

# КОНЦЕПЦИЯ КОМПЛЕКСНОЙ ОРГАНИЗАЦИОННО- УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РФ

Ноябрь 2013

# Российская полиция в мировом контексте, 2009

|           | Численность на 100 тыс | Бюджет на одного полицейского, тыс долл. | Доля полиции в ВВП | Регистр преступлений на 100 тыс | Убийства на 100 тыс |
|-----------|------------------------|--|--------------------|---------------------------------|---------------------|
| США       | 230                    | 172                                      | 0,87               | 3465                            | 4,4                 |
| Германия  | 300                    | 108                                      | 0,8                | 7383                            | 0,9                 |
| Швеция    | 206                    | 148                                      | 0,7                | 15185                           | 1                   |
| Италия    | 411                    | 115                                      | 1,33               | 4380                            | 1                   |
| Польша    | 259                    | 42                                       | 0,97               | 2961                            | 1,3                 |
| Чехия     | 415                    | 52                                       | 1,18               | 3179                            | 1,7                 |
| Казахстан | 444                    | -  | -                  | 750                             | 10,3                |
| Беларусь  | 813                    | 7  | 1                  | 1591                            | 5,9                 |
| Россия    | 547                    | 21                                       | 0,93               | 2100                            | 12                  |

В сравнении с другими странами: Российская полиция более многочисленная (более трудоемкая), менее оснащенная (менее капиталоемкая), но такая же дорогая для экономики. При этом менее результативная.

# Как работает российская правоохранительная система?

Избирательно регистрирует преступления

- В России регистрируется в разы меньше преступлений – 2100 на 100 тыс. в год. Швеция 15000 , Германия 7400, США 3460, Польша 3000

Не работает по сложным преступлениям

- В 92 % уголовных дел, переданных в суды районного уровня, есть признание подозреваемого – в работу принимаются простые дела и с готовым подозреваемым

Нет связи с первичными сообществами

- Граждане все чаще создают отряды самообороны, дружины
- Общество, местные власти не имеют возможности контролировать работу правоохранительных органов на своей территории

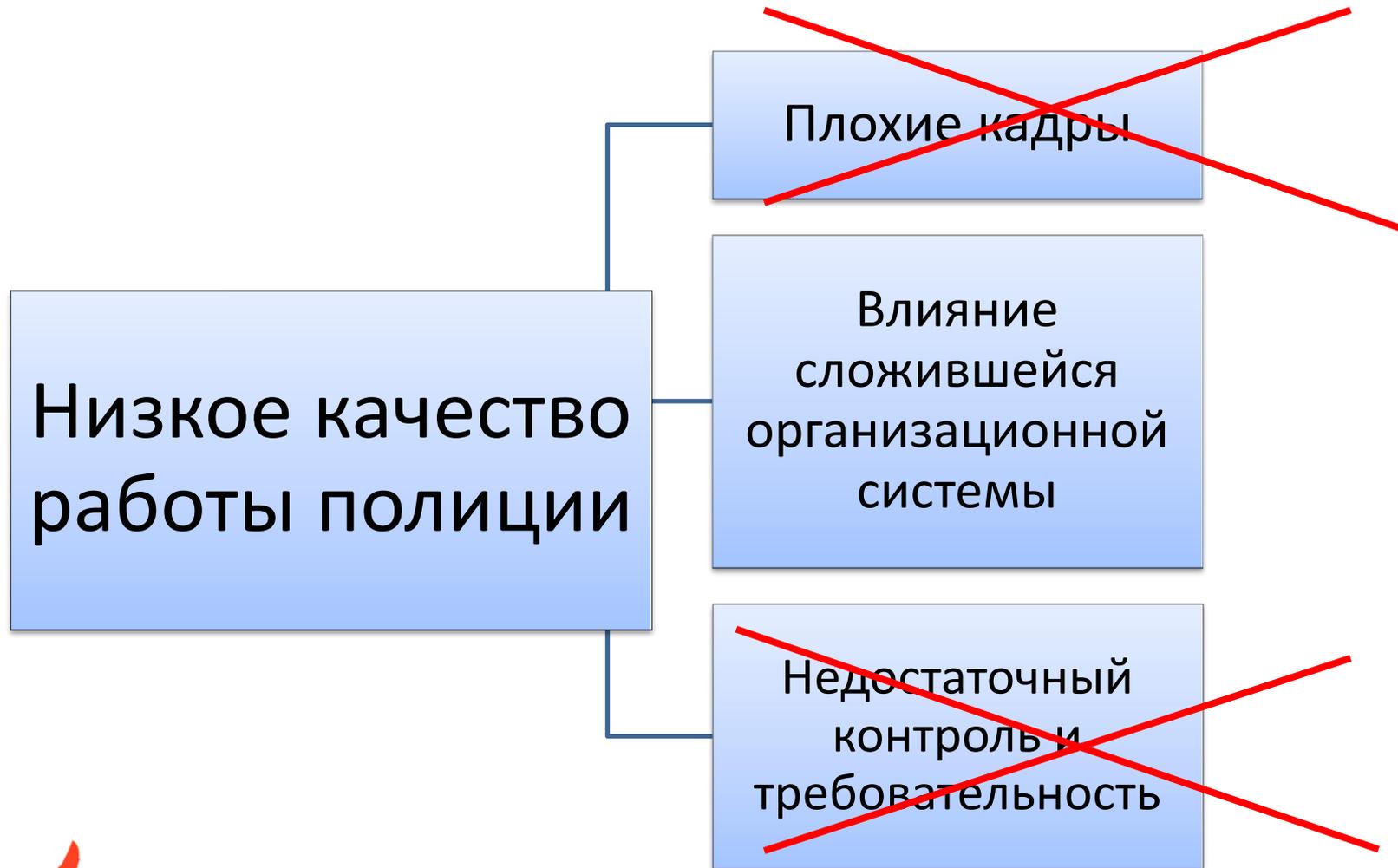
Применяет незаконные методы расследования

