

Комитет
гражданских
инициатив



**КОНЦЕПЦИЯ КОМПЛЕКСНОЙ ОРГАНИЗАЦИОННО-
УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РФ**

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

Вадим Волков, Иван Григорьев, Арина
Дмитриева, Екатерина Моисеева, Элла
Панеях, Михаил Поздняков, Кирилл Титаев,
Ирина Четверикова, Мария Шклярук

Научный руководитель: Вадим Волков

Выполнено в сотрудничестве с фондом
«ИНДЕМ»

Содержание

Краткое содержание (Executive summary)	5
Введение	11
1. Краткая диагностика работы правоохранительных органов РФ по результатам социологического исследования	13
2. Концепция реформы правоохранительных органов РФ	17
Общие цели реформы	17
Задачи реформы.....	18
Содержание реформы.....	19
Комплексный характер реформы	19
Финансирование.....	19
Общественная и экспертная дискуссия	19
Сопутствующие реформы	19
Основные направления реализации концепции реформирования правоохранительных органов	20
А. Оптимизация уровней управления правоохранительными структурами; приближение функции охраны общественного порядка к интересам муниципалитетов и субъектов федерации; повышение подотчетности полиции перед гражданами	21
Б. Передача непрофильных функций и подразделений и сокращение за счет этого численности полиции с одновременным повышением удельного финансирования	23
В. Изменение организационной структуры, систем оценки работы правоохранительных ведомств, подотчетности и гражданского контроля	24
Социальные гарантии сотрудникам правоохранительных органов	25
3. Оптимизация полицейской функции государства	25
Решение проблемы сверхцентрализации управления	25
Незавершенность реформы и попытка создания муниципальной милиции	26
Три уровня полиции и их функции	26
Муниципальная полиция	27
Региональная полиция	29
Федеральная полиция.....	30
Контроль за правоохранительной деятельностью: Федеральная служба по расследованию должностных преступлений	32
Подотчетность и взаимодействие в трех уровнях полиции	33
Сокращение численности полиции. Увеличение удельного финансирования.....	36
Направления дискуссии.....	36
4. Передача «непрофильных» функций	39
Вневедомственная охрана.....	39
Изменение статуса ФСКН с передачей функций ОРД и уголовного преследования полиции	39

Упразднение ОБЭП	40
Передача Министерству юстиции функций по лицензионно-разрешительной работе.....	41
Передача внутренних войск в состав Министерства обороны	42
Передача полномочий по оформлению специального права на управление транспортным средством гражданским ведомствам	43
Передача полномочий инспекций ПДН гражданским ведомствам (органам опеки)	43
5. Сокращение штабных структур, изменение их задач	44
Создание Федерального агентства криминальной статистики, расформирование соответствующих штабов и проблема регистрации преступлений	44
Ограничения роста штабов	46
Реорганизация и упразднение Министерства внутренних дел	47
Эффекты в части сокращения численности и роста удельного финансирования	47
6. Реорганизация правоохранительных органов в сфере уголовного преследования	48
Проблема организационного разделения следственной и оперативной работы	48
Изменение в сфере уголовного преследования.....	49
Принципы взаимодействия в ходе работы по зарегистрированным преступлениям	49
Деформализация расследования и изменение роли прокурора.....	51
Адвокатура. Права защитника в ходе следствия и в суде	52
Реформа прокуратуры.....	53
Процессуальное обеспечение организационных изменений	54
7. Изменение отчетности системы оценки. Статистика и открытость.....	55
Отчетность по регистрации преступлений.....	55
Отчетность следственных органов и ОРД	55
Оценка работы прокурора.....	56
Открытость.....	56
Отдельное статистическое ведомство (Федеральное агентство криминальной статистики, ФАКС)	57
Опросы населения и оценка работы правоохранительных органов	57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	59
Публикации ИПП.....	61

Краткое содержание (Executive summary)

Правоохранительная система РФ в настоящий момент является проблемным элементом российской государственности. Ее несоответствие общему уровню развития экономики и общества становится тормозом для экономического роста и источником общественной нестабильности. Избирательность регистрации преступлений, игнорирование сложных дел, отсутствие обратной связи, применение незаконного насилия при исполнении титульных функций, так называемое уголовное регулирование бизнеса – все эти особенности российской правоохраны нуждаются в исправлении.

Необходим **поворот к потребностям общества** и устранение негативных последствий реализации полицейской функции государства. Достижение вышеуказанных целей должно предшествовать повышению эффективности борьбы с преступностью. Многие из предложенных здесь мер, помимо гуманизации и роста правопослушания правоохранительных органов, будут иметь своим результатом и рост эффективности их работы, однако первоочередная задача предлагаемой реформы — устранить риски для граждан и общества в целом, связанные с текущими недостатками функционирования правоохранительной системы.

Данная концепция реформы правоохранительных органов реализует проблемно-ориентированный подход. Сначала исследуются и диагностируются основные проблемы и системные причины, которые их порождают, а затем предлагается комплекс мер, направленный на устранение причин и решение выявленных проблем. При этом ряд проблем возникает не по внутренним причинам, а при взаимодействии ведомств. Поэтому реформирование только МВД не сможет улучшить ситуацию. Концепция предусматривает серьезное изменение прокуратуры, реорганизацию Следственного комитета РФ и ФСКН.

При очевидно более высоком уровне реальной преступности, российская правоохранительная система регистрирует значительно меньше преступлений, чем большинство других стран. В полиции и других правоохранительных ведомствах укоренилась практика избирательного отбора «удобных» для расследования случаев и отсева сложных или невыгодных по другим причинам дел. Доверие граждан к полиции находится на крайне низком уровне. Люди не обращаются в полицию с сообщениями о преступлениях и не сотрудничают с ней. Из-за отсутствия каналов обратной связи и общественного контроля граждане и гражданские власти не имеют возможности повлиять на деятельность правоохранительных органов, донести до них специфические потребности первичных сообществ. В результате, полиция воспринимается гражданами как источник опасности, а не защиты.

Исследования Института проблем правоприменения (далее – ИПП) выявили следующие системные причины, ведущие к постоянному снижению качества выполнения правоохранительной функции:

- избыточная централизация правоохранительных ведомств;
- преобладание вертикальной иерархической координации;
- множественность параллельных вертикалей управления;
- сохраняющаяся «палочная» система оценки, порождаемая централизованным управлением;

- отсутствие внешнего контроля, связи с местными сообществами и гражданскими властями.

Взаимодействуя, эти факторы способствуют ухудшению работы полиции с каждой новой попыткой усилить контроль над ней со стороны МВД или прокуратуры. При сохранении сложившейся организационной модели, руководство периодически пытается усилить контроль, не решая вышеуказанные базовые проблемы; в результате растет управленческий аппарат, он порождает новые отчетные показатели и рост бумажной работы; деятельность подразделений становится еще менее прозрачной для руководства и общества. Работа «на показатели» влечет за собой фальсификации или незаконные методы работы; целевые показатели отчетности формируются на основе результатов, полученных при помощи этих методов. Опасность, порождаемая недостатками в деятельности полиции, растет, и рано или поздно осознается необходимость усилить контроль, что запускает «порочный круг» заново. Такой же механизм работает в органах прокуратуры и Следственного комитета.

Согласно исследованиям ИПП, существующая организация правоохранительных органов порождает следующие эффекты:

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 — со следствия на доследственную проверку, где у подозреваемого нет никаких процессуальных прав; подготовка обвинения для суда — с прокурора на следователя; принятия решений судами — де факто смещается в прокуратуру). Фактически, обвинение против конкретного лица выдвигается еще оперативным работником 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, суды не «наказывают» обвинение за незаконно добытые доказательства

оправданиями подсудимых, чьи права были нарушены, - **является и 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 полный приоритет над обстоятельствами, выяснившимися в судебном заседании. Это порождает обвинительный уклон криминальной юстиции, дискриминацию стороны защиты и приводит к тому, что и со стороны судебной власти внешний контроль над правоохранительной системой отсутствует.

В центре реформы находится формирование новой структуры и принципов работы полиции, на которую возложена большая часть ответственности за обеспечение безопасности и правопорядка и которая наиболее часто контактирует с гражданами. Реформа других правоохранительных организаций является не менее, а в некоторых аспектах, более важной, чем реформа полиции. Мы исходим из понимания тесной взаимосвязи всех составляющих правоохранительной системы и, соответственно, **необходимости комплексной реформы**. В условиях слабости судов, основная ставка в этом проекте делается на создание межведомственных систем взаимного контроля, преодоление закрытости силовых структур для контроля со стороны общества, а также на устранение существующих в системе стимулов и условий, которые сейчас толкают сотрудников правоохранительных органов на противоправное поведение и избирательное правоприменение.

Цели и задачи реформы определяются следующим образом:

- Приближение правоохранительной деятельности к потребностям граждан и конкретных поселенческих общностей (муниципалитетов, районов, регионов).
- Повышение подотчетности полиции гражданам.
- Повышение уровня доверия граждан к правоохранительным органам.
- Устранение негативных последствий и издержек правоохранительной деятельности таких, как незаконное насилие, фабрикация дел, коррупция и вымогательство.
- Устранение внутрисистемных барьеров при регистрации преступлений и максимальное снижение искусственной латентности преступности.
- Перенос центра тяжести на преследование наиболее общественно опасных деяний, а не самых простых в расследовании.
- Устранение отрицательного влияния правоохранительных органов на инвестиционный климат в России; снижение давления на бизнес.
- Повышение эффективности работы полиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.
- Законность методов ведения оперативной работы и следствия должна обеспечиваться взаимным контролем правоохранительных органов друг за другом.
- За сотрудниками правоохранительных органов признается право добросовестной ошибки. Стимулы к сокрытию таких фактов должны быть устранены. В частности, оправдательный приговор суда не должен быть основанием для наказания причастных к процессу правоохранителей при условии законности их действий.
- Создание независимых источников сведений об уровне преступности и активности правоохранительных органов.

Преимущество предлагаемой концепции реформы состоит в том, что **ее принципом является отсутствие дополнительных финансовых расходов**. Все вновь образуемые органы и подразделения создаются с опорой на материальную базу (а во многих случаях и личный состав) тех или иных упраздняемых подразделений; повышение зарплат и материального обеспечения планируются только за счет

урезания других расходов и сокращения численности. Передача функций на региональный и муниципальный уровень осуществляется вместе с финансированием.

На основе проведенных исследований предлагаются следующие меры, позволяющие если не уничтожить перечисленные выше недостатки, то ослабить их на переходный период, и сделать возможным постепенное улучшение ситуации.

А. Оптимизация уровней управления правоохранительными структурами;

Создание на базе МВД, СК и ФСКН полиций трех уровней: муниципальной, региональной и федеральной, действующих в едином правовом поле, но организационно автономных друг от друга и ответственных перед гражданскими властями соответствующего уровня, а также местными сообществами. МВД как отдельное федеральное ведомство упраздняется, его функции перераспределяются полициям разных уровней и другим ведомствам.

В сферу ответственности **муниципальной полиции** попадают охрана общественного порядка на уровне городов и районов, профилактика преступлений, регистрация правонарушений (с передачей преступлений для расследования в региональные и федеральную полицию).

В компетенцию **региональной полиции** входят уголовное преследование по нетяжким преступлениям и преступлениям средней тяжести, охрана зданий органов власти субъекта федерации, регулирование дорожного движения на всех трассах в пределах региона.

В компетенцию **федеральной полиции** входят расследование тяжких и особо тяжких преступлений на всей территории РФ, борьба с международной, межрегиональной и организованной преступностью, другие федеральные функции. Для выполнения этих функций создаются подразделения федеральной полиции на региональном и местном уровнях.

Отдельно создается самостоятельный орган федерального подчинения, на который возлагается **борьба с должностными преступлениями**. Также отдельно создается независимая служба по **сбору и анализу криминальной статистики**.

Нормативно-правовое регулирование всех уровней, в части осуществления федеральных полномочий, определяется федеральным законодательством. Разрабатываются «рамочные» законы субъектов и муниципальных образований, которые могут быть как приняты субъектами и муниципалитетами, так и изменены в части разделов. Передача функций по охране общественного порядка на муниципальный и региональный уровень производится только вместе с соответствующим финансированием. Единообразие применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства обеспечивается прокуратурой и судами.

Б. Освобождение правоохранительных структур от непрофильных функций и за счет этого сокращение их численности;

Непрофильные функции и подразделения правоохранительных структур передаются профильным ведомствам. За счет сокращения непрофильных функций удельная численность полиции и удельное финансирование должны быть приближены к уровню стран Центральной и Восточной Европы: 400–450 полицейских на 100 тысяч населения; около 40 тысяч долларов в год на одного полицейского. Предлагаемые меры по передаче непрофильных функций:

Упразднение отделений по борьбе с экономической преступностью, которые сейчас оправдывают свое существование активностью по поиску экономических преступлений и оказывают давление на бизнес. Их функции в части сопровождения следственных действий по заявлениям потерпевших должны быть переданы работникам общекриминальных подразделений федеральной полиции и Федеральной службы по расследованию должностных преступлений.

Изменение статуса ФСКН с передачей полиции функций ОРД и уголовного преследования, международной координации борьбы с наркотрафиком полициям по подведомственности; контроля соблюдения законодательства по законному обороту наркотических средств в лечебных учреждениях и аптеках – Роспотребнадзору.

Вывод вневедомственной охраны из состава полиции и превращение ее в рыночную компанию под контролем государства или частных владельцев.

Передача функций по лицензионно-разрешительной работе в области охранной и детективной деятельности, по выдаче удостоверений частного охранника и контролю соблюдения лицензионных правил Министерству юстиции; полномочий инспекций ПДН - гражданским ведомствам (органам опеки); полномочий по выдаче прав на вождение - гражданским ведомствам.

Передача внутренних войск в состав Министерства обороны.

В. Реформа системы оценки и контроля деятельности правоохранительных органов, изменение организационных структур;

Отделение регистрации информации о преступлениях по заявлениям граждан как от их расследования, так и от сбора криминальной статистики, по которой оценивается деятельность правоохранительных органов.

Организационное объединение следствия (дознания) и оперативных служб в соответствующих (региональных и федеральной) полициях. В рамках конкретного дела следователь должен отвечать за организацию расследования и направления проверки до возбуждения уголовного дела, контролировать действия оперативников по делу с самого начала, отвечать за законность действий всей группы. У следователей и оперативных работников, вместе работающих над делами, должна быть общая система оценки деятельности, не создающая конфликта стимулов.

При возбуждении уголовных дел по факту (без подозреваемого) сроки расследования не регламентируются, уровень «раскрываемости» перестает оказывать давление на «доказывание любой ценой». При появлении подозреваемого сроки становятся жесткими и нацеленными на обеспечение скорейшего доступа обвиняемого к судебному рассмотрению дела.

Сокращение числа показателей для правоохранителей. Количество прекращенных уголовных дел в ходе следствия по инициативе следователя или прокурора, оправдательный приговор в суде не должны рассматриваться как отрицательные показатели для полиции, следователя и прокурора соответственно. Отрицательными показателями должны быть количество обоснованных жалоб на противоправные действия сотрудников правоохранительных органов (включая отказы в приеме заявлений) и принятое судом определение или постановление прокурора о нарушении прав граждан в ходе расследования.

Наделение адвоката правом предоставления доказательств, гарантия их внесения в дело. Следователь не должен иметь право отказать в приобщении к делу любых материалов, представленных защитой.

Постепенная разгрузка прокуратуры от функции неограниченного надзора с тем, чтобы повысить качество надзора за деятельностью полиции, следствия, а также поддержки государственного обвинения в суде. Одновременно необходимо довести до законодательного закрепления и практики права общественных организаций на обращение в суды с исками в защиту интересов неограниченного круга лиц и передать полномочия по представлению в суде (гражданском и арбитражном процессах) интересов незащищенных групп иным органам (например, омбудсменам).

Организационное объединение функций по текущему надзору за следствием, ОРД и гособвинения в прокуратуре с целью повысить ответственность прокурорских работников за качество доказательств и законность следственных действий. Один и тот же помощник прокурора должен курировать следствие по конкретному делу и потом представлять это дело в суде.

В ситуации, когда, при повышении регистрационной дисциплины, количество зарегистрированных правонарушений возрастет на порядок, придется выбирать, какие именно дела доводить до суда, на какие расследования тратить средства и силы. В каких именно делах необходимо уголовное преследование должен делать прокурор, руководствуясь сравнительной опасностью деяния, критериями эффективности, общественной опасности, судебной перспективы, а также заинтересованный в эффективном использовании имеющихся ресурсов.

Изменение системы кассационных представлений от прокуратуры. Кассационное представление подает прокурор вышестоящего уровня (для дел подсудных по первой инстанции районным и мировым судам — прокурор субъекта федерации, для дел подсудных по первой инстанции судам субъекта федерации — генеральный прокурор). Обжалованное и проигранное в вышестоящих инстанциях дело должно быть отрицательным показателем для прокурора: прокурор не должен тратить государственные средства на обжалование уже проигранных дел только ради того, чтобы «покрыть» свой проигрыш.

Для предупреждения рецидива «диктатуры штабов» и минимизации бюрократической нагрузки на рядовых сотрудников всех подразделений, вводится ведомственный запрет на создание кем-либо дополнительных форм отчетности, кроме устанавливаемых автономным ведомством по сбору и анализу криминальной и полицейской статистики, и ввести запрет на передачу поручений/инструкций и запросов по вертикали в обход руководителя соответствующего территориального подразделения.

Предлагаемые организационные изменения с передачей части полицейских функций и охраны правопорядка на местный уровень и на уровень субъектов федерации требуют как минимум бюджетной и муниципальной реформы, а также изменения уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Важнейшая задача этого проекта – создание межведомственных систем взаимного контроля, преодоление закрытости силовых структур для контроля со стороны общества, а также устранение существующих в системе стимулов и условий, которые сейчас толкают сотрудников правоохранительных органов на противоправное поведение и избирательное правоприменение.

Введение

Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту – обязанностью государства (статья 2). При этом права и свободы человека определяют смысл, содержание и применение законов, а также деятельность органов власти, в том числе правоохранительных органов и судов (статья 18).

Однако каждому, кто хоть немного знаком с нынешним состоянием российской правоохранительной системы, очевидно, что для нее ни пострадавший от правонарушения, ни подозреваемый или обвиняемый в его совершении, ни гражданин как таковой не являются высшей ценностью и мерилом содержания и результатов деятельности. Согласно промежуточным данным текущего исследования «Евробарометр в России»¹, половина россиян (51%) ожидает от сотрудников полиции незаконных действий в свой адрес, при этом среди жителей крупных городов (с населением более 500 тыс.) распространенность таких ожиданий выше – их испытывают двое из трех опрошенных (66,5%). Среди предложенного перечня угроз наиболее реальными для граждан представляются возможность неправомерного задержания (36% в целом по выборке, и 51,5% – среди жителей крупных городов), вымогательство и словесные оскорбления (по 33% среди всех россиян, среди населения крупных городов – 48% и 45% соответственно). Физического насилия в свой адрес со стороны полиции ожидает каждый пятый (21,5%), а в крупных городах – каждый третий респондент (35%).

