

Правоохранительная деятельность  
в России: структура, функционирование,  
пути реформирования

Часть 1 и 2

Сокращенное изложение

Подготовлено коллективом ИПП при поддержке  
Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив

  
Комитет  
гражданских  
инициатив

Санкт-Петербург, 2013

Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования. Части 1 и 2. Сокращенное изложение. Под общей редакцией В. Волкова, Э. Панеях. Авторский коллектив: Волков В.В., Григорьев И.С. Дмитриева А.В., Моисеева Е.Н., Панеях Э.Л., Поздняков М.Л., Титаев К.Д., Четверикова И.В., Шкляр М.С. СПб: ИПП при ЕУ СПб, 2013.

**Институт проблем правоприменения** (The Institute for the Rule of Law) создан в 2009 году при Европейском университете в Санкт-Петербурге. Миссия ИПП – содействие реформе правоприменения и утверждению принципа верховенства права в России. Направления деятельности - проведение научных исследований, публикация и доведение до сведения широкой общественности их результатов, а также инициация общественных дебатов, выработка стратегических рекомендаций для всех заинтересованных сторон, включая ту, что принимает решения, а также развитие обучающих программ. Деятельность института поддерживается Сбербанком, компаниями АФК-Система, Лента, Фондом Макаруров и Европейским университетом в Санкт-Петербурге.

**Контакты:**

191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, д. 3,

Научно-исследовательский центр

«Институт проблем правоприменения»

Тел.: +7 (812) 386 76 12

E-mail: [ipp@eu.spb.ru](mailto:ipp@eu.spb.ru)

[www.enforce.spb.ru](http://www.enforce.spb.ru)



**ИПП ЕУ СПб. Санкт-Петербург, 2013**

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non-Commercial 3.0 Unported License

## Оглавление

|  |    |
|--|----|
| Введение   | 3  |
| I. Правоохранительные органы в России: структура организаций, выполняющих правоохранительные функции, и основные проблемы, порождаемые этой структурой | 6  |
| Структура и принципы управления в МВД  | 7  |
| Структура и управление следственных органов  | 8  |
| Структура и управление Генеральной прокуратуры РФ  | 9  |
| Структура судов  | 11 |
| II. Система оценки деятельности правоохранительных органов: оценка, учет, нагрузка.  | 12 |
| Система оценки в структурах МВД  | 14 |
| Система оценок деятельности следственных органов   | 16 |
| Система оценок деятельности в прокуратуре  | 17 |
| Отчетность судов   | 19 |
| III. Траектория уголовного дела  | 20 |
| Откуда берется преступление (до КУСП)  | 21 |
| Откуда берется уголовное дело (от КУСП до возбуждения уголовного дела; доследственная проверка)  | 22 |
| Как выглядит уголовное дело и обвинительное заключение (от привлечения в качестве обвиняемого до обвинительного заключения)                            | 24 |
| Судебное разбирательство   | 25 |
| IV. Оценка параметров и работы полиции в России с точки зрения международных показателей   | 26 |
| Параметры и модели полиции   | 27 |
| Показатели результативности  | 28 |

## Введение

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.

Такую задачу решал отчет, написанный по итогам четырёхлетнего исследования работы полиции, иных правоохранительных органов и судов<sup>1</sup>, краткое изложение которого представляет собой данный документ.

### Методы исследования и эмпирическая база

В ходе исследований сотрудниками Института проблем правоприменения (ИПП) было собрано и проанализировано 67 интервью с работниками правоохранительной системы и 25 интервью с судьями общей юрисдикции, создано и проанализировано несколько баз данных судебных решений, проведен ряд социологических опросов. С ключевыми респондентами проводились повторные интервью, а также неформализованные консультации. Кроме того, были проанализированы данные судебной статистики (как общей, собираемой судебным департаментом, так и выборочной, основанной на текстах опубликованных судебных решений); формализованных опросов судей и работников правоохранительных структур; ведомственных приказов, инструкций и методических материалов, организующих

---

<sup>1</sup> Полный текст исследования «Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования» опубликован в двух частях:

Часть 1. Диагностика работы правоохранительных органов РФ и выполнения ими полицейской функции. СПб., 2012. – 144 с. Электронный ресурс: [http://www.enforce.spb.ru/images/Fond\\_Kudrina/irl\\_pravookhrana\\_part\\_1\\_final\\_31\\_12\\_ich.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf)

Часть 2. Российская полиция в сравнительной перспективе: национальные модели и опыт реформ. СПб., 2012. – 55 с. Электронный ресурс: [http://www.enforce.spb.ru/images/Fond\\_Kudrina/irl\\_pravookhrana\\_part\\_2\\_final\\_31\\_12.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_2_final_31_12.pdf)

повседневную работу правоприменителей. Также учитывались данные эмпирических исследований работы российской правоохранительной и судебной системы, опубликованных другими исследователями.

Технической проблемой при написании текста отчета 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.

### Содержание отчета

Нормативная модель работы правоохранительных органов задана 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 тоже может служить источником проблем.

В исследовании 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.

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. 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.

Работа системы иллюстрируется через «траекторию уголовного дела» — 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 целом отчет написан по 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.

### Выводы отчета

В итоге мы описываем базовые проблемы, общие для всех 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:

1. избыточная централизация;
2. преобладание вертикальной иерархической координации;
3. множественность параллельных вертикалей управления;
4. сохраняющаяся «палочная» система оценки, порождаемая централизованным управлением;
5. отсутствие внешнего общественного контроля.

Исследование описывает следующие **последствия сложившейся системы**.

**Закрытость** каждого из правоохранительных ведомств при текущем уровне их централизации настолько велика, что они не поддаются не только общественному контролю, но и какому бы то ни было системному влиянию со стороны гражданских органов власти, как местных, так и федеральных.

**«Работа на показатели»: вынужденная ориентация на показатели объема деятельности, а не на ее результат** вытекает из отсутствия обратной связи и приводит к господству «палочных» систем оценки, создающих стимулы к отбору только «очевидных» и простых дел, давлению на подозреваемых, проведению дел через суд любой ценой. Правоохранители – от оперативника до прокурора – и судьи становятся единым сообществом по выбору и доведению до обвинительного приговора «перспективных» дел без должного взаимного контроля.

**Перегруженность бумажной работой**, постоянно повышающиеся требования к оформлению дел не оставляют времени на выполнение содержательной работы. В результате распространяются незаконные методы работы, призванные ускорить процесс, а также формалистический подход сотрудников одних ведомств к их обязанностям по контролю законности действий сотрудников других.

**Перенос** содержательной работы по выяснению реальных обстоятельств дела и определению виновности на более ранние этапы процесса (расследование переносится с этапа следствия на доследственную проверку, где у подозреваемого нет никаких процессуальных прав; подготовка обвинения для суда из компетенции прокурора переходит в компетенцию следователя; принятия решений судами де факто смещается в прокуратуру). Фактически, обвинение против конкретного лица выдвигается оперативным работником еще до возбуждения уголовного дела. Следствие формирует уголовное дело, которое прокурорский работник, подписывающий обвинительное заключение, а за ним и судья, лишь «проверяют» за следователем.

**Предпосылкой такой ситуации**, когда прокуроры не выполняют обязанности по надзору, а суды не «наказывают» обвинение за незаконно добытые доказательства оправданием подсудимых, чьи права были нарушены, является **слабость судов**, их неспособность выполнять роль арбитра, призванного соблюдать в уголовном процессе законные интересы граждан (потерпевшего и обвиняемого). В результате данные, полученные в ходе предварительного расследования, имеют абсолютный приоритет над обстоятельствами, выяснившимися в судебном заседании. Это порождает обвинительный уклон криминальной юстиции, дискриминацию стороны защиты и приводит к тому, что и со стороны государства внешний контроль над правоохранительной системой отсутствует.

Далее мы приводим краткое содержание основных глав исследования.

## ***I. Правоохранительные органы в России: структура организаций, выполняющих правоохранительные функции, и основные проблемы, порождаемые этой структурой***

**Основными элементами правоохранительной деятельности** являются: полицейская доследственная работа; расследование преступлений; прокурорский надзор над следствием и оперативно-розыскной деятельностью (ОРД); гособвинение; судебное разбирательство. Эти функции в РФ осуществляются следующими организациями: полиция; Следственный комитет; специализированные ведомства, наделенные правом ОРД, дознания и следствия в рамках зоны своей ответственности (такие как Госнарконтроль, ФСБ); прокуратура; суды. При этом прокуратура традиционно объединяет в рамках одного ведомства две конфликтующие функции – надзор над следствием и оперативно-розыскная деятельность и представление обвинения в суде. А две комплиментарные функции – оперативно-розыскная деятельность и следствие (дознание) – разнесены по различным ведомствам: подавляющая часть ОРД осуществляется в полиции, а следствие – в Следственном комитете РФ или следственных органах МВД.

Организационные схемы правоохранительных органов и судов РФ **имеют следующие общие черты:**

1. *Внутренняя централизация и совпадение территориальных зон ответственности между ведомственными подразделениями.* Типовая схема правоохранительного ведомства представляет собой линейную иерархию, которая формируется из федерального, регионального (на уровне субъекта федерации) и районного подразделений. Как правило, территориальные зоны ответственности подразделений различных ведомств на одном уровне совпадают, 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.
2. *Конфликт между территориальной и штабной структурами управления.* Одновременно с наличием системы строгого подчинения нижестоящих организационных единиц вышестоящим, на разных уровнях иерархии существует система дополнительных штабов по определенным задачам или видам деятельности. Они могут вводить дополнительные формы отчетности; давать поручения сотрудникам нижестоящих подразделений, не согласовывая их с непосредственными начальниками этих сотрудников; проводить проверки. Это означает, что практически любой сотрудник, занятый осуществлением основных функций, зависит не только от своего непосредственного начальника, но и от ряда сотрудников вышестоящих подразделений, не отвечающих за результаты его деятельности в целом, а озабоченных только каким-то одним аспектом деятельности.
3. *Дефицит внешнего контроля и обратной связи «на местах».* Наряду с множественной подотчетностью, сотрудник правоохранительного ведомства ни лично, ни опосредованно не отвечает за свою деятельность практически ни перед одним внешним субъектом. Это касается не только представителей общественности и 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 на федеральном уровне отвечает перед единственным условно гражданским лицом – Президентом РФ. Если в случае судов это соответствует конституционному положению о независимости судебной власти, то в остальных случаях это просто делает силовые ведомства недоступными для внешнего контроля и обратной связи. 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.
4. *Системы оценки деятельности сотрудников и подразделений,* базирующиеся на статистических показателях и неотделимые от отчетности. Так как отсутствие обратной связи не позволяет содержательно оценить результаты деятельности правоохранительных органов, деятельность подчиненных приходится оценивать по количественным показателям, отражающих не конечный результат, а количество произведенных ими действий (раскрытых преступлений, выписанных штрафов, проведенных проверок) и процент обнаруженного в них «брака» (оправдательных приговоров, жалоб от населения, негативных исходов проверок «сверху»). Данное положение дел приводит к следующим последствиям. 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. Во-вторых, происходит сортировка задач «на входе», когда первыми выполняются не самые главные задачи, а те, по которым наиболее вероятно получение быстрого и верного результата (например, бытовое изнашивание примут к расследованию намного менее охотно, чем нанесение легких телесных повреждений, т.к. мелкие драки гораздо чаще происходят в присутствии свидетелей и требуют намного меньше усилий по поиску доказательств). В-третьих, невозможно собрать объективную статистику деятельности правоохранительного органа, так как любые собранные данные тут же превращаются в объект оценки, а, следовательно, и в предмет манипуляции, если не фальсификации.

5. Несоразмерно *высокая численность управляющего аппарата*, особенно работников, выполняющих штабные функции. Высокая степень централизации в сочетании с невозможностью объективно оценить содержательную деятельность подчиненных приводит к наращиванию бюрократического аппарата, поскольку за каждый аспект деятельности должен кто-то отвечать и кто-то (т.е. все нижестоящие) отчитываться.
6. *Перегруженность бумажной работой*, избыточность бюрократических процедур, отчетность по множеству направлений, оцениваемая разными руководящими органами. Необходимость оценивать деятельность сотрудников и подразделений на основе учета действий, а не результатов создает соблазн в целях объективности создавать все новые формы учета и отчетности для того, чтобы оценивать работу не по отдельным аспектам деятельности, а по всей совокупности действий, составляющих служебные обязанности работника. Любой сотрудник данных организаций оказывается перегружен бумажной работой до состояния, когда на основную работу остается мало времени.

Таким образом, мы видим цепочку забюрократизированных, закрытых, централизованных ведомств, вынужденных взаимодействовать между собой в ходе исполнения правоохранительных функций. Далее будет кратко описана внутренняя структура каждого из ведомств. В данном исследовании рассматриваются только неспециализированные ведомства, через которые проходит большинство уголовных дел. За пределами рассмотрения остаются органы со специальными полномочиями, такие как Госнаркоконтроль и военные суды.

## Структура и принципы управления в МВД

Деятельность МВД РФ регламентируется ФЗ РФ «О полиции», вступившим в силу 7 февраля 2011 года. В настоящее время в России существуют *три иерархических уровня полиции* – уровень России в целом, уровень субъекта федерации и уровень административного района. Министр внутренних дел подотчетен Президенту РФ. Нижестоящие территориальные подразделения подотчетны вышестоящим территориальным подразделениям и не несут ответственности перед местными органами исполнительной власти.

