

При поддержке



Правоохранительная деятельность
в России: структура, функционирование,
пути реформирования

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ, ГЛАВЫ 1,2,3

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

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

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

Научные руководители: Вадим Волков, Элла Панеях

Санкт-Петербург, октябрь 2012

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Логика первой части	5
Методы.....	7
Идеальная модель уголовного процесса	7
Глава 1. Структура организаций, выполняющих правоохранительные функции в России. Основные проблемы, порождаемые этой структурой	12
1.1 Общие черты организационных схем правоохранительных органов и судов РФ....	13
Внутренняя централизация и совпадение территориальных зон ответственности между ведомственными подразделениями.	13
Конфликт территориальной и штабной организации	14
Дефицит внешнего контроля и обратной связи	14
Системы оценки, базирующиеся на статистических показателях	14
Высокая численность аппарата	15
Избыточность бюрократических процедур, учета и отчетности	15
1.2 Структура и принципы управления в МВД	16
Уровни иерархии в российском полицейском ведомстве.....	16
Типовое РОВД	18
Линейно-территориальный принцип.....	23
1.3 Структура и управление следственных органов.....	27
Следствие и УПК	27
Следственный комитет РФ.....	28
Следственные органы МВД России.....	35
1.4 Структура и управление Генеральной прокуратуры РФ.....	40
Надзор в уголовном деле	46
Государственное обвинение в уголовном деле	48
1.5 Структура судов	49
Система Судебного департамента	52
Суды субъектов федерации.....	54
Районные суды	55
Мировые судьи	57
Глава 2. Системы оценки, нагрузка, организационные стимулы в органах, осуществляющих правоохранительную функцию	59
2.1 Общая логика работы систем оценки.....	59
Оценка деятельности подразделений и отдельных сотрудников по статистическим «валовым» показателям.....	60
Оценка динамики «валовых» показателей по формуле, которая предполагает постоянный рост целевых показателей.....	60
Наличие негативных показателей — статистики сбоя или брака в работе — понимаемых как неудача в передаче уголовного дела далее по цепочке.	61

Наличие показателей, ограничивающих сроки проведения тех или иных действий	62
Несовпадение систем оценки и их конфликт	62
Стимулы, вытекающие из данной конфигурации системы оценок.	63
Группы показателей.....	64
2.2 Система оценки в структурах МВД	64
Общие принципы	64
Дежурная часть и (бывшая) криминальная милиция (ныне — оперативные подразделения полиции).....	66
Бывшая милиция общественной безопасности	71
Прочие показатели	73
Другие механизмы оценки.....	73
Учет и нагрузка	74
Общие эффекты	75
2.3 Система оценок деятельности следственных органов.....	76
Показатели эффективности работы (вал, нагрузка, положительные категории) ...	82
Показатели качества работы (сбои)	83
Показатели законности (сбои)	84
Роль прокуратуры	84
Общие эффекты	85
2.4 Система оценок деятельности в прокуратуре.....	88
Надзор за следствием, дознанием, ОРД.....	89
Гособвинение	90
Общие эффекты	92
2.5 Отчетность судов.....	93
Связь структуры и системы отчетности.....	93
Показатели стабильности судебных актов.....	97
Стабильность судебных актов и роль прокуратуры	98
Нагрузка и связанные с ней механизмы управления судьями.....	102
Приемка.....	106
Передача.....	106
Вал (динамика)	106
Сбой	106
Вал (динамика)	106
Глава 3. Траектория уголовного дела: окончательный диагноз	108
3.1 Что такое траектория уголовного дела.....	108
3.2 Откуда берется преступление (до КУСП).....	111
Заявление потерпевшего	112
Звонок в «02»	114
Выявление преступлений.....	115
3.3 Откуда берется уголовное дело (от КУСП до ВУД; доследственная проверка)	117

На что смотрит следователь.....	118
Дополнительный критерии: предмет торга	120
3.4 Откуда берется подозреваемый?	121
Поиск подозреваемого	122
Взаимодействие оперативника и следователя.....	124
Первичное доказывание вины, пытки.....	124
Роль подозреваемого в сборе доказательств; проблема невиновного.....	125
3.5 Уголовное дело: от привлечения в качестве обвиняемого до обвинительного заключения	125
Заключение под стражу — кого, как и когда заключают под стражу и на что это влияет.....	125
Чем занимается следователь — что должно быть в российском уголовном деле и как эти материалы там появляются.....	127
Что такое сроки и как они работают	128
Роль гл. 40-й на предварительном следствии	129
Роль адвоката; адвокаты по 51-й. Хитрости и приобщение доказательств	130
Фикция судебного контроля (обжалование действий следователя, дознавателя, прокурора по ст. 125 УПК).....	131
Прокурорский надзор, прокурорские согласования и жалобы в прокуратуру	133
Что такое обвинительное заключение и что в нем написано.....	133
Кто такой «прокурор» в суде	134
Статус подсудимого и шансы на дальнейшее развитие дела	134
3.6 Передача дела в суд	135
Предварительное слушание	135
Адвокат или защитник?	136
Ритуалы.....	137
Протокол судебного заседания.....	138
Развилки.....	139
Обжалование	141
Заключение. Проблемы системы и проблемы пользователя.....	142

Введение

Логика первой части

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

Во введении мы описываем материалы, которые послужили эмпирической базой данной работы, затем следует анализ идеальной модели работы правоохранительных органов. Мы описываем модель работы правоохранительных органов так, как она задана существующим законом, в первую очередь УПК и законами, регулирующими деятельность отдельных правоохранительных ведомств и суда («О полиции», «О прокуратуре», и др.) Хотя в большинстве случаев негативные явления в работе правоохранительных органов являются следствием отклонения от законности в их работе, вызванного соображениями целесообразности, сложившейся практикой или сбоями контроля, тем не менее, в некоторых случаях сам закон, сама конфигурация российской правовой системы, сложившаяся в данный момент, порождает проблемы. Считая, что организационные структуры и стимулы, создаваемые ими для сотрудников, определяют практику в первую очередь, мы, тем не менее, предлагаем здесь и анализ законодательства, а в главе, посвященной рекомендациям (глава 6) предложим некоторые изменения законодательства).

В главе 1 описывается организационная структура тех организаций, которые являются базовыми носителями правоохранительной (полицейской) функции в РФ в данный момент. Это, в первую очередь, МВД, Следственный комитет, Прокуратура и система судов общей юрисдикции. Роль других ведомств, наделенных правоохранительными функциями, данная работа затрагивает в основном постольку, поскольку она связана с изучаемыми ведомствами — как за недостатком материала (исследования ИПП велись преимущественно в этих четырех структурах), так и за относительной незначительностью их роли в массовом осуществлении этих функций. Анализируются дефекты и недостатки существующей организационной структуры, демонстрируются создаваемые ими проблемы.

В главе 2 описывается внутренняя система стимулов, создаваемых для сотрудников управленческими практиками, принятыми в анализируемых организациях. Как в любой бюрократической, управляемой иерархически, структуре, в правоохранительных органах поведение сотрудников определяется в первую очередь системами отчетности и оценки результатов деятельности отдельных сотрудников и подразделений, а кроме того — уровнем рабочей нагрузки, методами контроля, организационной культурой. Как будет показано ниже, это частично относится и к судам, несмотря на их формальную независимость и конституционное отделение от исполнительной ветви власти. Помимо внутренних систем оценки и контроля, описываются проблемы и конфликты интересов, которые порождаются рассогласованием этих систем при межведомственном взаимодействии.

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

В заключении приводится список базовых проблем, общих для всех описываемых ведомств, подрывающих в итоге эффективность правоохранительной (полицейской)

деятельности, направляющие ее часто в деструктивное русло, и приводящее к проблемам и рискам для граждан со стороны правоохранительной системы в целом, сравнимым по своим масштабам с рисками, порождаемыми преступностью, с которой данная система призвана бороться. Базовые недостатки перечисленных ведомств, которые реформа призвана устранить, это:

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

В конце приводится список проблем, которые текущее состояние правоохранительной (полицейской) функции государства создает для граждан.

Как видно из описанного выше логика первой части вполне соответствует классическим канонам: организации — внутренние и внешние стимулы — практики функционирования. Для полноты картины не хватает того, что называется организационной культурой. Имеет смысл сказать несколько слов о том, почему изучение организационных культур правоохранителей если не вредно то, по крайней мере, излишне. Обычно, при исследованиях подобного рода описание организационной культуры является неотъемлемой частью исследования. При этом такое описание строится на гипотезе о том, что организационная культура тем или иным способом противостоит структурным и управленческим практикам, которые сложились в организации, создает субстрат, без учета характеристик которого невозможно понять, как именно работает вся организация (или цепочка организаций в нашем случае).

В исследуемом случае это не вполне так. Организационная культура основных силовых ведомств, представляя интерес сама по себе, не показывает нам некоторого устойчивого механизма сопротивления. По большому счету, в первую очередь, она диктует необходимость подчиняться приказу и следовать за структурными изменениями. Единственное, пожалуй, что стоит отметить, это отсутствие или, по крайней мере, слабость тех культурных механизмов, которые ограничивали бы так или иначе сотрудников в тех сферах, в которых не работают формальные ограничители. То есть, по большому счету организационной культуры как дополнительной системы различения дозволенного и недозволенного в организациях такого типа не существует. Безусловно, локальные традиции конкретного подразделения могут запрещать те или иные способы работы или наоборот, стимулировать те или иные формы деятельности, но говорить о том, что имеются некоторые общие культурные рамки — нельзя. Поэтому посвящать этой проблеме отдельную главу мы сочли нецелесообразным.

Методы

Данный текст основан на эмпирических данных, собранных Институтом проблем правоприменения с середины 2009 по конец 2012 года. Результаты этих трехлетних исследований включают в себя:

- материалы интервью со всеми участниками уголовного судопроизводства (работники милиции/полиции, следователи, прокуроры, судьи, адвокаты, подсудимые);
- тексты ведомственных приказов, инструкций и методических материалов, организующих повседневную работу правоприменителей;
- данные формализованных опросов судей и работников правоохранительных структур;
- материалы судебной статистики (как общей, публикуемой судебным департаментом, так и выборочной, созданной на текстах опубликованных судебных решений);
- материалы прессы, касающиеся конкретных процессов или событий или посвященные общим вопросам работы системы уголовного преследования;
- тексты, опубликованные в блогах, на форумах и описывающие конкретные модели поведения тех или иных участников в тех или иных ситуациях;
- тексты нормативно-правовых актов, регулирующих эту сферу;
- данные эмпирических исследований проведенных и опубликованных другими исследователями работы российской правоохранительной системы.