Как сделать так, чтобы в сфере противодействия преступности вместо внешних показателей во главу угла поставить человека, его права и свободы, как того требует Конституция Российской Федерации (статьи 46, 49, 52, 123), обеспечить защиту потерпевших и их право на возмещение причиненного ущерба, гарантировать обвиняемым право на защиту, справедливое разбирательство? Что нужно сделать, чтобы соблюдать Конституцию и приблизиться к достижению заданных в ней высоких стандартов правового государства?

Сейчас очевидно, что для этого нужна кардинальная реформа правоохранительных органов. Предлагаемая концепция реформирования включает комплексные и системные изменения правоохранительной системы, благодаря которым она станет соответствовать Конституции как по букве, так и по духу закона.

В современной России работа полиции и других правоохранительных органов, выполнение ими своих непосредственных функций сопровождается таким количеством отрицательных побочных эффектов, что опасность для граждан, связанная с повседневной работой правоохранительной системы, сравнима по масштабам с опасностью, порождаемой преступностью, с которой эта система призвана бороться. Невозможно в настоящее время говорить о реформировании, нацеливаясь на «идеальный образ полиции завтра». Негативные эффекты правоохранительной системы блокируют экономическое развитие страны и являются сегодня главной проблемой, более важной, чем недостаточная эффективность работы правоохранительных органов в деле борьбы с преступностью. Концепция направлена на уход от этого очевидно негативного состояния, и в первую очередь содержит необходимые организационные изменения, которые должны преобразовать полицию.

1 Опрос осуществлен Центром социологических исследований РАНХиГС при Президенте РФ летом 2013 года в десяти регионах РФ методом телефонного опроса по стратифицированной выборке. Объем итоговой выборочной совокупности – 6000 респондентов. Здесь представлены промежуточные итоги исследования, полученные в девяти регионах, с объемом выборки в 4943 респондента.

Предлагаемый в концепции комплекс мер сконцентрирован в первую очередь на МВД, СК РФ, ФСБ – правоохранительных органах, отвечающих за рассмотрение 97% сообщений о преступлениях² и охрану общественного порядка, и на прокуратуре, осуществляющей надзор за их деятельностью.

² ЕМИСС, 2011 г. URL: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>

1. Краткая диагностика работы правоохранительных органов РФ по результатам социологического исследования

Настоящая концепция была разработана по итогам четырёхлетнего исследования работы полиции, иных правоохранительных органов и судов³. 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 повседневную работу правоприменителей. Также учитывались данные эмпирических исследований работы российской правоохранительной и судебной системы, опубликованных другими исследователями.

Одной из отправных точек исследования стала оценка объективных показателей работы правоохранительной системы в сравнительной перспективе. Во-первых, при очевидно более высоком уровне реальной преступности российская правоохранительная система регистрирует значительно меньше преступлений, чем большинство других стран. К примеру, в 2009 году в России было зарегистрировано 2100 преступлений на 100 тыс. населения, при этом в Швеции – 15000, в Германии – 7400, в США – 3460, в Польше – 3000⁴. Во-вторых, Россию отличает высокая официальная раскрываемость (43% по преступлениям против собственности и 84% по преступлениям против личности)⁵. При этом, по данным за 2010 год, в 92% уголовных дел, переданных в суды районного уровня⁶, содержится признание подозреваемого, что свидетельствует в пользу того, что в работу принимаются простые случаи и дела с готовым подозреваемым. Анализ эмпирических данных показал, что такая картина работы правоохранительной системы обусловлена не криминогенной обстановкой в стране, а практикой избирательного отбора «удобных» для расследования случаев и отсева сложных или невыгодных по другим причинам дел. В-третьих, участившееся в последнее время создание гражданами отрядов самообороны, дружин и нежелание взаимодействовать с сотрудниками правоохранительных органов являются симптомами неисполнения или неэффективного исполнения функций по поддержанию правопорядка на вверенной территории со стороны уполномоченных органов.

³ Основные результаты изложены в первых двух частях настоящего исследования: Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования. Ч.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

Ч.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 Список остальных исследований приведен в конце настоящей части.

⁴ На основе European Source Book on Crime and Criminal Justice Statistics. – 2010. Den Haag: WODC. 2010. P. 38. Подробнее см. часть 2 настоящего исследования (Российская полиция в сравнительной перспективе: национальные модели и опыт реформ), с. 19.

⁵ Сведения о состоянии преступности в России. 2012. ГИЦ МВД. http://mvd.ru/upload/site1/document_file/vlXMMRlab8.pdf

⁶ Суды районного уровня рассматривают примерно 60% всех уголовных дел.

Отсутствие обратной связи на фоне громких инцидентов, связанных с пытками и насилием со стороны правоохранителей, способствуют дальнейшему отчуждению и недоверию со стороны граждан, что ещё больше затрудняет повседневную работу полиции.

Описанные выше свойства работы полиции – избирательность регистрации преступлений, нежелание и неумение работать со сложными делами, отсутствие обратной связи, применение незаконных методов расследования – являются естественным следствием накопившихся системных проблем, в первую очередь связанных с организационными особенностями российских правоохранительных ведомств и распределением полномочий между ними и внутри них. Исследования ИПП выявили следующие причины такого положения дел:

- 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.

На практике эти факторы взаимодействуют и усиливают друг друга. В совокупности они способствуют ухудшению работы полиции с каждой новой попыткой изменить ситуацию к лучшему. При сохранении сложившейся организационной модели руководство периодически пытается усилить контроль, не решая базовые проблемы; в результате растет управленческий аппарат, он порождает новые отчетные показатели и рост бумажной работы; деятельность подразделений становится еще менее прозрачной для руководства и общества; работа «на показатели» требует новых незаконных практик, и рано или поздно осознается необходимость усилить контроль, что запускает «порочный круг» заново (см. Рисунок 1).

Рисунок 1. Организационная логика ухудшения работы правоохранительных органов



В ходе исследования было установлено, что не только полиция, но и вся правоохранительная система имеет чрезмерно **централизованную** организационную структуру даже с учетом того, что естественной степенью централизации обладают все органы с федеральным статусом. Типовая схема российского правоохранительного ведомства – это линейная иерархия, состоящая из федерального органа, подразделений, подчиненных ему на уровне субъекта федерации, и районных подразделений, которые подчинены подразделениям вышестоящим.

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

Однако, несмотря на множественную подотчетность, сотрудник того или иного правоохранительного ведомства ни лично, ни опосредованно не отвечает за свою деятельность практически ни перед каким внешним субъектом. Каждая из иерархий подотчетна только собственному ведомственному руководству, которое лишь на федеральном уровне отвечает перед единственным условно гражданским лицом – Президентом РФ.

Будучи закрыты для обратной связи как со стороны общества, так и гражданских властей на уровне ниже федерального, правоохранительные структуры вынуждены вырабатывать для своих сотрудников **системы оценки**, базирующиеся на внутренних количественных показателях. Эти показатели в целях объективности унифицируются для ведомства в целом и отражают не конечный результат, а количество произведенных ими действий (раскрытых преступлений, выписанных штрафов, проведенных проверок) и процент обнаруженного в них «брака» (оправдательных приговоров в судах по расследованным делам, негативных последствий проверок «сверху»). Валовые показатели, пересчитанные в расчете на одного работника, показывают «нагрузку». Их снижение может привести не только к дисциплинарным последствиям, но и к сокращению штата подразделения. Показатели «суммируются» снизу вверх по иерархии, то есть оценка деятельности вышестоящего подразделения (руководителя) базируется на сумме показателей нижестоящих подразделений (подчиненных), подсчитанных по тому же критерию. Это создает давление по вертикали, дополнительные стимулы к манипуляции отчетностью, ее фальсификации и работе на показатели.

В силу работы «на отчетность», а не на результат вероятность осуществления того или иного действия определяется тем, какой вес оно будет иметь для статистики (если по данному виду преступлений ведется особый учет, полиция приложит дополнительные усилия для его раскрытия; если преступление входит в «отрицательный» показатель, его будут замалчивать), а также его сравнительной трудоемкостью на фоне других действий, обеспечивающих тот же показатель (так, из сходных категорий выбираются самые простые в раскрытии преступления). При этом централизованное установление показателей «сверху» для всех регионов затрудняет адекватное реагирование правоохранительной системы на объективно существующую

на конкретной территории структуру преступности и административных правонарушений. Внутриведомственная оценка и планирование работы правоохранительной системы, замкнутые исключительно на себя, даже при желании не могут учесть межрегиональные различия и особенно различия по типам поселений (например, между городом и деревней). Невозможно собрать объективную статистику деятельности правоохранительных органов, так как любые собранные данные тут же превращаются в объект оценки, а следовательно, в предмет манипуляции, если не фальсификации. Помимо объективной слабости существующей «палочной» системы в учете межрегиональных различий, она также не справляется с необходимостью учета различий в сложности и характере уголовных или административных дел, которые находятся в ведении у соответствующих сотрудников.

Такая система оценки становится единственно возможной без включения **механизмов обратной связи**, которые позволили бы содержательно оценить результаты деятельности подчиненных (реальный уровень безопасности, степень неотвратимости наказания для нарушителей, криминогенность, доверие населения к правоохранительным органам, удовлетворенность их деятельностью, гуманность и законность деятельности самих правоохранителей, эффективность расходования ресурсов). Необходимость оценивать деятельность сотрудников и подразделений на основе учета действий, а не результатов (через механизмы внешнего контроля и обратной связи) порождает все новые формы учета и отчетности, которые должны усиливать внутренний контроль. Справедливо полагая, что недостаток обратной связи приводит к коррупционным рискам, соблазнам силового рейдерства, нарушения законности, фальсификации документов, руководство правоохранительных ведомств находит выход в скрупулезной фиксации каждого аспекта деятельности своих сотрудников в официальной документации. Таких аспектов, нуждающихся в отчетности (ради обратной связи), учете (для управленческих нужд) и документальной фиксации (ради предотвращения злоупотреблений), в результате оказывается столько, что каждое действие – от опроса свидетеля до получения талонов на бензин для служебной поездки – требует оформления десятков документов и создания нескольких копий каждого для размещения в разных файлах отчетности. Любой сотрудник правоохранительных структур оказывается перегружен бумажной работой настолько, что времени на основную работу остается мало.

Высокая централизованность в сочетании с невозможностью объективно оценить содержательную деятельность подчиненных и ее конечный результат приводят к наращиванию бюрократического аппарата, поскольку за каждый аспект деятельности нужно отвечать и отчитываться. Так, в Следственном Комитете РФ только 45% сотрудников являются следователями, остальные выполняют бюрократическую работу, и это притом, что СК является самым молодым правоохранительным органом в России на настоящий момент.

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.

2. Концепция реформы правоохранительных органов РФ

Общие цели реформы

Исходя из сказанного выше, главной целью реформы правоохранительной системы России является ее **поворот к потребностям общества, гуманизация** и устранение негативных последствий реализации полицейской функции государства. **Повышение эффективности** борьбы с преступностью необходимо, но лишь при том условии, что вышеуказанные цели уже будут достигнуты хотя бы частично. Многие из предложенных здесь мер, помимо гуманизации и роста правопослушания правоохранительных органов, приведут и к росту эффективности их работы.

Первоочередная задача предлагаемой реформы – устранить риски для граждан и общества в целом, связанные с текущим функционированием правоохранительной системы. Радикальность некоторых из предложенных мер объясняется именно этим: для того, чтобы полностью переориентировать смысл и цели деятельности нескольких крупнейших в стране силовых структур, нужна кардинальная реформа, способная изменить сложившуюся негативную практику. Как показывает попытка реформы 2011 г., «косметические» меры будут в лучшем случае саботированы, а в худшем – послужат дальнейшему усилению и укреплению негативных тенденций.

В центре реформы находится формирование новой структуры и принципов работы полиции, на которую возложена большая часть ответственности за обеспечение безопасности и правопорядка и которая наиболее часто контактирует с гражданами. Реформирование других правоохранительных организаций должно происходить в связи с реформой полиции как конечной целью реформы. При этом мы исходим из понимания тесной взаимосвязи всех составляющих правоохранительной системы и, соответственно, **необходимости комплексной реформы**.

Ожидаемыми итогами реформы должно быть достижение следующих основных параметров:

- Удельная численность полиции и удельное финансирование приближены к уровню стран Центральной и Восточной Европы: 400–450 полицейских на 100 тысяч населения; около 40 тысяч долларов в год на одного полицейского⁷.
- Устранение внутрисистемных барьеров при регистрации преступлений и максимальное снижение искусственной латентности преступности. Сведения об уровне преступности и активности правоохранных органов поступают из нескольких независимых источников, включая специализированные независимые опросы.
- Приоритет в расследовании отдается не наиболее простым в расследовании случаям, а наиболее общественно опасным деяниям.
- Гражданское общество и независимые эксперты участвуют в постановке задач правоохранным органам. Граждане знают своего участкового и готовы сотрудничать с ним.
- Законность методов ведения оперативной работы и следствия обеспечивается взаимным контролем правоохранных органов друг за другом и независимым судом.
- В случае задержания и предварительного заключения человека, вина которого затем не подтверждается, гражданину приносятся извинения и выплачивается компенсация. За сотрудниками полиции признается право добросовестной ошибки, при условии законности их действий. Стимулы к сокрытию таких фактов устранены.

Задачи реформы

Исходя из такого понимания общих целей реформы, можно сформулировать более конкретные задачи:

- Приближение правоохранительной деятельности к потребностям граждан и конкретных поселенческих общностей (муниципалитетов, районов, регионов).
- Повышение подотчетности полиции гражданам.
- Повышение уровня доверия граждан к правоохранным органам.
- Устранение негативных последствий и издержек правоохранительной деятельности (отказов в расследовании дел, насилия, наказания невиновных, коррупции и вымогательства).
- Устранение отрицательного влияния правоохранных органов на инвестиционный климат в России; снижение давления на бизнес.
- Повышение эффективности работы полиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

⁷ Имеется в виду общее финансирование (помещения, транспорт и т.д.), а не только заработная плата.

Содержание реформы

Комплексный характер реформы

Важно отметить комплексный характер предлагаемой реформы: реализация отдельных мер вне общей логики может оказаться не только бессмысленной, но и опасной. Так, повышение регистрационной дисциплины в полиции в ее нынешнем виде может привести к дальнейшим злоупотреблениям и фабрикации дел, если будет произведено в отрыве от реформы «палочной» системы отчетности, требующей сейчас от сотрудников раскрытия всех зарегистрированных уголовных дел, от изменения системы контроля в силовых структурах и реформирования прокуратуры, не имеющей сейчас возможности заблокировать возбуждение уголовного дела из соображений эффективности по причине его малой общественной значимости, недостатка доказательств, плохой судебной перспективы. Другой пример: организационное сближение оперативной работы со следствием требует одновременного повышения заинтересованности прокурора в качестве следствия и повышения роли защиты в процессе. Если эти задачи не решать одновременно, слияние оперативной работы и следствия может повлечь еще большие фальсификации в ходе расследования вместо повышения ответственности следователя за соблюдение прав подозреваемого в ходе доследственных действий и контроля над оперативником.

Финансирование

Общественные условия и политическая воля, необходимые для радикальной реформы правоохранительных органов, вряд ли возникнут в идеальных, экономически благоприятных условиях. **Преимущество предлагаемой концепции состоит в том, что ее принципом является отсутствие дополнительных финансовых расходов:** при формировании детального плана реформы одним из условий должно быть обеспечение организационных мер за счет уже предусмотренных бюджетных средств. Все вновь образуемые органы и подразделения создаются с опорой на материальную базу (а во многих случаях и личный состав) тех или иных упраздняемых подразделений; повышение зарплат и материального обеспечения планируется только за счет урезания других расходов и сокращения численности. Передача функций на региональный и муниципальный уровень осуществляется вместе с финансированием.

Общественная и экспертная дискуссия

Многие из предлагаемых мер потребуют существенного изменения законодательства, реформы УК и УПК, принятия новых законов. Мы полагаем, что конкретное содержание этих законов, как и конкретная «дорожная карта» реформы, должны стать предметом экспертной дискуссии. Предлагая общие принципы изменений, мы на данный момент оставляем «за кадром» как их юридическое наполнение, так и план конкретных действий по их внедрению, который будет зависеть в том числе от тех общественных условий, в которых реформа может быть осуществлена. Широкая общественная и экспертная дискуссия должна изменить тенденцию принятия законов «в один день без обоснования», сделать серьезный шаг к диалогу общества и правоохранительных структур, повысить приемлемость реформы для самих правоохранителей.

Сопутствующие реформы

Важной причиной проблем правоохранительной системы является недостаточная независимость суда в России и его традиционная близость с прокуратурой. Мы выдвигаем некоторые предложения, позволяющие ослабить стимулы к тому, чтобы судьи не критично воспринимали доводы стороны обвинения. Однако настоящая независимость судов не может быть достигнута быстро. Если организационную

реформу правоохранительных ведомств можно провести за один-два года, то изменение установок и принципов деятельности судейского сообщества займет гораздо больше времени. В данном проекте мы исходим из того, что правоохранительной системе, по крайней мере, на первых порах после реформы и в ее ходе придется функционировать в условиях, когда суды не в состоянии будут служить эффективным источником контроля качества ее работы и законопослушания ее сотрудников.

Кроме того, предлагаемые организационные изменения с передачей части полицейских функций и охраны правопорядка на местный уровень и на уровень субъектов федерации требуют как минимум бюджетной и муниципальной реформы, а также, как отмечалось выше, – изменения уголовного законодательства.

Таким образом, важнейшая задача проекта – создание межведомственных систем взаимного контроля, преодоление закрытости силовых структур для контроля со стороны общества, а также устранение существующих в системе стимулов и условий, которые сейчас толкают сотрудников правоохранительных органов на противоправное поведение и избирательное правоприменение.

Основные направления реализации концепции реформирования правоохранительных органов

Данная концепция развивает три основных направления:

А. Оптимизация уровней управления правоохранительными структурами.

Б. Освобождение правоохранительных структур от непрофильных функций и за счет этого сокращение их численности.

В. Реформа системы оценки и контроля деятельности правоохранительных органов.

Устраняются избыточные уровни управления в сферах, не требующих ежедневного регулирования на федеральном, а иногда и региональном уровне. Это существенно снизит затраты времени рядовых сотрудников на непрофильную, «бумажную» работу, которая возникает из-за бюрократического давления вышестоящих структур. Одновременно это создаст резерв личного состава, материальной базы и финансовых средств для повышения численности подразделений, работающих с возрастающим в ходе реализации реформы количеством регистрируемых заявлений граждан.

Передача непрофильных функций в другие ведомства позволит исключить ситуацию, в которой сотрудники полиции привлекаются к решению несвойственных полицейским органам задач, сосредоточит ответственность руководителей полиции на прямом обеспечении охраны правопорядка, в отдельных случаях – создаст резервы для финансирования реформы.