Далее справочным образом описана структура *типового низового подразделения МВД* – того самого отдела, с которым сталкивается гражданин. Таких отделов в России около двух тысяч. Численность одного отдела составляет 100-150 человек, на него приходится 50-100 тысяч жителей.

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. Ключевая роль дежурной части связана еще и с тем, что именно сотрудники дежурной части хранят Книгу учета сообщений о происшествиях (КУСП). Это основной документ, в который должны вноситься все поступающие сообщения от граждан, организаций, вышестоящих служб и даже сообщения в СМИ. Правильно построенные отношения с руководством и сотрудниками ДЧ сильно облегчают жизнь всем сотрудникам. Дело в том, что сотрудники ДЧ имеют возможность довольно большое количество сообщений не вносить в КУСП, не говоря уже о том, что всегда можно в ходе беседы с посетителем предельно упростить или предельно усложнить жизнь конкретным сотрудникам. Например, жалобу на то что «муж бьет» можно принять как жалобу на побои и сильно усложнить жизнь участковому «неблагополучной обстановкой в семье», а можно принять как жалобу на «вред здоровью средней тяжести» и после того, как медицинское освидетельствование не подтвердит тяжесть полученных травм, спокойно списать сообщение как неподтвердившееся. За последние годы было перепробовано множество вариантов подчинения дежурных частей. Они подчинялись штабам, входили в состав милиции общественной безопасности (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, оперативные службы.* Оперативные подразделения – это собственно единственная часть полиции, которая занимается тем, что «ловит преступников». Сотрудники этой службы должны реагировать на сообщения о преступлениях, проверять, имело ли место преступле-

ние, искать преступника и помогать следователю собирать доказательства там, где это необходимо. В их компетенцию не входят особо сложные преступления и ряд преступлений против государства (которые передаются на следующий иерархический уровень или в органы государственной безопасности) и мелкие преступления, относимые Уголовным кодексом к делам частного обвинения, в которых очевидна виновность (побои, причинение легкого вреда здоровью). Особенностью работы оперативных подразделений является то, что они вынуждены сотрудничать практически со всеми полицейскими структурами и с рядом внешних организаций.

*Патрульно-постовая служба* – еще одно подразделение, с которым граждане сталкиваются регулярно. Практически все полицейские в форме, которых можно увидеть на улицах, относятся к этой службе. Их основная задача – поддержание общественного порядка. Наряду с патрулированием улиц и дежурствами в местах скопления граждан, они реагируют на срочные вызовы, поступающие в дежурную часть, и поэтому, 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, совершаемых в общественных местах. Служба в ППС является наименее престижной, к сотрудникам ППС предъявляются самые низкие требования.

Следующая служба, о работе которой знают все или почти все – это *служба участковых уполномоченных*. Зона ответственности участковых такова, что не очень понятно, как поставленные задачи можно решать обычными полицейскими средствами. По сути участковый отвечает за то, чтобы на его участке не было определенных типов преступности. Также он отвечает за общую криминогенную обстановку – за то, чтобы люди не уходили в запои, досрочно освобожденные находили работу, дети не оставались без попечения родителей и т.д. На практике это превращается в работу по команде с отслеживанием групп наибольшего риска – судимых и не имеющих явных средств к существованию.

*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 дознания от следствия является тот факт, что в делах, относимых к дознанию, большую роль играет прокуратура, с которой официально требуется согласовывать подавляющее количество действий.

К другим службам, входящим в состав типового низового подразделения МВД, относятся инспекция по делам несовершеннолетних, отдел исполнения административного законодательства, отделы лицензионно-разрешительной деятельности, штаб и тыл.

*Линейно-территориальный принцип*. В настоящее время в МВД сосуществуют два принципа подчинения: территориальный и линейный. Например, отдел уголовного розыска в РОВД подчиняется начальнику РОВД (территориальное подчинение) и одновременно начальнику уголовного розыска города (линейное подчинение). 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 нижестоящих подразделений, а не их методическое сопровождение и координация.

## **Структура и управление следственных органов**

К *следственным органам* относятся Следственный комитет РФ (СК РФ), следственные отделы в МВД, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН) и ФСБ. 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. Основным принципом разделения подследственности является отнесение к компетенции следователей СК преступлений против жизни, заканчивающихся смертью потерпевшего; половой свободы и неприкосновенности личности; конституционных прав граждан; коррупционных и должностных преступлений; преступлений против должностных лиц; отдельных экономических преступлений. Следователи МВД расследуют большей частью преступления против здоровья граждан, собственности и экономические преступления. Другими словами, более серьезные преступления передаются в СК, в то время как менее серьезные и опасные преступления расследуются в МВД.

*Следственный комитет РФ* представляет собой единую централизованную федеральную систему следственных органов и учреждений, действующую на основе подчинения нижестоящих руководителей вышестоящим и Председателю Следственного комитета РФ. Руководство деятельностью СК РФ осуществляет Президент 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". СК был создан в 2007 году в составе прокуратуры РФ и до 2011 года назывался Следственный комитет при прокуратуре РФ, при этом высшим руководителем являлся Генеральный прокурор РФ, а председатель СК являлся его первым заместителем. С 2007 по 2012 год подследственность СК РФ расширялась: в 2011 году СК были переданы уголовные дела о налоговых преступлениях, с 2012 – о преступлениях несовершеннолетних и в отношении них.

Следственный комитет имеет *трехуровневую структуру*. 1) Центральный аппарат СК РФ и подразделения центрального аппарата, включая подразделения по федеральным округам. Центральный аппарат предназначен в основном для управления системой СК РФ, а также для расследования уголовных дел, имеющих повышенную общественную значимость на уровне федерации или федеральных округов. 2) Следственные управления по субъектам федерации. 3) Следственные отделы по районам, городам и приравненные к ним (территориальные следственные органы). Именно на уровне территориальных следственных отделов расследуется большая часть уголовных дел, подследственных СК РФ. На этом уровне осуществляется регистрация сообщений о преступлениях, принятие решения о возбуждении уголовного дела, направлении уголовного дела в суд.

*Следственные органы МВД России* также имеют *трехуровневую вертикальную систему*. 1) Следственный департамент МВД России. 2) Следственные управления МВД России по субъектам федерации. 3) Следственные отделы органов внутренних дел районов, городов (территориальные следственные органы ОВД). Начальник следственного департамента МВД России одновременно является заместителем министра внутренних дел. Это означает, что несмотря на то, что следственный департамент является самостоятельным структурным подразделением, организационно он 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, учитывая не только интересы следствия, но и интересы территориального отдела полиции.

Система своеобразного двойного подчинения, типичная для системы МВД в целом, сохраняется и на нижестоящих уровнях. Любой следственный орган МВД, действующий на определенной территории, одновременно: 1) подчиняется линейной вертикали внутри МВД, 2) является частью подразделения МВД (но не полиции) по данной территории, то есть взаимодействует с полицией в раскрытии преступлений, зависит от помощи принадлежащих к территориальному подразделению полиции оперативных работников и т.п. Подобное неопределенное положение не может не создавать проблемы и конфликты вокруг подчинения. Это мешает взаимодействию следователей с оперативными работниками и местными отделениями МВД, многократно повышает объемы отчетности и бюрократической работы. Кроме того, тот факт, что в МВД существует несколько разных видов следственных органов, дополнительно усложняет ситуацию.

## **Структура и управление Генеральной прокуратуры РФ**

Из всех рассматриваемых силовых структур прокуратура является наиболее закрытой. Практически вся документация, регламентирующая внутреннюю деятельность этой структуры, не появляется в открытых источниках. Прокуратура РФ опять же представляет собой *трехуровневую иерархическую структуру* с жестким внутренним подчинением: Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов федерации и районные (городские) прокуратуры во главе с прокурорами районов. Генеральный прокурор РФ подчиняется непосредственно президенту РФ. Согласно Конституции, прокуроры субъектов федерации назначаются президентом по согласованию с руководством субъектов федерации, однако на практике прокуроров субъектов федерации утверждает Администрация президента по представлению Генерального прокурора. Остальных (районных) прокуроров назначает Генеральный прокурор без каких бы то ни было согласований с гражданскими властями или общественностью.

*Специализация по видам надзора* имеет место на всех территориальных 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. Это 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, реализующее функцию государственного обвинения.
- Управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе.

Эти четыре направления специализации распространяются на все три уровня иерархии. Таким образом, каждый рядовой сотрудник прокуратуры имеет как минимум двойную подотчетность: перед своим начальником 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.

Сочетание закрытости, неподконтрольности и наличия системы оценки деятельности подразделений по количественным показателям приводит к беспрецедентно быстрому росту количества рассматриваемых прокуратурой дел. В юбилейной брошюре, выпущенной Генпрокуратурой в 2010 году к 288-летию ведомства указывается, что одно только Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства (общий надзор) за 5 лет (2005-2009 год) почти удвоило количество выявленных нарушений федерального законодательства – с 2,47 млн до 4,68 млн. Невозможно предположить, что уровень законопослушания в России в относительно спокойное пятилетие с 2005 по 2009 год упал настолько, чтобы количество правонарушений удвоилось. Таким образом, речь идет о поступательном росте активности прокуратуры, вторгающейся во всё в новые сферы деятельности. Рост объема выявленных правонарушений часто связан с созданием соответствующего профильного управления. В той же брошюре созданное в августе 2007 года Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции отчитывается о десятикратном росте числа выявленных коррупционных преступлений – с 28 тыс. в 2005 году до 283 тыс. в 2009 году.

Несмотря на то, что общий надзор и специализированные подразделения генерируют значительное количество уголовных дел, основная специализация прокуратуры – это 1) надзор за следствием, дознанием, ОРД и 2) государственное обвинение.

**Надзор в уголовном деле.** Функции по надзору над следствием и ОРД разнесены на три части, которые по умолчанию в отношении одного и того же уголовного дела выполняют разные люди (но на практике в конкретном уголовном деле эти функции могут и совпасть):

1. Надзор над законностью деятельности полиции и следственных органов, осуществляемый прокуратурой в ходе проверок, инспекций и рассмотрения обращений граждан. У районной прокуратуры есть целевые показатели, требующие произвести определенное число таких проверок за определенный период времени, поэтому каждый сотрудник надзора посвящает этой деятельности существенную долю своего времени. Вместе с тем прокуратура наряду с другими ведомствами несет ответственность за уровень зарегистрированной преступности и раскрываемость преступлений, и интересы в плане укрытия нежелательных преступлений от регистрации и избегания «глухарей» у этих ведомств совпадают. В силу этого, вероятность того, что нарушения в конкретном деле будут выявлены в ходе прокурорской проверки, невелика.
2. Надзор над следствием и ОРД в конкретном деле. С момента возбуждения уголовного дела оно оказывается на контроле у конкретного сотрудника прокуратуры, занятого надзором. На практике следственные органы, хотя и не обязаны это делать, предпочитают неформально согласовать с прокуратурой возбуждение уголовного дела заранее; часто этим занимаются еще оперативные работники до того, как представить материалы следователю. Это дает возможность оперативникам и следователям подстраховаться и не делать лишней работы, занимаясь расследованием дела, невыгодного прокуратуре. Тем самым, они стараются избежать в дальнейшем конфликта, который может возникнуть, если прокурор откажется принимать у следователя обвинительное заключение.
3. «Услуги» дежурного. В прокуратурах принято назначать каждый день дежурного, который в этот день занимается мелкими делами – подписывает различные разрешения и уведомления, ездит в суды поддерживать ходатайства следствия о заключении под стражу и т.д. Существенную часть процессуальных действий, в которых участие прокуратуры призвано по закону защищать права подозреваемых и/или пострадавших, следователи, дознаватели и оперативные работники фактически совершают сами, получая автоматическую поддержку со стороны дежурного сотрудника прокуратуры, не несущего никакой ответственности за дело в целом.

**Государственное обвинение в уголовном деле.** 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, и решение о передаче дела в суд принято руководством. Гособвинитель не видит этого дела ни в момент принятия решения о возбуждении, ни во время проведения следственных действий. 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 принимаются квалификация сотрудника (более сложные дела достаются более опытным), узкая специализация (как правило, у гособвинителей возникают профессиональные предпочтения – кто-то знает больше других о судебной практике, связанной с происшествиями на дорогах, кто-то умеет работать с несо-

вершеннолетними, кто-то разбирается в экономике и т.д.), текущая нагрузка сотрудников и отношения с судьей, который будет рассматривать дело. Последний момент стоит разобрать отдельно.

Территория, «обслуживаемая» районной прокуратурой и районным судом, 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 даже без специальных стараний судьи и государственные обвинители встречаются в суде и вне его постоянно. Но прокуратура также предпринимает специальные усилия, чтобы к одному и тому же судье ходил один и тот же гособвинитель, поддерживал с ним хорошие рабочие отношения, что создает для судьи дополнительные стимулы доверять гособвинителю. Судья и прокурор в этой ситуации не союзники и не члены одной корпорации, они просто сослуживцы, которые встречаются каждый день и заинтересованы сотрудничать, а не ссориться. В районах с высоким уровнем коррупции и низкой юридической культурой это рабочее сотрудничество выливается в прямые консультации между обвинителем и судьей, согласование решений и их дальнейшей судьбы. В более цивилизованной обстановке достаточно нежелания портить отношения, чтобы обеспечить прокурору режим наибольшего благоприятствования по сравнению с адвокатом.