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

Основным методическим приемом, на котором выстроена данная работа, является социологическая реконструкция. Понятно, что далеко не всегда люди, которые рассказывают или пишут о конкретном эпизоде или событии, понимают почему сложились те или иные отношения. Даже тогда, когда человек пытается обобщить свой опыт или показать некоторые закономерности своей работы, далеко не всегда он понимает/видит верно то, что происходит. В этой ситуации за счет техники, называемой триангуляцией — то есть с опорой на различные типы источников — мы пробуем реконструировать, воссоздать логику работы системы в целом и очистить общие закономерности от особенностей, задаваемых личными чертами конкретных персонажей.

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

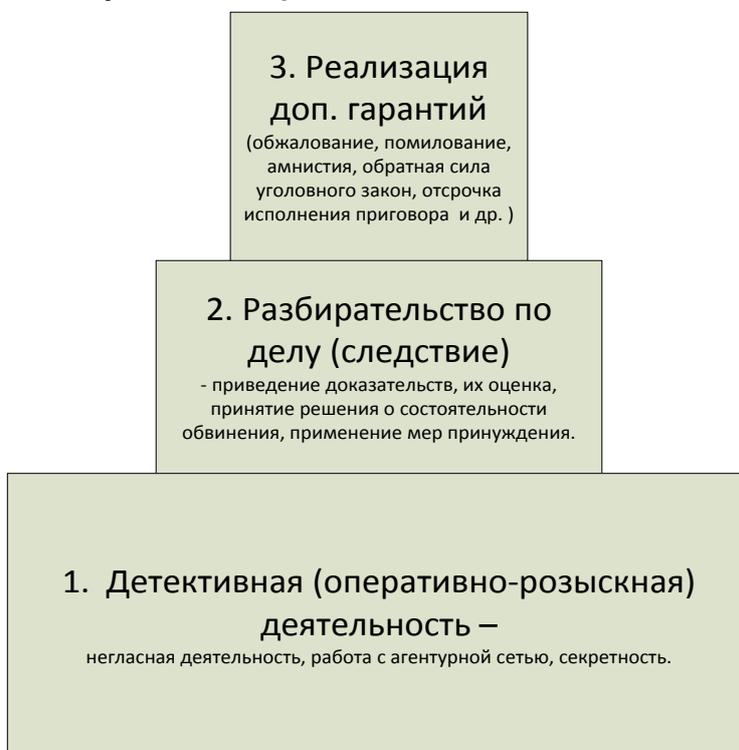
Идеальная модель уголовного процесса

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

функций между ведомствами—это постоянная работа, поскольку все основные составляющие (общество, законодательство, преступность) находятся в постоянной динамике. Невозможно создание удачной статичной модели. Предполагается постоянная корректировка ведомств и их основных функций. Кризис наступает тогда, когда этот поиск ведется хаотично, без наличия достаточных оснований, либо, что даже хуже, останавливается полностью. Статичность ведомств реализующих уголовно-процессуальные функции в условиях высокой социальной динамики—это неизбежное нарастание кризисных явлений. В периоды реформ идеальная модель нужна как универсальный язык, потому что происходит перераспределение функций и перегруппировка ведомств. Отсутствие точки отсчета это риск полностью потерять систему координат.

Первым этапом уголовного процесса является детективная или оперативно-розыскная или полицейская деятельность. На этой стадии негласно ведется постоянная работа с агентурной сетью, с целью своевременного выявления и упреждения преступной активности. Усиление детективной работы в связи с конкретными событиями (преступлениями) не означает, что она не ведется в иное время. На этом этапе работа ведется негласно и предшествует всестороннему разбирательству по делу, то есть находится, за рамками процессуального законодательства¹. Функции защиты от обвинения не существует, как и не существует факта обвинения. Центральным пунктом является подозрение. Каждое общество наделяет полицейские службы тем объемом полномочий, которые по его представлению достаточны для выполнения поставленных задач. Избыточность этих полномочий порождает раздражение в обществе. Это очень точно передает термин «полицейское государство». Гранью отделяющей негласную детективную деятельность от следующей стадии является переход в публичное пространство. У подозреваемого появляется право знать и защищаться. См. Рисунок 1.

Рисунок 1. Общая схема уголовного процесса



¹ Здесь возникает двусмысленность для отнесения этой деятельности к уголовному процессу. В отечественной традиции устоялось деление на «уголовный процесс» и «уголовное судопроизводство». Первой более широкое понятие и включает в себя судопроизводство.

При наличии достаточных оснований для предъявления обвинения дело передается на рассмотрение по существу, в рамках которого происходит исследование всех обстоятельств (на Рисунок 1 это второй этап). Особая роль перехода от подозрений к обвинению определяет высокий статус роли обвинителя. В большинстве правовых систем это ассоциируется с фигурой прокурора. В каком-то смысле это узловая фигура для уголовного процесса и основной фильтр, назначение которого отбраковывание несостоятельного обвинения.

В этой стадии в полной мере действуют основные гарантии (публичность, состязательность, право на защиту, презумпция невиновности и др.). Фактически это и есть судебное разбирательство. Однако ограничения возможностей суда, необходимость длительного исследования обстоятельств определяет наличие предварительной подготовки дела для рассмотрения. Это приводит к появлению предварительного следствия. Надо подчеркнуть, что при этом следствие как исследование фактических обстоятельств, не перестает быть судебной функцией. Формулируется особая процессуальная фигура следователя, который в ряде правовых систем так и называется «судебный следователь». Он осуществляет необходимую предварительную работу. Принцип публичности действует в меньшей степени, нежели в судебном разбирательстве. Сутью предварительного следствия является создание условий к ускорению открытого судебного рассмотрения.

Согласно идеальной модели уголовного процесса, после проведения предварительной подготовки происходит судебное разбирательство в общепринятом смысле. Документы, подготовленные на стадии предварительного следствия, принимаются как полноценные доказательства. При их получении реализуются все гарантии свойственные судебному разбирательству. Разбирательство в суде максимально быстрое. В ходе суда принимается решение по существу обвинения — виновен или нет, а если да то каково наказание. Предварительное следствие не должно обладать данными судебными полномочиями, поскольку есть вероятность подмены суда. Основные вопросы должна решаться в судебной стадии.

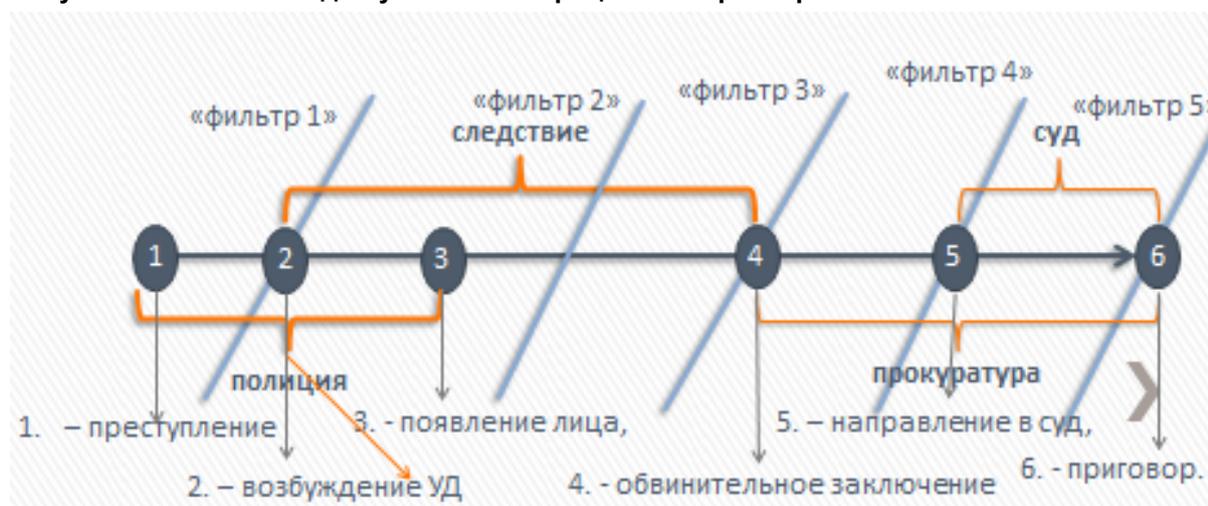
Следующий третий блок функций связан с реализацией дополнительных гарантий. Это связано с необходимостью исключения ошибок (обжалование) и принципом гуманизма (возможность снижения наказания или освобождение от него). В первую очередь это пересмотр не вступивших в законную силу судебных решений (самый массовый этап). Следующий шаг это пересмотр вступивших в законную силу решений. В большинстве правовых систем это стадия возобновления по вновь открывшимся обстоятельствам и ограничена очень узким перечнем оснований. Широкий пересмотр большого количества вступивших в законную силу приговоров подрывает авторитет правосудия. Другими дополнительными гарантиями являются возможности отсрочки исполнения приговора, освобождения от отбывания наказания, амнистия, снижение наказания в связи с изменением закона и другие обстоятельства. Переход от одной гарантии к другой также сопровождается сокращением количества дел.

