

При поддержке



Правоохранительная деятельность
в России: структура, функционирование,
пути реформирования

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ, ГЛАВЫ 1, 2, 3

**ДИАГНОСТИКА РАБОТЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РФ
И ВЫПОЛНЕНИЯ ИМИ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ФУНКЦИИ**

Выполнено сотрудниками Института проблем правоприменения при
Европейском университете в Санкт-Петербурге

Элла Панеях, Михаил Поздняков, Кирилл Титаев, Ирина Четверикова, Мария Шклярчук

Научные руководители: Вадим Волков, Элла Панеях

Санкт-Петербург, октябрь 2012

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Логика первой части.....	5
Методы.....	7
Идеальная модель уголовного процесса.....	7
Глава 1. Структура организаций, выполняющих правоохранительные функции в России. Основные проблемы, порождаемые этой структурой	12
1.1 Общие черты организационных схем правоохранительных органов и судов РФ....	13
Внутренняя централизация и совпадение территориальных зон ответственности между ведомственными подразделениями.	13
Конфликт территориальной и штабной организации	14
Дефицит внешнего контроля и обратной связи	14
Системы оценки, базирующиеся на статистических показателях	14
Высокая численность аппарата	15
Избыточность бюрократических процедур, учета и отчетности	15
1.2 Структура и принципы управления в МВД	16
Уровни иерархии в российском полицейском ведомстве.....	16
Типовое ОВД.....	19
Линейно-территориальный принцип.....	25
1.3 Структура и управление следственных органов.....	29
Следствие и УПК	29
Следственный комитет РФ.....	30
Следственные органы МВД России.....	36
1.4 Структура и управление Генеральной прокуратуры РФ.....	41
Надзор в уголовном деле.....	47
Государственное обвинение в уголовном деле	49
1.5 Структура судов.....	50
Система Судебного департамента	52
Суды субъектов федерации.....	55
Районные суды	56
Мировые судьи	58
Глава 2. Системы оценки, нагрузка, организационные стимулы в органах, осуществляющих правоохранительную функцию	60
2.1 Общая логика работы систем оценки.....	60
Оценка деятельности подразделений и отдельных сотрудников по статистическим «валовым» показателям	61
Оценка динамики «валовых» показателей по формуле, которая предполагает постоянный рост целевых значений.....	61
Негативные показатели «брака в работе», понимаемые как сбой в процессе доведения раз открытого дела до обвинительного приговора.	62

Наличие показателей, ограничивающих сроки проведения тех или иных действий	63
Несовпадение систем оценки и их конфликт	63
Стимулы, вытекающие из данной конфигурации системы оценок	64
Группы показателей.....	65
2.2 Система оценки в структурах МВД	65
Общие принципы	65
Дежурная часть и (бывшая) криминальная милиция (ныне — оперативные подразделения полиции).....	67
Бывшая милиция общественной безопасности	72
Прочие показатели	74
Другие механизмы оценки.....	74
Учет и нагрузка	75
Общие эффекты	76
2.3 Система оценок деятельности следственных органов.....	77
Показатели эффективности работы (вал, нагрузка, положительные категории)	81
Показатели качества работы (сбои)	83
Показатели законности (сбои)	83
Роль прокуратуры	84
Общие эффекты	85
2.4 Система оценок деятельности в прокуратуре.....	86
Надзор за следствием, дознанием, ОРД.....	87
Гособвинение	89
Общие эффекты	91
2.5 Отчетность судов.....	91
Связь структуры и системы отчетности.....	91
Показатели стабильности судебных актов.....	94
Стабильность судебных актов и роль прокуратуры	96
Нагрузка и связанные с ней механизмы управления судьями.....	76
Приемка.....	105
Передача.....	105
Вал (динамика)	105
Сбой	105
Вал (динамика)	105
Глава 3. Траектория уголовного дела: окончательный диагноз	106
3.1 Что такое траектория уголовного дела.....	106
3.2 Откуда берется преступление (до КУСП).....	109
Заявление потерпевшего	110
Звонок в «02»	112
Выявление преступлений.....	113
3.3 Откуда берется уголовное дело (от КУСП до ВУД; доследственная проверка)	115

На что смотрит следователь.....	116
Дополнительные критерии: предмет торга	118
3.4 Откуда берется подозреваемый?	119
Поиск подозреваемого	120
Взаимодействие оперативника и следователя.....	122
Первичное доказывание вины, пытки.....	122
Роль подозреваемого в сборе доказательств. проблема невинного.....	123
3.5 Уголовное дело: от привлечения в качестве обвиняемого до обвинительного заключения	123
Заключение под стражу — кого, как и когда заключают под стражу, и на что это влияет.....	123
Чем занимается следователь — что должно быть в российском уголовном деле, и как эти материалы там появляются.....	125
Что такое сроки, и как они работают	126
Роль гл. 40-й на предварительном следствии	127
Роль адвоката. Адвокаты по 51-й. Хитрости и приобщение доказательств.....	128
Фикция судебного контроля (обжалование действий следователя, дознавателя, прокурора по ст. 125 УПК).....	130
Прокурорский надзор, прокурорские согласования и жалобы в прокуратуру	131
Что такое обвинительное заключение и что в нем написано.....	132
Кто такой «прокурор» в суде	132
Статус подсудимого и шансы на дальнейшее развитие дела	133
3.6 Передача дела в суд	133
Предварительное слушание	134
Адвокат или защитник?	134
Ритуалы.....	135
Протокол судебного заседания.....	136
Развилки.....	137
Обжалование	140
Заключение. Проблемы системы и проблемы пользователя.....	141

Введение

Логика первой части

Для того чтобы понять, в каком направлении реформировать правоохранительную (полицейскую) функцию государства, нужно выяснить, как она работает: описать внутреннюю структуру организаций, выполняющих эту функцию, разобраться, какие организационные стимулы действуют внутри них, как эти организации взаимодействуют между собой, как формальные правила, регулирующие работу этой системы, трансформируются на практике. Кроме того, необходимо описать те конкретные проблемы, которые создает система для «пользователя»: как для отдельных граждан, так и для общества в целом. Логика данной части следующая.

Во введении мы описываем материалы, которые послужили эмпирической базой данной работы, затем анализируем «идеальную» (нормативную) модель работы правоохранительных органов, заданную существующим законом в первую очередь УПК и законами, регулирующими деятельность отдельных правоохранительных ведомств и суда («О полиции», «О прокуратуре», и др.). В большинстве случаев негативные явления в работе правоохранительных органов являются следствием отклонения от законности в их работе, которое вызвано соображениями целесообразности, сложившейся практикой или сбоем контроля, тем не менее, в некоторых случаях проблемы порождает сам закон, сама конфигурация сегодняшней российской правовой системы. Безусловно, практику в первую очередь определяют организационные структуры и стимулы, создаваемые ими для сотрудников. Однако само законодательство может служить источником проблем, именно поэтому мы отдельно останавливаемся на его анализе. В главе, посвященной рекомендациям (глава 6), мы предлагаем некоторые изменения существующего законодательства.

В первой главе описывается организационная структура тех государственных органов, которые являются базовыми носителями правоохранительной (полицейской) функции в РФ. Это в первую очередь МВД, Следственный комитет, Прокуратура и система судов общей юрисдикции. Роль других органов, наделенных правоохранительными функциями, затрагивается только в том случае, если она связана с изучаемыми ведомствами — как за недостатком материала (исследования ИПП велись преимущественно в этих четырех структурах), так и за относительной незначительностью их роли в массовом осуществлении этих функций. Мы анализируем дефекты и недостатки существующей организационной структуры и показываем создаваемые ими проблемы.

Во второй главе описывается внутренняя система стимулов сотрудников, создаваемых управленческими практиками, которые приняты в этих организациях. Как в любой бюрократической иерархически управляемой структуре, в правоохранительных органах поведение сотрудников определяется в первую очередь системами отчетности и оценки результатов деятельности отдельных сотрудников и подразделений, а также уровнем рабочей нагрузки, методами контроля и организационной культурой. Как будет показано ниже, это частично относится и к судам, несмотря на их формальную независимость и конституционное отделение от исполнительной ветви власти. Помимо внутренних систем оценки и контроля, описываются проблемы и конфликты интересов, которые порождаются рассогласованием этих систем оценки при межведомственном взаимодействии.

В главе 3 иллюстрируется работа системы — приводится описание течения типичного уголовного дела, передаваемого по инстанциям: от выявления, предварительного дознания в полиции и следствия (и то, и другое предполагает надзор со стороны прокуратуры) до передачи гособвинителю и суду.

В заключении приводится список базовых проблем, общих для всех описываемых ведомств. Эти проблемы, носящие системный характер, подрывают эффективность

правоохранительной (полицейской) деятельности, зачастую направляют ее в деструктивное русло и приводят к рискам для граждан со стороны правоохранительной системы в целом. Проблемы и риски, порождаемые российской правоохранительной системой, по масштабам сравнимы с рисками, порождаемыми преступностью, с которыми данная система призвана бороться. Базовые недостатки перечисленных ведомств, которые реформа призвана устранить, это:

- **Сверхцентрализованность**, порождающая запутанные и неэффективные системы управления, изоляцию от местных сообществ, недостаток обратной связи.
- **Вынужденная ориентация на показатели объема деятельности**, а не на результат.
- **«Работа на показатели»**, которая приводит к отбору «удобных» дел, нарушающему права пострадавших от более сложных, неочевидных преступлений, незаконным методам следствия и ОРД, фабрикации дел для нужд статистики, неэффективной трате ресурсов.
- **Перегруженность** бумажной работой, результат которой — незаконные формы и методы деятельности, нарушения законной процедуры и прав граждан, призванные ускорить рабочий процесс, а также сбои межведомственных механизмов контроля.
- **«Сдвигание» содержательной работы по выяснению реальных обстоятельств дела и определению виновности на более ранние этапы процесса** (будет подробно рассмотрено ниже).
- **Слабость судов**, приводящая к тому, что правоохранители добиваются выполнения формальных показателей в ущерб законности своих действий и интересам граждан.

В конце данной части (после 3-ей главы) приводится список проблем, которые создает для граждан текущее состояние правоохранительной (полицейской) функции государства.

Как видно из описанного выше, логика первой части вполне соответствует классическим канонам социологического исследования: организации — внутренние и внешние стимулы — практики функционирования. Однако мы не касаемся того, что принято называть «организационной культурой», поскольку полагаем, что изучение организационных культур правоохранителей в данном случае излишне. Обычно описание организационной культуры является неотъемлемой частью исследований, подобных нашему. При этом такое описание строится на гипотезе о том, что организационная культура тем или иным способом противостоит структурным и управленческим практикам, которые сложились в организации, создает субстрат, без учета характеристик которого невозможно понять, как именно работает вся организация (или цепочка организаций, как в нашем случае).

В исследуемом случае это не вполне так. Организационная культура основных силовых ведомств, представляя интерес сама по себе, не обеспечивает некоторого устойчивого механизма сопротивления негативным стимулам. В первую очередь она диктует необходимость подчиняться приказу и следовать за структурными изменениями. Единственное, что стоит отметить, это отсутствие или, по крайней мере, слабость тех культурных механизмов, которые бы, так или иначе, ограничивали сотрудников в тех сферах, в которых не работают формальные ограничители. Таким образом, мы можем утверждать, что, по большому счету, организационной культуры как дополнительной системы различения дозволенного и недозволенного в организациях такого типа не существует. Безусловно, локальные традиции конкретного подразделения могут запрещать те или иные способы работы или, наоборот,

стимулировать те или иные формы деятельности, но это не дает нам достаточных оснований для того, чтобы говорить об общих культурных рамках.

Методы

Данный текст основан на эмпирических данных, собранных Институтом проблем правоприменения с середины 2009 по конец 2012 года. Эти данные включают в себя:

- материалы интервью со всеми участниками уголовного судопроизводства (работниками милиции/полиции, следователями, прокурорами, судьями, адвокатами, подсудимыми);
- тексты ведомственных приказов, инструкций и методических материалов, организующих повседневную работу правоприменителей;
- данные формализованных опросов судей и работников правоохранительных структур;
- материалы судебной статистики (как общей, публикуемой судебным департаментом, так и выборочной, основанной на текстах опубликованных судебных решений);
- материалы прессы, касающиеся конкретных процессов и событий или посвященные общим вопросам работы системы уголовного преследования;
- тексты, опубликованные в блогах и на форумах, которые описывают конкретные модели поведения тех или иных участников в тех или иных ситуациях;
- тексты нормативно-правовых актов, регулирующих эту сферу;
- данные эмпирических исследований работы российской правоохранительной системы, которые были проведены и опубликованы другими исследователями.

Технической проблемой при написании этого текста стала принципиальная невозможность снабдить каждый тезис отсылкой к подтверждающим материалам, так как это увеличило бы и без того объемный текст, что сделало бы его абсолютно нечитаемым. В этой ситуации мы вынуждены давать прямые отсылки к текстам только в тех случаях, когда конкретные фрагменты какого-либо текста являются объектом анализа (например, разбирая систему отчетности в полиции, которая регулируется вполне определенным приказом).

Основным методическим приемом, на котором выстроена данная работа, является социологическая реконструкция. Понятно, что далеко не всегда люди, которые рассказывают или пишут о конкретном эпизоде или событии, понимают, почему сложились те или иные отношения. Даже тогда, когда человек пытается обобщить свой опыт или показать некоторые закономерности своей работы, далеко не всегда он понимает/видит то, что на самом деле происходит. В этой ситуации мы, опираясь на различные виды источников (так называемую триангуляцию данных), пробуем реконструировать логику работы системы в целом и очистить общие закономерности от особенностей, задаваемых личными чертами конкретных людей.

В первую очередь речь пойдет о работе некоторых организаций — устойчивых структур, работающих на достижение скрытых и явных целей, поведение которых регулируется некоторыми внутренними правилами (как формальными, так и неформальными) и которые создают внутри себя определенные системы стимулов, определяющие успех или неуспех каждого сотрудника в конкретной организации.

Идеальная модель уголовного процесса

Знание об идеальной конструкции уголовного процесса важно как точка отсчета. Любая национальная правовая система определяется этой системой координат. Отклонения от указанной модели неизбежны. Поиск оптимального распределения

функций между ведомствами — это никогда не прекращающаяся работа, поскольку все основные составляющие (общество, законодательство, преступность) находятся в постоянной динамике. Предполагается постоянная корректировка работы ведомств и их основных функций. Кризис наступает тогда, когда этот поиск ведется хаотично и без наличия достаточных оснований, или, что даже хуже, останавливается полностью. Статичность ведомств, реализующих уголовно-процессуальные функции в условиях высокой социальной динамики, приводит к неизбежному нарастанию кризисных явлений. В периоды реформ идеальная модель нужна как универсальная точка отсчета, отсутствие такой точки чревато риском полной потери системы координат.

Первым этапом уголовного процесса является детективная/оперативно-розыскная/полицейская деятельность. На этой стадии негласно ведется постоянная работа с агентурной сетью, для того чтобы своевременно выявить и предупредить преступную активность. Эта работа усиливается в связи с конкретными событиями (преступлениями), но, повторимся, ведется она постоянно. На этом этапе работа ведется непублично и предшествует всестороннему разбирательству по делу, то есть находится за рамками процессуального законодательства¹. Функции защиты от обвинения не существует, как не существует и факта обвинения. Центральным пунктом является подозрение. Каждое общество наделяет полицейские службы тем объемом полномочий, которые, по его представлению, достаточны для выполнения поставленных задач. Избыточность этих полномочий порождает раздражение в обществе, которое точно отражается в негативной коннотации термина «полицейское государство». Гранью, отделяющей негласную детективную деятельность от следующей стадии, является переход этой деятельности в публичное пространство. У подозреваемого появляется право знать и защищаться. См. Рисунок 1.

Рисунок 1. Общая схема уголовного процесса



При наличии достаточных оснований для предъявления обвинения дело передается на рассмотрение по существу, в рамках которого происходит исследование всех обстоятельств (на рисунке выше — это второй этап). Особая роль перехода от подозрений к обвинению определяет высокий статус роли обвинителя. В большинстве правовых систем превращение подозрений в уголовное обвинение ассоциируется с

¹ Здесь возникает двусмысленность, связанная с определением этой деятельности как «уголовного процесса». В отечественной традиции устоялось деление на «уголовный процесс» и «уголовное судопроизводство». Первое — более широкое понятие — включает в себя судопроизводство.

фигурой прокурора. В каком-то смысле прокурор — узловая фигура для уголовного процесса и основной фильтр, назначение которого — «отбраковывание» несостоятельного обвинения.

На этой стадии в полной мере действуют основные гарантии (публичность, состязательность, право на защиту, презумпция невиновности и др.). Фактически это и есть судебное разбирательство. Однако ограничения возможностей суда, необходимость длительного исследования обстоятельств приводят к тому, что появляется еще один этап — предварительная подготовка дела для рассмотрения, которому соответствует предварительное следствие. Нужно подчеркнуть, что при этом следствие — как исследование фактических обстоятельств — не перестает быть судебной функцией. Формулируется особая процессуальная фигура следователя, который в ряде правовых систем так и называется «судебный следователь». Он осуществляет необходимую предварительную работу. Принцип публичности действует здесь в меньшей степени, нежели в судебном разбирательстве. Сутью предварительного следствия является создание условий к ускорению открытого судебного рассмотрения.

Согласно идеальной модели уголовного процесса, после проведения предварительной подготовки происходит судебное разбирательство в общепринятом смысле. Документы, подготовленные на стадии предварительного следствия, принимаются как полноценные доказательства. Предполагается, что при получении доказательств на этом этапе реализуются все гарантии, свойственные судебному разбирательству. Разбирательство в суде должно проходить максимально быстро. В ходе судебного процесса принимается решение по существу обвинения — виновен или нет, а, если да, то каково наказание. Предварительное следствие не должно обладать данными судебными полномочиями, поскольку есть вероятность, что оно начнет подменять собой суд. Основные вопросы должны решаться на судебной стадии.

Следующий — третий блок функций — должен реализовывать дополнительные гарантии. Его наличие связано с необходимостью исключения ошибок (обжалование) и принципом гуманизма (возможность снижения наказания или освобождение от него). В первую очередь эти гарантии реализуются через пересмотр не вступивших в законную силу судебных решений (самый массовый этап). Следующий шаг — это пересмотр вступивших в законную силу решений. В большинстве правовых систем эта стадия возобновления дела по вновь открывшимся обстоятельствам, которая ограничена очень узким перечнем оснований. Массовый пересмотр большого количества вступивших в законную силу приговоров подрывает авторитет правосудия. Другими дополнительными гарантиями являются возможности отсрочки исполнения приговора и освобождения от отбывания наказания, амнистия, снижение наказания в связи с изменением закона и другие обстоятельства.

Основные участники уголовного процесса могут быть представлены несколькими группами ведомств (органов). Первая группа — это органы, которые осуществляют детективную (оперативно-розыскную) деятельность. К ним принадлежит детектив или оперативный работник. Отчасти сюда же следует относить органы дознания в их классическом смысле (они отвечают за проведение неотложных действий по факту обнаруженного события). Полученные документы передаются следователю, который осуществляет предварительное следствие. Он закрепляет доказательства и придает делу надлежащую процессуальную форму. Далее следует обвинитель — это прокуратура в ее классическом понимании. Наличие функции обвинения предполагает, что прокуратура замыкает на себя функции контроля за следствием. Также существует фигура частного обвинителя, но в современном процессе она не играет значительной роли. Особое значение имеет функция защиты. Она может реализовываться как обвиняемым лично, так и опосредованно — при помощи профессионального представителя (адвоката).

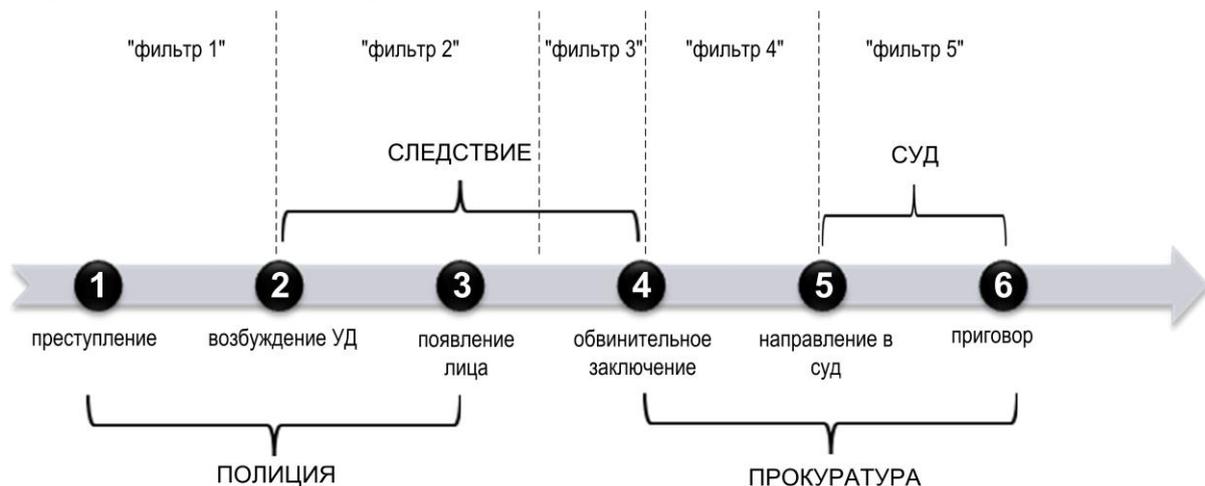
Существует традиционное непонимание различий между терминами «адвокат» и «защитник». Первое — это профессия, второе — процессуальная функция. В России по уголовным делам практически невозможно выступать в качестве защитника, не обладая статусом адвоката, хотя возможны варианты. Так, например, можно выступать в качестве защитника, не имея статуса адвоката, при условии сотрудничества с уже допущенным адвокатом. В связи с тем, что границы адвокатской монополии сжались до уголовного процесса, эти два понятия часто отождествляются.

Суд — это и собственно разбирательство дела по существу, и принятие основных решений по ходу подготовки дела к рассмотрению: предание суду, санкционирование обыска, ареста (содержание под стражей), закрепление доказательств и др. Судебная система устроена иерархически, что предполагает возможность обжалования и внутреннего надзора за работой судов.

Действующий уже десять лет УПК РФ продекларировал состязательность сторон и отнес следователей и прокуроров к стороне обвинения. Однако по внутренней логике уголовного процесса именно следователь (специально уполномоченное на производство предварительного следствия лицо) занимается сбором доказательств, которые затем оцениваются прокурором на достаточность для поддержания обвинения в суде, а, затем, и судом — для разрешения уголовного дела. Законодатель не предусмотрел правовых средств для фактического усиления роли стороны защиты, убрав формально из задач следователей «установление истины». При этом законодатель встроил в УПК внутреннюю (для стороны обвинения) систему фильтров, нацеленных на непривлечение к уголовной ответственности невиновных или лиц, чья вина не доказана. Рассмотрению вопросов практической работы этих фильтров в российской системе уголовного преследования будут посвящены все дальнейшие главы.

Прежде чем перейти к этим вопросам, необходимо (оставив в стороне дискуссии о качестве УПК как закона) разобраться в том, как — в идеале — с соблюдением требований УПК, создающих формальные рамки и правила игры для следствия, полиции, прокуроров и судов, *должна* работать система уголовного преследования.

Рисунок 2. Система стадий уголовного процесса и «фильтров»



Процесс уголовного преследования — это деятельность, осуществляемая в условиях неочевидности и неполноты информации. В связи с этим УПК РФ предусматривает, что на всех ее этапах уполномоченные на производство уголовного преследования люди — от представителей органов дознания до судей — могут ошибаться, и содержит нормы, нацеленные на своевременное исправление этих ошибок². Именно поэтому

² Здесь уместно привести следующий пример. Следователь обнаруживает на месте убийства труп с одним ножевым ранением и троих сильно нетрезвых людей, не имеющих постоянного места жительства,

исполнители должны на определенном этапе руководствоваться требованиями целесообразности применения мер принуждения, если они не полностью уверены в виновности подозреваемого.

«Фильтр 1» — совокупность норм УПК РФ, предусматривающих обязанность органов дознания и следствия зарегистрировать сообщения о преступлении, провести по ним проверку и принять решение о возбуждении уголовного дела, в случае, если есть *достаточные* основания предполагать, что совершено преступление. На этом этапе отсекаются сообщения о том, что с уверенностью не является преступлением. Одновременно уголовное дело можно возбудить и в ситуации, когда преступление *возможно* было совершено.

«Фильтр 2» — совокупность норм УПК РФ, предусматривающих, что в ходе следствия следователь (дознаватель) должен прекратить уголовное дело, если установлено, что отсутствует состав преступления или событие (то есть факт преступления не подтвердился) как таковые. Эти нормы касаются и тех случаев, когда в действиях лица, в отношении которого ведется уголовное преследование, отсутствует состав преступления. А также, если установлено, что он непричастен к деянию, и при недоказанности его вины (то есть факт преступления имел место, но лицо, в нем подозреваемое, или не совершало преступление, или факт его причастности доказать невозможно). В этом случае законом компенсируются ошибки следователей.

«Фильтр 3» — совокупность норм УПК, предусматривающих, что обоснованность привлечения к уголовной ответственности и достаточность доказательств для рассмотрения дела судом (и вынесения обвинительного приговора) проверяется прокурором после окончания предварительного следствия. Прокурор, выступая надзирающим органом для следствия, на этом этапе может выявить ошибки следствия и не согласиться с направлением уголовного дела в суд, что потребует от следователей или поиска новых доказательств, или прекращения уголовного дела, или прекращения уголовного преследования.

«Фильтр 4» — совокупность норм УПК РФ, позволяющих суду, рассматривая уголовное дело, вынести оправдательный приговор в случае, если суд, оценивая доказательства, представленные стороной обвинения (и стороной защиты, если они имеются), посчитает виновность лица недоказанной.

«Фильтр 5» — совокупность норм УПК РФ, позволяющих судам вышестоящих инстанций изменять или отменять приговор нижестоящих инстанций в связи с фактическими или процессуальными нарушениями.

Таким образом, система органов, отвечающих за исполнение функции государства по уголовному преследованию и осуществлению правосудия, должна обеспечивать функционирование названных фильтров для соблюдения прав лиц, подвергнутых уголовному преследованию, одновременно эффективно осуществляя функции раскрытия преступлений, привлечения и наказания виновных, а также защиты прав потерпевших.

ранее судимых, которые обвиняют в убийстве друг на друга. По нормам УПК у него есть все законные основания задержать всех троих, законно выйти в суд с ходатайством о заключении всех троих под стражу и в течение 10 дней разобраться, кто именно с наибольшей вероятностью совершил преступление, законно отпустить двоих и предъявить обвинение одному. В этом случае все действия следователя законны, а двое лиц, которые подверглись государственному принуждению в связи с необходимостью обеспечения интересов общества, получают право на компенсацию причиненного им морального и (если он был) материального ущерба.

Глава 1. Структура организаций, выполняющих правоохранительные функции в России. Основные проблемы, порождаемые этой структурой

Перечислим пять основных элементов правоохранительной деятельности — это полицейская доследственная работа, расследование преступлений, прокурорский надзор над следствием и оперативно-розыскной деятельностью (ОРД), гособвинение, суд. Эти функции в РФ осуществляются следующими организациями: полиция, Следственный комитет, специализированные ведомства, наделенные правом ОРД, дознания и следствия в рамках зоны своей ответственности (Госнаркоконтроль, ФСБ), прокуратура и судебная система (суды общей юрисдикции и военные суды). При этом прокуратура традиционно объединяет в рамках одного ведомства две конфликтующие функции: надзор над следствием и оперативно-розыскной деятельностью (то есть обеспечение соблюдения законных прав граждан в ходе расследования преступлений) и представление обвинения в суде (то есть убеждение суда в законности и полноте результатов следствия). В то же время две комплементарные функции — оперативно-розыскная деятельность и следствие (дознание) — для основной массы уголовных дел разнесены по различным ведомствам: подавляющая часть ОРД осуществляется в полиции, а следствие — в Следственном комитете РФ или следственном комитете МВД. Следственный комитет МВД более тесно связан с полицией, но он настолько отделен существенными внутриведомственными барьерами, что и в этом случае можно говорить о различии интересов.

Таблица 1. Распределение полномочий в сфере правоохраны

	Полицейская деятельность (превенция, регистрация преступлений)	Оперативно-розыскная деятельность	Дознание	Следствие	Надзор за следствием и ОРД	Гособвинение	Судебная функция
Полиция	X	X	X				
Госнаркоконтроль, ФСБ, Таможенный комитет, ФСИН, другие спец. органы ³		X	X	X			
Служба судебных приставов	X	нет	X				
Следственный комитет МВД				X			
Следственный комитет РФ	X			X			
Прокуратура					X	X	
Суды общей юрисдикции							X
Военные суды							X

В данной главе рассматриваются неспециализированные ведомства, через которые «проходит» большинство уголовных дел. За пределами рассмотрения остаются органы со специальными полномочиями, такие как, например, Госнаркоконтроль и военные суды. Однако, обобщая, можно сказать, что их важнейшие характеристики, определяющие основные проблемы российской правоохраны, не особенно отличаются от рассматриваемых ниже. Данная глава выстроена, исходя не из ведомственной логики, а из логики функции: так, в разделе о следственных органах следственные органы МВД и Следственного комитета рассматриваются вместе и в сравнении друг с другом, тогда как в разделе об МВД следственные органы, принадлежащие к этому ведомству, отдельно не рассматриваются.

³ Полный перечень см. в ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

1.1 Общие черты организационных схем правоохранительных органов и судов РФ

1. Централизация: вертикальная структура, замыкающаяся на управляющем органе уровня федерации, при отсутствии внешнего контроля.
2. Сочетание территориальной (в случае полиции — линейно-территориальной) и штабной структур управления, конфликтующих между собой. Поскольку на разных уровнях иерархии существуют дополнительные «штабы» по определенным задачам или видам деятельности, что вносит неопределенность в управление и генерирует дополнительную бумажную работу.
3. Закрытость: слабый внешний контроль и обратная связь «на местах».
4. Системы оценки деятельности сотрудников и подразделений, базирующиеся на статистических показателях и неотделимые от отчетности.
5. Несоразмерно высокая численность управляющего аппарата, особенно работников, выполняющих «штабные» функции, в соотношении с численностью управляемых, осуществляющих основную работу.
6. Связанная со всем вышесказанным перегруженность бумажной работой, избыточность бюрократических процедур, отчетность по множеству направлений, оцениваемая разными руководящими органами.

Внутренняя централизация и совпадение территориальных зон ответственности между разными ведомствами

Типовая схема правоохранительного ведомства — линейная иерархия, состоящая из федерального органа, подчиненных ему подразделений на уровне субъекта федерации, и районных подразделений, которые подчинены подразделениям вышестоящим. В случае полиции, самого многочисленного из обсуждаемых органов, нижним уровнем иерархии являются отделы внутренних дел (в разное время — отделы полиции, отделы милиции, отделения милиции, отделения внутренних дел и т.д., далее — ОВД⁴), подчиненные районным отделам/управлениям внутренних дел (РУВД или РОВД). Как правило, территориальные зоны ответственности соответствующего уровня подразделений различных ведомств, задействованных в правоохране, совпадают между собой, что способствует экстралегальной (а часто откровенно противозаконной) координации деятельности этих подразделений. Так, районная прокуратура и районный суд общей юрисдикции «обслуживают» одну и ту же территорию и часто располагаются в одном здании, что позволяет прокурорам неформально обсуждать с судьями судьбу уголовных дел, в которых прокуратура формально является одной из сторон (именно поэтому введен запрет на коммуникацию с судьей вне рамок процесса). Заметим, что, даже если прямого нарушения закона не происходит, сложно назвать независимым арбитром судью, который каждый день обедает с одной из сторон процесса в общей служебной столовой. В случае судов централизованное управление опосредовано федеральной иерархией Судебного департамента — бюрократического ведомства, подчиненного Верховному Суду и формально занимающегося административным и методическим обеспечением деятельности судов. Будучи формально, по закону, независимыми, фактически районные и мировые суды, выполняющие 95% работы, оказываются административно подчинены Судебному департаменту (о механизмах, которые обеспечивают это подчинение, будет сказано в подглаве 1.5) и подотчетны ему. Мировые судьи, формально не входящие в систему Судебного департамента, но

⁴ ОВД — одна из самых многозначных аббревиатур российского полицейского языка. В зависимости от контекста она может обозначать «орган(ы) внутренних дел», «отдел(ы) внутренних дел» и даже «отделения внутренних дел».

фактически подчиненные ему, действуют на субрайонном уровне и часто неформально координируют свою деятельность с местным ОВД.

Конфликт территориальной и штабной организации

Одновременно с наличием системы строгого подчинения нижестоящих организационных единиц вышестоящим во всех этих ведомствах существует система «штабов», а в некоторых (полиция) еще и линейных (специализированных) подразделений, ответственных за то или иное направление работы, проблему или специализацию и наделенных полномочиями в отношении сотрудников нижестоящих подразделений. Они могут вводить дополнительные формы отчетности, временные или постоянные; давать поручения сотрудникам нижестоящих подразделений, не согласовывая их с непосредственными начальниками этих сотрудников; проводить проверки. Это значит, что практически любой сотрудник, занятый осуществлением основных функций (как рядовой, так и руководящий), зависит не только от своего непосредственного начальника, но и от ряда сотрудников вышестоящих подразделений, не отвечающих за результаты его (и подразделения) деятельности в целом и озабоченных только каким-то одним ее аспектом.

Дефицит внешнего контроля и обратной связи

Однако, несмотря на множественную подотчетность, сотрудник того либо иного правоохранительного ведомства ни лично, ни опосредованно не отвечает за свою деятельность практически ни перед каким внешним субъектом. Это касается не только «населения», общественности, негосударственных организаций; даже местные органы гражданской государственной власти, вплоть до правительств субъектов федерации, не имеют легальной возможности влиять на деятельность правоохранительных органов на своей территории. Каждая из иерархий подотчетна только собственному ведомственному руководству, которое только на федеральном уровне отвечает перед единственным условно гражданским лицом — Президентом РФ (кроме судов, формально являющимися отдельной ветвью власти). Если в случае судов автономная иерархия соответствует конституционному положению о независимости судебной власти, то в остальных случаях это делают силовые ведомства, в основном действующие на районном и даже субрайонном уровнях, недоступными для внешнего контроля и обратной связи. Фактически, предъявить претензии, к примеру, сотруднику полиции не может никто, помимо его собственного начальства и связанных с ним представителей других правоохранительных организаций, поскольку для того, чтобы это сделать, местному гражданскому чиновнику, не говоря уже об активисте, нужно либо «достучаться» до Администрации Президента, либо воспользоваться неформальными методами.

Все ведомства, задействованные в правоохране, включая и суды, стремятся к максимальной закрытости и защищаются от публикации данных о своей деятельности в той степени, в которой могут это себе позволить. Так, если приказы, регулирующие внутренние системы оценки в МВД, находятся в открытом доступе, то соответствующие документы Следственного комитета являются закрытыми. Однако система оценки его деятельности относительно просто «вычисляется» на основе публикуемой статистики. Прокуратура — исторически самое влиятельное и наиболее закрытое из силовых ведомств — не публикует подзаконные акты, регулирующие ее деятельность, и делится с общественностью статистикой, отражающей эту деятельность довольно редко (публикуемая регулярно статистика Генпрокуратуры относится больше к деятельности контролируемых ею ведомств, чем собственно к ее работе).

Системы оценки, базирующиеся на статистических показателях

Будучи закрытыми для обратной связи как со стороны общества, так и гражданских властей на уровне ниже федерального, правоохранительные структуры вынуждены

вырабатывать для своих сотрудников системы оценки, базирующиеся на внутренних показателях. Так как отсутствие обратной связи не позволяет содержательно оценить результаты деятельности подчиненных (реальный уровень безопасности, степень неотвратимости наказания для нарушителей, криминогенность, доверие населения правоохранительным органам, удовлетворенность их деятельностью, гуманность и законность деятельности самих правоохранителей, эффективность расходования ресурсов), то ее приходится оценивать по количественным показателям. Эти показатели — в целях объективности — унифицируются для ведомства в целом и отражают не конечный результат, а количество произведенных ими действий (раскрытых преступлений, выписанных штрафов, проведенных проверок) и процент обнаруженного в них «брака» (оправдательных приговоров в судах по расследованным делам, жалоб от населения, негативных последствий проверок «сверху»). Подробно результаты такой системы оценок будут раскрыты в главе 2, здесь же отметим лишь основные последствия.

Во-первых, это работа «на отчетность», а не на результат, когда вероятность для того или иного действия определяется тем, какой вес оно будет иметь для статистики (если по данному виду преступлений ведется особый учет, полиция приложит дополнительные усилия для его раскрытия). Во-вторых, это сортировка задач «на входе», когда первыми выполняются не самые главные задачи, а те, по которым наиболее вероятно получение быстрого и верного результата (например, бытовое изнасилование примут к расследованию намного менее охотно, чем нанесение легких телесных повреждений, так как мелкие драки гораздо чаще происходят в присутствии свидетелей и требуют намного меньше усилий по доказыванию преступления и вины). В-третьих, это невозможность собрать объективную статистику деятельности правоохранительного органа, так как любые собранные данные тут же превращаются в объект оценки, а, следовательно, в предмет манипуляции, если не фальсификации.

Высокая численность аппарата

Высокая централизованность в сочетании с невозможностью объективно оценить содержательную деятельность подчиненных и ее конечный результат приводят к наращиванию бюрократического аппарата, поскольку за каждый аспект деятельности должен кто-то отвечать и кто-то (то есть все нижестоящие) отчитываться. Подробно эти механизмы будут описаны в разделах, посвященных работе штабов.

Избыточность бюрократических процедур, учета и отчетности

Необходимость оценивать деятельность сотрудников и подразделений на основе учета действий, а не результатов порождает соблазн создавать все новые формы учета и отчетности (чтобы оценивать не отдельные аспекты, а всю совокупность действий, составляющих служебные обязанности работника). Распределение ресурсов — в отсутствие возможности оценить его эффективность по соответствию конечному результату — также превращается в процедуру сбора и обработки детальных сведений об использовании времени сотрудников и материальных средств. Кроме того, отсутствие внешнего контроля и общая закрытость создают серьезные коррупционные риски. Справедливо полагая, что недостаток обратной связи приводит к соблазнам взяточничества, силового рейдерства, нарушения законности, фальсификации документов и так далее, руководство правоохранительных ведомств находит выход в скрупулезной фиксации каждого аспекта деятельности своих сотрудников в официальной документации. В результате аспектов, нуждающихся в отчетности (ради обратной связи), учете (для управленческих нужд) и документальной фиксации (ради предотвращения злоупотреблений), оказывается столько, что каждое действие — от опроса свидетеля до получения талонов на бензин для служебной поездки — требует оформления десятков документов и создания нескольких копий с каждого для размещения в разных файлах отчетности. Любой сотрудник данных организаций оказывается перегружен бумажной работой настолько, что времени на

основную работу остается мало. Попытки переложить бумажную работу на специализированный персонал даже при наличии достаточного финансирования проваливаются, так как одна из перечисленных функций этой работы — документальная фиксация как можно большей части повседневной деятельности сотрудника с целью предотвращения злоупотреблений — неизбежно требует его личного участия.

В данной главе подробно описана внутренняя структура каждого из правоохранительных ведомств. Во второй главе представлены системы оценки деятельности, которые управляют внутренней жизнью каждой из них и оказывают воздействие на поведение сотрудников. В третьей главе содержится анализ того, как происходит их взаимодействие на практике, и каковы последствия такого взаимодействия для рядовых граждан, попадающих в сферу внимания правоохранительных органов: подозреваемых, пострадавших, свидетелей и для общества в целом.

1.2 Структура и принципы управления в МВД

Уровни иерархии в российском полицейском ведомстве

В настоящее время в России существуют три иерархических уровня полиции — на уровне России в целом, на уровне субъекта федерации и на уровне административного района. В некоторых случаях могут вводиться более мелкие подразделения (отделы внутренних дел, подчиненные районному отделу внутренних дел) или некоторые промежуточные структуры. Деятельность МВД РФ регламентируется ФЗ РФ «О полиции», вступившим в силу 7 февраля 2011 года. Министр внутренних дел подотчетен Президенту РФ; нижестоящие территориальные подразделения подотчетны вышестоящим территориальным подразделениям и не несут ответственности перед местными органами исполнительной власти. Общая численность полицейских структур МВД (без внутренних войск) составляет около 1 миллиона 100 тысяч человек. Из них более 780 тысяч человек — сотрудники полиции.

В составе **Министерства внутренних дел на федеральном уровне** существуют три типа подразделений. Первое — это специализированные общеминистерские службы, выполняющие общие задачи и не имеющие аналогичных структур на более низких уровнях. Например, научно-исследовательские подразделения или подразделения, занятые организацией международного сотрудничества. Вторая группа подразделений — это главные управления, управления, центры и департаменты. Каждое из них отвечает за организацию какой-то сферы работы и имеет свои аналоги на следующем иерархическом уровне. Третий тип подразделений обычно не выделен формально, но с содержательной точки зрения его нужно описать отдельно — это подразделения (как правило, в сфере борьбы с преступностью), которые занимаются конкретной полицейской деятельностью на федеральном уровне. Очень часто они функционируют как временные рабочие группы, которые обычно в сотрудничестве с другими ведомствами занимаются борьбой с межрегиональной и общефедеральной преступностью (некоторое время такие подразделения назывались оперативно-розыскными бюро). Таких подразделений на данный момент более 30, их состав и полномочия постоянно меняются. Из них около 20 (департаменты и главные управления) предполагают, что руководящую должность занимает генерал-лейтенант⁵,

⁵ Здесь и далее важно помнить, что в МВД, как и во всех российских военизированных структурах, унаследована российская дореволюционная система чиновничества. То есть существует звание, которое считается «нормальным» для той или иной должности. При этом на должность может быть назначен (и очень часто назначается) человек в низшем звании. Это значит, что непосредственно после выслуги лет — окончания установленного периода после получения предыдущего звания — он автоматически получает следующее звание. Также ничто не мешает назначить на должность человека в

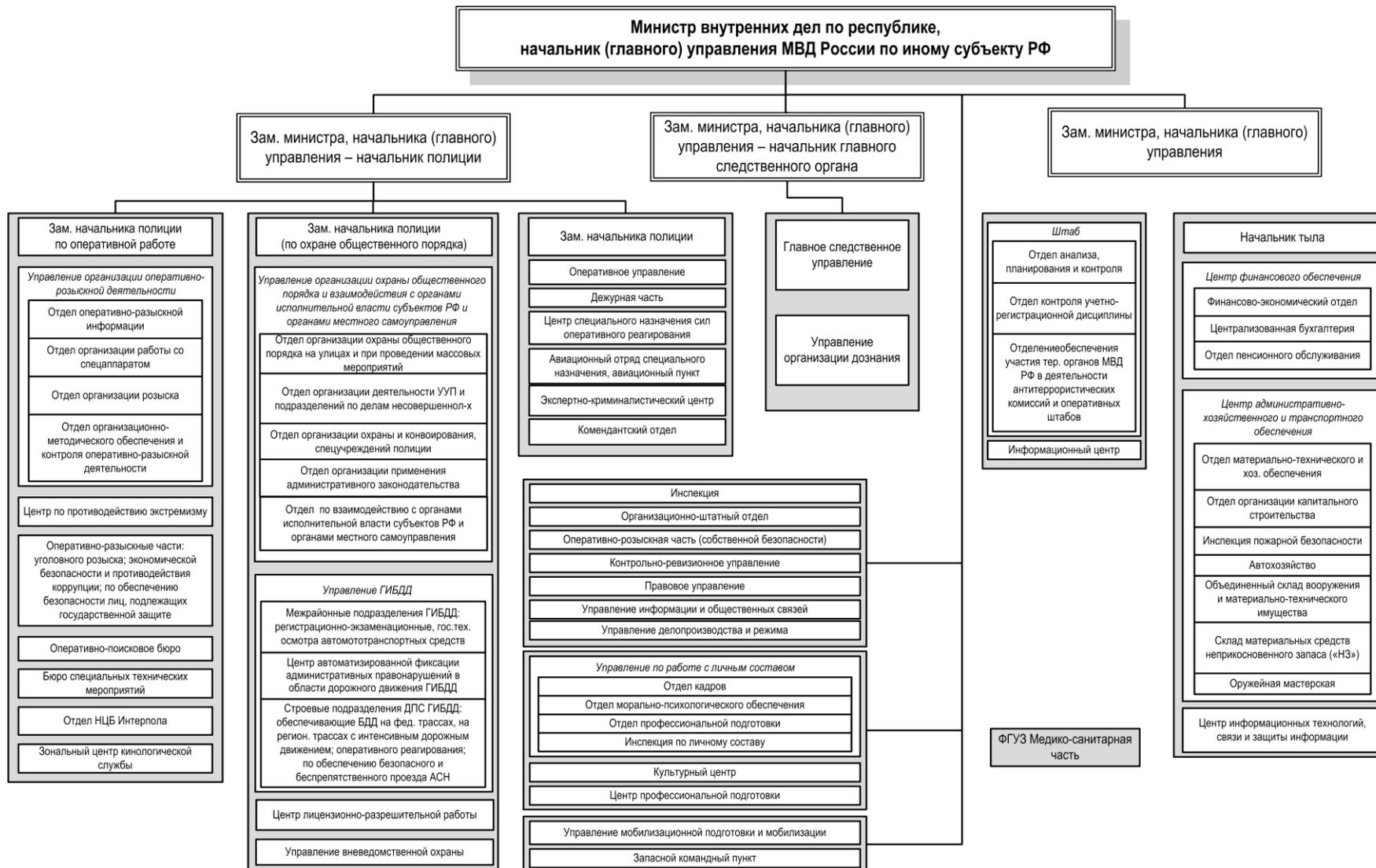
и еще около 10 предполагают генерал-майорские звания у руководителей. Далее мы полностью исключаем из анализа главное командование внутренних войск, которым руководит генерал армии.

В целом линейно-территориальный принцип организации МВД подразумевает двойное подчинение для большинства служб в составе подразделений любого уровня: непосредственному начальнику подразделения и вышестоящему руководству соответствующей службы (например, участковый инспектор подчиняется начальнику отдела внутренних дел, но и отвечает перед начальником службы участковых инспекторов района или города). Ниже подробно описана каждая служба и дана общая характеристика стиля управления российскими полицейскими силами.

На уровне субъекта федерации действует главное управление МВД, в его составе те же три типа подразделений и, в целом, структура полностью копируется с федерального уровня с поправкой на специфику функциональных обязанностей. Так, например, на уровне субъектов федерации не существует подразделения по взаимодействию с международными структурами (кроме Интерпола), но имеются отдельные кинологические службы. Существует некоторая региональная специфика, обусловленная историческими и географическими различиями, но она невелика. На региональном уровне подразделения полиции могут иметь ранг управления (во главе — генерал-майор) или главного управления (во главе — генерал-лейтенант). Граница пролегает примерно в районе двух миллионов населения: более — главное управление, менее — управление.

более высоком звании, чем это необходимо, что, однако, внутри системы будет рассматриваться как оскорбление.

Рисунок 3. Структура УВД субъекта федерации⁶



⁶ Источник: приказ МВД №333 от 30.04.2011 г.

Помимо органов внутренних дел субъектов федерации есть еще два вида структур, иерархически подчиненных федеральному уровню. Это управления внутренних дел на транспорте (их девять на всю страну) и главные управления по федеральным округам. Первые созданы для того, чтобы обеспечивать безопасность перевозок, и привязаны скорее к логике транспортных магистралей, чем к региональному делению. Далее не будут рассматриваться отдельно управления внутренних дел на транспорте, они имеют много мелких организационных отличий, но, в целом, не слишком отличаются от управлений по субъектам федерации.

Главные управления МВД по федеральным округам (их восемь — по числу федеральных округов) не являются отдельным иерархическим уровнем в структуре МВД: управления МВД по субъектам федерации подчиняются напрямую федеральному главку, ГУ по федеральному округу является для них скорее внешним контролером. Формально они считаются частью центрального аппарата МВД, а их сотрудники — временно прикомандированными к соответствующим городам. С одной стороны, на них возложены некоторые координационные обязанности, но, с другой, основной их функционал — это борьба с межрегиональной преступностью. В их составе три ключевых подразделения — собственная следственная часть и две оперативно-розыскные части: по борьбе с наиболее тяжкими преступлениями общеуголовной и экономической направленности. Согласно общей логике на этот уровень должны передаваться наиболее сложные преступления, которые при этом совершаются на территории нескольких регионов или по каким-то причинам не могут быть эффективно пресечены силами местных органов внутренних дел.

Следующий этаж системы — это **управления/отделы по районам и городам**. В 2007–2009 годах органы внутренних дел почти всех региональных центров и просто крупных городов были объединены в единые управления. А существовавшие до этого отделы внутренних дел на уровне административных районов городов были заменены отделами милиции (полиции). Здесь важно не путать, отдел внутренних дел — аналог управления для относительно мелких районов. Так, типовому ГУВД по региону будет подчиняться какое-то количество управлений (для крупных районов/городов) и какое-то количество отделов внутренних дел. При этом в составе управлений может быть также какое-то количество отделов полиции, которые будут практически полностью совпадать по структуре с отделами внутренних дел, но не будут являться юридическими лицами и, соответственно, не будут иметь большого количества технических подразделений (бухгалтерий, отделов кадров и т.п.).

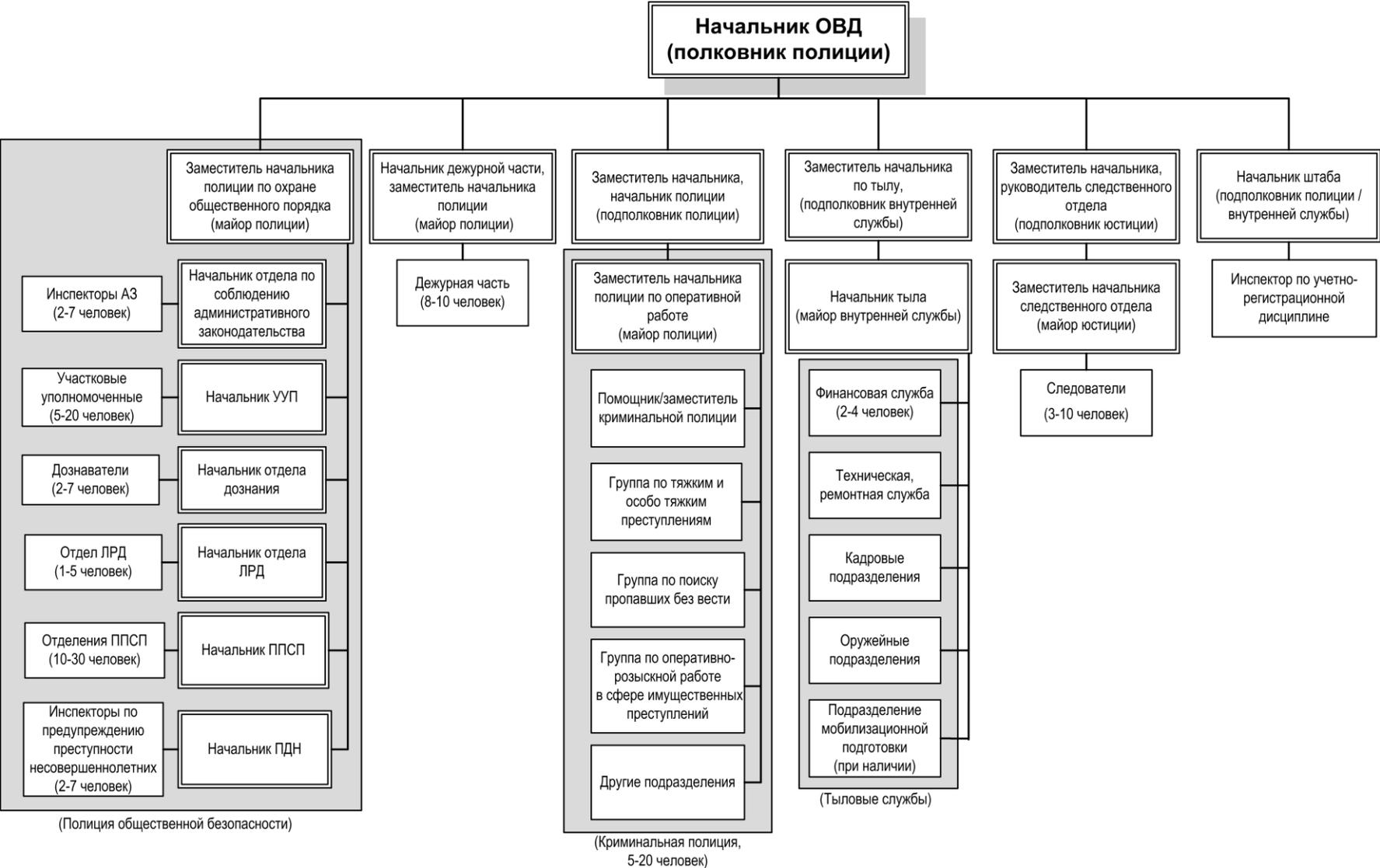
С точки зрения внутренней иерархии главные управления (или управления в составе управлений) не равны по рангу управлениям по субъекту федерации — в первую очередь с точки зрения звания руководителя (генерал-майор на региональном уровне и полковник на уровне города). Управления и отделы с этой точки зрения оказываются почти равны. При этом отделы внутренних дел и управления внутренних дел могут быть и межрайонными в тех случаях, когда речь идет об особо малых или особо близких географически районах. По большому счету, различия между отделами и управлениями на субрегиональном уровне являются скорее техническими. То же касается и отделов полиции с поправкой на ограничение управленческой самостоятельности. Далее мы будем рассматривать два уровня и их отношения: главное управление/управление на уровне субъекта федерации и управление / отдел на уровне района/города. Остальными различиями можно пренебречь. Также именно на этом уровне мы детально опишем и их внутреннюю структуру, помня, однако, что с поправкой на масштаб могут появляться/исчезать специфические подразделения.

Типовое ОВД

Ниже описана структура типового низового подразделения МВД — того самого отдела (управления), с которым сталкивается рядовой гражданин. Численность такого отдела 100–150 человек. Таких отделов (управлений) в России около 2 000. На каждый отдел приходится 50–100 тысяч жителей (см. рисунок 4)⁷.

⁷ Типовая структура органа внутренних дел описывается приказом МВД №333 от 30.04.2011 г.

Рисунок 4. Схема типового ОВД



Дежурная часть

Первое подразделение, с которым сталкивается посетитель отдела полиции, это дежурная часть (ДЧ) — круглосуточно работающее «окошко» по приему заявлений. Это же подразделение отвечает за прием телефонных звонков и рассмотрение заявок, поступивших по телефону «02». Основная функция дежурной части — это быстрое и эффективное перенаправление поступивших заявок профильным службам. Как правило, срочные заявки передаются дежурным нарядам ППС, которые должны выехать на место происшествия или, в очевидных случаях, дежурному оперуполномоченному (когда тот факт, что речь идет о совершенном преступлении, не вызывает сомнения). Несрочные заявки распределяются по содержательной подведомственности. Например, жалобы на регулярный шум будут направлены в Отдел участковых уполномоченных полиции (УУП), а информация о безнадзорных подростках — в Подразделение по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (ПДН). При этом реальная специализация может сильно варьироваться с учетом местной специфики, наличных ресурсов, предпочтений конкретного руководителя и так далее.

Ключевая роль дежурной части связана еще и с тем, что именно ее сотрудники хранят Книгу учета сообщений о происшествиях (КУСП). Это ключевой документ, в который должны вноситься все поступающие сообщения от граждан, организаций, вышестоящих служб и даже сообщения в СМИ. Для каждой записи должны фиксироваться результаты «разрешения». Например, должна вноситься информация о том, что сообщение не подтвердилось (с указанием подтверждающего документа, например, рапорта), сведения о движении материала, указания на возбужденные административные дела и т.п. За записи в КУСП и их распределение по подразделениям идет основная борьба между службами. Соответственно, правильно построенные отношения с руководством и сотрудниками ДЧ сильно облегчают жизнь всем остальным сотрудникам. Дело в том, что сотрудники ДЧ имеют возможность довольно большое количество сообщений не вносить в КУСП, не говоря уже о том, что именно сотрудник ДЧ в ходе беседы с посетителем классифицирует заявление, и именно эта классификация осложняет или упрощает жизнь конкретным сотрудникам. Локальные практики работы при этом могут сильно различаться. Например, жалобу на то что «муж бьет» можно принять как жалобу на побои, то есть усложнить жизнь участковому «неблагополучной обстановкой в семье», а можно принять как жалобу на «средней тяжести вред здоровью» и, после того как медицинское освидетельствование не подтвердит тяжесть полученных травм, спокойно списать сообщение как неподтвердившееся. Кроме того, можно просто объяснить заявителю, что он получит куда больше проблем, если подаст заявление, чем если оставит эту идею. Самая массовая практика сводится к тому, чтобы перенаправить гражданина для составления заявления и беседы «по принадлежности» — к сотрудникам, например, уголовного розыска, которые сначала побеседуют, а потом могут «принять заявление», но не зарегистрировать его в КУСП.