Таким образом, организационная структура прокуратуры создает стимулы 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 фактически снижает роль прокуратуры как субъекта защиты прав граждан в уголовном процессе. Надзор не заинтересован осуществлять реальный контроль над правоохранительными органами, а гособвинение, которое в этом контроле могло бы быть заинтересовано, не имеет инструментов для вмешательства в дела полиции и следствия и вместо этого вынуждено давить на суды.

## Структура судов

Судебная система в России формально является независимой ветвью власти. По закону административное управление судами осуществляется Судебным департаментом (подотчетным Верховному Суду РФ) 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 Судебным департаментом в жесткую административную иерархию. На практике система судов общей юрисдикции является таким же иерархически организованным ведомством, как МВД, СК и Прокуратура.

*Судебный департамент* был создан в 1998 году. Система Судебного департамента состоит из Центрального аппарата и управлений (или отделов) в регионах. Создание особой структуры Судебного департамента, которая берет на себя все организационные вопросы, а также вопросы материально-технического обеспечения, было задумано для того, чтобы освободить председателей судов от административной и управленческой работы, обеспечить деятельность судов «извне» и тем самым способствовать их большей независимости. Однако, вместо того, чтобы реформировать сложившиеся отношения, Судебный департамент лишь вписался в прежнюю модель, заняв место Министерства юстиции. Одним из самых показательных примеров является роль администраторов судов. По закону они работают во всех судах, но находятся в составе Судебного департамента. Предполагалось, что введение позиции администратора суда сломает вертикаль власти председателей, так как администраторы будут заниматься хозяйственными вопросами, а судьи приобретут большую процессуальную самостоятельность. Но этого не произошло. Председатели судов не решились расстаться с полномочиями по управлению судьями и аппаратом судов. Фактически институт администраторов не состоялся. Администраторы зачастую не представляют всех нюансов работы судебной системы и не связаны с системой отчетности. Ответственность за работу всего суда по-прежнему возлагается на председателя, хотя фактически компетенция администратора дублирует его полномочия. Вторая большая неопределенность заключается в том, что не состоялся институт помощников судей. До сих пор нет ясности с их правовым статусом. Формально помощники судей не входят в аппарат суда, но, с другой стороны, у них нет иного места в структуре суда.

*Суд субъекта федерации (областной суд)*. В кадровом смысле, областные суды подчинены Верховному Суду РФ, но их финансирование идет через систему Судебного департамента. Областные суды преимущественно занимаются проверкой решений нижестоящих судов. Объем дел, рассматриваемых областными судами по первой инстанции, в общем потоке крайне незначителен (по уголовным делам – менее 1%). В отличие от районных судов, суды уровня субъекта федерации являются самостоятельным юридическим лицом и ведут всю хозяйственную деятельность, поэтому в их составе присутствуют бухгалтерия и отдел кадров. Все это отражается на количестве заместителей и распределении между ними обязанностей.

*Районные суды.* Руководящей инстанцией для всех районных судов являются управления Судебного департамента в субъектах федерации. Каждому уровню судебной системы свойственна своя организационная структура, но помимо 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 заключаются в глубине специализации. Несмотря на то, что по закону в районных судах судьи не обладают уникальной специализацией и потенциально любой судья может рассматривать любое дело, можно встретить очень четкое деление судей 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. Традиционно 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.

*Мировые судьи.* В связи с тем, что количественно мировых судей значительно меньше, чем количество районных судей, нагрузка на них в 4,2 раза больше, что приводит к конвейерному рассмотрению дел и приоритету шаблонных решений. Получается, что значительный объем правоохранительных функций выполняется в условиях, исключающих индивидуальный подход, что программирует автоматическое прохождение материалов дела, подготовленных на предшествующих стадиях. Согласно действующему законодательству, мировой судья горизонтально не связан со своими коллегами. Схематически эта автономность предполагает наличие у каждого мирового судьи секретаря и помощника и отсутствие каких-либо вертикальных соподчинений. Данная архитектура не сочетается с традиционным пирамидальным принципом организации судов, в связи с чем был взят курс на встраивание мировых судей в единую иерархию. Одновременно с кадровым подчинением председателю районного суда, мировая юстиция стала формироваться в мировой суд, чему способствовало компактное местонахождение нескольких мировых судей. Произошло формирование должности квазипредседателя, который обеспечивает координацию с вышестоящим уровнем, составляет график отпусков, проводит предварительную проверку жалоб на своих коллег, отвечает за работу мировых судей.

## **II. Система оценки деятельности правоохранительных органов: оценка, учет, нагрузка.**

Система оценки деятельности правоохранительных органов управляет внутренней жизнью ведомства и определяет мотивацию сотрудников. При высоком разнообразии внутриведомственных систем оценки деятельности сотрудников и подразделений, задействованных в отправлении уголовной юстиции в России, все эти системы имеют **ряд общих черт**.

1. Оценка деятельности подразделений и отдельных сотрудников производится по *статистическим «валовым» показателям*.
  - a. Такие показатели отражают количество произведенных сотрудниками однотипных действий, причем критерием совершения действия является передача уголовного дела за пределы ведомства или подразделения.
  - b. Валовые показатели, пересчитанные в расчете на одного работника, показывают уровень «нагрузки»; их снижение может привести не только к дисциплинарным последствиям, но и к сокращению штата подразделения.
  - c. Показатели суммируются снизу вверх по иерархии, т.е. оценка деятельности вышестоящего подразделения базируется на сумме показателей нижестоящих подразделений, подсчитанных по тому же критерию. Это создает давление по вертикали, стимулы к работе на показатели и фальсификации отчетности.
2. Оценка динамики «валовых» показателей осуществляется по формуле, которая предполагает *постоянный рост целевых показателей*. В классической «палочной» системе показатели данного периода сравниваются с аналогичными показателями предыдущего периода (АППГ) и удовлетворительной признается только ситуация, при которой в данном периоде раскрыто хотя бы на единицу больше преступлений, чем в предыдущем. Также показатели могут сравниваться со средним по стране, региону, группе регионов за данный или предыдущий период, что создает конкуренцию между подразделениями и приводит к росту нагрузки на сотрудников до нереалистичного уровня.
3. 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 негативная практика, выработанная в гонке за показателями (фабрикация документов, давление на подозреваемого, несоблюдение норм законности, манипуляция с квалификацией дел) крайне

*тяжело поддается искоренению.* Требование без нарушений обеспечить тот же объем «вала», какой ранее обеспечивался при помощи этих нарушений, является нереалистичным и просто игнорируется сотрудниками, понимающими, что соблюдение правил привело бы к гораздо более медленной работе.

4. Неудача в передаче уголовного дела далее по цепочке является свидетельством «брака» в работе. Под «браком» традиционно понимается любая ситуация, когда ошибка одной инстанции выявлена следующей. Приостановка расследования, прекращение дела следователем, возвращение дела следователю прокурором, оправдательный приговор в суде являются примерами такого рода «сбоев». К примеру, оправдательный приговор в суде будет рассматриваться не как свидетельство добросовестной работы судьи, обнаружившего ошибку следователя и гособвинителя и не позволившего совершиться несправедливому обвинению, а как свидетельство брака в работе правоохранительных органов. Права на добросовестную ошибку (обеспеченного в том числе и наличием суда как инстанции, способной ее выявить и исправить) здесь не предусмотрено. В результате, сторона обвинения вынуждена добиваться обвинительного приговора любой ценой.
5. «Сбой» может передаваться назад по цепочке. Так, оправдательный приговор в суде будет основанием для дисциплинарных санкций не только для гособвинителя, но и для следователя и оперативного работника. Другой пример: в случае приостановления уголовных дел на этапе следствия на основании п.1 ч.1 ст. 208 УПК РФ (т.н. «глухари» для следствия) оперативный работник, занимавшийся этим делом, снова, задним числом оказывается ответственным за снижение раскрываемости.
6. Наличие показателей ограничивает сроки проведения тех или иных действий. Экспоненциальный рост целевых показателей и увеличение объема бумажной работы неизбежно создают ситуацию *постоянной нехватки времени* для всех участников процесса.
7. *Изменчивость систем показателей во времени.* Например, в системе МВД в период 2001-2011 гг. было выпущено четыре приказа, радикально изменяющих конкретные наборы показателей, по которым оценивается работа подразделений.
8. *Эпизодическое появление новых (временных) показателей* в рамках ведомственных кампаний, которые не согласованы с показателями других ведомств, а также показателей, отражающих политическую важность той или иной категории дел (преступления, совершенные несовершеннолетними, преступления экстремистской направленности и т.д). Подобные меры часто заставляют сотрудников балансировать между необходимостью оптимизировать сразу несколько показателей. Например, для полиции важно сбалансировать высокое «валовое» количество раскрытых преступлений и необходимость 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.

При перечисленных сходствах ведомственные системы оценки деятельности сотрудников **различаются по другим критериям.**

1. Если суть показателей (вал, сроки, доля сбоев) практически не меняется от ведомства к ведомству, то *типы дел, по которым приходится отчитываться, варьируются.* Полиция отдельно отчитывается по преступлениям против личности и против собственности, следовательно, территориальное подразделение МВД должно следить за тем, чтобы показатели по каждой категории дел выглядели удовлетворительно по сравнению с предыдущим периодом. В то же время следователю СК, который принимает дело у оперативника, об этом заботиться не приходится – ему все равно, какой категорией дел закрыть свою «палку». Это создает как конфликт между следователем и оперативником, так и дополнительную власть для обеих сторон: 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.
2. *Чем влиятельнее ведомство, тем неформальнее и компактнее система оценки.* Если для оперативных работников существуют многочисленные официально утвержденные показатели, то судьи оценивают на основании неформально сложившихся практик, подкрепленных системой статистической отчетности Судебного департамента. Таких неформальных показателей всего три: количество рассмотренных дел (с учетом их сложности и объема и без ориентации на формальную статистику; это, скорее, оценочное суждение председателя суда о том, справляется ли судья с объемом распределенных ему дел); стабильность решений (доля отмененных / измененных в вышестоящей инстанции решений); соблюдение процессуальных сроков.

Далее будет рассмотрена система оценки деятельности каждого ведомства в отдельности.

## Система оценки в структурах МВД

Ведомственная система оценки в МВД традиционно называется «палочной». Она предполагает оценку ряда валовых показателей, которые должны расти в каждом подразделении от года к году. Если раскрываемость краж в текущем году составила в конкретном ОВД 37%, то на следующий год она должна быть не менее 38%. Общий принцип расчета называется «АППГ + 1». Именно использование АППГ (аналогичного показателя прошлого года) является главной претензией к системе расчета показателей. За последнее десятилетие предпринималось несколько попыток реформировать систему. 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 издан приказ № 25 от 19 января 2010 года, который доводил систему до некоторого предела – в приказе было 72 показателя, по которым оценивались все подразделения (в приказе 2001 года было 55 показателей). В конце 2011 года система оценки была изменена в очередной раз. Был принят приказ № 1310 от 26 декабря 2011 года «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», который установил новые правила оценки эффективности работы органов внутренних дел. Новая методика существенно более адекватна, чем предыдущие. К оценке привлекается специально создаваемый экспертный совет, который может корректировать целевые показатели с учетом реальной обстановки. Регионы разделены на 6 групп (по численности населения), что исключает сравнение Чукотки и Москвы по валовым показателям. При этом нужно иметь в виду, что практика применения приказа № 1310 еще только формируется. Хотя старые показатели и исключены из методики расчета ведомственной оценки, они сохранены как основной метод, рекомендованный для инспекторских проверок. Это означает, что новые показатели не заменяют старые, а добавляются к ним: в виду регулярных инспекторских проверок начальники подразделений будут вынуждены ориентироваться на старый набор показателей, в первую очередь на АППГ.

*Дежурная часть и бывшая криминальная милиция.* Главная группа показателей для дежурной части и бывшей криминальной милиции привязана к валовым показателям нагрузки на сотрудников и традиционной раскрываемости. В сумме они дают 17 баллов оценки из 31. Имеет смысл рассматривать их в комплексе, разделив на несколько групп. Первое – это валовые показатели и раскрываемость (выделены наиболее важные из них).

- Количество предварительно расследованных тяжких и особо тяжких преступлений общеуголовной направленности. Речь идет о делах, которые переданы в суд или прекращены, но таким образом, что никто не считается «необоснованно привлеченным к уголовной ответственности», т.е. это количество законченных общеуголовных дел с одного полицейского.
- Доля тяжких и особо тяжких преступлений против личности, уголовные дела по которым приостановлены по пп. 1-3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ. Это доля нераскрытых тяжких и особо тяжких преступлений, предельное наказание за которые выше 5 лет лишения свободы. Приостановление по пп. 1-3 ч. 1 ст. 208 УК – это приостановление в связи с тем, что лицо, совершившее преступление, не установлено, либо установлено, но скрылось, либо установлено и местонахождение известно, но привлечь его к ответственности не представляется возможным.