Основные ведомства, принимающие участие в уголовном процессе могут быть представлены несколькими группами ведомств (органов). Первая группа это органы, которые осуществляют детективную (оперативно-розыскную) деятельность — детектив или оперативный работник. Отчасти сюда же следует относить дознание в его классическом смысле — проведение неотложных действий по факту обнаруженного события. Полученные документы передаются следователю. Предварительное следствие осуществляется следователем. Он закрепляет доказательства и придает делу надлежащую процессуальную форму. Далее следует обвинитель — это прокуратура в её классическом понимании. Наличие функции обвинения предполагает то, что прокуратура сосредотачивает в себе функции контроля за следствием. Как разновидность существует фигура частного обвинителя, но в современном процессе она не играет значительной роли. Особое значение имеет функция защиты. Она может реализовываться обвиняемым лично, так и использованием профессионального

представителя — адвоката. Есть традиционное непонимание различий между словами «адвокат» и «защитник». Первое это профессия, а второе это процессуальная функция. В России по уголовным делам практически невозможно вступить в дело, в качестве защитника не обладая статусом адвоката, хотя некоторые лазейки сохраняются, так например можно выступать в качестве защитника, не имея статуса адвоката, но наряду с уже допущенным адвокатом. В связи с тем, что границы адвокатской монополии усохли до уголовного процесса, эти два понятия часто отождествляются. Суд — это собственно разбирательство дела по существу и принятие основных решений по ходу подготовки дела к рассмотрению: предание суду, санкционирование обыска, ареста (содержание под стражей), закрепление доказательств и др. судебная система устроена иерархически, что предполагает возможность обжалования и внутреннего надзора за работой судов.

Действующий уже десять лет УПК РФ продекларировал состязательность сторон и отнес следователей и прокуроров к стороне обвинения. Однако при этом уголовный процесс сохранил внутреннюю логику того, что именно следователь — специально уполномоченное на производство предварительного следствия лицо, занимается сбором доказательств, которые затем оцениваются прокурором на достаточность для поддержания обвинения в суде, а затем и судом — для разрешения уголовного дела. Не предусмотрев правовых средств для фактического усиления роли стороны защиты и убрав формально из задач следователей «установление истины», законодатель предусмотрел в УПК внутреннюю (для стороны обвинения) систему фильтров, нацеленных на непривлечение к уголовной ответственности невиновных или лиц, чья вина не доказана. Рассмотрению вопросов практической реализации этого в российской системе уголовного преследования будет посвящены все нижеследующих главы. Однако до этого необходимо (оставив в стороне дискуссии о качестве УПК как закона) дать понимание того, как в идеале, с соблюдением требований УПК — создающих формальные рамки и правила игры для следствия, полиции, прокуроров и судов — должна работать система уголовного преследования, для их выполнения созданная.

Рисунок 2. Система стадий уголовного процесса и «фильтров»



Процесс уголовного преследования и расследования преступления представляет собой человеческую деятельность, осуществляемую в условиях неочевидности и неполноты информации. В связи с этим, УПК РФ предусматривает, что на всех этапах этой деятельности уполномоченные на производство уголовного преследования люди — от представителей органов дознания до судей могут ошибаться или должны на определенном этапе руководствоваться требованиями целесообразности применения мер принуждения даже в ситуации отсутствия полной уверенности в

виновности лица и содержит нормы, нацеленные на своевременное исправление этих ошибок.²

«Фильтр 1» — совокупность норм УПК РФ предусматривающих обязанность органов дознания и следствия зарегистрировать сообщения о преступлениях, провести по ним проверку и принять решение о возбуждении уголовного дела, в случае если есть *достаточные* основания предполагать, что совершено преступление. В этом случае отсекаются сообщения о том, что с уверенностью не является преступлением, одновременно возбуждение уголовного дела возможно и для последующего расследования ситуации, когда *возможно* совершено преступление.

«Фильтр 2» — совокупность норм УПК РФ, предусматривающих, что в ходе следствия следователь (дознаватель) должен прекратить уголовное дело, если установлено, что отсутствует состав преступления или событие (то есть факт преступления не подтвердился), а также уголовное преследование в отношении лица, если в его действиях отсутствует состав преступления, если установлено, что он непричастен к деянию, и при недоказанности его вины (в этом случае, факт преступления имел место, но лицо в нем подозреваемое или не совершало преступление, или факт его причастности доказать невозможно). В этом случае компенсируются ошибки следователей, когда имелись основания подозревать кого-либо в совершении преступления, но в последствии, выяснилось, что преступление совершено иным лицом.

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

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

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

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

² Мне очень хочется привести мой любимый пример типа: «Следователь обнаруживает на месте убийства труп с одним ножевым ранением и троих, сильно нетрезвых людей, не имеющих постоянного места жительства, ранее судимых, которые валят убийство друг на друга. По нормам УПК у него есть все законные основания задержать всех троих, законно выйти в суд с ходатайством о заключении всех троих под стражу и в течение 10 дней разобраться, кто именно с наибольшей вероятностью это совершил, законно отпустить двоих, и предъявить обвинение одному. В этом случае все действия следователя законны, а двое лиц, которые претерпели меры государственного принуждения в связи с необходимостью обеспечения интересов общества, получают право на компенсацию причиненного им морального и (если он был) материального вреда.

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

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

Таблица 1. Распределение полномочий в сфере правоохраны

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

В данной главе рассматриваются неспециализированные ведомства, через которые «проходит» большинство уголовных дел. За пределами рассмотрения остаются органы со специальными полномочиями, такие как Госнаркоконтроль, военные суды. В общих чертах можно сказать, что их важнейшие характеристики, определяющие основные проблемы российской правоохраны, не особенно отличаются от рассматриваемых ниже. В структуре данной главы используется не ведомственная логика, а логика функций: так, в разделе о следственных органах следственные органы МВД и Следственного комитета рассматриваются вместе и в сравнении друг с другом,

³ Полный перечень см. в ст. 13 ФЗ об оперативно-розыскной деятельности <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132504;dst=100118>

тогда как в разделе об МВД следственные органы, принадлежащие к этому ведомству, отдельно не рассматриваются.

1.1 Общие черты организационных схем правоохранительных органов и судов РФ

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

Внутренняя централизация и совпадение территориальных зон ответственности между ведомственными подразделениями.

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

Конфликт территориальной и штабной организации

Одновременно с наличием системы строгого подчинения нижестоящих организационных единиц вышестоящих, во всех этих ведомствах существует система «штабов», а в некоторых (полиция) еще и линейных (специализированных) подразделений, ответственных за то или иное направление работы, проблему или специализацию, и наделенных полномочиями в отношении сотрудников нижестоящих подразделений. Они могут вводить дополнительные формы отчетности, временные или постоянные; давать поручения сотрудникам нижестоящих подразделений, не согласовывая их с непосредственными начальниками этих сотрудников; проводить проверки. Это значит, что практически любой сотрудник, занятый осуществлением основных функций (как рядовой сотрудник, так и руководитель), 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 аспектом деятельности.

Дефицит внешнего контроля и обратной связи

Наряду с множественной подотчетностью, сотрудник ведомства, связанного с правоохраной, ни лично, ни опосредованно, не отвечает за свою деятельность практически ни перед каким внешним субъектом. Это касается не только «населения», общественности, негосударственных организаций; даже местные органы гражданской государственной власти, вплоть до правительств субъектов федерации, не имеют легальной возможности влиять на деятельность правоохранительных органов на своей территории. Каждая из иерархий подотчетна только собственному ведомственному руководству, которое только на федеральном уровне отвечает перед единственным условно гражданским лицом — Президентом РФ (кроме судов, которые формально являются отдельной ветвью власти). Если в случае судов это соответствует конституционному положению о независимости судебной власти, то в остальных случаях это просто делает силовые ведомства, в основном действующие на районном и даже субрайонном уровнях недоступными для внешнего контроля и обратной связи. Фактически, для того, чтобы предъявить сотруднику, скажем, полиции претензии помимо его собственного начальства и координирующихся с ними представителями других правоохранительных организаций, местный гражданский чиновник, не говоря уже об активисте, должен «достучаться» до Администрации Президента, или воспользоваться неформальными методами.

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

Системы оценки, базирующиеся на статистических показателях

Будучи закрытыми для обратной связи как со стороны общества, так и гражданских властей на уровне ниже федерального, правоохранительные структуры вынуждены вырабатывать для своих сотрудников системы оценки, базирующиеся на внутренних показателях. С другой стороны, так как отсутствие обратной связи не позволяет содержательно оценить результаты деятельности (реальный уровень безопасности, степень неотвратимости наказания для нарушителей, криминогенность, доверие населения правоохранительным органам, удовлетворенность их деятельностью,

гуманность и законность деятельности самих правоохранителей, эффективность расходования ресурсов), деятельность подчиненных приходится оценивать по количественным показателям, в целях объективности унифицированных для ведомства в целом, и отражающих не конечный результат, а количество произведенных ими действий (раскрытых преступлений, выписанных штрафов, проведенных проверок) и процент обнаруженного в них «брака» (оправдательных приговоров в судах по расследованным делам, жалоб от населения, негативных исходов проверок «сверху»). Подробно результаты такой системы оценок будут раскрыты в главе 2, здесь же отметим лишь основные последствия.

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

Высокая численность аппарата

Высокая централизованность в сочетании с невозможностью объективно оценить содержательную деятельность подчиненных, конечный ее результат, приводит и к наращиванию бюрократического аппарата, поскольку за каждый аспект деятельности должен кто-то отвечать и кто-то (т.е., все нижестоящие) отчитываться.

Избыточность бюрократических процедур, учета и отчетности

Необходимость оценивать деятельность сотрудников и подразделений на основе учета действий, а не результатов, создает соблазн, в целях объективности, создавать все новые формы учета и отчетности (чтобы оценивать не по отдельным аспектам, а по всей совокупности действий, составляющих служебные обязанности работника. Распределение ресурсов — в отсутствие возможности оценить его эффективность по соответствию конечному результату — также превращается в процедуру сбора и обработки детальных сведений об использовании времени сотрудников и материальных средств. Кроме того, отсутствие внешнего контроля, общая закрытость, создает серьезные коррупционные риски. Справедливо полагая, что недостаток обратной связи приводит к соблазнам взяточничества, силового рейдерства, нарушения законности, фальсификации документов, руководство правоохранительных ведомств находит выход в скрупулезной фиксации каждого аспекта деятельности своих сотрудников в официальной документации. В результате, аспектов, нуждающихся в отчетности (ради обратной связи), учете (для управленческих нужд) и документальной фиксации (ради предотвращения злоупотреблений) оказывается столько, что каждое содержательное действие, от опроса свидетеля, до получения талонов на бензин для служебной поездки, требует оформления десятков бумаг и создания нескольких копий с каждой из них для размещения в разных файлах отчетности. Любой сотрудник данных организаций оказывается перегружен бумажной работой до состояния, когда на основную работу остается мало времени. Попытки переложить бумажную работу на специализированный персонал даже при наличии достаточного финансирования не приводят к успеху, так как одна из перечисленных функций этой работы — документальная фиксация как можно большей части повседневной деятельности сотрудника с целью предотвращения злоупотреблений — неизбежно требует его личного участия.