Соответственно, альтернативная стратегия ДЧ выглядит как регистрация всей поступающей информации. Формально именно так и должно быть. Однако если каждой записи должен соответствовать документ, который позволяет эту запись «закрывать», то эта стратегия несовместима с реальной работой отделения полиции в целом. Поэтому ее применение является редкостью и, как правило, свидетельствует о конфликте между руководством ДЧ и какой-либо из служб. Собственно, именно учетно-регистрационная дисциплина на основе КУСП и является ключевым оцениваемым показателем в работе ДЧ. Это создает дополнительные мотивы избегать регистрации тех сообщений, по которым будет сложно «отчитаться».

За последние годы было перепробовано множество вариантов подчинения дежурных частей. Они подчинялись штабам, входили в состав МОБ, подчинялись напрямую

начальнику РОВД и т.д. На сегодняшний день они подчиняются специальному заместителю начальника полиции и не входят в состав других служб.

Бывшая криминальная милиция (полиция) — оперативные службы

Одним из нововведений последней полицейской реформы стало изменение структуры начальствующего состава. Раньше существовал отдельный заместитель начальника РОВД по криминальной милиции (КМ) и его заместитель. Теперь начальнику полиции подчинены бывшие начальники МОБ (бывшей милиции общественной безопасности) и начальники КМ в должностях заместителей начальника полиции. Структура оперативных подразделений очень сильно варьируется и даже на уровне приказов не предполагает жесткой регламентации. Формально утвержденная внутренняя структура оперативных подразделений отсутствует, и это является одним из немногих достоинств существующей системы управления. Этому несколько причин. Во-первых, что очевидно, реальное распределение занятости очень сильно привязано к реальной криминальной ситуации и локальным традициям. Во-вторых, и это главное, оперативных работников, как правило, очень немного (реально работающих обычно не более десяти). На практике это означает, что специализация незначительна. Например, очень часто дежурный оперативник, принявший ночью материал, дальше его и ведет вне зависимости от специализации (специалистам передаются только самые важные материалы, такие как убийства).

Оперативные подразделения — это, собственно, единственная часть полиции, которая занимается тем, что «ловит преступников». Сотрудники этой службы должны реагировать на сообщения о преступлениях, проверять (первично, финальная проверка находится в компетенции следователя) имело ли место преступление, искать преступника и помогать следователю собирать доказательства там, где это необходимо. На практике в их компетенцию не входят особо сложные преступления и ряд преступлений против государства (которые передаются на следующий иерархический уровень или, например, в органы государственной безопасности). Также оперативники (оперуполномоченные) не занимаются теми преступлениями, которые относятся уголовным кодексом к делам частного обвинения⁸, и, как правило, мелкими бытовыми преступлениями, в которых очевидна виновность⁹.

Последний большой блок их работы, о котором нужно сказать — это выполнение поручений следователей. Эта работа ведется, преимущественно, уже после обнаружения подозреваемого и предъявления обвинения. Поскольку эта работа «отвлекает» от основных задач, руководитель криминальной полиции старается выстроить работу так, чтобы основные доказательства, для сбора которых требуется участие оперативника, были собраны *до предъявления обвинения*. Одновременно координация в деле сбора доказательств является одним из важнейших маркеров сработанности локальных правоохранительных органов. По сути, оперативник имеет возможность более или менее пренебрегать поручениями следователя или выполнять их сугубо формально. С другой стороны, такое отношение сильно усложнит ему жизнь в будущем, так как именно следователь решает вопрос о возбуждении/невозбуждении уголовного дела и предъявлении/непредъявлении обвинения, а это влияет на отчетность оперативника, ведь если дело не возбуждено, его работа в отчетность не попадает (см. подробности в главе 2).

Особенностью работы оперативных подразделений является то, что они вынуждены сотрудничать не только практически со всеми полицейскими структурами, но и с рядом внешних организаций. Так, именно на работу оперативного состава направлено наиболее серьезное внимание прокуратуры. Повышенное внимание прокуратуры к оперативной работе обусловлено тем, что, во-первых, именно здесь есть наибольшие

⁸ Побои, причинение легкого вреда здоровью — по этим преступлениям потерпевший должен обращаться в суд самостоятельно.

⁹ Такие дела, как правило, сразу передаются дознавателю без участия оперативных работников.

шансы нарушения прав граждан, а, во-вторых, организационная специфика прокуратуры предполагает внимание именно к работе оперативного состава¹⁰. В отличие от сотрудника иных служб, средний оперативник, как правило, лично знает курирующего его работу помощника прокурора и лично представлен «профильному» зампрокурора. Значительная часть работы оперативника проходит в контакте со следователем (полицейским или работающим в системе СК). При этом, зачастую, оперативник вынужден работать не со «своим» следователем, сидящим в соседнем кабинете, а со следователем с другого иерархического уровня. Также, пусть и нечасто, но оперативники вынуждены сотрудничать с отделом дознания. О совместной работе с дежурной частью мы уже говорили выше. Сотрудников ППС, ПДН и УУП оперативники часто эксплуатируют в решении своих технических задач (например, зачастую вместо оперативников поквартирный обход, поиск свидетелей и т.п. проводят сотрудники названных служб). Традиционно в работе по делу, особенно на раннем этапе, когда есть шансы на «раскрытие по горячим следам», оперативники обладают довольно широкими полномочиями по привлечению к своей работе представителей других служб.

В типовой структуре РОВД, утвержденной приказом №333, выделяются в обязательном порядке только две службы. По иронии судьбы именно эти службы, как правило, отсутствуют на практике. Это экспертно-криминалистическое подразделение и кинологовская служба. По организационным причинам этих подразделений очень часто просто не существует. Обычно руководство на уровне региона с целью оптимизации ресурсов создает межрайонные центры экспертно-криминалистической работы и кинологовской службы. Де факто эти структуры практически никогда не подчиняются районным ОВД (если не считать крупных городов). Это одна из немногих продуктивных новаций. Криминогенная обстановка в типовом ОВД не настолько напряженная, чтобы обеспечить занятость этих подразделений, а предлагаемая там зарплата вряд ли может привлечь достаточное количество квалифицированных специалистов. Кроме этих подразделений в крупном ОВД, как правило, создаются следующие:

- Отделение по раскрытию тяжких и особо тяжких преступлений. Обычно в их компетенцию входят преступления, относимые к подследственности СК. По большому счету, это — группа оперативников, задача которых обеспечивать оперативное сопровождение дел, которые ведут следователи СК.
- Отделение по расследованию имущественных преступлений. Как правило, в этой группе сосредоточена работа с самыми массовыми преступлениями современной России (кража и грабеж). Работа этого подразделения сильнее, чем чья бы то ни было, связана с агентурной деятельностью.
- Отделение по работе с преступлениями экономической и коррупционной направленности. Специалисты по преступлениям этого типа в разное время работали на разных иерархических уровнях, но всегда имели отдельное и жесткое линейное (отраслевое) подчинение, наряду с территориальным. Также, это одно из немногих подразделений, которые пользуются реальной автономией от других оперативных структур.
- Отделение по поиску пропавших без вести, состоящее, как правило, из одного человека.
- Отделение по борьбе с угонами (тоже, как правило, из одного оперативника).
- Другие подразделения (например, по борьбе с наркотиками, незаконным оборотом оружия или, например, с преступлениями в лесной сфере) создаются, исходя из локальной криминальной ситуации или уголовной политики.

¹⁰ См. соответствующие разделы в главах 1 и 2.

Бывшие структуры милиции общественной безопасности (МОБ)

Патрульно-постовая служба — еще одно подразделение, с которым граждане регулярно сталкиваются. Практически все полицейские в форме, которых можно увидеть на улицах, относятся к этой службе. Основная их задача — «поддержание общественного порядка». По большому счету, наряду с патрулированием улиц (на транспорте или пешком) и дежурств в местах скопления граждан, они реагируют на срочные вызовы, поступающие в дежурную часть, и потому, как правило, первыми появляются на месте происшествия.

Ранее эти подразделения входили в состав милиции общественной безопасности и подчинялись ее начальнику. На данный момент они подчиняются одному из заместителей начальника полиции. Основным отчетным показателем для этих служб является количество тяжких преступлений, совершенных в общественных местах. Однако — «по старинке» — внутри РОВД часто устанавливаются и требования, связанные с количеством протоколов об административных правонарушениях, составленных по профильным для служб статьям (как правило, мелкое хулиганство, публичное пьянство и нахождение в нетрезвом виде).

Служба в ППС является наименее престижной из всех, к сотрудникам ППС предъявляются самые низкие требования, среди них существует значимая доля рядового состава, в то время как в остальных службах работают преимущественно офицеры. Соответственно, традиционные эксцессы, связанные с кражами, мелким вымогательством, избиениями и другими противозаконными действиями полицейских (кроме пыток в ходе расследования преступлений), наиболее часто совершаются именно сотрудниками ППС.

Следующая служба, о работе которой знают все или почти все — это **служба участковых уполномоченных**. Круг их обязанностей разнообразен и широк. По большому счету, участковый отвечает за то, чтобы на его участке не было определенных типов преступности (чтобы жители территории не совершали преступлений на этой территории). Также он отвечает за общую криминогенную обстановку — то есть, в том числе и за то, чтобы люди не уходили в запой, досрочно освобожденные находили работу, дети не оставались без попечения родителей и т.д. Кроме того, участковый должен следить, чтобы в магазинах не продавали просроченные товары, в ресторанах не работали нелегальные мигранты и т.д. Список обязанностей такого рода можно продолжать довольно долго. Изначально перечень обязанностей задается приказом МВД, который описывает суть работы участковых уполномоченных, но потом непрерывно расширяется все новыми и новыми приказами самых разных уровней, которые возлагают на участковых новые временные и постоянные обязанности.

На практике это превращается в работу «по команде» с отслеживанием групп наибольшего риска — судимых и не имеющих явных средств к существованию. Кроме того, в общей логике российской полицейской работы участковые выполняют еще одну важную функцию — они информируют о положении дел «на местах» все остальные службы — по большому счету, реальный функционал службы сводится к мониторингу локальной ситуации и помощи другим службам. Единственная сфера, в которой роль участковых крайне велика — это работа с обращениями граждан, не являющимися сообщениями о преступлениях в чистом виде. Именно участковым, как правило, направляются эти сообщения, и именно они являются единственной службой, которая с ними работает.

Близкой по роду деятельности к службе участковых уполномоченных является **инспекция по делам несовершеннолетних**. Ее функционал полностью совпадает с функционалом участковых с поправкой на специфический «контингент». Все, что происходит с несовершеннолетними на определенном участке, должно интересоваться инспекцию ПДН. Единственным отличием является то, что наряду с перечисленными

функциями, они еще ведут картотеку несовершеннолетних — попадание в которую еще с советских времен является одной из форм наказания.

Отдел дознания по логике работы похож на следственные подразделения. В форме дознания в России расследуются простые и очевидные преступления. Дознаватели — аналог следователей для преступлений, по которым не нужна большая работа. В сотрудничестве с оперативниками они должны готовить материалы уголовного дела для передачи в суд. Принципиальным отличием является то, что в делах, относимых к дознанию, куда большую роль играет прокуратура, с которой официально требуется согласовывать намного большее количество действий.

Отдел исполнения административного законодательства работает на сегодняшний день примерно так же, как отдел дознания. Им направляют для разрешения¹¹ поступающие от граждан (и, часто, от прокуратуры) заявления о происходящих нарушениях административного законодательства. Их задача — подготовить сообщение об отсутствии состава/события административного правонарушения или вынести постановление о привлечении к административной ответственности, или подготовить материал для привлечения к административной ответственности в уполномоченный государственный орган или в суд.

Последнее подразделение — это **отделы лицензионно-разрешительной деятельности**. Они отвечают за выдачу разного рода лицензий (лицензий частным охранникам, лицензий на оружие и т.д.).

Штаб

На уровне РОВД — это технические подразделения, которые выполняют, по сути, функции секретариата. В некоторых РОВД разрастаются функции планирования и анализа, вследствие чего возникает дополнительная «бумажная» нагрузка на функциональные подразделения, что противоречит формальному смыслу существования штаба РОВД, поскольку его основная функция состоит как раз в уменьшении такой нагрузки.

Тыл

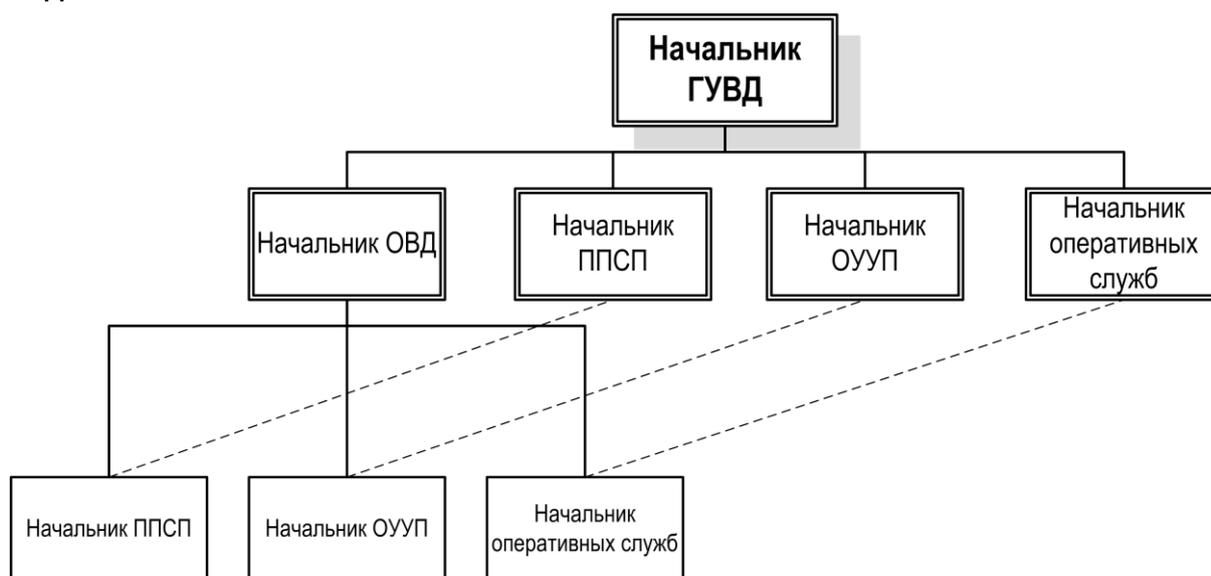
Опять же вполне понятный аналог подразделений АХЧ. Единственным советским атавизмом, входящим в состав тыловых служб, является подразделение, отвечающее за мобилизационную готовность.

Линейно-территориальный принцип

Российская полиция традиционно разделена на несколько отдельных служб, каждая из которых имеет своего руководителя на всех уровнях. В МВД сосуществуют два принципа подчинения: территориальное и линейное. Каждое подразделение, например, отдел уголовного розыска в РОВД подчиняется начальнику РОВД (территориальное подчинение) и, одновременно, начальнику уголовного розыска города (линейное подчинение). В целом формирование матричной системы управления, названной в МВД линейно-территориальным принципом, было шагом вперед от простой вертикальной системы подчинения. Но на практике оказалось, что подчиненность подразделений по линейному принципу привела к тому, что основной функцией линейной подчиненности (по сфере деятельности) стал дополнительный контроль и учет деятельности нижестоящих подразделений, а не ее методическое сопровождение и координация.

¹¹ Бюрократический термин, обозначающий принятие решение по какому-либо вопросу в российских правоохранительных органах.

Рисунок 5. Типовая организационная схема взаимодействия регионального и районного УВД



Попробуем проследить логику работы этой системы на примере участковых уполномоченных полиции (УУП). Эта служба, как будет видно ниже, отвечает за пресечение мелких правонарушений, предупреждение бытовой преступности и работу с мелкими административными правонарушениями, которые совершили люди, живущие в конкретном районе. Им же, обычно, поручается надзор за недавно освободившимися, лицами условно осужденными и другими подобными группами, которые на профессиональном жаргоне традиционно называются «поднадзорным контингентом». В рамках сложившейся практики эти подразделения работают в плотном контакте с подразделениями по делам несовершеннолетних (ПДН).

С одной стороны, начальник всех участковых уполномоченных подчинен заместителю начальника полиции по району, который в свою очередь подчиняется начальнику полиции, а тот — начальнику РУВД. В небольших отделах ступеней подчиненности может быть меньше — так, может отсутствовать должность заместителя начальника полиции или заместителя начальника РОВД.

Технически руководство УУП и часть самих участковых находится непосредственно в том же здании, в котором располагается районное управление (отдел). Их начальник присутствует на всех планерках, профильных для его службы совещаниях и т.п. Ключевые задачи, которые он должен решать, ставятся перед ним начальником РОВД и, как правило, связаны с выполнением текущего плана (в следующей главе анализируются показатели, за которые он отвечает), проведением общерегиональных кампаний и взаимодействием с соседними подразделениями того же РУВД (например, проверка «контингента» на предмет причастности к только что совершенному преступлению). Участковый уполномоченный, если работает нормально, хорошо знает ситуацию на своем участке, и, соответственно, служит своего рода проводником для сотрудников других служб, когда их деятельность требует знания локальной специфики. Особую роль такое знание играет в сельских районах.

Однако, наряду с простым вертикальным руководством на уровне РУВД, у участковых есть свое руководство на уровне субъекта федерации¹². Как правило, это отдел (управление) в составе ГУВД по субъекту федерации. Такая форма подчинения называется линейной подчиненностью¹³. По линии спускается методическая

¹² В крупных городах похожие отношения — только еще более запутанные — возникают между руководством участковых на уровне отдела полиции, отдела по организации их работы на уровне города и отдела на уровне субъекта федерации.

¹³ В ведомственном языке это отражается в оборотах «приказ по линии ПДН» или «запрос по линии».

информация, инструкции по организации работы. По линии же, как правило, запрашивается т.н. «практическая помощь» — рекомендации в разрешении конкретных проблем, дополнительные материальные ресурсы или временные сотрудники (в случае кадрового дефицита). При этом предполагается, что основное преимущество сотрудников на уровне субъекта — это знание ситуации во всем регионе и федеральной политики по конкретным вопросам.

Однако, наряду с упомянутой «практической помощью», которую он оказывает низовым подразделениям, соответствующий отдел ГУВД имеет свои задачи и обязанности. Так, именно через «линию» происходит запрос узкоспециальных отраслевых сведений, которые постоянно требуются вышестоящим инстанциям (например, информация о доле административных правонарушений, в которые были вовлечены несовершеннолетние из неблагополучных семей). В подавляющем большинстве регионов работа выстроена таким образом, что даже тогда, когда те или иные сведения можно получить из регионального центра, эти сведения запрашиваются «с мест». Отчасти это, видимо, вызвано нежеланием лишней раз вступать во взаимодействие с подразделениями более высокого уровня: проще дать приказ нижестоящим, чем добиваться данных у равных или высших по статусу подразделений. Отчасти же эта практика объясняется недоверием к агрегированной отчетности. Данные отчетности используются для оценки деятельности подразделений (о чем речь пойдет ниже), соответственно, соблазн манипуляции данными при их агрегации внутри этих учреждений достаточно велик. В результате примерно треть активности соответствующих органов на уровне субъекта федерации — это трансляция идущих от других подразделений запросов информации и их обработка для передачи обратно. Очевидно, что в этой ситуации на низовом уровне к ним, зачастую, относятся, как к структурам, которые только усложняют жизнь обычным работникам «на земле». Значительная часть этих сведений доступна в региональных информационных центрах, но организация работы такова, что информацию проще получить от низовых сотрудников, чем обращаться с запросами в ИЦ¹⁴.

Следующий блок работы органов, которые координируют деятельность участковых, например, на уровне субъекта федерации, связан с оценкой и анализом ситуации в подведомственной сфере. Как правило, эта работа ведется в форме рейтингования подотчетных подразделений по ряду показателей (ранее эти показатели совпадали с официальными параметрами оценки соответствующей линии, сейчас они устанавливаются неофициально и более вариативны). По результатам такого рейтингования принимаются решения о помощи, рекомендуются кадровые решения, организационные меры (например, при низких показателях нагрузки на одного сотрудника возможно решение о сокращении штатного расписания), проводится «индивидуальная работа с руководителями» и т.п. Для некоторых линий (особенно связанных с оперативной работой) это могло бы иметь некоторый смысл, если бы на практике не вырождалось в создание дополнительных отчетных показателей для низовых руководителей и рядовых сотрудников.

Наконец, последняя часть работы связана с реализацией общей политики руководства региона и проведением тематических кампаний. Здесь руководство работает параллельно со штабными структурами. Это создает еще одну линию практического подчинения. Многие распоряжения доводятся непосредственно до руководителей подразделений в составе районных отделов или же, так или иначе, затрагивают их. Чаще всего это связано с какими-либо текущими кампаниями или программами по борьбе с чем-либо. К примеру, на уровне субъекта федерации принимается решение о

¹⁴ ИЦ — информационный центр ГУВД (УВД, регионального Министерства), который аккумулирует и обрабатывает ведомственную статистику и материалы учета. По сути, ИЦ сегодня полностью ведет весь контроль отчетных материалов органов внутренних дел.

борьбе с подростковой наркоманией¹⁵. Принимается оно, как правило, в качестве реакции на внешний вызов: скандал, всплеск общественного беспокойства по определенной теме и т.п. Проведение кампаний — единственный способ, которым существующая система умеет реагировать на внешние раздражители. В ответ на любой скандал необходимо «провести цикл мероприятий».

После принятия такого решения через штабные структуры или через отраслевые подразделения (или, что нередко, и через те, и через другие) до низовых руководителей доводится информация о необходимости «принять меры» или, чаще, «провести мероприятия». На низовом уровне изобретается некоторый стандартный вариант ответа (который чаще всего моментально распространяется по горизонтали между подразделениями и районными отделами: внутри системы МВД принято обмениваться шаблонами «удачных» отчетов и другой документации). Затем готовятся тематические отчеты, которые отправляются в качестве свидетельства того, что работа проведена. Основным ресурсом для изготовления таких отписок является проведение «оперативных совещаний»: факт проведения специального совещания по какой-либо теме является для руководства свидетельством того, что некоторые позитивные сдвиги есть, работа ведется.

Кроме того, через штаб, уже упоминавшийся выше, двигаются бумаги из смежных подразделений. Например, центр «Э» желает получить информацию о подростковых объединениях «на земле». Как правило, это означает, что руководитель центра согласует такой запрос у начальника полиции и передает его в штаб для получения информации из районных отделов. Информация в штабе обобщается и передается обратно в центр «Э». Однако штабные структуры могут генерировать запросы и по собственной инициативе. Более того, основная масса таких запросов идет именно из штабных структур. Еще одна управленческая техника, существенно увеличивающая бумагооборот, состоит в том, что в ситуации, когда реально информация нужна из 2–3 подразделений, штаб, как правило, направляет запрос во все подразделения.

На первый взгляд, ничего страшного в этой системе нет. Но, поскольку движение таких бумаг оказалось совершенно бесконтрольным в подавляющем большинстве регионов, то появилось невероятное количество документов,двигающихся по линейному и штабному каналам. Так, по экспертным оценкам, на одного руководителя УУП на низовом уровне приходится свыше трех отчетных документов в рабочий день. В КП их количество еще больше (и на этом уровне гораздо выше региональная вариация). Как правило, в хорошо организованных подразделениях существует специальный сотрудник, который производит (читай — фальсифицирует) такую отчетность для одной или нескольких линий. На практике по всем (или практически всем) линиям подготовка статистической отчетности (о чем будет подробно рассказано в главе второй) состоит в подгонке, оптимизации и подделке требуемых документов с тем, чтобы обеспечить ожидаемые значения заданных показателей.

В результате возникает сразу несколько эффектов, которые будут обсуждаться подробнее в главе 2. Здесь стоит упомянуть, что вал разнородной и несистематизированной отчетности в итоге снижает, а не повышает возможность контроля вышестоящих подразделений над нижестоящими, создает стимулы для фальсификации документации и является причиной перегрузки как руководящего состава, так и низовых работников.

¹⁵ Однако далеко не всегда речь идет о борьбе со столь безусловным злом. Нередко кампания посвящена борьбе с неподобающим внешним видом сотрудников или должному озеленению силами полиции жилых массивов.

1.3 Структура и управление следственных органов

Следствие и УПК

УПК РФ устанавливает, что предварительное расследование производится либо в форме предварительного следствия, либо в форме дознания. Дознание является упрощенной формой предварительного следствия, однако, как и следствие, проводится по возбужденным уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести (кроме тех, по которым обязательно проведение следствия), заканчивается направлением уголовных дел в суд, их прекращением или приостановлением. В целом, в форме дознания расследуется более 50% раскрываемых преступлений¹⁶.

Функциями дознания обладают органы внутренних дел, служба судебных приставов, таможенная служба, МЧС и т.д. Большая часть дел относится к компетенции дознавателей ОВД и службы судебных приставов¹⁷.

Следственными органами являются: СК РФ, следственные отделы в МВД, ФСКН, ФСБ¹⁸. Основную нагрузку по расследованию уголовных дел в форме следствия несут следователи МВД и СК. Распределение преступлений между ними (подследственность) закреплена в ст. 151 УПК РФ. К компетенции следователей СК относятся преступления против жизни, заканчивающиеся смертью потерпевшего (ст. 105–110, ст. 111 ч.4 УК РФ), против половой свободы и неприкосновенности личности, против конституционных прав граждан, коррупционные и должностные преступления, преступления против должностных лиц, а также отдельные экономические преступления. Следователи МВД в основном расследуют преступления против здоровья граждан, преступления против собственности и экономические преступления¹⁹. Другими словами, подразумевается, что более серьезные преступления передаются в СК, в то время как менее серьезные и опасные расследуются в МВД.

При этом следователи МВД большую часть времени занимаются именно уголовными делами (сообщения о преступлении проверяются оперативными уполномоченными, следователь получает материал проверки, как правило, уже готовый для возбуждения уголовного дела)²⁰. Кроме того, следователи СК РФ самостоятельно проверяют регистрируемые в следственном отделе сообщения о преступлении: по фактам обнаружения трупов, применения насилия к сотрудникам полиции или сотрудниками полиции, заявление о должностных преступлениях. Это составляет значительную часть их работы (в системе МВД проверка сообщений является обязанностью оперативных работников, но у СК собственных оперативников нет)²¹.

¹⁶ Так, по официальной статистике в 2011 году раскрыто 1 311,8 тыс. преступлений. В том числе, 650,7 тыс., следствие по которым обязательно (9,2%), и 661,1 тыс., следствие по которым необязательно (то есть, с большой степенью вероятности, они были расследованы в форме дознания). МВД РФ [Электронный ресурс: http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/show_102505/, дата обращения: 11.07.2012].

¹⁷ 64,2 тыс. из 1311,8 тыс. раскрытых преступлений расследовано дознавателями ФССП в 2011 году. МВД РФ [Электронный ресурс: http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/show_102505/, дата обращения: 11.07.2012].

¹⁸ При этом ФСКН имеет и полномочия дознания, в отдельных случаях уголовные дела в форме дознания могут расследоваться и следователями Следственного комитета РФ.

¹⁹ Всего за 2011 год было зарегистрировано 2404,8 тысячи преступлений, из которых 25,3% были тяжкими или особо тяжкими, а 49,3% — хищениями чужого имущества. МВД РФ [Электронный ресурс: http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/show_102505/, дата обращения: 11.07.2012].

²⁰ Нагрузка следователей МВД по рассмотрению материалов зависит от практики, сложившейся в регионе. Если кроме решений о возбуждении/отказе в возбуждении уголовного дела следователь должен проводить и проверку по материалам, то нагрузка сильно возрастает.

²¹ Так, за 1 квартал 2012 года в СК РФ было зарегистрировано 216 139 сообщений о преступлениях. Уголовные дела были возбуждены по 16% из них. СК РФ [Электронный ресурс: <http://sledcom.ru/activities/statistic/>, дата обращения: 11.07.2012].

Официальная статистика МВД позволяет лишь установить количество раскрытых преступлений, расследованных следственными органами МВД и СК. При этом статистика следственных органов ведется в отношении уголовных дел²², а не в отношении эпизодов (преступлений), что не позволяет сопоставить общие сведения о преступности и сведения о работе следственных органов. Остается констатировать то, что всего за 2011 год было зарегистрировано 1 370 863 преступлений, предварительное следствие по которым обязательно. Из них было расследовано **раскрытых**²³ преступлений 650 718, из которых 19% — следователями СК. На ФСКН и ФСБ (даже если предположить, что ими все расследовано в форме следствия, что не так) приходится менее 1%. Таким образом, 80% раскрытых преступлений, по которым обязательно следствие, расследовано следователями МВД. Нераскрытых преступлений в следствии — 706 035, и подавляющая их часть также относится к подследственности МВД²⁴.

В настоящей части рассматривается структура следственных органов МВД — как расследующих значительную часть уголовных дел, по которым обязательно производство следствия, и структура СК РФ — как органа, призванного расследовать наиболее общественно опасные и значимые преступления. Кроме того, СК РФ, по сути, является прототипом единого/основного следственного органа в РФ.

Следственный комитет РФ

Деятельность СК РФ регламентируется — кроме УПК РФ, определяющего компетенцию и процессуальные полномочия следователей и руководителей следственных органов — Федеральным законом от 28.12.2010 г. №403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации».

В 2007 году СК РФ был создан в составе прокуратуры РФ и до 2011 года назывался Следственным комитетом при прокуратуре РФ, при этом высшим руководителем являлся Генеральный прокурор РФ, а председатель СК был его первым заместителем. Следственный комитет унаследовал традиционную подследственность прокуратуры и, первоначально, ее сотрудников. С 2007 по 2012 год подследственность СК РФ расширялась: в 2011 году СК были переданы уголовные дела о налоговых преступлениях, в 2012 — о преступлениях несовершеннолетних и в отношении них.

Штатная численность

В составе СК предусмотрены должности руководителей следственного органа (от Председателя СК до руководителей подразделений СК и территориальных СО, а также их заместители)²⁵, следователей, помощников руководителей, инспекторов, следователей-криминалистов, помощников следователей, экспертов, ревизоров, специалистов²⁶, советников²⁷.

Штатная численность СК РФ в 21 156 штатных единиц и дополнительно в 2 034 штатных единиц для военных следственных органов СК РФ установлена Указами Президента РФ от 27.09.2010 г. №1182 «Вопросы Следственного комитета Российской Федерации» и от 14.01.2011 г. №38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации».

²² В состав одного уголовного дела может входить большое количество эпизодов (преступлений).

²³ Раскрытием называется установление подозреваемого лица и предъявление ему обвинения, а расследованием — сбор доказательств, которые позволяют прояснить обстоятельства преступления и установить виновного (расследование нераскрытого преступления), либо доказать вину конкретного подозреваемого (расследование раскрытого преступления).

²⁴ На основе анализа «Состояние преступности за 2011 год». СК РФ. [Электронный ресурс: http://www.mvd.ru/userfiles/sb_12_11.pdf, дата обращения: 12.07.2012].

²⁵ Отдельно предусмотрены должности для образовательных и научных учреждений СК РФ.

²⁶ А также «старших следователей», «старших помощников» и т.д.

²⁷ Председателя СК РФ.

Источник информации о соотношении следователей и остальных структур в СК — статистика СК, публикуемая в «Вестнике Следственного комитета при прокуратуре РФ». Последние ее данные, доступные на сайте СК РФ, относятся к результатам работы за 9 месяцев 2010 года. В тоже время наиболее полные сведения о штатной численности и кадровом составе в открытом доступе имеются на 1.01.2010 года. По этим данным штатная численность СКП РФ составляла 15 429 человек, при этом число работающих составляло 14 933 человек. Исходя из среднемесячной нагрузки на следователей, которую определяют по находящимся в производстве уголовным делам, за 2009 год, в СКП РФ работало (включая следователей военных следственных отделов, но, возможно, без учета следователей центрального аппарата) 6 814 человек, то есть 45,6%²⁸.

Описывая кадровый состав СК РФ, нужно учитывать, что после выделения из прокуратуры РФ произошло резкое омоложение состава. Это отмечалось в 2008 году на коллегиях СК²⁹. На 1.10.2010 года 80% следователей были моложе 30 лет. При этом их рабочий стаж (с учетом работы в прокуратуре) составлял менее одного года у 18,5%, от 1 до 3 лет — у 26%, от 3 до 5 лет — у 11%.

Вертикальная структура

Следственный комитет имеет трехуровневую структуру (см. рисунок 6):

1. Центральный аппарат СК РФ и подразделения центрального аппарата, включая подразделения по федеральным округам.
2. Следственные управления по субъектам федерации³⁰.
3. Следственные отделы по районам, городам и приравненные к ним (далее — «территориальные следственные органы»).

СК РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему следственных органов и учреждений, действующую на основе подчинения нижестоящих руководителей вышестоящим и Председателю Следственного комитета. Руководство деятельностью СК РФ осуществляет Президент РФ.

Состав Центрального аппарата Следственного комитета Российской Федерации³¹

Главное следственное управление включает в себя:

- Управление по расследованию особо важных дел о преступлениях против личности и общественной безопасности.
- Управление по расследованию особо важных дел о преступлениях против государственной власти и в сфере экономики.
- Управление процессуального контроля и методико-аналитического обеспечения.
- Отдел документационного обеспечения³².

²⁸ По итогам 9 месяцев 2010 года — 7 144 следователей (включены ли следователи военных СУ и центрального аппарата, неизвестно).

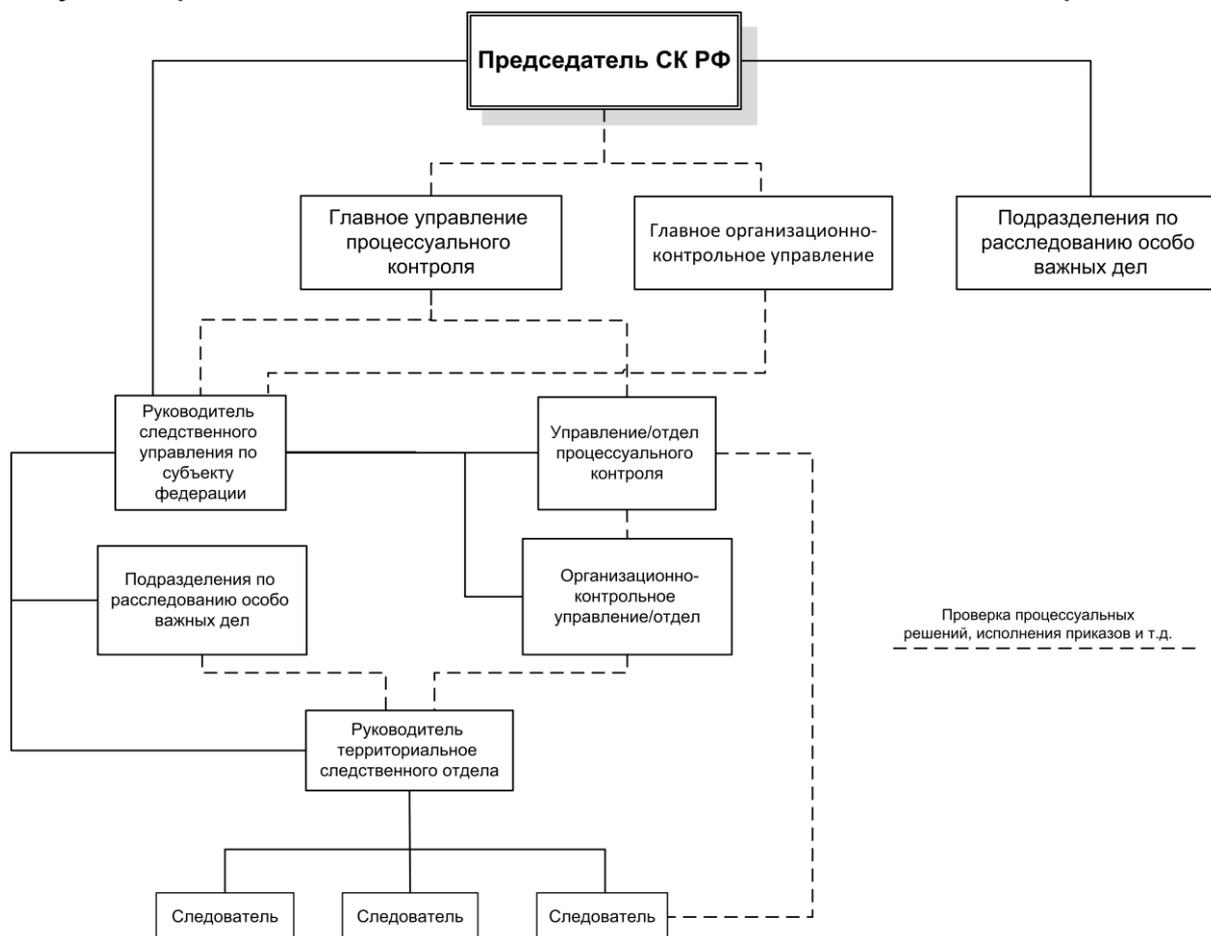
²⁹ «Безусловно, многие проблемы вызваны значительным омоложением следственного аппарата. Есть регионы, где около 70% следователей имеют стаж до двух лет» — Ю.И. Леканов, руководитель Главного управления криминалистики Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. Вестник Следственного комитета при прокуратуре РФ, №2, 2009, с. 26.

³⁰ Включая Главные следственные управления по Санкт-Петербургу, Москве, Красноярскому краю и т.д., а также приравненные к ним военные и специализированные следственные управления/отделы.

³¹ Курсивом выделены подразделения, подавляющее большинство которых составляют следователи, непосредственно занимающиеся расследованием преступлений.

³² Отделы документационного оборота фактически являются канцеляриями.

Рисунок 6. Организационная схема Следственного комитета Российской Федерации



Главное управление процессуального контроля (процессуальный контроль является ведомственным контролем за законностью и обоснованностью решений, принимаемых следователями). Согласно УПК РФ полномочиями осуществлять процессуальный контроль наделяются руководители следственных органов. Это означает, что инспектора отделов процессуального контроля только готовят решения для своих руководителей (поскольку инспектора не обладают полномочиями отменять решения следователей/нижестоящих руководителей следственных отделов). Главное управление процессуального контроля состоит из:

- Управления процессуального контроля за следственными органами;
- Управления процессуального контроля в сфере противодействия коррупции;
- Управления процессуального контроля за расследованием особо важных дел;
- Организационно-аналитического отдела;
- Отдела документационного обеспечения.

Главное организационно-инспекторское управление (в задачи управления входят: организация исполнений решений Председателя СК, коллегий СК, приказов и распоряжений, их подготовка, проведение проверок соблюдения исполнения ведомственных приказов и распоряжений и т.д.) включает в себя:

- Организационно-контрольное управление;
- Информационно-методическое управление;
- Управление собственной безопасности;
- Управление оперативных служб;

- Отдел документационного обеспечения и корректуры.

Главное управление криминалистики (на следователей-криминалистов возложены задачи по тактической и методической помощи следователям в раскрытии преступлений, сотрудничеству с экспертными подразделениями, работа с техническими средствами, используемыми при проведении следственных действий) состоит из нескольких подразделений:

- Методико-криминалистического управления;
- Техничко-криминалистического управления;
- Управления организации экспертно-криминалистической деятельности;
- Отдела документационного обеспечения;
- Отдела по внедрению криминалистической и специальной техники.

Главное управление обеспечения деятельности включает в себя:

- Финансово-экономическое управление;
- Управление материально-технического обеспечения;
- Управление делами;
- Контрольно-ревизионное управление;
- Управление капитального строительства;
- Отдел организационного и документационного обеспечения.

В состав центрального аппарата СК также входят *следственные управления по федеральным округам (7 управлений)*³³ и *главное следственное управление по Северо-Кавказскому федеральному округу*. Последнее стоит особняком среди СУ по федеральным округам, поскольку имеет отдельные подразделения кроме *управления по расследованиям особо важных дел* (контрольно-криминалистическое управление, отдел межведомственного взаимодействия и физической защиты, организационно-аналитический отдел), что вытекает из специфики округа. Остальные следственные управления состоят в основном из следователей и отвечают за расследование наиболее сложных преступлений в федеральном округе или преступлений, имеющих межрегиональный характер. В составе центрального аппарата имеется отдельное управление процессуального контроля за расследованием особо важных дел в федеральных округах.

Кроме того, в состав центрального аппарата СК входят: управление кадров, правовое управление, управление взаимодействия со средствами массовой информации, управление международно-правового сотрудничества, управление по рассмотрению обращений граждан и документационному обеспечению, управление по защите государственной тайны, управление физической защиты, отдел информационного и документационного обеспечения Председателя СК России.

Таким образом, центральный аппарат предназначен в основном для управления системой СК РФ, а также для расследования уголовных дел, которые имеют повышенную общественную значимость на уровне федерации или федеральных округов. Основными управлениями, оказывающими влияние на нижестоящие уровни/политику нижестоящих уровней, могут быть/являются организационно-контрольное управление (систематизирующее всю статистику СК, разрабатывающее систему оценки подразделений, формирующих отчеты по «показателям», готовящее

³³ Следственные управления по Центральному федеральному округу, по Северо-Западному федеральному округу, по Приволжскому федеральному округу, по Уральскому федеральному округу, по Сибирскому федеральному округу, по Дальневосточному федеральному округу, по Южному федеральному округу.

материалы к совещаниям и коллегиям, проводящее проверки соблюдения ведомственных приказов) и управление процессуального контроля (фактически проверяющее в качестве последней инстанции обжалуемые/значимые решения следователей).

Следственные управления по субъектам федерации³⁴

Структура аппарата управления по субъекту федерации фактически едина для всех управлений. Возможные различия: количество заместителей у руководителя управления, количество и статус помощников, наличие подразделений в статусе управлений или отделов. В типичное следственное управление по субъекту федерации входят:

- помощники руководителя по собственной безопасности, взаимодействию со СМИ, кадрам (подчиняющиеся непосредственно руководителю);
- отдел кадров, подчиненный руководителю управления;
- организационно-контрольный отдел (также подчиненный руководителю управления);
- заместитель руководителя, который курирует расследование особо важных дел, работу отдела криминалистики, финансового отдела;
- заместитель, курирующий подразделение процессуального контроля и территориальные следственные отделы;
- *отдел/отделы по расследованию особо важных дел;*
- отдел процессуального контроля;
- отдел криминалистики;
- финансово-экономический отдел;
- отдел материально-технического обеспечения (в небольших управлениях может быть объединен с финансово-экономическим);
- отдел по приему граждан и документационному обеспечению.

Отдел/управление по расследованию особо важных дел занимается расследованием уголовных дел и не оказывает влияния на деятельность территориальных следственных органов. Остальные отделы можно разделить на 2 группы:

- ответственные за обеспечение деятельности: финансово-экономический, материально-технического обеспечения, документационного обеспечения, кадры;
- ответственные за взаимодействие/контроль нижестоящих подразделений: криминалистики, процессуального контроля, организационно-контрольный отдел.

При этом отдел криминалистики, как правило, в большей степени отвечает за помощь в раскрытии и расследовании преступлений, чем за непосредственный контроль принимаемых следователем решений. В сферу ответственности этого отдела входят раскрытие преступлений прошлых лет («глухарей»), помощь в проведении экспертиз или взаимодействии с экспертными учреждениями. Это определяет его взаимодействие с нижестоящими подразделениями — только после возбуждения уголовных дел и по вышеназванным вопросам. Таким образом, непосредственное влияние на

³⁴ Рассмотрена типичная структура следственного управления (усредненная по результатам анализа 10 следственных управлений по субъектам федерации).

деятельность территориальных следственных отделов из подразделений аппарата оказывают отдел процессуального контроля и организационно-контрольный отдел.

Непосредственным начальником для руководителей территориальных следственных отделов в зависимости от сложившихся в конкретном управлении традиций будет или курирующий территориальные отделы заместитель руководителя управления, или руководитель управления. Однако даже при наличии отдельного заместителя руководитель территориального следственного отдела всегда имеет возможность обратиться к руководителю управления напрямую.

Территориальные следственные отделы

Территориальными следственными отделами в СК являются организационно обособленные отделы по районам и городам или межрайонные следственные отделы (обслуживающие два и более районов). В зависимости от численности населения и территории устанавливается численность следственного отдела. Типичный следственный отдел состоит из:

- руководителя следственного отдела;
- заместителя/заместителей руководителя следственного отдела;
- следователей (это могут быть должности старших следователей, следователей, следователей по особо важным делам);
- специалиста, фактически являющегося работником канцелярии;
- в крупных следственных отделах могут иметься помощники руководителя или следователь-криминалист.

Число следователей территориального следственного отдела может начинаться с 3 и превышать 10 человек. Например, следственный отдел ГСУ СК по Центральному району СПб (крупнейшему району города) на конец 2011 года насчитывал 18 человек, из которых 13 были следователями³⁵.

Именно на уровне территориальных следственных отделов расследуется большая часть уголовных дел, подследственных СК РФ. На этом уровне осуществляется регистрация сообщений о преступлениях, принятие решений о возбуждении уголовного дела или отказе, направление уголовного дела в суд.

Специфика подчинения в территориальных органах СК состоит в том, что полномочия руководителя территориального следственного отдела как начальника следователей определяются не только отношениями дисциплинарной подчиненности, но и специальными полномочиями руководителя следственного органа, закрепленными в УПК РФ. Руководитель СО фактически отвечает за законность и обоснованность действий следователя, имеет полномочия по отмене процессуальных решений следователя, дает официальное согласие на проведение основных следственных действий и направление уголовного дела в суд (то есть является самостоятельным, отдельным от самого следователя участником уголовного судопроизводства со стороны обвинения).

Фактически именно деятельность руководителя СО оценивается по системе показателей, разработанной центральным аппаратом. Кроме того, руководитель СО должен обеспечивать исполнение всех ведомственных приказов, распоряжений, ведение документооборота внутри отдела, подготовку докладных записок и отчетов по направлениям деятельности (их количество около 100 в квартал). По этому направлению деятельности он может быть проверен организационно-контрольным отделом управления. За предоставление недостоверной информации, не предоставленные докладные записки, неисполнение ведомственных приказов

³⁵ Администрация Санкт-Петербурга [Электронный ресурс: http://www.gov.spb.ru/gov/admin/terr/reg_center/news?pnewsid=115362, дата обращения: 12.07.2012].

руководитель следственного дела — по результатам проверки — может быть подвергнут материальному (снижение квартальной премии) или дисциплинарному взысканию³⁶. Кроме того, следователь и руководитель следственного отдела отвечают за соблюдение сроков следствия и отчитываются по ним; соблюдение сроков постоянно проверяется. Если следствие длится свыше 3-х месяцев, то его срок продлевается на уровне субъекта федерации, что предполагает осуществление процессуального контроля уже на уровне региона. Этот перенос контроля, произошедший в 2007 году, привел к изменению отношения следователей к расследованию различных категорий дел. Раньше существовали три категории дел. Первая — дела, которые «легко расследовать в 2 месяца» (они и расследовались в эти сроки). Вторая — дела, которые требуют более тщательного расследования, их расследовали в сроки до 6 месяцев (разницы для отчетности между 2,5, 3 и 5 месяцами не было). Третья — сложные дела, сроки по которым продлевались на уровне субъекта федерации свыше 6 месяцев. Таких дел было немного, а требования к ним — в силу определенного внешнего контроля — были достаточно жесткими. Перенос контроля за делами на сроках от 3 месяцев в вышестоящий орган привел к тому, что время расследования сократилось. Следователи предпочитают закончить работу в течение двух месяцев (зачастую в ущерб качеству) или выбирают дела для «вала», отказываясь от более сложных и неоднозначных дел (см. раздел 2).

В то же время следователь и руководитель следственного органа отвечают за каждое принимаемое решение о регистрации сообщений о преступлении, его рассмотрении, возбуждении уголовного дела и принятии процессуальных решений (о задержании лица, ходатайстве о заключении под стражу, продлении срока следствия, предъявлении обвинения, приостановлении следствия или прекращении уголовного дела) при расследовании. Законность этих решений проверяется отделом процессуального контроля. За принятие незаконного или необоснованного решения, а также за волокиту по уголовному делу, следователь и руководитель СО могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности или подвергнуты материальному взысканию.

Следственные органы МВД России

Следственные органы МВД России также имеют трехуровневую вертикальную структуру (в упрощенном виде представленную ниже, см. Рисунок 7).

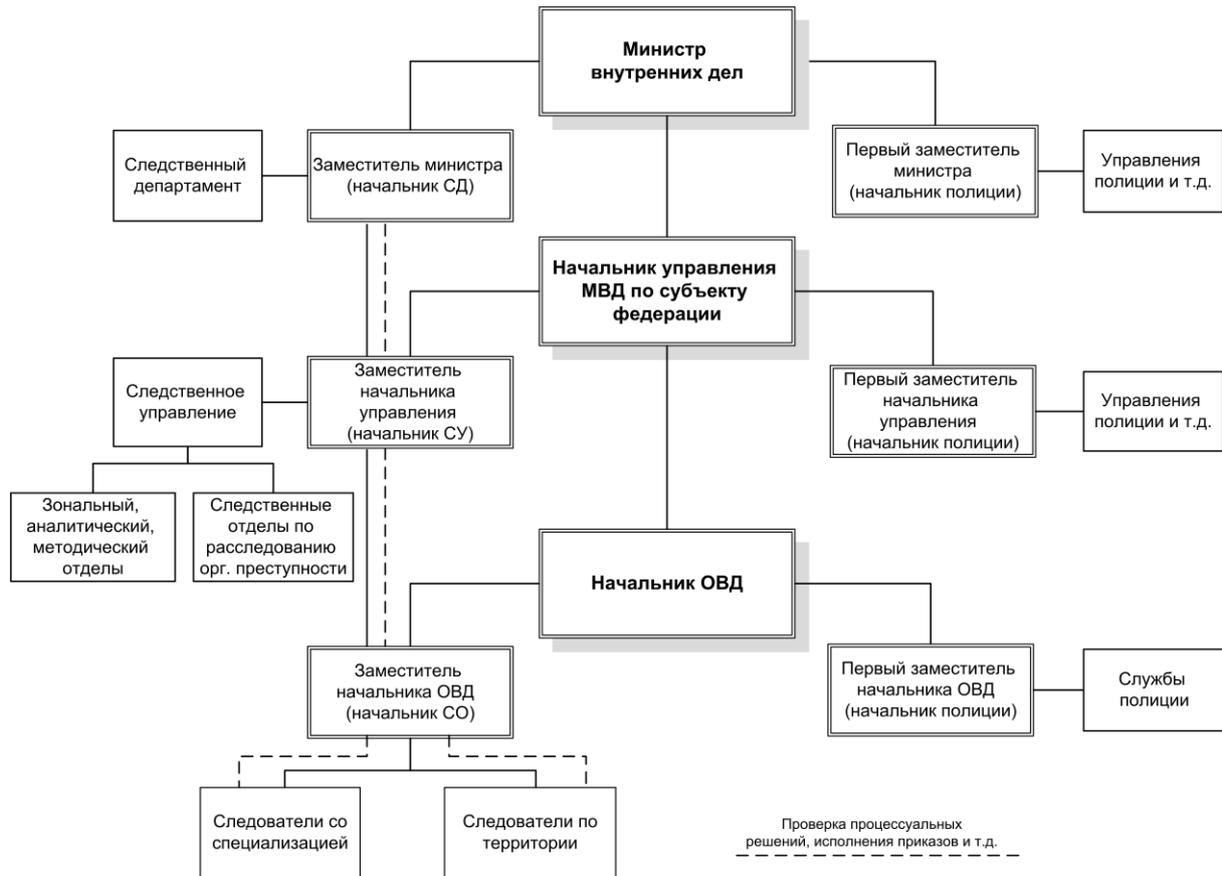
1. Следственный департамент МВД России³⁷.
2. Следственные управления управлений МВД России по субъектам федерации. В общей сложности 82 управления (главные следственные управления, следственные управления, следственные отделы министерств внутренних дел по республикам, главные управления, управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации).
3. Следственные отделы органов внутренних дел районов, городов (далее — «территориальные следственные органы ОВД»). Например, Главному следственному управлению Главного управления МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области подчиненно 38 следственных управлений — отделов/отделений на районном (городском) уровне. В МВД под «территориальными» подразделениями традиционно понимаются структуры на уровне субъектов федерации, включая подчиненные им органы внутренних дел в районах/городах, но в данном исследовании термин «территориальные»

³⁶ Полномочия о снижении премии или наложении дисциплинарного взыскания являются исключительными полномочиями руководителя следственного управления по субъекту федерации.

³⁷ Следственные органы МВД также имеются на уровне федеральных округов, однако там также сосредоточено расследование отдельных уголовных дел, поэтому они не оказывают влияния на деятельность системы в целом.

обозначает подразделения непосредственно расположенные и работающие в районах/городах.

Рисунок 7. Структура следственных органов МВД РФ



Начальник следственного департамента МВД России одновременно является заместителем Министра внутренних дел. Это означает, что следственный департамент является «самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации», однако он организационно включен в МВД, начальником которого выступает министр внутренних дел. Таким образом, следственные подразделения не могут быть независимы от ведомственных интересов и выступают элементом территориально-линейной структуры МВД, то есть, работая, учитывают не только интересы следствия, но и интересы территориального отдела полиции.

Штатная численность следственных органов МВД составляет 45,5 тысяч человек³⁸. Следователи имеют высшее юридическое образование.

Система своеобразного «двойного» подчинения, типичная для системы МВД в целом (см. раздел «Линейно-территориальный принцип», 1.2 «Структура и принципы управления в МВД»), сохраняется и на нижестоящих уровнях, будучи усилена еще и особым статусом следственных подразделений. Начальники следственных управлений по субъектам федерации являются заместителями начальников управлений МВД по субъектам федерации: «ГСУ [Главное следственное управление — прим.] входит в систему органов внутренних дел Российской Федерации и непосредственно подчиняется заместителю министра внутренних дел Российской Федерации —

³⁸ Из интервью заместителя министра внутренних дел, начальника следственного департамента МВД России Ю. Алексева, 18.07.2012 г. Газета «Коммерсант» [Электронный ресурс: <http://www.kommersant.ru/doc/1982829>, дата обращения: 16.07.2012].

начальнику Следственного комитета при МВД России и начальнику ГУВД»³⁹. Территориальные следственные отделы, не входя в органы полиции, являются структурной частью органов внутренних дел на соответствующей территории. О двойственности положения следственных органов МВД свидетельствует следующая цитата начальника ГСУ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области: «В соответствии с подписанными Президентом РФ 01.03.2011 Указами следственные органы не входят в систему органов полиции. Однако это не может повлиять на характер и уровень взаимоотношений, выстраиваемых следователями с сотрудниками подразделений полиции при раскрытии и расследовании преступлений, тем более, что еще с 1999 года следственные органы осуществляли свои функции с приставкой «при» органах внутренних дел города и области, и носят звания «юстиции», а не «милиции» или «полиции», но все равно входят в общую систему органов внутренних дел и выполняют функции по защите граждан от преступных посягательств. В настоящее время приставка «при» упразднена»⁴⁰. Таким образом, любой следственный орган МВД, действующий на данной территории, одновременно:

- подчиняется следственной «линейной» вертикали внутри МВД;
- является частью подразделения МВД (но не полиции) на данной территории и взаимодействует с полицией в раскрытии преступлений, зависит от помощи принадлежащих к территориальному подразделению полиции оперативных работников.

Подобное неопределенное положение, во-первых, не может не создавать проблемы и конфликты, связанные с подчинением, во-вторых, мешает взаимодействию следователей с оперативными работниками и местными отделениями МВД, в-третьих, многократно повышает объемы отчетности и бюрократической работы. Кроме того, ситуацию дополнительно осложняет тот факт, что в МВД существует несколько разных видов следственных органов. Кроме ГСУ и СУ субъектов федерации и районных подразделений, структура которых будет рассмотрена ниже, бывают следственные управления промежуточного уровня: на уровне городов или нескольких муниципальных образований. Так, в Ярославской области имеется СУ Управления МВД России по Ярославской области и СУ УМВД России по г. Ярославлю (нижестоящий орган), а также Межмуниципальный отдел Министерства внутренних дел Российской Федерации «Некоузский», реализующий задачи и функции органов внутренних дел на территории Некоузского и Брейтовского районов Ярославской области (Некоузский МО МВД России).

В зависимости от размера и наличия подчиненных следственных подразделений в территориальных ОВД такие следственные управления/отделы будут похожи либо на управления на уровне субъектов федерации, либо на территориальные следственные органы.

Следственный департамент МВД России

Структура Следственного департамента в открытом доступе не публиковалась. Задачами Следственного департамента МВД России являются:

- выработка предложений по формированию государственной политики в сфере расследования преступлений, организации деятельности органов предварительного следствия и исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве;

³⁹ Положение о Главном следственном управлении при ГУВД по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, утвержденное Приказом начальника ГУВД по СПб и ЛО от 24 марта 2009 г. №413.