- Громкие случаи пыток, насилия способствуют отчуждению общества и негативному восприятию правоохранительных органов населением

Нет адекватной картины преступности

- Отчетность по преступности и раскрываемости фальсифицируется и подгоняется под показатели
- Раскрываемость по имущественным преступлениям в развитых странах – от 10 до 40%; по насильственным – от 40 до 80%. В РФ – 60 и 90%

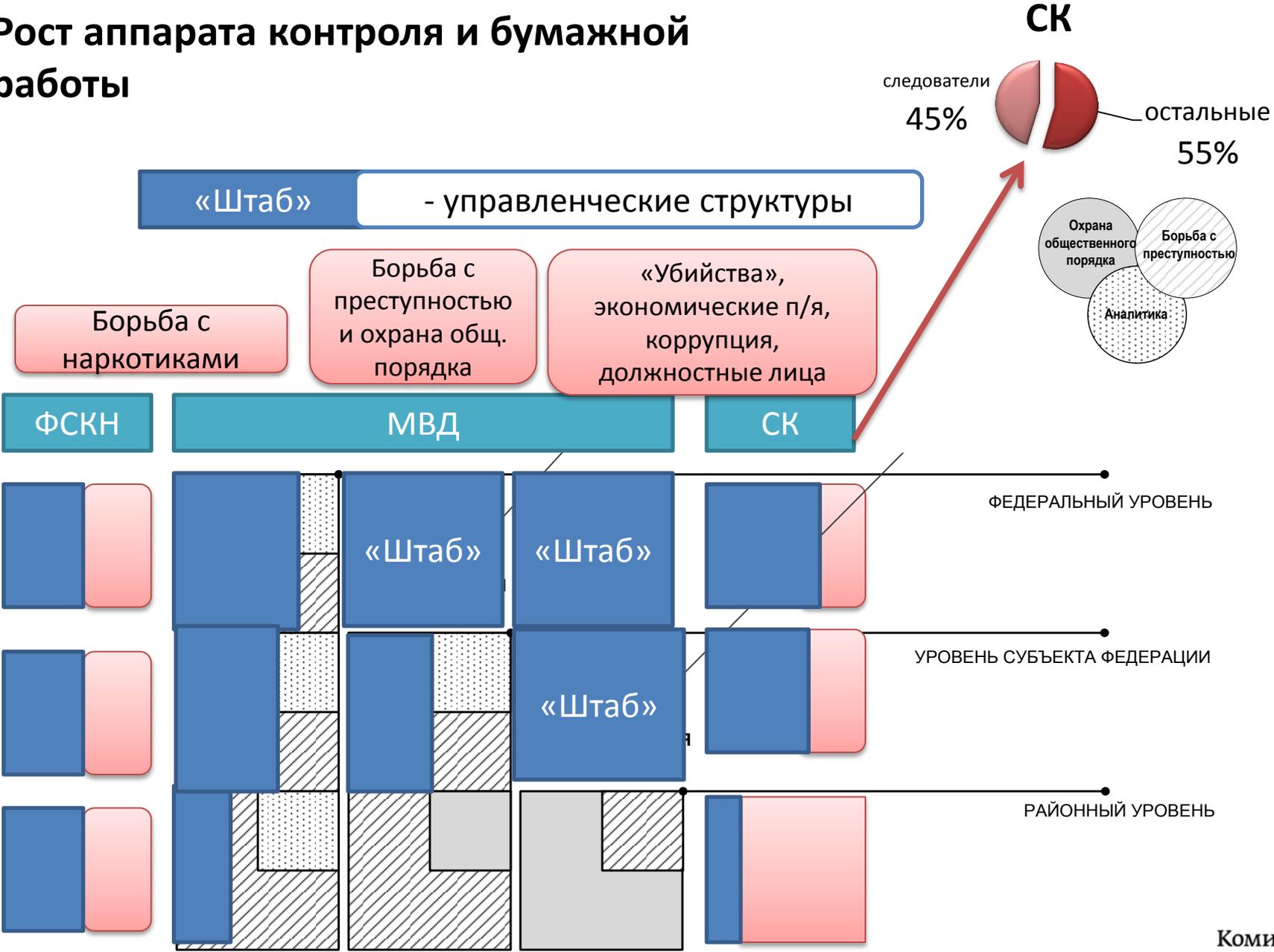
# Причины постоянного ухудшения работы правоохранительных органов



