



ОТ МИЛИЦИИ К ПОЛИЦИИ: реформа системы оценки деятельности органов внутренних дел

Санкт-Петербург

От милиции к полиции: реформа системы оценки деятельности органов внутренних дел (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения», Март 2011) Авторский коллектив: Панеях Э.Л., Титаев К.Д.. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2011. – 12 стр.

Институт проблем правоприменения (The Institute for the Rule of Law) создан в 2009 году в составе Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Миссия ИПП – содействие реформе правоприменения и утверждению принципа верховенства закона в России. Направления деятельности - проведение научных исследований, публикации и доведение до сведения широкой общественности их результатов, а также инициация общественных дебатов, выработка стратегических рекомендаций для всех заинтересованных сторон, включая тех, кто принимает решения, а также развитие обучающих программ

Контакты:

Санкт-Петербург, ул.Гагаринская 3,
Научно-исследовательский центр
«Институт проблем правоприменения»
Тел.: +7 (812) 273 24 17; +7 (981) 706 19 61
E-mail: ipp@eu.spb.ru
www.enforce.spb.ru

© ИПП ЕУ СПб 2011

Executive summary

Система оценки деятельности подразделений и отдельных сотрудников милиции (теперь полиции) на основе статистических показателей, отражающих количество выполненной работы того или иного рода («палочная система») является одной из наиболее тяжелых проблем для реформы МВД. Стремление сотрудников всех уровней подогнать свою деятельность под «хорошие» показатели приводит к нескольким видам негативных последствий: припискам в отчетности, погоне за «хорошими» показателями в ущерб смыслу работы, уклонению от регистрации одних правонарушений и, наоборот, фабрикации доказательств по другим, формальному подходу к одним обязанностям, и пренебрежению другими, не влияющими на отчетность.

Особенно тяжело «палочный» вопрос стоит в случае криминальной милиции, где соответствующими показателями являются количество зарегистрированных уголовных преступлений, раскрытых дел, выявленных преступников. В деле борьбы с преступностью «палочная система» становится источником следующих недостатков:

- Отказы в регистрации обращений граждан по тем категориям дел, которые трудоемки в раскрытии, или по тем, которые часто остаются нераскрытыми (например, квартирная кража).
- «Выявление» несуществующих преступлений, или охота за определенными типами правонарушений, и игнорирование других, в зависимости от соотношения реальности и «плана».
- Использование незаконных методов работы с целью ускорить процесс раскрытия преступления, и сэкономить усилия оперативника.
- Соккрытие информации о нераскрытых преступлениях.
- Перегруженность сотрудников бумажной работой.
- Равнодушие вышестоящих сотрудников к манипуляциям отчетностью, совершаемых нижестоящими, а часто и заинтересованность в таковых.
- Искажение итоговой картины динамики преступности.

Между тем, как показывает мировой опыт, полный отказ от «палочной» системы, как инструмента управления, в крупных полицейских соединениях практически невозможен. Альтернативой является лишь полный отказ от централизованного управления, муниципальное подчинение полицейских соединений; а в больших городах, где численность полиции не может не быть высокой, не спасает и такой подход. Недостатки «палочной» системы тоже вполне универсальны, и не поддаются полной ликвидации; эти негативные эффекты имеют кумулятивный эффект (накапливаются со временем), не устранимы силами руководства полиции, и требуют механизмов внешнего контроля за полицейской деятельностью для их ограничения и недопущения развития. В данной аналитической записке предлагаются следующие меры, способные хотя бы частично и на время «разрядить» ситуацию:

- «обнуление» уже существующих показателей, отражающих результаты применения вышеперечисленных порочных практик, начало отсчета динамики показателей с нового уровня.
- Устранение «интегральных» показателей качества работы подразделений, когда статистика, работающая в качестве критерия оценки для нижестоящих подразделений, суммируется непосредственно в статистику, являющуюся критерием оценки вышестоящих.
- Усиление прокурорского контроля над законностью в ходе следствия, ради чего следует разгрузить прокуратуру от непрофильных функций.
- Переориентировку внутренней службы безопасности на борьбу с незаконными методами следствия и манипуляциями отчетностью.

Оглавление

Существующая система оценки деятельности органов внутренних дел.....	6
Технологии повседневной работы российской криминальной милиции.....	9
Опыт зарубежных стран	12
Рекомендации.	14

Введение

Отчетные показатели, по которым оценивается работа органов внутренних дел, неформально называют «палками», а саму систему оценки - «палочной» системой. Эксперты считают ее одним из основных источников проблем в деятельности российской милиции. В данной аналитической записке рассматривается структура «палочной» системы и ее влияние на ход предварительного следствия и оперативно-розыскную деятельность. Изначально предназначенная для создания стимулов к добросовестной работе, на практике «палочная» система ведет к неэффективной трате сил и ресурсов, заставляет руководителей подразделений манипулировать отчетностью, а также создает серьезные препятствия на пути к соблюдению законности в ходе оперативно-розыскной деятельности.

Здесь рассматривается в первую очередь ход расследования типичного уголовного дела, такого, как мелкая кража или причинение телесных повреждений.

Характеристиками такого дела являются в первую очередь:

- Несложный характер и типовая фабула преступления;
- Низкий социальный статус фигурантов;
- Непрофессионализм преступника; отсутствие серьезного плана преступления, неумелое сокрытие улик;
- Невысокий коррупционный потенциал.