⁴⁰ Выступление заместителя начальника ГУ МВД России — начальника ГСУ ГУ МВД России полковника юстиции М.А.Матвеевой. Информационный интернет-портал [Электронный ресурс: <http://sanktpeterburg.bezformata.ru/listnews/sledstvennogo-upravleniya-gu-mvd-rossii/2087121/>, дата обращения: 16.07.2012].

- организационно-методическое руководство деятельностью органов предварительного расследования преступлений в целях обеспечения всестороннего, полного и объективного расследования дел, отнесенных к подследственности следователей органов внутренних дел;
- расследование наиболее сложных, носящих международный и межрегиональный характер, а также представляющих повышенную общественную опасность и значимость преступлений непосредственно следователями Следственного департамента;
- осуществление в пределах своей компетенции взаимодействия с органами государственной власти по вопросам, связанным с предупреждением, выявлением и расследованием преступлений.

Исходя из этого, можно предположить, что в структуре СД МВД должны быть управления, отвечающие за контрольно-организационную работу, организационно-методическую работу и взаимодействие с органами государственной власти. Также на уровне следственного департамента имеются подразделения, непосредственно занимающиеся расследованием уголовных дел, связанных с организованной преступной деятельностью. Расследование иных уголовных дел с межрегиональным характером осуществляется следственными частями ГУ МВД России по соответствующему федеральному округу.

Следственные управления на уровнях субъектов федерации

Как отмечалось, следственные подразделения являются подразделениями соответствующих структур МВД в субъектах федерации. Следствием этого является то, что достаточно большая часть вспомогательных функций (кадры, материально-техническое обеспечение, штабная деятельность) осуществляется структурами управления МВД, а не подразделением следственного органа. В результате структура следственного управления на уровне субъекта федерации определяется направлениями расследуемых преступлений, однако все они, так или иначе, относятся к сфере организованной преступности⁴¹. В крупных следственных управлениях могут существовать и свой отдел по кадрам/помощник начальника по кадрам, и группа ресурсного/материально-технического обеспечения. Однако, даже на уровне ГСУ, *«финансирование ГСУ и подчиненных ему органов предварительного следствия производится за счет средств федерального бюджета, выделяемых по смете ГУВД. Материально-техническое обеспечение ГСУ осуществляется через ГУВД и Следственный комитет в порядке, определенном законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России»*⁴².

Также в составе СУ на уровне субъектов федерации имеются подразделения для обеспечения:

- анализа статистической и иной информации о результатах деятельности органов предварительного следствия, разработки и реализации мер по улучшению качества и сокращению сроков производства предварительного следствия, соблюдения прав и законных интересов граждан,

⁴¹ Типовая структура Главного следственного управления при МВД, ГУВД субъекта федерации, СУ при МВД (приказ МВД №726 от 12.09.2003 г. в редакции 2011 года). Несмотря на изменение названий в течение 2011 года, внутренняя структура следственных органов в целом была сохранена. Приказ Следственного департамента Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России) от 8 ноября 2011 года №58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов». Российская газета — Федеральный выпуск №5670 от 29.12.2011г. [Электронный ресурс: <http://www.rg.ru/2011/12/29/sledstvie-dok.html>], дата обращения: 12.07.2012].

⁴² Положение о Главном следственном управлении при ГУВД по г. СПб и ЛО, приложение к приказу №413 от 24.03.2009 г.

- контроля работы подчиненных органов предварительного следствия, оказания им практической и методической помощи, проверки их деятельности, разработки и контроля выполнения мероприятий по устранению выявленных недостатков,
- осуществления процессуального контроля производства предварительного следствия и соблюдения законности следователями органов внутренних дел, оказания помощи в расследовании наиболее сложных уголовных дел,
- взаимодействия следователей органов внутренних дел с органами, осуществляющими оперативно-розыскную и экспертно-криминалистическую деятельность, дознание, прокурорский надзор и судебный контроль по уголовным делам⁴³.

В зависимости от размера следственного управления этими подразделениями будут:

- организационно-зональный отдел,
- информационно-аналитический отдел,
- контрольно-методический отдел/отделы по направлениям⁴⁴,
- канцелярия.

В ГСУ, СУ по субъекту и СУ по городу/округу, как правило, есть заместитель начальника управления, который отвечает за работу этих подразделений.

Территориальные следственные отделы МВД

Традиционно система следственных отделов МВД не так четко структурирована по трем уровням, как следственные органы СК. Это связано с тем, что СК формировался на базе прокуратуры — четко распределенной по трем уровням и не имеющей территориальных отделов в пределах одного района или города. Следственные органы МВД, являясь подразделением ОВД, находятся под влиянием территориального расположения отделов милиции/полиции. В то же время в следственных органах МВД сочетается зональный и линейный принцип организации работы. Это означает, что часть следователей расследует уголовные дела о преступлениях, совершенных на определенной территории, а часть специализируется на расследовании определенного вида преступлений (см. рисунок 8).

Начальник следственного отдела является одновременно заместителем начальника конкретного ОВД. Кроме того, располагаясь в помещениях органов внутренних дел, следователи постоянно работают вместе с оперативными сотрудниками. Численность следственных отделений (отделов) варьируется, средним можно считать 10–20 человек. При этом сотрудники следственных органов могут базироваться в одном отделе внутренних дел с теми оперативными сотрудниками, с которыми постоянно взаимодействуют, а могут быть размещены отдельно от основного УВД/ОВД (причем это касается как следователей, так и отделений), то есть быть территориально удалены от оперативников. Задачей территориальных следственных отделов МВД является расследование всех возбужденных уголовных дел, которые не были переданы в вышестоящий следственный отдел.

Выводы

Структура СК РФ централизована. Система иерархии, с одной стороны, основывается на дисциплинарном подчинении: *следователь — руководитель территориального*

⁴³ См., например, на сайте УМВД России по Ярославской области. УМВД России по Ярославской области [Электронный ресурс: <http://76.mvd.ru/gumvd/structure/8413/>, дата обращения: 12.07.2012].

⁴⁴ В некрупных управлениях отделы могут быть объединены. Отдел контрольно-методической работы на уровне управлений/отделов по городу может отсутствовать, тогда его функции выполняет отдел управления по субъекту федерации.

следственного отдела — руководитель/заместитель руководителя управления. С другой, выстраивается с учетом фактической системы принятия процессуальных решений и инициирования проверок/наказаний: следователь — руководитель ТСО — руководитель отдела процессуального отдела — руководитель/заместитель руководителя управления (при непосредственном рассмотрении материалов и расследовании уголовных дел) и руководитель ТСО — руководитель организационно-контрольного отдела — руководитель/заместитель руководителя управления (при общей деятельности и показателях). При этом влияние ОКО не подкреплено процессуальными полномочиями.

Соотношение следователей и иных сотрудников СК (которые могут быть отнесены к условно «штабным» структурам и структурам обеспечения) — 50 на 50. Резкий рост численности структур, не занимающихся непосредственно расследованием уголовных дел, и введение разветвленной системы отчетности привели к снижению количества расследуемых уголовных дел и нагрузке следователей «непрофильной работой». В тоже время СК характеризуется очень высоким процентом направляемых в суд уголовных дел (так, в 2011 году чуть больше 12% от общего числа уголовных дел было приостановлено как нераскрытые, соответственно 88% было направлено в суд). Значение этого показателя будет рассмотрено в следующей главе, здесь необходимо отметить, что при нацеленности всего следствия на результат, влияние отделов процессуального контроля на повседневную деятельность следователей возрастает. После 2007 года отделы процессуального контроля стали реализовывать функцию «ведомственного процессуального контроля». Параллельно полномочия по продлению сроков следствия свыше трех месяцев были переданы на уровень руководителя следственного органа по субъекту федерации (ранее продление срока следствия на уровне субъекта федерации осуществлялось только при сроке свыше 6 месяцев). Вместе эти две черты существенно отличают работу СК от СО МВД⁴⁵.

Следственные органы МВД входят в систему органов внутренних дел и имеют двойную подчиненность — вышестоящему руководителю следственного органа (совмещенную с процессуальными полномочиями по отмене решений по уголовным делам и материалам проверок) и начальнику ОВД по текущим вопросам.

1.4 Структура и управление Генеральной прокуратуры РФ

Из всех рассматриваемых силовых структур прокуратура — самая закрытая. Практически никакой документации, регламентирующей внутреннюю деятельность этой структуры, нет в открытых источниках. На сайте Генпрокуратуры РФ отсутствует даже информация о ее штатной численности, которая установлена открытым указом президента РФ от 25 января 2011 года и должна составлять 45 865 человек⁴⁶.

Прокуратура РФ представляет собой трехуровневую иерархическую структуру с жестким внутренним подчинением; основные уровни управления — Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов федерации, районные (городские) прокуратуры во главе с прокурорами районов. Генеральный прокурор РФ подчиняется непосредственно президенту РФ. Формально по Конституции прокуроры субъектов федерации назначаются президентом по согласованию с руководством субъектов федерации; однако сложившаяся практика такова, что в реальности прокуроров субъектов федерации утверждает Администрация президента по представлению Генерального прокурора. Остальных (районных) прокуроров на практике (и в соответствии с требованиями закона) назначает Генеральный прокурор без каких-либо согласований с гражданскими властями или общественностью.

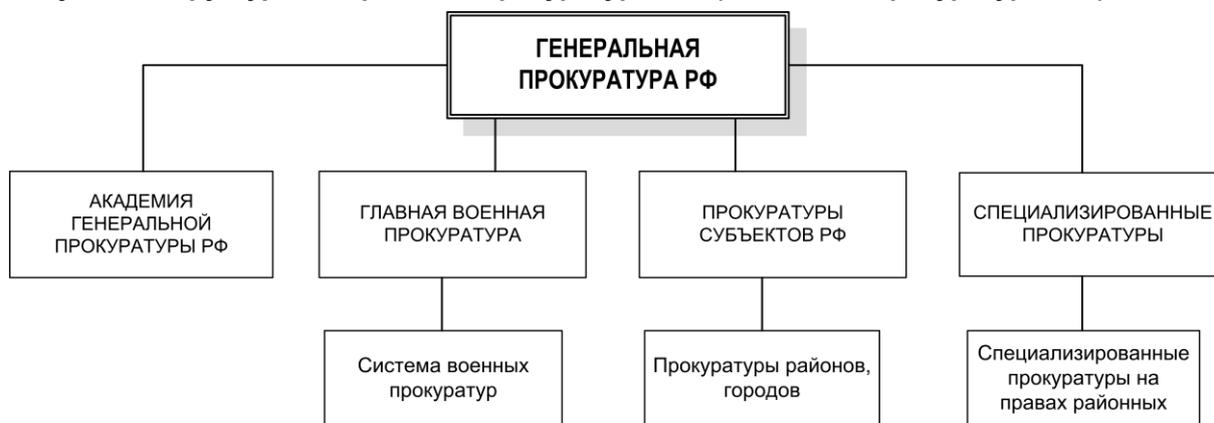
⁴⁵ Соотношение следователей и работников организационных служб в следственных органах МВД неизвестно, однако, с учетом того, что в интервью следователи МВД не упоминают какие-либо структуры, описывая свою повседневную работу, их влияние менее ощутимо, чем в СК РФ.

⁴⁶ Российская газета, опубликовано 27.01.2011г. [Электронный ресурс: <http://www.rg.ru/2011/01/27/prokuratura-site-dok.html>, дата обращения: 12.07.2012].

Помимо прокуратур общей юрисдикции существует двухуровневая иерархия военных прокуратур (главная военная прокуратура и военные прокуратуры) и ряд других специализированных прокуратур:

- транспортные прокуратуры (отвечают за транспорт и таможни, организационно подчинены Управлению по надзору за исполнением законов в этих сферах);
- прокуратуры по надзору за соблюдением законов в учреждениях уголовно-исполнительной системы (занимаются преступлениями, совершенными в исправительных учреждениях, как заключенными, так и сотрудниками ФСИН, действуют на правах районных прокуратур);
- природоохранные прокуратуры (создаются там, где объект охраны — экологическая система или природоохранная зона — пересекает границы нескольких районов или требует специфических компетенций для охраны, действуют на правах межрайонных прокуратур).

Рисунок 8. Структура Генеральной прокуратуры РФ (с сайта Генпрокуратуры РФ)



Так же, как в системе МВД и СК, существуют управления Генеральной прокуратуры по федеральным округам, но они не являются отдельным иерархическим уровнем; организационно они входят в состав Генеральной прокуратуры РФ, а для прокуратур субъектов федерации и ниже являются внешним ведомственным контролером.

Управленческая структура прокуратуры РФ сочетает иерархически-территориальный принцип с наличием специализированных иерархий по видам прокурорского надзора (аналог «линий» в МВД) и ряда «штабов» (управлений) на уровне Генеральной прокуратуры и прокуратур субъектов.

Специализация по видам надзора имеет место на всех уровнях. На уровне Генпрокуратуры РФ ей соответствуют следующие главные управления.

- Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства: так называемый «общий надзор». В полномочия Прокуратуры входит проверка *любой* организации или гражданина на исполнение *любого* закона.
- Главное управление по надзору за следствием и Управление по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью: собственно, надзор в области уголовного судопроизводства; на более низких этажах иерархии функции по надзору за следствием, дознанием и ОРД объединены в рамках одной специализации, ими занимаются одни и те же сотрудники.
- Главное управление по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами: гособвинение.
- Управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе.

Эти четыре направления специализации распространяются на все три уровня иерархии: соответствующие «линейные» подразделения имеются на уровне прокуратуры субъекта федерации, разделение труда по специализациям существует (хотя оно не всегда жесткое, жесткость зависит от размера подразделения) среди сотрудников районной прокуратуры или ее специализированного аналога. Таким образом, каждый рядовой сотрудник прокуратуры (заместитель прокурора района, помощник прокурора района) имеет как минимум двойную подотчетность: перед своим начальником (прокурором района) и перед вышестоящей инстанцией по линии специализации. Помимо служебной ответственности, это означает дублирование систем учета и отчетности, бумагооборота, а также получение требований, указаний и рекомендаций из двух разных источников.

В составе Генпрокуратуры имеются также управления, координирующие деятельность специализированных прокуратур — такие, как Управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере, Управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний и т.д.

«Штабные» структуры в составе прокуратуры также существуют и на федеральном уровне, и на уровне субъектов. Эти управления создаются под конкретные задачи или как ответ на конъюнктурные вызовы времени; так же, как в МВД и СК, такие «тематические» структуры наделены правом вводить новую отчетность и правила учета, требовать информации, генерировать обязательный бумагооборот, давать указания нижестоящим подразделениям, не неся ответственности за конечные результаты их деятельности. На уровне Генеральной прокуратуры существуют, помимо чисто административных подразделений (правовое управление, кадровое управление, «Первый отдел»), следующие постоянные «штабные» управления:

- Главное управление международно-правового сотрудничества;
- Управление по надзору за расследованием особо важных дел;
- Управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму;
- Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции;
- Управление взаимодействия со средствами массовой информации.

Сочетание закрытости, неподконтрольности, внутренней системы оценки деятельности подразделений и отдельных сотрудников, основанной на «валовых» показателях активности (которая будет подробнее описана в главе 2), приводит к беспрецедентно быстрому росту количества рассматриваемых прокуратурой нарушений. Так, в юбилейной брошюре, выпущенной Генпрокуратурой в 2010 году к 288-летию ведомства⁴⁷, указывается, что одно только Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства (общий надзор) за 5 лет (2005–2009 годы) почти удвоило количество выявленных нарушений федерального законодательства: с 2,47 млн до 4,68 млн. Трудно предположить, что уровень законопослушания в России в относительно спокойное пятилетие с 2005 по 2009 год упал настолько, что количество правонарушений удвоилось. Такой стремительный рост количества правонарушений возможен разве что в период серьезного социального кризиса. Таким образом, дело не столько в росте преступности, сколько в росте активности собственно прокуратуры, вторгающейся все в новые и новые сферы деятельности.

Рост объема выявленных правонарушений часто связан с созданием соответствующего профильного управления. Так, Управление по надзору за

⁴⁷ Генеральная прокуратура Российской Федерации. Основные направления деятельности на современном этапе. Генеральная прокуратура Российской Федерации, М: 2010.

исполнением законодательства о противодействии коррупции, созданное в августе 2007 года, сообщает о десятикратном росте числа выявленных коррупционных преступлений: с 28 тыс. в 2005 году до 283 тыс. в 2009⁴⁸.

Несмотря на то, что общий надзор и специализированные подразделения генерируют значительное количество уголовных дел⁴⁹, основную роль в решении правоохранительных задач играют две специализации: надзор за следствием, дознанием и ОРД, с одной стороны, и государственное обвинение, с другой. Ниже будут подробно рассмотрены организационные рамки исполнения этих двух функций в системе прокуратуры, их взаимодействие в ходе уголовного судопроизводства и проблемы, вытекающие из организационного разделения этих двух функций.

На уровне субъекта федерации «тройственная» структура управления дублируется:

- существуют территориальные органы,
- заместители прокурора субъекта федерации, курирующие «линейные» подразделения и координирующие деятельность районных прокуратур по видам надзора,
- специализированные прокуратуры (в зависимости от региональной специфики, так, в Москве и Петербурге существуют прокуратуры метрополитена)
- подразделения «штабного» типа, сосредоточенные на отдельной проблеме или виде деятельности — как подчиненные вышестоящим управлениям Генеральной прокуратуры, так и чисто местные, регионально-специфичные.

Ниже для примера приведена структура аппарата прокуратуры Калужской области, которую мы взяли с сайта прокуратуры, и ее организационная схема⁵⁰.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Так, Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства в 2009 году отчитывается о более 33 тыс. возбужденных в порядке общего надзора уголовных делах, однако это совсем небольшая доля из почти 5 миллионов выявленных в порядке общего надзора нарушений и менее 2% от всех возбужденных в этом году уголовных дел.

⁵⁰ Прокуратура Калужской области [Электронный ресурс: <http://prokuror.kaluga.ru/structure/>, дата обращения: 13.07.2012].

Рисунок 9. Структура аппарата прокуратуры Калужской области

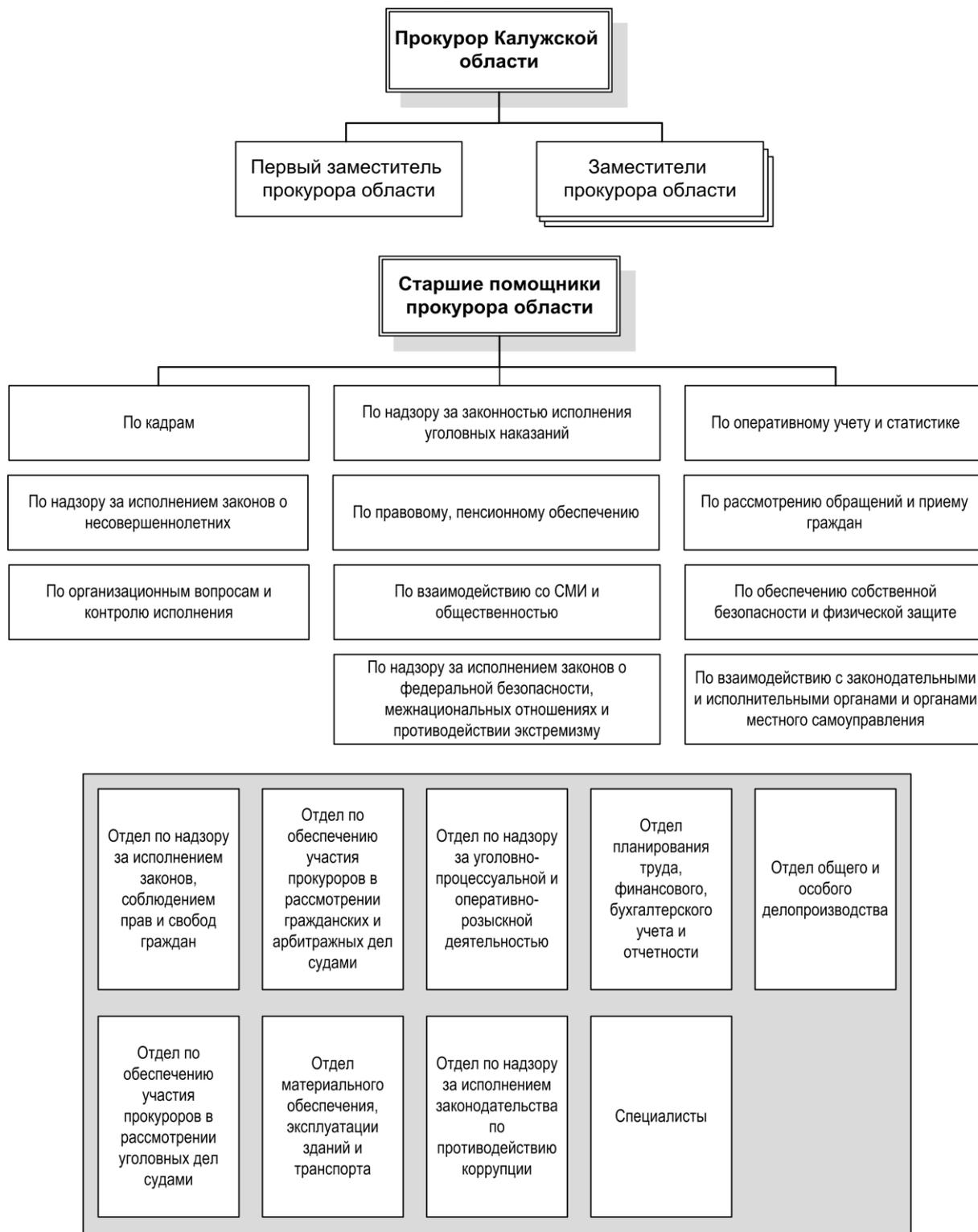


Рисунок 10. Прокуратура Калужской области

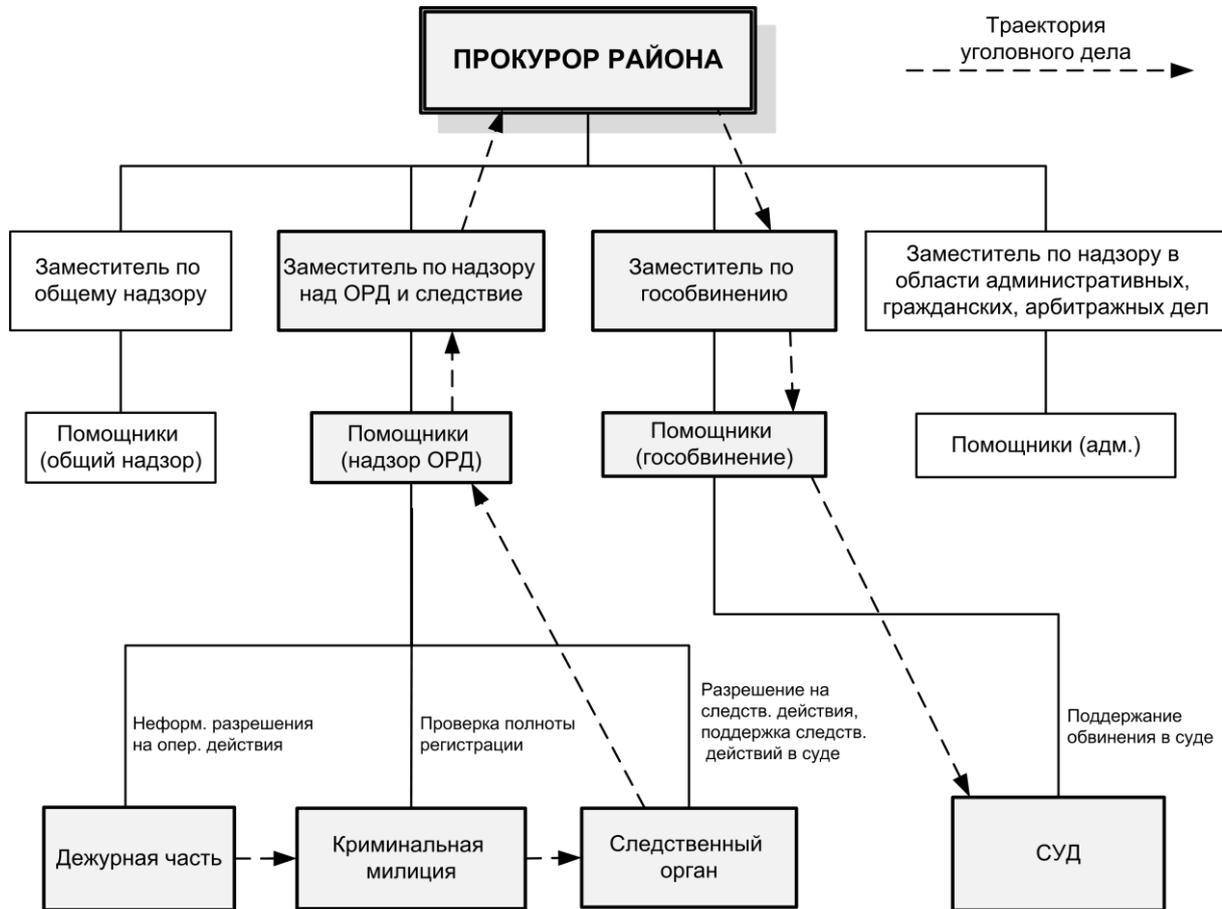


Районную (и приравненную к ней специализированную) прокуратуру возглавляет прокурор района. Все остальные сотрудники прокуратуры, наделенные специальными полномочиями, являются его заместителями или помощниками и действуют от его имени. Численность сотрудников районной прокуратуры, не считая административного аппарата, варьируется от 5–8 человек в совсем небольших районах до 25–30 в самых крупных. Линейная специализация по четырем основным видам надзора сохраняется и на низовом уровне: за заместителями прокурора закреплены виды надзора (как и кураторство по определенным «штабным» направлениям, по несколько на каждого), а помощники неформально, но достаточно жестко специализированы. Формально специализация отсутствует: по закону любой помощник прокурора может выполнить любое его поручение. На практике специализация тем выше, чем крупнее прокуратура. При малой численности границы естественным образом размываются. На уровне заместителей виды надзора тоже могут объединяться. Так, один и тот же заместитель в небольшой районной прокуратуре может курировать и общий надзор, и надзор в области гражданских и административных дел, плюс, в обязательном порядке, несколько специализированных направлений (вроде борьбы с экономической преступностью). С наименьшей вероятностью границы специализации будут размыты между надзором за следствием, дознанием и ОРД и государственным обвинением: эти функции считаются особенно трудно совместимыми. Исключения случаются и зависят от предпочтений конкретного прокурора; так, некоторые прокуроры считают, что каждый сотрудник прокуратуры должен время от времени представлять уголовное дело в суде, и «расписывают» по несколько дел в квартал всем сотрудникам, включая себя. Тем не менее, основную тяжесть государственного обвинения все равно будут, в большей или меньшей степени, нести одни и те же люди.

Ниже приведена типовая схема относительно крупной районной прокуратуры и ее взаимодействия с другими силовыми ведомствами и судом в стандартном уголовном деле. Как видим, сотрудник, осуществляющий надзор, и сотрудник, представляющий то

же дело в суде, разделены фактически двумя уровнями иерархии (их курируют разные заместители прокурора).

Рисунок 11. Типовая структура районной прокуратуры и траектория уголовного дела



Надзор в уголовном деле

Функции по надзору над следствием и ОРД технологически разделены на три части, которые по умолчанию в одном и том же уголовном деле выполняют разные люди (но в рамках одной и той же специализации — так что на практике в конкретном уголовном деле эти функции могут и совпасть).

- Надзор над законностью деятельности полиции и следственных органов**, осуществляемый прокуратурой в ходе проверок, инспекций и рассмотрения обращений граждан. Как по жалобам граждан, так и в ходе проверок сотрудник прокуратуры, осуществляющий надзор над ОРД и следствием, может затребовать любое дело, проверить учетную дисциплину в подразделении и осуществить прочие рутинные проверки. У районной прокуратуры есть целевые показатели, требующие произвести определенное число таких проверок в определенный период (подробнее об этом в главе 2), поэтому каждый сотрудник надзора посвящает этой деятельности существенную долю своего времени. Однако численность сотрудников надзора крайне невелика по сравнению с количеством ОВД и следственных органов, которые нужно проверить одной районной прокуратуре. Кроме того, прокуратура, наряду с этими ведомствами, несет ответственность за уровень зарегистрированной преступности и раскрываемость преступлений. Это значит, что прокуратура также заинтересована в укрытии нежелательных преступлений от регистрации и избегании «глухарей». В силу совокупности этих факторов вероятность того, что нарушения в конкретном деле будут выявлены в ходе прокурорской проверки, невелика.

- **Надзор над следствием и ОРД в конкретном деле.** С момента возбуждения уголовного дела, когда прокурор подписывает разрешение на возбуждение дела (в случае дознания) или получает уведомление о возбуждении от следственного органа (в случае предварительного расследования), дело оказывается на контроле у конкретного сотрудника прокуратуры, занятого надзором — как правило, у того, кто подписал разрешение или принял уведомление. Это чаще всего помощник прокурора, отвечающий за надзор над ведущим дело ОВД или следственным органом. На практике следственные органы, хотя они и не обязаны это делать, предпочитают неформально согласовать с прокуратурой возбуждение уголовного дела заранее; часто этим занимаются еще оперативные работники (или их руководство) до того, как представить материалы следователю. Это дает возможность оперативникам и следователям подстраховаться, не делать лишней работы, занимаясь расследованием дела, невыгодного прокуратуре, позволяет им в дальнейшем избежать конфликта, который может возникнуть, если прокурор впоследствии откажется принимать у следователя обвинительное заключение. Тот же прокурорский работник, у которого дело оказалось на контроле, как правило, считается ответственным за соблюдение законности в ходе следствия. Это значит, что при необходимости он осуществляет правовую помощь (фактически, это эвфемизм для предварительных согласований) следователю, и часто (еще на этапе до возбуждения дела) — оперативникам. Он же подписывает обвинительное заключение, то есть принимает решение о том, что прокуратура принимает дело у следователя и будет представлять его в суде.
- **«Услуги» дежурного.** В прокуратурах принято каждый день назначать дежурного, который в течение дня занимается мелкими делами — подписывает различные разрешения и уведомления, ездит в суды поддерживать ходатайства следствия о заключении под стражу, о разрешении различных процессуальных действий и так далее. Существенную часть процессуальных действий прокуратуры, смысл которых состоит в защите прав подозреваемых и/или пострадавших, фактически совершают следователи, дознаватели и оперативные работники. Они получают автоматическую или почти автоматическую (в случае заключения под стражу) поддержку со стороны дежурного сотрудника прокуратуры, который не несет никакой ответственности за дело в целом, и от которого никто не ждет, что он будет знакомиться с обстоятельствами дела или тем более вникать в них в условиях цейтнота.

К тому моменту, когда приходит время подписывать обвинительное заключение, сотрудник надзора, ответственный за данное дело, уже некоторое время числится его куратором, это означает, что он формально (а часто и неформально) принимал участие в его создании. С учетом этих обстоятельств, вернуть дело следователю значит (в некотором смысле) расписаться в собственной недоработке. Возвраты случаются достаточно регулярно, чтобы обеспечить лояльность следователей к требованиям прокурора и некое минимальное качество оформления дел, но регулярное придирчивое отношение к следователям (и, по цепочке, к полицейским, задействованным в деле) прокуратуре невыгодно. Поскольку, как уже было сказано выше, прокуратура отвечает за раскрываемость преступлений, а, кроме того, заинтересована в гладком и беспроблемном взаимодействии с другими правоохранителями.

По представлению помощника, надзиравшего за законностью в данном деле, обвинительное заключение подписывается прокурором. После этого прокурор (или его заместитель по гособвинению) «расписывает» дело государственному обвинителю — другому помощнику прокурора.

Государственное обвинение в уголовном деле

Таким образом, государственный обвинитель получает от своего руководства уже готовое уголовное дело с поручением представить и выиграть его в суде. Он получает дело уже *после* того, как все следственные действия по делу завершены, поменять и дополнить в нем ничего нельзя, а решение о передаче дела в суд принято его непосредственным руководством. С другой стороны, ни он, ни сам районный прокурор — человек, который уполномочен принять это решение по закону — не видит этого дела ни в момент принятия решения о возбуждении, ни во время проведения следственных действий; этот контроль перепоручен помощнику по надзору. Все, что тот должен сделать — задним числом, когда дело закончено, убедить свое руководство (прокурора), что представленные материалы достаточно полны, верно отражают суть дела и собраны без нарушений законности (как видно из изложенного выше, сам он в этом может быть уверен весьма относительно). Государственному обвинителю достается дело, как оно есть, и, за исключением отказа браться за это дело — что чревато большим скандалом и гарантированным конфликтом, если не с руководителем, то с сослуживцами-надзорщиками — у него нет никаких способов избежать необходимости представлять это дело в суде, вне зависимости от его мнения о качестве доказательств.

Дела «расписываются» между помощниками прокурора, занятыми гособвинением, по разным принципам, но, как правило, в расчет принимается следующее. Во-первых, квалификация сотрудника (более сложные дела достаются более опытным). Во-вторых, узкая специализация. Формально это никак не предопределено, и, при количестве помощников-обвинителей не более 10 человек, никогда жестко не соблюдается, однако у гособвинителей возникают профессиональные предпочтения — кто-то знает больше других о судебной практике, связанной с происшествиями на дорогах, кто-то умеет работать с несовершеннолетними, кто-то разбирается в экономике (не говоря уже о том, что кому-то нельзя доверить ничего серьезнее самого простого бытового преступления). В-третьих, текущая нагрузка сотрудников и отношения с судьей, который будет рассматривать дело. Последний момент стоит разобрать отдельно.

Территория, «обслуживаемая» районной прокуратурой и районным судом, обычно совпадает — это муниципальный район. Часто эти учреждения просто находятся в одном здании. Численность прокуратуры, как и суда, зависит от населения района. Количество государственных обвинителей в прокуратуре примерно совпадает с количеством судей, специализирующихся по уголовным делам (в относительно большом районе, где специализация хорошо проявлена, и тех, и других будет 5–8 человек). Это значит, что без всяких специальных усилий судьи и государственные обвинители встречаются в суде (и вне его, особенно в небольших районах) постоянно. Но работники прокуратуры также прилагают специальные усилия, направленные на то, чтобы к одному и тому же судье, как правило, попадал один и тот же гособвинитель, который поддерживает с ним хорошие «рабочие» отношения. Это создает для судьи дополнительные стимулы доверять гособвинителю (который, каким бы добросовестным и честным человеком он лично ни был, никак не может подкрепить материалы дела, поскольку и к нему, и к судье они поступили одновременно и в одном и том же — окончательном — виде). Судья и прокурор в этой ситуации не союзники и не члены одной корпорации — они просто сослуживцы, которые встречаются каждый день и заинтересованы в том, чтобы сотрудничать, а не в том, чтобы ссориться. В районах с высоким уровнем коррупции и/или низкой юридической культурой это рабочее сотрудничество выливается в прямые консультации между обвинителем и судьей, согласование решений и их дальнейшей судьбы. Чаще судьи заботятся о том, чтобы решения не обжаловались, но иногда, наоборот, просят прокурора обжаловать «хорошее» решение, чтобы понизить процент измененных вышестоящими инстанциями решений в общем количестве обжалованных. Однако даже в более

цивилизованной обстановке доверие и нежелание портить отношения обеспечивают прокурору режим наибольшего благоприятствования по сравнению с адвокатом.

Таким образом, организационная структура прокуратуры создает стимулы у сотрудников для давления на суд и снисходительного отношения к огрехам следствия и полиции. Это способствует обвинительному уклону российской уголовной юстиции, затрудняет предотвращение нарушений законности в силовых структурах и снижает роль прокуратуры как субъекта защиты прав граждан в уголовном процессе. Надзор не заинтересован в осуществлении реального контроля над правоохранительными органами, а гособвинение, которое могло бы быть заинтересовано в этом контроле, не имеет инструментов для вмешательства в дела полиции и следствия и вместо этого вынуждено давить на суды.

1.5 Структура судов

Правоохранительная (полицейская) функция государства состоит из мер по защите частного и публичного интересов посредством государственного принуждения. Элементы государственного принуждения возможны в рамках любой формы судебного разбирательства, например, в стадии исполнения судебного решения, но правоохранительная (полицейская) функция, преимущественно, находит отражение в рамках уголовного и административного судопроизводства. Особенностью отечественной правовой традиции является обособление административной ответственности. В отличие от ряда стран, пошедших по этому же пути (Германия, Италия), в России произошло противопоставление административного процесса уголовному как якобы отдельной разновидности государственной репрессии, хотя и преступления, и мелкие (административные) правонарушения обладают единой уголовно-правовой природой⁵¹. Анализ правоохранительной (полицейской) функции в полной мере возможен только как изучение реализации мер уголовной ответственности. Поэтому вопросы административной ответственности отдельно рассматриваться не будут.

На судебной стадии основной объем правоохранительной функции осуществляется системой судов общей юрисдикции. За прошлый 2011 год судами было рассмотрено около 1 млн уголовных дел в отношении 1,1 млн лиц⁵². Кроме того, в порядке уголовного судопроизводства было рассмотрено 2,8 млн жалоб и ходатайств, каждое из которых может существенно ограничивать права и свободы граждан, (как, например, избрание или продление меры пресечения), или влиять на порядок исполнения приговора и корректировать судьбу уголовного дела (обжалование действий должностных лиц на стадии предварительного расследования (ст. 125 УПК). То есть эти жалобы и ходатайства тесно связаны с правоохранительной функцией государства. За этот же период судами общей юрисдикции были рассмотрены административные дела в отношении 5,3 млн лиц.

Формально суды всех уровней являются независимыми. Согласно закону, субординация нижестоящих судов по отношению к судам вышестоящего уровня основана только на наличии процессуальной функции у проверочной инстанции, то есть праве пересматривать решения нижестоящих судов в порядке апелляции,

⁵¹ Более подробно по данному вопросу см. Головки Л.В. (д.ю.н. проф. МГУ) Реформа полиции в контексте модернизации предварительного производства в российском уголовном процессе // Уголовная юстиция: связь времен. Избранные материалы международной научной конференции. Санкт-Петербург, 6–8 октября 2010 года / Сост. А. В. Смирнов, К. Б. Калиновский. М.: ЗАО «Акцион-Медиа», 2012 [Электронный ресурс: <http://www.iuaj.net/node/484>, дата обращения: 13.07.2012]. Головки Л.В. Соотношение уголовных преступлений и административных правонарушений: необходимость преодоления советских деформаций. Информационно-правовой портал zakon.ru [Электронный ресурс: <http://zakon.ru/Blogs/OneBlog/2965>, дата обращения: 13.07.2012].

⁵² Здесь и далее источником данных о работе судов общей юрисдикции является официальная статистика, собираемая Судебным департаментом при Верховном Суде РФ. Судебный департамент при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс: <http://www.cdep.ru/>, дата обращения: 31.07.2012].

кассации, или надзора. Административное управление судами осуществляется Судебным департаментом (ведомством, подотчетным Верховному Суду РФ, в субъектах федерации — Верховным судам субъектов), но только в плане организационного обеспечения, материально-технического снабжения и информационной поддержки без вмешательства в деятельность судей. Фактически же система судов общей юрисдикции всех уровней объединена в жесткую административную иерархию. Председатели судов находятся в зависимости от вышестоящих инстанций, поскольку выполняют административные функции в судах и подотчетны председателям вышестоящих судов через систему сбора статистических данных, которая неформально превращена в систему оценки деятельности судов, их председателей и отдельных судей. «Плохая» статистика деятельности суда или отдельного судьи, если и не является основным критерием при принятии решений об отстранении от должности или других формальных или полужуральных санкций, то всегда может быть использована как повод. В главе 2 эта система подчинения будет рассмотрена более подробно.

Арбитражная система также рассматривает дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, что позволяет ставить вопрос о включенности арбитражных судов в правоохранительную (полицейскую) функцию. За 2011 год в порядке административного судопроизводства арбитражными судами рассмотрено 472 тыс. заявлений⁵³. Но, несмотря на это, арбитражные суды будут исключены из дальнейшего анализа. Во-первых, потому что роль арбитража в общем объеме правоохранительной функции незначительна⁵⁴. Во-вторых (и это является основной причиной), потому что арбитражное судопроизводство выстроено на ином принципе. Оно не привязано к личностям и замкнуто на юридические лица, а следовательно, не может рассматриваться как методика персонифицированного принуждения (государственного насилия).

Реформирование судов общей юрисдикции в постсоветский период не было последовательным. Военные суды пережили эволюцию, которую можно описать как постепенный отказ от военной юстиции. Сегодня военные суды полностью включены в систему общей юрисдикции и не обладают спецификой, значимой для настоящего анализа, поэтому мы не будем выделять их в отдельную разновидность. На каждом уровне (кроме мировой юстиции) сегмент в 3–4% относится к военным судам.

Концепция мировой юстиции была разработана во второй половине 90-х годов. Предполагалось создание независимых от федеральной системы судов, которые будут выполнять достаточно большой объем работы (рассматривая в основном менее значительные дела). Формально идея была реализована, и сейчас на мировые суды приходится более половины объема всех дел⁵⁵. Однако в процессе реализации содержание идеи претерпело некоторые изменения. Реализация замысла пришлось на начало нулевых, что совпало с разворотом внутренней политики к централизации. До отказа от первоначального замысла не дошло, но идея создания судебной системы субъектов федерации стала неуместной. В течение нескольких лет произошло постепенное включение мировой юстиции в единую федеральную судебную систему. В настоящий момент мировая юстиция не является отдельным подразделением судебной власти; она стала самым нижним (цокольным) этажом единой федеральной судебной системы. Сохранившиеся атрибуты судебной системы субъектов федерации носят чисто декоративный характер; мировые судьи формально действуют на местном

⁵³ Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов Российской Федерации в 2011 году. Высший Арбитражный Суд РФ [Электронный ресурс: http://www.arbitr.ru/upimg/BF2D3B8F8961047431972C2285F4F18A_an_zap_2011.pdf, дата обращения: 31.07.2012].

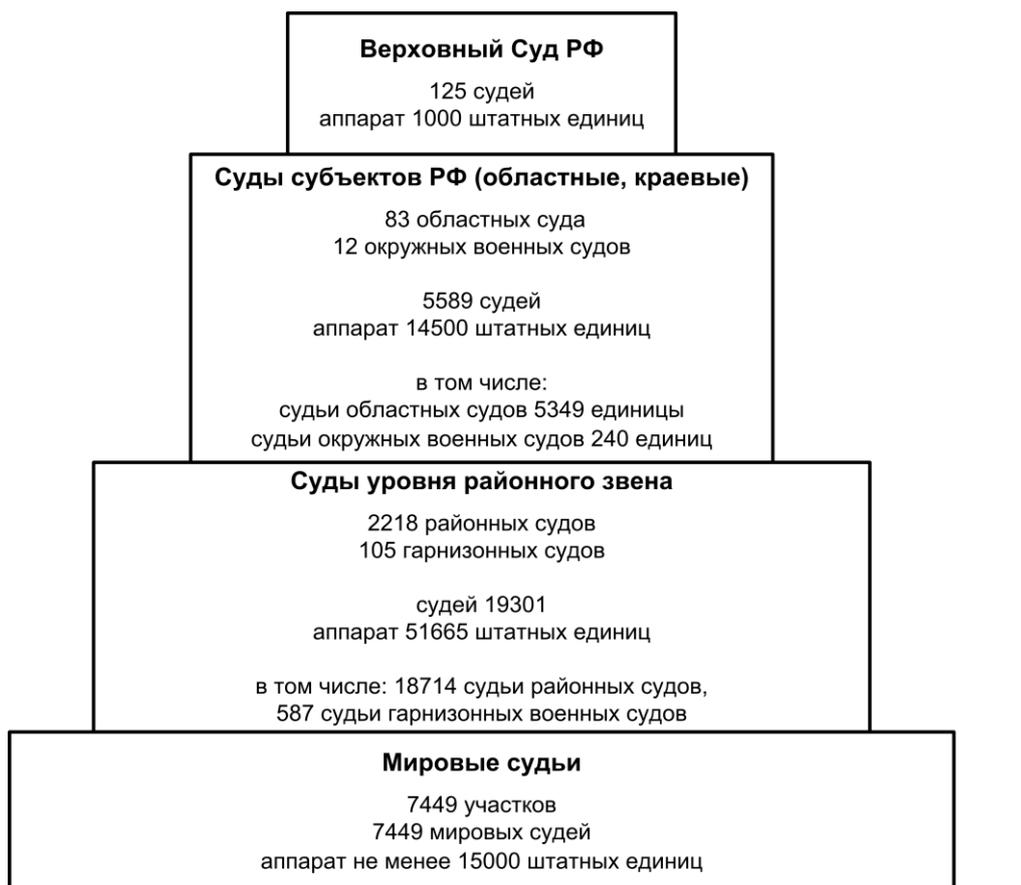
⁵⁴ Если абстрагироваться от специфики каждого дела и оценивать только общие «валовые показатели», то доля арбитражных судов в правоохранительной функции составляет 4,9%.

⁵⁵ Например, за 2010 год мировые судьи рассмотрели 45% всех уголовных дел и 95% (!) административных.

уровне, но фактически вся их деятельность происходит в рамках системы судов общей юрисдикции. Вопросы материально технического обеспечения контролируются особыми подразделениями Судебного департамента, кадровая и процессуальная деятельность регулируется вышестоящим (районным) судом и соответствующим подразделением СД. Не все юридические вопросы урегулированы до конца, но сейчас нельзя говорить о судебной системе субъектов федерации как отдельном феномене.

Общая схема судов общей юрисдикции представлена на Рисунок 12. На ней указана штатная численность судей и работников аппарата судов, а также количество судебных мест, относящихся к конкретному уровню.

Рисунок 12. Общая схема уровней и количество штатных единиц в системе судов общей юрисдикции



Итого, штатная численность системы судов общей юрисдикции составляет 32,5 тыс. судей и более 80 000 административного персонала (сюда входят работники аппаратов судов всех уровней).

Количественное соотношение всех трех уровней следующее: верхний уровень — 1%, средний уровень — 18% и нижний или основной уровень — 81%.

В 2013 году — после добавления на уровне областных судов 947 ставок судей (в связи с введением апелляционного порядка) — данное соотношение не изменится.

Система Судебного департамента

Особенностью современной судебной системы России является то, что она в связи с непоследовательностью судебной реформы приобрела черты иерархически организованного ведомства, управляемого через бюрократические и административные механизмы. Создание особой структуры Судебного департамента, которая возьмет на себя все организационные вопросы, а также вопросы материально технического обеспечения, было задумано для того, чтобы освободить судей

(председателей судов) от административной и управленческой работы, обеспечить деятельность судов «извне» и тем самым способствовать их большей независимости. Судебный департамент был создан в 1998 году⁵⁶. Однако вместо того, чтобы реформировать сложившиеся отношения, он вписался в прежнюю модель, заняв место Министерства юстиции. Тем самым была сохранена классическая позднесоветская модель управления судами, которая внутри крупных советских республик состояла из трех уровней. Первый, верхний уровень — Верховный Суд РСФСР, второй уровень — суды субъектов федерации, третий уровень — районные суды. Все финансирование шло через Министерство юстиции. Два верхних уровня были самостоятельными юридическими лицами, а районные суды — структурными подразделениями Министерства юстиции на уровне субъекта федерации.

Самым яркой иллюстрацией этой модели и, одновременно, ее самым проблемным местом является роль администраторов судов. По закону они работают во всех судах, но находятся в составе Судебного департамента. Предполагалось, что таким образом будет реформирована вертикаль председателей, а администраторы будут отвечать за хозяйственные вопросы, в результате чего судьи приобретут большую процессуальную самостоятельность, так как председатель суда не будет заниматься прямым менеджментом деятельности суда, как учреждения, за пределами вопросов организации судопроизводства. Но этого не произошло. Фактически институт администраторов не состоялся. Компромиссом стала должность, по сути, завхоза, представляющего систему Судебного департамента, которая появилась во всех судах. Председатели судов не решились расстаться с полномочиями по управлению судьями и аппаратом судов, в чем были поддержаны законодателем. Сегодня для полноценного осуществления своих полномочий председатель суда нуждается в наличии рычагов воздействия и на судей, и на работников аппарата судов. Администраторы зачастую не представляют всех нюансов работы судебной системы и не связаны с системой отчетности. Ответственность за работу всего суда и конкретных судей возлагается на председателя суда. Администраторы, как правило, не принимают участия в отчетных мероприятиях. Если посмотреть на представленные схемы судов, то видно, что компетенция администратора суда перекрывается компетенцией председателя суда.

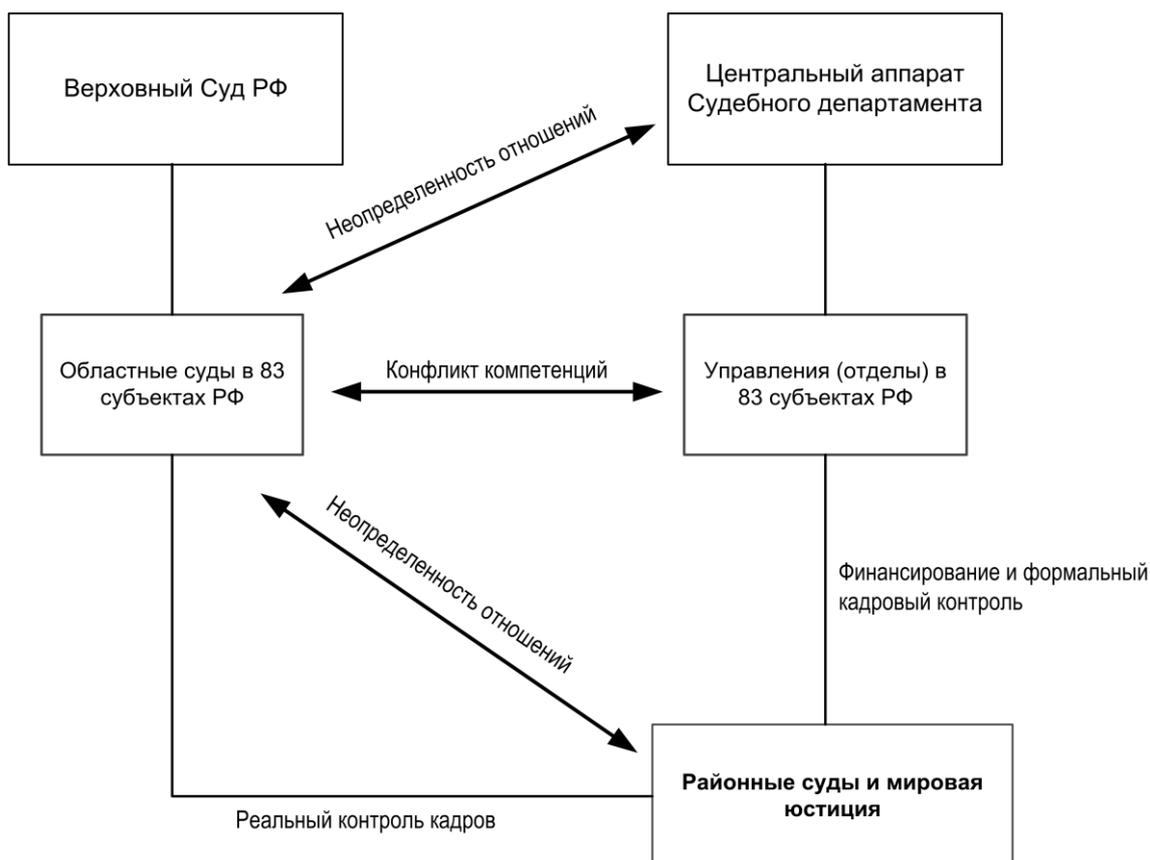
Вторая — после неоднозначных отношений председателей и администраторов — большая неопределенность заключается в том, что не состоялся институт помощников судей. Вместо процессуально самостоятельных фигур (по аналогии с помощниками прокурора) была создана разновидность секретаря. До сих пор не ясен их правовой статус. Формально помощники судей не входят в аппарат суда, но и другого места в структуре суда у них нет.

Система Судебного департамента несколько размыла доставшуюся с советских времен систему судебных учреждений, но не заменила ее полностью. В кадровом смысле областные суды подчинены Верховному Суду РФ, но финансирование идет через систему Судебного департамента. Управления СД в субъектах федерации выступают как руководящая инстанция для всех районных судов. Связи областного и районных судов очень тонкие. Институт администраторов судов занимает промежуточное положение между судебной иерархией и иерархией Судебного департамента.

Сложившаяся модель судебной системы чревата конфликтом между Управлениями СД и областными судами. Это не означает, что до этого конфликта дело доходит в любом случае и в каждом регионе. Конфликт компетенций остается потенциальной возможностью, поскольку полномочия департамента и судов накладываются друг на друга, а конкретное развитие событий зависит от множества случайных факторов.

⁵⁶ Федеральный закон от 08.01.1998 г. №7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» вступил в силу 14 января 1998 года.

Рисунок 13. Соотношение системы Судебного департамента и судебной системы



Отдельный вопрос — взаимоотношения верхнего звена Судебного департамента в виде Центрального аппарата и Верховного Суда РФ. Руководство Центрального аппарата Судебного департамента назначается по представлению руководства Верховного Суда, но в своей текущей работе Судебный департамент действует самостоятельно. Вместе с этим Верховный Суд РФ лишен возможности проводить свою линию во всей судебной системе в силу того, что реальное повседневное управление деятельностью судов нижестоящего уровня происходит не через иерархию судов, а через систему Судебного департамента.

Система Судебного департамента состоит из Центрального аппарата и Управлений (или Отделов) в регионах. Общая организационная схема Управления Судебного департамента представлена на Рисунок 14.

Рисунок 14. Общая схема Управления (Отдела) Судебного департамента в субъекте РФ



Суды субъектов федерации

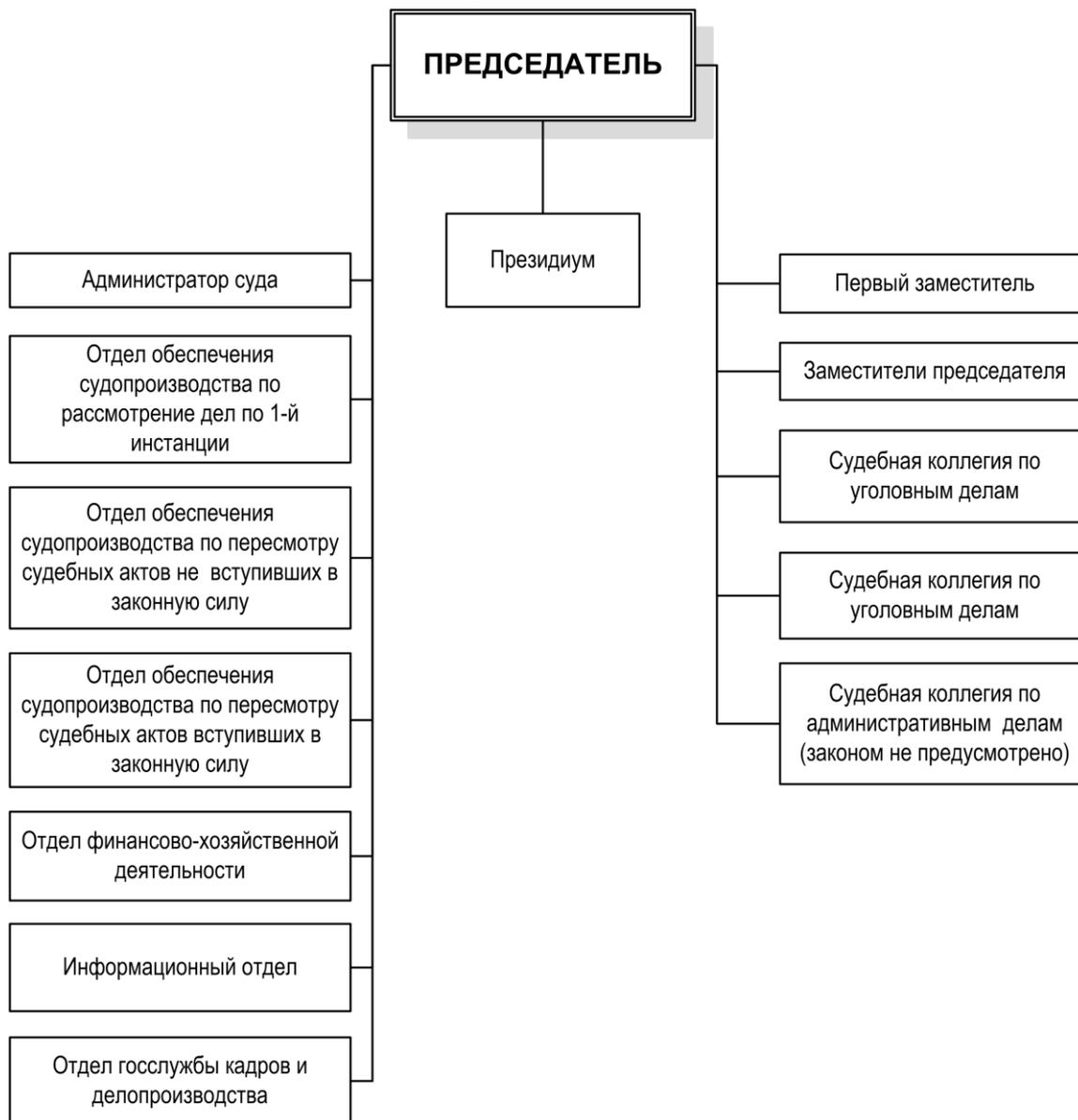
Суд субъекта федерации (областной суд)⁵⁷ отличается от судов районного звена масштабом — в нем может быть 50–100 и даже более⁵⁸ судей, а также спецификой процессуальной деятельности. Областные суды преимущественно занимаются проверкой решений нижестоящих судов. Объем дел, рассматриваемых областными судами в первой инстанции, в общем потоке крайне незначителен (по уголовным делам менее 1%)⁵⁹. Кроме того, суды уровня субъекта федерации, в отличие от районных судов, являются самостоятельным юридическим лицом и ведут всю хозяйственную деятельность. Поэтому в их составе присутствуют бухгалтерия и отдел кадров, возможно также наличие отдела, связанного с капитальным строительством. Это все отражается на количестве заместителей и распределении между ними обязанностей.