В ходе децентрализации одновременно произойдет устранение дублирующих функций и организационных конфликтов. На месте нескольких правоохранительных органов с пересекающимися функциями будет сформирована понятная система с разграниченными сферами ответственности. Это позволит устранить конфликты, когда сотрудники СК РФ, с одной стороны, работают с оперативными уполномоченными МВД над раскрытием убийств, а с другой – обязаны рассматривать заявление о случаях применения насилия или взяток со стороны этих оперативных уполномоченных. Прокуратура не будет зависеть от результатов «борьбы с преступностью» в районах, что повысит ее объективность в оценке материалов следствия и должно повлиять на структуру направляемых в суд дел. Информацию о состоянии преступности будет формировать статистическое ведомство, не связанное отношениями подчиненности ни с одной структурой, участвующей в осуществлении уголовного преследования. Возможности влияния на исходные данные самими сотрудниками полиции будут серьезно снижены.

Предлагаемый механизм разработки иных, гибких и локально отнесенных принципов оценки эффективности работы полицейских приведет к действительной отмене «палочной системы». Формирование системы рассмотрения сведений о состоянии преступности как информации для комплексной политики контроля преступности, а не как показателя для однозначной оценки деятельности полиции, устраним стимулы для фальсификации отчетности, поиска легких и очевидных дел, отказов в регистрации заявлений.

Подотчетность более низким уровням власти, открытость информации (в том числе о состоянии преступности и работе полиции с уголовными делами), изменение технологии работы с заявлениями приведет к постепенному повышению доверия граждан, одновременно создавая объективные и независимые каналы поступления на вышестоящие уровни информации о деятельности полиции. Альтернативность таких каналов предотвратит возникновение искусственных форм отчетности и уничтожит необходимость неэффективного, сверхцентрализованного контроля.

А. Оптимизация уровней управления правоохранными структурами; приближение функции охраны общественного порядка к интересам муниципалитетов и субъектов федерации; повышение подотчетности полиции перед гражданами

Тенденция к децентрализации полиции становится господствующей в современном мире. В правоохранительных органах большинства стран мира реализованы принципы разделения полиции на центральную (федеральную) и местную (в соответствии с территориально-административным делением), а также разделения функций борьбы с преступностью и обеспечения общественного порядка. Практически во всех странах мира, безотносительно к уровню централизации остальной полицейской деятельности, существует муниципальная полиция, подотчетная населению городов или районов. Деятельность муниципальной полиции определяется проблемами и потребностями конкретных поселений и их гражданами.

Политика централизации правоохранительной системы в России в последнее десятилетие привела к утрате связи полиции с населением (местным сообществом) и даже с гражданскими местными властями и, как следствие, к утрате доверия со стороны граждан. Граждане все больше полагаются на свои силы в борьбе с преступностью и охране порядка (конфликты в Сагре и Ростовской области, создание казачьих дружин в Краснодарском крае и местных сил в Дагестане, массовое привлечение товариществами собственников жилья (ТСЖ) частных охранных агентств к исполнению полицейских функций и т.п.), а в некоторых регионах такие группы даже вступают в конфликты с полицией. В последние годы наблюдается тенденция к созданию дружин и сил самообороны, чтобы заполнить вакуум в охране правопорядка на местном уровне. Это объективная тенденция: такие силы самообороны в любом случае будут создаваться, так как полиция не удовлетворяет общественный спрос на безопасность и правопорядок на местном уровне, а этот спрос, с развитием общества, растет не менее быстро, чем падает способность сверхцентрализованной полиции его удовлетворить. Необходимо заполнить этот вакуум раньше, чем данная тенденция приведет к произволу и вооруженным конфликтам между такими группами самообороны, а также между ними и полицейскими силами.

Сутью предлагаемой децентрализации полиции являются оптимизация федеральной системы полномочий и упразднение избыточных управленческих уровней (как по горизонтали, так и по вертикали).

Для реализации этого направления реформы в России предлагается создать трехуровневую полицию: федерального, регионального и муниципального

уровня с соответствующими каждому уровню полномочиями, обязанностями и подотчетностью.

В данной концепции понятия «муниципальный (региональный, федеральный) уровень управления полицией» и «муниципальная (региональная, федеральная) полиция» употребляются как синонимы.

В сферу ответственности **муниципальной полиции** попадает охрана общественного порядка на уровне городов и районов; профилактика преступлений; регистрация всех правонарушений⁸ (с передачей преступлений для расследования в региональную и федеральную полицию).

В компетенцию **региональной полиции**⁹ входит уголовное преследование по нетяжким преступлениям и преступлениям средней тяжести, охрана зданий органов власти субъекта федерации, регулирование дорожного движения на всех трассах в пределах региона.

В компетенцию **федеральной полиции** входит расследование тяжких и особо тяжких преступлений на всей территории РФ, борьба с международной, межрегиональной и организованной преступностью. Отдельно создается **самостоятельный орган федерального подчинения**, на который возлагается борьба с должностными преступлениями в силовых структурах (в будущем возможно расширение его функций как антикоррупционного ведомства для борьбы с должностной преступностью в госорганах в целом, но антикоррупционная политика не входит в задачи данной работы и ее разработка заслуживает специального исследования).

Полиции разных уровней автономны, то есть у федеральной полиции есть свои подразделения на уровне субъектов федерации и районов, у полиции субъекта федерации – свои подразделения на уровне районов (или муниципалитетов), не пересекающиеся по функциям ни между собой, ни с муниципальной полицией и не выступающие по отношению к ней в качестве руководящих органов. Порядок взаимодействия между полициями разных уровней описывается в законе «О полиции» и включает в себя: методическую помощь без права требовать отчетности; мобилизацию нижестоящих полиций вышестоящими во временное подчинение в случае чрезвычайного положения, стихийного бедствия и прочих особых случаях, закрытый перечень которых предусматривается в законе; порядок передачи сообщений о происшествиях по подведомственности.

Основные принципы децентрализации

1. Сохранение федерального характера правоохранительной функции. Нормативно-правовое регулирование всех уровней в части осуществления федеральных полномочий определяется федеральным законодательством.

2. Альтернативы и готовые варианты.

Разрабатываются «рамочные» законы субъектов и муниципальных образований, которые могут быть как приняты субъектами и муниципалитетами, так и изменены в части разделов. Муниципалитеты и регионы должны иметь возможность выбрать «готовые» решения.

3. Функция + бюджетные средства.

⁸ При этом правонарушения, выявленные самостоятельно федеральной или региональной полицией, регистрируются теми органами полиции, которые их выявили, – сейчас правом регистрации таких сообщений обладают, например, и СК, и МВД, и ФСКН.

⁹ Региональным уровнем считается уровень субъекта федерации. «Регион» и «субъект федерации» в тексте употребляются как синонимы.

Передача функций по охране общественного порядка на муниципальный уровень и дознания на региональный производится только вместе с соответствующим финансированием, ранее предусмотренным на осуществление этой функции.

4. Судебное уголовное преследование от имени государства и решение дела в отношении лица по существу – прокуратурой и судом.

Единообразия применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства обеспечивается прокуратурой и судами. Наказание устанавливается только судами. Решение о прекращении дела в отношении лица по нереабилитирующим основаниям (то есть такое, после которого человек приобретает формальный статус «лица, привлекавшегося к уголовной ответственности») принимается прокурорами.

Б. Передача непрофильных функций и подразделений и сокращение за счет этого численности полиции с одновременным повышением удельного финансирования

Численность полиции в России сегодня составляет 547 полицейских на 100 тыс. жителей. В развитых странах (Западная Европа и США) численность полиции находится в интервале 155-370 на 100 тыс.; в среднеразвитых (Южная и Центральная Европа) этот показатель составляет 200-450 сотрудников на 100 тыс. населения. Более многочисленна, чем в России, полиция только в Беларуси (813). Среднемировой показатель – 300 полицейских на 100 тыс. жителей.

Бюджетные расходы на одного полицейского составляют в России 20,4 тыс. долларов. Для сравнения, в развитых странах этот показатель составляет от 74,2 (Франция) до 247,2 (Норвегия) тыс. долларов; в среднеразвитых – от 25,3 (Болгария) до 80,2 тыс. (Эстония) долларов на одного полицейского. На обеспечение правоохранительной функции Россия тратит до 3% ВВП¹⁰. В высокоразвитых и среднеразвитых странах этот показатель находится в диапазоне от 0,5% до 1,6%.

В сопоставлении с другими странами российская полиция сегодня является практически самой многочисленной в пересчете на душу населения, слабо финансируемой в пересчете на одного полицейского (и поэтому слабо оснащенной), но дорогой для национальной экономики. Сопоставление результативности полиции в разных странах, измеряемое по числу тяжких преступлений, доверию к полиции и международным индексам порядка и безопасности, относит российскую полицию к числу наименее результативных. В сочетании с высокой численностью и относительно высокой нагрузкой на экономику это дает крайне низкий уровень эффективности российских правоохранительных органов. Например, на одного сотрудника полиции в России приходится чуть больше одного пойманного преступника в год: это один из самых низких показателей в мире¹¹.

В развитых странах преобладает малочисленная, но капиталоемкая полиция, отвлекающая, тем не менее, намного меньшую долю общественных ресурсов. В среднеразвитых странах полиция менее капиталоемкая и более трудоемкая, но не затратная для национальной экономики. В России полиция является крайне трудоемкой и одновременно дорогой для экономики. К этому привел экстенсивный рост полицейских сил за последнее десятилетие, а также их сверхцентрализация, результатом которой стало разбухание административного аппарата до такой степени, что администрированием занято более половины имеющихся сотрудников.

¹⁰ Из них на обеспечение деятельности МВД тратится 0,93% ВВП, а на выполнение полицейских функций по мировой классификации – 1,8%. См. часть 2 настоящего исследования, с. 11-12.

¹¹ Не все полицейские занимаются непосредственной работой с преступниками, однако в целом это хороший показатель для сравнения ситуации в разных странах.

Концепция реформы включает приближение российских правоохранительных органов к модели, которая предполагает менее многочисленную и лучше финансируемую полицию, как в большинстве среднеразвитых стран. Дальнейшее развитие правоохранительной системы должно пойти по интенсивному пути – за счет структурных преобразований, повышения затрат на одного полицейского при одновременном снижении численности за счет управленческих и непрофильных для выполнения полицейских функций структур. Иными словами, улучшение качества правоохранительной деятельности будет достигаться за счет меньшего числа лучше оснащенных и обученных полицейских, с которых сняты непрофильные задачи и лишняя бюрократическая нагрузка.

Сокращение численности полиции и других правоохранительных органов (прокуратуры, следствия, ФСКН) будет обеспечено за счет упразднения непрофильных функций и управленческого аппарата с одновременным выводом «за штат» или сокращением соответствующего персонала. Подробнее это сокращение описано и обосновано ниже в разделе «Меры по реализации концепции реформы».

В. Изменение организационной структуры, систем оценки работы правоохранительных ведомств, подотчетности и гражданского контроля

Данная концепция исходит из того, что негативные моменты в деятельности правоохранительных органов (такие, как сокрытие преступлений или отказ в их регистрации, создание фиктивной отчетности, коррупция, превышение должностных полномочий и насилие) во многом являются следствием плохой организационной структуры, системы управления и системы отчетности. Именно эти факторы создают искаженные стимулы, вызывая поведение сотрудников правоохранительных органов, расходящееся с их прямыми обязанностями.

В рамках этого направления предполагается изменение организационной структуры основных правоохранительных ведомств (полиции, следствия, прокуратуры) в целях сокращения отчетно-управленческой нагрузки и устранения противоречащих основным функциям организационных стимулов. Организационные меры предполагают изменение **соотношения оперативной работы и следствия; отделение регистрации информации о преступлениях по заявлениям граждан (функция муниципальной полиции)¹² от их расследования (функция полиции более высокого уровня); усиление надзора за следствием со стороны прокуратуры; усиление роли адвоката и создание независимого Федерального агентства криминальной статистики для сбора, анализа и публикации информации о работе правоохранительных органов¹³.**

Также предполагается дальнейшее реформирование «палочной» системы, то есть **создание систем оценки, дифференцированной по видам деятельности и уровню**, в полиции и других правоохранительных органах. В оценку работы правоохранительных органов для независимого выявления уровня преступности и оценки поведения полиции включаются виктимизационные опросы населения, проводимые независимыми от МВД организациями, опросы населения на предмет доверия к полиции и удовлетворенности ее работой. Муниципальная полиция должна быть также подотчетна местной власти, а полиция субъекта федерации – гражданским властям субъекта федерации. Целевые показатели и критерии оценки деятельности полиции должны формироваться местным гражданским обществом, и гибко меняться в зависимости от общественных потребностей.

¹² С сохранением возможности регистрации преступлений на любом уровне полиции и прямой передачей информации в статистическое ведомство.

¹³ Организационно-правовые формы могут быть различны – например, федеральная служба, федеральное казначейское учреждение. Для рабочих целей в документе будет использоваться понятие Федерального агентства криминальной статистики (ФАКС).

Открытость необходима для независимой экспертной и гражданской оценки деятельности правоохранительных органов. Повышение прозрачности и подотчетности правоохранительных органов включает установку средств видеонаблюдения в полицейских участках. Обеспечивается свободный доступ к информации о деятельности правоохранительных органов, кроме той, которая является секретной или предназначенной для служебного пользования. Отчеты социологических исследований, ведомственная статистика, внутренние приказы и инструкции в обязательном порядке публикуются в открытых СМИ и Интернете.

Социальные гарантии сотрудникам правоохранительных органов

В ходе реформы, безусловно, встанет вопрос о социальных гарантиях сотрудникам силовых структур, которые увольняются или переводятся в рамках преобразований в другое ведомство или подразделение, меняют свой статус в системе (повышение-понижение). Необходимо избежать ситуаций, когда сотрудники, уволенные или пониженные в должности не по причине профессиональной непригодности, а из-за структурной реформы, теряют социальные гарантии, которые у них раньше были. Поэтому предлагается следующее:

- Социальный пакет остается неизменным для сотрудников всех полиций в соответствии с действующим законом о социальных гарантиях сотрудникам полиции, а для сотрудников прокуратуры в соответствии с действующим законом о прокуратуре. При массовом переходе сотрудников на уровень муниципальных и региональных полиций это потребует соответствующего перераспределения средств в рамках бюджетной реформы. Социальные пакеты для сотрудников новых ведомств определяются соответствующими законами.
- Переходящим в ходе реформы из ведомства в ведомство, перемещаемым по службе необходимо позволить выбирать: оставить себе на ближайшие два года тот соцпакет, который им полагался на момент перехода в старом ведомстве, или сразу получить новый.
- Увольняемым по сокращению соцпакет сохраняется на срок до одного года.

3. Оптимизация полицейской функции государства

Решение проблемы сверхцентрализации управления

Аргументом в пользу повышения автономии местных подразделений полиции является ее большая связь с местными сообществами. Местные сообщества получают возможность задавать целевые параметры работы полиции и оценивать, в какой степени они реализованы. Усиление контакта с местным сообществом позволяет полиции лучше понимать ситуацию и эффективнее выполнять свои функции в локальном контексте.

С другой стороны, нельзя не замечать аргументы в пользу сохранения централизованной полиции. Возникает вопрос о том, насколько децентрализованная полиция может противодействовать терроризму и организованной преступности. Еще одним аргументом против повышения автономии местной полиции может стать неспособность обеспечить ее финансирование без проведения комплексной реформы местного самоуправления и его финансирования.

Предлагаемые ниже меры направлены на формирование такой структуры полиции, которая позволила бы сбалансировать эти разнонаправленные интересы и учесть аргументы против автономии.

Незавершенность реформы и попытка создания муниципальной милиции

С 2003 года и в настоящий момент в Российской Федерации действует принцип, согласно которому организация охраны общественного порядка отнесена к компетенции муниципального образования, что предполагает создание муниципальной милиции, как она называлась на тот момент. Этот принцип закреплен в Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴. Причиной, по которой это требование до сих пор не реализовано, является положение абзаца 2 ч. 3 ст. 83 этого же Закона о том, что создание муниципальной милиции, как и передача в компетенцию муниципалитетов функции охраны общественного порядка, возможны только после принятия Федерального закона «О муниципальной милиции». Поскольку этот закон в течение девяти лет не принимается, реализуется совершенно иная концепция – централизованная федеральная система полиции.

Необходимо вернуться к обсуждению этой проблемы и разработать закон о «Муниципальной полиции», который привел бы структуру правоохранительных органов в соответствие с основными принципами управления в РФ.

Три уровня полиции и их функции

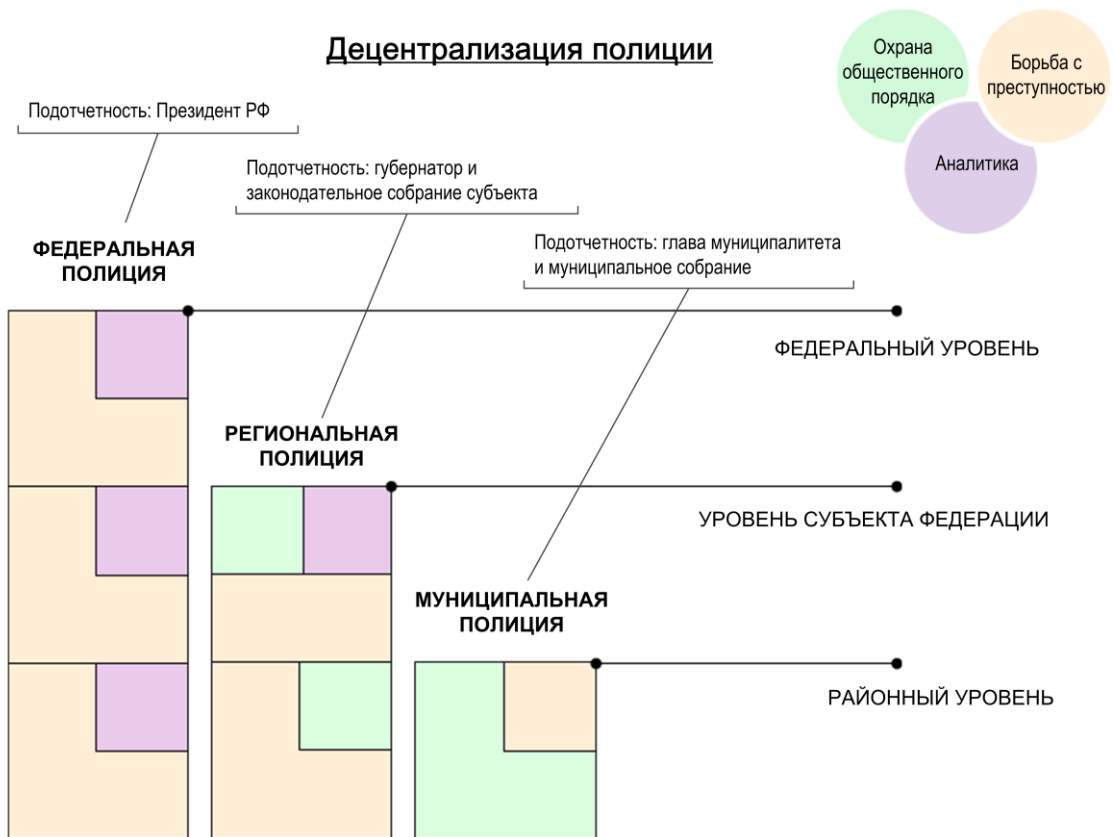
Основной мерой реформирования полиции (на момент начала реформы, кроме собственно полиции, к реформируемым органам относятся СК и ФСКН) является ее разделение на три автономных уровня, на каждом из которых создается отдельная полицейская организация:

- муниципальный/межмуниципальный на уровне районов;
- региональный;
- федеральный.