Другими словами, это те рутинные, простые и довольно похожие одно на другое, дела, которыми и занимается органы предварительного расследования и оперативные работники большинство времени. На преступления такого рода приходится подавляющее большинство дел, доходящих до суда. Так, по одной статье «кража» в 2008 году было осуждено 37% от всех осужденных в течение года – 304466 человек. Еще 12% приходится на статьи «разбой» и «грабеж» - вместе это уже половина всех осужденных. Если добавить осужденных за причинение средней тяжести или тяжкого вреда здоровью (7%) – то есть, за драки с печальным исходом – и за наркотики (13%, из которых серьезные наркоторговцы составляют ничтожное меньшинство, в основном это покупатели и самые мелкие торговцы – мы увидим, что порядка 70% осужденных осуждены за достаточно узкий набор преступлений. И это далеко не те преступления, о которых мы привыкли читать яркие репортажи в прессе.

Именно несложный, типовой характер дел позволяет оперативникам и следователям выработать устойчивые практики регистрации и раскрытия, а исследователю – обобщать эти практики. Те «резонансные» дела, о которых мы, как правило, читаем в прессе: с известными или высокопоставленными фигурантами; случаи серийной преступности, процессы над профессиональными преступниками или организованными преступными сообществами; «заказные» дела с политической или экономической подоплекой – другими словами, практически вся та преступность, которая находится на слуху – представляет собой набор исключительных случаев на фоне примерно миллиона «типовых» уголовных преступлений, рассматриваемых российскими судами в течение года. «План по палкам» делается именно на типовых делах, о которых и пойдет речь дальше.

Существующая система оценки деятельности органов внутренних дел

В настоящее время большая часть стимулов, определяющих деятельность сотрудника криминальной милиции, заданы системой отчетности, основанной на показателях, отражающих количество зарегистрированных и раскрытых преступлений, и практикой оценки деятельности подразделений через сравнение текущих показателей с аналогичными показателями прошлого периода («аналогичный показатель предыдущего периода» в приказе министра внутренних дел РФ, регулировавшем оценку деятельности милиционеров в прошлом¹), «расчетная динамика показателя» в ныне действующем² (так называемый «25-й приказ»).

Таблица 1. Фрагменты системы оценки органов внутренних дел³

№ п/п	Критерии	Показатели	Индикаторы	Кэфф-т значимости	Рост индикаторов оценивается
1	2	3	4	5	6
4. Раскрытие преступлений					
4.1.	Результат	1. Количество предварительно расследованных преступлений, лица по которым установлены сотрудниками ОВД (из числа находившихся в производстве) ⁴	расчетная динамика показателя	1	Положительно
		2. Количество раскрытых краж (ст.158 УК РФ)	расчетная динамика показателя	2	положительно
		12. Количество изъятого из незаконного оборота (по расследованным уголовным делам): боеприпасов (ед.)	а) расчетная динамика показателя	1	положительно
		взрывчатых веществ (кг)	б) расчетная динамика показателя	1	положительно
		взрывных устройств (ед.)	в) расчетная динамика показателя	1	положительно
6. Предварительное следствие					
6.1.	Результат	2. Число обвиняемых	Число обвиняемых по направленным в суд уголовным делам (без повторных) в расчете на 1000 уголовных дел, направленных в суд	3	положительно

Таким образом, отчетность⁵, представленная за период N-1, становится для ОВД чем-то вроде планового задания на период N, причем исполнителям приходится еще и учитывать тот факт, что отчет по текущей деятельности станет таким же заданием на период N+1. Каждый из множества показателей должен «хорошо выглядеть» по сравнению с прошлым периодом (то есть, быть меньше или больше, в зависимости от жестко заданной методики оценки); вместе с тем, большой прогресс по какому-либо показателю автоматически приходит к повышенному квази-заданию на следующий период. В результате, ОВД в целом, и каждый сотрудник в частности, оказывается в ситуации, когда фиксируемые отчетностью результаты их деятельности должны быть вписаны в крайне жесткий диапазон: результат

¹ Приказ МВД России от 5 августа 2005 г. № 650.

² Приказ МВД России от 19 января 2010 года № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования»

³ Приложение № 1 к приказу МВД России от 19.01.2010 № 25 «Система оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», фрагменты

⁴ Далее - раскрытые органами внутренних дел преступления.

⁵ С учётом вступления в силу Федерального закона от 28.12.2010 N 403-ФЗ «О следственном комитете России» и формальном выводе всех следователей из структуры милиции ожидается опубликование Приказа внутри системы СКР, который будет регламентировать оценку качества работы следователей. До внесения указанных изменений предлагаем считать, что действуют нормы Приказа МВД России от 19.01.2010 № 25 и в части регламентирующей деятельность следователей.

прошлого периода плюс (или минус) минимально возможное количество. Поскольку «палочная» система была изначально введена ради того, чтобы предотвратить уклонение сотрудников от выполнения их обязанностей, по большинству показателей ожидается рост.