# Организационная логика ухудшения работы правоохранительных органов



# Рост аппарата контроля и бумажной работы



# Логика негативного воздействия палочной системы на работу правоохранительных органов

## Основа – валовые показатели

Сколько сделано (раскрыто, предотвращено, выявлено). **Полезьа для общества не оценивается**

**Конфликт систем оценки между ведомствами**

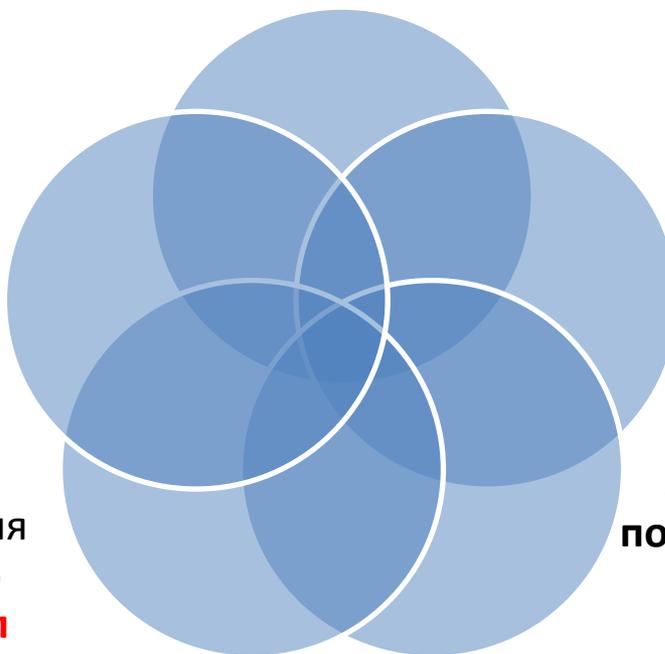
**Отсутствие взаимного контроля**

**Требуется рост показателей (АППГ +1)**

**Достигается любой ценой (приписки, незаконные действия)**

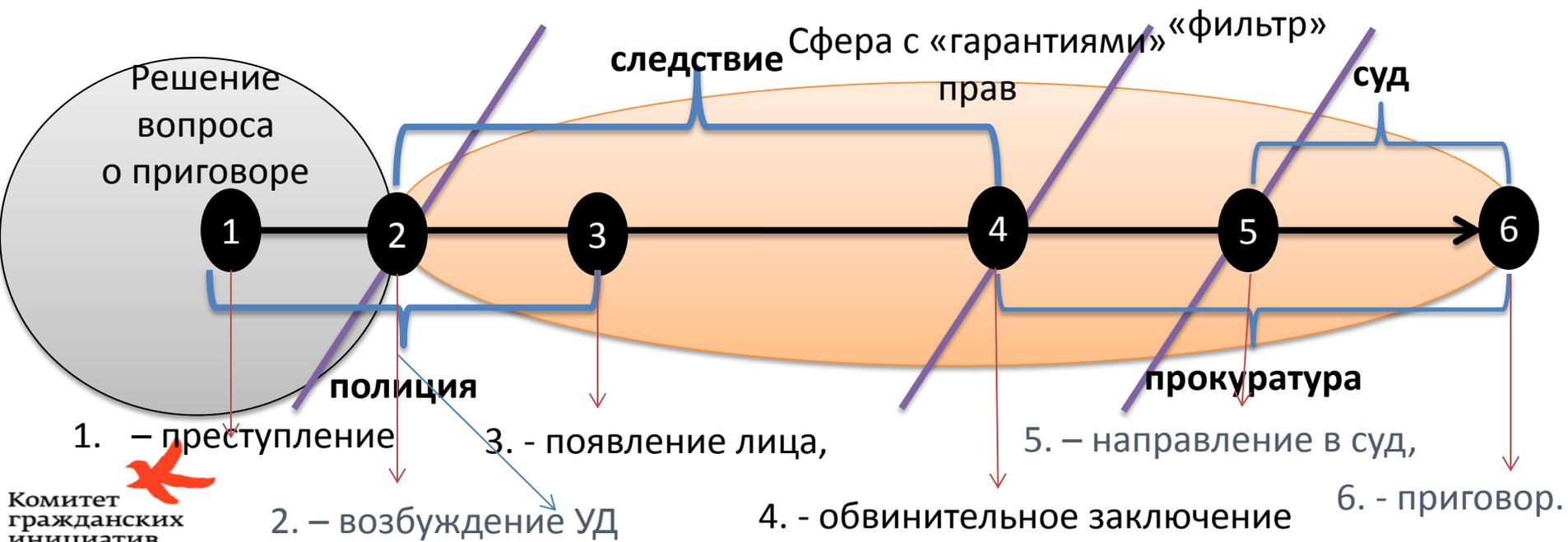
**Жесткие сроки** (срок расследования, содержания под стражей и т.д.) **Отбор простых и очевидных дел**

**Жесткие отрицательные показатели** (оправдательный приговор, прекращение дела). **Невозможность признать ошибку**



# Искажение логики уголовного процесса по сравнению с УПК

- Все органы – от полиции до прокуратуры встроены в одну палочную систему показателей
- смещение процесса установления виновности с суда/следствия на этап «доследственной проверки/ОРД» – в серую зону, без реального действия УПК и защиты прав подозреваемых