Перечисленные показатели создают довольно простую систему стимулов: с одной стороны, нужно доводить до суда как можно больше тяжких и особо тяжких преступлений; с другой стороны, нужно сделать так, чтобы не появлялось «глухарей» – ситуаций, в которых уголовное дело есть, а подозреваемого нет. Для этого дежурной части нужно особенно тщательно избегать регистрации преступлений, раскрытие которых представляется сомнительным, а полиции – стараться квалифицировать как можно больше дел по «тяжким» составам. 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. Для этого, наряду с простым обманом заявителя, 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, нужно любой ценой добиваться квалификации преступления как тяжкого или особо тяжкого, что одновременно усложняет прекращение дела в связи с деятельным раскаянием на стадии следствия, а также помогает добиться от суда меры пресечения в виде заключения под стражу, что всегда облегчает давление на фигуранта. Руководитель полиции, который сумеет оптимизировать эти показатели, всегда будет на хорошем счету.

Следующие два показателя ориентированы на то, чтобы выявлять и раскрывать дела в отношении преступных групп.

- Количество предварительно расследованных преступлений, совершенных в составе организованных групп и преступных сообществ, лица по которым установлены сотрудниками полиции.
- Число участников организованных групп и преступных сообществ, уголовные дела в отношении которых направлены в суд.

Таким образом, 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 преступления.

Еще один показатель, который ориентирован в первую очередь на работу дежурных частей и в меньшей степени прочих подразделений:

- Соотношение количества укрытых от учета преступлений, 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.

Преступления, укрытые от учета – это сообщения о преступлениях, которые не были приняты у заявителя, или же заявления, которые были приняты у заявителя, но не были внесены в «Книгу учета сообщений о происшествиях». Укрытые от регистрации преступления выявляются через анализ обращений граждан в прокуратуру на бездействие полиции и через контроль оперативных работников. 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 и не доводя до того, чтобы такие нарушения обнаруживались внешней проверкой. Следовательно, для того чтобы получить «правильный» балл нужно всего лишь выявить своими силами больше укрытых преступлений, нежели это сделает прокуратура. Поскольку прокурорские проверки носят спорадический характер, а отчет подготавливается за длительный период времени, такую коррекцию всегда можно провести задним числом, поэтому, с точки зрения пострадавшего, этот показатель не играет практически никакой роли. Скорее, это очень важный инструмент прокуратуры для давления на полицию. Прокурор может в любой момент прийти, проверить учетно-регистрационную дисциплину и гарантированно испортить, по крайней мере, один показатель.

Относительной инновацией в системе оценки стала роль возмещения ущерба.

- Доля возмещенного ущерба от общего объема причиненного ущерба по предварительно расследованным преступлениям общеуголовной направленности.

Спрогнозировать то, как будет использоваться данный показатель, пока сложно. В этой ситуации, однако, сотрудникам полиции 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.

*Бывшие подразделения милиции общественной безопасности (МОБ).* 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 участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних (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 Уголовного кодекса РФ.

Это обычный валовой показатель нагрузки, он направлен на пресечение бытовой и уличной преступности. Перечисленные статьи относятся к классическим бытовым преступлениям (нанесение легкого вреда здоровью, побои), классической преступности против общественного здоровья (организация притонов, вовлечение в проституцию), а также вовлечения несовершеннолетних в преступную деятельность. По этим преступлениям нужно давать «вал».

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. Рост показателя оценивается отрицательно. Его контроль создает большие сложности, так как очень сложно доказать вовлечение несовершеннолетних в преступление, не обнаружив того факта, что преступление он совершал, то есть, улучшая статистику службам УУП и криминальной полиции, мы портим ее для службы ПДН, и наоборот.
- Количество тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных на бытовой почве. Рост показателя также рассматривается отрицательно. Здесь возникает та же проблема. Выясняется, что, чтобы не портить показатели, тяжкие преступления должны совершаться не на бытовой почве, а исключительно с предварительным умыслом. В данном случае уже служба УУП должна искать

внутренний баланс и договариваться с подразделениями криминальной полиции о правильной категоризации преступлений.

- Количество преступлений, совершенных в общественных местах, связанных с угрозой жизни, здоровью и имуществу граждан, а также хулиганство (ст.ст. 105, 107-109, 111-115, 131, 158, 159, 161-163, 166, 167, 213 Уголовного кодекса РФ). Здесь подключается еще и патрульно-постовая служба (ППС) – их задача обеспечить такую работу, чтобы перечисленные преступления 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. 112; 115; 116; 117; 119; 150; 151; 156; ч.ч. 1,2 ст. 213, 232, 241, 314.1 УК). В этой ситуации полиции выгоднее найти нового виновного, чем доказывать виновность «поднадзорного контингента».

В общем и целом такая система отчетности должна создать систему довольно тонкой игры, чтобы сбалансировать интересы подразделений и одновременно обеспечить ожидаемые показатели. Помимо искаженной системы стимулов, оценка по показателям приводит к тому, что подразделениям приходится заниматься огромным количеством бумажной работы. В результате возникает ряд негативных последствий. Во-первых, значительное количество сотрудников оказывается занято непродуктивной деятельностью. Во-вторых, в системе практически исчезают различия между действительно важными событиями и имитацией деятельности. В-третьих, на уровне высшего руководства МВД утрачивает внутренний контроль и способность различать фальсификацию и реальную работу. Наконец, в-четвертых, нормальный низовой руководитель и его заместитель практически все время заняты производством отчетности, в итоге времени на содержательное руководство у них попросту не остается.

## **Система оценок деятельности следственных органов**

Спецификой систем оценки деятельности 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, которая базируется на положениях УПК РФ и оценке процессуальных решений следователя на предмет их законности и обоснованности. В дальнейшем будет рассмотрена только система показателей, базирующихся на статистическом подходе. Системой оценки эти показатели становятся, когда перестают быть статистической информацией и начинают выступать как способ оценки работы конкретных следственных органов. Как правило, они считаются относительно АППГ или среднероссийского показателя. Показатели работы следственных органов могут быть разделены на отражающие эффективность работы, качество и законность.

*Показатели эффективности работы* демонстрируют, насколько хорошо следователи выполняют свои обязанности по УПК. Эффективность работы следователя оценивается исходя из следующих показателей:

- Количество дел, принятых к производству. Чем больше уголовных дел принято следователями, тем выше у них такой показатель, как «нагрузка», то есть тем больше работы они выполняют.
- Количество оконченных уголовных дел и их удельный вес в общем числе дел, находившихся в производстве. Этот показатель суммирует количество уголовных дел, направленных прокурору с обвинительным заключением, и количество уголовных дел, прекращенных по различным причинам следователями на этапе следствия (например, в связи с примирением сторон или отсутствием состава преступления).
- Количество дел, направленных в суд и их удельный вес от дел, по которым окончено производство. Это один из основных положительных показателей работы следствия. Так, в 2009 году Следственным комитетом при прокуратуре было окончено 57% уголовных дел от находившихся в производстве и 94,7% из них было направлено в суд.
- Количество приостановленных уголовных дел и основания для приостановления. Приостановленными считаются уголовные дела, по которым не принято решение о прекращении или направлении прокурору и нет следственных действий.

Стимулы, которые создают эти показатели в совокупности, состоят в том, чтобы искать быстро расследуемые и очевидные преступления, которые повышают одновременно и нагрузку, и число направленных в суд дел.



*Показатели качества работы* основаны на удельном весе решений, которые не удовлетворили вышестоящую инстанцию. К ним относятся:

- Количество возвращенных уголовных дел для проведения дополнительного расследования. Некачественно расследованное уголовное дело возвращается для дополнительного расследования. Решение об этом может принять руководитель следственного органа, прокурор, суд в порядке ст. 237 УПК РФ. В зависимости от того, кем принято это решение, показатель будет отражать ошибку или следователя, или руководителя следственного органа, или прокурора.
- Количество уголовных дел, расследованных в срок свыше установленного УПК (2 месяца для следствия).

Эти показатели создают стимулы к приоритету расследования легких дел, то есть дел, которые реально расследовать в 2 месяца и виновность лица в которых очевидна, что снижает возможность возвращения дела прокурором или судом.

К *показателям законности* относятся:

- Количество лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, заключенных под стражу и освобожденных по истечении 48 часов.
- Количество отмененных постановлений о возбуждении уголовного дела. После возбуждения уголовного дела прокурор может отменить решение следователя. Это показывает, что следователь принял необоснованное решение, то есть допустил нарушение закона. Поэтому следователь стремится к тому, чтобы на момент принятия решения о возбуждении уголовного дела он уже четко знал его судьбу.
- Число лиц, в отношении которых производство по уголовному делу прекращено за отсутствием состава преступления или в связи с непричастностью, а также число оправданных.

Итак, идеальный следователь, с точки зрения системы отчетности, должен в течение 30 дней принять окончательное решение по заявлению о преступлении, то есть безошибочно определить, имело место преступление или нет. Он не должен задерживать лиц, подозрение которых в совершении преступления не подтверждается, и не должен заключать под стражу лица, которые затем освобождаются. Также в течение двух месяцев он должен полно и качественно расследовать уголовное дело, то есть так, чтобы прокурор и суд оценили его работу положительно – направили уголовное дело в суд и вынесли обвинительный приговор.

## **Система оценок деятельности в прокуратуре**

Как уже было сказано, прокуратура является самым влиятельным ведомством из задействованных в уголовном судопроизводстве и в связи с этим самым закрытым в отношении внутренних подзаконных актов, регулирующих ее структуру и деятельность. Приказы и ведомственные инструкции, определяющие системы оценки деятельности сотрудников и подразделений прокуратуры, не находятся в открытом доступе, поэтому при описании системы оценок деятельности приходится практически полностью опираться на вторичные источники данных (интервью с сотрудниками прокуратуры и взаимодействующими с ними органами, публикуемая отчетность, выступления руководителей Генпрокуратуры в прессе).

В целом сотрудники прокуратуры в меньшей степени, чем сотрудники других рассматриваемых здесь правоохранительных ведомств зависят от статистической оценки их работы. 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 и сбоев в работе. Показатели нижестоящих подразделений суммируются и служат для оценки деятельности вышестоящих подразделений как по территориальной, так и по линейно-штабной иерархиям подчинения. Критерием оценки служит сравнение с предыдущим периодом (АППГ), однако, в отличие от МВД, в прокуратуре проблемы, связанные с этим подходом, не осознаются и пути их решения не ищутся. В силу относительно жесткой специализации сотрудников и относительно простой структуры ведомства показатели, спускаемые одному и тому же сотруднику по линейно-штабной иерархии, в существенно меньшей степени конфликтуют с показателями общей системы оценки деятельности. Вместе с тем, прокуратуре больше, чем другим ведомствам свойственна тенденция к быстрому росту генерируемого приказами штабов документооборота. Количество бумажной работы растет высочайшими темпами, но в силу того, что ведомство закрыто для внешних оценок его деятельности, это не осознается в качестве проблемы.

В отношении уголовной юстиции нам интересны показатели, относящиеся к двум из четырех основных специализаций прокурорских работников: 1) надзор над следствием, дознанием и ОРД и 2) представление государственного обвинения в суде.

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 и так далее, причем удельный вес каждого из них в итоговой отчетности невелик, затрачиваемое на него время незначительно, а качество работы практически не учитывается. Деятельность прокурора надзора оценивается по следующим основным показателям:

- Число принятых решений о возбуждении уголовного дела. По закону, в настоящий момент 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 дознания. Однако на практике оперативные работники считают нужным согласовывать решение об уголовном преследовании фигуранта с прокурором и следователем неформально.
- Число дел, направленных в суд. Это число подписанных обвинительных заключений (принятой у следователя работы). 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.

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 необеспечение роста валовых показателей.

- Количество принятых на досудебной стадии процессуальных решений, влекущих признание права на реабилитацию. Этот показатель стимулирует прокуроров избегать принятия решений в пользу подозреваемого.

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 из них превращает эти проверки в формальность.

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.

- Количество дел, выигранных в суде. Негласно предполагается, что гособвинитель обязан выиграть 100% дел. Считается, что сторона обвинения не имеет права на добросовестную ошибку. Любой проигрыш дела в суде для прокурора, представляющего обвинение, означает негативную реакцию вышестоящего начальства и почти автоматический официальный выговор.

Особенность положения прокуратуры состоит еще и в том, что, как орган, в полномочия которого входит надзор за соблюдением законности вообще, она, помимо показателей собственной деятельности, отчитывается за показатели, которые генерируются деятельностью других ведомств. Главные из них:

- Раскрываемость. Этот показатель стимулирует прокуроров закрывать глаза на низкое качество следственной деятельности и ОРД, нарушение закона в ходе дознания и следствия. Прокуратура не имеет никакого влияния на количество зарегистрированных полицией преступлений в сторону снижения, но когда преступление уже зарегистрировано и находится в работе, местная прокуратура становится заинтересована в том, чтобы дело было раскрыто.
- Уровень зарегистрированной преступности. Ответственность за этот показатель, зависящий от множества разных факторов, заставляет прокуроров толерантно относиться к практикам укрытия от регистрации преступлений.
- 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.