Вышесказанное верно для всех подразделений МВД, но для оперативников не меньшую роль в системе оценки деятельности играет «раскрываемость»: соотношение между количеством зарегистрированных и раскрытых дел. Раскрытым считается дело, переданное следователю и принятое им. Таким образом, помимо вышеописанных, сотрудникам приходится оптимизировать свою деятельность еще по одному параметру: минимизировать количество зарегистрированных дел с низкой вероятностью раскрытия (таких, как квартирные кражи, например) и любой ценой избегать превращения дела в «висяк» (расследование зашло в тупик и предварительное следствие было приостановлено по ст. 208 УПК РФ), если дело уже зарегистрировано. Учитывая, что раскрываемость также высчитывается по разным категориям дел по отдельности и оценивается в сравнении с предыдущим периодом, все это требует постоянной калькуляции, оглядки на «бумажные» результаты своей деятельности. Каждый сотрудник вынужден оглядываться одновременно на десятки показателей; ОВД в целом – на еще большее количество, чем отдельный сотрудник. В целом, в 25-м приказе содержится 72 показателя.

Следует отметить также, что, в силу вертикально-иерархической организации органов внутренних дел, статистические показатели работы подразделения одновременно оказываются интегральной частью показателей работы вышестоящего подразделения (отдел ВД «портит статистику» РУВД, и так далее), что делает необходимость «вписаться» в заданные показатели намного более императивной, чем, если бы деятельность низовых подразделений оценивалась напрямую.

Обратимся к таблице 1. Статья 158 УК РФ, «Кража» - практически единственная, по которой ОВД отчитывается особо¹. Это неудивительно, поскольку 158-я – самая массовая статья (следующая по массовости – преступления связанные с наркотиками – встречается реже в три раза, и находится в компетенции профильного ведомства.) Однако, в Особенной части УК почти три сотни статей, описывающих разные составы преступлений. Настолько серьезное преобладание одной статьи в приговорах судов заставляет подозревать, что само ее присутствие в отчетности отдельной строкой влияет на то, насколько часто милиция раскрывает именно кражи – или квалифицирует в качестве кражи действие, которое в действительности подпадает под иной состав.

Механизм влияния статистических показателей на практики работы оперативников и следователей проще всего разобрать на примере относительно редких событий. Предположим, на территории ОВД, находящегося в относительно благополучном регионе, задержали группу подростков с чем-то, что можно квалифицировать, как взрывное устройство. Это значит, что, в силу структуры отчетности, в следующем периоде от отделения будет ожидать изъятие двух взрывных устройств, еще в следующем – трех, и т.д. Поскольку в реальности такое событие случается в районе далеко не каждый год, в следующие периоды ОВД будет демонстрировать «отрицательную динамику» по пункту «изъято взрывных устройств». При этом – в предположении, что сотрудники ОВД не займутся откровенной фабрикацией дел – они будут находиться в худшем положении не только по сравнению с соседями, которые на их месте не смогли бы выявить на своем участке «взрывников», но и с теми, кто задержал бы хулиганов, но не стал бы отражать наличие взрывного устройства в отчетности, чтобы не оказаться в подобном же положении.

Какие степени свободы остаются у милиционеров в этой ситуации? Манипуляция данными на стадии регистрации дел и имитация/фальсификация/форсирование раскрытия дел уже зарегистрированных.

¹ Есть еще ст. 209 и 210 – «бандитизм» и «создание организованного преступного сообщества» - но они не являются статьями прямого действия, в том смысле, что фигуранты должны сделать что-то еще преступное, чтобы быть обвиненными по ним.

Регистрация

Часть заявлений регистрируются вне зависимости от воли сотрудников, которым впоследствии придется их раскрывать: это в первую очередь заявления граждан, которые проходят через внешний по отношению к ОВД диспетчерский пункт. Другая часть инициируется гражданами, которые подают заявление непосредственно на территории ОВД. Именно на этом этапе, по возможности, отсекаются «нежелательные» дела. Нежелательные дела это:

- дела с высокой вероятностью возникновения «висяка» (дело, производство по которому приостановлено), например, квартирные кражи;
- особенно трудоемкие в раскрытии;
- принадлежащие к категории, по которой отчетность данного ОВД исторически отражает неадекватно низкие показатели;
- принадлежащие к категории, по которым уровень преступности на территории данного ОВД объективно растет, и потому «план» по ним находится под угрозой невыполнения;
- принадлежащие к юрисдикции других силовых ведомств (например, Госнаркоконтроля), т.к. они будут отражены в статистике профильного ведомства, а не в статистике ОВД.

Отказы в регистрации заявлений, разнообразные практики, позволяющие убеждать граждан забрать заявление – от попытки «примирить» потерпевшего с нарушителем на месте, до насилия против самих потерпевших – результат именно стремления сотрудников милиции вписаться в заданные показатели по регистрации правонарушений, и, по возможности, не допустить регистрации дел, которые могут остаться нераскрытыми, или потребовать непропорционально больших затрат сил и времени. Таким образом, идеальное для регистрации дело, это такое дело, где а) виновник очевиден с самого начала; б) доказательства налицо до начала предварительного следствия; в) реальная динамика по данному виду преступлений на подведомственной территории отрицательная, т.е. нет опасности «перевыполнить план», что автоматически повышает количество работы на следующие отчетные периоды.

Наконец, часть зарегистрированных правонарушений выявляется самими сотрудниками милиции. Это позволяет «закрыть» план по регистрации дел в тех частях, где заявлений от граждан поступает недостаточно. Это также идеальные с точки зрения раскрываемости дела: их можно просто не регистрировать, пока не наступит уверенность, что дело «раскрыто». Таким образом, система отчетности стимулирует сотрудников милиции к тому, чтобы как можно меньше принимать заявлений от граждан, зато как можно большую часть уголовных дел инициировать самим.