Федеральная полиция имеет свои структуры на федеральном, региональном и районном уровне, а региональная полиция – на уровне субъекта федерации и на районном уровне. Муниципальная полиция имеет структуры и действует только на уровне муниципалитетов и районов (или на межрайонном уровне). **Деятельность полиции всех уровней регулируется федеральным законом.** Местные власти принимают положения о деятельности своих полиций, не противоречащие федеральному закону, и самостоятельно устанавливают для них целевые показатели, приоритеты и системы оценки.

¹⁴Этот принцип закреплен дважды в статьях, регламентирующих компетенцию муниципального района (п. 8 ч. 1 ст. 15) и муниципального округа (п. 9 ч. 1 ст. 16), в которых поддержание общественного порядка отнесено к компетенции муниципалитетов и осуществляется муниципальной милицией.

Рисунок 2. Три уровня создаваемой полиции



Муниципальная полиция

Муниципальный уровень полиции (далее – муниципальная полиция)

отвечает за поддержание общественного порядка на подведомственной территории и первичное реагирование на все обращения населения с их регистрацией и последующим привлечением других силовых структур при необходимости. Соответственно, на муниципальный уровень передаются патрульные службы, службы участковых, дежурные части и отделы исполнения административного законодательства в отношении физических лиц. Муниципальная полиция создается на уровне муниципальных районов (в малонаселенных местностях может создаваться на межрайонном уровне). Важна независимость дежурной части от полиций вышестоящих уровней (тех, кому предстоит расследовать преступления и кто может быть заинтересован в регистрации одних сообщений и нерегистрации других), ее ответственность за прием первичной информации о преступлениях и передачу ее в независимый орган по сбору и анализу статистики правоохранительной деятельности. Подробно этот вопрос рассмотрен в разделе «Регистрация преступлений», здесь же необходимо отметить, что дежурная часть является основным, но не единственным местом, куда поступает информация о преступлении.

Для эффективной полицейской работы необходимо взаимодействие дежурных частей, участковых и других подразделений с полициями более высокого уровня. Однако важно понимать, что уже сейчас дежурные части и, например, участковые эффективно взаимодействуют в необходимых пределах с другими органами (Следственный комитет, ФСКН, МЧС и так далее). В этом смысле достаточно просто сохранить существующие механизмы взаимодействия и оценить новые возможности в пилотных регионах.

Опасность слияния муниципальной полиции с местным криминалом, которую обычно приводят как аргумент против ее создания, следует считать незначительной. У муниципальной полиции на районном уровне сохраняются только полномочия, которые наиболее сложно использовать для нелегального давления. Соответственно, попытка создать локальную «полицейскую мафию» может опираться лишь на скромные ресурсы местной полиции, а защититься от нее можно за счет региональной/федеральной полиции с широкими оперативными и процессуальными полномочиями. По большому счету, именно централизованность полиции создает возможность для существования банд, подобных той, которая возникла в ст. Куцевская: достаточно «приручить» местных силовиков, чтобы на тебя работала вся мощь правоохранительной системы. Децентрализация же создает систему множественной подконтрольности полиции: на одной и той же территории работают полиция федерального, регионального и местного подчинения. Муниципальная полиция подконтрольна прежде всего местному населению и муниципальным органам власти, однако при возникновении злоупотреблений население может обращаться также в региональную и федеральную полицию, которые в соответствии с должностными обязанностями должны их расследовать и пресекать.

Рисунок 3. Структура и функции муниципальной полиции



Глава муниципальной полиции назначается органом местного самоуправления второго уровня (муниципального района) и проходит профессиональную аттестацию в полиции субъекта федерации. Регламент деятельности принимается органом местного самоуправления муниципалитета в соответствии с рамочным законом «О муниципальной полиции»/«О полиции» и регистрируется в общем порядке Минюстом после проверки на соответствие федеральному закону.

Очевидно, что в России существует большое разнообразие муниципальных образований и не каждое из них готово к формированию и поддержанию полиции. Говорить о том, что муниципальная полиция всюду будет устроена одинаково, очень сложно. Понятно, что в городах (кроме городов федерального значения) она будет функционировать как простая муниципальная структура, в менее крупных муниципалитетах возможно создание полицейских структур на уровне муниципального района или даже группы районов. На малонаселенных и труднодоступных территориях

возможна передача таких полномочий специальному подразделению региональной полиции. Детальная проработка этого вопроса, опирающаяся на ревизию возможных ситуаций и разработку типовых вариантов – это тема отдельной работы, затрагивающей более широкие аспекты муниципальной реформы.

При этом муниципальную полицию целесообразно создавать в три этапа. На первом этапе проводятся эксперименты в разных по характеристикам муниципальных образованиях, в результате которых отбираются наиболее удачные варианты, устраняются выявленные недостатки первоначальных проектов. На втором этапе муниципалитеты имеют возможность создания полиции по собственной инициативе. В случае если муниципальное образование «не готово» к исполнению таких функций, они – до третьего этапа – остаются в ведении региональной полиции. На третьем этапе формирование муниципального уровня полиции становится обязательным. Такая стратегия позволит реализовать это направление реформы постепенно – вместе с ростом влияния муниципалитетов (фактически параллельно с муниципальной реформой), избегая провалов и используя на третьем этапе уже отработанные схемы передачи функций и бюджетных средств.

Региональная полиция

Региональный уровень полиции (далее – региональная полиция, полиция области, края или республики) создается на базе отделов и управлений МВД, сотрудников ФСКН. Главная задача региональной полиции – борьба с нетяжкими преступлениями и преступлениями средней тяжести. С учетом прогнозируемого роста регистрации преступлений происходит изменение существующего разделения преступлений по тяжести. Его цель – сосредоточить в ведении федеральной полиции только наиболее сложные и тяжкие преступления организованного и межрегионального характера¹⁵. Таким образом, в ведении региональной полиции окажется значительная часть «очевидных» преступлений (которые преимущественно и расследуются сейчас всей правоохранительной системой), а также большой объем нераскрытых дел.

¹⁵ На первом этапе тяжкие и особо тяжкие преступления, отнесенные сейчас к подследственности СК РФ (за исключением должностных), передаются в федеральную полицию. Однако в дальнейшем «бытовые» убийства могут быть переданы региональной полиции.

Рисунок 4. Структура и функции региональной полиции



В состав региональной полиции переходит большая часть оперативных служб полиции, дознаватели МВД и ФСКН, а также следователи МВД. На уровне региональной полиции преступления расследуются в форме дознания, под контролем прокуратуры (см. гл. 6.6 о повышении заинтересованности прокуратуры в юридической чистоте расследования дела)¹⁶. Региональной полиции передается часть силовых структур (ОМОН). Региональная полиция также отвечает за поддержание общественного порядка на крупных мероприятиях, спецобъектах местного и регионального значения. Она организует конвоирование, работу ИВС, оказывает методическую поддержку муниципальным полицейским структурам, возможно, содержит курсы переподготовки для них. Функции ГИБДД/ДПС также передаются на региональный уровень вместе с соответствующими подразделениями. Они отвечают за безопасность на всех трассах и дорогах данного региона (субъекта федерации). Создание регионального уровня необходимо для эффективного получения сведений о структуре преступности, документирования необходимой информации о нераскрытых преступлениях и контроля очевидной преступности.

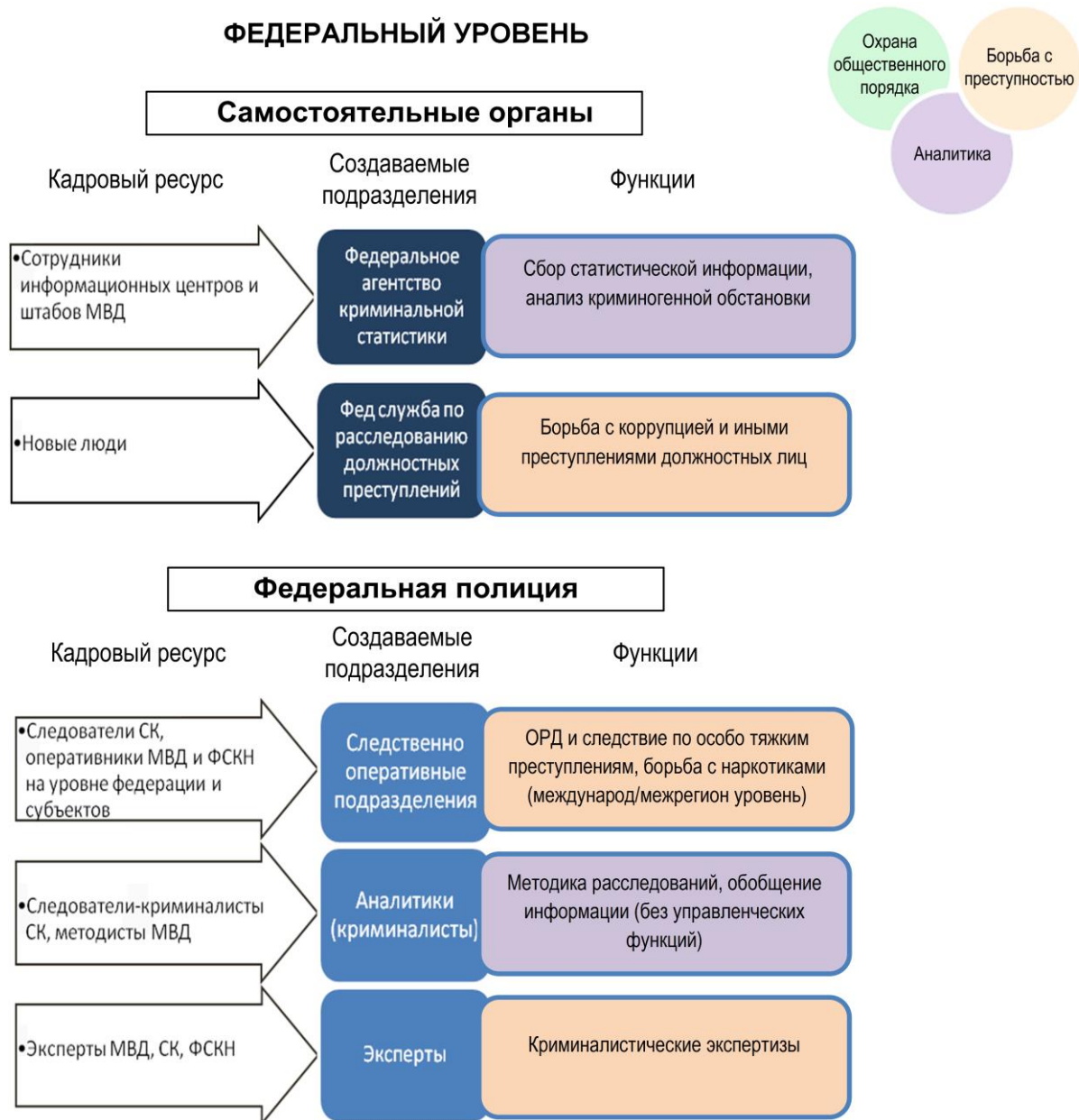
Федеральная полиция

Федеральный уровень управления полицией (далее – федеральная полиция) создается на базе Следственного комитета и соответствующих оперативных служб (наиболее квалифицированных оперативных работников из МВД и ФСКН, сейчас работающих в специализированных подразделениях, занятых оперативной

¹⁶ Права прокуратуры по контролю над процессом расследования дела в случае дознания и сейчас намного шире, чем в случае следствия.

разработкой особо сложных дел). Она отвечает за раскрытие и расследование тяжких и особо тяжких преступлений, а также преступлений, совершаемых на межрегиональном или международном уровне, за выявление преступлений, совершаемых сотрудниками других силовых структур при исполнении полномочий (с последующей передачей для расследования в независимый орган, отвечающий за борьбу с правонарушениями внутри правоохранительных органов), борьбу с организованной преступностью, международное сотрудничество. В состав федеральной полиции входят нынешние подразделения СК и следователи МВД, работающие на уровне следственных управлений в субъектах федерации. Подразделения федеральной полиции работают на региональном и межрайонном уровне.

Рисунок 5. Структура и функции федеральной полиции и федеральных специализированных органов



Особо следует подчеркнуть, что федеральная полиция одновременно является главным органом по борьбе с организованной преступностью (инциденты, подобные случаю станицы Кущевская, находятся в ее компетенции).

Транспортная полиция и военная полиция сохраняются отдельно как федеральные структуры.

Контроль за правоохранительной деятельностью: Федеральная служба по расследованию должностных преступлений

Существует два основных подхода к организации системы противодействия коррупции и преступной деятельности внутри полиции и других правоприменительных органов: первый основывается на выстраивании внутриведомственных служб собственной безопасности, второй – на создании независимого, абсолютно обособленного от других правоохранительных органов ведомства, обладающего широкими полномочиями. На практике наиболее значительных успехов в борьбе с коррупцией добились страны (и отдельные регионы), которые пошли по второму пути¹⁷.

При выборе пути создания антикоррупционного ведомства также существует два варианта. В первом варианте в едином органе сосредотачиваются все направления антикоррупционной политики: образовательная, профилактическая и функция расследования. Во втором отдельно формируется орган по осуществлению антикоррупционной политики, где сосредотачиваются функции выработки такой политики, координации ее реализации, вопросы антикоррупционного образования, разрешения конфликта интересов, мер предупреждения коррупционных проступков и преступлений. Этот орган носит ярко выраженный гражданский (не силовой) характер. Отдельно в структуре правоохранительных органов создается орган по расследованию преступлений должностных лиц. Для успешности его функционирования он должен быть отделен от исполнительной власти.

В предлагаемой концепции выбор сделан в пользу последнего варианта. Однако авторы считают необходимым отметить, что оба варианта являются возможными и выбор в пользу любого из них, как и конкретная структура органа по расследованию должностных преступлений, зависит от общей антикоррупционной политики.

Для того, чтобы такое специальное ведомство могло эффективно выполнять поставленные перед ним задачи, оно должно иметь возможность самостоятельно осуществлять оперативную работу, вести следствие и поддерживать государственное обвинение в суде по соответствующим категориям дел. Кроме того, именно это ведомство должно выполнять функцию «единого окна» по приему заявлений о нарушениях в работе должностных лиц¹⁸, а также работать с правозащитными и общественными организациями.

Наделение самостоятельного федерального ведомства по борьбе с коррупцией и полицейскими преступлениями функцией государственного обвинения необходимо для преодоления ведомственных интересов, препятствующих направлению прокуратурой в

¹⁷ Например, Сингапур, являющийся одним из пионеров-создателей независимого антикоррупционного ведомства, и Гонконг в 2011 году заняли 5 и 12 места соответственно в рейтинге стран с наименьшим уровнем коррупции, по данным Transparency International (*Corruption Perceptions Index*). Сайт Transparency International – Электронный ресурс: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/> Такого успеха они смогли достигнуть, несмотря на огромные проблемы с коррупцией в правоохранительных органах в середине XX века. Многие исследователи этот факт связывают в первую очередь с созданием эффективных антикоррупционных ведомств, независимых от правоохранительных органов и, немаловажно, органов исполнительной власти (см. Quah S.T.J. (2007) Anti-corruption Agencies In Four Asian Countries: A Comparative Analysis. *International Public Management Review*, 8(2). Такой же подход выбрал ЕС (см. Anti-Corruption Authority Standards and Police Oversight Principles. [Электронный ресурс] / Сайт ЕРАС. Электронный ресурс: <http://www.epac.at>.

¹⁸ Это не исключает возможности того, что заявление можно будет подать и в любую дежурную часть, однако оттуда оно будет перенаправлено в федеральную службу.

суд дел «в отношении своих», иначе расследованные дела могут оставаться исключительно на стадии следствия без дальнейшего направления в суд. Помимо широких полномочий, одним из важнейших требований, предъявляемых к подобным агентствам или бюро, является независимость от органов исполнительной власти, а также правоохранительных органов.

Для этого создается **Федеральная служба по расследованию должностных преступлений**. Ее функцией является борьба с коррупцией, злоупотреблениями служебным положением, правонарушениями, совершаемыми государственными служащими, в первую очередь – сотрудниками силовых структур при исполнении обязанностей. Этот орган действует независимо от федеральной полиции или каких-либо министерств и подотчетен Государственной Думе. Руководитель этого органа должен назначаться парламентом. В целях осуществления контроля над ведомством, как правило, создается несколько постоянно действующих комиссий, которые не должны пересекаться по основным подконтрольным сферам. Новой структуре передается материальная база ФСКН на региональном и федеральном уровне (личный состав ФСКН в новый орган не переходит).

На первом этапе создаваемый орган принимает подследственность по преступлениям, совершенным должностными лицами и «специальными субъектами» (ст. 447 УПК РФ), от упраздняемого Следственного комитета РФ. Список преступлений, относимых к подследственности нового ведомства и остающихся в полиции, должен быть выработан заранее. Главным принципом должно быть разграничение по субъекту преступления (ведомство должно иметь полномочия только против государственных служащих, совершающих преступления с использованием должностных полномочий), при этом преступления должностных лиц невысокого уровня могут иметь и альтернативную подследственность (то есть расследоваться и полициями тоже).

Создание отдельного сильного и независимого ведомства по расследованию должностных преступлений необходимо для преодоления коррупции и массовых грубых нарушений закона в первую очередь в полиции, а также других правоохранительных органах. Кроме того, создание подобного органа и его реальная работа в условиях открытости и публичности результатов расследования может значительно повысить уровень поддержки реформы среди населения. Преступления сотрудников этого органа расследуются федеральной полицией, государственное обвинение поддерживает прокуратура, для предъявления обвинения должна быть предусмотрена процедура согласия комиссии Госдумы или суда.

Также отдельно создается независимое Агентство по **сбору и анализу криминальной статистики** (ФАКС).

Подотчетность и взаимодействие в трех уровнях полиции

Создание трехуровневой полиции позволяет решить несколько принципиальных проблем. Во-первых, возникает прозрачность и подотчетность полиции местному населению. Руководитель муниципальной полиции назначается муниципальными или межмуниципальными органами. Перед назначением он проходит квалификационный экзамен и проверку, которая осуществляется силами региональной или федеральной полиции¹⁹. Руководитель региональной полиции выдвигается губернатором региона и утверждается законодательным органом региона по процедуре, принятой законодательным органом региона. При этом соблюдение квалификационных

¹⁹ Желающий возглавить муниципальную полицию может пройти проверку и сдать экзамен и вне связи с предложением ему такой работы в конкретном районе. Одним из вариантов является проведение муниципалитетом своеобразного конкурса, на который могут подать документы все лица, ранее сдавшие федеральный экзамен.

требований кандидата на должность руководителя региональной полиции также проверяется федеральной полицией.

Разделение полиции на три самостоятельных уровня поможет эффективно распределить задачи. Например, станет невозможным постоянное отвлечение оперативных работников и следователей на решение задач по охране общественного порядка. Эта реорганизация устраним избыточную по причине «бумажной» работы нагрузку подразделений, отвечающих за раскрытие и расследование преступлений, в силу меньшей общей численности каждой из полиций, с соответствующим упрощением управленческого аппарата. Разделение не означает, что федеральная и региональная полиция не будут иметь оперативных работников на территории. Например, ранее специализировавшиеся на раскрытии убийств, тяжких преступлений против личности оперативные работники останутся на территории районов, войдя в состав федеральной полиции.