В силу разделения функций по надзору и государственному обвинению, в прокуратуре существует конфликт интересов между сотрудниками. Если гособвинители заинтересованы в высоком качестве уголовных дел, которые им приходится представлять в суде, то сотрудники, занимающиеся надзором, будучи загружены рутинной «мелочевкой», минимизируют усилия, превращая надзор в формальность

и переваливая на гособвинителя необходимость «проталкивать» через суд некачественные материалы. Поскольку сотрудники, занятые надзором, не только следят за процессом, но и подписывают обвинительное заключение от имени общего начальника, у прокуратуры как организации появляются стимулы продавить дело через суд любой ценой. Это приводит к тому, что надзор осуществляется слабо, а прокуратура в целом получает стимулы к манипулированию судом. К тому же частичная ответственность прокуратуры за результаты деятельности действующих на ее территории силовых структур приводит не к контролю над полицией и следствием, а к сотрудничеству с ними.

## Отчетность судов

Специфика проблем современной российской судебной системы состоит в том, что суды на практике занимают относительно незначительное место. Включенность судов в правоохранительный механизм обусловлена потребностью в предсказуемом судебном решении. В реальности право судей на принятие решений сильно ограничено, а выход за рамки сложившихся правил рассматривается как брак и связан с рисками для карьеры конкретного судьи. Если появляется институт или принцип, который противоречит сложившимся правилам, 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. Предполагалось только лаконичное описание фактуры обвинения с перечислением доказательств. Но данная новация была заблокирована, последовали разъяснения, разворачивающие ситуацию на 180 градусов. В итоге закон был изменен и ситуация вернулась в исходную точку. С другой стороны, если появляется норма или процессуальный институт, которые позволяют более эффективно «протаскивать» дела через суд, они начинают активно применяться. Так, особый порядок судебного разбирательства (гл. 40 УПК), будучи чуждым российской модели уголовного судопроизводства, в 2011 году достиг уже 57% и является не исключительной, а основной формой судебного разбирательства.

В этой ситуации большое значение имеют *методики контроля деятельности судей*, позволяющие сохранить устоявшуюся модель, в которой суд играет роль придатка правоохранительных органов. Контроль осуществляется как вышестоящими судами по отношению к нижестоящим в масштабах, существенно превосходящих определенные законом прерогативы, так и административно-бюрократическим путем через Судебный департамент и механизмы отчетности, которые фактически являются системой оценки деятельности, хотя формально это противоречит принципу независимости судей.

Основным показателем профессионализма судьи является *стабильность судебных актов*, то есть доля судебных актов, которые не были отменены. Из-за неформального характера этого показателя не существует общей методики определения стабильности. Есть два основных подхода: либо устанавливается доля от обжалованных судебных актов, либо от всех судебных актов. По-разному учитываются измененные судебные акты: они могут как приниматься в расчет, так и игнорироваться. Иногда слово «стабильность» заменяется словом «качество». В целом нужно сказать, что существует неопределенность в понятийном аппарате и методиках учета, что позволяет оказывать воздействие избирательно и по мере необходимости на конкретного судью. Таким образом, 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. Сами по себе показатели не влекут каких-либо последствий в автоматическом режиме, все сводится к возможности оказания точечного воздействия на тех, кто вызывает нарекания со стороны заинтересованных участников – органов, связанных с предварительным расследованием и лиц их представляющих, которые в силу должностных обязанностей заинтересованы в сохранении устоявшейся модели.

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 просто 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.

Другой важный показатель контроля судей – это *высокая степень нагрузки*. Любой судья, находящийся в условиях постоянного цейтнота, неизбежно будет допускать массу мелких ошибок, которые в определенный момент могут послужить основанием для дисциплинарного взыскания. Внесение представления на квалификационную коллегию – это основной властный ресурс, через который происходит контроль над работой судей. Рычаги этого механизма находятся в компетенции председателя суда. 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 оцениваться по-

разному. Всё это определяет избирательность и высокую степень субъективности при принятии решения о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности.

Таким образом, особенностью отчетности в судебной системе является то, что в ней отсутствуют очевидные показатели, за которые следовало бы бороться. Единственным параметром, за который судья должен бороться – это не создавать проблем правоохранительному конвейеру. Все остальные параметры, если и существуют, то реализуются в пассивном режиме. Проявление активности при принятии дела минимально. Дело поступает не сразу к судье, а в канцелярию и уже из канцелярии попадает судье. В обязанности судьи входит производство необходимых действий по подготовке дела, то есть проверка исполнения всех процессуальных гарантий. Если не установлено обстоятельств, свидетельствующих о том, что дело можно направить для доработки обвинительного заключения, происходит назначение дела для рассмотрения по существу. Даже в том случае, если дело направляется на доработку, очень высока вероятность, что оно очень скоро снова вернется в суд. Таким образом, суд не имеет возможности вести торг по вопросу принятия / непринятия дела. Можно сказать, что он принимает все поступающие к нему материалы в автоматическом режиме.

Наиболее проблемной ситуацией является сбой – когда в суде дело «разваливается» и устанавливается необходимость полного или частичного оправдания. В этой ситуации судья вынужден либо вынести оправдательный приговор и тем самым нарушить негласные правила, либо найти компромисс и ограничиться назначением более мягкого наказания, изменением квалификации или исключением некоторых эпизодов с сохранением основной фабулы обвинения. Здесь интересы судьи вполне совпадают с интересами прочих правоохранителей, задействованных в расследовании.

Подводя итог всем системам оценки деятельности в правоохранительных органах, можно сказать следующее. Для сотрудника любого из ведомств принятие дела может иметь одно из двух последствий: а) возможность завершить дело успешно, то есть передать дело дальше по цепочке и повысить положительный «валовой» показатель; б) риск не суметь передать дело дальше по цепочке и повысить отрицательный показатель доли сбоев. Это создает стимулы для того, чтобы выбирать те дела, завершение 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). Таким образом происходит сортировка дел на проходные и непроходные. Дежурные части стараются не регистрировать заявления о правонарушениях официально до того, как выявлен предполагаемый виновник правонарушения. Оперативные работники предпочитают сначала фактически раскрыть преступление, добиться признания фигуранта и только потом регистрировать факт правонарушения. Следователи предпочитают сначала убедиться в том, что дело удастся оформить (в т.ч. легализовать незаконно полученные в ходе ОРД сведения в виде юридически корректных доказательств), и только потом возбуждают уголовное дело против конкретного лица; также они отказываются принимать у оперативных работников для расследования дела, в которых личность предполагаемого нарушителя не установлена. Следовательно, момент принятия решения о виновности фигуранта на каждом этапе сдвигается от официальных, относительно строго регулируемых процедур к предварительному периоду, когда действия не фиксируются. В целом момент фактического установления виновности сдвигается от более поздних этапов межведомственной траектории уголовного дела к более ранним.

### **III. Траектория уголовного дела**

До этого было показано иерархическое устройство правоохранительных органов в России и те бюрократические стимулы, которые действуют в пределах системы. Здесь будет рассмотрено, 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 и каковы последствия этой работы для рядовых граждан, попадающих в сферу внимания правоохранительных органов. При этом внимание будет сосредоточено на типовых, стандартных делах, которые проходят через систему десятками и даже сотнями тысяч в год. К ним относятся четыре основных типа преступлений: простые имущественные преступления (грабеж и кража – 37,3% всей судимости), простые насильственные (убийство, нанесение телесных повреждений – 7,1%), простые наркотические (хранение и сбыт – 8%) и экономические (квалифицируемые, как правило, как «мошенничество» и «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 и именно для такого дела срываются 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 цепочке ведомств все действия смещены на шаг назад, т.е. то решение, которое должно приниматься на «выходе», принимается на «входе». Вина де факто устанавливается прокуратурой; доказанность обвинения устанавливается по оценкам руководителя следственного органа; доказуемость вины определяется не по результатам следствия, а на стадии привлечения к уголовной ответственности. Подобным образом смещена и ответственность. Оперативник отвечает не за то, что поставил «потенциального» обвиняемого, а за то, что привел «настоящего» злодея; следователь отвечает за то, что дело пройдет в суде и в ходе следствия уже не будет приостановлено за недоказанностью и т.д.
- Правоохранительные структуры строго иерархичны и оцениваются единообразно по всей стране. Для этого используются унифицированные показатели, о которых было сказано выше. Именно «палки» влияют на принятие конкретных решений. При этом «палку» ставит следующая по цепочке структура, а предыдущая в цепочке обеспечивает минимальное качество работы для следующей и поставляет «вал». Соответственно, на стыках идет постоянный торг, в котором каждая сторона может испортить партнеру показатели. И хотя сила участников торга различается, нельзя говорить о полном подчинении предыдущего последующему. Соответственно каждое решение – это результат торга.
- Как и в любой подобной структуре, практически каждый участник смотрит на несколько шагов вперед: оперативник отбирает только те дела, которые устроят следователя, следователь – только те, которые пройдут в прокуратуре и т.д. При этом все они работают в ситуации дефицита времени и ресурсов. Соответственно, отбираются только те дела, которые стопроцентно пройдут и потребуют минимального количества усилий, а дела, которые потребуют дополнительных усилий, не регистрируются, не возбуждаются и не расследуются.
- Как результат всего перечисленного, все участники доверяют друг другу в вопросе, который по существу должен быть ключевым и ответ на который должен все время подвергаться сомнению – виновность подозреваемого. Все упирается в степень добросовестности оперативного работника: человек, которого оперативник посчитал виновным, практически дальше не имеет шансов покинуть эту траекторию. Таким образом, ключевая проблема системы состоит в том, что она не умеет давать задний ход; на это работают культурные, институциональные и организационные механизмы.

При рассмотрении траектории уголовного дела в центре внимания будут три героя. Первый – это подозреваемый, который попадает в систему и в идеале должен быть отпущен, если он невиновен, или же наказан, если он виновен, причем вина его должна быть доказана строго по закону. Второй – это потерпевший, который пострадал от преступления и которому должна быть обеспечена компенсация понесенного ущерба или хотя бы обеспечено право на справедливость посредством адекватного наказания человека, который посягнул на его права, и сделано это должно быть так, чтобы потерпевший в процессе уголовного разбирательства не понес дополнительного ущерба. Третий – это работник правоохранительных органов, который должен обеспечить все вышесказанное и при этом не понести наказания от своего начальства.

Существует как минимум *три уровня, на которых формируются устойчивые технологии работы правоохранительных органов*. Во-первых, есть законы, которые регулируют механизм уголовного преследования. Определенные законами рамки во многом ограничивают правоприменителей и одновременно задают некоторые магистральные дороги, по которым движутся уголовные дела. Во-вторых, наряду с законами есть устойчивые и относительно прозрачные технологии их интерпретации. Они закрепляются во всевозможных подзаконных документах. В-третьих, наряду с закрепленными и устоявшимися трактовками существуют никак не закрепленные традиции работы – техники, приемы, накопившиеся удачные образцы. Они задают легко воспроизводимые и прозрачные модели работы правоохранительных органов по типовым делам. Часть из этих моделей не противоречит закону напрямую (например, передающиеся из поколения в поколение шаблоны «правильных» обвинительных заключений по типовым делам у следователей). Другие не только противоречат закону, но и способствуют безнаказанному его нарушению со стороны правоприменителей; именно такие традиции устанавливают границы насилия в полицейских службах (бить наркомана, подозреваемого в краже, можно, а «приличного» человека, подозреваемого в убийстве жены, нельзя).

## **Откуда берется преступление (до КУСП)**

Для того чтобы началось уголовное преследование, необходимо наличие преступления. Самим фактом возбуждения уголовного дела следователь утверждает, что преступление имело место и требуется найти и наказать виновных. Однако до того, как происходит возбуждение дела, проводится 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. Отправной точкой для такой проверки является запись в КУСП –

книге учета сообщений о происшествиях, которая ведется каждой дежурной частью в каждом подразделении полиции. Для того чтобы понять, как появляется запись в КУСП, необходимо разобраться, какими бывают преступления с точки зрения способа возникновения информации о самом факте правонарушения.

Первый из возможных вариантов и самый очевидный для неподготовленного читателя – это *заявление потерпевшего* (иногда свидетеля), которое он сам принес в отделение полиции или которое поступило на телефон «02». Типичным преступлением этого типа являются кражи, грабежи, разбои. По примерным оценкам к этой категории относится не менее половины всех преступлений, с которыми приходится сталкиваться российским правоохранительным органам. Как работают правоохранительные органы в этом случае? Если преступление является очевидным, то заявление немедленно регистрируется (кроме редких случаев, когда сам факт преступления портит статистику). Зарегистрированное заявление передается для первичной проверки, цель которой – 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. С этого момента факт преступления начинает существовать как часть бюрократической реальности и по поводу этого факта начинают производиться те или иные действия. На данном этапе регистрируются практически все преступления. Некоторые сложности могут быть только в двух случаях. Заявление стараются не регистрировать до проверки, когда существует большое имущественное неравенство между обвиняемым и потерпевшим или когда обвиняемым является значимая фигура. В остальных случаях заявление будет зарегистрировано, заявитель получит «корешок КУСП» и начнется некоторая работа.