Раскрытие

Фактом раскрытия преступления формально считается момент, когда дело принято у оперативного работника следователем. На практике это означает, что оперативник должен предъявить следователю фигуранта и достаточные доказательства того, что расследование дела и бумажная работа, связанная с ним, не потребует экстраординарных усилий и оно не «развалится» в процессе следствия. С этого момента ни оперативник, ни ОВД в целом за дело ответственности не несут. Формально количество судебных оправданий по возбужденным делам является для ОВД «отрицательным» показателем, но их количество пренебрежимо мало; в остальном, дальнейшая судьба дела милиционера не интересует.

Понятно, что в ситуации, когда сама регистрация дела создает для оперативника и много работы и потенциал для служебных неприятностей, он будет стремиться к тому, чтобы реальное расследование преступления в максимальной степени происходило еще до регистрации дела. Отсюда незаконные прослушивания телефонов, отсюда же предельно жестокое «выбивание» показаний на первом этапе следствия: для оперативника критически важно получить максимум показаний подозреваемого в течение трех часов, отведенных на

составление протокола о задержании (ч.1 ст. 92 УПК РФ). Более того, в определенном смысле это в интересах и фигуранта тоже. До тех пор, пока не появились документальные доказательства существования в деле фигуранта (или самого дела, как такового), оперативник может убедиться, что заподозрил не того человека, и отпустить его без дальнейших последствий. С момента оформления хотя бы протокола о задержании, у оперативника появляется личный интерес в том, чтобы задержанный оказался хоть в чем-нибудь виновен, особенно если силовые методы оказания давления уже были применены.

Сотрудник милиции может самостоятельно выписать протокол о задержании по подозрению в административном правонарушении (ст.27.3 КоАП РФ), и удерживать подозреваемого еще три часа (ч. 1 ст. 27.5 КоАП РФ) с момента подписания протокола. Но при этом он формально не имеет право допрашивать его по другим делам, и берет всю ответственность за происходящее на себя (а документальная фиксация события уже произошла). С другой стороны, он может инициировать задержание по подозрению в совершении конкретного уголовного преступления; но это автоматически означает регистрацию факта задержания, привлечение следователя и начальника подразделения – то есть, в деле появляются заинтересованные в успехе обвинения лица, обладающие по отношению к сотруднику властью. Ответственность же по-прежнему лежит на нем. Предположительно, многие практики «пыток в милиции», запугивания, фальсификации вещественных доказательств (подкинутые наркотики, патроны), объясняются в первую очередь не садизмом милиционеров, и даже не желанием сэкономить время и силы, а этой спешкой и ситуацией давления. Важно не просто «расколоть» фигуранта, а сделать это максимально быстро, т.к. промедление означает все большую и большую ответственность самого оперативника за неблагоприятный для него исход дела.

Кроме того, особенности практики «планирования от достигнутого» в буквальном смысле толкают оперативников к сохранению незаконных методов, и даже усилению их эффективности (т.е. степени незаконности). Если сотруднику надо раскрыть N+1 дело, где N – количество дел, фактически раскрытых им в прошлом году, то в показателе N уже учтены – чисто автоматически – те темпы получения результатов, которые сотрудник демонстрировал в том периоде, а значит, и в неявном виде заложены сложившиеся методы достижения этих результатов. Соответственно, сохранение незаконных практик, позволивших продемонстрировать «эффективность» год назад оказывается необходимым: при более тщательном соблюдении закона, продемонстрировать сравнимую «эффективность» стало бы физически невозможно.

Существуют разнообразные приемы маскировки нераскрытых дел (например, дело может просто находиться в производстве неопределенно долгий срок – чтобы не приходилось признать провал предварительного следствия), но их потенциал ограничен. В общем случае, если дело зарегистрировано, оно должно быть раскрыто.

Технологии повседневной работы российской криминальной милиции

Коррупция: слухи преувеличены

Вместе с тем, масштабы конвенциональной коррупции (просто взяток за неисполнение обязанностей) в криминальной милиции куда меньше, чем принято полагать. Извлечение коррупционной ренты не является одним из основных элементов системы стимулов сотрудника криминальной милиции. Должность оперативника считается в МВД «неденежной»; стратегии этих сотрудников можно скорее назвать выживательными: не вызвать неодобрение начальства, удержаться на работе, сэкономить силы и время, которых всегда не хватает из-за огромного количества «бумажной» работы.

Максимальным коррупционным потенциалом обладает практика «выявления», когда у сотрудника есть реальный выбор: зарегистрировать дело и заработать «палку», или использовать свое право инициировать уголовное дело для вымогательства взятки. Но дефицит времени и то, что любое, даже самое очевидное, дело, требует огромных усилий по его оформлению, вводит эту практику в некоторые рамки: оперативник попросту не может

позволить себе наказать сразу много потенциальных жертв вымогательства реальным возбуждением уголовного дела.

Однако, в вышеописанной системе стимулов ничего – кроме слабости контрольных механизмов, совершенно не являющейся уникальным свойством именно милиции – не подталкивает милиционера к такому поведению. «Конвенциональная» коррупция не является ни общепринятой рутинной, ни необходимым условием сохранения должности. Такие риски – легальные и моральные – готовы брать на себя далеко не все.