# Что делать?

- Устранять причины, а не следствия
- Менять организацию и систему стимулов, а не отдельных сотрудников (организация отбирает себе кадры)
- Сокращать ненужные функции, а не общую численность сотрудников
- Увеличивать удельное, а не общее финансирование



# Реформирование ПОЛИЦИИ

# Принципы реформирования

- Отсутствие дополнительных бюджетных затрат (реформа за счет экономии средств)
- Отказ от модели «всех уволим и наймем новых»
- Возможность поэтапного выполнения реализации отдельных блоков
- Последовательность и сроки (2-3 года)
- Комплексное решение системных проблем (все меры связаны друг с другом и игнорирование одних приведет к искажению других)

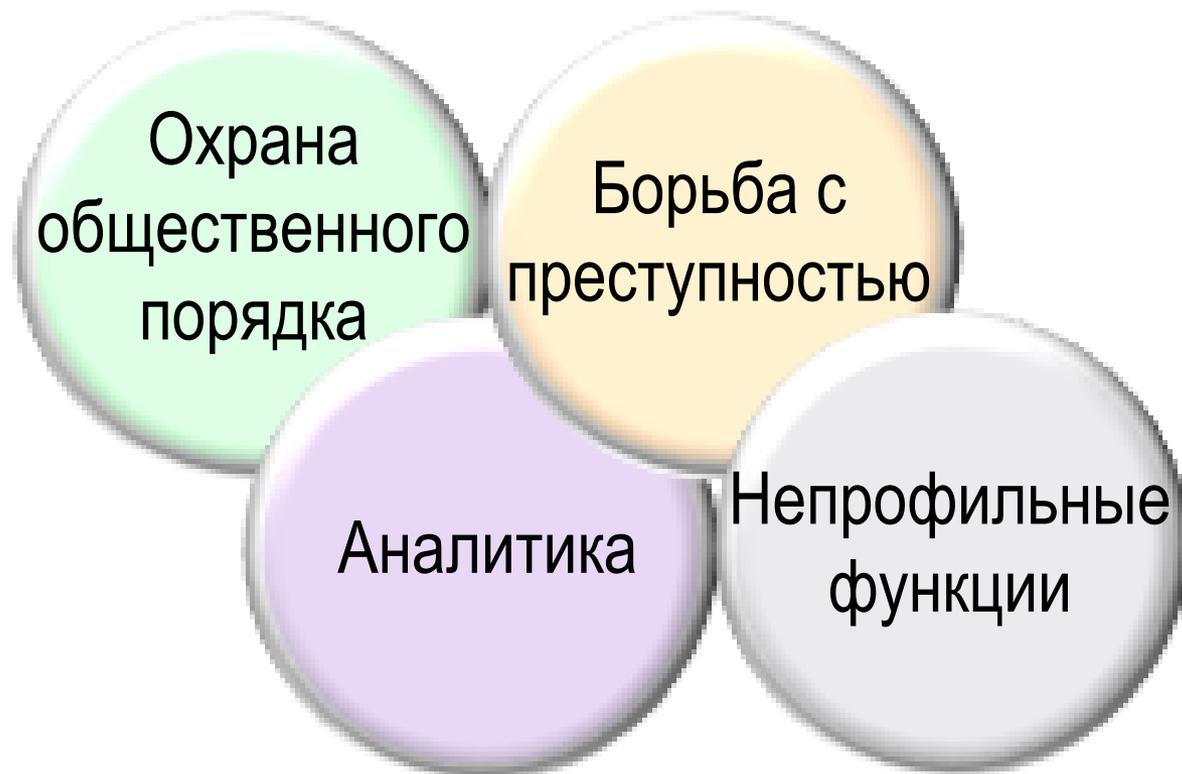


# Направления реформирования

- **Децентрализация полиции;** приближение функции охраны общественного порядка к населению, интересам муниципалитетов и субъектов федерации; повышение подотчетности полиции перед гражданами.
- **Упразднение непрофильных функций** и подразделений, и за счет этого сокращение численности полиции до уровня, соответствующего современным государствам, с одновременным повышением удельного финансирования.
- **Изменение организационной структуры, систем оценки** работы правоохранительных ведомств, подотчетности и гражданского контроля.