Однако, не каждое преступление является таким очевидным (типа Иван Иванович украл у меня трех поросят, и это видела Марья Петровна). Часто заявитель говорит только о самом факте совершения преступления (например, пришел домой, а там окно разбито, нет телевизора и проигрывателя). В этом случае большую роль будут играть характеристики и преступления, и потенциального пострадавшего. Чем очевиднее и больше нанесенный ущерб и чем выше вероятность, что факт нанесения этого ущерба не удастся «замять», тем выше вероятность того, что заявление примут сразу и без разговоров, например, если речь идет об ограбленной квартире с явными следами взлома, беспорядком и отсутствием каких-либо предметов, существование которых могут подтвердить соседи. 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 которой – не дать заявителю оставить заявление, которое в потенциале может испортить статистику. Как правило, такую игру ведет оперативник (изредка участковый). В игре могут использоваться две разных стратегии. Первая связана с использованием юридической неграмотности потерпевшего и направлена на то, чтобы имитировать прием заявления, не зарегистрировав его. Вторая стратегия является более «честной» в каком-то смысле. Потерпевшему сразу объясняют, что можно написать заявление, а можно его и не писать. Если потерпевший напишет заявление, то ему, по словам оперативника, 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, то работа все равно будет вестись и, когда злодей будет пойман, тогда и нужно будет написать заявление и поучаствовать в работе следствия и суда. 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 полагать, действительно требует хорошей коммуникативной подготовки.

Еще один путь появления преступления как 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 преступления без жертвы, они чаще выявляются по инициативе сотрудников правоохранительных органов, чем регистрируются по инициативе заявителя.

## **Откуда берется уголовное дело (от КУСП до возбуждения уголовного дела; доследственная проверка)**

*Доследственная проверка* – это работа, производимая следователем (или дознавателем) по поводу поступившего сообщения о преступлении, то есть это работа с тем заявлением, которое не было отфильтровано полицией на более ранних стадиях. По закону на доследственную проверку отводится три дня, после этого руководитель органа дознания или следствия может продлить этот срок до десяти

ти дней. На практике за три дня не разрешается ни одно дело. Все дела рассматриваются в течении как минимум десяти дней. Если в деле есть необходимость «производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов», то руководитель следственного органа или прокурор 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, осуществляется на этапе доследственной проверки. В ходе доследственной проверки формально следователь должен понять, имело ли место преступление, какое это преступление, как его надлежит квалифицировать, должно ли по нему возбуждаться уголовное дело и должен ли он возбуждать это дело. Неформально он обращает внимание на другие, более важные вещи:

- Первое – *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 следователь сразу задается вопросом о том, есть ли шанс отказать в возбуждении уголовного дела.
- Второе – *имеет ли дело судебную перспективу*. Следователь должен понять, сможет ли он в конкретном случае собрать доказательства, которые прокуратура и суд посчитают достаточными. Если дело предстает таким, что его можно довести до суда, то следователь начинает движение в сторону возбуждения уголовного дела, если нет, то опять же задается вопросом о том, можно ли отказать в возбуждении уголовного дела.
- Третье – *объем усилий и сроки, которые потребуются для адекватного расследования дела*. Задача следователя состоит в том, чтобы не принять в производство такое уголовное дело, работа по которому отнимет все его время.

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*. Самая простая ситуация – это событие, по которому придется возбуждать уголовное дело, несмотря ни на что. Это может быть некоторый очевидный факт, который нельзя проигнорировать (к примеру, труп со следами насилия). В этом случае практическая задача следователя сводится к правильной квалификации преступления, т.е. чтобы оно в наименьшей степени портило статистику. *Второй путь – подготовка к вынесению постановления об отказе в возбуждении уголовного дела*. Как правило, речь идет о преступлениях, по которым можно отрицать либо факт преступления, либо наличие преступной составляющей. Наиболее часто это происходит с такими преступлениями, как нанесение телесных повреждений средней тяжести, грабежи и т.п. В общем и целом срабатывают примерно следующие критерии: потерпевший должен быть единственным, материальные свидетельства должны быть подвергаемы сомнению, показания потерпевшего должны нейтрализовываться показаниями того, кого он обвиняет. Здесь большую роль играет социальный статус потерпевшего и обвиняемого. Так, особенно часто такие постановления выносятся по делам, в которых обвиняемым мог бы оказаться сотрудник правоохранительных органов. *Третий путь – возбуждение «ненужного» дела с наименьшим для себя ущербом*. Это случаи, когда до возбуждения уголовного дела проводится поиск преступника или собираются прото-доказательства для его изобличения. Содержательная работа чаще всего проводится еще на стадии доследственной проверки. За это время следователю желательно найти подозреваемого, собрать доказательную базу и по мере возможности добиться признания от подозреваемого. По большому счету, следователь должен выходить на стадию возбуждения уголовного дела, имея на руках все доказательства. Сроки, официально отведенные на расследование, таким образом, тратятся на оформление дела и легализацию ранее полученной информации, а механизмы защиты подозреваемого в ходе расследования фактически начинают действовать уже после того, как сложилось мнение следователя о его виновности. Для человека, который становится подозреваемым, ситуация, в которой вся работа переносится на доследственную стадию, означает, что в процессе установления вины его права нарушались везде, где их можно нарушить.

Установка следователя заключается в выявлении самого легкого и удобного подозреваемого, которым, как правило, является представитель низшего социального класса, и в получении признания, которое работает в качестве «страховки» для следователя. Ориентация на признание стимулирует полицию применять пытки, а к представителям социально незащищенных групп пытки можно применять относительно безнаказанно. Одновременно с этим чем выше социальный статус будущего подозреваемого, тем дальше следователь постарается оттягивать не только привлечение его к уголовной ответственности, но и само возбуждение уголовного дела. Кроме социального положения сторон, на следователя также оказывает влияние характер преступления (чем более тяжким является преступление, тем более тщательной будет работа правоохранительных органов), коррупционная емкость (чем выше коррупционный потенциал в плане вымогательства взятки, тем дальше будет оттягиваться момент формализации уголовного преследования), масштабы и резонансность дела (масштабные и ставшие публичными дела будут расследоваться гораздо более тщательно, потому что выше веро-

ятность проверок и жалоб), локальные традиции (локальная вариация тех неформальных правил, которыми руководствуются правоохранители), отношения между структурами (чем активнее контактируют смежные структурами, тем менее формализованной будет работа).

## **Как выглядит уголовное дело и обвинительное заключение (от привлечения в качестве обвиняемого до обвинительного заключения)**

*Заключение под стражу.* УПК РФ считает заключение под стражу самой серьезной мерой пресечения и разрешает ее применение только в том случае, если нельзя применить иные меры пресечения. На практике же следователь принимает решение ходатайствовать о заключении под стражу, когда есть большие шансы, что обвиняемого осудят и дадут ему реальный срок. Судья, рассматривая ходатайство о заключении под стражу, ориентируется на то, 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». Неудивительно, что в данной ситуации ходатайства следователя о заключении под стражу удовлетворяются судом почти автоматически.

*Создание уголовного дела.* Фиксация различной информации занимает значительную часть времени следователя. Любое действие следователя должно быть зафиксировано, и стороннему читателю уголовного дела (например, прокурору) должно быть ясно, что откуда взялось, кто что сказал и как это всё вместе указывает на виновность лица. Создавая уголовное дело, следователь формирует формальную картину событий, часто шаблонную, и всё, что остается за пределами протоколов и документов, находящихся в уголовном деле, для других участников процесса (обвиняемого, прокурора, судьи) не существует.

*Гл. 40 УПК «Особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением».* Суть данного положения состоит в том, что 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. Следователь заинтересован уговорить обвиняемого на особый порядок, так как это значительно снижает требовательность прокурора к качеству уголовного дела, поскольку нет риска оправдания.

*Адвокат по ст. 51 УПК РФ.* Это адвокат, который не нанимается подозреваемым или его родственниками, а назначается по требованию следственного органа. Участие защитника является общепринятым правилом, начиная с большинства моментов, предусмотренных ч. 3 ст. 49 УПК РФ. К этому привело введение правила о том, что показания, данные подозреваемым или обвиняемым без защитника и не подтвержденные им в суде, исключаются из доказательств. 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 от лица адвокатской коллегии. Вопреки распространенному мнению, это не «бесплатный адвокат». Оплату за свою работу адвокат получает от государства. До 1 июня 2012 года стандартная ставка оплаты за день работы составляла 298 рублей. Назначенный защитник уточняет у обвиняемого, всё-ли правильно записано в протокол следователем, рассказывает ему судебные перспективы, исходя из опыта региона, и т.д. Кроме того, в присутствии защитника обвиняемого никогда не будут бить или угрожать. В целом, наличие рядом адвоката приводит к тому, что в этот момент большая часть пассивных прав обвиняемого будет соблюдена. В то же время участие защитника выгодно и следователю, так как подпись защитника автоматически делает протоколы законными, а отказать в подписи адвокат в отличии от обвиняемого не может. Основная проблема, которую не могут решить адвокаты (и платные, и бесплатные) – это представление доказательств со стороны защиты. Фактически всё заканчивается тем, что что бы ни было найдено адвокатами, появление этого в уголовном деле в качестве доказательств требует решения следователя.

*Обжалований действие следователя по ст. 125.* Теоретически действия следователя могут быть обжалованы в суде. Однако УПК РФ предусматривает, что суд рассматривает жалобы только на те действия, которые способны причинить ущерб конституционным правам или затрудняют доступ к правосудию. Практика применения УПК в судах сложилась таким образом, что во время следствия практически никакие действия следователя таких последствий не имеют. В итоге судебное обжалование неэффективно.

*Прокурорский надзор.* Обжаловать действия следователя можно в прокуратуре. Но с 2007 года, после внесения изменений в УПК и повышении 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 его формально и неполно.

*Обвинительное заключение.* Когда следователь считает, что он собрал достаточно доказательств для вынесения обвинительного приговора, он завершает расследование и предоставляет возможность обвиняемому и его защитнику ознакомиться с уголовным делом. На практике это означает, что обвиняемый в присутствии следователя читает всё 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. После этого следователь составляет обвинительное заключение, которое представляет собой конспект содержания уголовного дела. Помощник прокурора, специализирующийся на надзоре за следствием и ОРД, берет обвинительное заключение и несет его на подпись к своему начальнику (прокурору района). Прокурор после беглого знакомства с материалами подписывает обвинительное заключение и тем самым утверждает 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. Он точно так же, как и судья, ничего не знает об этом деле, кроме данных, содержащихся в полученной им папке. Знакомство с делом часто происходит прямо в зале суда, в лучшем случае – за несколько часов до него. 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. Неудивительно, что в суде прокуратура добивается максимального сотрудничества судьи, и получает его через механизмы, описанные выше.

## Судебное разбирательство

*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 называть «преданием суду». Согласно классическим формам уголовного процесса, значение стадии предания суду состоит в том, что в её рамках происходит принятие публичного решения о том, имеются ли достаточные доказательства для проведения судебного разбирательства. В том случае, если доказательства недостаточно, должно приниматься решение о прекращении дела. Сама логика правосудия предполагает наличие этой промежуточной стадии, на которой оценивается состоятельность обвинения. УПК РФ, принятый в 2001 году, является первым УПК, в котором полностью отсутствует упоминание стадии предания суду. В настоящее время вопросы, подлежащие рассмотрению в стадии судебного разбирательства, начинают рассматриваться задолго до поступления материалов дела в суд, на стадии предварительного расследования. Поэтому необходимо 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.

*Предварительное слушание.* Предварительное слушание проводится при наличии соответствующего ходатайства от участников процесса либо по инициативе суда. В этой стадии 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 указанное в законе прекращение дела на практике означает лишь возможность прекращения разбирательства по нереабилитирующим основаниям, которым, как правило, является примирение сторон. Можно утверждать, что существующая у нас стадия предварительного слушания является не более чем разновидностью некой технической фазы судебного разбирательства. Все вопросы, вынесенные в стадию предварительного слушания, с таким же успехом могут рассматриваться в общем порядке судебного разбирательства.

*Ритуалы.* Всё последующее судебное разбирательство состоит из последовательности ритуалов. Поскольку из судебной процедуры оказалась изъята содержательная часть, формальная сторона приобрела большое значение и зачастую соблюдение последовательности действий выступает основным маркером качества правосудия. Одним из важных ритуалов является устность процесса, она проявляется в таких действиях, как зачитывание обвинительного заключения, заслушивание пояснений участников процесса, оглашение материалов дела и устное оглашение приговора. Все эти ритуалы в разной степени вызывают раздражение у всех участников процесса, поэтому они могут сжиматься до невразумительного бормотания. Человек, впервые попавший на обычное судебное заседание, может даже не понять, что происходит. Хотя этими ритуалами тяготеют все, никто не решается по-

ставить вопрос о том, чтобы их изъять, потому что тогда станет очевидным, что в судебном разбирательстве не осталось ничего, кроме формальных ритуалов.

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. 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. Судья, будучи заинтересован в ритмичной работе, 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 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. Внесение возражений в протокол судебного заседания затруднительно, потому что единственным критерием для определения состоятельности возражений является субъективное мнение судьи, а его выводы нельзя обжаловать. Переход на видео- и аудиофиксацию всего судебного заседания изменил бы ситуацию, однако до настоящего момента ничего в этом направлении не решено. Любой участник имеет право вести аудиозапись, но нет безусловных механизмов для того, чтобы эта аудиозапись признавалась как доказательство. Существует даже особая формулировка «произведено не в рамках процессуальной формы», позволяющая игнорировать подобные доказательства.