⁵⁷ В законах эти суды именуется «верховные суды республик, краевой или областной суд, суды города федерального значения, суды автономной области и суда автономного округа». Общего термина не предусмотрено. На практике устоялся термин «суды субъекта федерации» или, более кратко, «суды субъекта». Именно так они именуется в системе ГАС «Правосудие». Как синоним будет использоваться термин «областные суды».

⁵⁸ Средний суд субъекта состоит из 65 судей, но надо учитывать, что субъекты РФ очень разные по численности, поэтому среднее арифметическое не очень корректно отображает реальное положение дел.

⁵⁹ Так за 2011–2010 год в порядке уголовного судопроизводства по первой инстанции областными судами было рассмотрено 0,36% от всех дел (3 828 из 1 064 106).

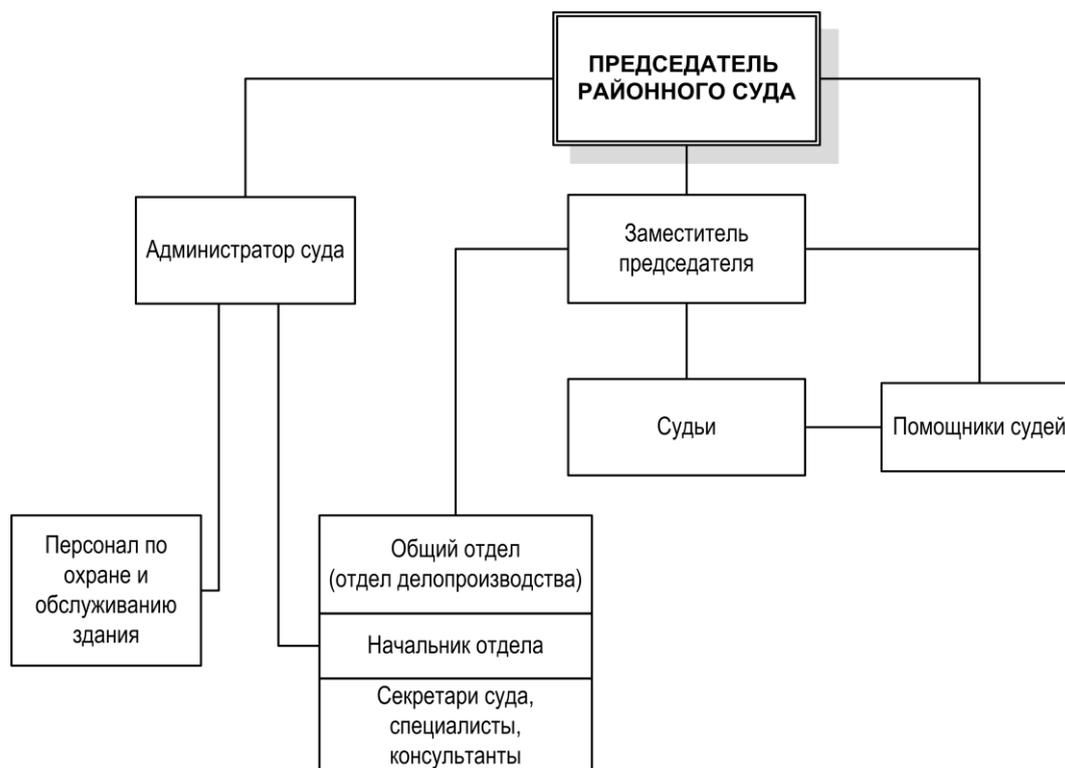
Рисунок 15. Общая схема областного суда



Районные суды

Каждому уровню судебной системы свойственна своя организационная структура. Но помимо этого вертикального различия, есть горизонтальные отличия внутри уровней. В первую очередь это касается основного звена судебной системы — районных судов. Есть небольшие суды с численностью 3–10 судей, есть большие суды, в которых 15 судей и даже более. Средний суд состоит из 8 судей. Различия между ними идет по детализации специализации. В крупных судах возможно очень четкое деление по категориям рассматриваемых дел. Это проявляется как в делении на гражданскую и уголовную коллегии, так и в более узкой специализации между судьями внутри одной коллегии. Административные коллегии еще не выделились в самостоятельную структуру. В небольшом суде достаточно одной канцелярии и одного заместителя.

Рисунок 16. Схема небольшого районного суда без внутренней специализации (численность до 10 судей)



В судах с численностью 15 судей и более, которые встречаются в крупных городах, а также могут быть представлены в виде городских судов, объединяющих все районные суды⁶⁰, коллегии могут быть территориально разнесены и находиться в разных зданиях. Это сказывается на специализации не только судей, но и аппарата суда. Однако по закону судьи на уровне районного суда не делятся по специализациям. Потенциально любой судья может рассматривать любое дело.

В том случае если суд достаточно большой для того, чтобы в нем была специализация, каждый новый судья, а вернее, даже кандидат в судьи определяется с той коллегией, на которую он претендует. Обычно это связано с предшествующим опытом. Лица, работавшие в прокуратуре и системе правоохранительных органов, тяготеют к уголовному процессу, те же, кто был задействован в качестве юриста в работе предприятий или государственных учреждений, склоняются к гражданско-правовой специализации. Если на должность судьи подбирается работник аппарата суда, в выборе специализации большую роль будет играть его прошлый опыт — возможно случайным образом сложившееся распределение в уголовную или гражданскую коллегию в качестве помощника или секретаря. Однако выбор может корректироваться наличием свободных мест и намерениями претендента. Невозможно по формальным основаниям (сославшись на его предшествующий опыт) отказать претенденту, сдавшему экзамен. По этой же причине нет формальных препятствий для перехода судьи из одного суда в другой со сменой специализации.

⁶⁰ Не надо путать эти городские суды с городскими судами Москвы и Санкт-Петербурга, которые являются судами следующего уровня (суды субъекта федерации) и обычно именуется областными судами.

Рисунок 17. Схема районного суда с внутренней специализацией (численность судей 15 и более)



В настоящий момент выстраивается административная специализация. Она может сложиться как подраздел и уголовной, и гражданской специализации. То, каким образом это пойдет в конкретном случае, зависит от множества обстоятельств. Административный процесс переживает стадию становления — при возникновении пробела он восполняется посредством аналогии. Каждый судья обращается к той отрасли, которая ему более привычна. В том случае, если административное дело рассматривает цивилист, он будет отдавать большее предпочтение принципу состязательности. Судья-криминалист более склонен действовать по аналогии с уголовным процессом и в большей мере доверять представленным материалам. Также возможна ситуация, при которой внутри суда происходит деление административного производства по категориям дел. Часть дел относится к уголовной коллегии, например, нарушение правил дорожного движения, а часть, например, связанные с хозяйственной деятельностью и лицензированием, к компетенции гражданской коллегии.

Мировые судьи

Поскольку численность мировых судей меньше, чем численность районных, то их нагрузка больше. Она превышает нагрузку районных судей в 4,2 раза⁶¹. Это определяет большую «конвейерность» в работе и большую склонность к шаблонным решениям, поскольку иначе мировой судья может просто не справиться со своей

⁶¹ Так, по первому полугодю 2011 года средняя нагрузка районных судей по России в месяц составила 2,9 уголовных дела, 1,5 административных и 13,7 иных материалов, также рассмотрено в порядке обжалования 0,2 уголовных дела и 1,6 административных. У мировых судей за этот же период — 6 уголовных дел, 65,1 административных дела и 13,3 других материалов.

работой. Получается, что значительный объем правоохранительной функции выполняется в условиях, исключающих индивидуальный подход, что определяет повышенную вероятность прохождения материалов, подготовленных на предшествующих стадиях.

Согласно действующему законодательству, мировой судья не связан со своими коллегами. Схематически эта автономность предполагает наличие у каждого мирового судьи секретаря, помощника и отсутствие каких-либо вертикальных соподчинений. Как уже было отмечено, данная архитектура не сочетается с традиционным пирамидальным принципом организации судов. Поэтому был взят курс на встраивание мировых судей в единую иерархию. Одновременно с кадровым подчинением председателю районного суда, мировая юстиция стала оформляться в мировой суд. Этому способствует компактное местонахождение нескольких мировых судей. В это же время сформировалась должность квази-председателя мировых судей. Для этой должности нет единого термина. Чаще всего она называется мировой судья-организатор или старший мировой судья⁶². По должностным обязанностям мировой судья-организатор в отношении мировых судей и их аппарата идентичен председателю районного суда. Он обеспечивает координацию с вышестоящим уровнем (это районный суд), составляет график отпусков, проводит предварительную проверку жалоб на своих коллег, отвечает за работу мировых судей.

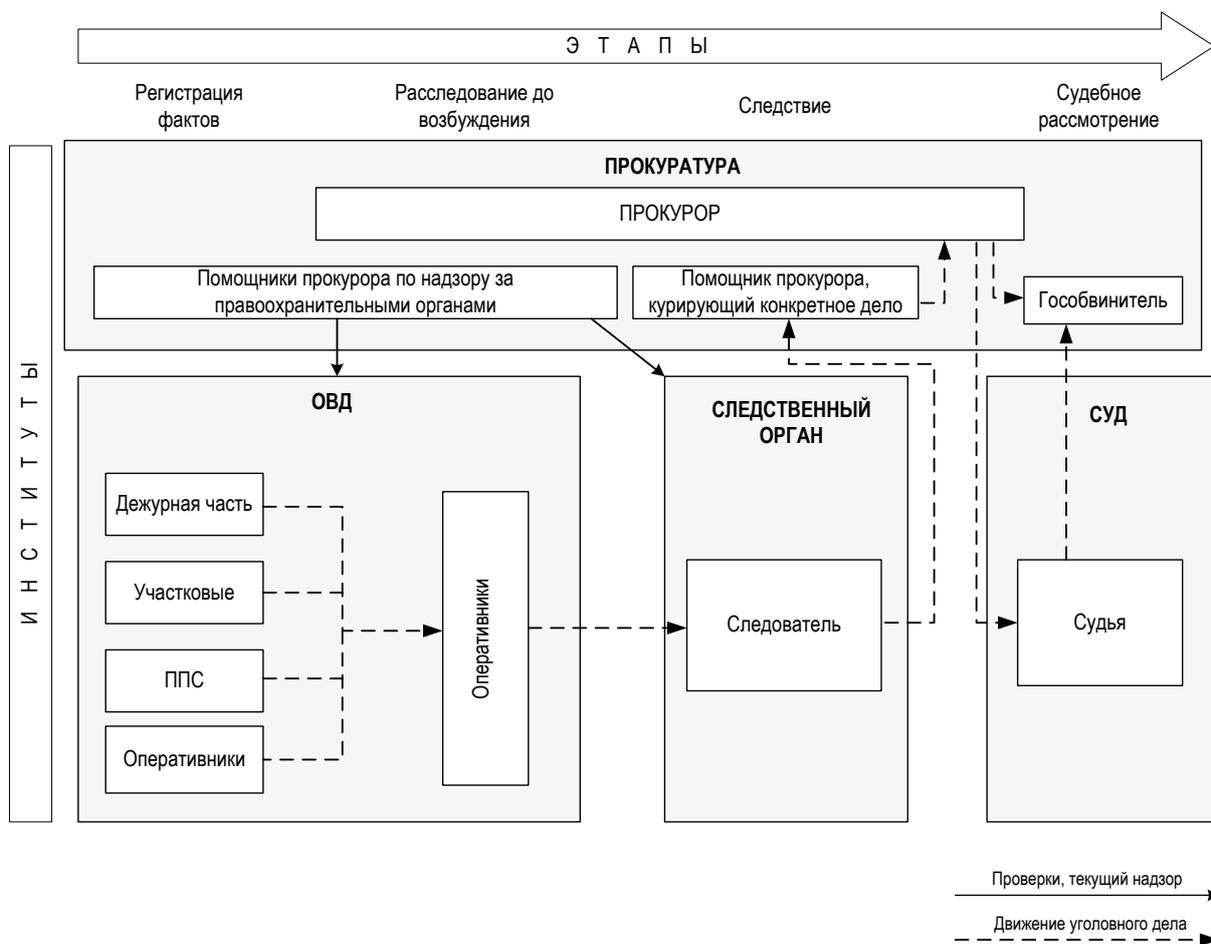
⁶² Например, см. Решение Совета судей Рязанской области от 7 сентября 2007 года «О введении на объединенных судебных участках мирового судьи-организатора (старшего мирового судьи)». Портал справочно-правовой информации «База законов» [Электронный ресурс: <http://bazazakonov.ru/doc/?ID=2472922>, дата обращения: 12.07.2012]; Положение о судье-организаторе мировых судей в Брянской области. Брянский областной суд [Электронный ресурс: http://oblsud.brj.sudrf.ru/modules.php?name=gbook&op=2&arc_list=2010, дата обращения: 13.07.2012]; Положение о судье-организаторе мировых судей в Приморском крае. Приморский краевой суд [Электронный ресурс: http://kraevoy.prm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&id=40, дата обращения: 13.07.2012].

Глава 2. Системы оценки, нагрузка, организационные стимулы в органах, осуществляющих правоохранительную функцию

2.1 Общая логика работы систем оценки

Для понимания взаимодействия систем оценок, принятых в разных ведомствах, осуществляющих правоохранительную (полицейскую) функцию, следует кратко пояснить, как выстроен порядок работы в наиболее распространенном случае их взаимодействия: в передаче по инстанциям типового уголовного дела. Подробнее этот процесс будет описан в главе 3.

Рисунок 18. Организационный (ведомственный) контекст движения типового уголовного дела



Факт возможного правонарушения первично фиксируют сотрудники ОВД (полицейские). В зависимости от того, как поступила информация о правонарушении, это могут быть сотрудники дежурной части (заявление потерпевшего), участковый (звонок о бытовой драке), патрульно-постовая служба (беспорядок на улице) или оперативные работники (выявление по агентурным данным). В любом случае решение о регистрации факта правонарушения принимается сотрудниками ОВД. В случае регистрации факта дело передается оперативным работникам — как правило, сотрудникам того же ОВД, для проведения предварительной проверки. Прокуратура осуществляет надзор за деятельностью полиции в форме разнообразных проверок, но до возбуждения уголовного дела не существует определенного сотрудника прокуратуры, формально ответственного за него. Оперативные работники проводят первичное разбирательство, и, если видят для этого основания, с разрешения

начальника ОВД передают дело следователю (чаще всего такое основание — выявленный подозреваемый). Следователь организационно принадлежит к другому подразделению, чем оперативник (если это следователь МВД), и к другому ведомству, если речь идет о тяжком преступлении и дело передается в Следственный комитет. Следователь, с разрешения начальника следственного органа, принимает решение о возбуждении уголовного дела; об этом извещается прокурор, который имеет право отменить решение о возбуждении или оставить его без реакции. Тот из помощников прокурора, специализирующихся по надзору за следствием, который принял сообщение, в дальнейшем «курирует» это дело вплоть до предъявления обвинения подозреваемому: осуществляет прокурорский надзор над следствием, и, впоследствии, с санкции прокурора, подписывает обвинительное заключение. В этот момент дело считается «раскрытым» с точки зрения систем учета для оперативника и следователя. В прокуратуре дело «расписывается» одному из помощников прокурора, занимающихся представлением государственного обвинения в суде (то есть не тому сотруднику, который курировал дело раньше). В этот же момент дело направляется в суд, где, как правило, по усмотрению председателя суда попадает к одному из судей, специализирующихся на уголовном судопроизводстве.

При высоком разнообразии организационного устройства и внутриведомственных систем оценки деятельности сотрудников (подразделений) органов, задействованных в отправлении уголовной юстиции в России, все эти системы имеют ряд общих черт.

Оценка деятельности подразделений и отдельных сотрудников по статистическим «валовым» показателям

Такие показатели отражают количество произведенных сотрудниками однотипных действий, причем критерием совершения действия является передача уголовного дела за пределы ведомства или подразделения. Например, для того, чтобы преступление считалось «раскрытым» для оперативного работника и было засчитано ему в статистику, он должен получить согласие следователя (сотрудника другого подразделения МВД или сотрудника другого ведомства — СК) на возбуждение уголовного дела⁶³.

Валовые показатели, пересчитанные в расчете на одного работника, показывают «нагрузку». Их снижение может привести не только к дисциплинарным последствиям, но и к сокращению штата подразделения.

Показатели «суммируются» снизу вверх по иерархии, то есть оценка деятельности вышестоящего подразделения (руководителя) базируется на сумме показателей нижестоящих подразделений (подчиненных), подсчитанных по тому же критерию. Это создает давление по вертикали, дополнительные стимулы к манипуляции отчетностью, ее фальсификации и работе на показатели.

Оценка динамики «валовых» показателей по формуле, которая предполагает постоянный рост целевых значений

Так, в классической «палочной» системе показатели сравниваются с аналогичными показателями предыдущего года (АППГ⁶⁴) и удовлетворительной признается только та ситуация, когда в данном периоде раскрыто хотя бы на единицу больше преступлений,

⁶³ Количество предварительно расследованных дел для оперативника, среднемесячная нагрузка на следователя, количество дел, направленных в суд, и их удельный вес от дел, оконченных производством, для следственного органа.

⁶⁴ На практике аббревиатура АППГ применяется как самостоятельный термин. В различных документах встречаются расшифровки «аналогичный показатель прошлого года», «аналогичный период предыдущего года» и другие. Смысл, в зависимости от того, какую расшифровку мы выберем, совершенно не меняется. Далее термин АППГ применяется без расшифровки.

чем в предыдущем⁶⁵. Также показатели могут сравниваться со средним по стране, региону, группе регионов за данный или предыдущий период. Создавая конкуренцию между подразделениями, эта система приводит к тому же эффекту роста целевых показателей для каждого из них, что доводит нагрузку на сотрудников до нереалистичного уровня.

Оценка показателей на основе сравнения с уже достигнутыми — будь то показатели того же подразделения за прошлый период или средние по группе подразделений — приводит к тому, что практики, выработанные в гонке за показателями (фабрикация документов, давление на подозреваемого, несоблюдение норм законности, манипуляция с квалификацией дел), укореняются все глубже и глубже. Они уже «зашиты» в целевых показателях: требование без нарушений обеспечить тот же объем «вала», какой ранее обеспечивался при помощи этих нарушений, является нереалистичным, поэтому просто игнорируется сотрудниками, понимающими, что соблюдение правил приведет к гораздо более медленной работе.

Негативные показатели «брака в работе», понимаемые как сбой в процессе доведения раз открытого дела до обвинительного приговора

Приостановка расследования⁶⁶, прекращение дела следователем⁶⁷, возвращение дела следователю прокурором⁶⁸, оправдательный приговор в суде для прокурора и следователя — примеры таких сбоев. При этом как «брак» традиционно рассматривается любая ситуация, в которой ошибка одной инстанции выявлена следующей, а также ситуация, когда раз принятое «на баланс» дело не удалось ни подготовить к передаче в следующую инстанцию, ни безболезненно прекратить. К примеру, оправдательный приговор будет рассматриваться не как свидетельство добросовестной работы судьи, обнаружившего ошибку следователя и гособвинителя и вынесшего справедливый приговор (для чего, собственно, и нужен суд после следствия), а как свидетельство брака (или коррупции) в работе правоохранительных органов. Права на ошибку (обеспеченного, в том числе и наличием суда как инстанции, способной ее выявить и исправить) для обвинения не предусмотрено. В результате обвинение вынуждено добиваться обвинительного приговора любой ценой.

Учитывается, как правило, доля «сбоев» в отношении всех обработанных дел; однако в некоторых случаях даже единичный «сбой» является поводом к дисциплинарным санкциям вне зависимости от общих показателей (оправдательный приговор для гособвинителя; возврат прокурором дела для производства дополнительного расследования для следователя). «Сбой» может как передаваться назад по цепочке, так и не передаваться. Так, оправдательный приговор в суде будет основанием дисциплинарных санкций не только для гособвинителя, но и для следователя с оперативным работником. Другой пример: в случае «приостановления» уголовного дела на этапе следствия на основании п.1 ч.1 ст. 208 УПК РФ (т.н. «глухари» для следствия) оперативный работник, занимавшийся этим делом, оказывается ответственным за снижение раскрываемости.

⁶⁵ Например, «количество предварительно расследованных тяжких и особо тяжких преступлений общеуголовной направленности в расчете на 100 единиц штатной численности территориального органа МВД России» в действующем приказе МВД №1310.

⁶⁶ «Доля тяжких и особо тяжких преступлений против личности, уголовные дела по которым приостановлены по пп. 1–3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, от общего числа преступлений данной категории, по которым принято решение» (приказ МВД №1310).

⁶⁷ «...удельный вес прекращенных дел от дел, оконченных производством».

⁶⁸ «Доля уголовных дел, возвращенных прокурором для дополнительного следствия или дознания и судом в порядке ст. 237 УПК РФ, от числа дел, направленных прокурору с обвинительным заключением либо актом, постановлением о применении принудительных мер медицинского характера, следователями и дознавателями территориального органа МВД России».

Наличие показателей, ограничивающих сроки проведения тех или иных действий⁶⁹

В условиях постоянного роста целевых показателей и непрерывного увеличения объема бумажной работы неизбежно возникновение цейтнота, ситуации постоянной нехватки времени для всех участников процесса.

При этом системы показателей меняются. Так, в системе МВД за период 2001–2011 годов было выпущено четыре приказа, радикально изменяющих конкретные наборы показателей, по которым оценивается работа подразделений.

Также эпизодически появляются новые временные показатели в рамках ведомственных кампаний (важно, что эти показатели не согласованы с показателями других ведомств) и показатели, отражающие политическую важность той или иной категории дел (преступления, совершенные несовершеннолетними, преступления экстремистской направленности и т.д.). Такие показатели часто заставляют сотрудников балансировать между необходимостью оптимизировать сразу несколько показателей. Например, для криминальной милиции важно соблюдать баланс между высоким «валовым» количеством раскрытых преступлений и необходимостью держать низкий процент преступлений, совершенных на бытовой почве. Это достигается как отказами в регистрации соответствующих дел, так и в манипуляциях с учетом, позволяющим скрыть бытовой характер того или иного преступления.

Несовпадение систем оценки и их конфликт

Несмотря на перечисленные сходства, ведомственные системы оценки деятельности сотрудников различаются по определенным критериям.

Если показатели — вал, динамика вала, сроки, доля сбоев, «кампанейский»/политический компонент — практически не меняются от ведомства к ведомству, то типы дел, по которым приходится отчитываться, варьируются. Так, криминальная полиция отдельно отчитывается по преступлениям против личности и против собственности — следовательно, территориальное подразделение МВД должно следить за тем, чтобы показатель по каждой категории выглядел удовлетворительно по сравнению с предыдущим периодом. В то же время следователю СК, который принимает дело у оперативника, об этом заботиться не нужно — ему все равно, какой категорией дел закрыть свою «палку». Это, с одной стороны, создает конфликт между следователем и оперативником, с другой, предоставляет им рычаги для взаимного манипулирования. Следователь может игнорировать интересы оперативника, не давая ему соблюсти нужный баланс «сданных» дел, а оперативник (при хороших отношениях со следователем) может сдавать ему те дела, которые ему выгоднее для соблюдения баланса систем оценки.

Чем влиятельнее ведомство, тем неформальнее и компактнее система оценки. Так, если для оперативных работников в полиции существуют многочисленные официально утвержденные показатели, то судей оценивают на основании неформально сложившихся практик (подкрепленных системой статистической отчетности Судебного департамента, однако, заметим, что нигде официально не сказано, что данная статистика собирается не только для сведения, но и в целях оценки деятельности судей). Таких неформальных «показателей», фактически, всего три: количество рассмотренных дел (с учетом их сложности и объема, без ориентации на формальную статистику — это, скорее, оценочное суждение председателя суда о том, «справляется» ли судья с объемом «распределенных» ему дел); «стабильность

⁶⁹ Процент дел, которые расследовались свыше «установленных сроков» для следователя (тут следует заметить, что УПК не требует расследования дел в течение 2 месяцев — только соблюдения специальных процедур продления сроков; однако статистические показатели заставляют рассматривать каждый такой момент как «минус» в работе).

решений» (доля отмененных/измененных в вышестоящей инстанции решений в отношении к количеству обжалованных решений); соблюдение процессуальных сроков.

Стимулы, вытекающие из данной конфигурации системы оценок

Для сотрудника любого ведомства «принятие» дела может закончиться одним из двух вариантов. Первый — успешное завершение дела (то есть передача его дальше по цепочке) и повышение положительного «валового» показателя. Второй — «провал» дела (в том случае, если он не сумел передать его дальше по цепочке) и повышение отрицательного показателя доли сбоев.

Это поощряет сотрудника выбирать «на приеме» те дела, завершение и передача которых требует как можно меньше усилий. Дела и их фигуранты оцениваются по критериям «проходимости»: насколько они просты (не требуют значительных усилий в оформлении), стандартны (не вызовут вопросов у оценивающей инстанции), безопасны (не содержат рисков обжалования, отмены решения, отказа оценивающей инстанции принять дело). Другими словами, следовательно, например, фактически вынужден прогнозировать решение суда по своему делу ДО того, как дал согласие заняться расследованием. Менять свое мнение о виновности фигуранта в ходе расследования ему невыгодно: это, как минимум, потраченные напрасно усилия (в условиях цейтнота и борьбы за валовые показатели), а, как максимум, дополнительный «минус» в статистику сбоев.

Таким образом, происходит сортировка дел на проходные и непроходные (более подробно процесс этой сортировки будет показан в главе 3). Для сотрудника выгоднее принимать дело в работу после того, как мнение о виновности фигуранта и проходимости дела на следующих этапах — по всей цепочке вплоть до суда — уже составлено. Так, дежурные части стараются не регистрировать заявления о правонарушениях официально, до того как выявлен предполагаемый виновник правонарушения. Оперативные работники предпочитают сначала фактически раскрыть преступление (например, при помощи агентурной работы или прослушивания телефонных переговоров), добиться признания фигуранта и только потом регистрировать факт правонарушения. Следователи хотят сначала убедиться в том, что дело удастся оформить в процессе доследственной проверки (в т.ч. легализовать полученные в ходе ОРД сведения в виде юридически корректных доказательств), и только потом возбуждать уголовное дело против конкретного лица. Они отказываются принимать у оперативных работников для расследования дела, в которых личность предполагаемого нарушителя не установлена.

Таким образом, момент принятия решения о виновности фигуранта на каждом этапе сдвигается от официальных, относительно строго регулируемых процедур к предварительному периоду, когда действия следствия не фиксируются (от следствия к доследственной проверке для следователя, от официальных оперативно-розыскных действий к неформальным предварительным в рамках ОРД, от официального прокурорского надзора над следствием к неформальному предварительному согласованию с прокуратурой следственных и оперативно-розыскных действий). В целом, момент фактического установления виновности сдвигается от более поздних этапов межведомственной траектории уголовного дела к более ранним. Второй (не имеющей отношения к системам отчетности) причиной такого сдвига является институт «доверия» к предшествующим инстанциям, вернее, взаимного предсказания решений, который будет описан в главе 3 (суд «доверяет следствию», а следователь прогнозирует отношение суда к тому или иному делу и подстраивается под этот прогноз, формулируя обвинение).

Создаются стимулы «играть» с квалификацией обвинения, чтобы вписать его в статистику наиболее выгодным образом. Например, оперативнику выгодно искусственно завышать тяжесть преступления, предъявляя фигуранту более тяжелый состав, так как удельный вес показателей по более тяжким составам выше. Или

представлять преступления групповыми⁷⁰. При «встрече» разнотипных видов отчетности, относящейся к разным ведомствам, сотрудникам приходится достигать равновесного результата, балансируя ведомственные интересы за счет интересов фигурантов дела.

Группы показателей

Можно выделить пять групп показателей, варьирующихся по силе позитивных/негативных стимулов к передаче/приему дел определенной категории.

- **Категория (+):** категория дел, по которой ведется отдельный учет «вала» (нагрузки, доли и т.д.); создает стимул к повышению числа таких дел среди «сданных».
- **Вал:** дело входит в учет общего вала (нагрузки). Далеко не все рабочие операции, составляющие повседневную нагрузку работника, отражаются в «валовых» показателях. Например, если для оперативного работника момент «закрытия» показателя — это момент принятия дела к расследованию следователем, то, значит, такие элементы работы, как доследственная проверка дел с относительно низкой судебной перспективой, агентурная работа «впрок», проверки по старым делам, будучи, по факту, частью рабочей нагрузки оперативника, не засчитываются ему в показатели нагрузки. Соответственно, дела, которые требуют большой предварительной работы, получают низкий приоритет по сравнению с делами, которые будут гарантированно переданы следователю с малой затратой усилий.
- **Сроки:** учет соблюдения целевых (процессуальных или заданных политикой ведомства) сроков создает стимулы к отбору при прочих равных тех дел, которые требуют минимальных трудовых и временных затрат на оформление.
- **Категория (–):** категория дел, наличие которых оценивается отрицательно.
- **Сбой:** невозможность передать дело или ситуация, когда дело «заворачивается» на более поздних этапах траектории.

2.2 Система оценки в структурах МВД

Общие принципы

Неформально ведомственная система оценки в МВД называется «палочной». Она предполагает оценку ряда валовых показателей, которые должны были расти в каждом подразделении от года к году. Например, упрощая, если в прошлом году некоторое ОВД выявило одно взрывное устройство (нашло гранату времен второй мировой войны), то на следующий год этот показатель должен быть на единицу больше, то есть взрывных устройств должно быть два. То, что год на год не приходится, в расчет не бралось; гранаты приходилось где-то доставать и организовывать «находку схрона» или «добровольную сдачу от населения». Или же, например, если раскрываемость краж в текущем году составила в конкретном ОВД 37%, то на следующий год она должна быть не менее 38%. Общий принцип расчета традиционно назывался «АППГ + 1». Именно использование АППГ (аналогичного периода прошлого года) было главной претензией к системе расчета показателей, поскольку это создавало ситуацию постоянной гонки за собственными результатами прошлого периода. За последнее десятилетие предпринималось несколько попыток реформировать систему.

⁷⁰ Показатель «Число участников организованных групп и преступных сообществ (из числа выявленных территориальным органом МВД России), уголовные дела в отношении которых направлены в суд, в расчете на 100 единиц штатной численности подразделений полиции» приказа МВД №1310.

Жесткая регламентация и детализация системы вводилась приказом №1047 от 29 ноября 2001 года, на смену которому через некоторое время пришел приказ №650 от 5 августа 2005 года. В 2010 году Рашид Нургалиев объявил об отмене «палочной» системы и издал приказ №25 от 19 января 2010 года, который в действительности доводил систему до некоторого предела — в приказе было 72 показателя, по которым оценивались все подразделения (для сравнения, в приказе 2001 года 55 показателей). Подавляющее большинство результатов оценивалось в той же логике «АППГ + 1», поменялись только названия и категории показателей.

К этой системе была масса претензий, которые будут описаны ниже и которые, в общем, сводились к тому, что основная работа сотрудников и руководителей сводилась к подгонке цифр: чтобы не «уронить показатель» и, одновременно, ни в коем случае не подняться выше показателя прошлого года более чем на один пункт, чтобы не усложнить себе жизнь на следующий год.

В конце 2011 года система оценки была изменена в очередной раз. Был принят приказ №1310 от 26 декабря 2011 год «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», который установил новые правила оценки эффективности работы органов внутренних дел. Ниже мы будем анализировать его в сочетании с приказом, который регламентирует правила проведения проверок в территориальных органах (приказ №77 от 03 февраля 2012 года). Такой совместный анализ необходим потому, что именно правила проведения проверок, де факто, создают технологию поощрений и наказаний на основе критериев, заложенных в приказе №1310 и, в частности, дают сильно расширительное толкование показателям «основного» приказа.

При этом наш анализ сильно затрудняет тот факт, что практика применения приказа №1310 еще только формируется. По большому счету, органы внутренних дел сдали только два отчета по новой схеме (первый квартал и первое полугодие⁷¹), а главную роль в оценке играет, традиционно, годовой отчет. Кроме того, читателю следует иметь в виду, что старые показатели, описанные ниже, хотя и исключены из методики расчета ведомственной оценки, но сохранены как основной метод, рекомендованный для инспекторских проверок. Это значит, что новые показатели фактически не заменяют старые, а добавляются к ним: в виду регулярных инспекторских проверок начальники подразделений будут вынуждены ориентироваться и на старый набор показателей (в первую очередь АППГ) тоже.

Новая методика существенно более адекватна, чем предыдущие. С этим мнением согласны и отраслевые эксперты⁷². К оценке привлекается специально создаваемый экспертный совет, который может корректировать целевые показатели с учетом реальной обстановки (формируемый, правда, из высших чиновников МВД).

Допускается корректировка данных на уровне конкретных показателей с учетом оперативной ситуации (которую, опять же, оценивает руководство).

Регионы разделены на 6 групп (по численности населения), что исключает сравнение Чукотки и Москвы по валовым показателям. По всем показателям берется среднее от соответствующей региональной группы, и те, кто оказался на первых местах в соответствующей группе, получают поощрения (с одновременными проверками на предмет фальсификации показателей). В отношении же тех, кто оказался на последних местах, принимаются соответствующие меры (от проверок и инспекций до отстранения руководителей). Аналогичным образом ситуация устроена и внутри субъектов федерации, где на подобные группы должны быть разбиты районы (отделы внутренних дел).

⁷¹ Инструкция, утвержденная названным приказом (Приложение 2, п. 4.8.), устанавливает ежемесячную отчетность, однако, по экспертным оценкам, в подавляющем большинстве регионов ежемесячные сводки не являются основанием для принятия решений.

⁷² См., например, заключение Независимого экспертно-правового совета. Независимый экспертно-правовой совет [Электронный ресурс: <http://www.neps.ru/node/1837>, дата обращения: 31.07.2012].

Также нельзя забывать о том, что в текущей редакции приказа разнесены показатели «ведомственной» оценки и прочие показатели. Собственно, «палочная» система, которая описана ниже, называется ведомственной оценкой. Наряду с ней существуют еще три вида оценки, которые должны формировать итоговую оценку в совокупности с ведомственной «палочной» оценкой. Это — экспертная оценка (проводится специальными экспертами), оценка по результатам опросов общественного мнения и оценка по результатам инспекторских проверок. Все эти теоретически верные и давно обсуждавшиеся новшества были реализованы таким образом, что положительный эффект может оказаться ниже ожидаемого.

Последним новшеством, о котором следует сказать, стало ранжирование регионов по группам, сравнение результатов подразделения не только с его прошлыми «достижениями», но и со средней ситуацией по региону, и точная весовая оценка отклонения актуального показателя от базы. Если раньше в оценке (позитивной/негативной) играло роль только снижение/повышение показателя (без учета того на сколько снизился показатель), то теперь все показатели и итоговая оценка рассчитываются в процентах от максимума по соответствующей территориальной группе. Это, безусловно, полезное новшество в том плане, что позволит уничтожить ситуацию, в которой сотрудники, понимая, что прошлогоднего показателя по некоторому блоку работы не достичь, полностью игнорировали то или иное направление работы. Сейчас степень отклонения от целевого показателя играет роль сама по себе.

Самый большой вес инструкция приписывает показателям, связанным с традиционной «раскрываемостью» и общими валовыми показателями. Так, два показателя (из 21) «Количество предварительно расследованных тяжких и особо тяжких преступлений общеуголовной направленности⁷³ в расчете на 100 единиц штатной численности территориального органа МВД России» (прил. 3, п. 2.1) и «Доля тяжких и особо тяжких преступлений против личности, уголовные дела по которым приостановлены по пп. 1–3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, от общего числа преступлений данной категории, по которым принято решение» (п. 2.3) дают в сумме более 20% от общей оценки. Ниже мы попробуем последовательно разобраться со всеми этими показателями, а также с тем, как они регулируют работу отдельных подразделений и их взаимодействие.

Дежурная часть и оперативные подразделения полиции (бывшая криминальная милиция)

Главная группа показателей привязана к валовым показателям нагрузки сотрудников и к традиционной «раскрываемости». В сумме они дают 17 баллов оценки из 31. Имеет смысл рассматривать их в комплексе, разделив на несколько типов. Первый — это валовые показатели и раскрываемость.

- «Количество предварительно расследованных тяжких и особо тяжких преступлений общеуголовной направленности в расчете на 100 единиц штатной численности территориального органа МВД России». Речь идет о делах, которые переданы в суд или прекращены, но таким образом, что никто не считается «необоснованно привлеченным к уголовной ответственности». То есть это количество законченных общеуголовных дел с одного полицейского.
- «Количество предварительно расследованных преступлений прошлых лет в расчете на 100 единиц штатной численности подразделений полиции и

⁷³ К преступлениям общеуголовной направленности (в рамках настоящего приказа) не относятся преступления: экономической направленности; коррупционной направленности; преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, сильнодействующих веществ; связанные с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ (прим. из инструкции).

следственных подразделений» — малозначимый показатель, аналогичный предыдущему, но с поправкой на преступления прошлых лет.

- «Доля тяжких и особо тяжких преступлений против личности, уголовные дела по которым приостановлены по пп. 1–3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, от общего числа преступлений данной категории, по которым принято решение». Этот пункт уже имеет непосредственное отношение к старой доброй раскрываемости — это собственно доля нераскрытых тяжких и особо тяжких (предельное наказание за которые выше 5 лет лишения свободы) преступлений. Приостановление по пп. 1–3 ч. 1 ст. 208 УК РФ — это приостановление в связи с тем, что лицо, совершившее преступление, не установлено, либо установлено, но скрылось, либо лицо установлено, местонахождение известно, но привлечь его к ответственности не представляется возможным.
- «Доля преступлений против собственности, уголовные дела по которым приостановлены по пп. 1–3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, от общего числа преступлений данной категории, по которым принято решение». Это — полный аналог предыдущего показателя, но с поправкой на кражи и грабежи, которые являются самыми массовыми преступлениями в России.

Перечисленные показатели создают довольно простую систему стимулов: с одной стороны, нужно доводить до суда как можно больше тяжких и особо тяжких преступлений (в сотрудничестве со следственными органами); с другой — нужно сделать так, чтобы не появлялось «глухарей» — ситуаций, в которых уголовное дело есть, а подозреваемого нет (по тяжким и имущественным преступлениям). Для этого дежурная часть должна особенно тщательно избегать регистрации преступлений перечисленных категорий, если их раскрытие представляется сомнительным. А бывшая криминальная милиция — стараться квалифицировать как можно больше дел по «тяжким» составам (для этого, как правило, достаточно дополнительного квалифицирующего признака типа «преступление совершено в составе организованной группы», который следователь потом при желании сможет отбросить, переqualифицировав преступление в категорию средней или легкой тяжести). Именно такие показатели создают стимулы избегать регистрации сложных дел, а также давить на подозреваемых и фабриковать обвинения против невиновных (в том случае, если регистрации неочевидного дела избежать не удалось).

Тогда задачи оперативных сотрудников и их начальства описываются довольно просто. Во-первых, имущественные и тяжкие преступления должны возбуждаться только в том случае, когда есть готовый подозреваемый (который, для тяжких преступлений, еще и дойдет до суда или прекращения дела по нереабилитирующим основаниям). А это значит, любой ценой нужно не регистрировать потенциальный «глухарь» по имущественным и тяжким преступлениям. Для этого, наряду с простым обманом заявителя (в главе 3 техники обмана будут рассмотрены подробно), можно максимально затягивать стадию доследственной проверки и давить на следствие с целью снизить вероятность возбуждения уголовного дела. Во-вторых, по делам, по которым есть гарантии того, что дело дойдет до суда (или прекращения по нереабилитирующим основаниям), нужно любой ценой добиваться квалификации преступления как тяжкого или особо тяжкого. Что, одновременно, усложняет прекращение дела в связи с деятельным раскаянием на стадии следствия и переносит это прекращение в суд⁷⁴, существенно затрудняя положение подозреваемого. А также помогает добиться от суда меры пресечения в виде заключения под стражу, что всегда облегчает давление на фигуранта. Например, кражу нужно обязательно квалифицировать как ч. 3 ст. 158 УК РФ, что делает ее тяжким преступлением. Или, к примеру, грабеж по мере возможности должен быть совершен группой, что опять же переносит его в категорию тяжких преступлений (как мы увидим ниже, это позволяет

⁷⁴ Согласно ч. 2 ст. 28 УПК.

поднять и еще один показатель). Руководитель криминальной полиции, который сумеет оптимизировать эти показатели, всегда будет на хорошем счету. При этом манипулировать тяжестью обвинений для оперативных работников довольно просто: признаки, по которым тяжкий состав в рамках одной и той же статьи УК отличается от нетяжкого, достаточно расплывчаты, и обозначить, по крайней мере, подозрение об их наличии (а на этапе оперативно-розыскных мероприятий ничего больше и не требуется) не так уж сложно.

Разграничение тяжести преступлений производится на основании общественной опасности (ч.1 ст. 15 УК), которая не имеет каких-либо очевидных критериев. Это означает, что в зависимости от вида преступления один и тот же признак может встречаться в разных категориях, то есть не является критерием. Рубежными квалифицирующими признаками могут быть «наличие группы лиц или группы лиц по предварительному сговору», «использование должностных полномочий», «применение оружия, либо предметов, оцениваемых как (в качестве) оружия», «степень вреда здоровью», «наличие угрозы применения насилия». Несмотря на нарабатанную практику, в каждом конкретном случае присутствует оценочность, то есть в каждой конкретной ситуации многое зависит от «толкования».

Например, «простое» похищение человека (ч. 1 ст. 126 УК), то есть без квалифицирующих признаков, относится к преступлениям средней тяжести, но наличие такого признака как угроза применения насилия опасного для жизни или здоровья, сразу переводит преступление в категорию особо опасных. При этом обоснованность этой угрозы во многом основывается на показаниях потерпевших, которые, как мы знаем, фиксируются не дословно, а как конспект, плюс его отношение к этим угрозам, плюс оценка этих доказательств. Как видим очень много трудноуловимых или неоднозначных условий.

Использование служебного положения является значимым признаком для множества преступлений. Однако его установление не так однозначно, как это может показаться на первый взгляд. Многое зависит от должностных инструкций, регламентов, ознакомления с ними конкретного лица, утверждения этих регламентов внутри учреждения. Этот вопрос оценивается правоохранительными органами единолично, то есть никакой дискуссии по данному вопросу, как правило, не ведется.

Значительная дискреция содержится в разграничении группы и организованной группы. Многое зависит не только от группы, но и от того, как она соотносится с конкретным деянием, вернее, с оценкой, которая будет дана органами предварительного следствия. Неопределенность этой границы подтверждается самим законодателем, который разводит этот признак по разным частям конкретной статьи УК. Например, грабеж, совершенный группой лиц по предварительному сговору — это ч. 2 ст. 161 УК, верхняя планка наказания до семи лет лишения свободы, а грабеж, совершенный организованной группой — это уже особо тяжкое преступление (ч. 3 ст. 161 УК), максимальное наказание до двенадцати лет лишения свободы. При этом в некоторых составах нет разницы в устойчивости группы — если дело касается хищения предметов, имеющих историческую ценность, то группа лиц по предварительному сговору и организованная группа уравниваются (ч. 2 ст. 164 УК). Понятно, что манипулировать настолько расплывчатыми определениями в целях улучшения отчетности для оперативных работников несложно.

Следующие два показателя — это специфическая отчетность подразделений по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией.

- «Число лиц, уголовные дела в отношении которых направлены в суд по тяжким и особо тяжким преступлениям экономической направленности, в расчете на 100 единиц штатной численности подразделений по экономической безопасности и противодействию коррупции».

- «Число лиц, уголовные дела в отношении которых направлены в суд по тяжким и особо тяжким преступлениям коррупционной направленности, в расчете на 100 единиц штатной численности подразделений по экономической безопасности и противодействию коррупции».

Как несложно понять, речь идет о простых валовых показателях с одного сотрудника. Здесь, как мы видим, руководителю соответствующего подразделения нужно работать на максимально высокое количество лиц, дела в отношении которых направлены в суд по двум названным категориям. Понятно, что такая система стимулирует погоню за валовыми показателями: руководитель должен сосредотачиваться на максимально высоком количестве лиц в максимально простых делах, которые при этом можно квалифицировать как тяжкие или особо тяжкие. Отметим еще один важный момент. В полицейской отчетности появляется суд. Это значит, что становится невозможной прежде весьма распространенная практика, когда к ответственности привлекались десятки людей, дела в отношении которых прекращались следствием за деятельным раскаянием (напомним, что и требования «тяжких и особо тяжких» также усложняет прекращение дела). Отныне следователь, который так поступает, сразу делает «негативную палку» своим контрагентам — оперативникам из ОБЭПов, так как дело перестает считаться «раскрытым». В этой связи можно прогнозировать, что дела, по которым сотрудники «экономической полиции» работают для отчетности, и те, которые возбуждаются для коррупционного давления, разойдутся еще дальше — тяжкие преступления будут вестись для отчетности, а нетяжкие и средней тяжести станут инструментом вымогательства.

В системе отчетности сохранена ориентация на то, чтобы выявлять или раскрывать дела в отношении преступных групп.

- «Количество предварительно расследованных преступлений (из числа выявленных территориальным органом МВД России), совершенных в составе организованных групп и преступных сообществ, лица по которым установлены сотрудниками полиции, в расчете на 100 единиц штатной численности подразделений полиции».
- «Число участников организованных групп и преступных сообществ (из числа выявленных территориальным органом МВД России), уголовные дела в отношении которых направлены в суд, в расчете на 100 единиц штатной численности подразделений полиции».

Итак, по возможности, преступления должны совершаться организованной группой и, желательно, достаточно многочисленной. Это создает стимулы для того, чтобы еще более пренебрежительным образом относиться к обычным «бытовым» преступлениям — типа краж или грабежей, по которым практически невозможно доказать факт группового совершения.

Последние два показателя касаются двух направлений работы полиции, которые авторам приказа показались особо важными и нуждающимися в отдельном учете. Как видно, они представляют собой обычные валовые показатели, которые подразумевают гонку за общим числом преступлений определенной категории.

- «Количество предварительно расследованных преступлений (из числа выявленных территориальным органом МВД России), связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, сильнодействующих веществ, в расчете на 100 единиц штатной численности подразделений полиции».
- «Количество предварительно расследованных преступлений (из числа выявленных территориальным органом МВД России), связанных с незаконным оборотом огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, в расчете на 100 единиц штатной численности подразделений полиции».

Перед тем как перейти к следующим показателям, обратим внимание на то, что, несмотря на новый способ выстраивания рейтинга подразделений, тенденция к экспоненциальному росту целевых показателей сохранена. Если в прошлом валовый план сравнивался с результатами того же подразделения за прошлый период, то теперь он сравнивается с показателями других подразделений в территориальной группе (в группы объединяются схожие субъекты федерации и схожие районы внутри одного субъекта). То есть, если раньше гонка и нарастание показателей обеспечивалась индивидуально, то теперь они будут обеспечиваться коллективно. Раньше каждый год нужно было иметь чуть лучший результат по сравнению с собственным прошлым годом, что обеспечивало довольно быстрое достижение невыполнимых целевых показателей, которые приходилось фальсифицировать. Теперь тот же эффект будет достигаться за счет того, что нужно будет улучшать показатели по сравнению с прошлым годом, чтобы оказаться на более высоком месте в рейтинге; соответственно, планка «идеального» региона/района-лидера будет постепенно расти с тем же результатом. Причем, в отличие от старой системы, «аварийного тормоза» здесь не предусмотрено. В прошлом обнуление контрольных показателей происходило в момент смены руководителя, который «ронял» показатели в реальный, более или менее объективный минимум (так как он не мог отвечать за то состояние, в котором ему оставил подразделение предшественник, и начальство это понимало) и только потом включался в игру по постепенному подъему этих показателей. В сложившейся схеме это будет невозможно, так как ориентиры задаются не только прошлыми показателями этого же подразделения, но и всей совокупностью подразделений.

Еще один показатель ориентирован в первую очередь на работу дежурных частей и, в меньшей степени, прочих подразделений (криминальной полиции, службы УУП и т.д.). Это:

- «Соотношение количества укрытых от учета преступлений⁷⁵, выявленных прокурорами, к доле укрытых от учета преступлений, выявленных сотрудниками министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации, в общем количестве выявленных укрытых от учета преступлений».

Для начала стоит разобраться с тем, что такое «преступление, скрытое от учета». На официальном языке МВД так называются сообщения о преступлениях (или событиях, которые потенциально могут оказаться преступлениями), не принятых у заявителя (то есть сотрудник каким-то образом убедил заявителя в том, что такое заявление подавать не надо), или же заявления, принятые у гражданина, но не внесенные в «Книгу учета сообщений о происшествиях» (далее — КУСП). Крайне редко в этой же категории оказываются рапорты сотрудников полиции об обнаружении признаков преступления, которым не был дан ход, то есть сообщения о преступлениях, выявленных полицией, и не зарегистрированных должным образом. Разберем ситуацию, в которой чаще всего совершается такое нарушение. Некто приходит в полицию, чтобы сообщить о краже. Он обращается в дежурную часть. Задача сотрудников дежурной части самостоятельно убедить заявителя в том, что подача заявления только усложнит ему жизнь, поэтому делать этого не нужно. Если это не удастся, то можно переадресовать заявителя «по существу» — как правило, к УУП или к оперативнику КП. Те могут продолжить эту работу — показывая, сколько проблем данное заявление создаст для потерпевшего, и сколь ничтожны шансы на успех. В крайнем случае можно это заявление принять, но не вносить в КУСП (не регистрировать) и, соответственно, не выдавать заявителю «корешок КУСП» — отрывной бланк, который подтверждает факт регистрации заявления.

⁷⁵ «Учитываются факты непринятия заявления о преступлении и укрытия сообщения о преступлении от регистрации» (прим. из инструкции).

Выявляются «укрытые от регистрации» преступления через анализ обращений граждан в прокуратуру с жалобами на бездействие полиции, через контроль оперативных работников, поиск таких незарегистрированных заявлений и т.д. Если мы внимательно вчитаемся в формулировку оцениваемого показателя, то поймем, что она направлена на то, чтобы стимулировать руководство подразделений и служб самостоятельно выявлять и регистрировать укрытые от учета преступления (наказывая виновных полицейских), не доводя до того, чтобы такие нарушения выявлялись внешней проверкой. То есть для того, чтобы получить «правильный» балл, нужно всего лишь выявить своими силами больше укрытых преступлений, нежели это сделает прокуратура. Похожий показатель уже был в прошлых приказах. С одной стороны, он обладает большим потенциалом для привлечения руководителей к дисциплинарной ответственности, но при этом — как общеотчетный показатель — он легко «корректируется» посредством фиктивного «самостоятельного выявления». Мы увольняем одного сотрудника и приписываем ему укрытие такого количества преступлений, которое необходимо для того, чтобы «выявить» больше, чем выявила прокуратура. При этом, поскольку прокурорские проверки носят спорадический характер, а отчитывается полиция за длительный период времени, такую коррекцию всегда можно провести задним числом. Однако именно поэтому с точки зрения пострадавшего (да и вообще развития дела) этот показатель не играет практически никакой роли. Пока прокурорская проверка не произошла, стимулы выявлять укрытые дела у полицейского начальства отсутствуют — это значило бы признаваться в нарушениях, совершенных собственными сотрудниками, да еще и мешать им отбирать «удобные» дела, раскрытие которых дает хорошую картину отчетности для всего подразделения (а ведь показатели, по которым оценивается деятельность вышестоящего подразделения, суммируются из показателей нижестоящих). Скорее, это очень важный инструмент прокуратуры для давления на полицию. Прокурор может в любой момент прийти и проверить «учетно-регистрационную дисциплину» и гарантированно «испортить» по крайней мере один показатель.

Относительной новацией стала роль возмещения ущерба.

- «Доля возмещенного ущерба от общего объема причиненного ущерба по предварительно расследованным преступлениям общеуголовной направленности теперь дает 3,3% от общей оценки».

Спрогнозировать то, как будет использоваться этот показатель, пока сложно. Однако в этой ситуации сотрудникам КМ выгодно завышать количественную оценку ущерба по преступлениям, которые заведомо раскрыты, и где есть шанс на возмещение вреда, и занижать там, где таких шансов нет, или они малы.

Бывшая милиция общественной безопасности

Следующий блок показателей ориентирован на группу служб, которые в прошлом входили в состав милиции общественной безопасности. Показатели касаются «предупреждения и пресечения» преступлений. В сумме их 5, и все они имеют минимальный вес, то есть обеспечивают менее 17% общей оценки подразделения.

Первый показатель касается служб УУП и ПДН.

- «Количество предварительно расследованных преступлений по ст. ст. 112; 115; 116; 117; 119; 150; 151; 156; ч.ч. 1, 2 ст. 213; 232; 241 УК РФ (из числа выявленных территориальным органом МВД России), в расчете на 100 единиц штатной численности подразделений полиции и следственных подразделений».

Это обычный валовой показатель нагрузки, он направлен на пресечение классической бытовой и уличной преступности. Перечисленные статьи касаются традиционных бытовых преступлений — нанесение легкого вреда здоровью, побои и т.п.; классической преступности против общественного здоровья — организация притонов, вовлечение в проституцию и т.д.; а также вовлечения несовершеннолетних в

преступную деятельность. По этим преступлениям нужно давать «вал», чтобы оказываться в верхней части рейтинга подразделений.

Однако следующие три показателя срабатывают так, что вынуждают искать баланс между достижением высоких результатов по первому показателю и ними. Возникает внутриведомственный конфликт интересов.

- «Число несовершеннолетних, совершивших преступления, в расчете на тысячу несовершеннолетних в возрасте 14–17 лет». Рост показателя оценивается отрицательно. Однако его контроль создает большие сложности, так как очень сложно доказать вовлечение несовершеннолетних в преступление (ст. ст. 150, 151 УК из прошлого показателя), не обнаружив того факта, что преступление он совершал — то есть, не уронив рассматриваемый показатель. Другими словами, улучшая статистику службам УУП и КМ (выявление), мы портим ее службе ПДН, и наоборот.
- «Количество тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных на бытовой почве, в расчете на 100 тысяч населения». Рост показателя также рассматривается отрицательно. И здесь возникает та же проблема. Выясняется, что, дабы не портить показатели, тяжкие преступления должны совершаться не на бытовой почве, а исключительно с предварительным умыслом. При этом — не в точном соответствии со строгой юридической квалификацией понятия «умысла» — «бытовым» считается преступление, совершенное без предварительного намерения (например, увечья, причиненные в пьяной драке). В качестве признака «небытового» характера преступления рассматривается «предварительный умысел», понимаемый как факт предварительного планирования, сговора, намерения извлечь выгоду (то есть отсутствие спонтанности в действиях преступника).⁷⁶ И здесь уже служба УУП должна искать внутренний баланс и договариваться с подразделениями КП о «правильной» категоризации преступлений.
- «Количество преступлений, совершенных в общественных местах, связанных с угрозой жизни, здоровью и имуществу граждан, хулиганством (ст. ст. 105, 107–109, 111–115, 131, 158, 159, 161–163, 166, 167, 213 УК), в расчете на 100 тысяч населения». Здесь подключается еще и служба ППС — их задача обеспечить такую работу, чтобы перечисленные преступления (особенно такие массовые как хулиганство (ст. 213 УК), присутствующее и в первом пункте этого блока, и в рассматриваемом), совершались преимущественно не в общественных местах. То есть, проще говоря, не обозначать «общественное место» в качестве места совершения преступления.

Последний из показателей этой группы снижает мотивацию сотрудников полиции к тому, чтобы рецидивисты и недавно освободившиеся рассматривались как основные подозреваемые.

- «Доля лиц, состоящих под административным надзором, совершивших преступления (за исключением лиц, совершивших преступления, инициативно выявленные сотрудниками полиции, предусмотренные ст. ст. 112; 115; 116; 117; 119; 150; 151; 156; ч.ч. 1, 2 ст. 213, 232, 241, 314.1 УК) от общего количества лиц, состоящих под административным надзором». В этой ситуации полиции выгоднее найти «нового» виновного, чем доказывать виновность «поднадзорного контингента».