Одновременно возникает система контроля, в которой, в отличие от нынешней, вышестоящий начальник не оказывается вынужден выявлять преступления своих подчинённых, за которые сам же несет ответственность. Так, на сегодняшний день начальник МВД региона, который обнаружил злоупотребления в одном из своих ОВД, вынужден покрывать своих подчинённых и пытаться «не выносить сор из избы», т.к. несет ответственность за их действия. В предлагаемой же модели именно полиция более высокого уровня будет ответственна за пресечение противоправной деятельности сотрудников нижестоящей полиции, организационно с ней не связанной, и, соответственно, не будет никак заинтересована в сокрытии выявленных там преступлений. Тому же будет способствовать и наличие внешнего ведомства по расследованию должностных преступлений, не входящего в систему полиций. Таким образом, основные «этажи» нынешней полицейской иерархии, которые задействованы в противоправной деятельности, а именно сферы охраны общественного порядка и расследования нетяжких преступлений, окажутся под постоянным контролем региональных и федеральных полицейских структур соответственно. При этом не создается возможностей для незаконного давления на полицию нижестоящего уровня со стороны федеральной и региональной полиций, поскольку выявленные ими случаи правонарушений будут передаваться для расследования в Федеральную службу по расследованию должностных преступлений, в равной степени независимую от всех полицейских структур.

Это не отрицает скоординированной работы одноранговых подразделений. Федеральная полиция при необходимости берет на себя задачи региональных или муниципальных полицейских структур в связи с межрегиональным или межрайонным характером правонарушений. В чрезвычайных случаях федеральная или региональная полиция может мобилизовать муниципальные полиции для выполнения общих задач (например, в случае стихийного бедствия, эпидемии или крупного общественного мероприятия²⁰, в ходе которого задачи по охране порядка существенно превышают возможности полиции региона). Процедура мобилизации должна быть отражена в законе. Координация текущей работы по борьбе с преступностью при необходимости осуществляется федеральной полицией. Споры о подследственности и другие процессуальные споры между уровнями полиции разрешаются прокурорами соответствующих районов/субъектов федерации.

В зависимости от масштаба региона и особенностей муниципальной полиции, региональная полиция может иметь дежурные части в отдельных районах или на уровне столицы субъекта (так же, как федеральная полиция будет обладать, как

²⁰При этом речь идет не о регулярных мероприятиях типа обычных футбольных матчей, а только об экстраординарных, таких, например, которые возникают, когда город проводит Олимпиаду или мировые чемпионаты.

минимум, дежурными частями на уровне субъектов) и оперативного дежурного в районе, ответственного за координацию районных подразделений региональной полиции, прием граждан, взаимодействие с муниципальной и федеральной полицией.

Отчетность муниципальной и региональной полиции при этом привязывается к местным задачам, а не к общенациональному стандарту. Для постановки задач и уточнения оценочных показателей раз в год формируется специальный орган, принципы работы которого описаны в следующих разделах.

Пример. Для прояснения принципов взаимодействия полиции разных уровней имеет смысл смоделировать несколько типовых ситуаций, в которых информация о преступлении поступает не в тот орган, который должен его расследовать, и показать, что предлагаемая модель взаимодействия не сложнее нынешней и вполне реалистична. Рассмотрим самые массовые уголовные преступления, встречающиеся в современной практике.

Квартирная кража. На телефон «02» поступает звонок от гражданина с сообщением о квартирной краже. Дежурная часть (муниципальная полиция) поручает наряду ППС или УУП (в зависимости от того, кто находится ближе) проверить сообщение. По итогам проверки в ДЧ сообщается о том, подтвердилась информация или нет и необходимы ли какие-либо срочные меры (преследование по горячим следам и т.д.). В случае необходимости эти меры, а также охрана места происшествия обеспечиваются силами муниципальной полиции. Одновременно дежурная часть передает региональной полиции в районе информацию о происшествии и региональная полиция обеспечивает выезд бригады из дознавателей, оперативных работников и экспертов. После их приезда сотрудники муниципальной полиции «передают» им место происшествия и отчитываются о проведенных первоочередных мерах, после чего дело переходит в компетенцию региональной полиции. Если в ходе расследования выясняется, что преступление является более тяжким (например, похищены предметы, представляющие большую культурно-историческую ценность), то дознаватель региональной полиции выносит постановление о передаче дела (на любой стадии) по подследственности в федеральную полицию, о чем уведомляет районный отдел федеральной полиции и прокурора. В случае несогласия с такой квалификацией прокурор самостоятельно или на основании письменного обращения следователя федеральной полиции может отменить постановление дознавателя и вернуть дело в региональную полицию.

Грабёж. В дежурную часть с заявлением о грабеже лично обращается гражданин. Дежурная часть фиксирует его заявление и вызывает дознавателя или оперативного работника региональной полиции. Оперативный уполномоченный или дознаватель региональной полиции проводят проверку заявления и принимают соответствующее процессуальное решение. При этом сам факт обращения гражданина уже зафиксирован (отсутствие записей в КУСП – одна из основных технологий фальсификации отчетности сегодня). Далее ими проводятся соответствующие оперативно-розыскные мероприятия и следственные действия. В случае выявления оснований (например, межрегионального характера действий грабителя) дознаватель выносит постановление о передаче дела следователю федеральной полиции, о чем уведомляет прокурора.

Убийство. Наряд ДПС региональной полиции в ходе патрулирования обнаруживает труп со следами насилия возле проезжей части. Наряд уведомляет оперативного дежурного региональной полиции, который регистрирует сообщение, обеспечивает проведение неотложных действий (преследование по горячим следам в случае необходимости, обеспечение сохранности места происшествия и т.п.). Дежурный региональной полиции уведомляет федеральную полицию, которая, в свою очередь,

обеспечивает выезд на место происшествия следственно-оперативной группы, а та «принимает» место происшествия у обнаруживших труп сотрудников региональной полиции.

Как видно из описания, схема практически не отличается от существующих механизмов взаимодействия подразделений ППС, УУП, оперативных и следственных органов МВД и СК.

Сокращение численности полиции. Увеличение удельного финансирования

По сравнению с большинством высоко- и среднеразвитых стран, современная российская полиция является значительно более многочисленной (по числу полицейских на 100 тыс. населения) и слабо финансируемой, т.е. плохо оснащенной и низкооплачиваемой (по финансированию на одного полицейского). При этом российская полиция отвлекает более значительную часть ресурсов народного хозяйства (показатель доли полицейских расходов в ВВП). Концепция реформы предполагает такие преобразования, которые сделали бы российскую полицию менее трудоемкой и более капиталоемкой при сохранении на прежнем уровне или уменьшении ее нагрузки на экономику. Для приближения параметров удельной численности и удельного финансирования полиции к уровню стран Южной и Восточной Европы необходимо дальнейшее сокращение численности полицейских сил с одновременным увеличением инвестиций в техническое оснащение, подготовку и социальное обеспечение за счет средств, высвобождающихся после сокращения численности.

В соответствии с предлагаемой концепцией реформы взаимно обусловлены задача сокращения численности и задача упразднения непрофильных функций и подразделений: сокращение функций и подразделений приведет к соответствующему сокращению численности. Это более эффективная мера, чем практиковавшееся ранее сокращение численности по простому целевому показателю (например, на 20%), которое оставляло за самим полицейским ведомством право определять структуру сокращений, в результате чего они оставались либо операциями «на бумаге», либо вели к сокращению нужных, но малопrestижных служб (например, участковых), а не управленческого аппарата.

Увеличение эффективности полиции будет обеспечено снижением нагрузки, связанной с избыточной работой по производству отчетности, возложенной на личный состав на местах разросшимся управленческим аппаратом МВД и ГУВД в регионах, и более рациональным определением функций. Реформированная полиция меньшим числом сотрудников будет лучше справляться с решением возложенных на нее задач за счет снижения бюрократической и управленческой нагрузки, а также лучшего технического оснащения и подготовки.

Направления дискуссии

Несомненно, при детализации реформы возникнут вопросы, ответы на которые возможно будет дать в ходе экспертных дискуссий, дополнительных исследований (в том числе, например, моделирования и анализа новых потоков информации о преступлениях и правонарушениях между уровнями и ведомствами²¹), обязательным

²¹ Так, в 2011 году Генеральной прокуратурой РФ проводился конкурс на разработку системного проекта государственной автоматизированной системы «Правовая статистика», техническое задание которого содержало положения об анализе процессов по сбору правовой статистики, структуры существующих информационных потоков, уровня технического обеспечения в части сбора правовой статистики в МВД России и иных правоохранительных органах. Результаты подобной работы, при условии их качественного выполнения, могли бы лечь в основу моделирования более простой системы движения информации.

условием которых должно быть участие как независимых от ведомств экспертов, так и представителей ведомств. Мы хотели бы привести лишь примерные вопросы, которые должны быть решены при трансформации концепции в программу реформы. По какому пути – разграничения или слияния мер административного и уголовного принуждения – должен решаться вопрос немедленной реакции патрульной полиции, в роли которой могут оказаться и муниципальные патрульные, и региональные полицейские (ГИБДД, ОМОН), на преступления? Насколько допустима дискреция дежурных частей и муниципальной полиции при определении первоначальной – минимальной – квалификации преступления и правонарушения? Как в новых условиях эффективно разграничить работу по сообщениям о преступлениях и происшествиях²²?

В целом логика реформирования правоохранительных органов, привязанная к осуществляемым в настоящее время функциям, схематично изображена на рисунке 6.

²² В 2012 году только МВД зарегистрировало больше 26 миллионов обращений, из которых 11,7 млн были рассмотрены в порядке, предусмотренном УПК РФ, 3,6 млн как сообщения об административных правонарушениях, а 3,6 млн – как повторные сообщения. Таким образом, даже при нынешнем уровне регистрации проблема четкой регламентации движения заявлений граждан очевидна.

Рисунок 6. Логика реформирования правоохранительной системы



Все остальные функции

ПЕРЕДАЧА НЕПРОФИЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ

Министерство юстиции

←

ЛРД

Министерство обороны

←

Внутренние войска

Свободный рынок

←

Вневедомственная охрана

Органы опеки

←

Правонарушения несовершеннол-х

4. Передача «непрофильных» функций

Вневедомственная охрана

Самой очевидной мерой по взаимообусловленному сокращению непрофильных функций и численности полиции является вывод вневедомственной охраны из государственных органов внутренних дел и превращение ее в рыночную компанию под контролем государства или частных владельцев. До реформы 2010 г. ее численность составляла 157 тысяч человек. В результате реформы к 2012 году в ОВО остались служить 125 тысяч человек²³.

Вневедомственная охрана является неэффективным с точки зрения финансирования подразделением. Если в 2006-2007 гг. расходы на содержание вневедомственной охраны превышали доходы всего на 3%, то к 2011 г. превышение расходов над доходами составляет уже более 20%. Следовательно, тезис о том, что вневедомственная охрана приносит деньги в бюджет, является неверным.

Вместе с ФГУП «Охрана» вневедомственная охрана занимает монопольное положение на многих локальных рынках, о чем свидетельствуют многочисленные иски со стороны Федеральной антимонопольной службы.

Несмотря на значительную численность (в реформированной полиции сотрудники УВО составляют 16%), количество доведенных до суда дел или установление обвиняемых по делу сотрудниками УВО достаточно скромное – 3,99% от всего объема раскрытых преступлений. Можно возразить, что раскрытием преступлений должны заниматься другие подразделения полиции, а роль вневедомственной охраны исключительно профилактическая. Основная функция вневедомственной охраны, охрана имущества граждан и юридических лиц по договорам, не служит тем целям, которым служит остальная полиция. Скорее, она выполняет ту же функцию, что частный охранный сектор во всем мире: предупреждение преступлений, ограничение доступа нежелательных лиц на объекты собственности.

Необходимо провести частичное разгосударствление (приватизацию) коммерческих функций полиции и передать патрулирование на муниципальный уровень²⁴. Это можно реализовать путем акционирования отделов вневедомственной охраны со стопроцентным участием государства и их постепенного перехода в частную собственность на основании принципов, изложенных в Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Изменение статуса ФСКН с передачей функций ОРД и уголовного преследования полиции

Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков создавалась как структура, которая возьмет на себя основную работу по пресечению наркопреступлений. Прошедшие годы показывают, что большая часть работы в этой области по прежнему делается органами МВД. Так, в 2011 году из 215 тыс. наркопреступлений только 84 тысячи зарегистрировано органами ФСКН. Из 142 тысяч преступлений этой группы только 53 тысячи расследовано ФСКН. По этим преступлениям привлечено к ответственности 109 тысяч лиц, из них всего 36 тысяч – органами по борьбе с оборотом наркотиков. Экспертные оценки показывают также:

²³В результате реформы число сотрудников вневедомственной охраны сократится на 22%. Сайт Российского агентства международной информации «РИА Новости» Электронный ресурс: http://ria.ru/defense_safety/20110504/370832508.html.

²⁴ Возможным вариантом может быть передача части УВО в муниципальную полицию. Функции вневедомственной охраны, выполнение которых не может быть передано в новую структуру (в частности, охрана ряда объектов по закрытому списку), выполняется сотрудниками полиции (в том числе регионального уровня). При этом штат ППС может быть расширен за счет части сотрудников ОВО.

нельзя говорить о том, что ФСКН работает только по более тяжким (масштабным) преступлениям, тенденция занижения квалификации для удобного прохождения дел в судах имеется и в ФСКН. Реализация же функции контроля над законным оборотом наркотических средств привела к «охоте на ведьм» в медицинской, фармакологической и пищевой промышленности.

Кроме того, на данный момент ФСКН (вопреки логике разделения органов исполнительной власти) занимается как контролем за соблюдением законодательства в области оборота наркотиков, так и выработкой государственной политики в этой сфере, координацией международного сотрудничества по этому вопросу и реализацией ряда других, более мелких полномочий. Таким образом, в одном органе соединены оперативные, следственные, экспертные структуры, а также присутствует довольно большое количество гражданских служб, отвечающих, например, за выработку единой политики по борьбе с наркотиками на пространстве СНГ.

В этой связи, чтобы соблюсти принцип разумного ограничения количества организаций, имеющих право на применение государственного насилия, следует вернуть полномочия по борьбе с незаконным оборотом наркотиков уголовными средствами в состав полиции. Эти меры должны коснуться оперативно-розыскного, следственного департаментов, а также департамента специального и криминалистического обеспечения, территориальных органов ФСКН. При этом на уровне федеральной полиции должен быть решен вопрос об обеспечении сотрудничества с зарубежными и международными правоохранительными структурами по расследованию конкретных дел и оперативной работе (но не в сфере выработки международной политики в этой сфере).

Контроль соблюдения законодательства по законному обороту наркотических средств в лечебных учреждениях и аптеках, осуществляемый в том числе на территориальном уровне, передается Роспотребнадзору.

В результате реорганизации на федеральном уровне в качестве гражданского центрального офиса, с возможным сохранением (с изменением статуса) аппарата Государственного антинаркотического комитета²⁵, сохраняется ФСКН как орган федеральной исполнительной власти, ответственный за выработку государственной политики в сфере оборота наркотиков. Он формируется на основе международно-правового департамента и сильно сокращенных вспомогательных департаментов ФСКН, существующих в настоящее время.

Материально-техническая база ФСКН на уровне субъектов федерации (за исключением учебных и санаторных учреждений, вопрос о которых должен быть решен отдельно) может служить основой для формирования федеральной службы по расследования должностных преступлений.

Упразднение ОБЭП

На сегодняшний день уголовные дела по экономическим преступлениям возбуждаются одним из двух способов – либо по заявлению потерпевшего, либо в результате оперативных мероприятий. Соответственно, оперативные работники выполняют один из двух видов деятельности – либо проводят оперативные мероприятия для выявления экономических преступлений, либо выполняют поручения следователя в рамках доследственной проверки или расследования уголовного дела. Практика показывает, что возбуждение уголовных дел в сфере экономики без заявления потерпевшего (в результате оперативно-розыскных мероприятий) стало ключевым механизмом коррупционной активности сотрудников подразделений по борьбе с экономическими преступлениями. Ущерб, который наносится экономике такой

²⁵ В настоящее время аппарат ГАК существует на федеральном уровне и уровне федеральных округов.

«борьбой», превышает тот ущерб, который наносится такой преступностью. Так, 10 декабря 2012 г. вступил в силу Федеральный закон №207-ФЗ от 29.11.2012г., изменивший процедуру возбуждения уголовных дел по некоторым экономическим статьям: если преступление, предусмотренное статьями 159-159.6, 160 или 165 УК РФ, было совершено в процессе осуществления предпринимательской деятельности, то уголовное дело может быть возбуждено только при наличии заявления потерпевшего. Это нововведение должно сопровождаться организационными преобразованиями.

Соответственно, необходимо упразднить подразделения по борьбе с экономической преступностью, которые сейчас оправдывают свое существование активностью поиска экономических преступлений и оказывают давление на бизнес. Их функции в части сопровождения следственных действий по заявлениям потерпевших должны быть переданы работникам общекриминальных подразделений федеральной полиции и Федеральной службы по расследованию должностных преступлений, обладающих соответствующими компетенциями. Выявление экономических и финансовых преступлений, в которых потерпевшим является государство, должно быть отнесено к компетенции Счетной палаты, Росфинмониторинга, ФНС и Росфиннадзора с передачей материалов для возбуждения уголовных дел и расследования в федеральную полицию или Федеральную службу по расследованию должностных преступлений – в зависимости от статуса заподозренных лиц.

Передача Министерству юстиции функций по лицензионно-разрешительной работе

На данный момент в мире практически не существует развитых стран, в которых выдачу лицензий на охранную и детективную деятельность, а также удостоверений частного охранника или детектива осуществляют органы внутренних дел (полиция). В большинстве случаев подобную лицензионно-разрешительную функцию выполняет либо орган министерства юстиции, либо орган, в компетенцию которого входит защита прав потребителей и выдача лицензий на осуществление многих других профессиональных видов деятельности. В России лицензированием частной детективной и охранной деятельности и контролем соблюдения лицензионных правил занимаются подразделения лицензионно-разрешительной работы ОВД на региональном и территориальном уровне. Подобная практика выполнения неспецифичной для полиции функции приводит к некачественному регулированию данной сферы и конфликту интересов, связанному с тем, что Управление вневедомственной охраны, которое фактически стало главным игроком на рынке частных охранных услуг, является частью МВД.

Среди негативных эффектов можно выделить возникновение возможностей опосредованно влиять на бизнес, что обусловлено, например, обязанностью охранных предприятий извещать территориальные отделы ОВД о взятых под охрану объектах, с одной стороны, и наличием у ОВД возможности приостанавливать действие лицензий, с другой. Кроме того массовое трудоустройство бывших сотрудников полиции в частные охранные предприятия и детективные агентства не способствует их независимости друг от друга. Если речь не идет о преступной деятельности или обороте оружия и спецсредств, то оказание частных охранных и детективных услуг (как и любой другой законный вид предпринимательской деятельности) не должно подпадать под непосредственный контроль полиции, перед которой стоят исключительно задачи обеспечения общественной безопасности и раскрытия преступлений.