В данной главе будет подробно описана внутренняя структура каждого из правоохранительных ведомств. Далее, во второй главе будут представлены системы оценки деятельности, управляющие внутренней жизнью каждой из них и оказывающие воздействие на поведение сотрудников. В третьей главе содержится анализ того, как происходит их взаимодействие на практике, и каковы последствия для рядовых граждан, попадающих в сферу внимания правоохранительных органов: подозреваемых, пострадавших, свидетелей, и для общества, в котором протекает эта деятельность, в целом.

1.2 Структура и принципы управления в МВД

Уровни иерархии в российском полицейском ведомстве

В настоящее время в России существуют три иерархических уровня полиции — на уровне России в целом, на уровне субъекта федерации и на уровне административного района. В отдельных случаях могут вводиться более мелкие подразделения (отделения внутренних дел, подчиненные районному отделению внутренних дел) или некоторые промежуточные структуры. Деятельность МВД РФ регламентируется ФЗ РФ «О полиции», вступившим в силу 7 февраля 2011 года⁴. Министр внутренних дел подотчетен Президенту РФ; нижестоящие территориальные подразделения подотчетны вышестоящим территориальным подразделениям, и не несут ответственности перед местными органами исполнительной власти. Общая численность полицейских структур МВД (без внутренних войск) составляет около 1 миллиона 100 тысяч человек. Из них более 780 тысяч человек — сотрудники полиции.

В составе **Министерства внутренних дел на федеральном уровне** существуют три типа подразделений. Первое — это специализированные общеминистерские службы, выполняющие общие задачи и не имеющие аналогичных структур на более низких уровнях. Например, научно-исследовательские подразделения или подразделения, занятые организацией международного сотрудничества. Вторая группа подразделений это главные управления, управления, центры и департаменты. Каждое из них отвечает за организацию какой-то сферы работы и имеет свои аналоги на следующем иерархическом уровне. Третий тип подразделений не виден из формальной структуры, но с содержательной точки зрения его нужно выделить отдельно — это подразделения (как правило, в сфере борьбы с преступностью), которые занимаются конкретной полицейской деятельностью на федеральном уровне. Очень часто они функционируют как временные рабочие группы, которые, обычно в сотрудничестве с другими ведомствами, занимаются борьбой с межрегиональной и общедофедеральной преступностью (в течение некоторого времени такие подразделения назывались оперативно-розыскными бюро). Таких подразделений на данный момент более 30, их состав и полномочия постоянно меняются. Из них около 20 (департаменты и главные управления) предполагают, что руководящую должность занимает генерал-лейтенант,⁵ и еще около 10 предполагают генерал-майорские звания у руководителей. Далее мы полностью исключаем из анализа главное командование внутренних войск, которым руководит генерал армии.

⁴ <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=131621;fld=134;dst=4294967295;rnd=0.48335032793693244;from=110165-0>

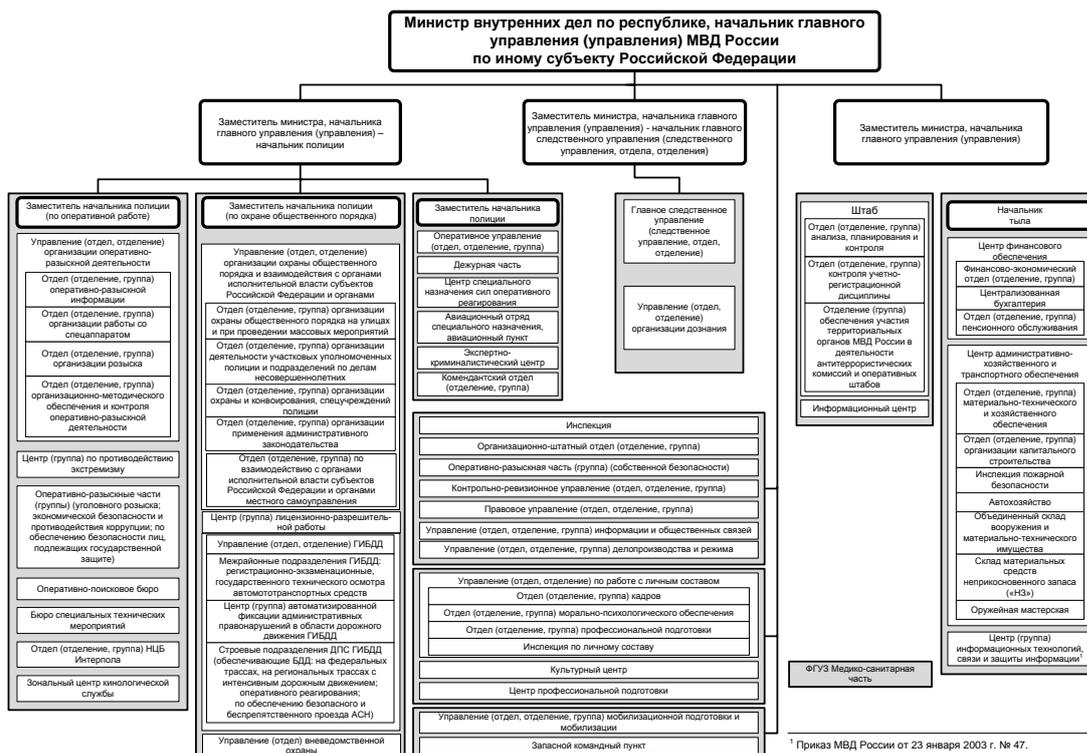
⁵ Здесь и далее важно помнить, что в МВД, как и во всех российских военизированных структурах, унаследована российская дореволюционная система чиновничества. То есть, существует звание, которое считается «нормальным» для той или иной должности. При этом на эту должность может быть назначен (и очень часто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

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

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

Рисунок 3. Структура УВД субъекта федерации⁶

ТИПОВАЯ СТРУКТУРА
территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне



Помимо органов внутренних дела субъектов федерации, есть еще два вида структур, иерархически подчиненных федеральному уровню. Это управления внутренних дел на транспорте (их девять на всю страну) и главные управления по федеральным округам. Первые созданы для того, чтобы обеспечивать безопасность перевозок, и привязаны скорее к логике транспортных магистралей, чем к региональному делению. Далее не будут рассматриваться отдельно управления внутренних дел на транспорте, они

⁶Источник: приказ МВД № 333 от 30.04.2011

имеют много мелких организационных отличий, но в целом не сильно отличаются от управлений по субъектам федерации.

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

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

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

Типовое РОВД

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

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

о том, что сообщение не подтвердилось (с указанием подтверждающего документа, например рапорта), сведения о движении материала, указания на возбужденные административные дела и т.п. За записи в КУСП и их распределение по подразделениям идет основная борьба. Соответственно, правильно построенные отношения с руководством и сотрудниками ДЧ сильно облегчают жизнь всем остальным сотрудникам. Дело в том, что сотрудники ДЧ имеют возможность довольно большое количество сообщений не вносить в КУСП, не говоря уже о том, что всегда можно, в ходе беседы с посетителем предельно упростить или предельно усложнить жизнь конкретным сотрудникам. Локальные практики при этом могут сильно различаться. Например, жалобу на то что «муж бьет» можно принять как жалобу на побои и сильно усложнить жизнь участковому «неблагополучной обстановкой в семье», а можно принять как жалобу на «средней тяжести вред здоровью» и после того, как медицинское освидетельствование не подтвердит тяжесть полученных травм спокойно списать сообщение как неподтвердившееся. Это не говоря уже о том, что можно просто объяснить заявителю, что он получит куда больше проблем, если подаст заявление, чем если оставит эту идею. Самая массовая практика сводится к тому, чтобы перенаправить гражданина для составления заявления и беседы «по принадлежности» — к сотрудникам, например, уголовного розыска, которые сначала побеседуют, а потом могут «принять заявление», но не регистрировать его в КУСП.

Альтернативная стратегия ДЧ, соответственно, выглядит, как регистрация всей поступающей информации. Формально именно так и должно быть. Однако в случае, когда на каждую запись должен генерироваться документ, который позволяет эту запись «закрыть» делает такое поведение несовместимым с реальной работой отделения полиции в целом. Поэтому такое поведение, если оно присутствует, свидетельствует о конфликте между руководством ДЧ и какой-либо из служб. Собственно, именно учетно-регистрационная дисциплина на основе КУСП и является ключевым показателем для работы ДЧ. Это создает дополнительные мотивы избегать регистрации тех сообщений, по которым будет сложно «отчитаться».

За последние годы были перепробованы множество вариантов подчинения дежурных частей. Они подчинялись штабам, входили в состав МОБ, подчинялись напрямую начальнику РОВД и т.д. На сегодняшний день они подчиняются специальному заместителю начальника полиции и не входят в состав других служб.

Бывшая криминальная милиция (полиция) — оперативные службы

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

Оперативные подразделения это собственно единственная часть полиции, которая занимается тем, что «ловит преступников». Сотрудники этой службы должны реагировать на сообщения о преступлениях, проверять (первично, финальная проверка находится в компетенции следователя) имело ли место преступление, искать преступника и помогать следователю собирать доказательства там, где это

необходимо. На практике, с одной стороны, в их компетенцию не входят особо сложные преступления и ряд преступлений против государства (которые передаются следующий иерархический уровень или в органы государственной безопасности, например). Также оперативники (оперуполномоченные) не занимаются мелкими преступлениями, относимыми уголовным кодексом к делам частного обвинения⁸ и, как правило, мелкими бытовыми преступлениями в которых очевидна виновность.