# Функции правоохранительных органов

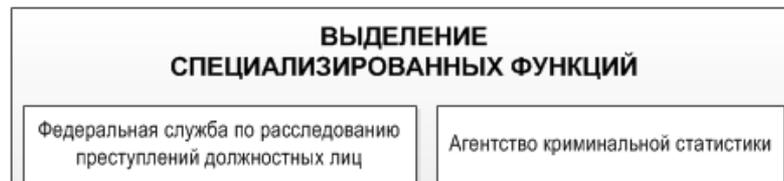
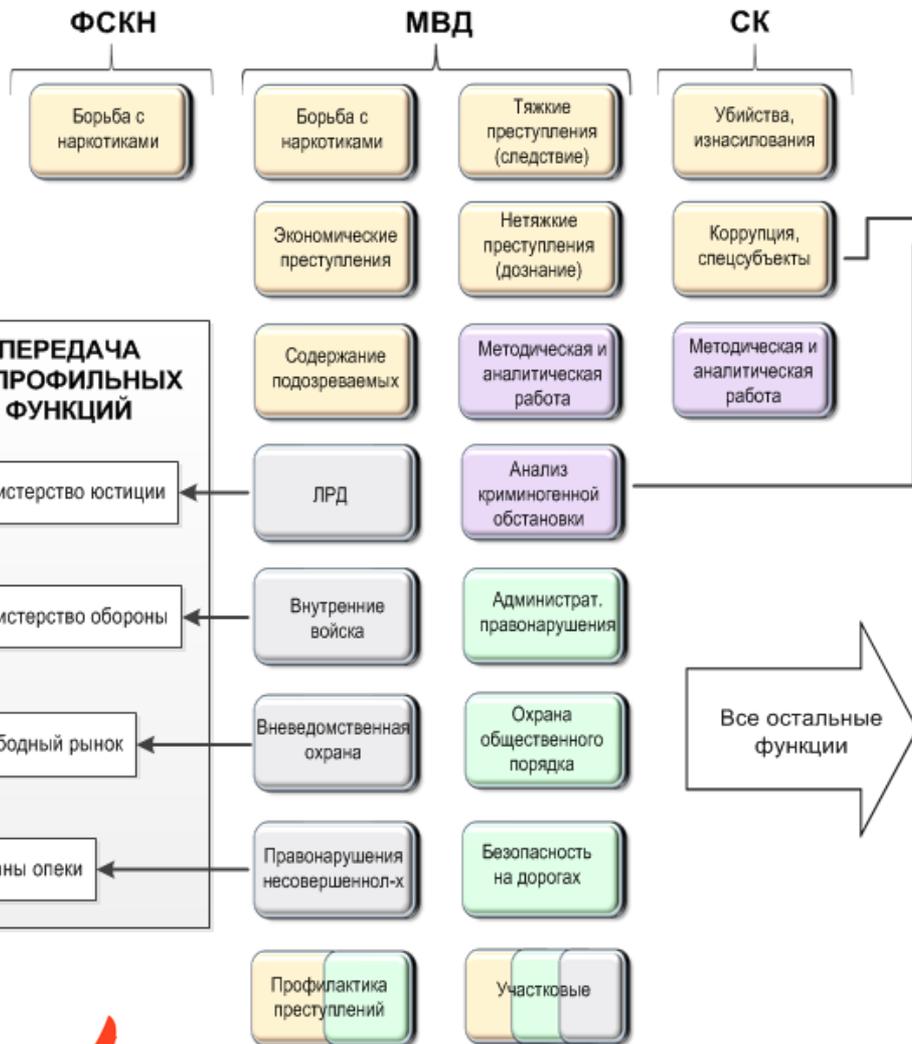