⁷⁶ Данные показатели находятся в разных плоскостях. «Бытовые» преступления — это сугубо внутриведомственный признак, который появляется (или не появляется) при ведении внутренней отчетности и никак не конкурирует с наличием предварительного умысла, фиксируемого в процессуальных документах. Первое отслеживать трудно или почти невозможно, второе — легко отслеживается.

В общем и целом, такая система отчетности должна создать систему довольно тонкой игры так, чтобы сбалансировать интересы подразделений и, одновременно, обеспечить ожидаемые показатели. Одной из рисковых с точки зрения фабрикации необоснованных дел является здесь ст. 156 УК, карающая за неисполнение родительских прав и при этом отсутствующая в «негативных» показателях. Здесь создаются препятствия для регистрации преступления, которое нужно раскрывать — то есть искать подозреваемого.

Прочие показатели

Следующие два показателя касаются следствия и дознания. Они остались практически неизменными со времен прошлых приказов. Это доли дел, которые вернулись в следствие из суда или из прокуратуры. Суть этих показателей подробно раскрывается в разделе, посвященном следствию.

- «Доля уголовных дел, возвращенных прокурором для дополнительного следствия или дознания и судом в порядке ст. 237 УПК РФ, от числа дел, направленных прокурору с обвинительным заключением либо актом, постановлением о применении принудительных мер медицинского характера, следователями и дознавателями территориального органа МВД России».
- «Число оправданных и лиц, дела о которых прекращены судом за отсутствием события, состава преступления, а также уголовное преследование прекращено за непричастностью, в расчете на 1000 обвиняемых по направленным в суд делам следователями и дознавателями территориального органа МВД России».

Очень сильно упрощена отчетность по административному производству. «Число отмененных по протестам либо обжалованию постановлений по делам об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в расчете на 10 тысяч составленных материалов». В этой ситуации сотрудники должны быть мотивированы минимизировать количество потенциально «рискованных» материалов так, чтобы не создавать отрицательных показателей и рисков отмены. Грубо говоря, они должны стараться направлять в суд или разрешать самостоятельно только те материалы по административным правонарушениям, риск отмены по которым минимален.

Последний из оцениваемых показателей касается оценки числа погибших в ДТП, его мы здесь касаться не будем.

Другие механизмы оценки

Однако, наряду с названными, есть еще и другие механизмы оценки. Первый из них — это экспертные советы. Это давно назревшая мера, однако, если мы посмотрим на состав совета МВД, то увидим следующее.

«Экспертный совет образуется в составе:

- Министра внутренних дел Российской Федерации;
- первого заместителя Министра;
- заместителей Министра;
- статс-секретаря — заместителя Министра;
- начальников департаментов, главных управлений, управлений МВД России;
- начальника федерального казенного учреждения «Главный информационно-аналитический центр МВД России»;

- начальника федерального государственного казенного учреждения «Экспертно-криминалистический центр МВД России»⁷⁷.

Таким образом, мы видим ту же самую коллегию МВД в чуть скорректированном составе. Вероятность того, что она — вопреки привычным моделям — начнет работать как нормальный экспертный совет по работе правоохранительных органов (как, например, в Британии) крайне мала.

О том, как будет и/или должна происходить оценка по результатам социологических опросов, говорить пока несвоевременно, так как до первой волны этих опросов сложно оценить реальную механику их проведения и использование их результатов.

Наконец, последний механизм оценки — это проведение инспекторских проверок. Если мы посмотрим на стратегию инспекторских проверок, задаваемую приказом №77 от 03 февраля 2012 года, то увидим, что она подверглась куда менее глубокой переработке и во многом наследует прошлому приказу (№815) и логике приказа №25. То есть старые техники оценки — сравнение с результатами предыдущего периода, множественность показателей — исключенные из формальной системы оценки «по показателям», будут по-прежнему использоваться инспекторами. Мало того, что многие старые статистические показатели с большой вероятностью будут неформально использоваться в качестве отчетных на уровне отдельных регионов, еще и логика инспекторских проверок такова, что фактически прошлые показатели будут функционировать одновременно со старыми. Инспекторские проверки проводятся регулярно, «подогнать» к ним показатели деятельности задним числом не получится, поскольку они уже отражены в отчетности. Это значит, что фактически подразделения будут вынуждены подгонять свою деятельность и под старые, и под новые показатели, балансируя между ними.

Учет и нагрузка

Помимо искаженной системы стимулов, оценка по показателям приводит к тому, что подразделениям приходится заниматься огромным количеством бумажной работы. Дополнительные требования к учету и отчетности по линейной иерархии усложняют эту работу многократно. В результате возникает ряд негативных последствий.

Во-первых, значительное количество сотрудников оказывается занято непродуктивной деятельностью. По нашим оценкам, например, в сфере «руководства и организации работы» по линии УУП работает примерно столько же людей, сколько занимает должности собственно участковых в территориальных подразделениях. То есть административный аппарат в этой сфере можно смело сокращать в 2–3 раза, никак не трогая самих участковых.

Во-вторых, в системе практически исчезают различия между действительно важными событиями и имитацией деятельности, неадекватной тратой времени. Если за рабочий месяц сотрудник отправляет «наверх» до 60 документов, то навык работы с серьезными запросами утрачивается полностью — все отправленные документы будут одинаково фальсифицированными.

В-третьих, на уровне высшего руководства МВД утрачивает внутренний контроль и способность различать фальсификацию и реальную работу. Если за год получено 10 000 отчетов о том, что в регионе (во всех подразделениях) проведено более 10 000

⁷⁷ П. 4 Положения об экспертном совете Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам оценки деятельности управлений на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам, линейных управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений Министерства внутренних дел по иным субъектам Российской Федерации. Приложение №4 к приказу Министерства внутренних дел №1310 от 26 декабря 2011 года «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

однотипных мероприятий (оперативных совещаний) по всем возможным темам, то понять, над чем реально работали подчиненные, совершенно невозможно.

Наконец, в-четвертых, нормальный низовой руководитель и его заместитель (при наличии такового) практически все время заняты производством отчетности (да еще и постоянно требуют ее с подчиненных). В результате времени на содержательное руководство у них попросту не остается. В этой ситуации «хорошим» для руководства оказывается руководитель, который вовремя сдал все документы, а не тот, который организовал работу и контроль на месте. Результаты содержательной деятельности на местах имеют долгосрочный эффект, а опоздание с подачей отчетности создает сбой в создании собственной отчетности руководителя и чревато проблемами с его собственным начальством.

Низовые сотрудники, которые, несмотря на повышение зарплаты, по-прежнему принадлежат, как правило, к низшим социальным классам, оказываются попросту бесконтрольными. Этот фактор, на наш взгляд, не последний в ряду управленческих механизмов, способствующих пыткам и прочим криминальным практикам в полиции.

Общие эффекты

Попробуем разобраться с тем, как с учетом всего вышеизложенного должно работать типовое региональное или районное подразделение полиции, чтобы оказываться на «приличных местах» в общем рейтинге, который, надо полагать, станет ключевым механизмом оценки. Сразу оговоримся, что мы отнюдь не утверждаем, что все сотрудники и руководители будут вести себя именно так и никак иначе. В каждом случае будут включаться специфические ограничители. В одном месте будет крайне суровая прокуратура, в другом — принципиальный начальник КП, который не готов подгонять показатели, в третьем сработает эффект масштаба (сложно подгонять показатели в подразделении, на территории которого случается полтора десятка преступлений в год) и т.д. Однако, если мы посмотрим на описанную систему оценки просто как на набор стимулов, который заставляет двигаться в ту или иную сторону, то сможем понять, куда новая система оценки толкает МВД. При этом, оговоримся, фальсификация и «подгонка» показателей давно является частью корпоративной культуры — это привычная повседневная практика, в которой никто не видит ничего необычного.

Как мы видели (не будем повторять детальные описания), задача сотрудников — это максимизировать «вал» на каждого и снизить количество приостановленных дел. Одновременно с этим необходимо, во-первых, генерировать определенное количество «мелких преступлений», однако оформлять их нужно таким образом, чтобы они не портили общей отчетности по предупреждению преступности. Во-вторых, заботиться о том, чтобы «производить» достаточное количество тех категорий преступлений, по которым учет ведется особо. И, в-третьих, по возможности укрывать (или переqualифицировать) те, которые попадают в отрицательные показатели.

Рассмотрим, для примера, ситуацию оперативных работников в составе бывшей криминальной милиции. Основными отчетными показателями для этих подразделений являются раскрываемость (ныне операционализируемая полицейской отчетностью как доля нераскрытых дел) и количество дел, направленных в суд с одного полицейского в РОВД. Раскрытыми называются дела с установленным подозреваемым (следователь готов признать его таковым), который при этом может быть привлечен к ответственности (не скрылся, не заболел, не сошел с ума и т.п.). Соответственно, задача оперативников — это минимизировать количество подтвердившихся сообщений о преступлениях, по которым нет реальной возможности обнаружить преступника, и максимизировать количество преступлений, по которым обнаружен годный для суда подозреваемый. Первая проблема, наряду с реальной работой, решается посредством совместных с дежурной частью неформальных отказов в регистрации сообщений. Вторая — квалификацией по мере возможности

происшествий, в которых очевиден виновный, как преступлений. При этом вторая задача существенно сложнее первой.

В результате возникает ситуация, когда оперативнику выгоднее всего регистрировать преступление тогда, когда реальная розыскная (а, по факту, и следовательская) работа уже полностью закончена. В силу того, что это же выгодно следователям, как правило, такая работа смещается на стадию «доследственной проверки», которую на практике проводит оперативник, ориентируясь на требования следователя.

Реальная практика дает еще один инструмент — это выявление преступлений. Наряду с возникновением преступления из заявления гражданина, возможна ситуация, в которой оперативник сам находит признаки преступления, сам собирает доказательства и обращается к следователю или дознавателю для возбуждения уголовного дела. Поводом для возбуждения дела в этом случае становится рапорт оперативника (который также фиксируется в КУСП). Наиболее часто так развивается ситуация по делам экономической направленности, наркотическим делам и делам, связанным с незаконным оборотом оружия. Однако и ряд общеуголовных преступлений поддается выявлению, хотя здесь существует очень большая зависимость оперативников от сложившейся практики местного следствия, прокуратуры и суда. Так, например, в одном из регионов существовала устойчивая практика «выявления» преступлений по ст. 119 УК РФ. После задержания любого подозреваемого посредством опроса соседей выявлялись многочисленные «угрозы убийством».

При этом на оперативные подразделения также неформально возложена ответственность за сокращение количества тяжких (особенно насильственных) и резонансных преступлений. Несколько таких преступлений за короткий период в одном районе вполне могут стать поводом для «оргвыводов» в отношении замначальника полиции по оперативной работе.

2.3 Система оценок деятельности следственных органов

Оценка деятельности следственных органов МВД и СК различается незначительно, так как основывается на одном и том же правовом документе: формах отчетности Росстата. Кроме статистики Росстата (1 уровень), существует ведомственная статистика (2 уровень), направленная на сбор информации о деталях следственной работы, и статистика по видам преступлений (например, по расследованию экономических преступлений, коррупционных преступлений и так далее). Однако на деятельность следственных органов наибольшее влияние оказывает система показателей, сформированная на основе статистики 1-го уровня.

Два показателя системы ведомственной оценки МВД, относящиеся к следствию и дознанию, совпадают с показателями, представленными в этих формах, и будут рассмотрены ниже в общем порядке.

- «Доля уголовных дел, возвращенных прокурором для дополнительного следствия или дознания и судом в порядке ст. 237 УПК, от числа дел, направленных прокурору с обвинительным заключением либо актом, постановлением о применении принудительных мер медицинского характера, следователями и дознавателями территориального органа МВД России».
- «Число оправданных и лиц, дела о которых прекращены судом за отсутствием события, состава преступления, а также уголовное преследование прекращено за непричастностью, в расчете на 1000 обвиняемых по направленным в суд делам следователями и дознавателями территориального органа МВД России».

Основные статистические сведения о следственной работе отражаются в отчетах формы 1–ЕМ и 1–Е (см. врезку). Системой оценки, так называемыми «показателями», эти сведения становятся, когда перестают быть статистической информацией и начинают выступать как способ оценки работы конкретных следственных органов, как

правило, относительно АППГ или среднероссийского показателя. Перед тем, как рассмотреть это, необходимо отметить, что спецификой систем оценки в следственных органах является сочетание статистического подхода — когда оценка производится на основании общих показателей (общее число дел, нагрузка на следователя и так далее) — и оценки каждого конкретного уголовного дела или материала проверки, вытекающей из положений УПК РФ и предусматривающей оценку процессуальных решений следователя на предмет «законности и обоснованности». Если стремление к формированию позитивных «общих показателей», то есть повышение «позитивных» цифр и снижение «отрицательных», формирует основную систему стимулов для следователей и руководителей следственных органов, то система «процессуальной оценки», с одной стороны, сдерживает (может сдерживать) от незаконных методов формирования общих показателей, с другой стороны — выступает (может выступать) средством для поддержания постоянной зависимости следователя от руководителя, а руководителя от вышестоящих руководителей. Это связано с тем, что формирование «хороших» показателей возможно в двух случаях: если качество работы близко к идеальному, или если используются различные методы формирования статистики (в том числе не совпадающие с внутренней логикой уголовно-процессуального законодательства и его требованиями к действиям следователей, а также предполагающие прямые нарушения закона). Принятие следователем любого (одного) «незаконного и необоснованного» решения в уголовном деле может быть поводом для дисциплинарной проверки и наказания. В тоже же время его принятие и **невыявление** может способствовать формированию более высоких общих показателей, а, значит — непривлечению следователей к ответственности за «в целом плохую работу». Руководитель может «обеспечить» подчиненному низкие статистические показатели, выборочно ужесточив контроль над законностью его деятельности — после чего принять меры к наказанию или уволить уже по объективным критериям низких показателей. Также он может закрывать глаза на нарушения закона и даже в неявном виде требовать таковых ради ускорения процесса и улучшения показателей. В дальнейшем будет рассмотрена только система показателей, базирующихся на статистическом походе.

Основная система оценок деятельности следственных органов основывается на сведениях, формирующихся в отчетах по формам, которые в целом едины для всех следственных органов. Это формы, утвержденные приказом Росстата от 26.02.2009 №34⁷⁸:

- №1–ЕМ «Сведения об основных показателях следственной работы следственных органов...»⁷⁹ (ежемесячный отчет),
- №1–Е «Сведения о следственной работе...»⁸⁰ (полугодовой и годовой отчет),
- №2–Е «Сведения о рассмотрении сообщений о преступлениях...» (полугодовой и годовой отчет).

Все отчеты подписываются конкретным руководителем следственного органа и соответствующим прокурором.

⁷⁸ Приказ «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за деятельностью следственных органов и органов дознания, рассмотрением заявлений и сообщений о преступлениях».

⁷⁹ Формы отчетности имеют различие для каждого следственного органа, маркируются 1–ЕМ (СК РФ) — следственный комитет РФ, 1–ЕМ (МВД) — следствие и дознание органов внутренних дел, 1–ЕМ (ФСКН) и так далее (ФСБ, МЧС, ФТС, ФССП). В некоторых структурах имеется только дознание (ФССП, ФТС, МЧС), в некоторых и следствие, и дознание (МВД, ФСКН), в СК РФ и ФСБ — только следствие.

⁸⁰ Также для каждого органа, имеющего следственные подразделения или выполняющего функции органа дознания.

Отчет формы 2–Е

Отчет о рассмотрении сообщений о преступлениях формируется на основе данных КРСП (Книги регистрации сообщений о преступлениях). Он содержит сведения о том, признаки какого именно преступления усматривались при регистрации сообщения о нем, какое решение было принято по результатам его рассмотрения (о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о передаче по подследственности), отменялись ли постановления о возбуждении уголовного дела, отказе в возбуждении уголовного дела и возбуждались ли после такой отмены уголовные дела⁸¹. Отчет формы 2–Е является фактически единственным источником информации о структуре поступающих сообщений о преступлениях, но так как по большинству сообщений о преступлениях принимаются решения об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием события или состава преступления, то самостоятельной роли при формировании сведений о состоянии преступности он не играет. Фактически — составляясь раз в полгода — он должен совпадать с иными отчетами по количеству рассмотренных сообщений о преступлениях и принятых по ним решений, а также по количеству возбужденных уголовных дел и составов преступлений, по которым они возбуждены⁸².

Отчеты 1–ЕМ и 1–Е

Наибольшее значение в оценке деятельности следователей и следственных органов как в Следственном комитете, так и в следственных подразделениях МВД, имеют отчеты по формам 1–ЕМ и 1–Е, составляемые нарастающим итогом с начала года. Ежемесячный отчет содержит основные показатели следственной работы. Эти показатели отображены в Таблица 2⁸³.

Таблица 2. Основные показатели следственной работы

Название показателя	Суть (что туда входит)
Количество принятых к производству дел	Общее число возбужденных следователями этого следственного отдела уголовных дел + количество уголовных дел, возбужденных в других СО и переданных в этот следственный отдел. Чем больше уголовных дел принято следователями, тем выше у них такой показатель, как «нагрузка», то есть тем больше работы они выполняют.
Количество отменных постановлений о возбуждении уголовного дела	После возбуждения уголовного дела прокурор может отменить решение следователя о возбуждении уголовного дела. Это показывает, что следователь принял необоснованное решение о возбуждении уголовного дела, то есть допустил нарушение закона.
Количество оконченных уголовных дел (направленных прокурору и прекращенных)	Этот показатель суммирует количество уголовных дел, направленных прокурору с обвинительным заключением, и количество уголовных дел, по различным причинам прекращенных следователями на этапе

⁸¹ Несмотря на важность такого показателя как «возбуждение уголовного дела после отмены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела», он здесь не рассматривается, поскольку отражается и в других формах отчетов.

⁸² Так, если в районе зарегистрировано по данным ИЦ 7 убийств, то количество сообщений об убийстве, по которым принято решение о возбуждении уголовного дела по ст. 105 УК РФ и отказано в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям (например, в связи с тем, что убийца также скончался и принимается решение об отказе в ВУД в связи со смертью), должно быть 7.

⁸³ Приведены только самые основные сведения, всего отчет содержит 32 графы.

	следствия (например, в связи с примирением сторон или отсутствием состава преступления).
Количество возвращенных уголовных дел для производства дополнительного расследования	«Некачественно» расследованное уголовное дело возвращается для дополнительного расследования. Решение об этом может принять руководитель СО, прокурор, суд в порядке ст. 237 УПК РФ. В зависимости от того, кем принято это решение, показатель будет отражать ошибку или следователя, или руководителя СО, или прокурора.
Количество приостановленных уголовных дел (и основания приостановления)	Уголовные дела, по которым не принято решение о прекращении или направлении прокурору и нет следственных действий, которые еще можно провести, будут приостановлены, то есть будут считаться неоконченными и не находящимися в производстве.
Количество уголовных дел, расследованных в срок свыше установленного УПК (2 месяца для следствия)	Срок следствия (для «расследованного» уголовного дела, то есть прекращенного или направленного прокурору) — это время от возбуждения уголовного дела до момента: составления обвинительного заключения, вынесения постановления о прекращении уголовного дела.
Число лиц, в отношении которых производство по уголовному делу прекращено за отсутствием события или состава преступления, а также в связи с непричастностью, кроме того, число оправданных и таких ⁸⁴ лиц, содержащихся под стражей.	В данном разделе фиксируется каждый человек, в отношении которого вынесено постановление о прекращении уголовного дела или уголовного преследования по «реабилитирующим» основаниям.

В отчете 1–Е (составляемого по результатам работы за полугодие и за год)⁸⁵ к сведениям, отражаемым ежемесячно, добавляется⁸⁶:

Таблица 3. Показатели следственной работы (отчет 1–Е)

Название показателя	Суть (что туда входит)
Разбивка оконченных дел по составам преступлений.	«Оконченные» уголовные дела — это прекращенные и направленные прокурору уголовные дела.
Сведения о лицах, которые были задержаны по подозрению в совершении преступлений, и принятые в отношении них решения: заключение под стражу, освобождение и его основания (иная мера пресечения, нарушения при задержании, неподтверждение подозрения).	Отражается число лиц, которые были задержаны по возбужденному уголовному делу на 2 суток, и решения, которые были приняты через 48 часов.

⁸⁴ Имеются в виду все оправданные и реабилитированные, содержащиеся под стражей.

⁸⁵ В некоторых ведомствах имеются отчеты с иной периодичностью (месяц или квартал), в которых также отражается часть сведений, предусмотренных отчетом 1–Е.

⁸⁶ Приведены только основные сведения, всего отчет содержит 9 разделов.

Основания прекращения уголовных дел.	Отмечается по каким основаниям были прекращены уголовные дела: <ul style="list-style-type: none"> • в связи с примирением сторон, • в связи с истечением сроков давности, • в связи с отсутствием состава преступления, • в связи с отсутствием события преступления.
Подробные сведения о сроках расследования уголовных дел и возвращении уголовных дел для производства дополнительного расследования в зависимости от составов преступлений.	В отчетности приведен перечень ряда статей УК РФ, как правило — тяжких и особо тяжких, по которым (по делам, направленным в суд или прекращенным) отдельно отражаются сроки расследования — 2 месяца, от 2 до 6, от 6 до 12 и свыше 12 месяцев.

Показатели работы следственных органов могут быть разделены на отражающие «эффективность работы», «качество» и «законность»⁸⁷.

Показатели эффективности работы (вал, нагрузка, положительные категории)

При оценке результативности работы следственных органов имеют значения как абсолютные показатели по отношению к АППГ, показывающие негативную или положительную тенденцию (в особенности для следственных управлений), так и каждый конкретный показатель в расчете на количество работавших в отчетный период следователей. Так называемая «среднемесячная нагрузка на следователя» по различным показателям служит ориентиром для ранжирования следственных отделов/управлений между собой при оценке результатов работы.

По сути, показатели этой группы отражают то, насколько следователи выполняют свою функцию по УПК.

Эффективность работы оценивается⁸⁸ исходя из:

- Количества уголовных дел, находившихся в производстве. Для управления чаще имеет значение абсолютный показатель и его отношение к АППГ. Для следственного отдела и управления также значим показатель нагрузки на следователя: низкая нагрузка относительно среднероссийской может служить основанием для перераспределения штатной численности. Это значит, что у отдела могут забрать ставку следователя и отдать в другой отдел или просто откомандировать следователя в отдел с более высокой нагрузкой.

⁸⁷ В дальнейшем описание показателей как «положительных» или «отрицательных» основывается на их интерпретации и на обозначении тенденции как «позитивной» и «негативной» в текстах анализа статистики о результатах работы следствия в Следственном комитете (при прокуратуре РФ) за 2009–2010 год (Вестник Следственного комитета при прокуратуре РФ №№2, 3–4 за 2010 год), и совпадающим с ними описанием результатов работы следственных органов МВД России за 2011 год в интервью начальника Следственного департамента МВД России Кожокар В.В., размещенного в газете «Щит и меч» 06.04.2012 г. МВД РФ [Электронный ресурс:

http://www.mvd.ru/presscenter/interview/show_104104/http://www.mvd.ru/presscenter/interview/show_104104/htt
[p://www.mvd.ru/presscenter/interview/show_104104/](http://www.mvd.ru/presscenter/interview/show_104104/), дата обращения: 12.07.2012]. Тезисы выступления Председателя СК РФ Бастрыкина А. И. на расширенном заседании коллегии СК РФ «Об итогах работы следственных органов Следственного комитета РФ за 2011 год и задачах на 2012 год». СК РФ [Электронный ресурс:

<http://skrf.su/2012/01/23/id14773/><http://skrf.su/2012/01/23/id14773/><http://skrf.su/2012/01/23/id14773/>, дата обращения: 12.07.2012].

⁸⁸ В скобках приведен возможный вариант оценки, его значение, а также то, является ли показатель положительным/отрицательным.

- Количества дел, по которым окончено расследование, и их удельного веса в общем числе дел, находившихся в производстве, что показывает, какое количество дел от числа принятых к производству было доведено до логического завершения.
- Количества дел, направленных в суд, и их удельного веса от дел, оконченных производством (один из основных положительных⁸⁹ показателей работы следствия; так, в 2009 году СКП было окончено 57,0% уголовных дел от находившихся в производстве и 94,7% от них было направлено в суд).
- Удельного веса прекращенных дел от дел, оконченных производством (снижение является положительным показателем).
- Также к показателям эффективности можно отнести частный случай «приостановления» уголовных дел — на основании п.1 ч.1 ст. 208 УПК РФ (так называемые «глухари»), измеряемый как в абсолютных цифрах, так и в процентах к АППГ, а также к общему числу приостановленных дел. Высокий процент таких дел указывает на низкую результативность работы.

«Глухари» — это именно то, что снижает уровень раскрываемости преступлений. Однако, если для ОВД имеют значение разные виды раскрываемости, то для следственных органов значение раскрываемости иное. Во многих следственных отделах МВД «глухарям» уделяется мало внимания, вся работа сосредотачивается на делах с лицами (подозреваемыми), а нераскрытые, а затем приостановленные уголовные дела с минимальным набором следственных действий дождаются, когда обеспокоенные раскрываемостью оперативные сотрудники найдут подозреваемого. Во многом такое отношение в МВД обусловлено большим количеством расследуемых уголовных дел (около 90% всех уголовных дел, расследовавшихся в стране в 2011 году) и невысоким процентом заканчиваемых дел (около 22%). Впрочем, из числа оконченных дел удельный вес дел, направляемых в суд, составляет около 91% — то есть тенденция «не прекращать дел с установленными лицами, а направлять их в суд, чтобы обеспечивать высокий показатель по «направленным в суд» делам, сохраняется. В СК с более высоким процентом заканчиваемых дел (больше 50%)⁹⁰ имеет значение только раскрываемость по ст. 105 УК (убийства), ч. 4 ст. 111 УК (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшего по неосторожности смерть) и ст. 131 УК РФ (изнасилования). При этом следствие может самостоятельно «позитивно» поднять показатель только по ст. 105 УК РФ — находя в следствии (ст. 111 УК РФ) и дознании (ст. 115, ст. 119 УК РФ) раскрытые преступления и переквалифицируя их на ч. 3 ст. 30, ст. 105 УК РФ. Для этого необходимо, во-первых, согласие дознания/следствия отдать раскрытое дело — обеспечивается начальником ОВД, заинтересованным в раскрываемости по тяжким составам, во-вторых, прокурора на такую квалификацию — как правило, его также не сложно получить, поскольку прокурор в раскрываемости убийств заинтересован (поскольку одна из функций прокурора — «координировать борьбу с преступностью»). Для ч. 4 ст. 111 УК РФ остается вариант квалифицировать дело как-нибудь иначе, что сложно, для ст. 131 УК РФ (изнасилование) — не возбуждать дело, что проще, поскольку необходимо заявление потерпевшей (дело частно-публичного обвинения). Действие «уговорить не подавать такое заявление» оправдано тем, что позиция потерпевшей часто меняется в ходе следствия — когда прекратить уголовное дело уже невозможно.

Что касается остальных показателей, то их суть определена понятием «эффективность» — то есть достижением результата расследования (установление виновного лица и направления в суд, прекращение расследования по каким-либо

⁸⁹ Например, «наиболее результативно работали следователи Республики Марий Эл, удельный вес уголовных дел, направленных в суд, составил 98,7%». Вестник СКП РФ, №2, 2010, стр. 69.

⁹⁰ В СО МВД в 2011 приостановлено около 60% уголовных дел от числа тех, по которым были приняты решения в 2011 году, а в СК — 12,6%.

основаниям). Стимулы, которые создают эти показатели в совокупности, побуждают сотрудников правоохранительных органов к поиску быстро расследуемых, очевидных преступлений, которые одновременно повышают и нагрузку, и число направленных в суд дел.

Показатели качества работы (сбои)

Показатели качества работы основаны на удельном весе решений, которые вышестоящая инстанция (начальник СО, прокурор, суд)⁹¹ посчитала некачественными и отклонила. К ним относятся:

- удельный вес дел, возвращенных прокурором для производства дополнительного расследования (процент от направленных прокурору дел, но также каждый случай возврата дела является событием, так как тут вступает в игру и «процессуальный показатель» — значит, решение следователя о направлении дела прокурору было, как минимум, «необоснованным», а дело было расследовано «некачественно»);
- удельный вес дел, возвращенных судом для производства дополнительного расследования;
- количество приостановленных уголовных дел (как абсолютное, так и в процентах к АППГ, качественное следствие — в идеале — не приостанавливает дела)⁹², отдельно — нераскрытые («глухари», рассмотрены выше);
- количество дел, расследованных свыше 2 месяцев («установленных сроков расследования») — процент от числа оконченных, соотносится со среднероссийским показателем, отмечается как «с нарушением срока», «волокита». Низкий процент — положительный показатель⁹³.

Эти показатели стимулируют выбирать легкие дела — которые можно расследовать в 2 месяца и в которых виновность лица очевидна. Идеально для следствия — согласие обвиняемого на рассмотрения дела в особом порядке. Это экономит силы всех последующих инстанций. Они подходят к таким делам с менее строгими критериями отбора, что снижает возможность возвращения дела прокурором или судом.

Показатели законности (сбои)

В целом показатель «законности» для следственных органов базируется на количестве отмененных решений следователей. Самым серьезным из отрицательных показателей является прекращение уголовного преследования в связи с отсутствием события или состава преступления, а также непричастность лица к совершению преступления (на стадии следствия) и оправдание или аналогичное прекращение уголовного преследования на судебной стадии (так называемые «реабилитированные лица»)⁹⁴.

⁹¹ Выше уже было описано это свойство «фильтров» и их роль в проверке предыдущей работы.

⁹² Тезисы выступления Председателя СК РФ Бастрыкина А.И. на расширенном заседании коллегии СК РФ «Об итогах работы следственных органов Следственного комитета Российской Федерации»: «Несколько снизилось число приостановленных производством уголовных дел. А это значит, что принцип неотвратимости наказания последовательно реализуется нами на практике». СК РФ [Электронный ресурс: <http://www.sledcom.ru/news/81762.html>, дата обращения: 13.07.2012].

⁹³ Необходимо понимать, что УПК РФ не считает расследование свыше 2 месяцев незаконным и, в случае необходимости, предполагает продление его сроков. Продление срока следствия в установленном порядке для проведения экспертиз, допроса свидетелей, установления всех обстоятельств — предусмотрено в УПК РФ. Стремление закончить расследование в 2 месяца «любой ценой», напротив, часто способствует снижению его качества.

⁹⁴ Из интервью газете «Щит и меч» начальника Следственного департамента генерал-лейтенанта юстиции. См.: Кожокар В. В.: «Улучшились показатели по соблюдению законности при расследовании преступлений: почти на треть сократилось число лиц, реабилитированных на стадии предварительного следствия, значительно снизилось, — более чем на двадцать процентов, — оправданных судами, более чем на треть уменьшилось и количество лиц, необоснованно содержащихся под стражей». МВД РФ

К показателям, по которым оценивается состояние законности в следственных органах, относятся:

- количество лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления и затем заключенных под стражу и освобожденных по истечении 48 часов,
- отмена постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела с последующим (по итогам дополнительной проверки) возбуждением уголовного дела.

Отмена указанного выше постановления и последующее возбуждение дела по результатам проверки в отчетах прокуратуры может характеризоваться как «укрытое от учета преступление», что подразумевает совершение лицами, принявшими решение об отказе в возбуждении уголовного дела, как минимум дисциплинарного проступка. Аналогично отрицательным будет показатель отмены постановления о возбуждении уголовного дела. Таким образом, следователь, который вынужден существовать на стыке этих показателей, стремится к тому, чтобы на момент принятия решения о возбуждении уголовного дела или решения об отказе, он уже четко понимал судьбу материала — или это уголовное дело, решение о возбуждении которого никто не отменит (а, значит, это очевидное преступление или такое, которое скрыть нельзя), или это решение об отказе, за которое следователи будут биться до конца, настаивая, что оно обосновано. В совокупности это значит, что на протяжении максимум 30 суток (до возбуждения уголовного дела) принимается решение о судьбе сообщения о преступлении.

Роль прокуратуры

Отдельного упоминания требует роль прокуратуры в формировании показателей. Формально следователь с 2007 года не согласовывает с прокурором возбуждение уголовного дела, ему не требуется согласования прокурора и в вопросе обращения в суд для заключения обвиняемого под стражу, и только окончательное решение о направлении уголовного дела в суд принимается прокурором. Однако влияние прокуратуры на показатели следствия не ослабло, а, наоборот — усилилось. Это связано с двумя обстоятельствами:

- Прокурор подписывает отчеты следственных органов по формам 1–Е, 2–Е, 1–ЕМ, то есть при расхождении с прокурорскими данными он может эти отчеты не подписать. При этом прокурор может предпринять следующие действия (что напрямую повлияет на показатели следствия): отменить постановление о возбуждении уголовного дела и внести его в отчетность, обнаружить, что подозреваемого задержали малообоснованно и добиться в суде отказа в аресте, вернуть уголовное дело на дополнительное расследование, не направить уголовное дело в суд в конце месяца. И, главное — не дать скрыть эти факты от учета и тем самым существенно снизить результаты конкретного следственного отдела по итогам работы за месяц или год.
- Прокурор сохранил контроль над подписанием статистических карточек (на основании которых преступления и уголовные дела учитываются в ИЦ, на чьих базах формируется раскрываемость и иногда проходит сверка по количеству направленных в суд дел). Главное — это карточки ф.1 и ф. 1.1 — возбуждение уголовного дела и направление его в суд. Пока карточки ф. 1.1 не поступят в ИЦ — дело в показателях раскрываемости не засчитывается. Количество карточек формы 1.1 определяется количеством эпизодов (преступлений) по каждому уголовному делу и их квалификацией (по каким статьям УК, в итоге,

[Электронный ресурс: http://www.mvd.ru/news/show_104125/, дата обращения: 10.07.2012]. Из материалов Вестника Следственного комитета РФ: «Наибольшее число нарушений прав граждан допустили следственные органы ... — 13 реабилитированных». Вестника СК, №2, 2010.

дело уйдет в суд). Важность квалификации преступления для полиции уже была показана в другом разделе⁹⁵, здесь же важно отметить, что фактическое снижение роли прокуратуры гораздо меньше, чем часто принято считать.

Общие эффекты

С точки зрения отчетности, идеальный следователь ведет себя следующим образом: максимум в 30 суток принимает окончательное решение по сообщению о преступлении — то есть безошибочно определяет, есть преступление или нет, не задерживает лиц, подозрение которых в совершении преступления впоследствии не подтвердится, не заключает под стражу лиц, которые затем освобождаются. А также в течение 2 месяцев расследует (причем полно и качественно) уголовное дело — так, что прокурор и суд оценивают эту работу положительно (направляют уголовное дело в суд и выносят обвинительный приговор, и, конечно, не прекращают и не приостанавливают уголовное дело).

Как было показано в главе 1, следователь также подчиняется руководителю следственного отдела, который отвечает как за результаты работы каждого следователя в отдельности, так и за работу отдела в целом. На Рисунок 19 отражены только самые основные показатели работы, о которых должен думать руководитель следственного отдела, принимая любое решение.

Рисунок 19. Основные показатели работы следствия



При этом только один показатель можно отнести к условно положительным — это количество дел, направленных в суд. Впрочем, если их будет мало — показатель станет отрицательным. Все остальные показатели — отрицательные.

Однако даже при таком состоянии дел в ход вступают показатели, не связанные, на первый взгляд, непосредственно с задачами следствия, например, удовлетворенные

⁹⁵ Часть вторая главы второй.

представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению преступлений. Это значит, что, даже если отделу удалось достичь среднероссийского уровня по основным показателям, недостатки в работе всегда найдутся: среди показателей второго уровня, на которые просто не останется времени. Поэтому любая проверка имеет возможность выявить существенные упущения в работе отдела (как на количественных показателях, так и на качественных — анализируя каждое конкретное решение).

Итак, в российском уголовном процессе предварительное следствие представлено как человеческая деятельность в условиях неочевидности, в которой возможны ошибки и добросовестное заблуждение следователей, и предусмотрено исправление таких ошибок на любой стадии следствия и суда — путем освобождения обвиняемого из-под стражи, прекращения уголовного преследования и оправдания. Но система оценок следственной работы ошибок не прощает и требует — в идеале — 100% правильно возбужденных уголовных дел и решений об их отказе, 100% обоснованности задержаний и арестов, 100% доведения дела до суда, 100% осужденных. На практике 100% недостижимы практически ни для одного региона — и в игру вступает уровень «не ниже среднероссийского».

Итог один: любое решение следователи МВД и СК принимают, думая о том, как это скажется на «показателях». Законность уголовного процесса сменяется «законностью» показателей, создающих «обвинительный уклон» и уменьшающих до минимума возможность на практике добиться соблюдения интересов как обвиняемых, так и потерпевших. Как это реализуется в конкретных ситуациях — будет показано в третьей главе.

2.4 Система оценок деятельности в прокуратуре

Поскольку прокуратура — самое влиятельное ведомство из участвующих в уголовном судопроизводстве, она является и самым закрытым из них в отношении внутренних подзаконных актов, регулирующих ее структуру и деятельность. Нормативные акты — приказы и ведомственные инструкции, определяющие системы оценки деятельности сотрудников и подразделений прокуратуры, не находятся в открытом доступе. В описании системы оценок деятельности приходится практически полностью опираться на вторичные источники: интервью с сотрудниками прокуратуры и взаимодействующими с ними сотрудниками других органов (МВД, СК), публикуемую отчетность, выступления руководителей Генпрокуратуры в прессе.

В целом, сотрудники прокуратуры в меньшей степени, чем сотрудники других обсуждаемых здесь правоохранительных ведомств, зависят от статистической, численной оценки их работы. Размер «низовой», районной прокуратуры невелик — даже в больших районах это 25–30 наделенных прокурорскими полномочиями сотрудников (заместители и помощники прокурора) и административный аппарат; руководство прокуратуры в гораздо большей степени, чем в МВД, СК и даже Судебном департаменте, склонно оценивать работу сотрудников по качественным критериям. Однако статистические показатели деятельности в системе прокуратуры существуют вполне официально и влияют на стимулы сотрудников.

Статистические показатели, регулирующие деятельность сотрудников прокуратуры, обладают теми же основными свойствами, что и в других силовых структурах: они опираются на оценки вала (количества произведенных однотипных действий), нагрузки, сбоев в работе. Показатели нижестоящих подразделений суммируются и служат для оценки деятельности вышестоящих — как по территориальной, так и по линейно-штабной иерархиям подчинения. Критерием оценки служит сравнение с предыдущим периодом (АППГ), причем, в отличие от МВД, в прокуратуре проблемы, связанные с этим подходом, судя по всему, не осознаются и пути их решения не ищутся. В силу относительно жесткой специализации сотрудников прокуратуры и относительно простой структуры ведомства (см. главу 1) показатели, спускаемые

одному и тому же сотруднику по линейно-штабной иерархии, в существенно меньшей степени конфликтуют с относящимися к нему же постоянно действующими показателями общей системы оценки деятельности. Однако им в большей, чем в других ведомствах, степени свойственна тенденция к быстрому росту генерируемого приказами штабов документооборота; количество бумажной работы растет экспоненциально, высочайшими темпами и, в силу закрытости ведомства для внешних оценок его деятельности, по-видимому, не осознается как проблема. Так, в 2010 году Главное управление обеспечения деятельности органов и учреждений прокуратуры рапортует об увеличении в 2009 году документооборота на 6% по сравнению с 2008 годом⁹⁶. Учитывая, что речь идет об одном из немногих открытых документов, системно представляющих деятельность этого ведомства обществу (брошюра размещена на сайте Генеральной прокуратуры), логично предположить, что подобный темп годового роста бумагооборота рассматривается ведомством как достижение, а не как проблема. Сотрудники прокуратуры в интервью сообщают, что нагрузка, создаваемая системами учета и отчетности, постоянно растет. Так, у каждого из заместителей районного прокурора, помимо курируемого «линейного» направления (заместитель по общему надзору, заместитель по гособвинению, и т.д.), находится в зоне ответственности еще несколько «штабных» функций: он курирует несколько направлений деятельности и отчитывается за них соответствующим подразделениям вышестоящей прокуратуры. На помощников прокурора также часто возлагаются функции курирования одного из таких второстепенных направлений (например, «надзор за нормотворческой деятельностью органов местного самоуправления»), контактов с соответствующими штабами на уровне субъекта федерации и Генпрокуратуры, сбор и представление соответствующей отчетности, ответов на запросы данного подразделения. По оценкам респондентов, курирование одного такого направления занимает у помощника прокурора один из пяти рабочих дней в неделю. Однако главное направление отчетности — отчетность по постоянной (хотя и все время меняющейся) ведомственной системе.

Ниже мы рассматриваем статистические показатели, на которые опирается оценка деятельности подразделений на постоянной основе. Из четырех основных специализаций прокурорских работников в разрезе уголовной юстиции нам интересны показатели, относящиеся к двум из них: надзору над следствием, дознанием и ОРД и представлению государственного обвинения в судах.

Надзор за следствием, дознанием, ОРД

Работа сотрудников надзора за следствием, дознанием и ОРД оценивается в первую очередь по множеству валовых показателей, каждый из которых имеет отношение к относительно мелким в общем потоке повседневной нагрузки действиям. Другими словами, помощник прокурора, специализирующийся на надзоре за следствием и ОРД, принимает в течение дня огромное количество мелких решений — подписывает постановления о возбуждении уголовного дела, обвинительные заключения, поддерживает представления следователей о мере пресечения в суде (этим, как правило, занимается дежурный помощник прокурора, а не тот, кто отвечает за надзор в рамках данного уголовного дела в целом) и так далее. Причем удельный вес каждого из них в итоговой отчетности невелик, затрачиваемое на него время — незначительно в общем объеме, а качество работы практически не учитывается. Деятельность прокурора надзора оценивается по следующим основным показателям.

- Число принятых решений о возбуждении уголовного дела. По закону прокурор не участвует в принятии решения о возбуждении уголовного дела, если в нем ведется предварительное расследование — это прерогатива начальника следственного органа. Прокурор принимает такое решение только в случае

⁹⁶ Генеральная прокуратура Российской Федерации. Основные направления деятельности на современном этапе. Генеральная прокуратура Российской Федерации, М: 2010, стр. 62.

дознания; в случае следствия прокурор извещается о возбуждении уголовного дела и имеет право отменить постановление, если сочтет нужным. Однако на практике оперативные работники, по крайней мере в МВД, считают нужным согласовывать решение об уголовном преследовании фигуранта одновременно с прокурором (неформально) и следователем (формально). Мы не знаем, в какой степени эти неформальные согласования отражаются в отчетности (считается ли пассивное принятие сообщения о возбуждении дела «палкой» в эту графу отчетности), но существование этого показателя либо стимулирует прокурора не критически подходить к представляемым ему материалам для возбуждения уголовного дела (это определенно верно в случае дознания), либо никак не стимулирует его быть внимательным.

- Число дел, направленных в суд. Это число подписанных обвинительных заключений — принятой работы у следователя. Данный показатель стимулирует сотрудника прокуратуры, занятого надзором, не подходить критически к представленным следствием материалам, принимать все минимально качественно оформленные уголовные дела к производству и в рамках своей прокуратуры добиваться того, чтобы гособвинитель «проталкивал» через суд некачественные дела.

Кроме того, существует множество показателей, стимулирующих прокуроров устраивать проверки в поднадзорных органах МВД и следственных органах. Однако множественность этих показателей и низкий удельный вес каждого конкретного обращения граждан, проверенного материала, дела, внесенного представления, наряду с общим низким качеством работы сотрудников в первую очередь МВД (когда любая прокурорская проверка без труда заканчивается выявлением нарушений), превращает эти проверки в формальность.

- Количество рассмотренных обращений граждан.
- Количество проверенных материалов, дел оперативного учета.
- Количество дел, возвращенных прокурором дознавателям для производства дополнительного расследования.
- Число отмененных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.
- Количество выявленных нарушений при регистрации преступлений.
- Количество выявленных нарушений при проведении следствия и дознания.
- Количество выявленных нарушений ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».
- Количество выявленных и поставленных на учет по инициативе прокурора преступлений, ранее известных, но, по разным причинам, не учтенных.
- Количество направленных требований об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.
- Количество представлений и информации, внесенных об устранении нарушений закона.
- Число лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности по мерам прокурорского реагирования.

Серьезным сбоем в работе сотрудника, занятого надзором, является принятие решений, влекущих за собой возможность заявления претензий со стороны подозреваемого. Это единственный сбой в работе, за который его карают серьезнее, чем за отсутствие роста валовых показателей.

Количество принятых на досудебной стадии процессуальных решений, влекущих признание права на реабилитацию. Этот показатель (даже разовый акт считается отрицательным результатом) стимулирует прокуроров избегать принимать решения в пользу подозреваемого. При проведении проверок, о которых шла речь в предыдущих абзацах, они следят за тем, чтобы выявленные нарушения были не настолько серьезными, чтобы повлечь сомнения в правомерности уголовного преследования фигуранта, законности добытых доказательств и процессуальных действий.

Гособвинение

В то время как деятельность сотрудников, занятых надзором за следствием и ОРД, целиком регулируется огромным количеством «мелких» валовых показателей, их коллеги, представляющие дела в суде, находятся под постоянным давлением фактически единственного показателя, представляющего собой главный сбой в работе правоохранительной системы: количеством проигранных в суде дел. Хотя главные показатели их работы — нагрузка и количество дел, выигранных в суде — являются валовыми, по факту гособвинитель не особенно контролирует поток дел, поступающий к нему. Обвинительное заключение подписывает сотрудник, занимающийся надзором, после чего прокурор района (или его заместитель) распределяет дела между сотрудниками, представляющими дела в суде, руководствуясь их квалификацией, неформальной специализацией по видам дел и фактической рабочей нагрузкой.

Нагрузка. Поскольку государственный обвинитель не контролирует ни количество поступающих к нему дел, ни дату их рассмотрения в суде, этот показатель лишь отчасти отражает эффективность его работы (справляется ли сотрудник с нагрузкой в отведенные сроки). В гораздо большей степени начальник — районный прокурор — определяет, насколько хорошим будет этот показатель у данного сотрудника, распределяя ему большее или меньшее количество относительно простых дел, требующих мало времени для ознакомления, принимая или не принимая во внимание потребность сотрудника поддерживать удовлетворительные показатели. При хороших отношениях начальника и подчиненного помощнику прокурора, занятому небольшим количеством сложных дел, при необходимости «распределяют» достаточное количество мелочевки, чтобы АППГ не пострадал. Однако, в случае возникновения малейшего конфликта, уронить подчиненному этот, формально главный, «объективный» показатель не составит для руководителя никакого труда.

Количество дел, выигранных в суде. Негласно предполагается, что гособвинитель обязан выиграть 100% дел. Любое проигранное дело — это ЧП (ниже об этом подробнее). Таким образом, этот валовой показатель практически дублирует предыдущий.

Реальной угрозой и реальной проблемой для гособвинителя являются следующие показатели, фактически совпадающие по смыслу: проигранные дела, то есть отказ суда формально признать обвиняемого виновным, констатация ошибки обвинения. Негласно считается, что сторона обвинения не имеет права на добросовестную ошибку. Любой проигрыш дела в суде для прокурора, представляющего обвинение, означает «разбор полетов» и почти автоматический официальный выговор. Перечислим эти показатели.

- Число оправданных судом.
- Число дел, прекращенных судом по реабилитирующим основаниям.
- Количество дел, возвращенных судом в порядке ст. 237 УПК. Ст. 237 УПК содержит закрытый перечень оснований, по которым суд может вернуть прокурору уголовное дело для устранения формальных препятствий к рассмотрению дела (если, например, обвинительное заключение составлено с нарушениями УПК или обвиняемому не были разъяснены права при предъявлении обвинения). Фактически, суды используют эту статью

расширительно в тех случаях, когда не хотят выносить оправдательный приговор, несмотря на очевидную неполноту доказательств или нарушения закона, и хотят дать обвинению возможность устранить недостатки, либо прекратить дело по собственной инициативе.

- Иные показатели.

Общий надзор также генерирует некоторое количество уголовных дел: в критерии оценки деятельности территориальных подразделений прокуратуры входят валовые показатели по возбужденным в порядке общего надзора уголовным делам. Однако количество таких уголовных дел не превосходит 1–2% от всех, рассматриваемых судами, и показатели, регулирующие эти дела, ниже рассматриваться не будут. В целом, это все валовые показатели, оцениваемые по АППГ, критерием успешной работы считается неуклонный рост количества возбужденных дел, который большинство территориальных подразделений и демонстрирует. Поскольку в порядке общего надзора можно проверить кого угодно и по какому угодно поводу, показать любой заданный уровень итоговой активности не составляет труда.

Вносят свой вклад в количество генерируемых уголовных дел и специализированные «штабные» направления деятельности: вышестоящие штабы оцениваются, в том числе и по количеству возбужденных дел той направленности, за которую отвечает данный штаб, соответственно, они стремятся мотивировать нижестоящие прокуратуры к производству нужного количества уголовных дел. Здесь дело обстоит аналогичным образом: валовые показатели по категориям (такие, как количество экономических преступлений, по которым прокуратурой направлены в суд дела, возбужденные по инициативе прокурора) оцениваются по АППГ, что стимулирует рост количества этих дел. Однако оно по-прежнему незначительно в общем объеме уголовных дел соответствующей категории — через систему МВД, СК, Госнаркоконтроля проходит намного больше дел, чем может инициативно возбудить прокуратура.

Особенность положения прокуратуры состоит еще и в том, что она — орган, в полномочия которого входит **надзор за соблюдением законности вообще**. Помимо показателей собственной деятельности, она отвечает и отчитывается за множество показателей, лишь в незначительной степени отражающих качество работы конкретного подразделения, скажем, районной прокуратуры. Кроме описанных выше показателей собственной деятельности, прокуратура отвечает, в числе прочего, за те показатели, которые в первую очередь генерируются деятельностью других ведомств. Главные из них:

- Раскрываемость. Этот показатель побуждает прокуроров закрывать глаза на низкое качество следственной деятельности и ОРД, а также на нарушение закона в ходе дознания и следствия. Прокуратура не имеет никакого влияния на количество зарегистрированных полицией преступлений в сторону снижения (может бороться с укрывательством преступлений от учета, но не давить в сторону еще большего укрывательства); но, когда преступление уже зарегистрировано и находится в работе, местная прокуратура заинтересована в том, чтобы дело было раскрыто. Слишком пристальный надзор за ОРД и следствием, снижающий показатели раскрываемости, невыгоден прокуратуре в целом, и сотрудник, который этим занимается, не получит одобрения начальства, даже если при этом будет демонстрировать хорошие индивидуальные показатели по соответствующим «палкам».
- Уровень зарегистрированной преступности. Ответственность за этот показатель, зависящий от множества разных факторов — от социального положения в районе до практик регистрации преступлений, принятых в местной полиции, заставляет прокуроров толерантно относиться к практикам укрытия от регистрации преступлений (вкуче с предыдущим показателем, особенно — к укрытию трудных в раскрытии и неочевидных). Повышая индивидуальные

показатели по выявленным нарушениям, сотрудник, занятый надзором, одновременно снижает показатели и своей прокуратуре, и местной полиции, и следствию, с которыми прокуратура находится в постоянном и тесном взаимодействии и за результаты деятельности которых отвечает.

- Количество преступлений, совершенных в составе организованных преступных групп. Здесь возникает конфликт между интересами «штабной» линии по борьбе с организованной преступностью, по которой нужно отчитываться о большом количестве выявленных преступных групп, и интересами подразделения в целом, стремящегося показать благополучное положение с преступностью на своей территории.
- Размер установленного ущерба, причиненного преступлениями, совершенными организованными преступными группами. Показатель аналогичен предыдущему, только выражен в деньгах.
- Количество преступлений в сфере оборота наркотиков.
- Количество преступлений экономической направленности.

Общие эффекты

В силу разделения функций по надзору за следствием, дознанием и ОРД, с одной стороны, и государственного обвинения, с другой, в прокуратуре существует конфликт интересов между сотрудниками, занятыми надзором, и сотрудниками, занятыми гособвинением. Если вторые заинтересованы в высоком качестве дел и материалов, которые им приходится представлять в суде, то первые, будучи загружены рутинной «мелочевкой», в минимизации усилий, что благоприятствует превращению надзора в формальность и перекадыванию на гособвинителя необходимости «проталкивать» через суд некачественные материалы. Поскольку сотрудники, занятые надзором, не только следят за процессом, но и подписывают обвинительное заключение от имени общего начальника — районного прокурора — у прокуратуры как организации появляются стимулы продавить дело через суд любой ценой. Причем до того, как сотрудник, реально заинтересованный в его качестве — будущий обвинитель — не то что сможет сказать свое слово, но вообще увидит материалы. В итоге, поскольку суды поддаются давлению и склонны подыгрывать обвинению (о чем пойдет речь ниже), прокуратуре в целом оказывается проще «продавить» суд, чем качественно проконтролировать гораздо более многочисленные и непрозрачные ведомства, занятые ОРД и следствием в процессе расследования дела. Частичная ответственность прокуратуры за результаты деятельности действующих на ее территории силовых структур приводит к дополнительному перевесу интересов сотрудничества с полицией и следствием над интересами контроля над ними. Система оценки деятельности сотрудников устроена так, что «ставки» гособвинителя в одном проигранном деле намного выше, чем ставки сотрудника, занятого надзором, в любом отдельном нарушении законности в ходе расследования, которого он не заметил или на которое закрыл глаза. Это приводит к тому, что надзор превращается в фикцию, а прокуратура получает стимулы к манипулированию судом (о техниках которого будет рассказано в главе 3).

2.5 Отчетность судов

Связь структуры и системы отчетности

Специфика проблем современной российской судебной системы в конфигурации правоохранительных органов, в которой суды на практике занимают относительно незначительное место, несравнимое с ролью судебной власти, предписанной Конституцией. На практике право судей на принятие решения очень ограничено (изменение квалификации, исключение незначительных эпизодов, наказание в легко

прогнозируемом диапазоне), а выход за эти рамки воспринимается как отрицание сложившихся правил, рассматривается как брак и, к тому же, связан с рисками для карьеры конкретного судьи.

Включенность судов в правоохранительный механизм обусловлена потребностью в предсказуемом судебном решении. В СССР была разработана особая модель, в которой суд не мог осуществлять полноценного разбирательства, его основной функцией являлось исполнение определенного ритуала и заслушивание сторон, второстепенной — контроль качества работы следственных органов. Эта модель, унаследованная современной российской системой, сегодня вызывает вполне обоснованные нарекания.

Однако невозможно изменить модель работы судов без пересмотра компетенции всех правоохранительных ведомств. Необходима полная пересборка всех правоохранительных структур. В ходе судебной реформы этот вопрос не вынесли на повестку дня. Судебная реформа была ограничена изменениями внутри судебной системы. Вопрос о пересмотре роли судов в соотношении с иными правоохранительными структурами даже не ставился. В итоге, главный вопрос — приведение конфигурации внутриполитического пространства в соответствие с официальными декларациями о решающей роли судов — остался нерешенным, поскольку для его решения недостаточно реформировать какое-то одно ведомство или подразделение.

Прямые свидетельства того, что судам запрещено отказывать в одобрении решения, принятого органами предварительного следствия, найти трудно. Однако, если появляется законодательный акт или принцип, который этому противоречит, он либо быстро изменяется, либо игнорируется.

В качестве примера можно привести попытку разработчиков УПК РФ 2001 года пресечь написание следователями проектов приговоров в виде обвинительных заключений. Изначально предполагалось только лаконичное описание фактуры обвинения с перечислением доказательств (ст. 220 УПК). Но данная новация была заблокирована на практике, поскольку сразу после ее введения последовали разъяснения, разворачивающие ситуацию на 180 градусов. Все закончилось тем, что закон был изменен, и ситуация осталась прежней⁹⁷. Аналогичная история произошла с попыткой сделать процедуру судебного разбирательства более значимой и менее связанной с результатами предварительного расследования, для чего ввели запрет на оглашение показаний свидетеля без согласия сторон (ст. 281 УПК). Чуть более чем через год статья была изменена, и практика осталась прежней⁹⁸. О проблеме свидетельствует и провал идеи судебного контроля за предварительным расследованием (ст. 125 УПК). В эту статью даже не стали вносить никаких изменений, потому что она просто не сработала. Ожидания, выраженные в десятках монографий, не оправдались. Судами не была востребована возможность оценивать работу органов предварительного расследования.

Но если появляется норма или процессуальный институт, которые позволяют более эффективно «протаскивать дела» через суд, они сразу начинают активно применяться. Так, особый порядок судебного разбирательства (гл. 40 УПК), будучи чуждым отечественной модели уголовного процесса, в 2011 году уже достиг 57% и сейчас является не исключительной (особой, как предполагалось), а основной формой судебного разбирательства. Надо признать, что со стороны законодателя было предпринято много попыток сделать суды более независимыми и свободными, но все

⁹⁷ Федеральный закон от 09.03.2010 г. №19–ФЗ изменил пункты 5 и 6 ч. 1 ст. 220 УПК, дополнив их требованием о том, что помимо перечня доказательств в обвинительном заключении должно быть краткое изложение их содержания.