Последний большой блок, о котором нужно сказать — это выполнение поручений следователей. Эта работа ведется, преимущественно, уже после обнаружения подозреваемого и предъявления обвинения. Поскольку эта работа «отвлекает» от основных задач, «хороший» руководитель криминальной полиции старается выстроить работу так, чтобы основные доказательства, для сбора которых требуется участие оперативника, были собраны *до предъявления обвинения*. В остальных случаях это является одним из важнейших маркеров сработанности локальных правоохранительных органов. По сути, оперативник имеет возможность более или менее пренебрегать поручениями следователя или выполнять их сугубо формально. С другой стороны, это сильно усложнит ему жизнь в будущем, так как именно в руках следователей находится такое мощное оружие как возбуждение/невозбуждение уголовного дела и предъявление/непредъявление обвинения, а эти факты складываются в отчетность оперативника (см. подробности в главе 2).

Особенностью работы оперативных подразделений является то, что они вынуждены сотрудничать практически со всеми полицейскими структурами и с рядом внешних организаций. Так, именно на работу оперативного состава направлено наиболее серьезное внимание прокуратуры (поскольку именно здесь есть наибольшие шансы нарушения прав граждан, а также в силу организационной специфики прокуратуры). Средний оперативник, в отличие от сотрудника иных служб, как правило, знает лично курирующего его работу помощника прокурора и лично представлен «профильному» зампрокурора. Значительная часть работы оперативника проходит в контакте со следователем (полицейским или работающим в системе СК). При этом зачастую оперативник вынужден работать не со «своим» следователем, сидящим в соседнем кабинете, а со следователем с другого иерархического уровня. Также пусть и немного, но оперативники вынуждены сотрудничать с отделом дознания. О совместной работе с дежурной частью мы уже говорили выше. Сотрудников ППС, ПДН и УУП оперативники часто эксплуатируют в решении своих технических задач. Традиционно в работе по делу, особенно на раннем этапе, когда есть шансы на «раскрытие по горячим следам» оперативники обладают довольно широкими полномочиями по привлечению к своей работе представителей других служб.

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

- Отделение по раскрытию тяжких и особо тяжких преступлений. Как правило, к их ответственности относятся преступления, относимые к подследственности

⁸ Побои, причинение легкого вреда здоровью

СК. По большому счету, это группа оперативников, которые должны обеспечивать оперативное сопровождение дел, которые ведут следователи СК.

- Отделение по расследованию имущественных преступлений. Как правило, в этой группе сосредоточена работа с самыми массовыми преступлениями современной России (кража и грабеж). Работа этого подразделения сильнее чем чья бы то ни было завязана на агентурную деятельность.
- Отделение по работе с преступлениями экономической и коррупционной направленности. Специалисты по преступлениям этого типа постоянно переподчиняются. Это одно из немногих подразделений, которые пользуются реальной автономией и имеют отдельное линейное подчинение.
- Отделение по поиску пропавших без вести, состоящее, как правило, из одного человека.
- Отделение по борьбе с угонами (тоже, как правило, из одного оперативника)
- Другие подразделения (например, по борьбе с наркотиками, незаконным оборотом оружия или, например, с преступлениями в лесной сфере) создаются исходя из локальной криминальной ситуации или уголовной политики.

Бывшие структуры милиции общественной безопасности (МОБ)

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

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

Служба в ППС является наименее престижной, к сотрудникам ППС предъявляются самые низкие требования, среди них существует значимая доля рядового состава. Соответственно, традиционные эксцессы, связанные кражами, мелким вымогательством, избиениями и т.п. грехами сотрудников полиции (кроме попыток в ходе расследования преступлений) наиболее часто происходят именно с сотрудниками ППС.

Следующая служба о работе которой знают все или почти все — это **служба участковых уполномоченных**. Круг их обязанностей неопределенно широк. По большому счету, участковый отвечает за то, чтобы на его участке не было определенных типов преступности (чтобы жители территории не совершали преступлений на этой же территории). Также он отвечает за общую криминогенную обстановку — за то чтобы люди не уходили в запои, досрочно освобожденные находили работу, дети не оставались без попечения родителей и т.д. А также желательно, чтобы в магазинах не продавали просроченные товары, в ресторанах не работали нелегальные мигранты и так до бесконечности.

На практике это превращается в работу «по команде» с отслеживанием групп наибольшего риска — судимых и не имеющих явных средств к существованию. Кроме того, в общей логике российской полицейской работы участковые выполняют еще одну

важную функцию — они информируют о положении дел «на местах» все остальные службы — по большому счету, реальный функционал службы сводится к мониторингу локальной ситуации и помощи другим службам. Единственная сфера в которой роль участковых крайне велика — это работа с обращениями граждан, не являющимися сообщениями о преступлениях в чистом виде. Именно участковым, как правило, направляются эти сообщения и именно они являются единственной службой, которая с ними работает.

Близкой по духу службой является **инспекция по делам несовершеннолетних**. Ее функционал полностью совпадает с функционалом участковых с поправкой на специфический «контингент». Все, что происходит с несовершеннолетними на определенном участке должно интересовать инспекцию ПДН. Единственным отличием является то, что наряду с перечисленными функциями они еще ведут картотеку несовершеннолетних — само попадание в такую картотеку является с советских времен одной из форм наказания.

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

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

Последнее подразделение — это **отделы лицензионно-разрешительной деятельности**. Они отвечают за выдачу лицензий частным охранникам, лицензий на оружие и еще ряда более редких лицензий.

Штаб

На уровне РОВД — это технические подразделения, которые выполняют, по сути функции секретариата. В некоторых РОВД, особо разрастаются функции планирования и анализа, которое начинает производить дополнительную нагрузку на функциональные подразделения вместо того, чтобы ограждать их от «бумажного» давления сверху.

Тыл

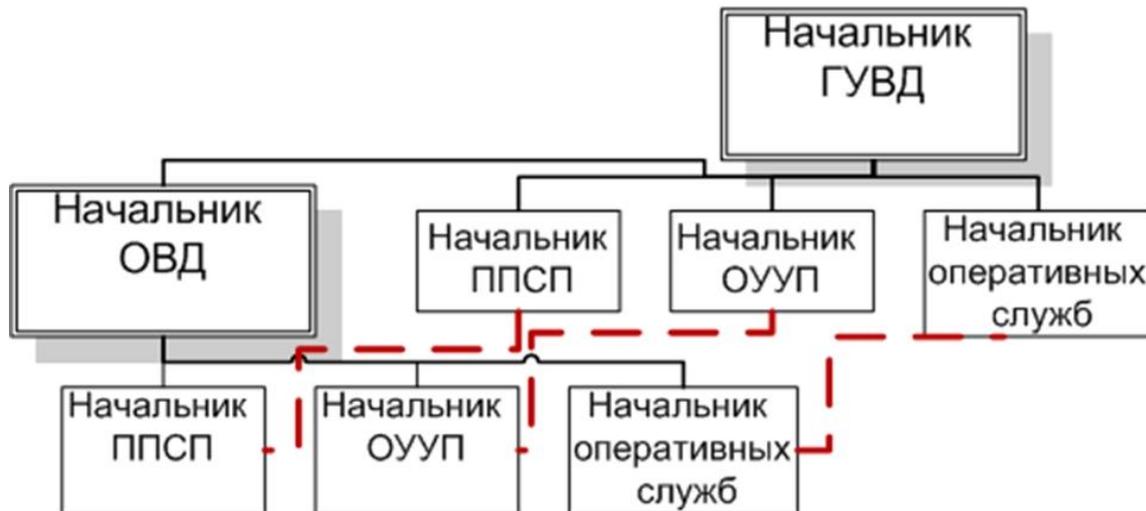
Опять же вполне понятный аналог подразделений АХЧ. Единственным советским атавизмом является подразделение, отвечающее за мобилизационную готовность.

Линейно-территориальный принцип

Российская полиция традиционно разделена на несколько отдельных служб, каждая из которых имеет своего руководителя на каждом уровне. В МВД сосуществуют два принципа подчинения: территориальное и линейное. Каждое подразделение, например, отдел уголовного розыска в РОВД подчиняется начальнику РОВД (территориальное подчинение) и одновременно начальнику уголовного розыска города (линейное подчинение). В целом формирование матричной системы управления, названной в МВД линейно-территориальным принципом, было шагом вперед от простой вертикальной системы подчинения. Но на практике оказалось, что

подчиненность подразделений по линейному принципу привела к тому, что основной функцией линейной подчиненности (по сфере деятельности) стал дополнительный контроль и учет деятельности нижестоящих подразделений, а не ее методическое сопровождение и координация.

Рисунок 5. Типовая организационная схема взаимодействия регионального и районного УВД



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

С одной стороны, начальник всех участковых уполномоченных подчинен заместителю начальника полиции по району, который в свою очередь подчиняется начальнику полиции, а тот — начальнику РУВД. В относительно меньших отделах ступеней подчиненности может быть меньше — может исчезать заместитель начальника полиции или заместитель начальника РОВД как отдельные должности.

Технически руководство УУП и часть самих участковых находится непосредственно в том же здании, в котором располагается районное управление (отдел). Их начальник присутствует на всех планерках, профильных для его службы совещаниях и т.п. Ключевые задачи, которые он должен решать ставятся перед ним начальником РОВД и, как правило, связано с выполнением текущего плана (в следующей главе анализируются показатели, за которые он отвечает), проведением общерегиональных кампаний и взаимодействием с соседними подразделениями того же РУВД (например, проверка «контингента» на предмет причастности к какому-нибудь только что совершенному преступлению). Участковые уполномоченные, если работают нормально, отличаются хорошим знанием ситуации на одном очень небольшом участке и, соответственно, оказываются своего рода проводниками для сотрудников других служб, когда деятельность требует знания локальных обстоятельств. Особую роль такое знание играет в сельских районах.

Однако наряду с простым вертикальным руководством на уровне РУВД участковые имеют также свое руководство на уровне субъекта федерации.⁹ Как правило, это отдел (управление) в составе ГУВД по субъекту федерации. Это называется линейной подчиненностью.¹⁰ По линии спускается методическая информация, инструкции по организации работы. По линии же можно, как правило, запросить т.н. «практическую помощь» — рекомендации в разрешении конкретных проблем, дополнительные материальные ресурсы или временных сотрудников в случае временного кадрового дефицита. При этом предполагается, что основное преимущество сотрудников на уровне субъекта — это знание ситуации во всем регионе и федеральной политики по конкретным вопросам.