# Реформирование правоохранительной системы



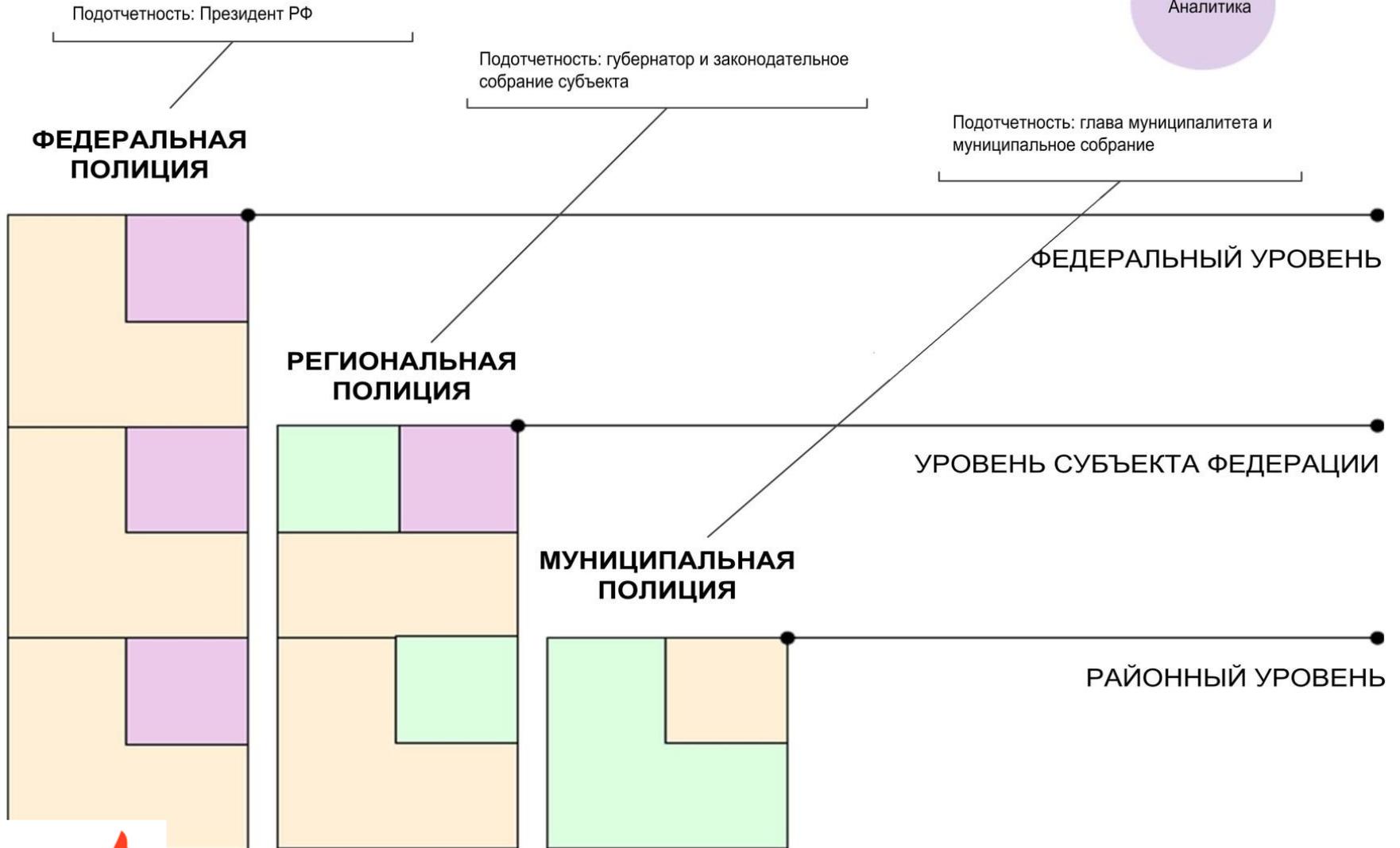
## Старая полиция

## Новая полиция



# 1. Оптимизация уровней управления

# Децентрализация полиции



# **1. Оптимизация уровней управления**

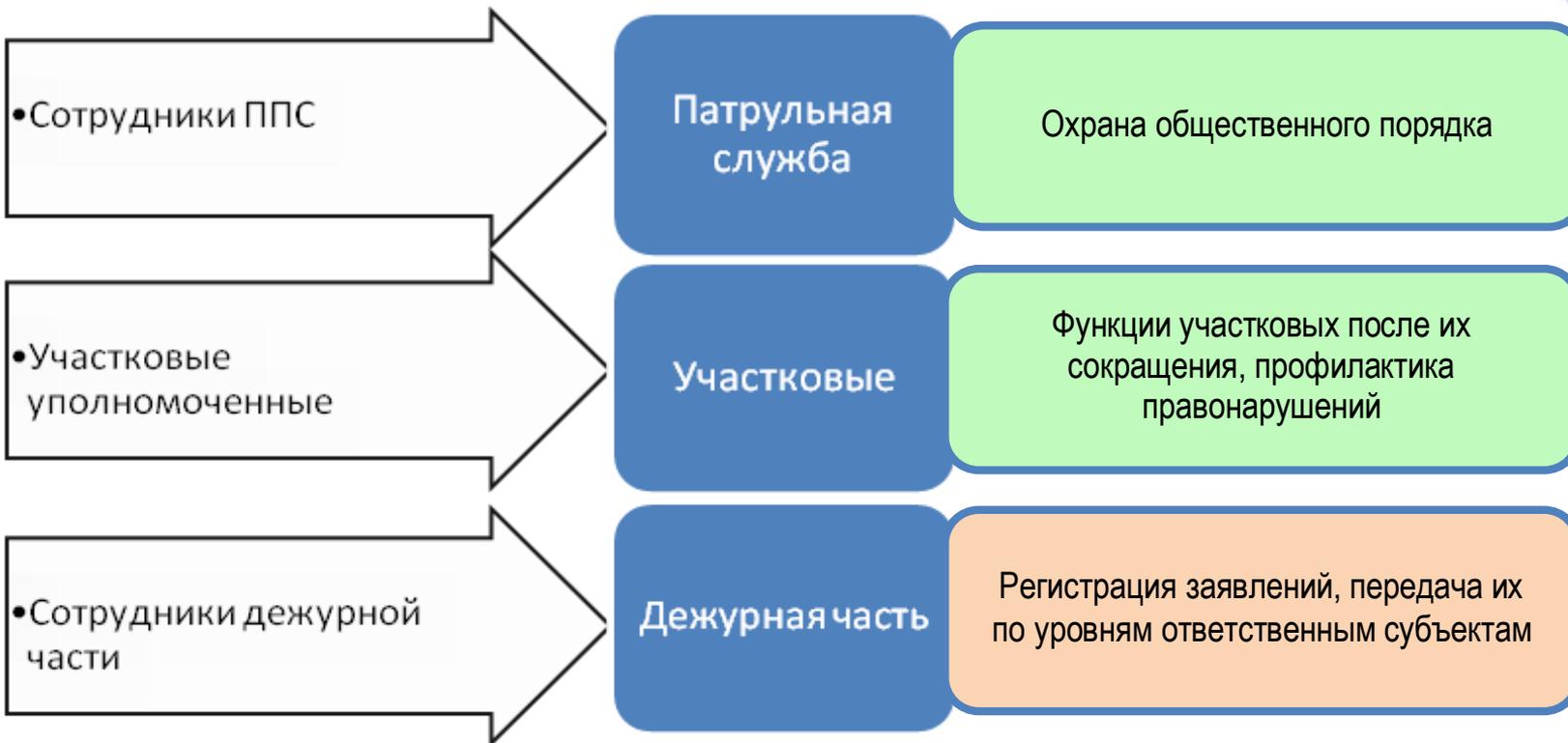
## **А) Муниципальный уровень**

# МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПОЛИЦИЯ

## Кадровый ресурс

## Создаваемые подразделения

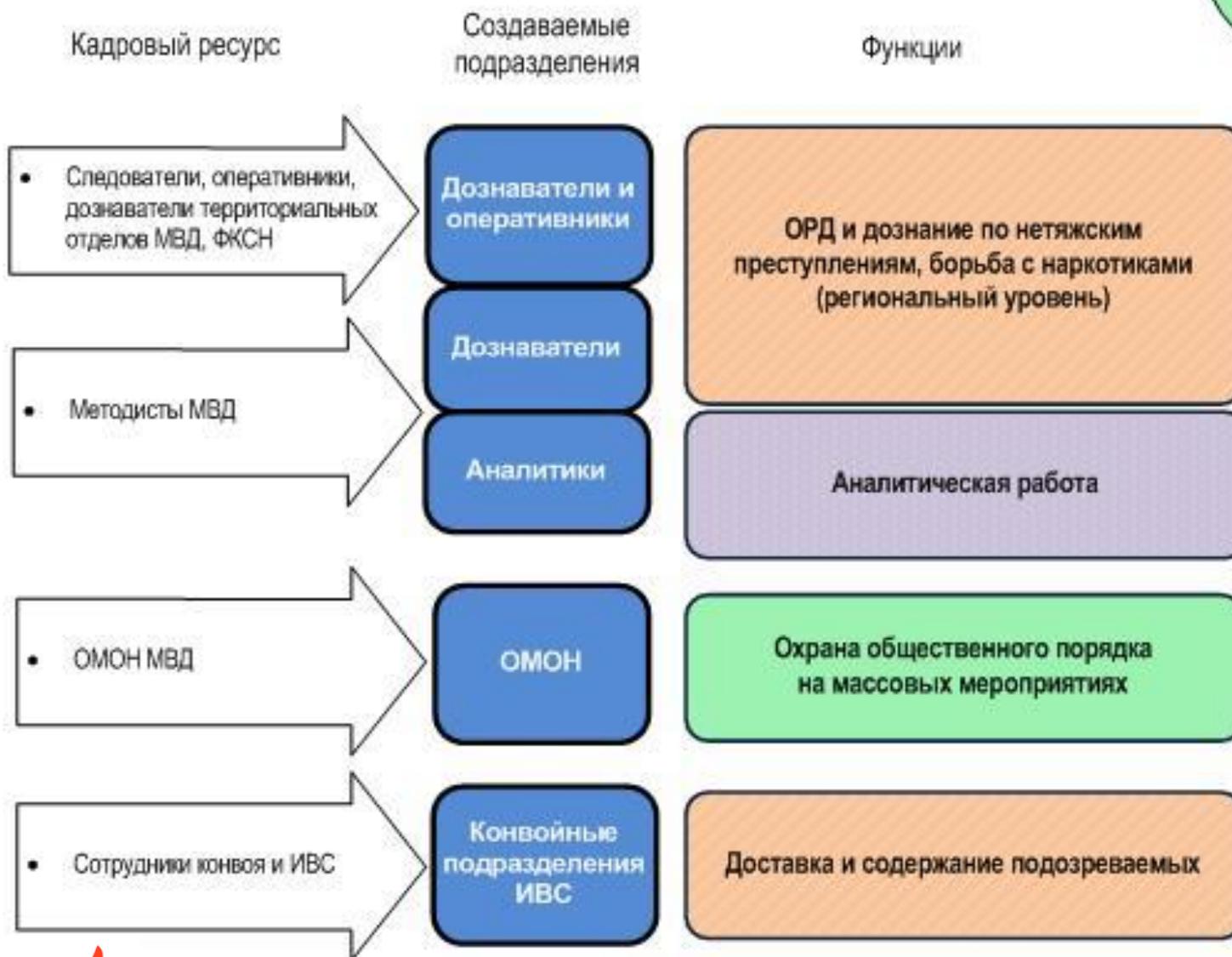
## Функции



# **1. Оптимизация уровней управления**

## **Б) Региональный уровень**

# РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИЦИЯ



# **1. Оптимизация уровней управления**

## **В) Федеральный уровень**

# ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИЦИЯ

## Кадровый ресурс

## Создаваемые подразделения

## Функции

• Следователи СК, оперативники МВД и ФСКН на уровне федерации и субъектов

Следственно оперативные подразделения

ОРД и следствие по особо тяжким преступлениям, Борьба с наркотиками (международ/межрегион уровень)

• Следователи-криминалисты СК, методисты МВД

Аналитики (криминалисты)

Методика расследований, обобщение информации (без управленческих функций)