⁹⁸ Фактически, Федеральным законом от 04.07.2003 г. №92–ФЗ было полностью изменено содержание ст. 281 УПК, после чего судебная система вернулась к устоявшейся практике приоритета протоколов допроса на предварительном следствии над показаниями в суде.

они либо открыто игнорировались судами, либо быстро вырабатывалась практика, которая возвращала ситуацию в исходную точку.

Надо подчеркнуть, что постсоветская действительность, со свойственным ей конфликтом между декларациями о независимом суде и реальностью, не уникальна. Эта же задача решалась и в советский период, с характерным для него конфликтом между декларациями о народном суде и командно-административной вертикалью. Задача по сдерживанию активности народных судей была окончательно решена за счет выработки соответствующих механизмов. Все эти механизмы продолжают действовать до сих пор. С учетом этого факта большое значение имеют методики контроля деятельности судей, без которых суды неизбежно превращаются в самостоятельный и независимый орган.

Контроль осуществляется как вышестоящими судами по отношению к нижестоящим (в масштабах, существенно превосходящих законно определенные прерогативы), так и административно-бюрократическим путем — через Судебный департамент и его механизмы отчетности, учета и материальной подотчетности (здесь важна не только материальная зависимость судов от Судебного департамента, но и роль председателя суда как распорядителя бюджетных средств, которая делает его уязвимым для обвинений в их неправомерном расходовании). Эти механизмы сегодня фактически превратились в систему оценки деятельности суда, хотя формально это противоречит принципу независимости судебной власти.

Если разделять все организационные методики, позволяющие сохранять устоявшуюся модель, в которой суд играет роль придатка правоохранительных органов, то следует выделить два основных направления:

- инструменты по корректировке процессуальной деятельности судей;
- кадровая политика.

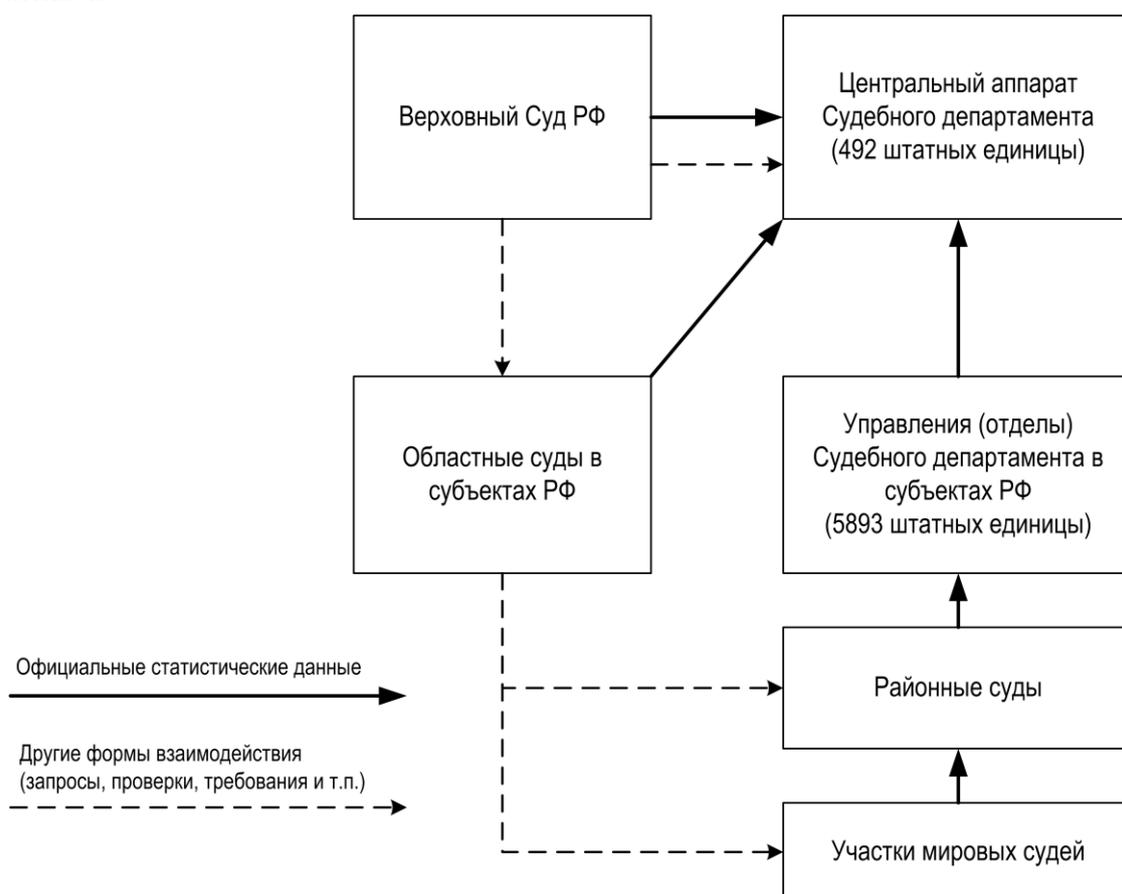
Каждое из этих направлений является обязательной частью любой судебной системы. В данном случае, речь идет о том, как через эту деятельность достигается сдерживание активности судей, работающих по первой инстанции. Источниками воздействия выступают конкретные должностные лица. Общей чертой всех этих методов является то, что через них реализуется только отложенный по времени контроль. Каждый судья формально свободен в принятии любого решения. У него всегда сохраняется возможность выбора. Невозможно отменить тайну совещательной комнаты. Соответственно, если пошаговый контроль невозможен, возникают инструменты, которые позволяют корректировать деятельность судей иным способом. В судебной системе отсутствуют методы оперативного реагирования, но действует система позднего (отложенного во времени) контроля. Контроль осуществляется через использование статистических показателей деятельности судов (формально собираемых Судебным департаментом в информационных целях) в качестве основания для оценки их деятельности.

На сегодняшний момент в судебной системе отсутствуют формальные целевые показатели для оценки работы конкретного судьи. Судья обязан рассматривать все дела и материалы, к нему поступающие. Однако, даже в случае совершения им явного нарушения, отсутствует критерий, на основании которого возможно наложение дисциплинарного взыскания. Эта мера в каждом конкретном случае определяется индивидуально и зависит от усмотрения председателя суда субъекта федерации. Процедура сбора и обработки разнообразных статистических показателей формально не имеет прямого отношения к контролю работы судей. Во-первых, это связано с неопределенностью роли Судебного департамента, который, как видно из Рисунок 20, занимает ключевую позицию в сборе и обработке информации. Однако он лишен легальных механизмов для того, чтобы эту информацию переводить в какие-либо оргвыводы. Основным и единственным легальным инструментом влияния на судью является квалификационная коллегия. Именно она может наложить на судью

дисциплинарное взыскание. Однако специфика работы таких структур, как квалификационная коллегия, такова, что они рассматривают представления, внесенные председателем суда субъекта. В результате возникает несовпадение между сбором официальной статистической отчетности, который производится Судебным департаментом, и реальной компетенцией по наложению дисциплинарной ответственности на судей (по факту находящейся в руках председателей судов). Это порождает параллельные системы учета. Реальный кадровый контроль находится в компетенции Верховного суда РФ и института председателей. Основная ответственность за контроль работы судей лежит на председателе регионального суда. Именно ему приходится принимать решения в конкретных ситуациях.

Из схемы видно, что вся информация по работе судов концентрируется в Центральном аппарате Судебного департамента, который предоставляет ее по запросам органов государственной власти и судов, а также частично выкладывает на своем сайте. Однако это не означает, что Судебный департамент обладает узловыми полномочиями в кадровой политике. Собираемая им статистика является лишь одним из показателей работы судебной системы. Кадровая политика реализуется в рамках параллельной системы учета, которая неформально ведется судом субъекта и устроена по иным принципам.

Рисунок 20. Схема сбора официальной статистики в системе судов общей юрисдикции и ее соотношение с запросами, проверками и отчетностью, связанной с кадровой политикой



Показатели стабильности судебных актов

В качестве основного показателя неофициально используются показатели стабильности судебных актов. Данный критерий активно применяется и, по сути, является главным показателем профессионализма судьи, наряду с его способностью «тянуть» нагрузку (о чем речь пойдет дальше). Показатель стабильности выводится от

доли судебных актов, которые не были отменены. Например, в Определении ВС РФ от 10.06.2008 г. №КАС08–235 указано: «...как установлено судом, судья Г. после перевода ее на рассмотрение уголовных дел, несмотря на малую нагрузку, ненадлежащим образом исполняла свои обязанности по осуществлению правосудия и допустила нарушения требований уголовно-процессуального законодательства. Из 23 обжалованных приговоров отменено 2, изменено 9 приговоров на 9 лиц (стабильность приговоров 52,2%) и отменено 3 постановления на 3 лица из 5 дел, рассмотренных в порядке апелляции».

Из-за неформального характера этого показателя нет общей методики для определения стабильности. Есть два основных подхода: либо устанавливается доля отмененных от обжалованных судебных актов, либо от всех судебных актов. По-разному учитываются измененные судебные акты. Они могут как учитываться, так и игнорироваться. Иногда слово «стабильность» заменяется словом «качество»⁹⁹. В целом, присутствует неопределенность понятийного аппарата и методик учета, что позволяет оказывать избирательное воздействие на конкретного судью по мере необходимости. В вину может быть поставлено любое количество отмен, причем не обязательно в связи с долей от общего числа судебных актов.

В основе этой неформальной системы учета лежит накопление данных о результатах обжалования судебных актов. Учет ведется персонально по каждому судье. В областном суде формируются соответствующие папки (наряды), и именно областной суд, а точнее, его руководство, обладают основными полномочиями в отношении наложения дисциплинарного взыскания. Факт отмены или изменения судебного акта приобретает решающее значение для карьеры судьи. Но это не означает, что все судьи находятся в конкуренции за лучшие показатели. В судебной системе нет общих показателей, по которым бы происходило ранжирование всех судей, поскольку в этом нет необходимости. Сами по себе показатели, какие бы они не были, автоматически не влекут каких-либо последствий. Все сводится к наличию возможности оказания точечного воздействия на тех, кто вызывает нарекания со стороны заинтересованных участников¹⁰⁰ и, образно говоря, «выходит за красную линию».

Дополнительным методом контроля выступает сбор обращений и жалоб, поступающих от граждан в квалификационную коллегия судей, которая по своему назначению должна осуществлять разбор всех спорных ситуаций, связанных с дисциплинарной ответственностью судей. Но квалификационные коллегии не имеют своего аппарата, и работу по подготовке ответов выполняют работники областного суда, которые подотчетны его председателю. Неопределенность границ дисциплинарной ответственности и отсутствие срока давности за дисциплинарные проступки позволяют подготавливать в рутинном режиме стандартный ответ на любое обращение, а все поступившие жалобы обобщать в наряде по аналогии с результатами обжалования, к которому можно вернуться при наличии необходимости. Существование такого наряда создает дополнительный метод воздействия на судью.

В этой ситуации самой выгодной становится позиция, в которой судья выполняет минимум судейской работы, ведь тогда вероятность возникновения к нему претензий сводится к нулю. Такая позиция в судебной системе — председатель районного суда. Председатель районного суда выполняет функцию организатора работы, то есть несет ответственность за весь суд, а также за мировых судей. В его обязанности входит решение любых организационных вопросов, а также важная функция

⁹⁹ См. Заключение квалификационной коллегии судей Еврейской автономной области от 30.05.2011 г. Высшая квалификационная коллегия судей [Электронный ресурс: http://www.vkks.ru/print_page.php?id=12151&newid=8654, дата обращения: 16.07.2012].

¹⁰⁰ В данном случае, под «заинтересованными участниками» следует подразумевать органы, связанные с предварительным расследованием, и лиц, их представляющих, которые в силу должностных обязанностей заинтересованы в сохранении устоявшейся модели. Это может быть, к примеру, прокурор области или района, руководитель следственного органа, представитель МВД, в каком-то смысле к этой группе следует отнести и руководство судебной системы.

информационного канала. Через председателей судов происходит общение областных судов с нижестоящими судами и наоборот. Органы судейского сообщества в виде советов судей до сих пор не приобрели надлежащего веса и в системе внутреннего кадрового контроля фактически не участвуют.

Стабильность судебных актов и роль прокуратуры

В силу ключевой роли показателей стабильности приговоров особое влияние на суд приобретает единственное силовое ведомство, которое может систематически влиять на этот показатель — прокуратура. Практика обжалования не устраивающих прокуратуру решений в вышестоящих судах становится, таким образом, не способом исправления ошибок нижестоящих судов, а методом систематического давления на них через угрозу снижения ключевого показателя, по которому оценивается деятельность каждого судьи и каждого суда.

Контроль процессуальной деятельности, который осуществляется через систему обжалования и подготовку обобщений судебной практики, превращается, таким образом, не только в инструмент повышения управляемости судов и судей для вышестоящих уровней судейской иерархии, а отдельных судей — для председателей судов, но и в инструмент давления со стороны прокуратуры, как будет показано ниже.

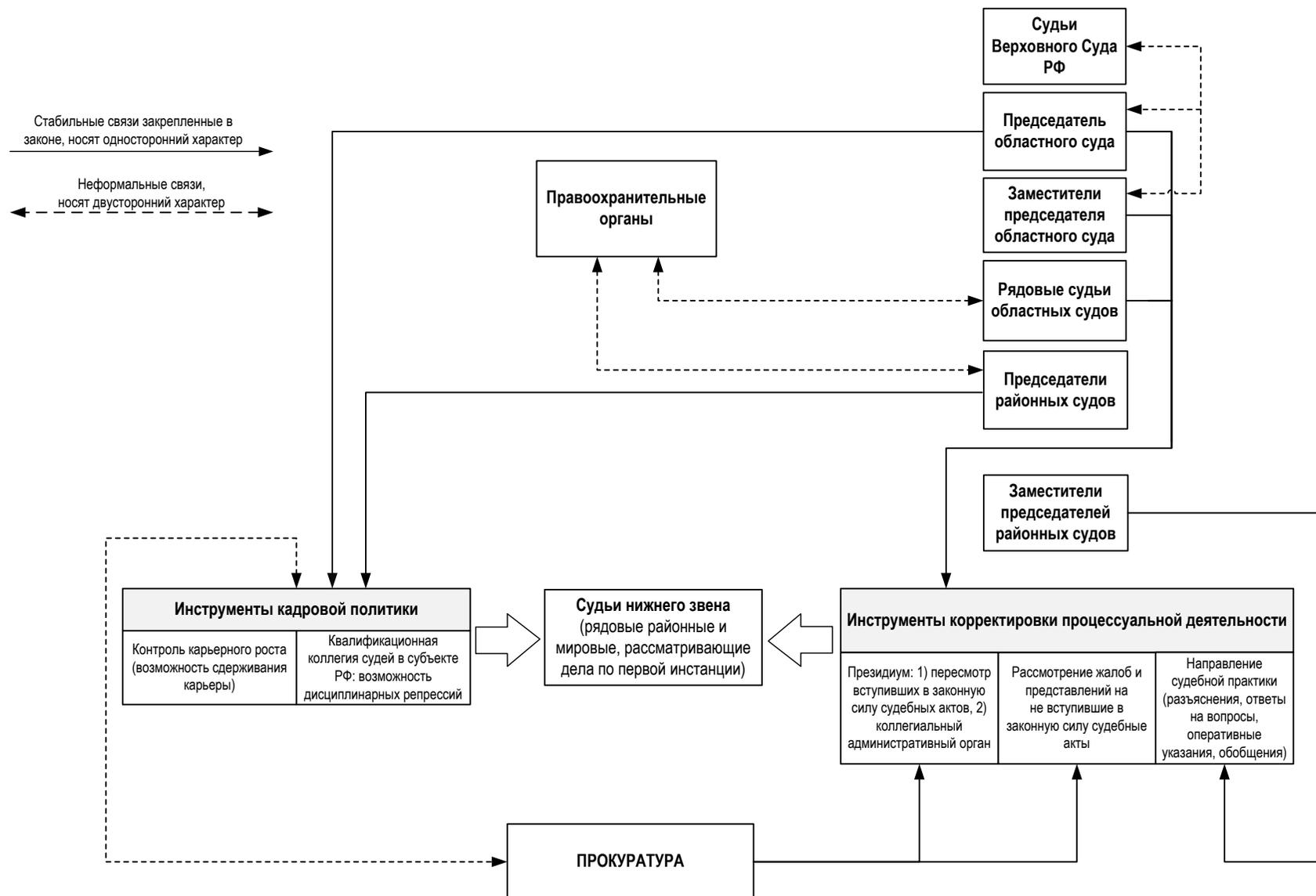
Необходимо подчеркнуть, что обжалование судебных актов предполагает реализацию множества гарантий, но здесь мы не касаемся этого аспекта. Система обжалования рассматривается как способ, который позволяет удерживать основную массу судей внутри правоохранительной машины. Схематично эти методики представлены на рисунке ниже. В центре находятся судьи, работающие по первой инстанции и выполняющие основной объем работы. Мы исходим из того, что основной объем работы (рассмотрение дел по первой инстанции) производится рядовыми судьями районных судов и мировыми судьями, которые в целом составляют 72% судейского корпуса. Поскольку ситуация рассматривается применительно к субъекту федерации, не раскрывается то, что районные суды выступают вышестоящей инстанцией для мировых судей. Схема иллюстрирует наиболее общие связи в пределах субъекта федерации при осуществлении судами правоохранительной функции.

На схеме разделены председатели районных судов и их заместители (хотя только в половине районных судов у председателей есть один или больше заместителей). Схема основана на работе крупного районного суда, где есть разделение функций. Председатель районного суда занимается преимущественно кадровой работой, а заместители — корректировкой процессуальной деятельности. В тех районных судах, где нет заместителей, председатель выполняет все функции и совмещает кадровую политику с корректировкой процессуальной деятельности судей. На схеме без детализации обозначены прокуратура и органы предварительного расследования. Прокуратура является организацией, включающей множество подразделений, что не отражено на схеме. Предполагается, что прокуратура действует как единый орган, обладающий, в том числе и легальными полномочиями по участию в корректировке процессуальной деятельности судей для сохранения сложившейся модели. Это обязательное участие в работе президиума и особый статус обращений (представлений)¹⁰¹. Наибольшее число вопросов может вызвать субъект, обозначенный как «органы предварительного расследования». Это обобщенное название, но — в отличие от прокуратуры — тут объединены разные подразделения, а именно все, вовлеченные в осуществление предварительного расследования. В

¹⁰¹ Из закона следует только отличие в названии. Если все обращения в вышестоящие суды, поступающие от граждан, именуется «жалобы», то аналогичные по структуре документы, поступающие из прокуратуры, именуется «представлениями». Однако на практике различия очень существенны. Порядок рассмотрения представлений прокуратуры иной. Они удовлетворяются в 11 раз чаще, нежели жалобы граждан. Это нельзя объяснить только профессиональным уровнем. Если бы дело было только в этом, то жалобы, подготовленные адвокатами, давали бы близкий результат. Однако обращения адвокатов удовлетворяются судами несопоставимо меньше, чем представления прокуратуры.

первую очередь это Следственный комитет и следственные управления в системе МВД, а также прочие структуры, проводящие предварительное следствие или дознание. Все они обобщенно представлены как один орган. Они выполняют важную часть правоохранительной функции и зависят от предсказуемой работы суда. Таким образом, они заинтересованы в том, чтобы суд продолжал действовать в рамках сложившейся модели.

Рисунок 21. Методики воздействия на рядовых судей и основные агенты влияния (на основании уголовного процесса)



Система обжалования судебных актов зависит от процессуального порядка. В административном судопроизводстве основную работу по рассмотрению жалоб на не вступившие в законную силу постановления судей выполняют районные судьи. Но это разделение не отражено на схеме.

Обжалование распадается на два вида: обжалование судебных актов, не вступивших в законную силу (апелляционное, кассационное, в административном процессе просто обжалование), и обжалование, вступивших в законную силу судебных актов (надзор¹⁰²). В каждой модели обжалования реализуется функция корректировки деятельности нижестоящих судей, но есть организационные различия. При обжаловании судебных актов, не вступивших в законную силу, нет той централизации, которая имеет место в надзорной стадии. Фактически, работа президиума (который занимается рассмотрением надзорных жалоб и надзорных представлений) по степени централизации больше похожа на административную, чем на судебную деятельность.

Прокуратура — единственный представитель системы правоохранительных органов, обладающий легальными полномочиями по обжалованию решений суда по существу дела. После реформы 2007 года¹⁰³ следствие стало формально самостоятельным, то есть его фактические возможности воздействия на суды сократились. Не давая детальной оценки всех последствий данной реформы, стоит признать, что она создала условия для ослабления давления на судебную систему со стороны правоохранительных органов.

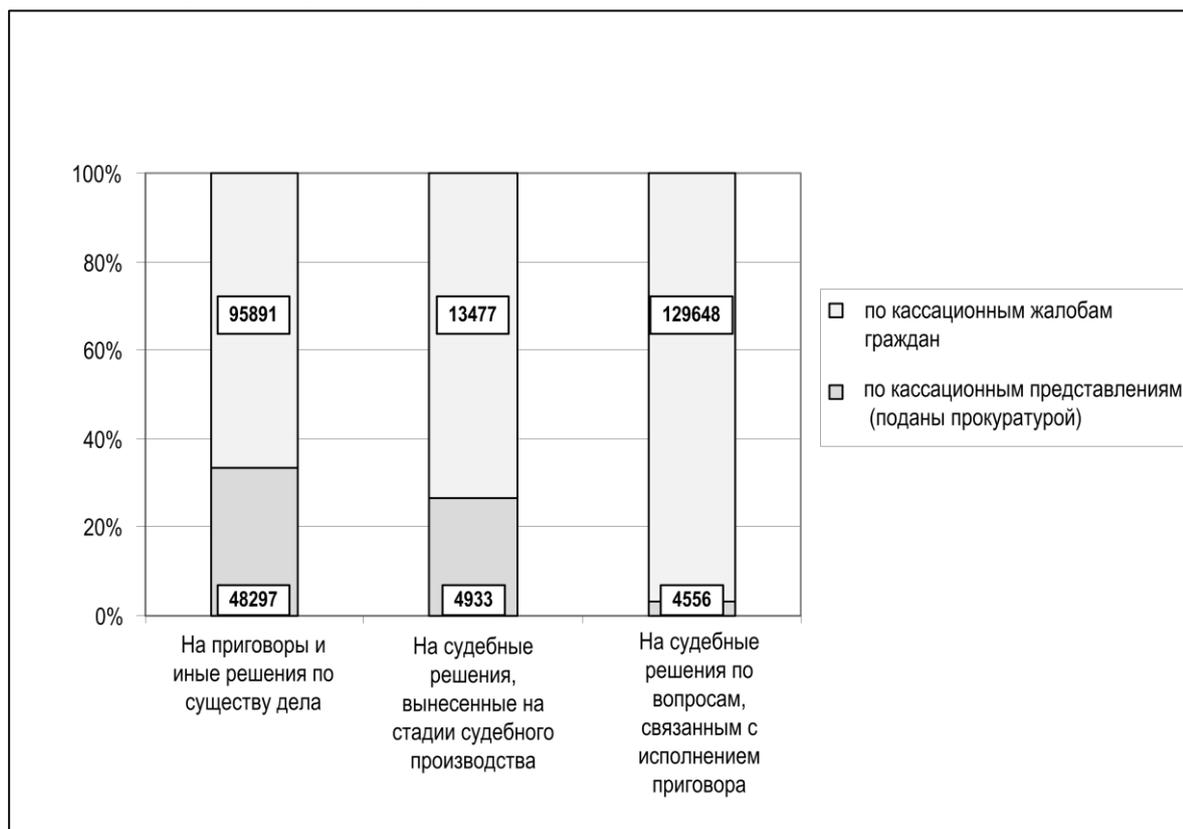
Если оценить участие прокуратуры в обжаловании судебных актов в зависимости от их вида, то станет понятно, что главный интерес прокуратуры состоит в том, чтобы дела проходили через суд. Последующая судьба этих дел их не интересует. Так, при обжаловании приговоров и иных судебных решений по существу дела участие прокуратуры равняется 33,5% от всех поданных обращений¹⁰⁴. Примерно такая же доля (26,8%) сохраняется при рассмотрении жалоб на судебные решения, вынесенные на стадии судебного производства, то есть на те решения, которые напрямую влияют на исход рассмотрения дела. Однако в дальнейшем, после того как приговор вступил в законную силу, интерес прокуратуры к судьбам дел резко падает. По обжалованию судебных решений, связанных с исполнением приговора, со стороны прокуратуры были поданы представления только в 3,4% случаев.

¹⁰² С 2013 года на уровне областных судов эта деятельность будет именоваться кассацией.

¹⁰³ Имеются в виду изменения, внесенные в УПК РФ Федеральным законом от 06.06.2007 №90-ФЗ и последующие, сопровождавшие выделение следствия из прокуратуры.

¹⁰⁴ В 2011 году в порядке кассационного разбирательства гражданами было подано 95 891 жалоб на приговоры, за этот же период прокуратурой было направлено 48 297 представлений.

Рисунок 22. Доли участия в кассационном обжаловании прокуратуры и других участников процесса (2011 год)



На второй ступени, когда рассматриваются вступившие в законную силу судебные акты, существует система предварительной фильтрации всех поступающих обращений, причем не только по формальным критериям, но и по содержанию, кроме того, прокуратура обладает особыми полномочиями по участию в работе президиума.

На схеме (см. рисунок 21) сплошными линиями представлены легальные функции, которые закреплены в законе и носят систематический характер. Пунктирные линии — это отношения, носящие двухсторонний характер, являющиеся неформальными и не имеющие постоянного характера.

Из схемы видно, что далеко не каждый субъект обладает всем набором инструментов управления судьями. Так, например, заместители председателей районных судов вполне официально участвуют в подготовке разъяснений судебной практики, тем самым корректируя процессуальную деятельность судей, но не имеют легальной возможности принимать участие в работе областного суда по рассмотрению жалоб на судебные акты.

Корректировка процессуальной деятельности стоит на первом месте, но она не могла бы реализовываться эффективно, если бы не дополнялась кадровой политикой.

Нагрузка и связанные с ней механизмы управления судьями

В этих условиях особое значение приобретает высокая нагрузка судей. О ней много говорится, однако практически нигде не упоминается, что это важнейшее условие контроля судей. Судья не может контролировать количество и сложность поступающих к нему дел — это прерогатива председателя суда. Как правило, председатель заинтересован в том, чтобы все судьи были загружены равномерно, однако при необходимости неравномерное распределение нагрузки может быть использовано как инструмент давления или поощрения. При этом судьи работают в условиях достаточно жестких по мировым меркам процессуальных сроков (что, при тяжелых условиях

содержания в местах предварительного заключения в России, является достоинством УПК РФ, а не недостатком), несоблюдение которых является законным основанием для постановки вопроса о соответствии занимаемой должности перед квалификационной коллегией.

Любой судья, находящийся в условиях постоянного цейтнота, неизбежно будет допускать массу мелких ошибок. В зависимости от масштаба загрузки эти мелкие ошибки и нарушения приобретают характер рутинного правила. В случае необходимости всегда можно признать эти рутинные практики нарушением, заслуживающим дисциплинарного взыскания. Так, в январе 2010 года в отношении двух мировых судей были внесены представления в квалификационную коллегию Саратовской области. Причиной этого стало то, что каждая из них рассматривала до 1,5 тыс. заявлений в один день¹⁰⁵. При этом не было сказано, что данные решения были отменены или изменены. Основанием представления явился сам факт большого количества судебных актов, вынесенных в небольшой промежуток времени. Вопрос — что собственно этим судьям нужно было делать — остался без ответа? Даже если им следовало отказать в принятии всех исковых заявлений, то тогда необходимо было бы ровно за тот же промежуток времени вынести ровно такое же количество отказных определений. В данной ситуации причиной, вызвавшей внесение представления, скорее всего, явилось общественное мнение, которое просто не могло принять нюансов судебной механики. Кроме того, большая нагрузка судов позволяет председателю суда избирательно повысить нагрузку конкретного судьи и тем самым создать условия, когда им будут заведомо совершены ошибки.

Внесение представления — это основной властный ресурс, посредством которого контролируется работа судей. Рычаги, управляющие этим механизмом, находятся в руках председателя суда субъекта федерации. Он вправе вносить на квалификационную коллегию представления в отношении конкретного судьи. Если учесть реально имеющиеся властные возможности у каждого, работающего в судебной системе, то следует признать, что наиболее сильными игроками являются Председатель Верховного Суда РФ и председатели судов субъектов федерации. Именно на них в неформальном порядке замыкается работа квалификационных коллегий судей.

Механизм, запускающий систему управления судьями, основан на персональных отношениях. Это означает, что принятие конкретного управленческого (кадрового) решения не может быть сведено к каким-то универсальным показателям. Одни и те же результаты работы могут породить разное отношение. Как уже было сказано выше, этот механизм неформален. Наиболее важными являются одностороннее отношение ближайшего руководителя (председателя) к конкретному судье. Это отношение складывается из оценок качества работы, которые делает сам руководитель, и внешних импульсов, поступающих к нему от иных субъектов. Этими внешними субъектами могут быть как лица, находящиеся внутри судебной системы (председатель или судья вышестоящего суда), так и лица, находящиеся за ее пределами. Это лицо может быть не связано с судопроизводством в силу должностных обязанностей, как, например, сотрудник прокуратуры, это может быть и лицо, официально далекое от судопроизводства (представитель исполнительной власти). Вовсе не обязательно, чтобы каждое из таких взаимодействий завершалось актом прямого давления на судью. Скорее, предполагается коррекция работы судьи или всего суда. Но это не происходит автоматически. Председатель районного суда выступает важным фильтром. У него очень большой диапазон выбора. Неформальный характер управленческих методик предполагает отсутствие возможности отслеживать судьбу каждого «пожелания» со стороны внешних участников, например, из прокуратуры.

¹⁰⁵ 3000 решений в день под копирку и без разбирательства. Информационный портал Право.ru [Электронный ресурс: <http://pravo.ru/news/view/24057/>, дата обращения: 16.07.2012].

Председатель районного суда свободен в принятии конкретного решения. Если у председателя есть карьерные амбиции, или его карьера только началась, он будет более четко реагировать на внешние импульсы, в первую очередь проходящие по официальной вертикали. Если же председатель в силу возраста имеет возможность выйти в отставку, то он вполне может себе позволить даже проигнорировать на его взгляд необоснованные претензии к работе судей¹⁰⁶. Именно это обстоятельство является причиной большого разнообразия судебной практики в системе общей юрисдикции, настолько большого, что можно говорить о ее непредсказуемости. Любые попытки выстроить единообразие судебной практики упираются в практически случайное распределение фильтров (роль которых играют председатели районных судов). Невозможно изменить этот параметр, не меняя всю совокупность неформальных отношений внутри судебной системы. Однотипность реакции на одинаковые команды предполагает отказ от системы неформальных отношений, что означает отказ от стержня всей архитектуры. Все это определяет **избирательность и наличие большой дискреции (субъективного усмотрения) при принятии решения о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности**. Это также означает, что судебная система очень плохо поддается какому-либо последовательному управленческому воздействию. Возможны единичные и точечные воздействия на конкретных судей, одновременно практически исключена возможность массового отслеживания того, как применяется конкретная норма закона всеми судьями. Реакция возможна на яркие случаи, по которым «поступил сигнал». Вопреки устоявшемуся мнению, что в судах все делается лишь по звонку или по команде сверху, следует отметить, что львиная доля решений, даже тех, которые вызывают раздражение у общественности и большой резонанс в СМИ, лично принимается судьями, рассматривающими дело¹⁰⁷.

При назначении судей предполагается персональное одобрение каждой фигуры. Председателей субъектов должен одобрить Председатель Верховного Суда РФ. Они в свою очередь принимают непосредственное участие в назначении нижестоящих председателей районных судов. Те же ответственны за подбор рядовых районных и мировых судей. Несмотря на кажущееся удобство этой системы, она имеет свои недостатки. Так, внутри нее невозможен системный контроль (только эпизодический). Ограничена возможность оперативной корректировки ситуации, меры принимаются только по факту, или, точнее, по событию, получившему публичную огласку. Это приводит к тому, что большое значение имеет показательность наказания и его демонстративная асимметричность. Тем самым достигается максимальный результат. Под наказанием понимается прекращение полномочий судьи. Все остальные меры не производят должного эффекта. Но нет никакой необходимости каждый раз доводить до подачи представления. Это крайняя мера. Чаще достаточно ограничиться назиданием и демонстрацией вероятности наказания. Каждый судья должен знать, что такая возможность присутствует всегда, и ее применение не зависит от каких-то конкретных критериев.

¹⁰⁶ Соответственно, чем ниже доля «возрастных» председателей, тем выше возможность манипулирования. При формальной возможности работать в судебной системе до достижения 70-летнего возраста, средний возраст председателей составляет 49 лет и 10 месяцев. См. Судьи как профессиональная группа // Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения». Под ред. Волкова В.В. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2012. [Электронный ресурс: http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/Jan_2012_NormsValues.pdf, дата обращения: 10.07.2012].

¹⁰⁷ Помимо того, что судьи действуют по схеме, имеющей достаточное теоретическое обоснование, есть еще одна причина, по которой они, как правило, не идут навстречу обществу в «резонансных делах». Судьи не видят своего места в этом обществе, после утраты своей должности. Чем выше в обществе градус ненависти к судьям, тем более предсказуема их работа при рассмотрении резонансных дел. Отсутствие вероятности «найти себя» после ухода из судебной системы является важнейшим фактором, повышающим управляемость судов. Это позволяет посмотреть на систему внутреннего рекрутинга под другим углом. Его недостаток не только в том, что система подбирает себе кадры «из своих», в этом нет ничего необычного. Главный недостаток в том, что такой судья не представляет карьеры за пределами системы или представляет очень туманно.

Другой особенностью, проистекающей из механизма неформальных отношений и единичных методик контроля, является наличие «темных зон». Председатель районного звена может быть очень плохо осведомлен о положении дел в мировой юстиции, председатель областного суда обладает недостаточной информацией о том, как идут дела в районных судах и уж тем более у мировых судей. Верховный Суд РФ очень сильно ограничен в возможности иметь представление о работе на местах. Существует практика подготовки разнообразных отчетов по запросу Верховного Суда РФ (от одного до нескольких в течение одного месяца). Однако не имеется данных о том, что эти отчеты влекут какие-то корректировки кадровой политики в судебной системе и как-то отражаются на работе конкретных судей. Скорее всего, требование этих отчетов является результатом повседневной работы большого аппарата Верховного Суда РФ, который достигает 1 000 человек и по правилам бюрократической логики неизбежно увеличивает документооборот, вводя все новые виды отчетности.

Подготовка представления в квалификационную коллегию включает в себя как описание конкретного события (дисциплинарного нарушения), так и иных фактов, которые могут быть вскрыты при проведении проверки. Проверка деятельности суда или даже конкретного судьи проводится по мере необходимости. Она так же не является формально урегулированным методом контроля. Основанием, по которому эти проверки неизбежны, является то, что система процессуального контроля, когда идет учет только обжалованных судебных актов, имеет значительные дефекты и не позволяет получить полное представление о работе нижестоящего судьи. Вполне возможна ситуация, когда при кардинально разном положении дел в двух судах, по количеству отмененных или измененных дел они не будут существенно отличаться. Проверка предполагает не только обращение к делопроизводству судьи (суда), но и возвращение к той информации, которая скопилась при обработке жалоб, поданных в квалификационную коллегию судей. Там могут быть изложены факты, на которые можно обратить внимание.

Особенностью отчетности в судебной системе является то, что в ней отсутствуют очевидные показатели, за которые следовало бы бороться. Единственное, что должен делать судья — это не создавать проблем правоохранительному конвейеру и не нарушать процессуальные сроки. На этом мы подробно останавливались во введении к этой части. Все остальные параметры, если и существуют, то реализуются в пассивном со стороны судьи режиме. Проявления субъектности суда и отдельного судьи при принятии дела минимальны. Дело поступает в суд и принимается на основании формальных показателей. Какая-либо качественная оценка и борьба за его принятие или неприятие, близкая к ситуации, когда прокурор утверждает обвинительное заключение, невозможна. Дело поступает не сразу к судье, а в канцелярию, откуда оно с визой председателя или его заместителя либо без оной (простые дела распределяются в рутинном режиме либо начальником канцелярии, либо при помощи специальной компьютерной программы) попадает к судье. В обязанности судьи входят действия по подготовке дела, то есть проверка выполнения всех процессуальных гарантий, если не установлено обстоятельств, свидетельствующих о том, что дело можно направить для доработки обвинительного заключения или устранения препятствий для его рассмотрения, происходит назначение дела для рассмотрения по существу. Даже в том случае, если дело направляется для пересоставления, очень высока вероятность, что оно скоро снова вернется в суд. Таким образом, суд не имеет возможности вести торг по вопросу принятия либо неприятия дела. Можно сказать, что он принимает все поступающие к нему материалы в автоматическом режиме.

Каждый судья стоит перед необходимостью соблюдать сроки. Однако это не является критичным показателем, так как рутинные дела рассматриваются быстро¹⁰⁸. Если же в

¹⁰⁸ При этом по данным правозащитных организаций сроки, наоборот, оказываются важнейшим фактором. Причина этого расхождения в том, что дела, к которым подключились правозащитные организации — это,

деле есть обстоятельства, требующие длительного рассмотрения, это учитывается отдельно и не ставится в вину судье. Главное избегать намеренной волокиты. Поэтому центральным пунктом является ритмичное прохождение потока дел, которое мы обозначим как «валовый показатель» («вал»). Мотивация следствия и прокуратуры, если она продиктована какими-то особыми показателями, не имеет принципиального значения, когда мы рассматривает процедуру принятия дел судом. Фактически вся эта мотивация сводится к факту направления дела в суд и борьбе за валовой показатель.

Работа на общие валовые показатели определяет то, что активно применяются все методики, способствующие наиболее быстрому рассмотрению дел. До тех пор, пока не идет речь о реабилитирующих основаниях (например, отсутствие состава преступления, отсутствие вины), что является констатацией низкого качества работы органов предварительного расследования, судья действует в интересах всей правоохранительной системы. Приветствуется особый порядок (гл. 40 УПК), так как это снимает все вопросы в ходе рассмотрение дела и уменьшает шансы на отмену или изменение в последующем. Прекращение дела в связи с примирением сторон (ст. 25 УПК) также является допустимым исходом, так как это означает признание вины и не является реабилитирующим основанием. Судья заинтересован максимально быстро рассмотреть дело, соблюдая процессуальные формальности. Ходатайства со стороны защиты, особенно те, которые существенно затягивают рассмотрение дела (например, проведение дополнительной экспертизы), диссонируют с ролью придатка правоохранительной машины, которую должен играть суд, поэтому зачастую игнорируются или необоснованно отклоняются.

Наиболее проблемной ситуацией является сбой — когда дело «разваливается» в суде, и возникает необходимость полного или частичного оправдания. В этой ситуации судья вынужден принимать решение: либо вынести оправдательный приговор, то есть нарушить негласные правила, либо найти «компромисс» и ограничиться назначением более мягкого наказания, изменением квалификации и исключением некоторых эпизодов с сохранением основной фабулы обвинения. И здесь интересы судьи связаны с тем, чтобы не допустить такого исхода, то есть вполне совпадают, как мы видим, с интересами прочих правоохранителей, задействованных в расследовании.

как правило, дела относительно сложные или резонансные. Соответственно, рассмотреть их в обычном «рабочем» порядке не представляется для судьи возможным (нужно куда внимательнее относиться к формальностям, и одновременно сам процесс затягивается из-за всевозможных ходатайств и других действий защиты), и сроки работы с ним немедленно затягиваются.

Таблица 4. Сочетание показателей прокуратуры и судов

Приемка Передача	Вал (динамика)	Сбой
Вал (динамика)	<ul style="list-style-type: none"> • Готовность расширять практику по особому порядку. • Стремление завершить дело примирением сторон (если к этому есть основания). • Готовность рассматривать дело в пределах представленных следствием доказательств, игнорирование доказательств со стороны защиты. 	<ul style="list-style-type: none"> • Попытки вернуть дело на пересоставление обвинительного заключения (ст. 237 УПК). • Попытки уйти от оправдательного приговора, суррогатные оправдания (условное или минимальное наказание, исключение части эпизодов, переквалификация). • Неформальные беседы с обвинителем с целью убедить отказаться от части или всего обвинения.

Единственной возможностью дать оценку работы судьи является оценка результатов рассмотрения конкретных дел. Здесь возникает коллизия, поскольку согласно общепризнанным международным принципам нельзя ставить в вину судье его позицию по конкретному делу:

Не должно иметь места неправомерное или несанкционированное вмешательство в процесс правосудия, и судебные решения, вынесенные судами, не подлежат пересмотру. Этот принцип не препятствует осуществляемому в соответствии с законом судебному пересмотру или смягчению приговоров, вынесенных судебными органами (статья 4 Основных принципов независимости судебных органов¹⁰⁹).

Международные принципы независимости суда закреплены также в Рекомендации Комитета министров Совета Европы №R(94)12 «О независимости, эффективности и роли судей», Заключении Консультативного совета европейских судей (КЕСЕ) №1 «О стандартах независимости судебной власти и несменяемости судей». В данном контексте следует иметь в виду и другие заключения КЕСЕ, например, Заключение №6 «О справедливом судебном разбирательстве в разумный срок», №10 «О совете судебной власти на службе общества» и №11 «О качестве судебных решений».

По этой теме неоднократно высказывался Конституционный Суд РФ (Постановление от 25 января 2001 года №1–П и Постановление №3–П от 28 февраля 2008 года). Им отмечено, что орган судейского сообщества не вправе давать оценку законности (как правильности применения материального закона, так и соблюдения процессуальных правил) судебного акта, не проверявшегося вышестоящей судебной инстанцией, так как проверка законности и обоснованности судебных актов может осуществляться лишь в специальных, установленных процессуальным законом процедурах — посредством рассмотрения дела судами апелляционной, кассационной и надзорной инстанций. Иная процедура ревизии судебных актов принципиально недопустима, поскольку тем самым была бы, по существу, перечеркнута обусловленная природой правосудия и установленная процессуальным законом процедура пересмотра судебных решений и проверки правосудности (законности и обоснованности) судебных актов вышестоящими судебными инстанциями.

¹⁰⁹ «Основные принципы независимости судебных органов» приняты на седьмом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, проходившем в г. Милане с 26.08.1985 по 06.09.1985, и одобрены Резолюцией 40/146 Генеральной ассамблеи ООН от 13.12.1985.

Глава 3. Траектория уголовного дела: окончательный диагноз

3.1 Что такое траектория уголовного дела

В предыдущих главах было показано иерархическое устройство правоохранительных органов России и те институциональные стимулы, которые действуют в пределах системы. Далее было бы логично показать как последовательно, шаг за шагом развивается дело, проходящее через эту систему. То есть как с учетом существующих иерархий и стимулов на разных этапах развития уголовного дела работают различные участники процесса. Разумеется, разные типы дел проходят разные траектории; ниже мы покажем наиболее типичные «развилки».

При этом наше внимание должно быть сосредоточено на типовых, стандартных делах, таких, которые проходят через систему десятками и даже сотнями тысяч в год. Дела резонансные, яркие, по которым принято судить обо всей системе, часто развиваются по траектории, сильно отличной от типичной. Хотя последние громкие процессы (второй процесс Ходорковского, дело PussyRiot) показывают, что даже по таким делам система все чаще работает шаблонным образом, не повышая качество работы и не отказываясь от откровенно нелегальных технологий. Итак, мы будем опираться на типовые, массовые дела, касающиеся четырех основных видов преступлений, регистрируемых русской правоохранительной системой:

- простые имущественные преступления (грабеж и кража — 37,3% всей судимости¹¹⁰),
- простые насильственные (убийство, нанесение телесных повреждений — 7,1%),
- простые наркотические (хранение и сбыт — 8%),
- экономические, «предпринимательские» (квалифицируемые, как правило, как «мошенничество», «растрата» — 4,6%).

В сумме только эти 10 статей УК дают более 57% всей судимости в России. Именно для типового, нерезонансного дела, которое проходит через систему как через конвейер, складываются правоприменительные рутины. В таком деле срабатывают в максимальной степени те практики и технологии правоприменения, которые формируются организационными структурами и внутренними для этих структур стимулами.

Существует ряд системных особенностей, которые определяют работу всех «ступеней» в ходе уголовного преследования в России. Эти особенности заданы историческими предпосылками, структурными ограничениями, которые формируют практики работы сотрудников, сложившейся профессиональной культурой и т.д. Предельно неправильным было бы приписывать эти особенности «низкому качеству» занятых сотрудников, коррупции или чьему-то злему умыслу.

Все действия сотрудников правоохранительных органов, если сравнивать их с формальной моделью, по которой они должны работать, смещены на шаг назад в цепочке ведомств. То есть то решение, которое должно приниматься на «выходе», принимается на входе. Так, вина де факто устанавливается прокуратурой (суд никого не оправдывает, следовательно, вопросом вины не занимается). Доказанность обвинения устанавливается по оценкам руководителя следственного органа/следователя. Доказуемость вины определяется не в конце следствия (по его результатам), а в начале — на стадии привлечения к уголовной ответственности и т.д.

¹¹⁰ Здесь — статистика судебного департамента за 2009 год.

Так же смещена и ответственность. Оперативник отвечает не за то, что нашел «потенциального» обвиняемого, а за то, что привел настоящего виновного, мнение о виновности которого он не должен менять в ходе следствия. Следователь отвечает за то, что принятое им дело пройдет в суд и в ходе следствия не будет прекращено за недоказанностью и т.д.

Все названные структуры являются строго иерархичными и оцениваются единообразно по всей стране. Для этого используются унифицированные показатели, о которых подробно рассказано в предыдущей главе. Именно «палки» управляют принятием конкретных решений.

При этом «палку» ставит следующая по цепочке структура, а предыдущая обеспечивает для нее минимальное качество работы и поставляет «вал». Соответственно, на стыках идет постоянный торг, поскольку каждая сторона имеет возможность испортить партнеру показатели. И хотя возможности участников этого торга различаются, возможность самого торга всегда остается. Каждое решение — это результат такого торга.

Как и в любой подобной структуре, практически каждый участник должен оценивать ситуацию на несколько шагов вперед — так, оперативник, поскольку давно работает со следователем, отбирает только те дела, которые того устроят, следователь в свою очередь — только те, которые пройдут в прокуратуре и т.д. При этом все они работают в ситуации дефицита времени и ресурсов. Соответственно, отбираются те дела, которые пройдут и потребуют минимального количества усилий. Таким образом, те дела, которые потребуют дополнительных усилий, не регистрируются, не возбуждаются, не расследуются и т.д. Те же дела, которые легко передаются по цепочке, наоборот, если не фабрикуются, то специально выискиваются.

В результате всего перечисленного вопрос, который является ключевым в процессе следствия — вопрос о вине, решен с самого начала (то есть на самом нижнем уровне системы), и это решение не подвергается сомнению никем из последующих участников процесса. По большому счету, с того момента, как оперативник сформировал у следователя мнение о виновности конкретного подозреваемого, эта виновность не подвергается сомнению. Таким образом, все упирается в степень добросовестности оперативного работника. У человека, которого оперативник посчитал виновным (искренне или потому что «все равно этого человека надо убрать с улицы»), практически нет шансов, что на дальнейших ступенях следствия кто-то усомнится в его виновности.

Ключевая проблема состоит в том, что система не умеет давать задний ход или исправлять собственные ошибки, и на это работают и культурные, и институциональные, и организационные механизмы.

В центре нашего внимания будут три действующих лица. Первое — это подозреваемый¹¹¹, который попадает в систему и должен быть отпущен, если он невиновен, или же наказан, если он виновен, причем вина его должна быть доказана строго по закону. Второе — это потерпевший. Человек, пострадавший от преступления, которому должна быть обеспечена компенсация понесенного ущерба или хотя бы право на справедливость (в данном случае адекватное наказание того, кто посягнул на его права). При этом сделано это должно быть так, чтобы потерпевший в процессе уголовного разбирательства не понес дополнительного ущерба. Наконец, третье — это работник правоохранительных органов¹¹², который действует в тех самых структурах, с учетом характерной для них системы стимулов, на самом низовом уровне; человек,

¹¹¹ Процессуальный статус его будет меняться — от лица, в отношении которого проводятся оперативно-розыскные мероприятия, до обвиняемого (в суде). Однако мы будем применять эти термины как синонимы, кроме тех случаев, когда формальный статус будет играть важную содержательную роль.

¹¹² Действующий в четырех лицах — как работник полиции, не связанный с оперативной работой, оперативник, следователь (МВД или СК) и прокурор.

который должен обеспечить все вышесказанное (доказывание вины, защиту прав потерпевшего, и т.д.) так, чтобы не понести наказания от своего начальства.

Важно понимать, что существуют как минимум три уровня, на которых формируются устойчивые технологии работы правоохранительных органов. Во-первых, есть законы, которые регулируют механизм уголовного преследования. Мы никоим образом не пытаемся преуменьшить их значение. Безусловно, рамки, которые заданы законами, во многом ограничивают правоприменителей и задают некоторые магистральные дороги, по которым движутся уголовные дела. Такие законы делятся на три группы. Первый блок — это законы, которые конституируют самих правоприменителей, их функции и принципиальные полномочия — Федеральные законы от 17.01.1992 г. №2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации», от 07.02.2011 г. №3–ФЗ «О полиции», от 28.12.2010 г. №403–ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»; Федеральные конституционные законы от 07.02.2011 г. №1–ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», от 31.12.1996 г. №1–ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и др. Ими устанавливается сам факт наличия тех или иных структур, фундамент их взаимоотношений и основные функции, которые они выполняют. Второй блок — это закон, который устанавливает, что и в каком случае надлежит считать преступлением и в каких случаях это собственно преступление, которое укладывается в рамки Уголовного кодекса. Другие законы в России не могут устанавливать уголовную ответственность. Наконец, третий блок — это законы, регулирующие деятельность правоохранительных органов по отношению к предполагаемым преступным деяниям. Они показывают, как именно должна строиться та или иная работа, кто и какие права имеет в том или ином случае. Это в первую очередь закон «Об оперативно-розыскной деятельности» и Уголовно-процессуальный кодекс. Они задают процессуальные ограничения работы, которые, безусловно, указывают на то, как должно происходить то или иное действие, и определяют сам перечень этих действий.

Во-вторых, наряду с законами, есть устойчивые и относительно прозрачные технологии их интерпретации. Они закрепляются во всевозможных подзаконных документах. Так, например, постановления Пленумов Верховного Суда задают нормы трактовки уголовного и уголовно-процессуального законов. Приказами ведомств регулируется структура и стимулы внутри них. Отдельные ведомственные приказы устанавливают конкретные правила работы и правила исполнения/соблюдения норм закона. Однако с чисто юридической точки зрения формируемая таким образом практика применения закона может практически противоречить тому, что подразумевал законодатель. В качестве примера часто приводят устоявшуюся трактовку ст. 89 УПК, которая запрещает использование в качестве доказательств результатов ОРД, если они не соответствуют требованиям к доказательствам, которые предъявляет УПК. На практике эту статью трактуют как разрешающую использование результатов ОРД в качестве доказательств, кроме тех случаев, когда был нарушен закон. Тем самым использование результатов ОРД в качестве доказательств — правило, а не исключение, как изначально предполагалось. Самый яркий пример — уголовные дела о сбыте наркотических средств, где основными доказательствами являются именно результаты ОРД. Мы не ставим задачу выявить такие противоречия, а собираемся показать, как работает та система, которая сложилась с учетом законов и устойчивых технологий их трактовки. Такое творческое правоприменение¹¹³ — один из важнейших механизмов обеспечения преемственности практики. Так, огромное количество практических интерпретаций отдельных положений УПК, сложившихся за последние десять лет, очень сильно сближают его с предыдущим УПК РСФСР и

¹¹³ Не надо путать с селективным правоприменением — ситуацией, когда закон есть, но в большинстве случаев не применяется, однако в одном конкретном случае был «мобилизован». Второй вариант селективного правоприменения — ситуация, когда закон в одном конкретном случае (без нарушения буквы нормы) был применен совсем не так, как применялся обычно.

фактически уничтожают многие прогрессивные изменения, внесенные при реформе кодекса.

В-третьих, наряду с закрепленными и устоявшимися трактовками, существуют еще и никак не закрепленные традиции работы — техники и приемы, накопившиеся удачные образцы. Они задают легко воспроизводимые модели работы по типовым делам и при этом никак не формализуются. Часть из этих моделей не противоречит закону прямо (например, передающиеся из поколения в поколение шаблоны «правильных» обвинительных заключений по типовым делам у следователей, такие же шаблоны типовых решений по подобным делам у судей). Другие не только противоречат закону, но и способствуют безнаказанному его нарушению со стороны правоприменителей. Например, именно такие традиции устанавливают границы насилия в полицейских службах: бить наркомана, подозреваемого в краже — можно, а «приличного» человека, подозреваемого в убийстве жены — нельзя, поскольку это не только опасно для карьеры, но и осуждается в рамках корпоративной морали. С одной стороны, такие практики достаточно быстро распространяются как по вертикали (так, образцы «хороших», устоявших в вышестоящей инстанции приговоров судьи районных и мировых судов часто получают от самих представителей вышестоящих судов на семинарах по повышению квалификации), так и по горизонтали (к примеру, образцы заполнения полицейских протоколов можно найти в интернете — сотрудники однотипных подразделений из разных регионов обмениваются опытом). С другой стороны, при горизонтальном распространении они часто наталкиваются на неожиданные препятствия в виде локальной специфики. Так, традиционно сильная в каком-нибудь регионе (или даже районе) прокуратура вполне может ограничивать применение насилия, очень сильно поднимая планку «допустимого». Другой пример: двух–трех оправдательных приговоров по однотипным делам в судах одного региона часто оказывается достаточно, чтобы следственные подразделения МВД в этом регионе стали избегать возбуждения подобных дел, отказываясь принимать материалы у оперативных работников для расследования.

Эти повседневные практики трактовки и применения закона, на чем мы более подробно остановимся ниже, неоднородны по отношению к разным преступлениям, а также к разным подозреваемым и потерпевшим. Как и любая система уголовного преследования, российская криминальная юстиция оказывается очень чувствительной к социальным характеристикам того, с кем работает. Пойманные в одной и той же ситуации наркоман, стоящий на учете, и вузовский профессор вызовут разные реакции. Или же, например, статус успешного предпринимателя является некоторой гарантией от пыток в ситуации, когда речь идет об общеуголовном преступлении, но существенно повышает риск вымогательства взятки. Такие социальные уклоны¹¹⁴ являются важнейшим и организующим фактором в работе российской правоохранительной системы.

Понятно, что с точки зрения ортодоксальной науки о раскрытии преступлений предложенная ниже схема может показаться большим упрощением, однако, на наш взгляд, она все же показывает общие принципы работы правоохранительной системы.

3.2 Откуда берется преступление (до КУСП)

Как уже показано в прошлых главах, развитие уголовного дела в России можно описать как последовательность стадий/переходов. В этой части мы попробуем показать самую первую стадию — на которой определяется, возникнет ли преступление как бюрократический факт, то есть появится ли запись в книге учета сообщений о преступлениях; откуда берутся бумаги (материалы), которые ложатся на стол

¹¹⁴ Социальными уклонами (*bias* в англоязычной традиции) называются систематические склонности правоохранительных систем относиться по-разному к разным людям. При этом уклоны возникают в отношении социальных групп, которые с точки зрения формальных правил должны быть абсолютно равны между собой (например, молодые и старые, богатые и бедные, мужчины и женщины и т.д.).

следователю или дознавателю для проведения доследственной проверки и решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Для того чтобы началось уголовное преследование, необходимо наличие преступления. Самим фактом возбуждения уголовного дела следователь утверждает, что преступление имело место и требуется найти и/или наказать виновных. Однако до того как происходит возбуждение дела, должна быть проделана достаточно большая работа, формальная цель которой — понять имело ли место преступление и, если имело, то какое. Это происходит на стадии доследственной проверки, которая производится при участии следователя/дознавателя или без такового. Цель такой проверки — установить является ли происшествие, информация о котором поступила в правоохранительные органы, преступлением или нет. Отправной точкой для нее является запись в КУСП — книге учета сообщений о происшествиях, которая ведется каждой дежурной частью в каждом подразделении полиции.

Однако еще до того как появляется запись в КУСП, начинаются процессы и взаимодействия, определяющие дальнейшую судьбу дела. Для того чтобы понять, как устроена полицейская работа, необходимо разобраться, какими бывают преступления с точки зрения способа появления информации о самом факте.

Заявление потерпевшего

Первый из возможных вариантов и самый очевидный для читателя, незнакомого с системой изнутри — это заявление потерпевшего (иногда — свидетеля), которое он сам принес в отделение полиции или которое поступило на телефон 02 (иногда — на телефон ОВД). Типичным преступлением этого типа являются кражи, грабежи, разбой. По примерным оценкам к этой категории относится не менее половины всех преступлений, с которыми приходится сталкиваться российским правоохранительным органам. Попробуем разобраться, что происходит в этой ситуации, как работают правоохранительные органы в этом случае. Первая и принципиальная разница (технически) состоит в следующем — явился ли человек сам в отдел полиции или же сообщил о преступлении по телефону¹¹⁵.