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

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

Наконец, последняя часть работы связана с реализацией общей политики руководства региона и проведением тематических кампаний. Здесь руководство работает параллельно со штабными структурами. Это создает еще одну линию практического подчинения. Многие распоряжения доводятся непосредственно до руководителей подразделений в составе районных отделов или же так или иначе затрагивают их.

⁹ В крупных городах похожие отношения только еще более запутанные возникают между руководством участковых на уровне отдела полиции, отделом по организации их работы на уровне города и отделом на уровне субъекта федерации.

¹⁰ В ведомственном языке это выливается в обороты «приказ по линии ПДН» или «запрос по линии».

Чаще всего это связано с какими-либо текущими кампаниями или программами по борьбе с чем-либо. На уровне субъекта федерации принимается решение о борьбе, предположим, с подростковой наркоманией.¹¹ Принимается оно, как правило, в качестве реакции на внешний вызов или скандал, всплеск общественного беспокойства по определенной теме. Это единственный способ, которым существующая система умеет реагировать на внешние раздражители. В ответ на любой скандал необходимо «провести цикл мероприятий».

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

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

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

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

¹¹ Причем далеко не всегда речь идет о борьбе со столь безусловным злом. Нередко начинается борьба с чем-либо абсолютно абсурдным, например, известны случаи борьбы с неподобающим внешним видом сотрудников или привлечения полиции к борьбе за должное озеленение жилых массивов.

1.3 Структура и управление следственных органов

Следствие и УПК

УПК РФ устанавливает, что предварительное расследование производится в форме предварительного следствия либо в форме дознания. Дознание является упрощенной формой предварительного следствия, однако, как и следствие — проводится по возбужденным уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести (кроме тех, по которым обязательно проведение следствия), заканчивается направлением уголовных дел в суд, их прекращением или приостановлением. В целом в форме дознания расследуется более 50 % раскрываемых преступлений.¹²

Функциями дознания обладают органы внутренних дел, служба судебных приставов, таможенная служба, МЧС и т.д. Основную роль играют дознаватели ОВД и службы судебных приставов.¹³

Следственными органами являются: СК РФ, следственные отделы в МВД, ФСБ, ФСКН, ФСБ.¹⁴ Основную нагрузку по расследованию уголовных дел в форме следствия несут следователи МВД и СК. Распределение преступлений между ними (подследственность) закреплена в ст. 151 УПК РФ. Основным принципом разделения подследственности является отнесение к компетенции следователей СК преступлений против жизни, заканчивающихся смертью потерпевшего (ст. 105–110, ст. 111 ч.4 УК РФ), против половой свободы и неприкосновенности личности, против конституционных прав граждан, коррупционных и должностных преступлений, преступлений против должностных лиц, а также отдельных экономических преступлений. Следователи МВД расследуют большей частью преступления против здоровья граждан, собственности и экономические преступления.¹⁵ Другими словами, подразумевается, что преступления относительно более серьезные передаются в СК, в то время как менее серьезные и опасные преступления расследуются в МВД.

При этом следователи МВД занимаются большую часть времени именно уголовными делами (сообщения о преступлении проверяются оперативными уполномоченными, следователь получает материал проверки, как правило, уже готовый для возбуждения уголовного дела).¹⁶ Следователи СК РФ кроме того самостоятельно проверяют регистрируемые в следственном отделе сообщения о преступлении: по фактам обнаружения трупов, применения насилия к сотрудникам полиции или сотрудниками полиции, заявление о должностных преступлениях, что составляет значительную часть их работы (в системе МВД проверка сообщений является обязанностью оперативных работников, но у СК собственных оперативников нет).¹⁷

Официальная статистика МВД позволяет лишь установить количество раскрытых преступлений, расследованных следственными органами МВД и СК. При этом, статистика следственных органов ведется в отношении уголовных дел, а не в

¹² Так, по официальной статистике, в 2011 года раскрыто 1311,8 тыс. преступлений, в том числе 650,7 тыс. — следствие по которым обязательно (9,2%) и 661,1 тыс. — следствие по которым необязательно (то есть с большой степенью вероятности они были расследованы в форме дознания). http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/show_102505/

¹³ 64,2 тыс. из 1311,8 тыс. раскрытых преступлений расследовано дознавателями ФССП в 2011 году. http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/show_102505/

¹⁴ При этом ФСКН и имеет и полномочия дознания, а в отдельных случаях уголовные дела в форме дознания могут расследоваться и следователями Следственного комитета РФ.

¹⁵ Всего за 2011 год было зарегистрировано 2404,8 тысячи преступлений, из которых 25,3% были тяжкими или особо тяжкими, а 49,3% — хищениями чужого имущества. http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/show_102505/

¹⁶ Нагрузка следователей МВД по рассмотрению материалов зависит от практики, сложившейся в регионе. Если кроме решений о возбуждении/отказе в возбуждении уголовного дела следователь должен проводить и проверку по материалам, то нагрузка сильно возрастает.

¹⁷ Так, за 1 квартал 2012 года в СК РФ было зарегистрировано 216 139 сообщений о преступлениях. Уголовные дела были возбуждены по 16% из них. <http://sledcom.ru/activities/statistic/>

отношении эпизодов (преступлений), что не позволяет сопоставить общие сведения о преступности и сведения о работе следственных органов, в той степени, что они доступны. Остается констатировать то, что всего за 2011 год было зарегистрировано 1 370 863 преступлений, предварительное следствие по которым обязательно. Из них было расследовано **раскрытых** преступлений 650718, из которых 19 % — следователями СК. На ФСКН и ФСБ (даже если предположить, что ими все расследовано в форме следствия, что не так) приходится менее 1 %. Таким образом, 80 % раскрытых преступлений, по которым обязательно следствие, расследовано следователями МВД. Не раскрытых преступлений в следствие 706 035, и подавляющая их часть также относится к подследственности МВД.¹⁸

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

Следственный комитет РФ

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

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

Штатная численность

В составе СК предусмотрены должности руководителей следственного органа (которыми являются руководители от Председателя СК до руководителей подразделений СК и территориальных СО, а также их заместители),¹⁹ следователей, помощников руководителей, инспекторов, следователей-криминалистов, помощников следователей, экспертов, ревизоров, специалистов,²⁰ советников.²¹

Штатная численность СК РФ установлена Указами Президента РФ от 27.09.2010 г. №1182 «Вопросы Следственного комитета Российской Федерации» и от 14.01.2011 г. №38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» в 21 156 штатных единиц и дополнительно в 2034 штатных единиц для военных следственных органов СК РФ.

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

¹⁸ На основе анализа «Состояния преступности за 2011 год» http://www.mvd.ru/userfiles/sb_12_11.pdf

¹⁹ Отдельно предусмотрены должности для образовательных и научных учреждений СК.

²⁰ А также «старших следователей», «старших помощников» и т.д.

²¹ Председателя СК РФ

(возможно) без учета следователей центрального аппарата) составляло 6814 человек, то есть 45,6%.²²

При рассмотрении кадрового состава СК РФ представляется целесообразным отметить, что после выделение из прокуратуры РФ произошло резкое омоложение состава. Это отмечалось в 2008 году на коллегиях СК²³, а на 1.10.2010 80% следователей были моложе 30 лет, при этом стаж работы следователей (с учетом работы в прокуратуре) составлял: менее 1 года у 18,5 %, от 1 до 3 лет — у 26%, от 3 до 5 лет — у 11 процентов.

Вертикальная структура

Следственный комитет имеет трехуровневую структуру (см.

²² По итогам 9 месяцев 2010 года — 7144 следователей (включены ли следователи военных СУ и центрального аппарата неизвестно).

²³ «Безусловно, многие проблемы вызваны значительным омоложением следственного аппарата. Есть регионы, где около 70% следователей имеют стаж до двух лет» - Ю.И. Леканов, руководитель Главного управления криминалистики Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации в «Вестнике Следственного комитета при прокуратуре РФ», № 2, 2009, с. 26

Рисунок 6):

1. Центральный аппарат СК РФ и подразделения центрального аппарата, включая подразделения по федеральным округам,
2. Следственные управления по субъектам федерации,²⁴
3. Следственные отделы по районам, городам и приравненные к ним (а в дальнейшем — «территориальные следственные органы»).

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

Состав Центрального аппарата Следственного комитета Российской Федерации²⁵

Главное следственное управление включает в себя:

- Управление по расследованию особо важных дел о преступлениях против личности и общественной безопасности,
- Управление по расследованию особо важных дел о преступлениях против государственной власти и в сфере экономики,
- Управление процессуального контроля и методико-аналитического обеспечения,
- Отдел документационного обеспечения.²⁶

²⁴ Включая Главные следственные управления по Санкт-Петербургу, Москве, Красноярскому краю и т.д., а так же приравненные к ним военные и специализированные следственные управления/отделы.

²⁵ *Курсивом* выделены подразделения, подавляющее большинство которых составляют следователи, непосредственно занимающиеся расследованием преступлений.

²⁶ Отделы документационного оборота фактически являются канцеляриями.

- Управление собственной безопасности,
- Управление оперативных служб,
- Отдел документационного обеспечения и корректуры.

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

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

Главное управление обеспечения деятельности включает в себя:

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

В состав центрального аппарата СК также входят *следственные управления по федеральным округам (7 управлений)²⁷* и *главное следственное управление по Северо-Кавказскому федеральному округу*. Последнее стоит особняком среди СУ по федеральным округам, поскольку имеет отдельные подразделения кроме *управления по расследования особо важных дел* (контрольно-криминалистическое управление, отдел межведомственного взаимодействия и физической защиты, организационно-аналитический отдел) что вытекает из специфики округа. Остальные следственные управления в основном состоят из следователей и отвечают за расследование наиболее сложных преступлений в федеральном округе или имеющих межрегиональный характер. В составе центрального аппарата имеется отдельное управление процессуального контроля за расследованием особо важных дел в федеральных округах.

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

Таким образом, центральный аппарат предназначен в основном для управления системой СК РФ, а также для расследования уголовных дел, расследование которых имеет повышенную общественную значимость на уровне федерации или федеральных округов. Основными управлениями, оказывающими влияние на

²⁷ Следственные управления по Центральному федеральному округу, по Северо-Западному федеральному округу, по Приволжскому федеральному округу, по Уральскому федеральному округу, по Сибирскому федеральному округу, по Дальневосточному федеральному округу, по Южному федеральному округу.