Вымогательство

Зато данная система стимулов подталкивает милиционера к тому, чтобы вымогать деньги у тех задержанных, которых он сам определяет как невиновных: якобы в качестве «откупа» от обвинения, а реально пользуясь незнанием своих прав и страхом людей перед милицией. Человек, которого милиционер определил, как подходящий объект для вымогательства, скорее всего, располагает определенными материальными и социальными ресурсами, и попытка действительно «навесить» на него дело может обернуться для милиционера серьезными рисками. В то же время, главный дефицит для милиционера – время; с одной стороны, он перегружен отчетностью, а с другой система планирования «от достигнутого» заставляет его удерживать и даже наращивать темпы работы. Если он потратил дефицитное время на человека, которого нельзя превратить в «палку», то хочет хотя бы получить «компенсацию» за свои усилия, и ставит выплату такой компенсации условием освобождения.

Фабрикация доказательств

В случае, когда у задержанного, которого милиционер счел невиновным, денег нет, у него возникает стимул «окупить» потраченное время, все-таки фальсифицировав доказательства против фигуранта, особенно если низкий социальный статус последнего, вкупе с корпоративной круговой порукой, позволяет не особенно опасаться связанных с этим рисков. Дополнительный соблазн – возможность избавиться от «висяка», приписав фигуранту совершение уже зарегистрированного преступления.

Нормы закона и практика назначения наказаний по совокупности преступлений таковы, что при наличии двух трёх реально совершенных и раскрытых преступлений, обвиняемый уже не увеличивает свой срок, если признаётся в таком же, а возможно и большем количестве аналогичных деяний. Согласно ч. 2, 3 ст. 69 УК РФ окончательный срок не может превышать более чем наполовину максимальный срок за самое тяжкое преступление. В том случае если доказанных краж три и более, окончательный срок не будет отличаться если обвиняемый «признается в совершении» одного, двух аналогичных преступлений. В том же случае, если доказанных преступлений около десяти, то списывание всех аналогичных преступлений совершенных за последний период никак не усугубит положение лица привлечённого к уголовной ответственности. Обвиняемый практически ничем не ухудшает своего положения, принимая на себя вину в совершении чужих преступлений, в то время как выгоды в виде установления диалога с органами предварительного расследования или оперативниками вполне реальны. Наличие возможности подать ходатайство о рассмотрении дела в особом порядке без проведения судебного разбирательства (глава 40 УПК РФ), позволяет не только избежать срыва договоренностей обвиняемого с работниками предварительного следствия, но и выйти с гарантированно не максимальным сроком наказания (получить не более двух третей от верхнего предела санкции (ч. 7 ст. 316 УПК РФ)). Снижение верхнего предела санкции распространяется и на назначение наказания по совокупности преступлений. Таким образом, сами нормы закона, регламентирующие порядок назначения наказания, консервируют практику сокрытия нелегальных техник, применяемых в ходе предварительного расследования.

Мы не знаем, насколько часто это происходит, но повседневная деятельность оперативника проходит в условиях, которые буквально подталкивают его к такому поведению. С уверенностью можно сказать, что подавляющее большинство таких рисков несут представители социальных групп, которые сами милиционеры воспринимают в качестве особенно криминогенных. В первую очередь, это бедные, безработные, аддикты и представители некоторых этнических меньшинств.

В случае же, когда милиционер уверен в вине фигуранта с низким статусом, главный стимул для него – потратить на виновного как можно меньше времени. Само собой, это способствует применению самых жестоких и незаконных методов – тем более, что легитимного права на законное обращение с их точки зрения у «преступника» нет. Большинство нарушений законности приходится именно на такие случаи, а не на попытки «оформить» заведомо невиновного. По собственным представлениям оперативников, «хороший мент» отличается от «плохого» тем, что применяет выбивание признаний и фальсификацию доказательств только в том случае, если он уже уверен в виновности фигуранта – как технику упрощения своей работы, а не как метод «спихнуть висяк на кого попало». Относительная «незаметность» этих практик для публики связана с тем, что жертвами становятся представители низкостатусных групп, не имеющие ресурсов для того, чтобы предать случай огласке.

Таким образом, вопреки журналистскому стереотипу, пытки в милиции, вымогательство денег и фабрикация доказательств являются не разовыми эксцессами, а попросту самым эффективным – и потому разделяемым членами сообщества – способом выполнить свои «обязанности», в том виде, в каком их формирует система отчетности, рабочей рутиной. Напротив, ни закрытие реальных уголовных дел за деньги, ни возбуждение уголовных дел специально в видах вымогательства системной проблемой не являются – это просто проявления слабости контрольных механизмов.

Отношения со следствием

Положение следователя в деле довольно противоречиво. Он постоянно работает с одними и теми же оперативниками и с их начальством, что не может не формировать некоторой взаимной лояльности. Следователь и оперативник, не являясь формально работниками одного подразделения (а зачастую, и ведомства), взаимно зависят друг от друга: следователь может создать оперативнику служебные проблемы и/или лишнюю работу, регулярно отказываясь принимать оформленные им дела; с другой стороны, следователь зависит от оперативников в вопросе проведения следственных действий. Он обязан делегировать определенные следственные действия оперативным работникам (так, следователь не может самостоятельно провести обыск), но, не будучи их начальником по службе, не имеет практически никакого контроля над качеством и скоростью выполнения поручений, и вынужден полагаться на их добросовестность и сотрудничество. Поскольку речь идет о многократно повторяющемся взаимодействии, обе стороны заинтересованы в том, чтобы свести конфликты к минимуму. Таким образом, следователь часто предпочитает принять даже сомнительное дело, чтобы не портить отношения.