Для того чтобы повысить управляемость полиции и прозрачность на рынке охранных и детективных услуг, необходимо передать полномочия по лицензированию частной детективной и охранной деятельности и контролю над ними специальному агентству,

подчиненному министерству юстиции. Соответствующие подразделения в МВД подлежат расформированию.

Как следствие, такая реформа будет означать повышение качества государственной политики по отношению к частной охранной и детективной деятельности, которая играет первостепенную роль в обеспечении безопасности бизнеса в целом и сохранности собственности в частности, что окажет положительное влияние на экономический и инвестиционный климат в стране.

Передача внутренних войск в состав Министерства обороны

Одной из пяти основных задач Министерства внутренних дел, обозначенных в Указе Президента РФ, является управление внутренними войсками²⁶. При этом в компетенции Министерства обороны находится координация деятельности войск²⁷. Согласно ст. 1 Федерального закона от 06.02.1997 №27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» внутренние войска являются видом войск, включенных в общую систему вооруженной защиты государства²⁸. Таким образом, законодательных препятствий для включения внутренних войск в систему Министерства обороны не имеется. И это не случайность, так как по своей структуре и назначению внутренние войска входят в систему вооруженных сил. Единственной причиной, по которой внутренние войска находятся в системе МВД, является их искусственное выведение за пределы вооруженных сил. Причем эта конфигурация сложилась не сразу, а выработывалась в течение всего советского периода в результате длительных преобразований. Если в советский период данный симбиоз оценивался как вполне логичный, то сегодня это вызывает все больше вопросов.

В соответствии с новой правовой доктриной следует выделять не правоохранительную, а полицейскую функцию. Внутренние войска были созданы в соответствии с широким пониманием правоохранительной функции. Однако эта дискуссия не завершилась, и в результате вопрос о переподчинении внутренних войск Министерству обороны не достиг стадии практической реализации. Неоднократно предлагалось, что на базе внутренних войск надо создать национальную гвардию с одновременным ее переподчинением вооруженным силам²⁹.

На данный момент существуют два направления дискуссии по поводу судьбы внутренних войск. Первое сводится к тезису о необходимости сохранения статус-кво, и в качестве аргумента упоминается война в Чечне. Чтобы понять несостоятельность этого аргумента, достаточно вспомнить, что во всех сколь-нибудь серьезных случаях к операции в Чечне привлекались подразделения вооруженных сил, а внутренние войска либо действовали неэффективно, либо входили в состав армейских групп. Второе направление дискуссии связано с предложением о создании национальной

²⁶ Пп. 4 п. 3 раздела I Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 01.03.2011 №248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

²⁷ Пп. 4 п. 2 раздела I Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 16.08.2004 №1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации».

²⁸ Подробнее см.: Китрова Е.В., Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 06.02.1997 №27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации». Справочно-правовая система «КонсультантПлюс», 2007.

²⁹ Например, см.: Китрова Е.В., Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону Российской Федерации от 6 февраля 1997 г. №27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации». М.: ООО «Новая правовая культура», 2008; Кваша Л.Ф. Милиция (полиция) в условиях переходного типа государства и права // История государства и права, 2006, №3; Аначук В.Я., Путилин Б.Г. Система обеспечения национальной безопасности (на примере Соединенных Штатов Америки). М., 1998.

гвардии. Национальная гвардия США, к опыту которой обычно отсылают, – это нерегулярные формирования, аналогичные российским частям МЧС и гражданской обороны, которые действуют в чрезвычайных ситуациях и являются мобилизационным резервом.

Учитывая отсутствие обоснованных аргументов в пользу сохранения внутренних войск в системе МВД, можно констатировать, что эта проблема является маркером качества концепции реформирования правоохранительных органов. Переход к более четкому и адекватному современным задачам пониманию назначения силовых ведомств неизбежно поставит вопрос о выделении полицейской функции, о выведении внутренних войск из системы МВД и подчинении их Министерству обороны. При этом части внутренних войск переходят в состав вооруженных сил вместе с имуществом, кадрами и командованием и последующим созданием на их базе обычных общевойсковых бригад (или подразделений, создание которых сочтет целесообразным Генеральный штаб Вооруженных сил). Единственную содержательную функцию внутренних войск – охрану военных складов и спецобъектов – также следует передать министерству обороны³⁰.

Части внутренних войск, базирующиеся в городах федерального значения (и, в случае наличия, – в иных городах), основной функцией которых является обеспечение общественного порядка в городе и при проведении массовых мероприятий (например, в/ч 5402 ВВ МВД РФ) передаются в федеральную или региональную полицию с изменением статуса на подразделения полиции.

Передача полномочий по оформлению специального права на управление транспортным средством гражданским ведомствам

Одной из очевидных проблем на сегодняшний день является порядок получения водительских прав. Несмотря на изменения правил прохождения техосмотра и предпринятую законодательную попытку освобождения органов внутренних дел от монопольного права на его проведение, сфера получения водительских прав осталась практически не затронутой реформой. Однако насущность такой реформы осознается каждым, кто когда-либо сталкивался с необходимостью получить права. Реальный механизм получения водительских прав, где автошколы находятся в тесной связке с инспекторами ГИБДД, принимающими экзамены, представляет собой устойчивый источник коррупции, которая практически поставлена на поток. Наряду с упрощением и автоматизацией самой процедуры, одним из важнейших шагов реформы должна стать передача полномочий по выдаче водительских прав специальному гражданскому ведомству. Исходя из опыта других стран, как правило, такое ведомство (агентство) создается под началом министерства транспорта. Несомненным положительным эффектом будет значительное снижение количества негативных взаимодействий населения с органами внутренних дел и уровня коррупции в полиции. Также эти меры являются дальнейшим продолжением реформы по упорядочиванию полномочий и компетенций органов внутренних дел согласно современным стандартам за счет ликвидации неспецифичной функции, которой является выдача водительских прав.

Передача полномочий инспекций ПДН гражданским ведомствам (органам опеки)

В настоящее время органы полиции осуществляют работу по предотвращению преступности среди несовершеннолетних и одновременно защищают несовершеннолетних от жестокого обращения в семье. Первое на практике выливается в ситуацию, когда попавший в поле зрения полиции подросток

³⁰ Тем не менее в ходе обсуждения может быть рассмотрен и альтернативный вариант создания на базе ВВ МВД национальной гвардии, подчиненной президенту.

оказывается зарегистрирован в качестве потенциального нарушителя, и надзор за его поведением оказывается в зоне ответственности того же сотрудника полиции, который работает с условно осужденными и уже отбывшими наказание несовершеннолетними. Сама по себе «постановка на учет» выполняет роль внесудебной репрессии, стигматизирует подростка, оказавшегося в сложной ситуации, и никак не способствует исправлению. У сотрудников полиции нет ни подготовки, ни необходимых ресурсов для того, чтобы оказывать квалифицированную помощь подростку, оказавшемуся в сложной ситуации, и тем более его семье. Между тем «сложным» детям нужен не полицейский надзор, а квалифицированное сопровождение социального работника. Во всем мире эта функция принадлежит органам опеки и социальной защиты, у которых есть и соответствующие ресурсы, и подготовленные кадры. Полномочия по надзору над потенциальными несовершеннолетними правонарушителями должны быть переданы органам опеки, полномочия по сопровождению осужденных несовершеннолетних также должны быть переданы специализированному органу вне МВД или осуществляться в плотном взаимодействии с органами опеки.

Второе полномочие находится в конфликте с первым и на практике ограничивается работой с самыми маленькими детьми. Эти полномочия на данный момент и так реализуются в плотном контакте с органами опеки и прокуратуры. Сотрудники подразделений ПДН выполняют также узкоспецифичные полицейские функции (проникновение в жилище и т.п.), инициируют процедуру лишения родительских прав. Последнее переходит в ведение органов опеки, у участковых уполномоченных остается только полицейское сопровождение таких дел.

5. Сокращение штабных структур, изменение их задач

Создание Федерального агентства криминальной статистики, расформирование соответствующих штабов и проблема регистрации преступлений³¹

Основная задача штабных подразделений³² – анализ информации о состоянии преступности, планирование работы исходя из этих данных, а также оказание методической помощи. В ходе реформирования сбор и анализ статистической информации переходит в Федеральное агентство криминальной статистики (ФАКС), все подразделения полиции, прокуратуры могут пользоваться ФАКС для своих целей. Таким образом изменяется соотношение «штаб – оперативные подразделения»: все работники являются поставщиками информации для штабов и фактически им подотчетны. **Основное назначение ФАКС – обеспечение правоохранительных органов информацией и анализом в целях координации и совершенствования их**

³¹ В разделе обозначены основные принципы и желаемые эффекты. К публикации планируется аналитическая записка о необходимости выделения работы с криминальной статистикой в независимый орган. В ней будет приведено описание и проводимой в настоящее время реформы, связанной с передачей контроля над правовой статистикой Генпрокуратуре РФ и внедрения ГАС «Правовая статистика».

³² Говоря о «штабных» структурах в правоохранительных органах, следует помнить о двух вещах. Во-первых, хотя и в разной степени, они представлены и в МВД, и в следственных органах, и в прокуратуре. Во-вторых, существует локальная специфика функционирования этих подразделений. **Требуется отдельная работа по каталогизации таких подразделений, описанию их реальных функций и определению кандидатов на упразднение.** В качестве примера перегруженности полиции «штабными» подразделениями можно привести тот факт, что на уровне типового субъекта федерации существует от 5 до 15 подразделений, занимающихся координацией работы по той или иной линии, с численностью от 10 до 30 человек каждое. Исходя из круга решаемых ими задач, такие подразделения можно было бы сократить в 5-10 раз по численности, сохранив все содержательные задачи, которые они решают.

работы. Методическая помощь в рамках изменения системы образования и качества подготовки работников (как оперативников, так и следователей) становится составной задачей образовательных учреждений. **Процессуальный контроль – задачей начальника и сферой влияния прокуратуры.** В этом случае необходимость «штабных» (включая организационно-методические) подразделений, порождающих сейчас огромное количество отчетности и двойную структуру подчинения, отпадает.

Планирование на основе предоставляемой ФАКС информации может осуществляться органами полиции, исходя из поставленных перед ними задач, и иными государственными структурами, в ходе реформы получающими возможность влиять на выбор приоритетных задач для полиции всех уровней.

Создание ФАКС решает 4 задачи³³:

1. Обеспечение регистрации всех преступлений, информация о которых поступает в правоохранительную систему.
2. Обеспечение достоверности криминологической и криминалистической статистики.
3. Обеспечение открытости информации.
4. Повышение эффективности использования информации правоохранительными органами («криминалистическая информация»)³⁴.

В ходе реформы следует учитывать следующее:

1. Криминальная статистика должна выступать в первую очередь информацией для принятия управленческих решений, а не прямой оценкой деятельности правоохранительных органов, влияющей на продвижение по службе, премирование и наказания.
2. Структура, аккумулирующая и анализирующая информацию, должна являться не «штабом», который руководит нижестоящими подразделениями, а своего рода «справочным бюро», которое занимается только выдачей информации по запросам иных структур.

Важным структурным элементом реформы является отделение функции регистрации «массовых» сообщений о преступлении от функции их расследования. Авторы учитывают, что субъектами регистрации преступлений в настоящее время является множество ведомств. Однако, как показывает исследование, с регистрацией преступлений, выявленных самими органами, проблем не возникает – напротив, «профильные» составы преступлений регистрируются скорее избыточно. Таким образом, важным является снижение уклонения от регистрации сообщений при их подаче гражданами. Именно на это направлен вывод дежурных частей в систему муниципальной полиции, в функции которой не входит расследование преступлений. При этом за дежурными частями сохраняется диспетчерская функция координации деятельности правоохранительных органов на уровне муниципального образования.

Одним из направлений увеличения количества зарегистрированных заявлений граждан является обеспечение возможности их подачи через портал государственных услуг в электронном виде. В связи с тем, что портал государственных услуг идентифицирует пользователя и позволяет соблюсти формальности подачи

³³ Изменение системы внутриведомственных оценок рассматривается отдельно. При описании действий по созданию и функционированию ФАКС подразумевается, что системы оценок внутри полиции и прокуратуры не создают либо создают минимальное количество стимулов к искажению информации.

³⁴ ФАКС, как и ИЦ сейчас (в определенном объеме), аккумулирует и криминалистическую информацию, необходимую правоохранительным органам для раскрытия конкретных преступлений, но вопрос работы с ней требует отдельного рассмотрения.

заявления, это является одной из возможностей повышения регистрируемости заявлений.

Технической и организационной базой для создания ФАКС является система информационных центров МВД России. Сотрудниками новой службы также становятся (после ревизии функций) сотрудники аналитических отделов МВД, ФСКН, СК, сотрудники прокуратуры, отвечающие за работу с правовой статистикой. На уровне района такими сотрудниками становятся работники штабов и подразделений, в настоящее время отвечающие за ввод статистических карточек и взаимоотношения с информационными центрами.

В информационные базы должны быть интегрированы базы ФМС, при необходимости – иные базы.

Должна быть оценена необходимость модернизации программного обеспечения ФАКС, обеспечения, с одной стороны, защиты информации от несанкционированного доступа, с другой – упрощение работы с информацией, отнесенной к открытой.

Информация должна быть разделена на три уровня открытости:

1. Данные о состоянии преступности и результатах расследования, публикуемые в открытом доступе, в том числе в электронном виде. К таким данным должны относиться **агрегированные** данные относительно сообщений о преступлениях, принятых решениях, зарегистрированных преступлениях (состав преступления, общие характеристики), сырые (исходные, не агрегированные) данные о результатах расследования, судебного рассмотрения, характеристиках осужденного (без персональных данных). Минимальным уровнем для данных должен быть уровень муниципального образования.

2. Информация для служебного пользования.

- Служебные базы МВД, ФМС, детальный анализ состояния преступности, выборки по способам совершения преступления должны быть доступны региональной и федеральной полиции, прокуратуре с рабочих мест в районах.

- Данные, фиксирующие судьбу преступления/уголовного дела от момента регистрации до момента принятия окончательного решения.

3. Секретная информация.

Ограничения роста штабов

Очевидно, что любая организационная структура стремится максимально расширить свои полномочия, штаты, а также ресурсы, необходимые на ее содержание³⁵. Для предупреждения рецидива «диктатуры штабов», которая имеет место в данный момент, необходимо принять две группы мер. Во-первых, необходимо ввести ведомственный запрет на создание кем-либо дополнительных форм отчетности, кроме устанавливаемых автономным ведомством по сбору и анализу криминальной и полицейской статистики (что отнюдь не отменяет полномочий структур любого уровня в сфере анализа собираемой статистики). Во-вторых, необходимо ввести запрет на передачу поручений/инструкций и запросов по вертикали в обход руководителя соответствующего территориального подразделения. В сумме эти две меры сильно затруднят разрастание штабных структур и позволят минимизировать бюрократическую нагрузку на рядовых сотрудников всех подразделений.

³⁵ Преодолеть проблему разрастания штабов можно, обратившись, например, к чешскому опыту. В ходе реформы 2008 г. в Чехии было проведено резкое сокращение штабов и установлено требование соотношения руководящих и подчиненных должностей в пропорции 1:11.

Реорганизация и упразднение Министерства внутренних дел

В настоящее время в МВД сосредоточено четыре основных функции, которые можно соотнести со следующими структурными блоками:

- внутренние войска и связанные с ними обслуживающие подразделения;
- полиция (борьба с преступностью, дознание и охрана общественного порядка) со множеством вспомогательных подразделений (кадры, материально-техническое снабжение);
- следствие (следственные органы);
- штабные, методические, организационные и обеспечительные подразделения (включая ВНИИ МВД, ГИЦ, ИЦ) как самого МВД, так и его нижестоящих уровней (МВД, ГУ, УВД).

В ходе реформы полиция и следствие с необходимыми для их деятельности вспомогательными подразделениями и технической базой переходят на разные уровни вновь создаваемой полиции. Внутренние войска выводятся в Минобороны. ВНИИ МВД становится самостоятельным исследовательским центром, финансируемым из федерального бюджета. ГИЦ и ИЦ формируют основу для Агентства криминальной статистики.

Анализ структурных подразделений МВД³⁶ показывает, что после создания отдельной полиции, службы по борьбе с коррупцией, вывода ВВ, ГИЦ и изменения соотношения подчиненности на муниципальном и региональном уровне у МВД не остается самостоятельных функций. Обычными функциями типичного европейского МВД являются (кроме «полицейской», связанной с борьбой с преступностью) миграционная политика, вопросы гражданства, действия в чрезвычайных ситуациях. Эти функции в России уже выведены из МВД и сравнительно успешно выполняются самостоятельными ведомствами. Сохранение же МВД как «координирующей структуры» с учетом исторического пути развития приведет к разрастанию «штабных» структур, пытающихся без необходимости координировать полицию, требовать отчетности, вызывать рост структур, ответственных за отчетность в полиции. Таким образом, в сохранении МВД как самостоятельной структуры в ходе предлагаемой реформы не имеется необходимости. Напротив, сокращение подразделений, обслуживающих само МВД и негативно влияющих на нагрузку нижестоящих подразделений, позволит увеличить удельное финансирование полиции без выделения отдельных средств. Социальные гарантии сокращаемым сотрудникам предусмотрены и описаны в соответствующем разделе ниже.

Эффекты в части сокращения численности и роста удельного финансирования

Сокращение численности полицейских, освобождение их от несвойственных функций и уменьшение управленческого аппарата несет возможность роста интенсивности их деятельности. Для реализации этой возможности необходимо обучение новым технологиям полицейской деятельности. Необходимы также инфраструктурные реформы – повышение качества техники и обучение владению всеми возможностями этой техники. Меры, предложенные выше, позволяют одновременно решить проблему улучшения управления полицией, снижения непроизводительных видов деятельности (отчетности, прежде всего), снижения численности и, соответственно, повышения удельного финансирования, за счет чего возможен рост технического оснащения.

³⁶ Сайт МВД РФ. Электронный ресурс: <http://www.mvd.ru/mvd/structure/>

Приватизация вневедомственной охраны сократит полицию на 125 тыс., в результате чего ее удельная численность снизится с 547 до 449 человек на 100 тыс. Сокращение других подразделений (ОБЭП, штабов, инспекций ПДН и др.) должна привести к дальнейшему снижению численности и росту удельного финансирования. Учитывая, что на 2013–2014 гг. в бюджете запланировано тридцатипроцентное увеличение расходов на полицию, одновременное сокращение численности будет означать, что по размеру удельного финансирования на одного полицейского российская полиция приблизится к странам Восточной Европы (Польше, Чехии). Как показывает опыт этих стран, при достижении суммы удельного финансирования на одного полицейского порядка 40 тысяч долларов в год появляется возможность провести значительные кадровые преобразования и инфраструктурную реформу, основными мерами которой становятся повышение уровня нанимаемых на службу в полицию молодых людей, переоборудование помещений, где располагаются полицейские службы, значительное обновление автомобильного парка и создание эффективно функционирующей унифицированной информационной системы.