Когда заявитель пришел сам, то задача сотрудников дежурной части сразу понять — является ли это преступление очевидным или неочевидным, проще говоря, будут ли проблемы с тем, чтобы найти и наказать виновника или нет (на профессиональном жаргоне это называется «светлым» и, соответственно, «темным» преступлением). Если преступление является очевидным, то заявление немедленно регистрируется (кроме редких случаев, когда сам факт преступления портит статистику или создает риски для полицейских — например, в случае с преступностью несовершеннолетних или преступлениями совершенными самими полицейскими — подробнее это разобрано в главе 2).

Зарегистрированное заявление — по обстоятельствам — передается для первичной проверки оперативнику, сотрудникам дежурного наряда ППС, участковому, сотруднику ПДН, дознавателю или следователю. На этом этапе стоит только одна задача — быстро выяснить, имели ли место изложенные в заявлении факты или нет. Грубо говоря, наврал заявитель или нет. Если факты подтверждаются, то заявление передается дознавателю или следователю для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, а параллельно начинается работа по «раскрытию» преступления — то есть по первичному изобличению виновного, о которой будет рассказано в следующих разделах. Главное, что нас сейчас интересует — с этого момента факт преступления начал существовать как часть бюрократической реальности и вызвал определенные действия.

¹¹⁵ Существуют и другие, правда, относительно редкие варианты — например, сообщение по почте или обращение с сообщением о преступлении к сотруднику полиции, находящемуся за пределами отдела (например, к постовому на улице). Однако они также (так или иначе) сводятся к этим двум вариантам (явка или звонок).

При этом на данном этапе — при соблюдении названных условий (преступление очевидное и не портит отчетность) — регистрируются практически все преступления вне зависимости от имущественного и социального положения заявителя и будущего подозреваемого. Некоторые сложности могут быть только в двух случаях. Заявление стараются не регистрировать до проверки, когда существует большое имущественное неравенство между тем, кого заявитель обвиняет в совершении преступления, и потерпевшим (не в пользу потерпевшего). Например, если очень бедный человек говорит об очень богатом, что тот совершил преступление, то полиция постарается сначала выяснить обстоятельства, а потом уже решать, регистрировать ли им это заявление. В этом случае высока вероятность взятки или просто отказа в возбуждении дела из-за нежелания «связываться», даже если проверка показала, что основания для подозрений есть. Вторая ситуация — это когда потенциальным обвиняемым является фигура, входящая в число известных/значимых людей (в этом случае будет извещено вышестоящее руководство, возможно, прокуратура, и решение будет приниматься на более высоком уровне). В остальных случаях заявление будет зарегистрировано, заявитель получит «корешок КУСП» и начнется некоторая работа¹¹⁶.

Однако далеко не каждое преступление является таким очевидным (совершенным в соответствии со сценарием «Иван Иванович украл у меня трех поросят, и это видела Марья Петровна»). Часто заявитель говорит только о самом факте совершения преступления (в духе: пришел домой, а там окно разбито, нет телевизора и проигрывателя). В этом случае большую роль будут играть и характеристики преступления, и характеристики потенциального пострадавшего. Так, чем очевиднее и больше нанесенный ущерб и выше вероятность, что факт нанесения этого ущерба не удастся «замять», тем больше шансов, что заявление примут сразу и без разговоров, а потом начнется какая-то работа. Например, если речь идет об ограбленной квартире с очевидными следами взлома, беспорядком и явным отсутствием каких-либо предметов, существование которых могут подтвердить соседи, или о явных и серьезных телесных повреждениях, которые не могли быть получены самостоятельно (ножевая рана, например). Большую роль здесь играет подключение «внешней» организации — медицинского учреждения, которое оказало помощь и зафиксировало факт. Появляется документ, формально констатирующий факт некоторого события, которое, скорее всего, должно быть квалифицировано как преступление. Когда же ущерб менее очевиден, и мало кто может подтвердить факт совершения преступления (ехала в автобусе, вытащили кошелек, в котором было десять тысяч; украли велосипед с балкона), то начинается игра. Цель игры — не дать заявителю оставить заявление, которое в потенциале может испортить статистику.

Как правило, такую игру ведет оперативник (изредка — участковый), к которому перенаправляет потерпевшего до регистрации заявления дежурная часть. В игре может использоваться две разных стратегии. Первая связана с юридической неграмотности потерпевшего и направлена на то, чтобы имитировать прием заявления, не зарегистрировав его. В этом случае сотрудник внимательно расспрашивает потерпевшего, иногда даже предлагает написать собственноручное заявление, а потом не регистрирует этот документ в КУСП. Соответственно, если потерпевший впоследствии обращается к оперативнику для того, чтобы узнать о раскрытии преступления, то ему отвечают, что работа ведется. Дежурная часть перенаправит его к тому же оперативнику. Если же потерпевший попробует жаловаться, то полиция просто заявит о том, что никакого заявления не поступало. Если заявитель оказывается юридически грамотным и требует регистрации заявления,

¹¹⁶ Пожалуй, единственным видом преступлений, который не укладывается в эту схему, будут преступления, связанные с сексуальным насилием. Особенно в тех случаях, когда речь идет о бытовом сексуальном насилии (гуляли, выпивали, пошли к нему домой, а он там изнасиловал). В этом случае полиция будет вести себя так, как описано в следующем варианте.

талона из КУСП и т.д., то, за редким исключением¹¹⁷, заявление регистрируют или переходят к другой стратегии.

Вторая возможная стратегия является в каком-то смысле более «честной». Потерпевшему сразу объясняют, что можно написать заявление, а можно его и не писать. Если потерпевший напишет заявление, то, как говорит оперативник, ему грозит бесконечное количество проблем. Традиционной «страшилкой», например, является сообщение о том, что для экспертизы после квартирной кражи потребуется изъять все двери или выпилить замки. Если же заявление не писать, утверждает полицейский, то работа все равно будет вестись, и когда злодей будет пойман — тогда и нужно будет писать заявление и участвовать в работе следствия и суда¹¹⁸. По оценкам самих оперативников, примерно треть сообщений о преступлениях не проходит дальше этой стадии. Навык такой работы с потерпевшими является одной из самых ценных профессиональных особенностей оперативных работников, и, как мы можем предположить, действительно требует хорошей коммуникативной подготовки.

О том, как влияет на поведение дежурной части и оперативника размер и очевидность ущерба, мы уже сказали. Классовая принадлежность влияет на это не меньше. Чем более состоятельным, образованным, статусным выглядит потерпевший, тем «аккуратнее» будут использоваться неформальные техники, и тем выше вероятность того, что заявление будет принято и зарегистрировано, а «торможение» дела пойдет уже на следующих стадиях. Другими словами, человек в костюме, подъехавший на хорошей машине и пришедший подавать заявление с адвокатом, скорее всего, никогда не увидит всех перечисленных техник. У него в типовом случае просто примут заявление, после чего начнут выполнять формальные требования. Имеющая дефекты речи одинокая пенсионерка, с репутацией «выпивающей» не имеет практически никаких шансов на регистрацию заявления по аналогичному делу. Таким образом, полиция оптимизирует свою статистику за счет наименее статусных слоев населения.

Звонок в «02»

Выше разобрана механика работы с заявлением, поступившим от человека, который пришел в отделение сам. Работа же с телефонными звонками несколько отличается от описанной модели, хотя, в общем и целом, ее повторяет. Поступивший телефонный звонок обязательно регистрируется (он может прийти напрямую, или информация может быть передана из городского/регионального центра «02»). Затем проверяются изложенные в сообщении факты. Формально такая проверка должна осуществляться службой, за которой закреплено то или иное направление работы (лежащий на улице пьяный человек — ППС, а сообщение о краже — оперативниками). Однако на практике для проверки сообщения выезжают те, кого на данный момент может отправить дежурная часть (самая большая нагрузка ложится на ППС). И только потом, когда сообщение подтвердилось, на место происшествия выезжают те, кто несет ответственность за данное направление работы. При этом те, кто осуществляет первичную проверку, часто могут своими силами препятствовать подаче «ненужного» заявления — такого, по которому предстоит провести работу с неясным результатом. Например, жертву уличного нападения можно убедить в том, что травмы недостаточно серьезны и вежливо отвезти домой, предложив прийти в отделение и принести множество медицинских справок (данный пример не означает, что потерпевший в отдельных случаях не становится жертвой угроз, запугивания и шантажа со стороны

¹¹⁷ Именно с ошибками на этой стадии — неправильным прогнозом поведения потерпевшего — связано большинство историй о пытках потерпевших. Это результат конфликтов, возникающих тогда, когда потерпевший настаивает на регистрации преступления, которое полиция активно не хочет регистрировать. Особенно это касается тех случаев, когда потерпевшему удается зафиксировать нарушения, допущенные полицейскими, которые настаивают на отказе в регистрации.

¹¹⁸ Единственным «правильным» выходом для потерпевшего в такой ситуации является визит в прокуратуру с жалобой на то, что у него отказались принять заявление о преступлении, хотя это создаст изначальное негативное отношение полицейских работников и к потерпевшему, и к делу.

сотрудников полиции). Другими словами, вся проверка нацелена на отбор удобных (легко раскрываемых и весомых для статистики) случаев, и на то, чтобы во всех остальных случаях доказать, что произошедшее не произошло или не является преступлением и убедить потерпевшего отказаться от идеи писать заявление.

В остальном работа правоохранителей ничем не отличается от работы с потерпевшим, который сам пришел в отделение. Только работа эта происходит по месту жительства заявителя или на месте происшествия. Большие шансы имеют потерпевшие с более высоким социальным статусом, внимание уделяется размеру и очевидности ущерба. Преступления с очевидным виновником регистрируются сразу и без задержек (кроме редких исключений).

С точки зрения ведомственного документооборота задача здесь немножко иная — не сделать так, чтобы заявление не было зарегистрировано, а получить возможность написать рапорт о том, что уже зарегистрированное сообщение не подтвердилось. Обратим внимание, что вся эта работа (за редчайшими исключениями) ведется полицией до привлечения следователя или дознавателя.

Отдельно отметим ситуацию, в которой с заявлением о преступлении обратился не потерпевший, а свидетель (ситуация гораздо более характерная для других стран, чем для России). В этом случае поведение полицейских строится также, с той поправкой, что убедить свидетеля в том, что он не до конца уверен в своих словах или же не готов выполнять все связанные со статусом свидетеля бюрократические требования, гораздо проще. Да и вероятность обращения в прокуратуру с жалобой на то, что полиция отказалась регистрировать заявление, со стороны свидетеля намного ниже.

Рассмотрим ситуацию, в которой преступление после обращения гражданина стало бюрократическим фактом. То есть записью в КУСП, напротив которой появилась отметка о том, что заявление передано следователю / дознавателю для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. В этой ситуации полиция сталкивается с некоторым относительно публичным (в рамках бюрократической/правоохранительной системы) фактом, свидетельствующим о преступлении. Насколько можно оценить, это относительно редкая ситуация — так появляется не более нескольких процентов дел — однако речь, как правило, идет о наиболее серьезных преступлениях. Самый простой и очевидный пример — это появление трупа или сообщение медицинских организаций о поступлении больного с явными следами тяжелого насилия. В этом случае совершается первый выезд на место и в КУСП вносится запись о событии преступления на основе рапорта, сообщения и т.п. После чего к делу подключается следователь, который решает вопрос о возбуждении уголовного дела, о чем — ниже.

Выявление преступлений

Третий путь, которым сообщение о преступлении доходит до материала, переданного следователю — это рапорт полицейского или другого правоохранителя о выявлении преступления. В эту категорию попадает то, что на языке российской правоохранительной системы называется «латентной преступностью». К этой категории относится около трети всех преступлений, и чаще всего речь идет о преступлениях в сфере оборота наркотиков, оборота оружия и экономической преступности. По большей части, это преступление без жертвы, оно чаще выявляется по инициативе сотрудников правоохранительных органов, чем регистрируется по инициативе заявителя.

Для того чтобы появилось такое преступление, необходима предварительная работа сотрудника правоохранительных органов (оперативника полиции или ГНК, реже — ФСБ, работников таможни, погранслужбы и т.д.). В рамках оперативной разработки дела собираются сведения либо о преступной деятельности лица (группы), либо о некоторой деятельности, ведущейся на определенной территории. В связи с этим выполняется оперативная работа — сбор агентурной информации, проведение опросов, исследования документов и т.д. Технически это сбор всей возможной

информации, сначала направленный на выявление лица, которого оперативники впоследствии будут считать преступником, а потом на получение достаточного количества доказательств, для того чтобы следователь мог возбудить уголовное дело. Кроме редчайших исключений, в такой ситуации ожидается, что уголовное дело будет сразу возбуждено не по факту преступления, а в отношении лица (см. об этом различии во введении к настоящей главе).

В случае, когда речь идет о наркотических, оружейных и даже некоторых экономических делах, эта работа финализируется через мероприятие, которое и становится главным доказательством в уголовном деле. Это может быть контрольная закупка наркотиков, изъятие оружия или проведение контрольной закупки/поставки для некоторых экономических преступлений, провокация взятки.

После этого оперативник готовит рапорт, к которому прикладывает все документы, позволяющие говорить о виновности лица. На основании этих документов — легализовав их специальным образом, о чем речь пойдет ниже, или повторив работу оперативника (например, заново допросив всех свидетелей), следователь должен будет юридически-корректно доказать вину. Формально, подготовив такой рапорт, оперативник должен его зарегистрировать в качестве сообщения о преступлении, и потом рапорт должен поступить следователю (изредка — дознавателю). На практике, конечно, так происходит только с самыми очевидными и массовыми преступлениями, техника работы по которым давно отработана, а стандартные требования следствия к оформлению таких рапортов общеизвестны. В остальных случаях (особенно в части экономических преступлений — более сложных, чем наркотические и оружейные) текст этого рапорта заранее согласуется со следователем (часто в несколько приемов), и только потом дело регистрируется. При этом понятно, что, поскольку дело еще не возбуждено, и статуса подозреваемого у фигуранта нет, вся работа по сбору доказательств, поиску виновного и т.д., находится де факто за пределами уголовного процесса, который регламентирован УПК и обеспечивает подозреваемому/обвиняемому минимальные гарантии защиты его прав.

Также возможно возбуждение уголовных дел после предварительной проверки по факту обращения уполномоченных государственных органов (например, налоговых инспекций в случае с налоговыми преступлениями). Формально там также может проходить работа по проверке факта до того, как дело будет передано следователю, но на практике такие обращения сразу передаются следователю. Также сразу вносятся в КУСП и передаются следователю материалы для возбуждения уголовного дела, поступающие из прокуратуры, поэтому о них мы здесь говорить не будем. Последний источник для появления записи в КУСП — это явка с повинной¹¹⁹. После первичного оформления материал уходит к следователю.

Все, что происходит на этой стадии, относится к ведению заместителя прокурора, который занимается надзором за ОРД¹²⁰ и следствием (в очень больших районных прокуратурах может выделяться отдельный заместитель прокурора, который занимается только надзором за ОРД). Основная деятельность на этом этапе является либо секретной, либо почти не документируется. По большому счету, работа прокурора сводится к реакциям на жалобы потерпевших и подозреваемых, что создает еще один важный стимул для оперативников — они, по возможности, не должны давать повода для таких жалоб.

¹¹⁹ Тут необходимо уточнение — явка с повинной как документ встречается приблизительно в половине уголовных дел (в проанализированной ИПП выборке из 10 000 уголовных дел она упоминается в качестве смягчающего обстоятельства (п. и ч. 1 ст. 61 УК) в 55,2% случаев). Однако это не означает, что явка с повинной имела место как факт. Чаще обвиняемый под грузом доказательств пишет эту явку, иногда задним числом, закрепляя доказанность вины. Это выгодно и следователю, и обвиняемому, который, понимая невозможность избежать наказания, снижает себе верхнюю планку.

¹²⁰ Оперативно-розыскной деятельностью.

Итак, как мы видели, преимущественно материалы, поступающие к следователю, рождаются из заявлений граждан (когда речь идет об очевидных или очень серьезных преступлениях или тогда, когда полицейским не удалось «отбиться» от заявления) и рапортов, инициируемых сотрудниками правоохранительных органов в тех случаях, когда следователь готов заранее возбудить уголовное дело.

3.3 Откуда берется уголовное дело (от КУСП до ВУД: доследственная проверка)

Доследственная проверка — это работа, производимая следователем (или дознавателем) в связи с поступившим сообщением о преступлении. На практике — это работа с тем заявлением, которое не было отфильтровано полицией на более ранних стадиях, с целью возбудить уголовное дело или отказать в его возбуждении. При этом уголовное дело может возбуждаться как «по факту» совершения преступления, так и сразу «в отношении лица» — в тех случаях, когда на момент возбуждения уголовного дела, лицо, совершившее преступление, уже установлено.

Как ясно из предыдущей части, описанная ниже работа — принятие следователем решения о возбуждении уголовного дела — не всегда необходима. Так, если речь идет о самоочевидных фактах или о рапорте полицейского, который выявил преступление, то (с точки зрения здравого смысла) дело должно возбуждаться немедленно. Однако на практике так происходит далеко не всегда. При возбуждении уголовного дела, по сути, следователь должен не только определиться с тем фактом, что нужно возбудить дело, но и назвать конкретный состав преступления (часть и пункт — при их наличии, статьи УК). По установившейся практике, возбуждая уголовное дело, следователь согласовывает текст постановления (квалификацию) со своим начальником (руководитель следственного органа или его заместитель) и в подавляющем большинстве случаев (кроме самых тривиальных ситуаций) с помощником или заместителем прокурора. У этой практики довольно большие региональные вариации. В некоторых регионах прокуратура практически полностью отказалась от неформального согласования следственных документов, в других же согласуются практически все решения следователя. Также различия зависят от тяжести преступления, чем тяжелее преступление, тем большее количество должностных лиц будут согласовывать каждый документ, и тем вероятнее их вмешательство.

Формально на доследственную проверку (рассмотрение сообщения о преступлении, ст. 144 УПК) отводится три дня. После этого руководитель органа дознания или следственного органа может продлить этот срок до десяти дней. На практике (по экспертным оценкам) за три дня не разрешается ни одно дело. Все дела рассматриваются в течении как минимум десяти дней, кроме самых очевидных или резонансных, где невозбужденное уголовное дело становится поводом для обвинений следствия в бездействии (однако такие ситуации чаще характерны для дел, которые расследует Следственный комитет). Если в деле есть необходимость «производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов», то руководитель следственного органа (для следователя) или прокурор (для дознавателя) могут продлить срок рассмотрения до тридцати суток. Здесь мы видим типичную ситуацию смещения следственных действий на формально более ранний этап процесса: то, что, в сущности, должно было бы происходить в рамках следствия, происходит на этапе доследственной проверки.

Для того чтобы предварительно определиться с тем, какова ситуация по уголовному делу, следователь, как правило, работает вместе с оперативными сотрудниками ведомства, которое отвечает за преступления этой группы. Формально в его арсенале очень небольшое количество возможностей. По большому счету, такая проверка проводится с опорой на оперативно-розыскные, а не на следственные методы. Разница в данном случае состоит в том, что оперативные материалы куда менее формальны и не всегда могут быть использованы в уголовном деле. Одновременно и

права граждан при проведении оперативных мероприятий защищены существенно слабее, чем при проведении следственных действий.

На что смотрит следователь

Формально в ходе доследственной проверки следователь должен понять, имело ли место преступление (отдельно — имел ли место факт (событие преступления) и являлось ли оно преступным (состав преступления)), какое это преступление (как его надлежит квалифицировать), должно ли по нему возбуждаться уголовное дело¹²¹, и он¹²² ли должен это дело возбуждать. На практике следователь оценивает несколько иные вещи. Названные четыре оказываются простыми фильтрами. Наличие события преступления, как правило, уже установлено полицией. Что касается состава преступления, то в первом приближении он также установлен полицейскими силами. Следователь же проверяет формальные стороны (сроки давности и т.п.) и подследственность. После этого он переходит к неформальным, но более важным вещам.

- Первое — это есть ли шанс по этому преступлению установить виновного. Это решение, как правило, принимается в контакте с оперативными службами. Если такого шанса нет, или он мал, то следующий вопрос, которым задается следователь, есть ли шанс отказать в возбуждении уголовного дела (об этом ниже), если такой шанс есть, то происходит переход к следующему вопросу.
- Второе — имеет ли дело судебную перспективу. Следователь должен понять, сможет ли он в конкретном случае собрать доказательства, которые прокуратура и суд посчитают достаточными. Здесь большую роль играет локальная специфика. По всем массовым делам существуют отличия, касающиеся того, что именно и как именно рассматривается в качестве правильно доказанного обвинения конкретными прокуратурами и судами¹²³. Именно на эту практику конкретного суда и прокуратуры ориентируется следователь. Если следователь считает, что дело можно довести до суда, то он начинает движение в сторону возбуждения уголовного дела, если нет, то опять задается вопросом о том, можно ли отказать в его возбуждении.
- Третье — объем усилий и сроки, которые потребуются для адекватного расследования дела. Задача следователя не превысить установленные процессуальные сроки (желательно — два месяца¹²⁴) и не принять в производство такое уголовное дело, работа по которому отнимет все его время (у следователя, как правило, в производстве одновременно находятся несколько уголовных дел). Таким образом, те дела, которые «не устраивают» следователя по срокам, также проверяются на предмет того, есть ли шансы отказать в возбуждении дела.

После рассмотрения этих трех вопросов следователь принимает принципиальное решение о том, в каком из трех направлений он будет работать. Первый путь — сбор материалов под возбуждение уголовного дела. Второй — подготовка к вынесению постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Третий — возбуждение

¹²¹ Существуют ситуации, в которых преступление имело место, но уголовное дело по нему возбуждаться не должно, например, в связи с истечением сроков давности.

¹²² То есть должен ли он сам принять решение или передать дело по подследственности.

¹²³ Некоторая общая практика существует, но она относительно рамочная.

¹²⁴ Ст. 162 УПК устанавливает, что два месяца — это должный срок, который может быть продлен на уровне конкретного следственного органа до трех месяцев, потом, если потребуется, уже на уровне субъекта федерации срок может быть продлен до года. На практике следователи прилагают большие усилия, чтобы не выходить с ходатайством на уровень субъекта федерации, так как сам факт такого ходатайства сильно увеличивает вероятность проверок и т.п. Сроки дознания (ст. 223 УПК) вдвое короче. Месяц по умолчанию, месяц, который может быть получен дополнительно, полгода как максимальный срок.

«ненужного» дела с наименьшим для себя ущербом. Рассмотрим эти три пути подробнее.

Самая простая ситуация — это событие, по которому придется возбуждать уголовное дело. Это может быть некоторый очевидный факт, который нельзя проигнорировать (к примеру, труп со следами насилия), или же менее громкий, но вполне очевидный факт, помноженный на настойчивого и юридически грамотного потерпевшего (кража с очевидными признаками взлома), которого оперативники не смогли убедить в том, что не нужно подавать заявление. В этом случае практическая задача следователя сводится к «правильной» квалификации произошедшего. С учетом статистики, которая важна для него самого и, как правило, учитывая интересы полиции, следователь квалифицирует событие так, чтобы оно в наименьшей степени портило статистику. Например, одно время в некоторых регионах существовала практика квалифицировать нераскрытые кражи со взломом (ст. 158 УК) как нарушение неприкосновенности жилища (ст. 139 УК). Потерпевшему при этом объясняли, что точно установить похищено что-то или нет, сотрудникам не удалось, но факт взлома явно имел место, поэтому уголовное дело возбуждено по более очевидному составу и может быть переqualифицировано позже. Для полиции же такая квалификация означает снижение количества нераскрытых имущественных преступлений, по которым учет ведется особо, поскольку нарушение неприкосновенности жилища не входит в их число. До сих пор массовой является практика квалификации нераскрытых убийств по ч. 4 ст. 111 УК — причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшее смерть. Это также несколько корректирует статистику: нераскрытое дело по менее тяжкому составу в меньшей степени портит статистику следователю и следственному органу. Далее такое дело придется приостанавливать в связи с тем, что подозреваемый не установлен (ст. 208 УПК), об этом речь пойдет в следующей части этой главы. Такие дела, которые с неизбежностью возбуждаются, а потом лежат мертвым грузом, по сложившейся практике представляют куда большую «опасность» для следователей СК, чем для следователей МВД, так как в полицейском следствии принято полагать, что куда большую ответственность за раскрытие дела несут оперативные службы.

Вторая ситуация — когда нужно отказать в возбуждении уголовного дела и возможность для этого имеется. Как правило, речь идет о преступлениях, по которым можно отрицать либо сам факт преступления, либо наличие преступной составляющей (то есть события и состава преступления). Наиболее часто это происходит с такими преступлениями как нанесение телесных повреждений средней тяжести, грабежи и т.п. В общем и целом, срабатывают следующие критерии. Потерпевший должен быть единственным, кто может что-то сообщить о преступлении. Материальные свидетельства можно подвергнуть сомнению (например, гематома на затылке и легкое сотрясение мозга могли быть получены как в результате нападения, так и случайно). Показания потерпевшего должны нейтрализовываться показаниями того, кого он обвиняет (он меня ударил / я его не бил — он сам упал; свидетелей нет). Поскольку найти какие-либо доказательства того факта, что преступление имело место — кроме слов потерпевшего — затруднительно, по таким делам по мере возможности выносятся постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Здесь большую роль играет социальный статус потерпевшего и наличие потенциального обвиняемого. Особенно часто такие постановления (основанные на отрицании факта) выносятся по делам, в которых обвиняемым мог бы оказаться сотрудник правоохранительных органов.

Третья ситуация — вызывающая наименьшее моральное осуждение — когда до возбуждения уголовного дела проводится поиск преступника или собираются протоколы¹²⁵ для его изобличения. Если следователь изначально выбрал третий

¹²⁵ Называть их «доказательствами» в юридическом смысле было бы неправильно, так как уголовно-процессуальный кодекс не вполне допускает использование этих материалов в доказывании, это возможно только при соблюдении определенных процедур легализации.

путь — работу по поиску виновного или работу по сбору доказательств — могут возникнуть неожиданные риски (ситуация может измениться, виновного можно не найти, доказательства не собрать и т.д.). А возбуждение уголовного дела — это необратимый поступок. Как уже было показано в предыдущих главах, возбуждая уголовное дело, следователь принимает на себя ответственность за его дальнейшее развитие и сроки расследования. Соответственно, даже в той ситуации, когда следователь изначально настроен на то, чтобы возбудить дело, ему выгодно максимально оттянуть момент вынесения постановления о возбуждении уголовного дела. Во-первых, этот поступок необратим (закрывать уголовное дело без направления в суд можно только по согласованию с начальником следственного органа, а это портит статистику), во-вторых, с этого момента начинается отсчет сроков, которые для следователя являются достаточно жестким ограничением.

Таким образом, в том случае, если содержательная работа проводится, она проводится, как правило, на стадии доследственной проверки. За это время следователю желательно найти подозреваемого, собрать доказательную базу, которая будет его изобличать и по мере возможности добиться от него признания. По большому счету, следователь должен выходить на стадию возбуждения уголовного дела, имея на руках все доказательства — то есть, по сути, готовое, законченное уголовное дело. Сроки, официально отведенные на расследование, в сущности, тратятся на оформление дела и легализацию ранее полученной информации. Механизмы защиты, предусмотренные для подозреваемого в ходе расследования, фактически начинают действовать уже после того, как информация, которая ляжет в основу уголовного дела, получена (то есть расследование фактически закончено), и мнение следователя о его виновности уже сложилось. Стоит ли в таком случае удивляться предвзятости следствия?

Дополнительные критерии: предмет торга

Понятно, что конкретные действия полиции и следствия, внимание к доказыванию вины или к поиску виновного сильно зависят от обстоятельств конкретного дела, статьи обвинения, отношений между следствием и оперативными службами в данном конкретном отделе и т.д. и т.п. Однако можно выделить несколько групп критериев.

- Социальное положение сторон. Чем выше статус пострадавшего, тем активнее и тщательнее работают полиция и следствие, и тем раньше все документы обретают «формальный» статус. Чем выше социальный статус потенциального подозреваемого, тем позже документы обретут процессуальное закрепление, и тем больше работы будет выполнено «неформально».
- Характер преступления. Чем более тяжким и конвенциональным является преступление, тем более формальной, тщательной (и интенсивной) будет работа правоохранительных органов. Тяжкими и конвенциональными являются, как правило, простые насильственные (убийства) или масштабные имущественные преступления (ограбление банка). При этом преступления, совершенные «с особым цинизмом», как это называлось в советское время, также будут побуждать правоохранителей к более тщательной работе. Например, ограбление на улице пенсионерки вызовет куда больше внимания, чем такое же действие в отношении мальчика-подростка. Единственная категория, которая не укладывается в эту схему — это сексуальное насилие, процедура раскрытия и расследования таких преступлений имеет множество специфических черт.
- Коррупционная емкость. Чем выше коррупционный потенциал (чем проще вынудить дать взятку), тем дольше будет оттягиваться момент «формализации» уголовного преследования. И, наоборот, чем выше коррупционный потенциал в плане неформального поощрения от потерпевшего (чем охотнее он предлагает взятку), тем быстрее все будет формализовываться.

- Масштабы и резонансность дела. Масштабные, многосерийные дела, дела, в которых много пострадавших, или дела, ставшие публичными, скорее всего, будут расследоваться гораздо более «формально», чем простые и тривиальные. Это связано с тем, что вероятность проверок и жалоб в масштабных делах выше.
- Локальные традиции. При этом не следует забывать, что существует большая локальная вариация тех неформальных правил, которыми руководствуются правоохранители. Так, в удаленных районах, в которых складываются устойчивые коллективы правоохранительных структур, часто возникают либо совершенно неформальные, либо гиперформализованные («работаем строго по УПК») практики.
- Отношения между структурами. Чем «лучше» и «эффективнее» контакт между смежными структурами (полицией — следствием — прокуратурой), тем менее формализованной будет работа, и тем позже будут формализовываться ее результаты.

О том, как именно собираются доказательства, ищется виновный, подробно рассказано в следующей части. Однако важно понимать, что значительная часть этой работы проводится на стадии доследственной проверки, где, как уже говорилось, формализованные и «лояльные к подозреваемому» средства УПК подменяются куда более жесткими средствами ОРД, а также незаконными методами дознания — от прослушивания телефонов до применения физического воздействия.

Для человека, который потом становится подозреваемым, перенос всей работы на доследственную стадию означает, что в процессе установления вины его права были нарушены везде, где их можно было нарушить. Заодно возникает установка на выявление самого легкого и удобного подозреваемого — как правило, представителя низших социальных классов. Эта ситуация сильно повышает роль признания (так как именно оно становится «страховкой» для следователя — некоторой гарантией успешного завершения уголовного дела). Такая ориентация на признание стимулирует полицию использовать пытки и давление, а также ориентироваться на представителей социально незащищенных групп, к которым эти пытки можно относительно безнаказанно применять. При этом чем выше статус будущего подозреваемого, тем дольше следователь постарается оттягивать не только привлечение его к уголовной ответственности, но и само возбуждение уголовного дела.

Характерно в этом плане то, что по экономическим и коррупционным преступлениям (где преобладают обвиняемые из относительно благополучных страт) действует модель возбуждения уголовного дела по рапорту, который (в идеале) должен включать всю информацию, необходимую если не для подготовки обвинительного заключения, то для того, чтобы быть уверенным в «успешном» завершении дела.

Кроме того, большую роль играет социальный статус потерпевшего. Чем он выше, тем легче добиться возбуждения уголовного дела (как факта). Однако на вероятность реальной работы по раскрытию это никак не влияет. Другими словами, дела с высокостатусными пострадавшими просто попадают в категорию «неизбежно возбуждаемых».

3.4 Откуда берется подозреваемый?

С момента принятия решения о возбуждении уголовного дела начинается предварительное следствие либо дознание, то есть в процесс уголовного преследования по делам публичного обвинения вступают следователь или дознаватель. Предполагается, что на данном этапе происходит сбор большей части доказательств, в том числе подтверждающих виновность конкретного лица в совершении преступления, которого в дальнейшем при достаточности доказательств можно привлекать в качестве обвиняемого по делу, составляется обвинительное

заключение и дело передается прокурору для последующего направления в суд. Эта цепочка выглядит непротиворечиво и последовательно, Она изменяется только по времени — в зависимости от сложности дела тот или иной ее участок может удлиниться. Однако логика практических действий редко совпадает с логикой теоретической модели.

Во многих случаях возбуждение уголовного дела происходит практически одновременно с появлением в процессе лица, подозреваемого в совершении преступления, что является следствием общего смещения реальной работы по расследованию преступлений в сторону оперативно-розыскной деятельности. Так, для того чтобы уголовное дело по большинству выявляемых преступлений (экономические, дела по наркотикам и обороту оружия) было возбуждено, необходим «готовый» для следствия подозреваемый. В то же время по преступлениям, центральным для отчетности по профилактике¹²⁶, по которым дела чаще возбуждаются по факту происшествия в силу незаинтересованности руководителя территориального ОВД в ухудшении общих показателей по борьбе с преступностью на вверенной ему территории, подозреваемый может появиться в деле как в момент, так и после возбуждения уголовного дела. С другой стороны, именно в этой категории дел — где виновный не всегда очевиден, а регистрация дела неизбежна — особенно высок процент сфабрикованных обвинений, «повешенных» не на тех, кто реально совершил преступление.

Например, по делу о причинении тяжкого вреда здоровью «на почве ревности», возбужденному на основании информации, полученной из лечебного учреждения, и показаний потерпевшего, подозреваемое лицо будет очевидным. Но если лицо, совершившее ДТП, повлекшее смерть пешехода, скрылось с места происшествия, то для его установления понадобится предпринять ряд действий по уже возбужденному делу. Эти действия могут носить как процессуальный (постановление о выемке записи видеонаблюдения с камер, установленных на каком-либо объекте вблизи совершенного ДТП), так и не процессуальный характер (первичные опросы свидетелей). В подобных случаях с момента возбуждения уголовного дела начинается отсчет процессуальных сроков, а часть процессуальных документов появляется до установления виновного лица. Последняя особенность таких дел важна в связи с тем, что эти документы, как правило, включаются в уголовное дело еще «не заточенными» под конкретное лицо, что увеличивает как шансы на сознательную фабрикацию обвинения против невиновного, так и шансы невиновного, уже привлеченного в качестве подозреваемого, избежать обвинения и приговора. Проблема в том, что такая ситуация — которая (согласно закону) должна существовать для всех подозреваемых — в реальности возможна только по небольшому кругу дел, отвечающих вышеописанным условиям, если в привлечении лица к уголовной ответственности нет экстралегального интереса со стороны правоохранительных органов. При этом стоит отметить, что значительно выше эти шансы для лиц, которые не выглядят маргиналами в глазах сотрудников правоохранительных органов. Как правило, это люди среднего и выше среднего достатка, обладающие достаточными ресурсами на квалифицированную юридическую помощь или подкуп правоохранителей.

Поиск подозреваемого

Идет ли речь о выявленном преступлении с «известным» для следствия подозреваемым, о происшествии, где виновное лицо очевидно, о ситуации с

¹²⁶ Например, убийство, причинение тяжкого вреда здоровью в общественном месте и другие тяжкие насильственные.

неустановленным к моменту возбуждения уголовного дела лицом — подозреваемого сначала необходимо найти. Как правило, этим занимаются оперативные сотрудники¹²⁷.

Под типичные ситуации, когда оперативным сотрудникам приходится сталкиваться с происшествиями, событиями или заявлениями, по которым заводятся дела оперативного учета, практикой выработаны определенные схемы, в соответствии с которыми обычно осуществляется поиск подозреваемого. По делам, где виновное лицо не очевидно, например, обнаружение на улице трупа с признаками насильственной смерти, первичными поисковыми методами сбора информации будет опрос потенциальных свидетелей (жителей окрестных домов). Одним из важнейших методов получения информации о событии является агентурная работа. У хорошего оперативника должно быть много источников агентурной информации. Этот метод особенно важен в раскрытии преступлений, совершенных не случайно, предполагающих постоянное осуществление потенциальным подозреваемым деятельности, считающейся криминальной. Например, это касается раскрытия квартирных краж, грабежей. Также агентурная информация важна для выявления экономических преступлений, однако определение подозреваемого по таким делам основывается на анализе документов (доверенностей, должностных инструкций, договоров, актов приема-передачи и др.). Одним из способов появления потенциального подследственного (и события преступления) является «контрольная покупка» (проверочная закупка), с помощью которой можно получить нужные сведения. Если уголовное дело будет возбуждено, эти сведения будут легализованы следователем в уголовном процессе. С одной стороны, в законе об ОРД оперативным сотрудникам запрещено провоцировать других людей на совершение преступления. С другой стороны, при проведении таких оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ), как проверочная закупка или оперативный эксперимент сложно провести грань между фиксированием криминальной деятельности, которую лицо осуществляло бы и без вмешательства сотрудников правоохранительных органов, и фактическим побуждением, провоцированием лица к противоправной деятельности. Как пример, можно привести проведение разовой «контрольной покупки» наркотических средств.

Наиболее скрытыми способами получения информации, сопряженными с нарушением прав граждан, являются прослушивание телефонных переговоров, видеонаблюдение, проникновение в жилище (обследование помещений) и ряд других, осуществляемых по постановлению суда. Теоретически суд должен выступать гарантом того, что для такого вмешательства в частную жизнь человека существуют серьезные основания, это вмешательство будет осуществляться в минимально необходимом для оперативно-розыскных целей объеме, а полученные сведения будут использованы только в рамках правоохранительной деятельности в максимально конфиденциальном режиме. Однако эти гарантии в настоящий момент достаточно формальны, поскольку суд удовлетворяет такие ходатайства практически автоматически, без серьезного рассмотрения по существу. Архитектура рассмотрения подобных ходатайств в суде строится на том, что такое ограничение в отношении частных лиц нормально и до возбуждения уголовного дела, в рамках разведывательной, оперативной деятельности без участия процессуальной фигуры, отвечающей за это конкретное дело. То есть изначально предполагается необязательность уголовного преследования после фактического нарушения, ущемления прав человека.

Обязанность по обеспечению законности при проведении ОРМ возложена на прокуратуру законом об ОРД и изданным в соответствии с ним Приказом Генпрокуратуры от 15.02.2011 г. №33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении ОРД». Реальный доступ к делам оперативного учета и документам, с ними связанными, помимо соответствующего оперативника и его начальника имеют специально уполномоченные на то сотрудники

¹²⁷ Исключение составляют очевидные мелкие дела, которые чаще всего входят в компетенцию дознавателя.

прокуратуры с оформленным допуском к совершенно секретным сведениям или сведениям особой важности. Таким образом, не считая возможности подать заявление в прокуратуру о возможных нарушениях законности во время проведения ОРД, следователь исключен из субъектов контроля за действиями, осуществляемыми в рамках ОРД, и не отвечает за их законность. В то же время у него есть другой — неформальный — механизм отстаивания своих интересов.

Взаимодействие оперативника и следователя

Следователь контролирует результат выполненной работы, его рычагом давления является право не принять материал, на обработку которого оперативник уже потратил время — не возбудить уголовное дело и не привлечь лицо в качестве обвиняемого. По возбужденным делам следователи осуществляют процессуальное руководство и могут давать поручения о необходимости получения определенной информации, хотя вмешиваться в собственно оперативно-розыскную деятельность не имеют права. В свою очередь оперативные сотрудники не заинтересованы в выполнении поручений следователя по делам с уже предъявленным обвинением (их показатель раскрываемости зависит от количества возбужденных дел) и воспринимают их как вынужденную дополнительную нагрузку. Однако невыполнение поручений грозит тем, что в следующий раз следователь будет затягивать возбуждение дела, что будет отрицательно сказываться на показателях оперативников. Как отмечалось ранее, исполняемость таких поручений является маркером слаженности работы местных правоохранительных органов. Так происходит создание межведомственного картеля, где каждый движим своим интересом, однако в сложившихся условиях вступает в сговор по поводу условий производства, реализации продукта и его итогового качества.

В том, чтобы лицо с официальным статусом подозреваемого (и с перспективой на обвинение) появилось в кратчайшие сроки после возбуждения уголовного дела, заинтересован и следователь, и оперативник. Так, у оперативника проставляется в статистической карточке +1 к раскрытию — главному показателю его работы, а у следователя уменьшается риск работы «вхолостую»: когда виновное лицо установлено, а основная информация об обстоятельствах преступления, потенциально оформляемая в виде доказательств, уже собрана, то увеличиваются шансы на то, что дело будет иметь «процессуальную перспективу». Появление подследственного лица с момента возбуждения уголовного дела делает нагрузку следователя ощутимо ниже той, которая могла бы быть, если бы уголовное преследование велось в процессуальной форме по факту обнаружения признаков преступления, поскольку отсчет сроков предварительного следствия тогда бы велся с более позднего момента. Разногласия возникают, когда предъявляемый оперативниками материал с кандидатом в подозреваемые (с точки зрения следователя) не имеет процессуальной перспективы, или когда необходимо предпринимать действия по приостановленным делам. Таким образом, на этом этапе происходит стыковка интересов сотрудников оперативно-розыскных органов и органов следствия и дознания.

Первичное доказывание вины, пытки

Сотрудники обоих ведомств заинтересованы в том, чтобы подозреваемый появлялся в деле уже с перспективой на обвинение. Если лицо признало свою вину, то за этим автоматически следует его привлечение в качестве подозреваемого. Более того, в ситуациях, когда в происшествии не усматривается преступления, но есть лицо, признавшее свою вину, весьма вероятно, что это событие будет квалифицировано как преступление (если это не ухудшает показатели следователя либо оперативника). Допрос подозреваемого, признающего свою вину — главный документ для процессуальной перспективы дела.

Физическое воздействие считается приемлемыми в профессиональной среде, если это делается в отношении лица, которое (с точки зрения полицейского, по его внутреннему

убеждению), скорей всего, совершило преступление. Явно негативное отношение к применению силы в полицейской среде возникает только в случае намеренной фальсификации уголовного дела и только тогда, когда фигурант не рассматривается сотрудниками правоохранительных органов как преступный элемент («наркоман», «гопник»), изоляция которого считается благом в любом случае. Таким образом, практика жестких методов поддерживается на уровне общей культуры и усугубляется ограниченностью доступа адвоката к лицу, не являющимся еще ни подозреваемым, ни обвиняемым по возбужденному уголовному делу.

Вся система способствует тому, чтобы подследственное лицо давало признательные показания. У человека, попавшего под следствие или оперативную разработку и не имеющего ресурсов для того, чтобы нанять адвоката, очень мало шансов на оправдание, поэтому ему кажется вполне рациональным признать вину в совершении преступления, если взамен ему предлагают переквалификацию этого преступления на менее тяжкое с более мягкими санкциями. Такие жесткие методы применяются не только к маргиналам («криминальным элементам»), но и к среднему обывателю, который попал в машину уголовного преследования. Отличия заключаются в степени жесткости этих методов. Так, для обыкновенного гражданина огромным стрессом будет уже сам факт пребывания в местах заключения или «пресс-хате», в то время как представителю маргинальных слоев нужно угрожать изнасилованием или применять насилие.

Роль подозреваемого в сборе доказательств. Проблема невиновного

С получением статуса подозреваемого либо обвиняемого начинает действовать право на защиту, то есть на квалифицированную юридическую помощь. Однако процесс устроен так, что к этому моменту человек дает признательные показания, оформляя явку с повинной, вместе с сообщением сведений, облегчающих следователю доказывание его вины. То есть лицо вместе с признательными показаниями при допросе или до него (в рамках процессуально не оформленных разговоров) ссылается на многие другие обстоятельства, имевшие место до, во время и после совершения преступления. При этом человек в действительности может быть невиновен, а сведения, которые он сообщил оперативным сотрудникам, а потом воспроизвел на допросе в качестве обвиняемого, свидетельствуют лишь о том, что он был недалеко от места совершения преступления, или что у него был ранее конфликт с убитым и т.д. Более того, в процессе получения признательных показаний оперативные сотрудники пренебрегают запретом задавать наводящие вопросы. Это важный запрет, при соблюдении которого повышается вероятность того, что уголовному преследованию будет подвергнут не случайный, а действительно виновный человек. Соответственно, при выбивании признательных показаний будущий подозреваемый узнает обстоятельства совершения преступления, о которых он мог не подозревать в силу своей непричастности, что в дальнейшем позволяет создавать и подкреплять впечатление о его виновности перед другими участниками процесса (даже в том случае, если на суде свою вину он будет отрицать и от показаний откажется).

3.5 Уголовное дело: от привлечения в качестве обвиняемого до обвинительного заключения

Заключение под стражу — кого, как и когда заключают под стражу, и на что это влияет

Заключение под стражу является одной из мер пресечения и формально может быть применено к подозреваемому или обвиняемому, если есть основания полагать, что он:

- скроется от дознания, предварительного следствия или суда;
- может продолжать заниматься преступной деятельностью;

- может угрожать свидетелю, иным участникам уголовного судопроизводства, уничтожить доказательства либо иным путем воспрепятствовать производству по уголовному делу.

При этом заключить под стражу может только суд и только подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, за которое может быть назначено наказание свыше 2 лет лишения свободы. УПК РФ считает заключение под стражу самой серьезной мерой пресечения и разрешает ее применение, только если нельзя применить иные меры пресечения. Однако на практике следователь выбирает между двумя мерами пресечения — подпиской о невыезде и заключением под стражу. Как правило, следователь будет ходатайствовать перед судом о заключении под стражу обвиняемого¹²⁸ при наличии хотя бы одного из следующих фактов:

- обвинение в убийстве и большинстве особо тяжких преступлений,
- наличие непогашенной судимости,
- не истекший испытательный срок при предыдущем осуждении к лишению свободы условно,
- совершение нескольких преступлений (например, серии краж),
- отсутствие постоянной регистрации в регионе, где совершено преступление, совершение преступления в группе с неустановленными соучастниками,
- наличие других уголовных дел, по которым человеку была избрана подписка о невыезде.

В случае с предпринимателями, когда одним из стимулов заключения под стражу является получение признательных показаний или изоляция от бизнеса, формальным основанием может стать наличие загранпаспорта, недвижимость за границей или иные факторы, которые облегчают человеку возможность выехать из страны.

Фактически на этом этапе следователь принимает решение ходатайствовать о заключении под стражу, ориентируясь на следующие факторы: точно ли обвиняемого осудят, насколько высок шанс, что осудят к реальному (не условному) сроку лишения свободы. Если следователь знает формальные условия, описанные в УПК, и позицию местного суда, то его прогнозы будут достаточно достоверны. Судья, рассматривая ходатайство о заключении под стражу, ориентируется примерно на то же (он знает, что следователь и его начальник уже оценили перспективы уголовного дела, и предполагает, что они сделали это добросовестно). Кроме того, судья рассматривает именно обоснованность ходатайства, то есть наличие оснований для применения меры пресечения, а не то, есть ли доказательства того, что лицо причастно к совершению преступления. Таким образом, следователь может сказать «арестовал суд», а судья «я рассматривал основания для избрания меры пресечения, а проверять обоснованность обвинения на этом этапе я не имею права». В реальности следователь опирается на прогноз отношения судьи к ходатайству, а судья «доверяет» суждению следователя об обоснованности этого же ходатайства. Неудивительно, что такие ходатайства удовлетворяются почти автоматически.

Формально процесс выглядит так: в течение суток после задержания подозреваемого допрашивают (в присутствии адвоката), тут же или с небольшим перерывом предъявляют обвинение. Следователь составляет ходатайство перед судом об избрании меры пресечения (используя один из подходящих/удачных шаблонов из предыдущих дел), копирует (минимум в трех экземплярах — судье, прокурору надзора

¹²⁸ Большинство ходатайств в суд направляется именно в отношении обвиняемого, то есть следователь успеваает за время равное полутора суткам предъявить первый вариант обвинения. Это связано с тем, что при наличии предъявленного обвинения количество документов, которые необходимо предоставить суду, меньше. В случае с подозреваемым потребуется дополнительно обосновать «исключительность случая».

и в наряд¹²⁹) стандартный комплект документов (от 20–25 страниц до бесконечности) о возникновении уголовного дела, личности обвиняемого и проведенных с ним следственных действиях, а также о тех факторах, которые хоть как-нибудь обосновывают то, что мера пресечения нужна. Максимум через 40 часов после задержания эти документы передаются дежурному судье и прокурору. В течение следующих восьми часов — поводится судебное заседание, на котором судья заслушивает следователя, прокурора (который может поддержать позицию следователя, а может и не поддержать), обвиняемого, защитника и выносит решение. В подавляющем большинстве случаев — заключает под стражу. Это означает, что следующие два месяца обвиняемый проведет в СИЗО.

Чем занимается следователь — что должно быть в российском уголовном деле, и как эти материалы там появляются

Задача следователя собрать доказательства о целом перечне фактов, установленном в ст. 73 УПК РФ. При производстве по уголовному делу подлежат доказыванию:

- событие преступления (время, место, способ и другие обстоятельства совершения преступления);
- виновность лица в совершении преступления, форма его вины и мотивы;
- обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого;
- характер и размер вреда, причиненного преступлением;
- обстоятельства, исключающие преступность и наказуемость деяния;
- обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание;
- обстоятельства, которые могут повлечь за собой освобождение от уголовной ответственности и наказания;
- обстоятельства, подтверждающие, что имущество, подлежащее конфискации, получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества либо использовалось или предназначалось для использования в качестве орудия преступления, либо для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации);
- обстоятельства, способствовавшие совершению преступления.

Кратко это можно сформулировать так — необходимо доказать, что преступление было, и что обвиняемый действительно его совершил. В это укладывается и история расследования до предъявления обвинения — если нет преступления, то и привлекать некого, с другой стороны, для предъявления обвинения должны быть какие-нибудь доказательства в отношении человека. Доказательства — это любые сведения, имеющие отношение к преступлению и обвиняемому, собранные и самое главное зафиксированные в соответствии с правилами УПК РФ. Фиксация различной информации «как положено по УПК» занимает значительную часть времени следователя, который должен собрать следующие доказательства: показания подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля; заключения и показания экспертов и специалистов; изъятия, описания и признания предметов вещественными

¹²⁹ Наряд — папка-накопитель, в которую складываются копии документов или документы по определенному (приказом) принципу. Например, «копии постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела», «копии постановлений прокурора о направлении материалов для отмены решения об отказе в возбуждении уголовного дела», «представления по уголовным делам» (в СК), «переписка с органами гос. власти», «сопроводительные в ОВД», «ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу», «переписка по вопросам природоохранного законодательства» (для прокуратуры). Число нарядов в территориальных прокуратурах и следственных отделах превышает сотню, каждый год заводится новая папка.

доказательствами. Все это оформляется протоколами следственных действий, многие из которых сопровождаются постановлениями о проведении следственных действий. Показания будут записаны в протоколе допросов, осмотры — в протоколах осмотров, заключение эксперта будет находиться между постановлением о назначении экспертизы со всеми вопросами, заданными эксперту, и протоколом ознакомления обвиняемого с результатами. Проведение обыска требует постановления о его проведении и протокола, а изъятие в ходе обыска полезных для следствия предметов может повлечь за собой необходимость составления еще пары-тройки, а то и десятка протоколов различных следственных действий. Развитие компьютерной техники привело к увеличению объема дела — стало проще допрашивать свидетелей по одному и тому же делу, просто копируя их показания из файла в файл (отсюда в делах появляются показания разных свидетелей об одном и том же с дословными повторами фрагментов текстов и даже ошибок, например, с неисправленными окончаниями), проще написать длинный протокол осмотра и так далее.

Основной закон УПК и шаблон действий следователя — любое действие должно быть зафиксировано, стороннему читателю уголовного дела (например, прокурору) должно быть ясно, что откуда взялось, кто что сказал, и как все это вместе указывает на виновность лица. Особенностью является то, что сформировав уголовное дело, следователь формирует своеобразную формальную картину событий, часто шаблонную. И все, что остается за пределами протоколов и документов, находящихся в уголовном деле, для участников процесса — обвиняемого, прокурора, судьи — далее не существует.

Фактически это означает следующее. Есть общепринятые правила: что должно быть в уголовном деле, чтобы состоялся обвинительный приговор, другими словами, что такое «достаточно доказательств». Так, для каждого вида уголовного дела (в зависимости от статьи УК РФ, признания вины, выбранного порядка рассмотрения дела) есть более или менее стабильный перечень документов: столько-то показаний свидетелей о событии (и о чем именно), такие-то экспертизы, такие-то характеристики.

Собранные вместе они создают четкую картинку события: Гр-н И. (обвиняемый, характеризуется так-то и так-то, вину признает), находясь в состоянии алкогольного опьянения (акт медицинского освидетельствования), по адресу ..., совершал мелкое хулиганство (рапорта сотрудников Л. и П., решение мирового судьи о штрафе), сотрудники полиции Л. и П. (приказы о назначении на должность, копии удостоверений, характеристики), находясь при исполнении служебных обязанностей (ведомость о нахождении их в патруле, маршрут), пресекли правонарушение. Гр-н И., злясь за исполнение ими обязанностей представителей власти, ударил в лицо сотрудника Л. (показания свидетеля К. и П., а также потерпевшего — сотрудника полиции Л.), чем не нанес вреда здоровью, но причинил физическую боль (заключение эксперта). Для всех, кто прочитал уголовное дело, ситуация очевидна — гр. И. совершил преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 318 УК РФ. Все, что не попало в дело — например, не допрошенные свидетели, которые могли бы заявить, что мелкого хулиганства не совершалось, и по лицу гр-н. И сотрудника Л. не бил, — не повлияет на решение. С точки зрения УПК, прокурора и судьи: этого просто не было. Если же такой свидетель был допрошен — то его показания уже требуют оценки в судебном заседании.

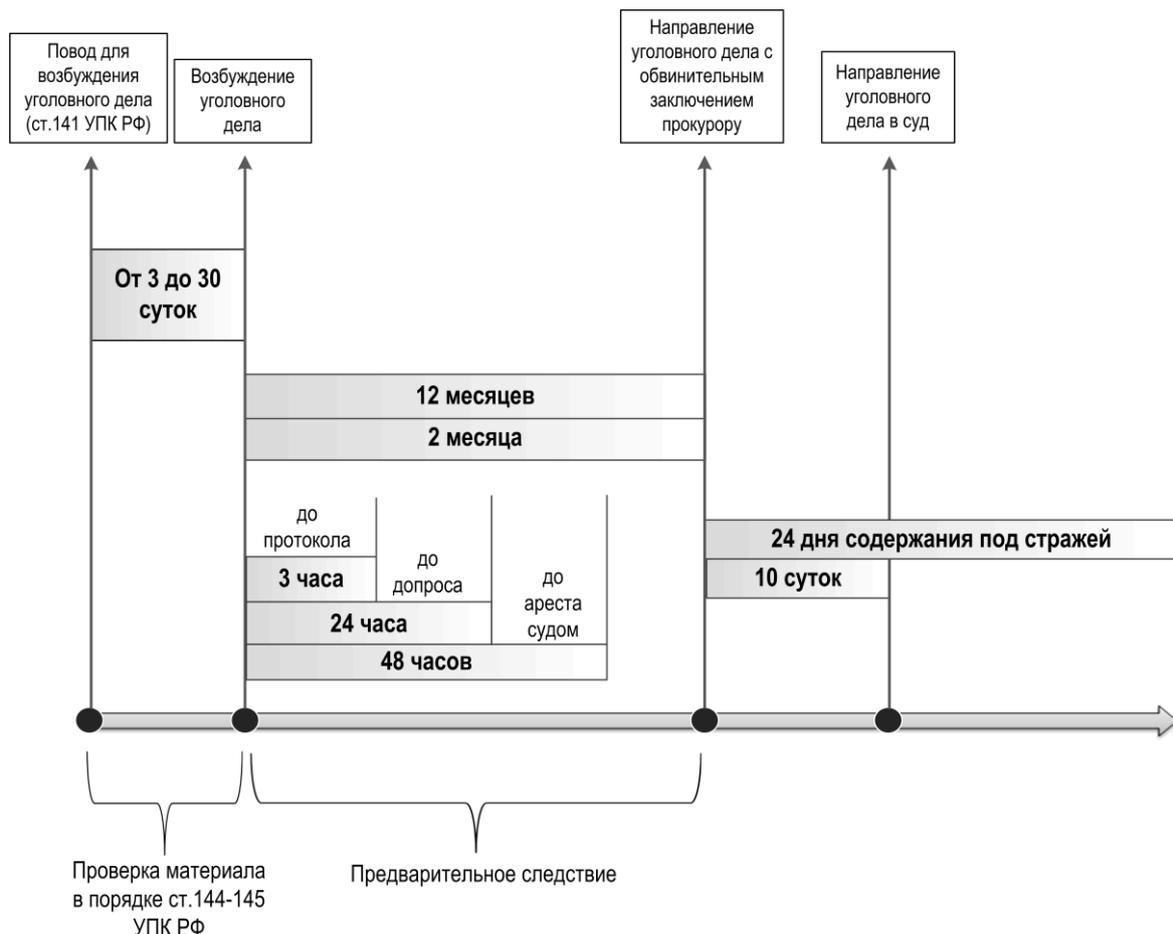
Что такое сроки, и как они работают

Для всех участников уголовного дела существуют сроки, которые измеряются часами, сутками и месяцами. Мы перечислим основные:

- 3 часа есть у следователя на составление протокола задержания подозреваемого;
- 24 часа — максимум между фактическим задержанием подозреваемого и его допросом;

- 48 часов — срок задержания подозреваемого без судебного решения о его заключении под стражу;
- 2 месяца — срок следствия по уголовному делу;
- 12 месяцев — срок, до которого расследование уголовного дела может быть продлено на уровне субъекта федерации;
- 24 дня должно оставаться до истечения срока содержания под стражей в момент направления уголовного дела прокурору с обвинительным заключением;
- 10 суток после поступления к нему уголовного дела есть у прокурора на принятие решения о согласии с обвинительным заключением и направление уголовного дела в суд или о возвращении его следствию.