• Эксперты МВД, СК, ФСКН

Эксперты

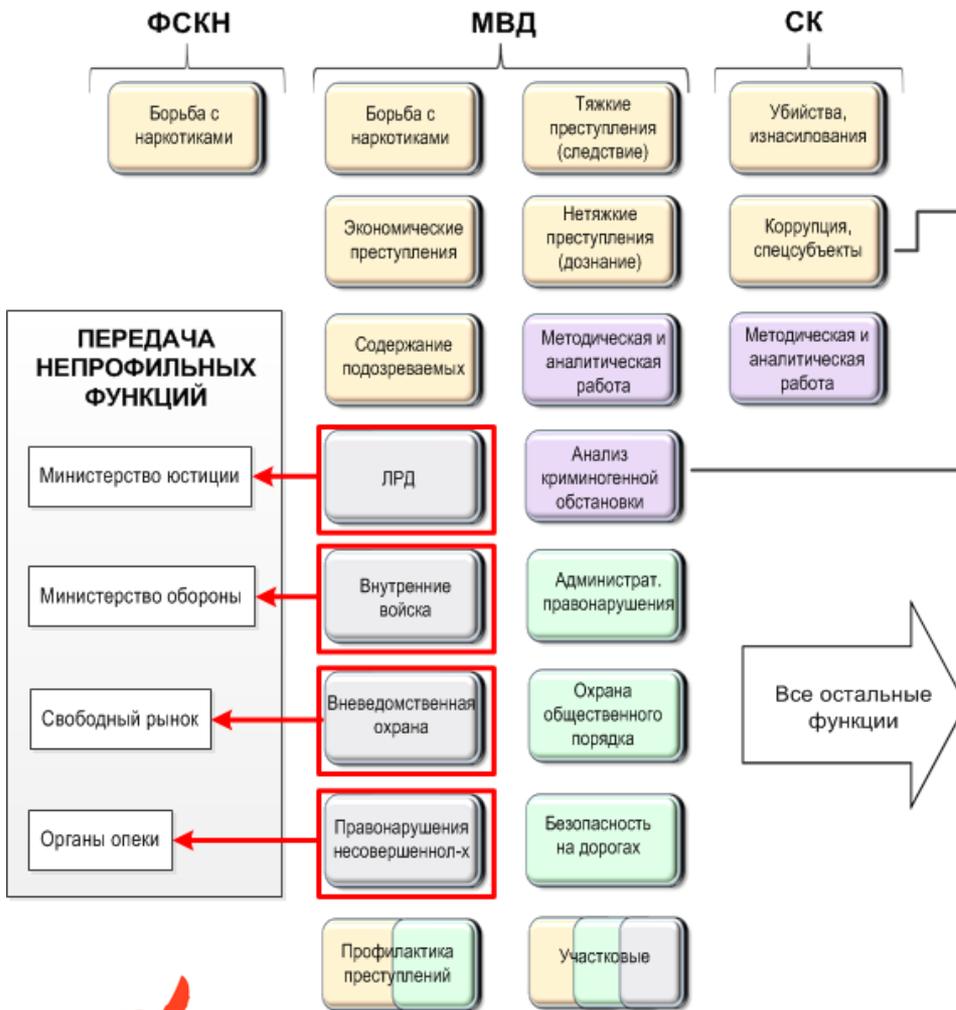
Криминалистические экспертизы



## 2. Освобождение от непрофильных функций

# Реформирование правоохранительной системы

## Старая полиция



## Новая полиция





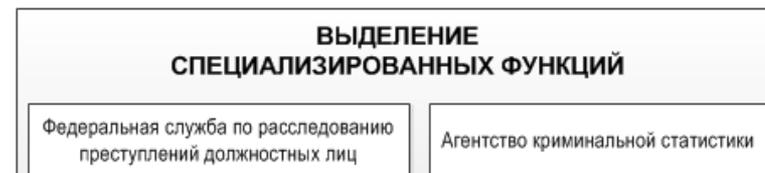
# **3. Выделение специализированных функций и создание новых ведомств**



# Реформирование правоохранительной системы

## Старая полиция

## Новая полиция



## ВЫДЕЛЕНИЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ФУНКЦИЙ

Федеральная служба по расследованию  
преступлений должностных лиц

Агентство криминальной статистики

Нетяжкие  
преступления  
(дознание)

Коррупция,  
спецсубъекты

Методическая и  
аналитическая  
работа

Методическая и  
аналитическая  
работа

Анализ  
криминогенной  
обстановки



## 5. Изменение роли прокуратуры и принципов уголовного преследования

Постепенное упразднение общего надзора и передача его функций гражданским организациям

Усиление роли государственного обвинителя в суде

Слияние работы по надзору за следствием и ОРД

Постепенная деформализация следствия

Переход от принципа неотвратимости наказания к принципу целесообразности уголовного преследования

## Итоги: как работают правоохранительные органы после реформы

- 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 полицейского.
- Сведения об уровне преступности и активности правоохранительных органов поступают из нескольких независимых источников, включая специализированные независимые опросы.
- Регистрируются все преступления. Приоритет в расследовании отдается не наиболее простым случаям, а наиболее общественно опасным деяниям.
- Гражданское общество и независимые эксперты участвуют в постановке задач правоохранительным органам.
- Законность методов ведения оперативной работы и следствия обеспечивается взаимным контролем правоохранительных органов друг за другом и независимым судом.
- Граждане знают своего участкового и готовы сотрудничать с ним.

# Приложение: организационные структуры