6. Реорганизация правоохранительных органов в сфере уголовного преследования

Проблема организационного разделения следственной и оперативной работы

Система уголовного преследования в России, как и в ряде постсоветских стран, организационно разделяет процедуры раскрытия и расследования преступления. Это приводит к участию в ней на досудебной стадии как минимум трех лиц с разными задачами: оперативного уполномоченного, следователя/дознателя и прокурора (фигура следователя - наследие советского уголовного процесса³⁷). Реформы уголовного процесса с 2002 г. были нацелены на изменение баланса между этими фигурами, однако сохраняли разделение оперативной, следственной работы и прокурорского надзора.

Исследование работы правоохранительной системы, проведенное авторами данной концепции, показало, что в настоящий момент злоупотребления по отношению к подозреваемым, направленные на получение признательных показаний или на отказ потерпевшего от заявления, имеют место до официального возбуждения следователем уголовного дела с конкретным подозреваемым. Существующее организационное разделение оперативной работы и следствия приводят к тому, что следователь не отвечает за методы, которыми оперативный работник добывает материалы по делу, а оперативный работник не заинтересован в использовании законных методов полицейской работы, так как его задача – «сдать» следователю конечный результат и отчитаться. В дальнейшем следователи соблюдают формальные правила оформления доказательств, практически не получая новой (отличной от знания на момент возбуждения уголовного дела) информации о преступлении. Получение доказательств смещено в сферу действий оперативных сотрудников по проверке сообщений о преступлениях, наиболее свободную от процессуальных гарантий прав обвиняемых. Все реформы уголовного процесса последних лет, нацеленные на повышение гарантий соблюдения прав обвиняемых

³⁷ О проблеме с точки зрения процессуального права см., напр., Головки Л.В. Реформа полиции в контексте модернизации предварительного производства в российском уголовном процессе//Уголовная юстиция: связь времен. Избранные материалы международной научной конференции. Санкт-Петербург, 6-8 октября 2010 г. / Сост. А.В. Смирнов, К.Б. Калиновский. М.: ЗАО «Актион-Медиа», 2012. – С.24-31.

путем разделения работы оперативника, следователя и прокурора, на практике привели к обратному – решению межведомственных противоречий за счет обвиняемого и потерпевшего.

Одновременно организационное разделение следователя и оперативника по разным структурам приводит к ведомственному конфликту их интересов, снижающему эффективность их совместной работы над расследованием уголовного дела: это, в том числе, приводит и к тому, что современная правоохранительная система способна работать только по очевидным делам.

Изменение в сфере уголовного преследования

Концепция предусматривает упрощение системы взаимодействия на досудебной стадии проверок сообщений о преступлениях и расследования уголовных дел, заключающееся в организационном объединении следователей и оперативных работников. Следователи в гораздо меньшей степени, чем оперативные работники, готовы сейчас к применению насилия к заподозренным лицам. Объединение их с оперативниками и возложение на них ответственности за действия оперативников с момента начала проверки сообщения о преступлении (в совокупности с другими эффектами от реформы) даст положительный эффект в решении проблемы насилия в полиции.

В целом необходимы три последовательных меры в рамках общего реформирования:

1. Организационное объединение следствия (дознания) и оперативных служб в региональной и федеральной полиции. Специализированное следствие, которое сейчас представляют собой СК (отделенный от оперативной работы) и ФСКН (для узкой категории преступлений) исчезает, за исключением специализированного органа по расследованию преступлений должностных лиц.

2. Постепенная деформализация расследования.

3. Устранение отдельной процессуальной фигуры следователя и переход к системе уголовного преследования, состоящей из «полицейского дознания», сочетающего современную ОРД и следствие, и «обвинения перед судом», осуществляемого прокурором.

Окончательный выбор сочетания полицейского дознания, прокурорского влияния на него и роли суда на досудебной стадии должен быть осуществлен в ходе реформы, но не является обязательным в течение переходного периода, связанного с постепенным превращением следователя в «старшего оперативника».

Принципы взаимодействия в ходе работы по зарегистрированным преступлениям

Принципы, изложенные ниже, выведены из диагностики проблем правоохранительных органов и призваны создать ситуацию, в которой, с одной стороны, повторение недопустимых практик современной работы затруднено; с другой стороны, у следователей и оперативников исчезают противоречия, мешающие сейчас эффективному расследованию уголовных дел в рамках закона. Они вместе отвечают в первую очередь за законность процесса расследования, а во вторую – за результат расследования.

Эти принципы на первом этапе таковы:

- Следователи на уровне федеральной полиции (и дознаватели – на уровне региональной) тесно взаимодействуют с оперативными работниками, имеют общего начальника и являются сотрудниками одного отдела. Следователь выше по статусу, но не является непосредственным начальником оперативника; по каждому уголовному делу начальником отдела полиции/заместителем по следственной работе

создается следственная группа во главе со следователем (дознавателем), которая может включать других следователей (дознавателей) и оперативников³⁸.

- В рамках конкретного дела следователь отвечает за организацию расследования и проверки до возбуждения уголовного дела, контролирует действия оперативников по делу с самого начала, отвечает за законность действий всей группы. Усиливается возможность сочетания гласной оперативно-розыскной деятельности и следственных действий после возбуждения уголовного дела при возбуждении уголовных дел по факту (без подозреваемого); для этих случаев отношение к срокам расследования становится более мягким, фактор «раскрываемости» перестает побуждать к «доказыванию любой ценой».

- До момента появления подозреваемого сроки расследования ограничены только сроками давности уголовного преследования. При появлении подозреваемого закон устанавливает жесткие сроки принятия решения о прекращении уголовного преследования или направлении дела в суд. Это ускорит начало судебного рассмотрения дела. Для этого также необходимо быстрое проведение экспертиз, связанных с личностью обвиняемого, на стадии следствия обеспечиваемое реформой экспертной деятельности³⁹.

- Возрастающие полномочия следователя (дознавателя) как координатора деятельности оперативников и организатора расследования компенсируются возрастающими полномочиями прокурора (государственного обвинителя), который может прекратить уголовное дело на этапе предварительного следствия в связи с отсутствием состава преступления или события, либо отказаться от преследования по делу в силу его малозначительности или отсутствия судебной перспективы. Это решение может быть обжаловано в суд потерпевшим, альтернативой является его возможность самостоятельно поддержать обвинение в суде на основании материалов следствия/дознания.

- Следователь руководит проверкой сообщения о преступлении, а затем расследованием. Он несет ответственность за действия оперативных работников в ходе оперативно-розыскной деятельности; незаконные методы расследования оказываются в общей ответственности следователя и оперативников (сейчас следователь получает от оперативников готовые материалы и, являясь сотрудником другого подразделения, а в случае СК – и ведомства, не несет ответственности за то, какими методами они добыты). Жалобы на незаконные методы проверки рассматриваются ФСФПД. В случае признания факта применения оперативниками незаконных методов, но недоказанности личного участия следователя, следователь несет дисциплинарную ответственность. Выявление следователем незаконных методов освобождает его от дисциплинарной ответственности.

Может показаться, что слияние следствия и ОРД приведет к еще более тесному, чем сейчас, взаимодействию между следователем и оперативником в применении незаконных практик дознания. Однако в предлагаемой реформе изменения не только затрагивают следствие и оперативные подразделения, но и предусматривают качественное изменение роли адвокатов, прокуроров и судов в уголовном процессе, введение других систем оценок, качественные кадровые изменения. Это создаст необходимые условия для постепенного изменения работы по уголовным делам. В итоге более тесное сотрудничество ОРД и следствия (под руководством следователя)

³⁸ Такой же принцип распространяется на дознавателей и оперативных сотрудников региональной полиции.

³⁹ Реформа экспертной деятельности не являлась предметом исследования и должна обсуждаться отдельно, с учетом современного состояния экспертной деятельности, наличия экспертных подразделений практически в каждом ведомстве, а также в Министерстве юстиции.

приведет к их большей заинтересованности в обвинении. Параллельно с этим реформа системы оценки должна убрать стимулы к сокрытию ошибок следствия при уголовном преследовании невиновного, а усиление внешнего контроля над законностью деятельности силовиков вкупе с повышением ответственности следователя создаст для него стимулы следить за законностью в ходе оперативной работы по делу.

Прокуроры получают право прекращения уголовного преследования на любой стадии, а адвокаты – гарантированное право на приобщение к уголовному делу добытых ими документов и иных свидетельств в пользу подозреваемого (например, объяснений при отказе следователя допросить лиц в качестве свидетелей).

Деформализация расследования и изменение роли прокурора

Постепенное признание адвокатских доказательств в качестве «нормальных» доказательств и уменьшение влияния на следователей прокурора, лишённого стимулов к искусственному завышению количества направляемых в суд дел постепенно должны привести к снижению судами требований к формальной стороне доказательств и повышению требований к их фактическому качеству (важным станет не количество и правильность подписей в протоколах, а их фактическое содержание и доказывание вины, а также возможность выдержать столкновение с доказательствами защиты). В перспективе это позволит перейти к более состязательному процессу и укрепит гарантии прав как подозреваемых, так и потерпевших, одновременно способствуя деформализации следствия и переходу к более *эффективной модели работы по преступлениям с разделением «полицейских/дознательских» функций (полиция) и «уголовного преследования» (прокуратура)*.

Одновременно с усилением ответственности следователя за действия, предпринимаемые до формального возбуждения уголовного дела (в период, когда у подозреваемого еще нет процессуальных прав и с ним работает оперативник, имеющий возможность не фиксировать свои действия), необходимо частично деформализовать процесс предварительного следствия. Следователь должен не столько «легализовывать» полученную на доследственном этапе информацию при помощи создания множества документов, протоколов, заказа большого числа экспертиз, сколько выяснять реальную фабулу дела, искать те существенные доказательства, которые потом оцениваются судом во время разбирательства. Снижение объема документации, сокращение времени следствия решает проблему бесконечной отчетности, что создает условия для снижения негативных эффектов «палочной» системы. *Роль следователя должна приблизиться к роли «старшего детектива», сосредоточенного на кабинетной работе, взаимоотношениях с прокурором, постановке вопросов перед экспертами и подготовке материалов для направления в суд.* Тогда оперативный работник выполняет основной объем работы «на земле», но не является тем человеком, который формирует «дело», которое претендует на исчерпывающую картину преступления и которое потом прокурорский работник и судья лишь проверяют на отсутствие внутренних противоречий. Фабула уголовного дела заново выясняется в суде, при реальной состязательности сторон, с участием защиты. Дело следователя – лишь подготовить аргументы для государственного обвинителя.

Для реализации этих предложений потребуется переходный период, поскольку отказ от традиционной инквизиционной модели и разворот к мировым стандартам состязательного уголовного процесса потребует пересмотра УПК и стандартов доказывания. Ослабление формализации предварительного следствия неизбежно повлечет возрастание объема работы суда, что потребует адекватных кадровых решений в виде расширения штата судебных работников. Это возрастание произойдет как за счет выполнения работы по закреплению доказательств, так и за счет более

тщательного судебного разбирательства и отсутствия возможности скопировать текст обвинительного заключения в приговор.

Предложенный вариант описывает компромисс между сохранением современного разделения процессуальных ролей и одномоментным упразднением процессуальной фигуры следователя, что позволяет быстро изменить ситуацию постоянного возрастания применения незаконных методов. Его реализация возможна с незначительными изменениями законодательства. Это позволит улучшить ситуацию уже в переходный период и дать время на принятие решения о дальнейшем развитии сферы уголовного преследования и подготовки крупной процессуальной реформы.

Адвокатура. Права защитника в ходе следствия и в суде

В настоящее время проблемой российского уголовного процесса является доминирование стороны обвинения и ничтожные возможности стороны защиты. Это проявляется в фактическом нарушении принципа состязательности, умалении права обвиняемого на защиту, обвинительном уклоне и других негативных явлениях. Сейчас в рамках уголовного процесса невозможно полноценно бороться с обвинением, так как право на предоставление оправдательных доказательств серьезно ограничено; в итоге работа адвоката состоит из оспаривания доказательств, представленных стороной обвинения, и поиска мелких процессуальных огрехов. Необходимость вооружения защиты реальными инструментами для противостояния обвинению актуальна и активно обсуждается⁴⁰.

Важной мерой реорганизации уголовного процесса должно стать усиление стороны защиты в процессе, создание реальной состязательности. В идеале, центр тяжести при разбирательстве по уголовному делу переносится в суд, который из канцелярии по «штамповке» приговоров превращается в место, где взвешиваются все аргументы сторон. Это требует глубокой реформы судебной системы, и очень высока вероятность того, что ожидаемая независимость судов и их готовность критически оценивать аргументы обвинения будут достигнуты в сроки, превышающие те, в которые возможно провести организационную реформу в правоохранительной системе. Поэтому желателен переходный период. В качестве первого важного шага можно рассматривать предоставление адвокатам возможности автономной деятельности по установлению и процессуальному закреплению доказательств в интересах обвиняемого.

Обеспечение реализации права адвокатов на предоставление доказательств является комплексной мерой, которая в дальнейшем потребует изменения многих процессуальных механизмов. Необходимо будет определиться с процедурой закрепления и легализации «адвокатских» доказательств, дать гарантии их внесения в дело. В первую очередь следователь будет обязан приобщить к делу любые материалы, представленные защитой, оставив оценку их допустимости и степени важности судье.

⁴⁰Например, см. Барщевский М.Ю. Организация и деятельность адвокатуры в России. М., 1997. С. 82-83; Бойков А.Д. Третья власть в России. М., 1999. С. 280; Горя Н. Принцип состязательности и функция защиты в уголовном процессе // Советская юстиция. 1990. №7. С. 22; Болтошев Е.Д. К вопросу о состязательности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства России // Российский судья. 2001. №10. С. 17; Трунов И.Л. Закрепление доказательств, собранных адвокатом // Адвокатская практика. 2002. №3. С. 22; Краснова Н.В. Познавательная-поисковая деятельность адвоката // Адвокатская практика. 2000. №1. С. 57-59; Гриненко А.В. Поисковая деятельность защитника // Адвокатская практика. 2002. №5. С. 31; Мартынич Е.Г. Правовые основы адвокатского расследования: состояние и перспективы формирования нового института и модели // Адвокатская практика. 2012. №1. С. 21-29.

Сама по себе эта мера не даст стороне защиты равенства с обвинением в каждом деле. В подавляющем большинстве уголовных дел работают адвокаты «по назначению»⁴¹, которые оплачиваются первоначально государством⁴² и не будут прилагать особых усилий к поиску доказательств и приобщению их к делу. Но даже небольшой процент случаев, в которых стороне обвинения будет противостоять равная по силе сторона защиты, должен оказать дисциплинирующий эффект на сотрудников правоохранительных органов, и, что не менее важно, способствовать возникновению у судей сомнений в аргументации стороны обвинения и сделать процедуру судебного разбирательства более объективной.

Реформа прокуратуры

Идея реформы прокуратуры состоит в постепенном освобождении этого ведомства от функции неограниченного надзора с тем, чтобы повысить качество надзора за деятельностью полиции, следствия, а также поддержки государственного обвинения в суде. Для этого необходимо:

- Объединить подразделения по текущему надзору за следствием и ОРД с государственным обвинением. Это будет означать, что один и тот же помощник прокурора курирует следствие по делу и представляет это дело в суде. Цель такого объединения – создать ситуацию, когда будущий гособвинитель с момента возбуждения уголовного дела оценивает перспективу его направления в суд и, если такой перспективы нет, заинтересован в прекращении уголовного преследования, причём это решение не зависит от показателей раскрываемости. Это также должно повысить ответственность прокуроров за качество доказательств и законность следственных действий.
- Дать прокурору возможность выбирать, в каких именно делах необходимо уголовное преследование, не только по формально-юридическим принципам, но и по критериям эффективности, общественной опасности, судебной перспективы. В ситуации, когда при повышении регистрационной дисциплины количество зарегистрированных правонарушений возрастет на порядок, придется выбирать, какие именно дела доводить до суда, на какие расследования тратить средства и силы. Это должен делать прокурор, руководствующийся сравнительной опасностью деяния, а также заинтересованный в эффективном использовании имеющихся ресурсов.
- Постепенно отозвать у прокуратуры полномочия в сфере общего надзора⁴³. Одновременно довести до законодательного закрепления и практики право общественных организаций на обращение в суды с исками в защиту интересов неограниченного круга лиц, что позволит сохранить механизмы защиты интересов граждан в ситуациях, когда нанесен ущерб их законным правам и интересам. Главной сферой ответственности прокуратуры должно быть участие в уголовных делах в качестве главного представителя стороны обвинения.

⁴¹ Точные статистические данные отсутствуют, но если основываться на косвенных данных, то можно высказать предположение, что доля уголовных дел, в которых защитник (адвокат) участвует по назначению, составляет не менее двух третей от общего количества.

⁴² Издержки на оплату адвокатов затем взыскиваются по решению суда с подозреваемого, но не всегда им реально выплачиваются.

⁴³ Поскольку прокуратура часто оказывается единственной инстанцией, куда граждане могут жаловаться на определенные виды нарушений своих прав, в части работы с заявлениями граждан может потребоваться переходный период. Однако полномочия по инициативному выявлению нарушений закона в порядке общего надзора у прокуратуры могут быть изъяты в любой момент.

- Передать полномочия по представлению в суде (в гражданском и арбитражном процессах) интересов незащищенных групп иным органам (например, омбудсменам).
- Изменить систему кассационных представлений от прокуратуры. Кассационное представление подает прокурор вышестоящего уровня (для дел, подсудных по первой инстанции районным и мировым судам, – прокурор субъекта федерации, для дел, подсудных по первой инстанции судам субъекта федерации, – генеральный прокурор).

Процессуальное обеспечение организационных изменений

Предлагаемые организационные изменения и новая система стимулов в сфере уголовного преследования, несомненно, требуют изменения Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов, законов «О прокуратуре», «О полиции» и других, то есть формирования нового комплекса нормативно-правовых актов. Низкое качество законов и их постоянные изменения сейчас вызывают негативную оценку, в первую очередь, юристов». С одной стороны, изменения уголовно-процессуального законодательства должны быть осуществлены после широкого обсуждения на уровне ведущих юридических факультетов страны, с достижением понимания принципов и длительной стратегии развития сферы уголовного преследования, внутреннего единства регулирования работы правоохранительных органов, прокуратуры. С другой стороны, должно быть учтено и мнение практиков. Но в первую очередь должны учитываться интересы общества и принципы Конституции. Как вернуть законам качество и конституционность – это вопрос для юридического сообщества, без участия которого успешное проведение комплекса реформ невозможно.

В связи с этим авторы концепции посчитали возможным отразить только достаточно очевидные направления изменения законодательства, которые вытекают из необходимых организационных изменений.

В области материального (уголовного) права:

- Сохраняется разделение преступлений на четыре категории по тяжести, Однако, с учетом предполагаемого роста регистрируемых преступлений и изменений процессуального законодательства, санкции пересматриваются в сторону смягчения, чтобы обеспечить расследование федеральной полицией только преступлений повышенной общественной опасности.
- Возможна декриминализация ряда нетяжких преступлений и отнесение их к разряду административных правонарушений.