Рисунок 23. Стадии следствия и процессуальные сроки



Главное для следователя — успеть расследовать уголовное дело в течение двух месяцев. Само по себе это не сложно, однако у следователя в производстве может быть 10–20 уголовных дел, тогда выполняется самый минимум следственных действий, необходимый для того, чтобы направить дело в суд. Особую роль в том, чтобы этот минимум был принят всеми последующими инстанциями, играет особый порядок.

Роль гл. 40-й на предварительном следствии

Так называемый «особый порядок» — упрощенная форма судебного разбирательства, (регламентирована гл. 40 УПК «Особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением») — относится к стадии судебного рассмотрения уголовного дела, однако он играет определенную роль и на

предварительном следствии. Его суть состоит в следующем, обвиняемый соглашается с обвинением, после чего судебный процесс сводится к определению вида и размера наказания, без исследования доказательств в суде; в обмен применяемая к подсудимому шкала наказаний сокращается на треть (ч. 7 ст. 316 УПК). Следователь заинтересован «угворить» обвиняемого на особый порядок: это значительно снижает требовательность прокурора к качеству уголовного дела, поскольку нет риска оправдания. Ориентироваться в этом случае он будет на формальные основания (меньше 10 лет лишения свободы за преступление) и поведение обвиняемого. Вопрос об особом порядке становится актуальным в следующих случаях:

- если обвиняемый признает вину (в течение первых двух месяцев, чем раньше, тем лучше),
- если обвиняемый понимает, что будет все равно осужден (условия в колониях лучше, чем в СИЗО),
- если колеблется и склонен поторговаться («я признаю, а вы мне дайте свиданий или другую квалификацию — «полегче»),
- если колеблется, но не хочет тратить силы и средства на сражение с системой (нетяжкие преступления против сотрудников милиции, например, применение насилия).

Понимая, что суд поверит показаниям сотрудника полиции, обвиняемый может согласиться на особый порядок, чтобы избежать лишней нервотрепки при заведомо известном результате. Также особый порядок применяется в том случае, когда обвиняемый и потерпевший договариваются о прекращении уголовного дела, а следователь заинтересован, чтобы это произошло только в суде¹³⁰.

Следователь объясняет обвиняемому плюсы согласия: быстрое рассмотрение, более легкое наказание, больше шансов на условное осуждение. Если обвиняемый соглашается, следователь может ограничиться сбором минимума доказательств, а показания обвиняемого становятся центральными в судебном процессе. Обычно договоренность об особом порядке устная, возникает на этапе предъявления обвинения или чуть позже. Фиксируется она только на этапе ознакомления подозреваемого с материалами уголовного дела: в протоколе отражено ходатайство об этом от имени обвиняемого и его адвоката. Задачей следователя является также получение согласия потерпевшего, кроме того, согласиться на рассмотрение дела в особом порядке должен прокурор.

Роль адвоката. Адвокаты по 51-й. Хитрости и приобщение доказательств

Статьи 49–52 УПК РФ регламентируют участие защитника в уголовном деле. Защитник является главным союзником и помощником обвиняемого — его задача осуществлять защиту прав подозреваемого и обвиняемого и оказывать ему юридическую помощь. В качестве защитников выступают адвокаты — юристы, сдавшие адвокатский экзамен и имеющие действующий статус адвоката. Для того чтобы адвокат стал защитником, ему необходимо приобрести этот статус в уголовном деле. Формально это выражается приобщением к делу ордера (специального бланка, подтверждающего, что адвокат представляет интересы конкретного лица), который может быть выписан в связи с двумя альтернативными событиями: заключением соглашения на защиту лица или назначением защитника по требованию следственного органа на основании ст. 51 УПК РФ (отсюда выражение «адвокат по 51-й»). Если с первым случаем все ясно — подозреваемый или родственники нанимают адвоката и вправе ожидать определенного объема помощи, то второй требует пояснения. В ряде случаев участие защитника является обязательным. На практике участие защитника является общепринятым, начиная с моментов, предусмотренных ч. 3 ст. 49 УПК РФ. К этому

¹³⁰ См. главу про показатели.

привело введение правила, что показания, данные подозреваемым или обвиняемым без защитника и не подтвержденные им в суде, исключаются из доказательств, а также то, что формальные нарушения «права на защиту» выступали основанием для отмены приговоров или возвращения дел следователям. В результате сегодня подписи адвокатов будут на всех документах, где они должны быть, и защитники будут участвовать во всех типовых уголовных делах именно как «адвокаты по 51-й». Что это значит?

Обвиняемый не может влиять на выбор такого защитника — он будет назначен из свободных адвокатов, входящих в список готовых работать по 51-й статье в определенном регионе. За этот список ответственна адвокатская коллегия. Вопреки распространенному мнению, это не «бесплатный адвокат». Оплату за свою работу адвокат в этом случае получает от государства. До 1 июня 2012 года¹³¹ стандартная ставка оплаты за день работы составляла 298 рублей, она повышалась, если уголовное дело представляло сложность (например, больше 3 обвиняемых или 3 томов, подсудность суда субъекта федерации), если работа приходилась на ночное время или выходные дни. Необходимо учитывать, что днем работы считается и участие в 10 минутном допросе, и 8 часов проверки показаний на месте. Другими словами, ничто не мешает адвокату за день поучаствовать в нескольких разных уголовных делах, повысив свою зарплату¹³².

Примерный минимум, на который обвиняемый может рассчитывать, имея защитника по 51-й: хотя бы несколько минут с ним поговорят наедине, защитник в паре фраз перескажет ситуацию, которую ему рассказал следователь; защитник, скорее всего, хотя бы один раз позвонит родственникам и передаст просьбы, если они есть; защитник уточнит у обвиняемого, все ли правильно записано в протоколе следователем, расскажет судебные перспективы, исходя из практик судопроизводства, характерных для региона. В присутствии защитника обвиняемого никогда не будут бить или угрожать ему. Наличие рядом адвоката гарант того, что большая часть пассивных прав (не говорить, ознакомиться с правами, требовать, чтобы в протокол было записано то, что обвиняемый хочет сказать, не быть избитым) будет соблюдена.

В тоже время участие защитника выгодно и следователю — подпись защитника автоматически делает протоколы законными, отказаться от подписи адвокат (в отличие от обвиняемого) не может, а значит следственное или процессуальное действие было проведено (например, предъявлено обвинение, с которым обвиняемый был ознакомлен, даже если он не пожелал его читать и расписываться в факте ознакомления).

Основной проблемой, которую часто не могут решить и «платные» защитники, является то, что обеспечить исполнение активных прав — и главное из них представлять доказательства — со стороны защиты сложно. Для того чтобы что-то найденное адвокатами появилось в уголовном деле в качестве доказательств,

¹³¹ 01 июля 2012 года — не менее 425 рублей и не более 1 200 рублей (в ночное время или в выходной — не менее 850 рублей и не более 2 400 рублей). С 1 января 2013 года эти суммы увеличатся — за один день процесса заплатят не менее 550 рублей и не более 1 200 рублей, а за 1 день участия, являющийся нерабочим праздничным днем или выходным днем, а также за ночное время — не менее 1 100 рублей и не более 2 400 рублей. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2003 г. №400 «О размере оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда» (в ред. Постановления №515 от 25 мая 2012 года).

¹³² «По оценке вице-президента адвокатской палаты Волгоградской области Александра Казаченка, примерно 80 процентов защитников живут исключительно за счет работы по назначению в соответствии с 51-й статьей УПК. А в муниципальных районах Свердловской области, как рассказала адвокат Наталья Сухарева, и вообще все 100 процентов. По словам вице-президента Гильдии российских адвокатов Владимира Игонина, даже в Москве есть адвокаты, которые живут исключительно за счет работы по 51-й статье УПК. Их заработок в 4 раза меньше, чем зарплата у дворника». Российская газета, №5765 (92) от 26.04.2012 г. [Электронный ресурс: <http://www.rg.ru/2012/04/26/advokat.html>], дата обращения: 17.07.2012].

требуется решение следователя. Добиться этого сложно, и от адвоката по назначению этого никто не ждет.

Фикция судебного контроля (обжалование действий следователя, дознавателя, прокурора по ст. 125 УПК)

Теоретически действия следователя и руководителя следственного органа могут быть обжалованы в суд, равно как и отказ от проведения каких-либо следственных действий, которые закрепили бы позицию обвиняемого. Этот институт является относительно новым, он был введен в отечественный уголовный процесс в 2001 году в связи с принятием УПК РФ, называется механизмом судебного контроля. Однако сейчас, спустя десять лет, можно констатировать, что этот институт не состоялся. Суды не смогли выстроить сколько-нибудь эффективную систему контроля за деятельностью органов предварительного следствия. Во многом это произошло потому, что фактически суды находились в сложной связке с прокуратурой, когда карьера судьи зависела от ее позиции¹³³. Декларирование новой правовой концепции не было подкреплено демонтажем устоявшейся модели правоохранительных органов. Центральной компетенцией прокуратуры являлся контроль за работой органов предварительного расследования. При сохраняющейся связке суда и прокуратуры с доминированием последней не было возможности наполнить идею судебного контроля реальным содержанием. Очень быстро выработались практики нейтрализации активной позиции судов. На суды в неформальном порядке давили через председателей судов. Ничтожность судебного контроля становится очевидна, если принять во внимание тот факт, что на любое отмененное постановление прокуратура отвечала точно таким же, но уже под другой датой. Не говоря уже о том, что со стороны прокуратуры были и случаи прямого игнорирования не устраивающего ее судебного решения. Любая попытка активного вторжения суда «не в свою» компетенцию влекла противодействие со стороны всей системы правоохранительных органов, которое поддерживала прокуратура. В результате в работе судов выработался очень осторожный подход к рассмотрению жалоб по ст. 125 УПК, который маскировался под принцип формальной законности¹³⁴. Это породило определенную мифологию в среде работников предварительного следствия и прокуратуры о том, что УПК РФ предусматривает подачу жалобы по ст. 125 УПК только на те действия, которые «способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию». При этом придавалось крайне узкое толкование данному «ущербу конституционным правам и свободам», в частности, сведение проблемы к затруднению доступа к правосудию. При этом работники правоохранительных органов в полном соответствии с советской правовой доктриной отождествляли с правосудием себя. Тем самым само производство следствия по делу они толковали как доступ к правосудию. Это «толкование» и выступило фоном, на котором все вернулось к ситуации УПК РСФСР 1960 года. Дополнительными механизмами обнуления идеи судебного контроля стали и извращенные толкования уголовно-процессуальных терминов. Например, о том, что суды не имеют права оценивать обоснованность действий должностных лиц и т.д.¹³⁵.

¹³³ Подробнее см. Обвинительный уклон: фактор прокурора // Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения». Авторский коллектив: Панеях Э.Л., Титаев К.Д., Волков В.В., Примаков Д.Я. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2010. [Электронный ресурс: http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_3_prok_final_site.pdf, дата обращения: 17.07.2012].

¹³⁴ Опираясь на положение о том, что суд, рассматривая жалобы по 125 УПК, не может касаться вопросов доказанности вины и обоснованности обвинения, судьи отказывали в удовлетворении таких жалоб, проверяя только соблюдение должностными лицами необходимых формальностей.

¹³⁵ В качестве наглядного примера такого «толкования» можно привести цитату из интервью следователя Следственного комитета: «При наличии обвиняемого в деле — практически никакие действия следователя таких последствий [в виде нарушения конституционных прав] не имеют: суд проверяет соблюдение формальных процессуальных правил и никогда — обоснованность. Следовательно, при обжаловании предъявления обвинения судья проверит, было ли уголовное дело у следователя в производстве,

Даже в случае полностью обоснованной жалобы и отмены конкретного следственного действия ничто не мешает следователю произвести заново точно такое же. Например, после отмены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела может быть вынесено идентичное, которое — в случае несогласия — следует обжаловать заново. В итоге, даже если потерпевший готов идти до конца, все закончится истечением сроков давности для привлечения к уголовной ответственности. Разновидностью этого «вечного двигателя» является факт отмены постановления следователя прокуратурой, с целью избежать отрицательной «галочки». Дополнительно следует подчеркнуть, что неэффективность судебного контроля проявляется в отсутствии механизмов исполнения судебных решений по данной категории дел. В УПК не регламентирована обязанность рассматривать дела после судебного решения, отсутствует такая графа и в отчетности. Это означает, что в случае отмены необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела может не производиться никаких действий. Единственным выходом для заявителя является новый круг обжалований действий органов предварительного следствия с тем же отсутствием гарантии их исполнения.

В этой ситуации наглядно проявляется главная проблема правоохранительной (полицейской) функции в виде полного сохранения советской правовой доктрины, на которую наложены ничем не подтвержденные декларации о переходе к новой концепции. Постепенно — после реформы 2007 года — прокуратура стала сходиться со сцены, ее функции стали размываться, однако никаких принципиальных изменений в практике по применению ст. 125 УПК РФ не произошло. Наблюдаются попытки использовать идею судебного контроля в конкуренции за власть над предварительным следствием между Прокуратурой и Следственным комитетом¹³⁶.

Прокурорский надзор, прокурорские согласования и жалобы в прокуратуру

Обжаловать действия следователя можно в прокуратуре. Но с 2007 года, после внесения изменений в УПК и повышения роли руководителя следственного отдела, формальные возможности прокурора влиять на следствие снизились. Даже если прокурор направляет руководителю следственного органа требование об устранении нарушений уголовно-процессуального законодательства, у последнего есть возможность отказать в исполнении или исполнить формально либо неполно. Остались неформальные способы — именно прокурор решает, что дело можно направить в суд, а, следовательно, с его мнением о том, что должно быть в уголовном деле, следователь должен считаться. Тем более во многих регионах сохранилась практика согласования предъявления окончательного обвинения и иногда изучения прокурором¹³⁷ на этом этапе основных доказательств по уголовному делу. Однако прокурор может изменить судьбу уголовного дела в тот момент, когда он получает его от следователя вместе с обвинительным заключением.

уведомил ли он обвиняемого, а не то — были ли доказательства для предъявления обвинения. При неудовлетворении ходатайства защитника — чаще всего на то, что проведение каких-либо следственных действий (например, очной ставки, о которой часто ходатайствует обвиняемый) — это право, а не обязанность следователя, а защита имеет возможность представить доказательства в суде, а значит — действия следователя доступ к правосудию не затрудняют. В итоге судебное обжалование неэффективно...».

¹³⁶ В качестве примера можно привести научно-практическую конференцию, которая прошла в мае 2012 года в Нижегородском областном суде, посвященную следующей теме: «Судебный контроль как средство правовой защиты участников уголовного судопроизводства от возможных нарушений при проведении предварительного расследования». Нижегородский областной суд [Электронный ресурс: http://oblsud.nnov.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=3&did=4, дата обращения: 17.07.2012]. Активное участие в работе конференции принимали представители прокуратуры, сотрудники Следственного комитета конференции проигнорировали.

¹³⁷ В данном случае имеется в виду любой прокурорский работник, ответственный за надзор над следствием. Это может быть помощник прокурора, заместитель прокурора или сам прокурор.

Что такое обвинительное заключение и что в нем написано

Когда следователь считает, что он собрал достаточно доказательств для вынесения обвинительного приговора, и что нет основания для вынесения оправдательного приговора или прекращения дела по реабилитирующим основаниям, он завершает расследование и предоставляет возможность обвиняемому и его защитнику ознакомиться с уголовным делом. На практике это означает, что обвиняемый в присутствии следователя читает все уголовное дело. После этого заполняется протокол ознакомления с материалами уголовного дела, куда, в частности, заносится: ходатайствует ли обвиняемый об «особом порядке» и есть ли у него еще какие-нибудь ходатайства. Так называемый «протокол 217-й» — один из первых документов, который смотрит прокурор. После ознакомления обвиняемого с материалами дела следователь составляет обвинительное заключение — фактический конспект содержания уголовного дела. В нем содержится текст обвинения (который должен слово в слово совпадать с текстом последнего обвинения, предъявленного обвиняемому) и перечень доказательств с описанием их сути. Так, в обвинительном заключении будут показания свидетелей и потерпевших. В зависимости от требований прокурора и суда в различных регионах они могут быть приведены дословно (скопированы в кавычках из протокола), приведены в форме от третьего лица и сокращены. Будут перечислены все протоколы, заключения экспертиз и документы, которые следователь считает важными. Обвинительное заключение создает главное впечатление об уголовном деле у руководителя следственного органа и прокурора. Кроме того, оно должно оставить ощущение доказанности вины. Если сомнений после его прочтений и ознакомления с самим уголовным делом¹³⁸ у прокурора не остается — он согласовывает обвинительное заключение и направляет уголовное дело в суд.

Кто такой «прокурор» в суде

На этом этапе сотрудник прокуратуры, которого мы ранее для краткости именовали «прокурором» — фактически помощник прокурора, специализирующийся на надзоре за следствием и ОРД (в крупных прокуратурах иногда надзором за ОРД занимается другой человек) — идет к своему начальнику (прокурору района) и передает ему на подпись обвинительное заключение (в большой прокуратуре будет еще передаточное звено в виде заместителя прокурора по надзору за следствием и ОРД). Как уже было подробно описано в главах 1 и 2, прокурор после беглого знакомства с материалами подписывает обвинительное заключение, утверждая решение о передаче дела в суд. После этого в деле назначается гособвинитель — другой помощник прокурора, специализирующийся на представлении обвинений в суде.

Тот человек, который будет представлять дело в суде, получает его практически одновременно с судьей и в том же виде — это две копии одного и того же подшитого набора документов. Он точно так же, как и судья, ничего не знает об этом деле, кроме данных, содержащихся в полученной им папке (в крайнем случае он может поговорить со следователем, который вел дело, если дело сложное или нетиповое). Знакомство с делом часто происходит прямо в зале суда, в лучшем случае — за несколько часов до него, в условиях цейтнота. Сотрудники прокуратуры не так перегружены, как полицейские и судьи, но график у них достаточно плотный, хотя — в отличие от судей — в нем хотя бы теоретически предусмотрено отдельное время на знакомство с делом. Таким образом, прокурор в процессе представляет дело, за которое не может нести ответственности ни с точки зрения правомерности его возбуждения, ни с точки зрения юридической чистоты следствия, ни даже с точки зрения качества документов, представленных в деле (отказаться от ведения конкретного дела ему сложно). Неудивительно, что в суде прокуратура добивается максимального сотрудничества от судьи и получает его (через механизмы, описанные в главах 1 и 2).

¹³⁸ Вообще — так или иначе — дела прокуроры и судьи читать пытаются, в любом случае они их хотя бы пролистывают.

Статус подсудимого и шансы на дальнейшее развитие дела

Условно можно выделить несколько традиционных траекторий, которые являются более или менее типовыми.

Подсудимый «наркоман», преследуемый за наркопреступление. Как уже говорилось выше, скорее всего, в основу обвинения лягут результаты оперативной работ. Однако важным элементом доказывания является признание подозреваемого. В этой ситуации на этапе оперативной работы обычно не соблюдаются никакие права подозреваемого, вероятны пытки (с большой вероятностью через лишение доступа к наркотику). К моменту следствия подозреваемый будет полностью «сломлен» и, соответственно, процесс пройдет формально, опираясь исключительно на признание и свидетельства полицейских.

Подсудимый «наркоман» или другой представитель низших классов, преследуемый за имущественное или корыстное насильственное преступление. В целом картина будет похожа на описанную выше, но в этой ситуации подозреваемый должен будет приложить усилия к сбору материалов, которые его изобличают — указать скупщика краденного, например, или предъявить украденное. Соответственно, на стадии следствия подозреваемый уже во всем признается, будет готов на особый порядок и «проблем» для следствия не создаст.

Подозреваемый — «обычный человек», совершивший бытовой насильственное преступление (пьяная драка, бытовое убийство). В этом случае от подозреваемого ожидают сотрудничества со следствием и оперативными работниками, но давление на него будет скорее психологическим. Переход к стадии формального разбирательства произойдет относительно рано. Предполагается, что такой подследственный все равно не уйдет от наказания (в силу «приличности»).

К этим трем категориям, по предварительным оценкам, принадлежит около двух третей всех подследственных в России.

3.6 Передача дела в суд

Буфером, отделяющим предварительное следствие от суда, является процедура утверждения обвинительного заключения и принятие дела судом к рассмотрению. Все действия, происходящие в этой промежуточной стадии, правильно именовать преданием суду. Согласно классическим формам уголовного процесса значение стадии предания суду в том, что в ее рамках происходит принятие публичного решения о том, имеются ли достаточные доказательства для проведения судебного разбирательства. В том случае, если доказательств недостаточно, должно приниматься решение о прекращении дела. Сама логика правосудия предполагает наличие этой промежуточной стадии, на которой «взвешивается» состоятельность обвинения. УПК РФ, принятый в 2001 году, является первым УПК, в котором полностью отсутствует упоминание о стадии предания суду¹³⁹. Странность заключается в том, что предание суду представляет собою важную гарантию защиты прав личности, а УПК 2001 года принимался именно с целью повышения этих гарантий. Объяснение этого феномена состоит в том, что ответственность и реальная компетенция на всех стадиях уголовного процесса все время — с момента реформы — смещались на предшествующие стадии. В результате суд превращался во все более декоративный орган с наименьшим числом полномочий. Вопросы, подлежащие рассмотрению в стадии судебного разбирательства, начинали рассматриваться задолго до поступления материалов дела в суд. Значительная часть судебных полномочий оказалась сосредоточена на стадии предварительного расследования. Это

¹³⁹ В УПК РСФСР 1923 года стадия предания суду прямо регламентировалась в главе 19 «Действия прокурора по прекращению дела и по преданию суду», в УПК РСФСР 1960 года специальная глава уже отсутствовала, но — как стадия — предание суду упоминалось в ст. ст. 109, 127, 254, 314, 374.

подтверждается результатами эмпирических исследований¹⁴⁰. Поэтому надо разделять передачу материалов дела судье, что происходит в соответствии с УПК и знаменует формальное наступление судебной стадии, и фактическое начало исполнения судебных функций, большая часть которых начинается до суда.

Ни один из вопросов, подлежащих рассмотрению на стадии принятия дела — в первую очередь это состоятельность обвинения — реально не рассматривается судом при получении уголовного дела. Суд действует в рамках сугубо технических полномочий. Проверяет процессуальные сроки, подсудность, исполнение обязательных действий (вручено ли обвинительное заключение) и принимает меры по их исправлению. Можно утверждать, что дело принимается судом почти автоматически.

Предварительное слушание

Предварительное слушание проводится при наличии соответствующего ходатайства от участников процесса либо по инициативе суда. В этой стадии происходит решение вопросов, связанных с выбором формы рассмотрения (суд присяжных), и поднимается вопрос о возвращении дела прокурору для пересоставления обвинительного заключения. Также на этой стадии принимается решение о продлении меры пресечения. Законом предусмотрено право суда приостановить или прекратить дело (п. 3 ч. 1 ст. 229 УПК). Внешне это очень близко к той реальной компетенции, которую следует осуществлять в начальной стадии поступления дела в суд. Однако суд здесь не действует как орган, рассматривающий состоятельность передачи материалов на судебное разбирательство. Все действия, принимаемые судом по прекращению дела, идентичны той компетенции, которую он осуществляет при рассмотрении дела, когда он рассматривает не саму состоятельность обвинения, а перебирает варианты, которые он может применить в рамках выдвинутого обвинения. Иными словами, не происходит переоценки обоснованности действий, выполненных органами предварительного расследования. Указанное в законе прекращение дела на практике означает возможность прекращения разбирательства по нереабилитирующим основаниям, как правило, это примирение сторон¹⁴¹. Учитывая требования к мотивировке судебного решения, в которой должна быть изложена оценка доказательств, невозможно предположить, что на стадии предварительного слушания будет принято решение о прекращении дела по реабилитирующим основаниям. Приостановление судебного разбирательства может быть связано с необходимостью объявления в розыск. Из-за того, что в стадии предварительного слушания не реализуется особая специфическая компетенция, свойственная стадии предания суду в ее классическом понимании, можно утверждать, что существующая у нас стадия предварительного слушания — это не более чем разновидность некой технической фазы судебного разбирательства. Все вопросы, вынесенные в стадию предварительного слушания, с таким же успехом могут рассматриваться в общем порядке судебного разбирательства.

Адвокат или защитник?

Как правило, у обвиняемого появляется защитник (адвокат) на стадии предварительного расследования. Не обязательно это тот человек, которого обвиняемый выбрал лично. По значительной части обычных рутинных дел это так

¹⁴⁰ Например, см. Обвинительный уклон: фактор прокурора // Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения». Авторский коллектив: Панях Э.Л., Титаев К.Д., Волков В.В., Примаков Д.Я. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2010. [Электронный ресурс: http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_3_prok_final_site.pdf, дата обращения: 02.08.2012], Порядок особый — приговор обычный: практика применения особого порядка судебного разбирательства (гл. 40 УПК РФ) в российских судах // Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения». Авторский коллектив: Титаев К.Д., Поздняков М.Л. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2012. [Электронный ресурс: http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_gl_40_UPK_fin.pdf, дата обращения: 02.08.2012].

¹⁴¹ В 2011 году 24% всех рассмотренных по существу дел было прекращено в суде (230 031 из 967 257).

называемый адвокат по назначению. Он получает небольшую фиксированную ставку¹⁴² и, как правило, выполняет лишь основные формальности. Закон не накладывает на адвоката по назначению каких-то повышенных обязательств. Если обвиняемый заинтересован в более активном участии адвоката, он вынужден либо доплачивать ему неофициально помимо государственной таксы, либо заключать добровольное соглашение с любым иным адвокатом. Проблема заключается в том, что стадия судебного разбирательства в России не предполагает досконального повторного (после работы следователя) разбирательства — настоящего судебного следствия. Поэтому адвокату очень сложно предпринять какие-либо эффективные действия, не будучи активным участником уже на стадии предварительного расследования.

Коренное отличие судебного разбирательства от предварительного следствия заключается в том, что в ходе самого процесса ни один из участников не имеет явного приоритета. Каждый имеет права давать пояснения, задавать вопросы участникам процесса, предоставлять доказательства. Все происходящее фиксируется без купюр, в отличие от стадии предварительного следствия, где следователь имеет возможность контролировать содержание протокола. Вторым важным отличием является большое количество процессуальных гарантий, уравнивающих стороны. В том случае, если разбирательство будет реально происходить в суде, стороне обвинения невозможно прогнозировать положительный результат с 99% степенью вероятности, как это имеет место сейчас. Выхолащивание сути судебного разбирательства явилось следствием совпадения интересов большого числа участников, задействованных на стадии предварительного расследования. Этот процесс шел неуклонно и в финальной части советского периода достиг своего апогея. Законодательно и на уровне теоретических положений суд оказался лишенным права голоса.

Ритуалы

Все последующее судебное разбирательство состоит из последовательности ритуалов (разъяснение прав, предоставление возможности высказаться и др.). Поскольку из судебной процедуры оказалась изъята содержательная часть (право принимать решение по существу дела), формальная сторона приобрела большое значение и зачастую соблюдение последовательности действий выступает основным маркером качества правосудия. Специфика судебной деятельности стала все более смещаться в область формального следования правилам. На первое место вышли не аналитические компетенции судьи, оценивающего доказательства, не содержательная часть работы, а бюрократические навыки по закреплению в протоколе судебного заседания и в выносимых решениях устоявшихся шаблонных элементов. Например, фактически никаких содержательных требований не предъявляется к рассмотрению отвода судье. Вполне достаточно ограничиться общеизвестным шаблоном, однако это решение должно быть вынесено в совещательной комнате, хотя никакой необходимости в этом нет. То же можно сказать о рассмотрении представленных доказательств. Важен факт предоставления возможности высказаться и отражение этого факта в приговоре, но реальная оценка доказательств никого не интересует. Большое значение имела дискуссия о необходимости рассматривать в проверочных стадиях все доводы защиты. Итогом стала практика, при которой максимально подробно перечисляются все доводы адвоката, но в дальнейшем они без каких-либо попыток анализа — отрицаются как несостоятельные.

Одним из важных ритуальных признаков процесса является его устность, она проявляется в таких судебных действиях, как зачитывание обвинительного заключения, заслушивание пояснений участников процесса, оглашение материалов

¹⁴² С 1 июля 2012 года от 425 до 1200 рублей за обычный рабочий день. Постановление Правительства РФ от 04.07.2003 №400 (ред. от 25.05.2012) «О размере вознаграждения адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда».

дела и устное оглашение приговора. Все эти действия как составные части ритуала вызывают разной степени раздражение у всех участников процесса. Поэтому они могут сокращаться до невразумительного бормотания. Человек, впервые попавший на обычное судебное заседание, может даже не понять, что происходит. До того скучно, тихо и невнятно могут происходить эти процедуры. Хотя этими ритуалами тяготятся все, никто не решается поставить вопрос о том, чтобы их изъять. Ведь станет очевидным, что в судебном разбирательстве не осталось ничего, кроме них. С одной стороны, все понимают, что нет никакой необходимости полностью зачитывать обвинительное заключение и приговор, ведь все их получают на руки, а воспринять такой текст на слух довольно сложно. Но, с другой стороны, если исключить эти действия, то от судебной процедуры почти ничего не останется. Эта проблема обострилась после бурного роста особого порядка (глава 40 УПК), который в силу своей массовости уже стал основным (в 2011 году 57%). При рассмотрении дела в особом порядке не происходит исследования доказательств. Работа судьи существенно сокращается. Нет необходимости оглашать материалы дела, допрашивать свидетелей и задавать вопросы, а главное, нет необходимости описывать оценку доказательств в приговоре. Все разбирательство сводится к исследованию характеризующих материалов и назначению наказания. Это означает перечисление имеющихся в деле характеристик и их частичное или полное зачитывание. С одной стороны, сокращенная процедура — это нормальная практика, в современном обществе ни одна судебная система не может обойтись без этого, так как иначе она не справится с валом дел. Однако, поскольку в России обвиняемый лишен права голоса, что проявляется в отсутствии реального торга по вопросу наказания, то и смысл всей сокращенной процедуры под вопросом.

В том случае, если дело не рассматривается в особом порядке, происходит исследование доказательств. Это означает, что по порядку допрашивают основных участников (обвиняемый, потерпевший, свидетели), изучают имеющиеся в деле документы. В зависимости от сложности дела это может длиться от одного–двух дней до нескольких месяцев. Надо учитывать, что согласно сложившейся модели уголовного процесса, суд не добывает доказательства, а получает подтверждения истинности уже добытых доказательств. Это означает, что все сказанное в суде соотносится с показаниями, изложенными в протоколах допросов, оформленных следователем, и другими документами дела. Здесь и узнается истинная цена фразы следователя «на суде скажите», на которую наталкиваются некоторые обвиняемые и потерпевшие, желая дополнить свои показания чем-то, что не укладывается в фабулу обвинения. Все сказанное в суде верифицируется на основании протоколов следственных действий. Судья, будучи заинтересован в ритмичной работе и исключении каких-то необоснованных задержек, неохотно соглашается на проведение дополнительных следственных действий, затягивающих разбирательство.

Протокол судебного заседания

Протокол судебного заседания — это основное доказательство, которое создается судом. Формально его значение очень высоко: все, что происходило в суде, должно быть отражено в протоколе судебного заседания. Все выводы суда должны опираться на протокол судебного заседания. Однако в отличие от протоколов следственных действий, которые подписываются всеми участниками, в том числе с правом дополнять и делать уточнения, протокол судебного заседания изготавливается без участия сторон и подписывается только секретарем и судьей. Принесение возражений на протокол судебного заседания затруднительно, потому что единственным критерием для определения состоятельности возражений является субъективное восприятие судьи, а его выводы нельзя обжаловать, так как никто из вышестоящих судей не может знать, что именно происходило в течение процесса. Переход на видео (аудио) фиксацию всего судебного заседания изменил бы ситуацию, однако до настоящего момента в этом направлении ничего не решено. Любой участник имеет

право вести аудиозапись, но нет механизмов признания этой аудиозаписи в качестве доказательства. Существует даже особая формулировка «произведено не в рамках процессуальной формы», позволяющая игнорировать подобные доказательства. Это обстоятельство является проблемой в том случае, если в процессе идет настоящая борьба с обвинением. Стороне защиты стоит беспокоиться о том, с какой степенью и полнотой будут зафиксированы все обстоятельства дела. Наиболее эффективным решением является принесение всех значимых ходатайств письменно, тогда в деле останутся следы от заявленных требований. Вместе с тем следует отметить, что сам факт законного проведения гласной или негласной аудио и видеозаписи (современные технические средства это позволяют) является фактом, дисциплинирующим судью.

Внутри сложившейся модели уголовного разбирательства суд ограничен в принятии решений о состоятельности обвинения. Суд старается принимать только те решения, которые не констатируют некачественности работы органов предварительного следствия. Поэтому оправдательные приговоры так редки. В случае если есть сомнения в доказанности вины, большой популярностью пользуются такие суррогаты оправдания как назначение условного наказания, назначение наказания по минимуму, исключение некоторых эпизодов¹⁴³. Это является следствием включения суда в цепочку правоохранительных органов. Парадоксально то, что, хотя такой подход совершенно не совпадает с ожиданиями общества, со стороны судей поддерживается порочная традиция суррогатного оправдания.

Отдельно следует отметить возможность прекращения дела по нереабилитирующим обстоятельствам. Это прекращение дела по примирению сторон, по амнистии, в связи с истечением срока давности. Частично, как, например, срок давности, эти основания носят безусловный характер, следовательно, не могут рассматриваться только как дискреция судьи. Применение амнистии на стадии судебного разбирательства, как и примирение сторон, требует согласия участников процесса. Судьи одобряют подобные исходы, так как для них это решается две задачи: с одной стороны, соблюдаются все «правила игры», так как не высказано утверждения о некачественности обвинения, с другой, не снижается общий вал работы. По этой же причине большой популярностью пользуется особый порядок судебного разбирательства (глава 40 УПК).

Развилки

Несмотря на то, что итог судебного разбирательства во многом предопределен, возможны и некоторые различия, обусловленные личностью и социальным статусом обвиняемого, а также тем, в чем конкретно он обвиняется. Первый уровень отличий находится в зависимости от пола. Уголовный процесс «специализируется» преимущественно на мужчинах, их доля по данным на 2011 года среди всех осужденных составила 85%. В отношении женщин предусмотрены существенные ограничения в применении государственной репрессии. Все эти ограничения связаны с наличием детей определенного возраста, как правило, эти смягчающие обстоятельства ограничены четырнадцатилетним возрастом или состоянием беременности.

В УК предусмотрен комплекс норм, гарантирующих женщине-подсудимой возможность уйти от наказания. Это и ограничение по режиму исправительного учреждения — не допускается назначение строгого и особого режима (ст. 58 УК), назначение пожизненного лишения свободы. Ограничения, связанные с полом, существенны и при назначении таких видов наказания, как обязательные и (ч. 4 ст. 49 УК) исправительные работы (ч.5 ст. 50 УК), а также арест (ч. 2 ст. 54 УК).

До 2010 года в ст. 82 УК была предусмотрена возможность отсрочки от отбывания наказания только для женщин, имеющих детей, до достижения ребенком

¹⁴³ Подробнее см. Панеях Э. Практическая логика принятия судебных решений: дискреция под давлением и компромиссы за счет подсудимого // Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права. Под ред. В. Волкова. М: Статут, 2012.

четырнадцать лет. Понятно, что фактически данная отсрочка означает исключение возможности последующего отбывания наказания, поскольку в силу ст. 83 УК нельзя исполнить приговор после истечения сроков давности¹⁴⁴. К этому надо добавить, что традиции назначения наказания таковы, что женщина за аналогичное преступление получает более мягкое наказание. После изменений 2010 года¹⁴⁵ отсрочка исполнения приговора (ст. 82 УК) стала одинаково распространяться и на женщин, и на мужчин, однако нет данных о том, что практика ее применения изменилась.

Обстоятельства, которыми обусловлено особое положение женщин, связаны с состоянием беременности или наличием детей, то есть тем, что не является экстраординарным событием в жизни среднестатистической женщины. В связи с этим возникает ситуация, в которой, как может показаться, женщины-подсудимые фактически выпадают из уголовного принуждения. Но это не так, поскольку указанная ст. 82 УК, где предусмотрена отсрочка исполнения приговора, не является нормой императивного (безусловного) действия. На практике это означает, что на отсрочку может рассчитывать только та подсудимая, которая не рассматривается как представитель социально-опасной группы (наркоманы, наркоторговцы, ранее судимые и др.).

Другим значимым критерием, влияющим на судьбу подсудимого, является статья, по которой выдвинуто обвинение, и социальный статус подсудимого. Наиболее массовые статьи:

- кража (ст. 158 УК) — 0,05% оправданных (29,8% всех дел)¹⁴⁶,
- грабеж (ст. 161 УК) — 0,17% оправданных (6,5% всех дел),
- незаконный оборот наркотических средств (ст. 228–233 УК) — 0,12% оправданных (12,8% всех дел).

Чем типичнее статья, тем ниже вероятность быть оправданным. Напротив, более редкие дела дают большую вероятность получить оправдательный приговор. Редко применяемые статьи:

- нарушение правил охраны труда (ст. 143 УК) — 2,3% оправданных (0,05% всех осужденных),
- получение взятки (ст. 290 УК) — 3,07% оправданных (0,25% всех дел),
- преступления против интересов службы в органах власти и местного самоуправления — 5,34% оправданных (0,53% всех дел),
- коммерческий подкуп (ст. 204 УК) — 2,93% оправданных (0,05% всех дел).

Нельзя однозначно утверждать, что более значимо — редкая статья или социальный статус. Указанные характеристики накладываются друг на друга. С одной стороны, «белый воротничок» является маргинальной категорией среди общего потока подсудимых, поэтому имеет больше шансов на оправдание. С другой стороны, нельзя игнорировать тот факт, что есть ряд редких категорий преступлений (частота менее одной десятой процента), которые не могут быть отнесены к «беловоротничковой» или «должностной» преступности, но которые демонстрируют аномально высокую долю оправданий. Это статьи:

- бандитизм, организация незаконных вооруженных формирований (ст. 208–210 УК) — 5,3% оправданных (0,08% всех дел),

¹⁴⁴ Лицо, осужденное за совершение преступления, освобождается от отбывания наказания, если обвинительный приговор суда не был приведен в исполнение от 2 лет до 15 лет в зависимости от тяжести преступления. Основная часть преступлений попадает в вилку до 10 лет.

¹⁴⁵ Изменения внесены Федеральным законом от 21.02.2010 №16-ФЗ.

¹⁴⁶ Здесь и далее приведены данные за 2011 год. Доля оправданных по всем делам, что можно считать средним показателем, составляет 1,09%.

- экстремизм (ст. ст. 280, 282, 282.1–2 УК) — 4,86% оправданных (0,02% всех дел).

Можно констатировать, что вероятность благоприятного исхода для обвиняемого выше, если обвинение не относится к общеуголовной преступности (насильственная, корыстная преступность, с высокой долей рецидивов). Среди этой категории есть редко применяемые статьи, которые не имеют пиков в доле оправданных. Например, классическая общеуголовная статья «Вымогательство» (ст.163 УК) составляет 0,41% всех дел, по ней 0,3% оправданных.

Отношение судей к обвиняемому зависит и от того, относится ли выдвинутое ему обвинение к категории общеуголовных преступлений. Социальный статус играет роль, но, как правило, с учетом вида обвинения. Именно поэтому вероятность обвинительного приговора по делу PussyRiot, обвиненных в хулиганстве (ст. 213 УК), была высоко прогнозируема. Хулиганство достаточно редкая статья (0,2% от всех дел), но относится к общеуголовной преступности, доля оправданных составляет 0,73%.

Если дело относится к разряду типичных, суд ограничен в праве выбора. Обвинительный приговор запрограммирован. Степень давления на суд со стороны всей правоохранительной системы можно увидеть, сопоставив долю оправданий среди дел, по которым проводилось предварительное следствие (0,26% оправданных), и среди дел (это дела исключительно частного обвинения), по которым не проводилось предварительного расследования (29,4% оправданных). Даже если сделать поправку на особенность категории дел частного обвинения, этого будет недостаточно, чтобы объяснить более чем стократное отличие между показателями. В делах частного обвинения, по которым проводилось предварительное следствие или дознание, доля оправданных составляет «привычные» 0,43%.

Для подсудимого, не имеющего в прошлом контактов с правоохранительными органами¹⁴⁷ и обвиняемого по статье небольшой или средней тяжести (это 78% всех дел), есть шанс избежать осуждения, если он примирится с потерпевшим (ст. 25 УПК, ст. 76 УК). Поскольку это не является реабилитирующим основанием, то есть не содержит в себе констатации ошибки правоохранительных органов, то суд здесь свободен и охотно принимает такой исход. В общей массе всех дел доля прекращенных дел составляет 22,8%, среди них основная часть — это прекращение по применению с потерпевшим.

Отдельное место занимает особый порядок (глава 40 УПК). Он вносит коррективы (иногда существенные) в общую статистику и позволяет разделить все дела по одному параметру — было дело рассмотрено в особом порядке или нет. Рассмотрение дела в особом порядке — это маркер того, что процесс идет по шаблону, а обстоятельства дела не оцениваются. Под особый порядок попадает 95% всех дел, однако рассматривается чуть более половины. Это означает, что все категории дел, вне зависимости от того относятся ли они к общеуголовной или к беловоротничковой преступности, а также вне зависимости от социального статуса обвиняемого, могут быть разделены на две группы. К первой группе следует отнести те дела, которые рассматривались в общем порядке, для них есть шанс, если не оправдательного приговора, то, как минимум, не шаблонного судебного процесса. Ко второй группе следует отнести те дела, которые было рассмотрены в особом порядке. Для этой группы нет шансов получить оправдательный приговор, а также индивидуализированное наказание¹⁴⁸. Если обвиняемый соглашается на рассмотрение

¹⁴⁷ На самом деле речь не о наличии судимости, а о лице, впервые привлекаемом к уголовной ответственности. Разница в том, что прекращение дела по нереабилитирующему основанию (также как амнистия, истечение сроков давности или примирение с потерпевшим), не влечет возникновения судимости, но не позволяет считать человека не привлекавшимся ранее к уголовной ответственности.

¹⁴⁸ Согласно исследованию, проведенному Институтом проблем правоприменения, наказание, назначаемое в особом порядке, формально является более суровым, чем в обычном порядке. (См. Порядок особый — приговор обычный: практика применения особого порядка судебного разбирательства

дела в особом порядке, его возможности избежать «конвейерного» подхода уменьшаются.

Обжалование

После вынесения приговора у подсудимого, если он с чем-то не согласен, появляется возможность обжалования. Если уголовное дело рассматривалось мировым судьей, оно сначала обжалуется в районном суде (апелляция) и только после этого в областном (кассация). Здесь надо учитывать, что результаты обжалования являются основным показателем в работе судьи, поэтому — вне зависимости от обоснованности доводов жалобы — в деле замешаны самые разнообразные внутрикорпоративные обязательства. Судья вышестоящей инстанции всегда осознает последствия своих решений для карьеры судьи, который рассматривал это дело ранее. Допускается поэтапное рассмотрение в каждой инстанции. Наибольшее значение имеет обжалование в областном суде, поскольку именно там формируется кадровая политика, и вырабатываются правовые позиции по большинству дел.

Сложности, которые ждут сторону защиты на этой стадии, сводятся к тому, что суды проверочной инстанции очень ограничены во времени. В среднем на каждое уголовное дело приходится 10–20 минут. Часто этого недостаточно для полноценного разбирательства. Поэтому, во-первых, судьи стараются ускорить рассмотрение «простых» дел, чтобы более обстоятельно разобрать сложные ситуации. А, во-вторых, неизбежно возникает ситуация, при которой решение принимается до выхода в судебное заседание. Это означает, что суд выходит в заседание, уже имея сформировавшееся убеждение, созданное на основе изучения материалов дела.

Одной из причин этого ускоренного разбирательства является коллегиальное рассмотрение, где каждый из трех судей отвечает только за розданные ему дела, но при этом «отсиживается» при рассмотрении дел коллеги. Фактически решение принимает один судья-докладчик. Серьезной недоработкой является то, что при введении апелляционного порядка разбирательства с 2013 года, трехсоставной суд сохраняется. Ограничения по времени остаются те же. Поэтому очень сложно ожидать, что в работе областных судов произойдет резкое изменение. Правильным было бы принять решение о единоличном рассмотрении дел в апелляционной инстанции. Другая особенность, которую следует учитывать при обжаловании, это то, что активным участником этого процесса является прокуратура. Она отстаивает те свои решения, которые были приняты ранее (имеется в виду утверждение обвинительного заключения).

Если обвиняемый не удовлетворен результатами обжалования, он может подать жалобу на судебное решение, вступившее в законную силу. Сейчас это называется надзорная стадия. С 2013 года эта стадия разделяется на две. Первая ее половина будет именоваться кассационной, а вторая сохранит название надзора. Помимо переименования, принципиальных реформ не предвидится.

В этой стадии обвиняемому сложнее донести свои аргументы. Представления прокуратуры удовлетворяются примерно в 10 раз чаще, чем прошения иных участников процесса. Это связано с тем, что изначально стадия надзорного обжалования формировалась как контроль (надзор) за судебными органами. Особый статус представлений прокуратуры сохранился до сегодняшнего дня.

(гл. 40 УПК РФ) в российских судах // Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения». Авторский коллектив: Титаев К.Д., Поздняков М.Л. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2012. [Электронный ресурс: http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_gl_40_UPK_fin.pdf, дата обращения: 02.08.2012].

Заключение. Проблемы системы и проблемы пользователя

Если говорить об идеальном состоянии правосудия, то есть о модели существующего российского законодательства, то оно функционирует по следующим принципам.

1. Равенство перед законом: отсутствие отбора обвиняемых, подозреваемых, пострадавших по социально-демографическим характеристикам.
2. Неотвратимость наказания: отсутствие отбора дел по критериям, которые несвязаны с их юридической квалификацией и степенью общественной опасности.
3. Усиление юридической защиты для фигуранта по мере прохождения стадий процесса (у обвиняемого больше прав, чем у того, по кому ведется доследственная проверка, и т.д., у подсудимого больше прав и легальных гарантий, чем у подследственного).
4. Выполнение ведомствами, вступающими в дело позже, роли фильтра по отношению к деятельности предыдущих ведомств (прокуратура надзирает за следствием, суд исправляет ошибки прокуратуры).
5. Приоритет судебного разбирательства над данными, добытыми в ходе предварительного расследования.
6. Равенство сторон в суде.

Когда мы спускаемся на уровень практики, мы видим совсем другую модель. Ряд общих организационных проблем, объединяющих все силовые ведомства, включенные в процесс осуществления уголовной юстиции, и суды, приводит к тому, что нарушаются права и потерпевших, и обвиняемых. Потребность общества в безопасности не удовлетворяется; более того, наряду с недостаточно качественным исполнением правоохранительной функции, то есть защиты общества от опасностей со стороны нарушителей закона, правоохранительные органы сами по себе становятся источником угрозы и риска для граждан, в особенности для отдельных групп населения (малообеспеченные, молодые, предприниматели, ряд этнических меньшинств).

Основными источниками проблем оказываются несколько особенностей функционирования этих ведомств.

1. **Сверхцентрализованность:** каждое из этих ведомств представляет собой федеральную вертикаль, оторванную от местных сообществ и гражданской власти, что приводит к:
 - a. Высокой численности, требующей многоступенчатой и разветвленной иерархической системы управления;
 - b. Изоляции от местных сообществ;
 - c. Отсутствию обратной связи.
2. **Вынужденная ориентация на показатели объема деятельности,** а не ее результатов, вытекающая из отсутствия обратной связи невозможность оценить конечный результат работы, которая приводит к:
 - a. Потребности в формализованных системах оценки деятельности сотрудников и подразделений;
 - b. Приоритету «борьбы с коррупцией», порождающему мелочный контроль и необходимость фиксации каждого шага, что существенно повышает нагрузку сотрудников;
 - c. Созданию «линейных» штабов для решения специфических проблем, что создает двойное и тройное подчинение, дополнительно увеличивает объем отчетности и бумажной работы.
3. **«Работа на показатели»:** в ситуации, когда вынужденно оценивается не исполнение целевых функций правоохранительного ведомства (безопасность общества, законность действий сотрудников, соблюдение прав граждан), а процесс деятельности (объем выполненной работы, сроки исполнения, количество «сбоев»),

работа на результат неизбежно подменяется деятельностью по достижению желаемых показателей. Это приводит к:

- a. Отбору простых и однозначных дел, нарушающему права пострадавших от более сложных, неочевидных преступлений;
- b. Незаконным методам работы, призванным упростить достижение нужных показателей и скрыть «сбои», ухудшающие статистику;
- c. Фабрикации дел для нужд статистики;
- d. Неэффективной трате ресурсов.

4. **Перегруженность** бумажной работой, постоянно повышающиеся требования к оформлению дел не оставляют времени на выполнение содержательной работы. В результате мы получаем:

- a. Незаконные методы работы, призванные ускорить процесс;
- b. Формальное выполнение обязанностей сотрудниками одних ведомств по контролю законности действий сотрудников других (прокуроры не выполняют обязанности по надзору, суды не «наказывают» обвинение за незаконно добытые доказательства оправданиями подсудимых, чьи права были нарушены).

5. **«Сдвигание» содержательной работы по выяснению реальных обстоятельств дела и определению виновности на более ранние этапы процесса** (расследование — со следствия на доследственную проверку; подготовка обвинения для суда — с прокурора на следователя; принятия решений судами — де факто смещается в прокуратуру). В результате:

- a. Недостаточная защита прав подозреваемых (на каждой новой стадии процесса подозреваемый/обвиняемый должен получать дополнительные защиты своих прав);
- b. Безнаказанный отбор «удобных» дел, закрытие неудобных до начала формального следствия;
- c. Отбор дел на ранних стадиях (регистрация, возбуждение дела) с учетом интересов отчетности ведомств, вступающих в дело позднее;
- d. Приоритет данных, полученных в ходе предварительного расследования, над обстоятельствами, выяснившимися в судебном заседании.

6. **Слабость судов**, их неспособность выполнять роль арбитра в уголовном процессе, призванного соблюдать законные интересы граждан (потерпевшего и обвиняемого).

- a. Смещение роли арбитра от суда к прокуратуре, которая «прикрывает» ведущих расследование сотрудников полиции и следственных органов от внимания суда к законности их действий и «продавлирует» обвинение через суд;
- b. Обвинительный уклон судов;
- c. Дискриминация стороны защиты;
- d. Фактическая невозможность обжаловать в суде как отказ в возбуждении уголовного дела, так и незаконные методы дознания и следствия;
- e. Низкая квалификация сотрудников полиции, следователей (особенно в СО МВД): если суды «прощают» плохую работу, нет стимула заботиться о качестве кадров.

Ниже приводится список вытекающих из этих недостатков правоохранительной функции государства проблем «конечного пользователя»: потерпевшего, фигуранта дела, общества в целом. Именно эти недостатки, которые логично следуют из недостатков организации и практик органов, исполняющих правоохранительную (полицейскую) функцию, и законов, регулирующих их деятельность, должны стать предметом исправления в ходе реформы. Нарушения сгруппированы по категориям прав и интересов, которые они затрагивают.

Права потерпевших: возможность заявить о преступлении, отстаивать свои права

- Выборочная регистрация преступлений в полиции (отчетность от зарегистрированного); шансы получить защиту правосудия зависят от того, насколько трудоемким и очевидным кажется дело полицейскому.
- Социальная сортировка потерпевших: у людей с низким статусом меньше шансов добиться регистрации правонарушения, возбуждения дела, отстаивать свои права в суде.
- Грубое обращение в полиции: потерпевший, настаивающий на регистрации нежелательного дела, может столкнуться с грубостью и даже с насилием.
- Принуждение к отказу от подачи «нежелательных» заявлений, обман, возможность применения насилия.
- Давление с целью добиться примирения с потерпевшим в суде, которое выступает суррогатом оправдания. Вместо того чтобы объявить преступление недоказанным, что автоматически послужит наказанием для следователя и прокурора, плохо выполнивших свою работу, судья принуждает потерпевшего к примирению, защищая государственных служащих, действующих со стороны обвинения. Тем самым судья не дает потерпевшему возможности жаловаться на недоработки следствия.

Права свидетелей

- Очевидец преступления сталкивается с грубым обращением и угрозами, если полиция не хочет регистрировать его заявление.
- Практикуется давление на свидетелей с целью получения удобных показаний: как для фабрикации показаний, так и для того, чтобы добиться нужной (с точки зрения отчетности или удобства следователя) квалификации правонарушения.
- Свидетель рискует оказаться обвиняемым, если дело зарегистрировано, а виновного найти не удалось; это удерживает людей от обращения в полицию (особенно обладателей низкого статуса, принадлежащих к проблемной группе), а также используется для давления на свидетелей (достаточно эффективно в силу обвинительного уклона судов и пыточных условий в СИЗО).

Права подозреваемых: законность следственных действий, равенство сторон в процессе

- пытки и нарушения законности в ходе предварительного расследования, особенно на этапе между регистрацией правонарушения и возбуждением уголовного дела, когда временные ограничения создают для оперативных работников стимулы использовать любые средства для ускорения процесса.
- Фабрикация доказательств, оформление бумаг задним числом.
- Социальная сортировка подозреваемых: у людей, принадлежащих к незащищенным или «подозрительным» группам (бедные, молодые, мигранты, аддикты, проживающие без регистрации, не имеющие постоянного места работы), больше шансов стать фигурантом уголовного дела. Против них чаще применяются пытки и незаконные методы расследования, они чаще оказываются в предварительном заключении до суда, против них выносятся более суровые приговоры.
- Сдвиг этапов уголовного дела, когда решения принимаются на более ранней стадии, то есть в условиях, обеспечивающих меньше правовой защиты фигуранту.

- «Штамповка» судами и прокурорами разрешений на следственные действия, затрагивающие права граждан; автоматическое удовлетворение судами ходатайств о заключении под стражу.
- Поверхностный характер прокурорского надзора над законностью в ходе ОРД и следствия, а также дознания, не обеспечивающий защиты прав фигуранта.
- Отсутствие у защиты права проводить собственное расследование и свободно представлять любые доказательства в суде.
- Обвинительный уклон судов, неравноправие сторон в процессе.
- Замена оправданий квази-оправданиями (примирение с потерпевшим, условный срок).

Правовые интересы общества: неотвратимость наказания, равенство перед законом, безопасность взаимодействия с полицией

- Небезопасность самого по себе взаимодействия с полицией даже для свидетеля, потерпевшего, понятого;
- «Работа на показатели»: отбор удобных и выгодных для отчетности кейсов за счет более сложных и социально опасных;
- Выборочное преследование преступности (в основном среди социально незащищенных групп граждан), социальное неравенство в выборе дел; в обращении полиции; в выборе процессуальных мер; в приговорах;
- Фиктивный характер судебной сделки, отсутствие реального вознаграждения за нее для обвиняемого;
- Политическое использование исполнительной властью силовых структур и судов.

Эффективность организации работы, использования бюджетных средств и времени сотрудников

- Избыточное возбуждение дел, назначение прокурорских проверок без жалоб со стороны граждан (отсутствие в деле потерпевшего, который может «качать права», для полиции «плюс» в принятии решения об уголовном преследовании).
- Перекос в пользу «преступлений без жертвы»: работники силовых структур широко пользуются своим правом инициировать уголовные дела без заявителя, так как это дает большой простор для манипуляции отчетностью (можно возбудить столько и таких дел, сколько нужно, чтобы «подогнать» показатели, можно не возбуждать дела, пока точно не знаешь, кто будет обвинен);
- Перегруженность сотрудников бумажной работой в силу экспоненциального роста требований к учету и отчетности;
- Низкие зарплаты персонала судов, приводящие к низкому качеству кадров и (учитывая особенности рекрутинга) судейского корпуса в дальнейшем;
- Перегруженность судей, отсутствие рабочего времени на предварительное знакомство с делом и написание судебных решений.

Рекомендации по мерам, при помощи которых эти деструктивные тенденции могут быть преодолены, будут представлены в главе 6