government // NBER Working Papers. No 18119.
- Cao L., Stack S., Sun Y.* (1998). Public Attitudes toward the Police: A Comparative Study between Japan and America // *Journal of Criminal Justice*. Vol. 26, No 4. P. 279–289.
- Cao L., Zhao J.* (2005). Confidence in the Police in Latin America // *Journal of Criminal Justice*. Vol. 33, No 5. P. 403–412.
- Cao L., Lai, Y. L., Zhao R.* (2012). Shades of Blue: Confidence in the Police in the World // *Journal of Criminal Justice*. Vol. 40, No 1. P. 40–49.
- Goldsmith A.* (2005). Police Reform and the Problem of Trust // *Theoretical Criminology*. Vol. 9, No 4. P. 443–470.
- Kääriäinen J. T.* (2007). Trust in the Police in 16 European Countries. A Multilevel Analysis // *European Journal of Criminology*. Vol. 4, No 4. P. 409–435.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.* (2010). The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues // *The World Bank Policy Research Working Paper*. No 5430.
- Kutnjak Ivkovic S.* (2008). A Comparative Study of Public Support for the Police // *International Criminal Justice Review*. Vol. 18, No 4. P. 406–434.
- La Porta R., López-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R.* (1999). The Quality of Government // *Journal of Law, Economics and Organization*. Vol. 15, No 1. P. 222–277.
- Soares R.* (2004). Crime Reporting as a Measure of Institutional Development // *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 52, No 4. P. 851–871.
-

Trust in the Police: Cross-country Comparisons

Vladimir Gimpelson¹, Galina Monusova^{1,2}

Authors affiliation: ¹ National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia); ² Institute of World Economy and International Relations RAS (Moscow, Russia). Corresponding author: Vladimir Gimpelson, vladim@hse.ru.

Using different cross-country data sets and simple econometric techniques we study public attitudes towards the police. More positive attitudes are more likely to emerge in the countries that have better functioning democratic institutions, less prone to corruption but enjoy more transparent and accountable police activity. This has a stronger impact on the public opinion (trust and attitudes) than objective crime rates or density of policemen. Citizens tend to trust more in those (policemen) with whom they share common values and can have some control over. The latter is a function of democracy. In authoritarian countries – “police states” – this tendency may not work directly. When we move from semi-authoritarian countries to openly authoritarian ones the trust in the police measured by surveys can also rise. As a result, the trust appears to be U-shaped along the quality of government axis. This phenomenon can be explained with two simple facts. First, publicly spread information concerning police activity in authoritarian countries is strongly controlled; second, the police itself is better controlled by authoritarian regimes which are afraid of dangerous (for them) erosion of this institution.

Keywords: police, trust, quality of government.

JEL: H11, K40, P48.