*Обжалование.* После постановления приговора у подсудимого есть возможность обжалования. Здесь надо учитывать, что результаты обжалования являются основным показателем в работе судьи. Судья вышестоящей инстанции всегда осознает последствия своих решений для карьеры судьи нижестоящей инстанции. Наибольшее значение имеет обжалование в областном суде, поскольку именно там формируется кадровая политика. Главная сложность, которая ждет сторону защиты на этой стадии – это временные ограничения. В среднем на каждое уголовное дело приходится 10-20 минут. Одной из причин такого убыстренного разбирательства является коллегиальное рассмотрение дел, где каждый из трех судей отвечает только за розданные ему дела, но при этом отсиживается во время рассмотрении дела коллегой. Серьезной недоработкой является то, что при введении апелляционного порядка разбирательства с 2013 года был сохранен трехсоставной суд, поэтому очень сложно ожидать, что в работе областных судов произойдут какие-либо изменения. Правильным было бы принять решение о единоличном рассмотрении дел в апелляционной инстанции. Другой особенностью, которую следует учитывать при обжаловании, является то, что активным участником данного процесса является прокуратура. Она отстаивает те свои решения, которые были приняты ранее.

Таким образом, в связи со сложившейся моделью уголовного разбирательства суд ограничен в принятии решения о состоятельности обвинения. Суд старается принимать только те решения, которые не констатируют некачественности работы органов предварительного следствия, поэтому оправдательные приговоры так редки. В том случае, если есть сомнения в доказанности вины, большой популярностью пользуются такие суррогаты оправдания как назначение условного наказания, назначение наказания по минимуму, исключение некоторых эпизодов из дела. Все это является результатом включения суда в цепочку правоохранительных органов.

#### ***IV. Оценка параметров и работы полиции в России с точки зрения международных показателей***

Для оценки продуктивности организаций традиционно используются два понятия – «результативность» и «эффективность». Под «результативностью» понимается способность организации достигать поставленных целей. «Эффективность» определяется как способность организации достигать наилучших результатов при данном уровне финансовых и человеческих ресурсов; эффективная организация способна предоставить большее за те же деньги. Оба понятия являются важными показателями оценки деятельности полиции. Работа полиции расценивается как *результативная*, когда ей удается обеспечить контроль над преступностью. Это то, на что предъявляет большой спрос общество. Оценка *эффективности* работы полиции основана на анализе ресурсов, которые расходуются на полицейскую деятельность. На основании сравнительного анализа затрат на полицию в разных странах можно сделать выводы о том, насколько эффективной является полиция в России, учитывая, что требования, предъявляемые к полиции во всех странах, заключаются в одном и том же – сдерживании преступности. Затраты можно измерить двумя способами: во-первых, это прямые денежные

затраты на правоохранительную деятельность, во-вторых, это человеческие ресурсы или численность полиции.

Для проведения сравнительного анализа было отобрано 30 стран, которые были разделены на несколько групп: развитые страны (Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Испания, Италия, Нидерланды, Норвегия, США, Финляндия, Франция, Швеция), страны Центральной и Восточной Европы (Болгария, Венгрия, Литва, Латвия, Польша, Сербия, Словакия, Чехия и Эстония), страны бывшего СССР (Грузия, Казахстан, Россия, Украина, Беларусь) и прочие развивающиеся страны (Бразилия, Нигерия и Южная Африка).

## Параметры и модели полиции

*Численность полиции.* Сравнение числа полицейских в разных странах – достаточно непростая задача, поскольку определение функций полицейских может существенно различаться. Обычно в число полицейских входят: криминальная полиция, дорожная полиция и патрульная полиция. Именно эти три категории образуют численность полицейских сил в России. Согласно данным Евростата, общее число людей, выполняющих полицейские функции в России, в 2000 году составляло 1 779 124 человек или 1 231 человек на 100 тыс. населения (после 2000 года Евростат не обновлял свою статистику по России). Согласно другому источнику, плотность полицейских в России составляет 976 человек на 100 тыс. населения. Наконец, согласно Указу Президента РФ от 01.03.2011 года № 252 численность сотрудников полиции составляет 782 106 человек или 547,3 на 100 тыс. населения. Из всех стран, отобранных в выборку, Россия занимает второе место по количеству полицейских (первое место принадлежит Беларуси – 813,4 полицейских на 100 тыс. населения). В группе развитых стран среднее число полицейских составляет 300 человек на 100 тыс. населения, то же самое касается стран Центральной и Восточной Европы (от 237 в Польше до 441 в Сербии) и развивающихся стран (от 251 в Нигерии до 307 в Южной Африке). Проводя сравнение с мировой статисткой, можно сказать, что Россия по числу полицейских ближе к ближневосточным и арабским странам и к странам Карибского бассейна, чем к европейским.

*Финансирование полиции.* К сожалению, детальная статистика расходов на полицию доступна только по состоянию на 2003 год, поэтому мы воспользовались более свежими, но и более агрегированными данными по финансированию правоохранительной деятельности, содержащимися в базе данных ООН. Данные приведены за 2009 год. Абсолютные показатели расходов на правоохранительную деятельность не несут в себе много информации, поэтому при анализе мы использовали долю расходов относительно ВВП страны. В России расходы на правоохранительную деятельность в 2010 году составили 3,0% от ВВП, тогда как в среднем по миру они были равны 1,5-2,5%. Самые низкие расходы на правоохранительную деятельность в Норвегии – 0,97% от ВВП. Также достаточно низкие показатели во Франции, Дании, Финляндии и Швеции. В постсоциалистических странах эти расходы чуть больше 2% от ВВП. Исключение составляет Болгария, где расходы на правоохранительную деятельность составляют 3,09% от ВВП.

В большинстве стран мира из всех расходов на правоохранительную деятельность от 45% до 60% приходится на полицию. В России эта цифра в 2009 году была существенно ниже – 27-28%, а к 2011 году выросла до 33,8%, что составляет 0,93% от ВВП. Однако если при расчете расходов на российскую полицию учесть все виды деятельности, которые де-факто являются полицейскими (т.е. внутренние войска, пограничную службу, органы безопасности и органы по контролю за оборотом наркотиков), то в таком случае структура расходов на правоохранительную деятельность сильно меняется. Россия начинает занимать одно из лидирующих положений по доле расходов на полицию в доле всех расходов на правоохранительную деятельность. При таком пересчете доля расходов на полицейскую деятельность в России вырастает с 0,93% до 1,8% ВВП. Но в дальнейшем анализе численности и финансирования полицейской деятельности мы будем оперировать только долей расходов на органы внутренних дел – 0,93%

На основании данных по численности и финансированию полиции в разных странах можно выделить четыре модели организации полицейской деятельности.

1. В первую группу объединены страны с небольшим объемом совокупного финансирования полиции (до 1% от ВВП) и небольшой численностью полицейских (до 300 человек на 100 тыс. населения), но при этом в этих странах велики удельные расходы на одного полицейского, они составляют в среднем 172 тысячи долларов в год. В эту группу входят скандинавские страны: Швеция, Норвегия, Дания, Финляндия, германские страны – Германия, Австрия и Нидерланды, а также США.
2. Группу стран с небольшими совокупными расходами на правоохранительную деятельность и одновременно относительно низкими расходами в абсолютных цифрах образуют Россия и Беларусь. При этом в этих странах очень велика численность полицейских.

3. Третью группу образуют страны с довольно высокими совокупными расходами на полицию (1,2% от ВВП в среднем) и средней численностью правоохранительных органов (от 237 до 500 человек на 100 тыс. населения). Расходы на одного полицейского в этой группе значительно ниже, чем в первой группе. В эту группу стран входят страны Восточной Европы – Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Болгария, Эстония, Чехия, а также средиземноморские страны – Италия, Греция и Испания.
4. В четвертую категорию попадает только одна страна – Великобритания. В этой стране относительно небольшая численность полицейских (271 человек на 100 тыс. населения), но при этом очень велики совокупные расходы на полицейскую деятельность, они составляют 1,6% от ВВП. Одновременно с этим британские полицейские достаточно хорошо оснащены: затраты на одного полицейского составляют 210 тысяч долларов в год.

**Таблица 1. Параметры и модели полиции**

|           | Страна     | Количество полицейских на 100 000 | Расходы на полицию в ВВП | Расходы на 1 полицейского (тыс USD) |
|-----------|------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| Модель №1 | Финляндия  | 155,98                            | 0,62%                    | 179,60                              |
|           | Норвегия   | 159,23                            | 0,50%                    | 246,99                              |
|           | Дания      | 196,86                            | 0,65%                    | 186,69                              |
|           | Швеция     | 206,82                            | 0,70%                    | 147,97                              |
|           | Нидерланды | 221,39                            | 0,98%                    | 212,49                              |
|           | США        | 230,25                            | 0,87%                    | 172,00                              |
|           | Германия   | 299,69                            | 0,80%                    | 107,65                              |
|           | Австрия    | 318,64                            | 0,85%                    | 121,55                              |
| Модель №2 | Россия     | 547,30                            | 0,93%                    | 14,53                               |
|           | Беларусь   | 813,44                            | 0,93%                    | 5,94                                |
| Модель №3 | Эстония    | 237,46                            | 1,32%                    | 80,09                               |
|           | Польша     | 259,48                            | 0,97%                    | 42,10                               |
|           | Латвия     | 314,60                            | 1,13%                    | 41,11                               |
|           | Литва      | 327,09                            | 0,89%                    | 29,98                               |
|           | Венгрия    | 333,84                            | 1,23%                    | 46,36                               |
|           | Болгария   | 405,01                            | 1,61%                    | 25,41                               |
|           | Италия     | 411,20                            | 1,33%                    | 114,99                              |
|           | Чехия      | 415,30                            | 1,18%                    | 51,84                               |
|           | Греция     | 453,00                            | 1,17%                    | 74,10                               |
|           | Испания    | 505,80                            | 1,46%                    | 92,51                               |
|           | Модель №4  | Великобритания                    | 271,64                   | 1,62%                               |

Таким образом, говоря об эффективности работы полиции, следует учитывать, что в различных странах реализуются разные модели организации работы полиции. Для некоторых стран, таких как Россия и Беларусь, свойственно расходовать значительные человеческие и финансовые ресурсы на полицейскую деятельность. В скандинавских странах расходы на полицию невелики. Большинство стран стремятся найти некий баланс в численности и финансировании полиции.

## Показатели результативности

*Уровень преступности.* Обычно основным показателем, на который ориентируется общество и политики при оценке результатов работы полиции, является общий уровень преступности. Однако сравнение разных стран по этому показателю является довольно рискованной затеей, поскольку в разных юрисдикциях существует разное понимание того, что является «преступлением». В Скандинавских странах низкий порог для квалификации некоторых деяний как преступных, в других – только серьезные правонарушения регистрируются как преступления. Так, в Беларуси количество зарегистрированных преступлений в официальной статистике составляет около 150 тысяч в год, но в эту статистику не входят административные правонарушения, которые также являются сферой заботы полиции и их число составляет около 1,5 млн в год. В Болгарии, Латвии, Литве и России в общую статистику преступности не попадает часть преступлений против собственности, в частности, мелкие кражи, которые рассматриваются в рамках административного процесса. Кроме того, по мнению экспертов, часто высокий уровень зарегистрированной преступности ассоциируется не с плохой криминальной обстановкой в стране, а с лучшим доступом к полиции и большим уровнем доверия к ней. В тех странах, где уровень доверия к полиции низок, уровень зарегистрированной преступности с большой вероятностью будет низким, так как граждане не хотят обращаться в полицию, в эффективность которой не верят.

В такой ситуации единственным достоверным показателем уровня преступности становится *количество убийств*, поскольку все сообщения о них, как правило, регистрируются. Более того, сообщения о насильственных смертях регистрируются органами здравоохранения и агрегируются в статистике Всемирной организации здравоохранения. Поэтому криминологи рассматривают уровень убийств как эффективный показатель для оценки общего уровня насилия в стране. Для сравнительного кросс-странового анализа были выбраны данные, предоставленные отделами полиции в United Nations Office on Drugs and Crime за 2009 год. Разница в уровне убийств между странами очень велика: от 0,5 человек на 100 тыс. населения в Австрии до 33,8 убитых на 100 тыс. населения в Южной Африке. В России самый высокий уровень убийств среди европейских стран – 11,2 человека на 100 тыс. населения. Таким образом, видно, что статистика преступности не может дать адекватную оценку результативности работы полиции. Статистика преступности в целом и насильственных преступлений в частности является, скорее, косвенным отражением уровня доверия к полиции, а также уровня социальной напряженности.

Существует устоявшееся мнение, что объем финансирования и обеспеченность кадрами позитивно влияют на уровень преступности. Дальнейший анализ показывает, что существуют коренные расхождения в показателях криминальной статистики в странах с разными моделями организации полицейской деятельности. В странах с низкой численностью полицейских и высоким удельным показателем финансирования очень велико число зарегистрированных преступлений (почти 8000 на 100 тыс. населения). В противоположность этому в странах, где много полицейских и дорогая полиция число зарегистрированных преступлений ниже – около 3000. Самое низкое число зарегистрированных преступлений в России и Беларуси – около 2000 на 100 тыс. населения. В то же время в России и Беларуси правоохранительная система является самой репрессивной – среднее число заключенных в этих странах в 3 раза превосходит среднее число в любой из других стран.