нижестоящие уровни/политику нижестоящих уровней могут быть/являются организационно-контрольное управление (систематизирующее все статистику СК, разрабатывающее систему оценки подразделений, формирующих отчеты по «показателям», готовящее материалы к совещаниям и коллегиям, проводящее проверки соблюдения ведомственных приказов) и управление процессуального контроля (фактически проверяющего в качестве последней инстанции обжалуемые/значимые решения следователей).

Следственные управления по субъектам федерации²⁸

Структура аппарата управления по субъекту федерации фактически едина для всех управлений. Различием является количество заместителей у руководителя управления, количество и статус помощников, наличие подразделений в статусе управлений или отделов. Но для типичного следственного управления по субъекту федерации характерно:

- наличие помощников руководителя по собственной безопасности, взаимодействию со СМИ, кадрам (подчиняющим непосредственно руководителю)
- отдела кадров, подчиненного руководителю управления
- организационно-контрольного отдела, также подчиненного руководителю управления.
- заместителя руководителя, курирующего расследование особо важных дел, отдела криминалистики, финансовый отдел,
- заместителя, курирующего подразделение процессуального контроля, и территориальные следственные отделы,
- *отдела/отделов по расследованию особо важных дел,*
- отдела процессуального контроля,
- отдела криминалистики,
- финансово-экономического отдела,
- отдела материально-технического обеспечения (в небольших управлениях может быть объединен с финансово-экономическим),
- отдела по приему граждан и документационному обеспечения.

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

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

При этом отдел криминалистики, как правило, в большей степени отвечает за помощь в раскрытии и расследовании преступлений, чем за непосредственный контроль принимаемых следователем решений. В сферу ответственности этого отдела входят раскрытие преступлений прошлых лет, «глухарей», помощь в проведении экспертиз

²⁸ Рассмотрена типичная структура следственного управления, усредненная по результатам анализа 10 следственных управлений по субъектам.

или взаимодействии с экспертными учреждениям. Это предопределяет их взаимодействие с нижестоящими подразделениями только после возбуждения уголовных дел и по вышеназванным вопросам. Таким образом, непосредственное влияние на деятельность территориальным следственных отделов из подразделений аппарата оказывают отдел процессуального контроля и организационно-контрольный отдел.

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

Территориальные следственные отделы

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

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

Число следователей территориального следственного отдела может варьироваться от 3 до свыше 10 человек. Например, следственный отдел ГСУ СК по СПб по Центральному району Санкт-Петербурга (крупнейший район города) на конец 2011 года насчитывал 18 человек, из которых 13 были следователями.²⁹

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

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

Фактически именно деятельность руководителя СО оценивается по системе показателей, разрабатываемой центральным аппаратом. Кроме того, руководитель СО должен обеспечивать исполнение всех ведомственных приказов, распоряжений, ведение документооборота внутри отдела, подготовку докладных записок и отчетов по

²⁹http://www.gov.spb.ru/gov/admin/terr/reg_center/news?pnewsid=115362

направлениям деятельности (их количество около 100 в квартал). По этому направлению деятельности он может быть проверен организационно-контрольным отделом управления. За предоставление недостоверной информации, непредоставление докладных записок, неисполнение ведомственных приказов руководитель следственного дела может быть, по результатам проверки, подвергнут материальному (снижение квартальной премии) или дисциплинарному взысканию.³⁰ Кроме того, следователь и руководитель следственного отдела отвечает за соблюдение сроков следствия и отчитывается по ним; соблюдение сроков постоянно проверяется. Свыше 3-х месяцев срок следствия продлевается на уровне субъекта федерации, что предполагает осуществление процессуального контроля на уровне субъекта федерации. Это изменение с 2007 года привело к изменению отношений следователей к расследованию различных категорий дел. Раньше существовали категории дел, которые «легко расследовать в 2 месяца» (они и расследовались в эти сроки), которые требуют более тщательного расследования — их расследовали в сроки до 6 месяцев (разницы для отчетности между 2,5, 3 и 5 месяцами не было), и категории сложных дел, сроки по которым продлевались на уровне субъекта федерации свыше 6 месяцев. Таких дел было немного, а требования к их качеству — в силу определенного внешнего контроля — достаточно жесткими. Перенос контроля вышестоящего органа за делами на сроках от 3 месяцев, привел к расследованию дел в два месяца в ущерб качеству, а также поиску дел для «вала» (см. раздел 2).

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

Следственные органы МВД России

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

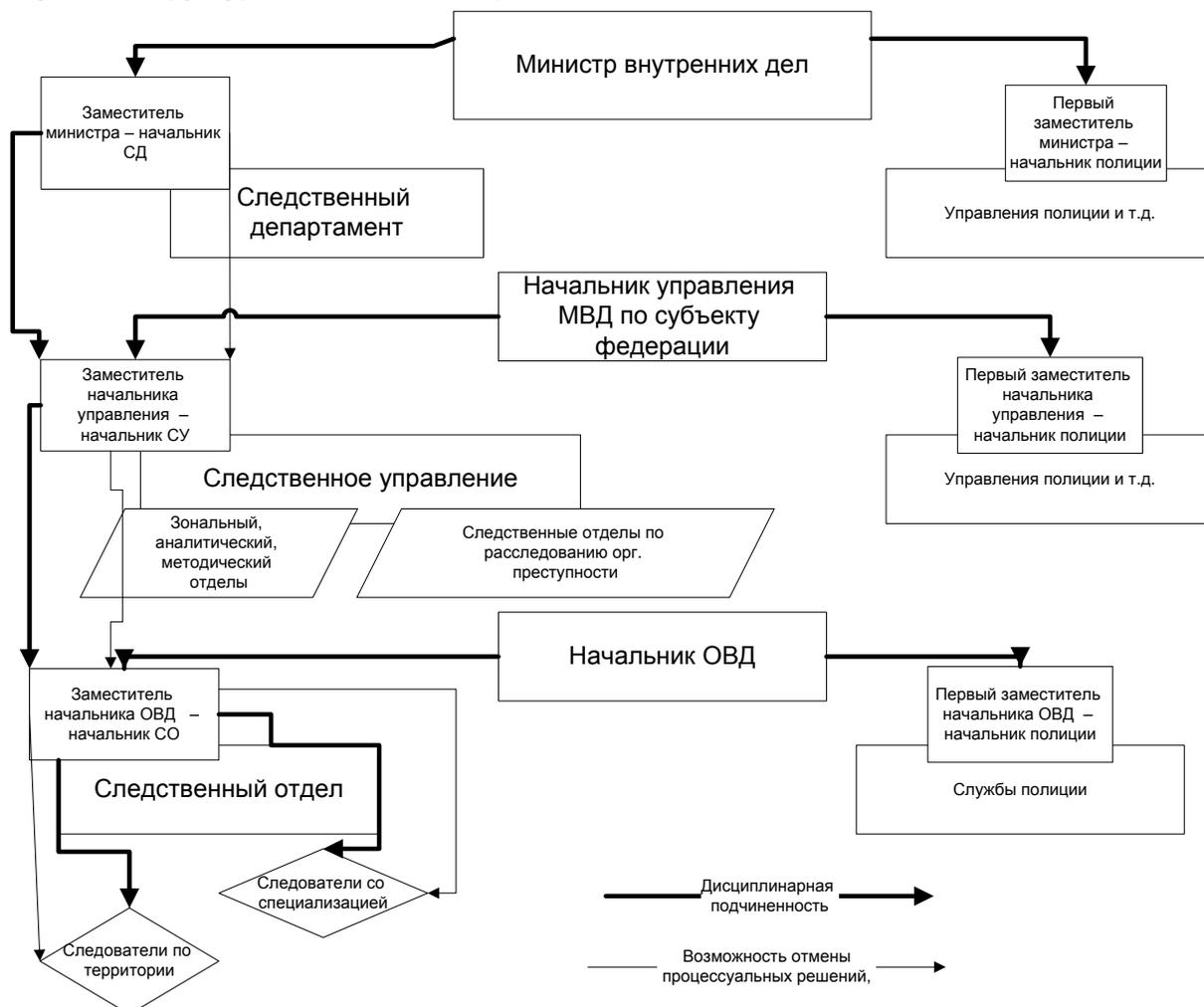
1. Следственный департамент МВД России.³¹
2. Следственные управления управлений МВД России по субъектам федерации. Всего имеются 82 главных следственных управлений, следственных управлений, следственных отделов министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации.
3. Следственные отделы органов внутренних дел районов, городов (далее — «территориальные следственные органы ОВД»). Например, Главному следственному управлению Главного управления МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области подчиненно 38 следственных управлений—отделов—отделений на районном (городском) уровне. В МВД как «территориальные» подразделения традиционно обозначаются структуры на уровне субъектов федерации, включая подчиненные им органы внутренних дел в районах/городах, но в данном исследовании термин «территориальные»

³⁰ Полномочия о снижении премий или наложении дисциплинарного взыскания являются исключительными полномочиями руководителя следственного управления по субъекту федерации.

³¹ Следственные органы МВД также имеются на уровне федеральных округов, однако там также сосредоточено расследование отдельных уголовных дел, они не оказывают влияния на деятельность системы в целом.

обозначает подразделения непосредственно расположенные и работающие в районах/городах.

Рисунок 7. Структура следственных органов МВД РФ



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

Штатная численность следственных органов МВД составляет 45,5 тысяч человек.³² Следователи имеют высшее юридическое образование.