Заметим, что регуляции составляют для следователя гораздо меньшую проблему, чем для милиционера. Работа следователя оценивается по одному валовому показателю: количеству переданных в суд дел, и по нескольким показателям, если можно так выразиться, «брака»: ситуаций, когда дело было прекращено, возвращено на доследование, или проиграно обвинением в суде (п. 6.3 Приказа МВД России от 19.01.2010 № 25). Это достаточно простая и непротиворечивая система оценки, сама по себе не создающая конфликта интересов. Стимулы к ненадлежащему исполнению обязанностей для следователя не порождаются правилами, регулирующими его собственную деятельность. Они возникают там, где следователю приходится балансировать между своими интересами и обязанностями, и интересами оперативника.

Прокурорский контроль¹

Помощник прокурора по надзору – а формально, сам прокурор – вступает в процесс еще на стадии предварительного следствия, когда его извещают о задержании подозреваемого (ч.3

¹ В настоящий момент роль прокурора на предварительном расследовании переживает существенные изменения, в первую очередь это связано с определением границ компетенции руководителей следственных органов (следственных подразделений) например см. Приказ СК РФ №5 от 15.01.2011 «Об установлении объема и пределов процессуальных полномочий руководителей следственных органов (следственных подразделений) системы Следственного комитета Российской Федерации». В настоящем исследовании не ставится целью описать этот процесс и уж тем более предугадать его развитие, а направлено на описание сложившихся практик, с опорой на существующую нормативную базу.

ст. 92 УПК РФ) или о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ) смотря, что произошло раньше, и в дальнейшем практически любое значимое следственное действие требует либо извещения прокурора, например направлении копии постановления о предъявлении обвинения (ч. 9 ст. 172 УПК РФ) либо его непосредственного участия.

Таким образом, прокурор в своей надзорной функции формально несет ответственность за соблюдение законности в ходе следствия. Фактически же, именно осуществление надзора за ходом следствия является наиболее рутинной и наименее важной из обязанностей помощника прокурора, за которым закреплены надзорные функции. По сравнению с надзором за законностью действий административных органов и частных организаций – функции, которыми определяется высокий социальный статус и коррупционный потенциал позиции прокурора – надзор за следствием создает, в общем случае, поток однотипных и малозначительных «бумажек», таких, как извещение о возбуждении уголовного дела, или просьба поддержать в суде ходатайство о продлении срока предварительного заключения. Разумеется, и сам прокурор, обремененный намного более важными делами, старается «пропустить» через себя этот поток как можно быстрее, и подходит к контролю над ним предельно формально. В сущности, прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности и работой органов предварительного расследования является фикцией.

Опыт зарубежных стран

Как мы видим, «палочная» система объективно создает стимулы к фабрикации доказательств, применению незаконных методов дознания, механическому профайлингу по социальному статусу и этнической принадлежности, а также к уклонению от регистрации и расследования «нежелательных» преступлений. Однако, известно, что в мире – в том числе и в тех странах, где ситуация с полицией относительно благополучна – статистические методы отчетности используются практически повсеместно, и структура используемых показателей ненамного отличается от российской. Для того, чтобы понять, что позволяет создать противовесы стимулам, порождаемым «палочной» системой, следует обратиться к зарубежному опыту.

США

Устройство полиции в США характерно в первую очередь тем, что там вообще отсутствует «полиция», как единая организация: каждая административная единица, то есть, каждое территориальное образование, обладающее выборным самоуправлением, создает, или может создать, свое полицейское управление. Основная нагрузка ложится на полицию базовых административных единиц: муниципалитетов и графств. В совсем небольшом городе или деревне это может быть всего два человека, в типичном случае – двадцать-тридцать. Крупнейшие полицейские управления имеют большие города: полиция Нью-Йорка, самая большая в США, состоит из 120 участков и обладает численностью около 40000 человек. Управление шерифа Лос-Анжелеса – 17 000 чел.

Существуют два разных вида подотчетности полиции. В первом случае, полиция формируется выборным органом самоуправления, он же принимает решения о ее численности и структуре. Шеф полиции назначается местным советом, административно подчиняется мэру и отчетывается за свою работу перед местным советом. Во втором случае шериф выбирается общим голосованием – по той же процедуре, что и мэр и члены городского совета – и все полицейское управление он формирует на свое усмотрение. В этом случае, выборный шериф несет ответственность за работу своего управления перед избирателями, а сотрудники управления формально считаются его личными представителями, которым он делегировал свои полномочия (шериф вообще может в любой момент делегировать полномочия «помощника шерифа» любому гражданину, кого он привлечет для выполнения полицейских функций, временно или постоянно). Достаточно часто в крупном муниципалитете существует и полиция, подчиненная местной администрации, и шериф. Решения о разграничении их полномочий принимает местный совет, и конфигурация может быть самая разная. Так, в Нью-Йорке офис шерифа занят в основном регистрацией и выдачей документов, а основную нагрузку в правоохране несет полицейское управление (NYPD), а в Лос-Анджелесе подавляющую часть полицейской работы выполняет

управление шерифа. Финансируется работа полиции из бюджета административно-территориального подразделения, которому та принадлежит.