**Таблица 2. Средние показатели преступности в странах с различными моделями полиции**

|   | Количество зарегистрированных преступлений | Количество заключенных на 100 000 | Число убийств на 100 000 | Число краж на 100 000 |
|---|--|-----------------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Модель №1 (Швеция, Норвегия, Дания, Финляндия, Германия, Австрия, Нидерланды, США)            | 7923,9                                     | 166,0                             | 1,5                      | 2798,2                |
| Модель №2 (Россия, Беларусь)  | 1845,9                                     | 497,2                             | 8,6                      | 843,9                 |
| Модель №3 (Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Болгария, Эстония, Чехия, Италия, Греция, Испания) | 3318,2                                     | 187,9                             | 2,7                      | 1012,3                |
| Модель №4 (Великобритания)  | 7769,7                                     | 150,8                             | 1,2                      | 6165,1                |
| Всего   | 5144,5                                     | 207,3                             | 2,7                      | 1922,0                |

*Опросы населения* являются еще одним источником информации о результативности работы полиции. Опросы населения обычно предоставляют два типа данных – уровень виктимизации и уровень удовлетворенности работой полиции. *Показатель виктимизации* рассчитывается как доля людей, ставших жертвами одного из 10 типичных преступлений. Криминологи рассматривают уровень виктимизации как хороший индикатор реального уровня преступности, который позволяет преодолеть ограничения, свойственные официальной статистике преступности. Данные по уровню виктимизации населения могут быть получены из отчетов института Гэллупа (Gallup World Poll, 2011). Достоинством этого исследования является то, что оно проводится по стандартной методике во всех странах мира. Проведенный нами анализ не обнаружил каких-либо закономерностей при оценке уровня виктимизации в зависимости от типа страны. Уровень виктимизации в экономически развитых странах может быть таким же, как в странах бывшего СССР. Самый высокий уровень виктимизации в Эстонии, Венгрии и Испании (24, 22 и 21% соответственно). Самый низкий – в Грузии и Польше (по 8%). В России уровень виктимизации составляет 12%: это ниже, чем в США, Великобритании, Франции, но выше, чем в Финляндии и Австрии.

Другой показатель, свидетельствующий о качестве работы правоохранительных – это *уровень доверия к полиции*. Согласно данным опроса, проведенного в 2011 году, российская полиция получила самые низкие оценки. Ей доверяют лишь 31% населения. Рядом с Россией находятся Украина (36%), Латвия (46%), Беларусь (50%) и Нигерия (51%). Самый высокий уровень доверия в Грузии – 88%. В развитых европейских странах уровень доверия полиции тоже довольно высокий (от 73% в Нидерландах до 86% в Австрии). Было обнаружено, что большая численность полицейских и большой объем финансирования отрицательно влияют на уровень доверия к полиции. Таким образом, чем больше денег государство вкладывает в правоохранительную систему и чем чаще обычный человек сталкивается с сотрудниками полиции на улице, тем меньше он доверяет правоохранительным органам.

**Таблица 3. Уровень доверия к полиции (% положительных ответов на вопрос «Доверяете ли Вы полиции в своем населенном пункте?»)**

| Развитые страны             |       |                |       |            |       |
|-----------------------------|-------|----------------|-------|------------|-------|
| Австрия                     | 86,00 | Дания          | 77,00 | Швеция     | 74,00 |
| Финляндия                   | 85,00 | Бельгия        | 76,00 | Италия     | 73,00 |
| Норвегия                    | 84,00 | Великобритания | 76,00 | Нидерланды | 73,00 |
| Германия                    | 82,00 | Испания        | 75,00 | Греция     | 58,00 |
| США                         | 79,00 | Франция        | 75,00 |            |       |
| Постсоциалистические страны |       |                |       |            |       |
| Венгрия                     | 66,00 | Чехия          | 61,00 | Литва      | 57,00 |
| Эстония                     | 64,00 | Польша         | 60,00 | Болгария   | 56,00 |
| Словакия                    | 62,00 | Сербия         | 60,00 | Латвия     | 46,00 |
| Бывший СССР                 |       |                |       |            |       |
| Грузия                      | 88,00 | Беларусь       | 50,00 | Россия     | 31,00 |
| Казахстан                   | 53,00 | Украина        | 36,00 |            |       |
| Другие страны               |       |                |       |            |       |
| Южная Африка                | 58,00 | Нигерия        | 51,00 | Бразилия   | 53,00 |

Уровень доверия к судебной системе, хотя и не является прямым показателем результативности работы полиции, тем не менее, может косвенно отражать качество криминальной юстиции, частью которой является полицейская деятельность. Наблюдается большой разброс в значениях данного показателя для разных стран: от 20% населения, которое доверяет судам, в Украине, Литве и Болгарии и до 84% — в Дании. Россия занимает четвертое место с конца с 28% населения, положительно ответившим на вопрос о доверии к судебной системе.

**Таблица 4. Уровень доверия к судебной системе (% положительных ответов на вопрос «Доверяете ли Вы судебной системе и судам своей страны?»)**

| Развитые страны             |       |                |       |          |       |
|-----------------------------|-------|----------------|-------|----------|-------|
| Дания                       | 84,00 | Великобритания | 62,00 | Италия   | 49,00 |
| Норвегия                    | 76,00 | Нидерланды     | 62,00 | Бельгия  | 41,00 |
| Финляндия                   | 68,00 | Германия       | 61,00 | Испания  | 40,00 |
| Швеция                      | 67,00 | США            | 56,00 | Греция   | 38,00 |
| Австрия                     | 64,00 | Франция        | 54,00 |          |       |
| Постсоциалистические страны |       |                |       |          |       |
| Венгрия                     | 46,00 | Словакия       | 34,00 | Чехия    | 29,00 |
| Польша                      | 43,00 | Латвия         | 29,00 | Болгария | 20,00 |
| Эстония                     | 42,00 | Сербия         | 29,00 | Литва    | 20,00 |
| Бывший СССР                 |       |                |       |          |       |
| Грузия                      | 47,00 | Беларусь       | 34,00 | Украина  | 20,00 |
| Казахстан                   | 43,00 | Россия         | 28,00 |          |       |
| Другие страны               |       |                |       |          |       |
| Южная Африка                | 70,00 | Нигерия        | 59,00 | Бразилия | 46,00 |

*Международные индексы безопасности и правопорядка.* Положение страны в международных индексах верховенства права и особенно в части тех показателей, которые отражают общественную безопасность, охрану прав и криминогенную ситуацию, могут считаться косвенным показателем результативности правоохранительных органов. В нашем анализе мы использовали *Индекс верховенства права (Rule of Law Index)*, разработанный в рамках международного проекта World Justice Project (WJP). Для того чтобы измерить уровень верховенства права в конкретной стране, авторами WJP было введено 9 факторов, два из которых имеют непосредственное отношение к работе правоохранительных органов.

1. Порядок и безопасность. К данному фактору относятся следующие переменные: уровень контроля преступности, уровень гражданских конфликтов, насколько часто граждане прибегают к насилию для решения конфликтов.

2. Эффективная криминальная юстиция. Переменные: насколько эффективно расследуются преступления, насколько эффективно преступления рассматриваются судом, насколько эффективно система коррекции снижает преступное поведение, является ли непредвзятой система криминальной юстиции, свободна ли система криминальной юстиции от коррупции и вмешательства правительства, обеспечивается ли надлежащий судебный процесс для обвиняемых.

Страны были разделены на категории по регионам и по уровню дохода. По показателю «Порядок и безопасность» Россия занимает последнее 12-е место в регионе Восточная Европа и Центральная Азия и 45-е место в глобальной выборке из 66-ти стран. По показателю «Эффективная криминальная юстиция» положение России лучше: она занимает 4-е место в региональной выборке и 23-е место в глобальной выборке. В целом, в мировом индексе верховенства права по показателям, отражающим результативность правоохранительных органов, Россия находится на границе средней и нижней трети по уровню безопасности и правопорядка и на границе верхней и средней трети по показателю эффективности криминальной юстиции.

**Таблица 5. Место России в регионе Восточная Европа и Центральная Азия и в мире по показателям «Порядок и безопасность» и «Криминальная юстиция»**

| Порядок и безопасность |        |                              |                         | Криминальная юстиция |        |                              |                         |
|------------------------|--------|------------------------------|-------------------------|----------------------|--------|------------------------------|-------------------------|
| Страна                 | Индекс | Место в региональной выборке | Место в мировой выборке | Страна               | Индекс | Место в региональной выборке | Место в мировой выборке |
| Эстония                | 0.84   | 1                            | 17                      | Чехия                | 0.76   | 1                            | 11                      |
| Польша                 | 0.83   | 2                            | 19                      | Эстония              | 0.75   | 2                            | 14                      |
| Румыния                | 0.83   | 3                            | 20                      | Польша               | 0.72   | 3                            | 17                      |
| Чехия                  | 0.81   | 4                            | 23                      | Россия               | 0.64   | 4                            | 23                      |
| Казахстан              | 0.80   | 5                            | 27                      | Румыния              | 0.57   | 5                            | 28                      |
| Украина                | 0.79   | 6                            | 28                      | Хорватия             | 0.50   | 6                            | 37                      |
| Хорватия               | 0.78   | 7                            | 29                      | Казахстан            | 0.49   | 7                            | 38                      |
| Албания                | 0.77   | 8                            | 31                      | Турция               | 0.43   | 8                            | 48                      |
| Киргизстан             | 0.77   | 9                            | 30                      | Украина              | 0.42   | 9                            | 52                      |
| Болгария               | 0.75   | 10                           | 32                      | Албания              | 0.39   | 10                           | 57                      |
| Турция                 | 0.68   | 11                           | 43                      | Киргизстан           | 0.36   | 11                           | 60                      |
| Россия                 | 0.67   | 12                           | 45                      | Болгария             | 0.30   | 12                           | 64                      |

Как показывает проведенный кросс-страновой анализ, по основным показателям эффективности и результативности работы полиции Россия занимает далеко не самое лучшее место. Численность полиции в России достаточно велика (почти 550 полицейских на 100 тыс. населения), при этом доля затрат в ВВП по сравнению с другими странами, скорее, средняя, чем высокая (0,93%), что соответственно приводит к низким расходам на одного полицейского (около 14,5 долларов). Одновременно с этим в России очень плохие показатели насильственных преступлений (5,33 убийств на 100 тыс. населения) и низкий уровень доверия к полиции и судам. По сравнению с другими странами, российская правоохранительная система имеет жесткую репрессивную направленность. Это устаревшая модель полиции. Задачей современной полиции должна стать профилактика преступности.

В течение двух ближайших лет объем финансирования полиции в России планируется увеличить в 2,2 раза. В этом случае, даже при условии высокого экономического роста (например, на уровне 5-6% в год), доля расходов на полицию возрастет непропорционально сильно, но при этом нет никакой гарантии того, что это скажется на показателях результативности работы полиции, так как увеличение финансирования часто имеет обратный эффект – снижение уровня доверия граждан к правоохранительным органам.

### **Полный текст исследования**

<http://www.enforce.spb.ru/issledovaniya/5808-issledovanie-mekhanizmov-raboty-rossijskoj-pravookhranitelnoj-sistemy>

(с) Институт проблем правоприменения, 2012

## Сотрудники ИПП:

**Научный руководитель: Вадим Волков** – доктор социологических наук, PhD (Cambridge University), профессор факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге, автор книги «Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ» (2005)

## Научные сотрудники:

**Элла Панеях** — Doctoral Candidate (University of Michigan), автор книги «Правила игры для российского предпринимателя» (2006)

**Кирилл Титаев** — социолог, специалист по проблемам неформальной экономики

**Арина Дмитриева** — социолог, экономист, специалист по экономическому анализу права

**Михаил Поздняков** — юрист, специалист по вопросам организации судебной деятельности

**Мария Шклярук** — юрист, L.L.M. (Hamburg), кандидат экономических наук, специалист по проблемам правоохранительной деятельности, сравнительному правоведению

**Дмитрий Скугаревский** — экономист, специалист по судебной статистике

**Екатерина Ходжаева** — кандидат социологических наук, специалист по социологии профессий

**Ирина Четверикова** — юрист, социолог, специалист по проблемам правоохранительной деятельности

**Екатерина Моисеева** — социолог, специалист по социологическому анализу рынков

**Юлия Шестернина** — социолог, специалист по социологии профессий

**Административный директор: Мария Батыгина**

**Администратор: Светлана Новоселова**

---

*Европейский Университет в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) был учрежден в 1994 году и начал свою работу как обучающая аспирантура по социальным наукам в 1996 году. Благодаря высокому профессионализму и уникальному научному потенциалу Европейский университет приобрел репутацию одного из самых динамичных и современных образовательных учреждений страны.*

---

**Институт проблем правоприменения** также выпускает серию «Аналитические записки по проблемам правоприменения». Все издания этой серии и другие материалы сотрудников Института Вы всегда можете найти на сайте [www.enforce.spb.ru](http://www.enforce.spb.ru).