В области уголовно-процессуального права:

- Разделение компетенции между региональной и федеральной полицией осуществляется по тяжести преступлений (за исключением «должностных» преступлений). Споры о подследственности, как и сейчас, решает прокуратура.
- Подследственность преступлений, совершенных должностными лицами, определяется в УПК и относится к компетенции создаваемой специализированной службы.
- Обсуждается вопрос отказа от принципа «неотвратимости» наказания за каждое преступление в пользу принципа «целесообразности».
- Главную роль в решении вопроса об уголовном преследовании играет прокурор.
- Закон содержит стимулы для **постепенного перехода** к системе уголовного преследования, где прокурор является координатором расследования, а процессуальная фигура следователя ликвидируется.

- Усложняется обжалование оправдательных приговоров; возможность прокуроров влиять на судьбу судебных решений после их вынесения должна сократиться⁴⁴.

7. Изменение отчетности системы оценки. Статистика и открытость

Основными принципами уголовного процесса должны быть: нацеленность на сокращение сроков применения принудительных мер (заключения под стражу и времени с момента предъявления обвинения до направления в суд), применение таких мер только в случае процессуальной необходимости и исключение их использования в качестве средства давления на подозреваемых; ответственность участников расследования за соблюдение законности; усиление роли государственного обвинителя; усиление роли адвокатов в следственном процессе (с правом приобщать свои доказательства к делу в ходе следствия).

Необходимо перенести регистрацию информации о преступлениях и правонарушениях на уровень муниципальной полиции (тот уровень, на котором нет работы по раскрытию/расследованию).

Реформа управления включает создание системы гибкого управления отчетностью. В рамках этой системы для каждого подразделения (на каждом уровне) устанавливаются ежегодно целевые показатели, о достижении которых отчитываются публично руководители полиции соответствующего уровня. Показатели должны устанавливаться в ходе публичного обсуждения на базе местного законодательного органа специальной комиссией, в которую входят представители вышестоящего органа, прокуратуры, исполнительной и законодательной власти, но таким образом, чтобы представителей полицейских и прокурорских органов в комиссии было не более трети. Целевые показатели должны варьироваться по уровням подразделений, то есть показатели вышестоящих подразделений не должны быть суммой показателей нижестоящих.

Отчетность по регистрации преступлений

Муниципальная полиция должна регистрировать заявления граждан, не сортируя их на более или менее удобные для расследования. Также преступления не должны фабриковаться для отчетности. «Положительным» отчетным показателем после реформы является количество зарегистрированных заявлений граждан (регистрирующий орган – муниципальная полиция – не несет ответственности за «уровень преступности», исчисляемый по количеству зарегистрированных заявлений). «Отрицательным» показателем является количество жалоб граждан на отказы в регистрации.

Отчетность следственных органов и ОРД

У следователей и оперативных работников, вместе работающих над делами, должна быть общая система оценки деятельности, не создающая конфликта стимулов, когда оперативнику выгодны одни показатели, а следователю – другие. Не должно быть «отрицательных» показателей по категориям дел (например, сейчас таким показателем является преступность среди несовершеннолетних, что ведет к необоснованным отказам в возбуждении уголовных дел). Количество уголовных дел, прекращенных в ходе следствия по инициативе следователя или прокурора,

⁴⁴ Важно не допустить ситуации, сложившейся с судом присяжных: закон предусматривает невозможность отмены оправдательного вердикта, но на практике оговорка, связанная с процессуальными нарушениями, используется практически во всех случаях для отмены таких приговоров, подрывая и без того невысокое доверие к судебной системе.

оправдательный приговор в суде не должны рассматриваться как отрицательные показатели. Показателем хорошей работы должно быть достижение тех целей, которые были поставлены на данный отчетный период специальной комиссией (см. выше) и количество обоснованных жалоб на противоправные действия сотрудников полиции. Единственным «отрицательным» показателем, влекущим дисциплинарную ответственность, должно быть принятое судом определение или постановление прокурора об исключении недопустимых (но не фальсифицированных) доказательств, полученных с нарушениями УПК в ходе следствия. Выявление судом или прокурором фактов фальсификации доказательств должно быть основанием для начала процедуры уголовного расследования, осуществляемого службой по расследованию должностных преступлений.

Оценка работы прокурора

Оправдательный приговор в суде, прекращение дела по реабилитирующим обстоятельствам не расцениваются автоматически как свидетельство плохой работы сотрудника прокуратуры. Гособвинитель не должен бояться «проиграть» дело (при состязательном характере процесса нормально, что часть дел выигрывает другая сторона), но он должен бояться принести в суд незаконно добытые доказательства. Негативным показателем должно считаться наличие дел, где судом был признан факт давления на свидетелей или обвиняемого, незаконные методы расследования, то есть, те ситуации, когда позиция гособвинения была ослаблена не выявленными вовремя прокурором злоупотреблениями следствия. Также «отрицательным» показателем должно быть обжалованное и проигранное в вышестоящих инстанциях дело: прокурор не должен тратить государственные средства на обжалование уже проигранных дел только ради того, чтобы «покрыть» проигрыш.

Открытость

Логика развития любой организационной структуры порождает стремление к бюрократизации и изоляции от внешнего мира. Эффективность работы бюрократии достигается за счет дробления функций, но при этом конкретный работник утрачивает возможность видеть общую цель: она теряется за частотой целевых показателей. Значение этих показателей для карьеры конкретных людей внутри ведомства никак не соотносится с задачами, поставленными перед всей структурой. На первый план выходит внутренняя отчетность, которая не всегда напрямую связана с итоговым результатом (назначением ведомства). Возникает ситуация абсурда: ведомство в своей работе игнорирует первоначальные цели, ради которых оно было создано, или даже противоречит им.

Решить эту проблему можно с помощью корректирующих механизмов. Одним из таких работающих механизмов является **открытость, или открытый доступ к данным (информации)**. Предполагается, что при наличии такого доступа общество в виде объединений, научных центров и просто заинтересованных граждан сможет сигнализировать о наличии проблемного участка и аргументировано высказывать предложения по исправлению ситуации. Тем самым создаются условия для корректировки работы ведомства.

Принципиальным является доступ к результатам работы. Эти результаты могут быть двух видов – решения по индивидуальным конкретным вопросам (документы, резолюции, ответы на обращения и т.д.) и агрегированные показатели, под которыми следует понимать статистику.

Отдельное статистическое ведомство (Федеральное агентство криминальной статистики, ФАКС)

Результативность работы с данными напрямую зависит от их полноты и отсутствия искажений. У правоохранительных органов традиционной проблемой являются как полнота, так и истинность статистических данных. Требование подробной детализации отчетности приводит к несоразмерным затратам времени и сил, что превратилось в отдельную проблему. Обобщенные данные о результатах работы (статистика) выступают одним из основных критериев оценки качества работы каждого структурного подразделения. Значение этих оценок настолько высоко, что они фальсифицируются на всех уровнях. Решить эту проблему «косметическими» мерами вряд ли возможно. Требуется принципиально иной подход. В качестве кардинального решения предлагается создание особой структуры, которая будет специализироваться на сборе данных и формировании статистических отчетов. Это снимет с рядовых подразделений обязанность тратить время на написание отчетов и одновременно повысит их истинность. Конечно, в перспективе это предполагает перестройку делопроизводства и расширение информатизации. Переход от бумажного документооборота к электронному является базовой задачей для формирования отдельного ведомства, в функции которого входит сбор и обработка статистических показателей. Но даже без всеобщей информатизации сама по себе передача деятельности по подготовке отчетов уже на первых этапах приведет к исправлению ситуации, потому что будут исключены некоторые иерархические уровни в правоохранительных органах, традиционно занимающиеся фальсификацией.

Главным условием становления структуры, которая будет заниматься сбором и подготовкой статистических отчетов, является информатизация. Чем более значимые этапы делопроизводства (поступление обращения, жалобы, направление ответа, передача документов в другое структурное подразделение и др.) будут фиксироваться автоматически, тем выше будет истинность статистических данных.

Достоинством такого решения является возможность развернутого анализа работы ведомства и получение выводов, которые могут быть использованы для развития и коррекции работы правоохранительной системы в соответствии с основными задачами, закрепленными в действующем законодательстве.

ФАКС принимает на себя функции сбора и анализа статистики о преступности, результатах расследования, криминальной обстановке, данных опросов населения. При этом первичная информация в основном поступает от муниципальной полиции (дежурной части), которая не отвечает за результаты расследования и раскрываемость. Важным является то, что, кроме сбора статистики, ФАКС является и вспомогательным подразделением/контрагентом для всех правоохранительных органов, что позволяет полиции, следствию, прокуратуре и т.д. пользоваться (в том числе посредством электронного доступа) информационными базами.

Опросы населения и оценка работы правоохранительных органов

Использование материалов опросов общественного мнения для оценки работы полиции – это чрезвычайно позитивная тенденция. Однако на сегодняшний день, во всяком случае на публичном уровне, это реализуется отнюдь не самым удачным образом. Основной показатель, которому уделяется внимание, – это доверие к полиции. Однако доверие является очень специфическим показателем. Оно очень сильно зависит от целого ряда факторов, влиять на которые полиция не в состоянии: например, от уровня открытости региональной информационной среды (в регионах с более развитыми СМИ и более квалифицированными журналистами уровень доверия всегда будет меньше); от территории (доверие в сельских регионах всегда будет выше, чем в городских), не говоря уже о том, что этот показатель оценивает не столько работу полиции, сколько качество работы полицейской PR-службы.

Необходимо, привлекая данные опросов, опираться на принципиально иные показатели, связанные с непосредственным опытом опрошенных – виктимностью (был ли человек жертвой правонарушения), опытом обращения в полицию и его эффективностью. Выстраивание системы таких показателей должно проходить на открытой и независимой площадке в контакте с полицейскими структурами.

Помимо опросов населения, в оценке работы полиции следует учитывать экспертное мнение гражданского общества. Должна быть создана координационная комиссия, состоящая из представителей различных общественных объединений, партий, депутатов, палаты адвокатов, ежегодно (или раз в два года) дающая экспертную оценку работы правоохранительной системы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предлагаемая реформа реализуется по трем направлениям:

- оптимизация функций, связанных с охраной правопорядка, контролем преступности и уголовным преследованием, и уровней управления полицейской функцией государства;
- сокращение функций и численности правоохранительных органов;
- оптимизация системы стимулов и ограничений для работы сотрудников (изменение институциональной среды).

Эти направления взаимосвязаны. С одной стороны, децентрализация посредством разделения полиции на три уровня позволит приблизить полицейскую функцию к потребностям населения конкретных районов, городов и регионов (муниципальная и региональная полиция). Усиление подотчетности полиции местному населению, снятие препятствий для регистрации всех преступлений сделает полицию более «клиентоориентированной». Это позволит выделить более мощную и эффективную структуру федерального уровня для борьбы с преступностью (федеральная полиция). Сложности, возникающие при повышении самостоятельности отдельных уровней полиции, компенсируются надзором полиции верхнего уровня над нижним, но главное – созданием независимой Федеральной службы по расследованию должностных преступлений, имеющей полномочия и ресурсы.

Организационное слияние следствия и оперативной работы, ведущее к усилению оперативно-следственной работы на федеральном уровне, уравновешивается усилением прокурорского надзора за следствием, введением института полноценного адвокатского расследования и мерами по повышению независимости судов.

Сегодняшняя полиция плохо управляема и неэффективна во многом из-за того, что она стала сверхцентрализованной и громоздкой. Стремление объединить все в одном ведомстве привело к разрастанию управленческого аппарата при одновременной потере управления и связи с потребностями общества. В соответствии с концепцией реформы создается более компактная и более логично организованная полиция, в которой управление и подотчетность определяются четко очерченными функциями. Непрофильные функции выводятся из сферы ответственности правоохранительных органов и передаются гражданским или военным ведомствам. Управление полицейскими подразделениями привязывается к задачам соответствующего уровня (федеральным, региональным, местным) и осуществляется совместно с властями этого уровня. Заключительным шагом реформы должно стать расформирование МВД в его нынешнем виде. Ориентирами для действия полиций всех уровней становятся законы, задачи, поставленные представительными и исполнительными органами соответствующего уровня на основе независимых механизмов обратной связи, аналитическая работа независимого агентства, аккумулирующего всю информацию о преступности и правоохранительной деятельности.

Данная концепция представляет собой целостную систему взаимосвязанных мер, цель которой – создать для правоохранителей новую систему стимулов, направленную на решение диагностированных проблем с сохранением всех необходимых функций правоохранительной системы и ее работоспособности. Мы ставим своей целью введение в общественную дискуссию понимания необходимости комплексного реформирования всех правоохранительных органов и рассмотрения их как единой, сложной системы организаций, которая не поддается реформированию

«по частям»⁴⁵. Не считая возможным предлагать подробную «дорожную карту» всей реформы, поскольку сроки и последовательность реформирования зависят от внешних условий, назовем лишь необходимые этапы по превращению «Концепции» в реформу.

Этап 1. Не менее шести месяцев

Содержание. Обсуждение идеи концепции, общих принципов, списка рисков, альтернативных вариантов (в том числе альтернативных вариантов внутри концепции).

Необходимый эффект. Достижение понимания, что эффектом резкого снижения латентности преступности является вал регистрируемой преступности. Как следствие, в первые несколько лет после реформы ожидается 1) получение реального знания о проблемах, 2) отсутствие роста эффективности работы полиции на первых этапах реформы, 3) немедленное повышение степени безопасности полиции для общества.

Этап 2. Один год после принятия «Концепции»

Содержание. Работа Комиссии по реформе. Проведение необходимой детализации (анализ организационных связей регионов, штатной численности, материальной базы, определение статуса Москвы, Санкт-Петербурга, проблемных регионов), формирование «дорожной карты» по изменению органов и передаче полномочий, определения порядка проведения мер, формирование плана других необходимых реформ, как минимум – бюджетной и налоговой (формирование бюджетов муниципалитетов/регионов).

Необходимые эффекты этапа: Достижение полноты знаний о реформируемых структурах. Повышение открытости и общественного контроля над правоохранительными органами. Достижение консенсуса по изменению принципов уголовного преследования.

Этап 3. Один год

Содержание: Шесть месяцев отводится на формирование и принятие комплекса нормативно-правовых актов, в том числе по смежным реформам. Пять месяцев – на подготовку их вступления в силу в конце года (это необходимо, чтобы избежать давления «статистики» в реформенный год).

Необходимый эффект: Создание новой системы правоохранительных органов, работоспособной и содержащей стимулы к позитивному развитию.

Основным принципом планирования реформы является реализация в первый же год системы мер, обеспечивающих достижение «точки невозврата» и разрушение связей, которые могут повлиять на возвращение прежних практик. Достижение результатов на каждом этапе должно обеспечиваться качественным и эффективным менеджментом проекта.

⁴⁵ При этом по отдельным мероприятиям, предусмотренным Концепцией, в течение следующего года будут публиковаться более подробные документы, описывающие механизм создания позитивных стимулов и возможности реализации.

Публикации ИПП

Все исследования ИПП опираются на анализ реальной работы правоприменительной системы. Ни в одном законе не может быть жестко зафиксирован способ его исполнения. Исходя из этого, предполагается, что наряду с текстом закона, существуют организационные ограничения, профессиональные привычки, финансовые и иные стимулы, профессиональные дискуссии, которые заставляют правоприменителя (как организацию и как конкретного человека) исполнять/соблюдать закон тем, а не иным образом. Понимание того, как именно происходит рождение и развитие техник понимания и исполнения закона – основа всех исследовательских проектов ИПП. Наряду с этим большое внимание в проектах уделяется тем статистическим закономерностям, которые возникают в ходе правоприменения и позволяют увидеть те «склонности» правоприменителей, которые никак не связаны с текстом законом. В ходе аналитической работы Институт, как правило, обращается к международному контексту с тем, чтобы понять какие существуют форматы реализации тех или иных государственных функций.

- Активность правоохранительных органов РФ по выявлению преступлений в сфере экономической деятельности, 2000-2011 гг. СПб., 2011, ноябрь. – 24 с. (Аналитические записки по проблемам правоприменения).
Электронный ресурс: http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_econ_crime_1111.pdf;
- Как обеспечить независимость судей в России. СПб., 2012, июль. – 28 с. (Аналитические записки по проблемам правоприменения). Электронный ресурс:
http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_1207_judge_independence_web.pdf;
- Как судьи принимают решения: Эмпирические исследования права / Под ред. В. Волкова. М.: Статут, 2012. – 368 с. Электронный ресурс:
http://www.enforce.spb.ru/images/lssledovanya/Kak_sudyi_prinimayut_resheniaM.Statut2012-368str.pdf;
- Обвинительный уклон в уголовном процессе: фактор прокурора. СПб., 2010, март. – 16 с. (Аналитические записки по проблемам правоприменения). Электронный ресурс:
http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_3_prok_final_site.pdf;
- От милиции к полиции: реформа системы оценки деятельности органов внутренних дел. СПб., 2011, март. – 16 с. (Аналитические записки по проблемам правоприменения). Электронный ресурс:
http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/wp_11_03_palki_v_mvd_final-3103-fin.pdf;
- Порядок особый – приговор обычный: практика применения особого порядка судебного разбирательства (гл. 40 УПК РФ) в российских судах. СПб., 2012, март. – 16 с. (Аналитические записки по проблемам правоприменения). Электронный ресурс:
http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_gl_40_UPK_fin.pdf;
- Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования / Под ред. В. Волкова. М. Статут, 2011. – 320 с. Электронный ресурс:
http://www.enforce.spb.ru/images/misc/Extra_Jus_.pdf;
- Произвольная активность правоохранительных органов в сфере борьбы с экономической преступностью: Анализ статистики. СПб., 2012, январь. – 24 с. (Аналитические записки по проблемам правоприменения). Электронный ресурс:
http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/Policy_memo_crimestat_v2_26.pdf;
- Реформа МВД в России: четыре проблемы и восемь мер по их решению. СПб., 2010, июнь. – 24 с. (Аналитические записки по проблемам правоприменения). Электронный ресурс:
http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/irl_pp1006_mvd_reform_4-8.pdf;
- Реформирование управления вневедомственной охраны в контексте развития рынка охранных услуг. СПб., 2010, сентябрь. – 24 с. (Аналитические записки по проблемам правоприменения). Электронный ресурс:
http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm1009_vneved.pdf;
- Российские судьи как профессиональная группа: Социологическое исследование. СПб., 2012. – 62 с. Электронный ресурс:
http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/Jan_2012_NormsValues.pdf;

- Российское законодательство и баланс интересов правообладателей, пользователей и провайдеров в цифровую эпоху. СПб., 2011, апрель. – 24 с. (Аналитические записки по проблемам правоприменения). Электронный ресурс:
http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm1104_liability1.pdf;
- Численность и финансирование правоохранительных органов. СПб., 2010, апрель. – 20 с. (Аналитические записки по проблемам правоприменения). Электронный ресурс:
http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_4_chis_i_finan_final.pdf

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

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
www.enforce.spb.ru

Настоящее издание может свободно и без получения особого разрешения правообладателя распространяться в электронном виде при условии, что копирование и/или распространение не преследует целей извлечения прибыли, сохраняется указание имен авторов и правообладателя и не модифицируется, включая конвертацию в другие форматы файлов, оригинальная электронная версия издания, которую можно загрузить с сайта www.enforce.spb.ru.