В общем случае, критерии качества работы полицейского управления определяются местными выборными властями, и зависят от удовлетворенности граждан состоянием безопасности в муниципалитете. Оценка деятельности конкретного полицейского базируется на ежегодной переаттестации, в ходе которой непосредственный начальник дает качественную оценку работе подчиненного и его служебному прогрессу, по набору критериев, определяемых положением о деятельности конкретного полицейского управления.

Проблема количественной оценки интенсивности деятельности подразделения, как и отдельного сотрудника, стоит лишь в самых крупных полицейских управлениях, где численность сотрудников велика и территория муниципалитета поделена на участки (аналог наших УВД). Критерии, используемые в таких случаях, не особенно отличаются от российских: в случае криминальной полиции, это количество зарегистрированных дел, количество раскрытых дел, количество задержанных, скорость реакции на обращения граждан, и т.д. В отличие от России, не существует формальных методов интерпретации статистических данных (аналога 25-го приказа); интерпретация остается на усмотрение получателя данных (вышестоящего начальника внутри полиции, или комитета при органе местного самоуправления). Попытки введения статистических показателей, как значимой составляющей оценки деятельности сотрудников, периодически приводят к серьезным скандалам, связанным с манипуляцией данными, и с «подгонкой» результатов деятельности полицейского под предположительно желаемый результат. Как правило, информация попадает в прессу от отдельных сотрудников полиции, после чего оказываются задействованы обычные демократические механизмы нормализации положения.

Европа

Европейская система организации полиции несколько ближе к привычной нам российской. Отдельные особенности варьируются от страны к стране. В качестве примера рассмотрим полицию Великобритании. Самостоятельными организациями, не имеющими общего подчинения, являются полиция Англии и Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии. В дальнейшем речь пойдет о полиции Англии и Уэльса.

Англия и Уэльс разделены на 43 полицейских территории¹ («police areas»), в каждом из которых существует свое полицейское управление. Территориальные управления автономны друг от друга. Шеф полиции (chief constable), руководящий каждым из управлений, подчинен непосредственно комитету по управлению полицией (police authority) при местном парламенте. Комитет наполовину состоит из избираемых представителей местных властей, а наполовину из кооптированных действующими членами представителей общественности. Полицейские управления финансируются из центрального бюджета, пропорционально населению и размеру территории.

Работа отдельного полицейского оценивается его непосредственным начальником по критериям, задаваемым police authority. Существует общенациональная методика аттестации кадров, но управления не обязаны ею пользоваться^{2 3}.

Работа полицейского управления оценивается по набору статистических показателей, которые устанавливает police authority⁴. Это показатели интенсивности работы, и их

¹ Справочно: список подразделений <http://www.police.uk/>

² The Performance and Development Review (PDR) process in policing links individual objectives to the overall aims and objectives of the force. It ensures that police officers and staff are aware of the performance standards required of them and enables assessment against those standards to ensure consistent and effective performance. The PDR is also an essential tool to identify any learning and development needs to improve performance and develop the individual. The current national PDR system for police officers and police staff is set out in Home Office Circular 014/2003 .

³ Справочно: при продвижении сдают экзамен. <http://www.npia.police.uk/en/docs/OSPRERulesSyllabus11.pdf>

⁴ Справочно: образцы отчетов <http://www.cleveland.police.uk/about-us/Force-Performance.aspx>
<http://www.cleveland.police.uk/about-us/Chief-Constables-Annual-Report.aspx>

динамика по сравнению с прошлым периодом. Однако, важно отметить, что субъектом оценки выступает гражданская власть на местном уровне, а не вышестоящие организации.

Рекомендации.

Как исследования, так и общественная дискуссия вокруг «закона о полиции» показали, что иных, чем использование статистических показателей, методов управления подразделениями у руководства МВД в настоящий момент просто нет. Международный опыт также показывает, что, как только возникает необходимость в координации хотя бы относительно многочисленных и стандартизированных полицейских сил, без использования статистических критериев обойтись не удастся. Естественные недостатки «палочной» системы могут быть частично скомпенсированы противовесами в виде общественного контроля, прямой подотчетности местным властям, хорошей работой судов, прессы, однако, они проявляют себя и там. Ослаблению негативных стимулов, создаваемых «палочной» системой отчетности, способствуют следующие факторы:

1. Небольшой размер подразделений, отсутствие многоступенчатой иерархии, в которой вышестоящие оценивают работу нижестоящих по однотипным показателям.
2. Разнесение служебного подчинения и субъекта формальной оценки деятельности подразделений (например, подразделение подчиняется вышестоящей полицейской же инстанции, но его деятельность оценивается внешней гражданской структурой).
3. Внешние, по отношению к собственно полиции, «контуры обратной связи», позволяющие вовремя выявлять злоупотребления, совершаемые ради хорошей отчетности (суд, пресса).

В настоящий момент ожидать существенных изменений по этим параметрам было бы нереалистично, поэтому любые предлагаемые меры, по определению, являются паллиативными, или могут принести лишь временный эффект. Тем не менее, ряд недостатков российской «палочной» системы не связан напрямую с «внешними» противовесами, и может быть исправлен, или существенно ослаблен относительно техническими средствами. Мы предлагаем следующий набор мер.

1. «Обнулить» АППГ и существенно уменьшить количество показателей.

Одновременно с введением в действие Закона «О полиции», запретить использование в оценке деятельности подразделений статистические данные прошлых периодов, когда деятельность осуществлялась по старому закону, как несравнимые с новыми. Одновременно сократить количество показателей с нынешних 72 до 15-20.

В переходный период можно ожидать снижения многих показателей – как в результате избавления от незаконных практик, по крайней мере, временного, так и в результате естественного снижения эффективности работы ведомства, находящегося в процессе реформирования. Таким образом, новая, более реалистичная, точка отсчета существенно снизила бы стимулы к ускорению оформления дел за счет применения незаконных методов.

Следует понимать, что эта мера принесет лишь временный эффект: если динамические показатели будут продолжать оставаться частью системы отчетности (а без них она теряет всякий смысл), то гонка за наращивание «производительности» начнется вновь. Однако, в современные показатели уже заложены объемы нагрузки, в буквальном смысле требующие от милиционеров нарушений в ходе раскрытия преступлений. Отсчет от более реалистичного уровня сделает нарушения хотя бы не обязательными для «успешного» выполнения обязанностей, и даст время на ужесточение контроля над соблюдением законности в ходе расследования.

2. Разные уровни подчинения – разная система отчетности.

Устранить «интегральные» показатели качества работы подразделений, когда статистика, работающая в качестве критерия оценки для нижестоящих подразделений, суммируется непосредственно в статистику, являющуюся критерием оценки вышестоящих. Эта практика не только усиливает стимулы для манипуляции отчетностью и уничтожает стимулы для

вышестоящих органов бороться с такими манипуляциями. Она еще и контрпродуктивна сама по себе: в результате, работу генерала милиции оценивают по показателям, которые изначально были придуманы для того, чтобы помешать сержантам отлынивать от работы. Интенсивность загрузки личного состава – важная составляющая успеха руководителя, но далеко не единственная.

Так, показатели, по которым оценивается работа РУВД не должны быть суммой аналогичных показателей подчиненных ему ОВД. Для уровня РУВД должна быть разработана своя – пусть построенная по тому же принципу – система оценки. Например, ОВД не может и не должно отвечать за динамику количества убийств на своей территории: убийство слишком редкое явление, чтобы по нему можно было построить динамическую статистику на уровне ОВД. С другой стороны, спрашивать с районного управления за количество убийств на подведомственной территории в течение года намного более осмысленно.

3. Реорганизовать прокурорский надзор за ОРД.

Разгрузить прокуратуру от несвойственных ей функций, таких, как общий надзор и участие в гражданских делах. Сейчас в компетенцию прокуратуры входит проведение проверок предприятий и организаций на соблюдение практически любых правил – то есть, дублирование полномочий профильных контрольных органов, таких, как налоговое ведомство, Госнаркоконтроль, лицензирующие органы; санкционирование проверок, проводимых другими контрольными органами; и множество других функций, не относящихся к поддержке гособвинения и надзору за соблюдением законности в ходе следствия. Эти многочисленные компетенции, с одной стороны, создают почву для коррупции, а с другой – превращают основную обязанность прокурора - надзор за соблюдением законности в уголовных делах – фактически в побочную нагрузку, мешающую выполнению более важных обязанностей, а собственно процесс надзора – в пустую формальность. Сейчас на одного помощника прокурора приходится несколько десятков однотипных следовательских «запросов» в день, и, будучи загружен посторонними по отношению к этим запросам функциями, более приоритетными с точки зрения руководства, он просто не может внимательно рассмотреть каждый из них. Вместе с тем, пристальный контроль со стороны прокуратуры создал бы тот самый внешний противовес внутриведомственным интересам, которого сейчас не хватает.

4. Бороться с причинами, а не со следствиями

Добавить к обязанностям Службы собственной безопасности МВД по выявлению коррупции задачи по контролю за соблюдением процедур в ходе оперативно-розыскной деятельности, проверку оформленных дел с целью выявления фабрикаций, проверку КПЗ. Сделать именно эту деятельность для нее основной. Коррупция в криминальной полиции – симптом неблагополучия, а не его причина. Главным источником проблем является недостаточный контроль за соблюдением законности, на фоне стимулов к манипуляции отчетностью, вытекающих из «палочной» системы.

Сотрудники ИПП:

Научный руководитель: Вадим Волков – доктор социологических наук, PhD (Cambridge University), проректор по международным делам, 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;

Денис Примаков – юрист, специалист по правовым системам Ближнего Востока и проблемам правосудия в РФ;

Арина Дмитриева – социолог, экономист;

Михаил Поздняков - юрист

Анна Хаванская – юрист, специалист по судебной политике

Администратор: Камиля Тухтаметова

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

В серии «Аналитические записки по проблемам правоприменения» уже выпущены (доступны на сайте www.enforce.spb.ru):

Январь 2010 Произвольная активность правоохранительных органов в сфере борьбы с экономической преступностью. Анализ статистики

Февраль 2010 Ущерб от «копеечных дел», инициируемых государством в арбитражном суде

Март 2010 Обвинительный уклон в уголовном процессе: фактор прокурора. Анализ статистики

Апрель 2010 Численность и финансирование правоохранительных органов. Сравнительно-статистический анализ постсоциалистических стран.

Май 2010 Законодательная активность, стабильность законодательства и качество правовой среды: сравнительный анализ постсоциалистических стран

Июнь 2010 Реформа МВД в России четыре проблемы и восемь мер по их решению

Сентябрь 2010 Реформирование управления вневедомственной охраны в контексте развития рынка охранных услуг

Январь 2011 Система родовых сертификатов: правоприменительные барьеры в реализации реформы