Система своеобразного «двойного» подчинения, типичная для системы МВД в целом (см. раздел «Линейно-территориальный принцип» подглавы 1.2 «Структура и принципы управления в МВД») сохраняется и на нижестоящих уровнях, усугубляясь еще и особым статусом следственных подразделений. Начальники следственных управлений по субъектам федерации являются заместителями начальников управлений МВД по субъектам федерации: «ГСУ [Главное следственное управление — прим.] входит в

³²Заместитель министра внутренних дел — начальник следственного департамента МВД России Ю. Алексеев 18.07.2012 в интервью «Коммерсанту». <http://www.kommersant.ru/doc/1982829>

*систему органов внутренних дел Российской Федерации и непосредственно подчиняется заместителю министра внутренних дел Российской Федерации — начальнику Следственного комитета при МВД России и начальнику ГУВД».*³³

Территориальные следственные отделы, не входя в органы полиции, являются структурной частью органов внутренних дел на соответствующей территории. О двойственности положения следственных органов МВД свидетельствует следующая цитата начальника ГСУ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области: «В соответствии с подписанными Президентом РФ 01.03.2011 Указами следственные органы не входят в систему органов полиции. Однако это не может повлиять на характер и уровень взаимоотношений, выстраиваемых следователями с сотрудниками подразделений полиции при раскрытии и расследовании преступлений, тем более, что еще с 1999 года следственные органы осуществляли свои функции с приставкой «при» органах внутренних дел города и области, и носят звания «юстиции», а не «милиции» или «полиции», но все равно входят в общую систему органов внутренних дел и выполняют функции по защите граждан от преступных посягательств. В настоящее время приставка «при» упразднена».³⁴ Таким образом, любой следственный орган МВД, действующий на данной территории одновременно:

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

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

В зависимости от размера и наличия подчиненных следственных подразделений в территориальных ОВД такие следственные управления/отделы будут более сходны с управлениями на уровне субъектов или с территориальными следственными органами.

Следственный департамент МВД России

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

³³ Положение о Главном следственном управлении при ГУВД по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, утвержденное Приказом начальника ГУВД по СПб и ЛО от 24 марта 2009 г. N 413. <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=26938>

³⁴ М.А.Матвеева, заместитель начальника ГУ МВД России— начальник ГСУ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области. 2012 год. <http://sanktpeterburg.bezformata.ru/listnews/sledstvennogo-upravleniya-gu-mvd-rossii/2087121/>

- выработка предложений по формированию государственной политики в сфере расследования преступлений, организации деятельности органов предварительного следствия и исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве;
- организационно-методическое руководство деятельностью органов предварительного расследования преступлений следствия в целях обеспечения всестороннего, полного и объективного, отнесенных к подследственности следователей органов внутренних дел;
- расследование наиболее сложных, носящих международный и межрегиональный характер, а также представляющих повышенную общественную опасность и значимость преступлений непосредственно следователями Следственного департамента;
- осуществление в пределах своей компетенции взаимодействия с органами государственной власти по вопросам, связанным с предупреждением, выявлением и расследованием преступлений.

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

Следственные управления на уровнях субъектов федерации

Как отмечалось, следственные подразделения являются подразделениями соответствующих структур МВД в субъектах федерации. Следствием этого является то, что достаточно большая часть вспомогательных функций (кадры, материально-техническое обеспечение, штабная деятельность) осуществляется структурами управления МВД, а не подразделением следственного органа. В результате структура следственного управления на уровне субъекта определяется направлениями расследуемых преступлений, однако все они, так или иначе, относятся к сфере организованной преступности.³⁵ В крупных следственных управлениях могут существовать и отдельный отдел по кадрам/помощник начальника по кадрам, группа ресурсного/материально-технического обеспечения. Однако, даже на уровне ГСУ: *«Финансирование ГСУ и подчиненных ему органов предварительного следствия производится за счет средств федерального бюджета, выделяемых по смете ГУВД. Материально-техническое обеспечение ГСУ осуществляется через ГУВД и Следственный комитет в порядке, определенном законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России».*³⁶

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

- анализа статистической и иной информации о результатах деятельности органов предварительного следствия, разработку и реализацию мер по

³⁵ Типовая структура ГСУ при МВД, ГУВД субъекта федерации, СУ при МВД (приказ МВД № 726 от 12.09.2003 в редакции 2011 года). Несмотря на изменение названий в течении 2011 года в целом внутренняя структура следственных органов была сохранена. Приказ Следственного департамента Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России) от 8 ноября 2011 г. № 58 "О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов" <http://www.rg.ru/2011/12/29/sledstvie-dok.html>

³⁶ Положение о ГСУ при ГУВД по г. СПб и ЛО, приложение к приказу № 413 от 24.03.2009

улучшению качества и сокращению сроков производства предварительного следствия, соблюдению прав и законных интересов граждан,

- контроля работы подчиненных органов предварительного следствия, оказания им практической и методической помощи, проверку их деятельности, разработку и контроля выполнения мероприятий по устранению выявленных недостатков,
- осуществления процессуального контроля производства предварительного следствия и соблюдения законности следователями органов внутренних дел, оказание помощи в расследовании наиболее сложных уголовных дел,
- взаимодействия следователей органов внутренних дел с органами, осуществляющими оперативно-розыскную и экспертно-криминалистическую деятельность, дознание, прокурорский надзор и судебный контроль по уголовным делам.³⁷

В зависимости от размера следственного управления этими подразделениями будут:

- организационно-зональный отдел,
- информационно-аналитический отдел,
- контрольно-методический отдел/отделы по направлениям,³⁸
- канцелярия.

Для ГСУ, СУ по субъекту и СУ по городу/округу характерно наличие заместителя начальника управления, отвечающего за работу этих подразделений.

Территориальные следственные отделы МВД.

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

Начальник следственного отдела является одновременно заместителем начальника конкретного ОВД. Кроме того, располагаясь в помещениях органов внутренних дел, следователи постоянно работают вместе с оперативными сотрудниками. Численность следственных отделений (отделов) варьируется, средним можно считать 10–20 человек, при этом они могут находиться как в одном отделе внутренних дел, так и отдельные следователи (отделения) могут базироваться в отделах полиции, отдаленных от основного УВД/ОВД. Задачей территориальных следственных отделов МВД является расследование всех возбужденных уголовных дел, которые не были переданы в вышестоящий следственный отдел.

Выводы:

Структура СК РФ централизована, система подчиненности основывается как на дисциплинарном подчинении *следователь — руководитель территориального*

³⁷ См. например <http://76.mvd.ru/gumvd/structure/8413/>

³⁸ В не крупных управлениях отделы могут быть объединены, отдел контрольно-методической работы на уровне управлений/отделов по городу может отсутствовать, тогда его функции выполняет отдел управления по субъекту.

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

Соотношение следователей и иных сотрудников СК (которые могут быть отнесены к условно «штабным» структурам и структурам обеспечения) составляет около 50/50. Резкий рост численности структур, не занимающихся непосредственно расследованием уголовных дел, и введение разветвленной системы отчетности привели к снижению количества расследуемых уголовных дел и нагрузки следователей «непрофильной работой». В тоже время СК характеризуется очень высоким процентом направляемых в суд уголовных дел (так в 2011 года от общего числа уголовных дел было приостановлено производством, как нераскрытые, чуть больше 12 %). Значение этого будет рассмотрено в следующей главе, а тут необходимо отметить, что при нацеленности всего следствия на результат, влияние отделов процессуального контроля на повседневную деятельность следователей возрастает. Реализуя после реформы УПК РФ 2007 года функцию «ведомственного процессуального контроля», в сочетании с тем, что продление сроков следствия свыше трех месяцев было передано на уровень руководителя следственного органа по субъекту федерации (ранее продление срока следствия на уровне субъекта федерации осуществлялось только при сроке свыше 6 месяцев), отделы процессуального контроля отличают СК от СО МВД, где методические отделы не играют значимой роли.³⁹

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

1.4 Структура и управление Генеральной прокуратуры РФ

Из всех рассматриваемых силовых структур прокуратура — самая закрытая. Практически вся документация, регламентирующая внутреннюю деятельность этой структуры, не появляется в открытых источниках. На сайте Генпрокуратуры РФ отсутствует даже информация о ее штатной численности, установленной открытым указом президента РФ от 25 января 2011 года в 45 865 человек⁴⁰.

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

³⁹Соотношение следователей и работников организационных служб в следственных органах МВД неизвестно, однако, с учетом того, что в интервью следователи МВД не упоминают какие-либо эти структуры, описывая повседневную работу, их влияние менее ощутимо, чем в СК РФ.

⁴⁰<http://www.rg.ru/2011/01/27/prokuratura-site-dok.html>

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

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

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



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

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

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

- Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства: так называемый «общий надзор». В полномочия Прокуратуры входит проверка *любой* организации или гражданина на исполнение *любого* закона.
- Главное управление по надзору за следствием и Управление по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью: собственно, надзор в области уголовного судопроизводства; на более низких этажах

иерархии функции по надзору за следствием, дознанием и ОРД объединены в рамках одной специализации, ими занимаются одни и те же сотрудники.

- Главное управление по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами: гособвинение.
- Управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе.

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

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

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

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

Сочетание закрытости, неподконтрольности и внутренней системы оценки деятельности подразделений и отдельных сотрудников, основанной на «валовых» показателях активности (которая будет подробнее описана в главе 2) приводит к беспрецедентно быстрому росту количества рассматриваемых прокуратурой нарушений. Так, в юбилейной брошюре, выпущенной Генпрокуратурой в 2010 году к 288-летию ведомства⁴¹ указывается, что одно только Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства (общий надзор) за 5 лет (2005–2009 год) почти удвоило количество выявленных нарушений федерального законодательства: с 2,47 млн до 4, 68 млн. Невозможно предположить, что уровень

⁴¹ Генеральная прокуратура российской федерации. Основные направления деятельности на современном этапе. Генеральная прокуратура Российской федерации, М: 2010

законопослушания в России в относительно спокойное пятилетие с 2005 по 2009 год упало настолько, чтобы количество правонарушений удвоилось. Такой рост количества правонарушений за столь короткое время возможен разве что в период серьезного социального кризиса. Таким образом, речь идет о быстром поступательном росте активности прокуратуры, вторгающейся все в новые сферы деятельности.

Рост объема выявленных правонарушений часто связан с созданием соответствующего профильного управления. Так, в той же брошюре созданное в августе 2007 года Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции отчитывается о десятикратном росте числа выявленных коррупционных преступлений: с 28 тыс. в 2005 году, до 283 тыс. в 2009.

Несмотря на то, что общий надзор и специализированные подразделения генерируют значительное количество уголовных дел (так, Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства в 2009 году отчитывается о более 33 тыс. возбужденных в порядке общего надзора уголовных дел — это совсем небольшая доля из почти 5 миллионов выявленных в порядке общего надзора нарушений, и менее 2% от всех возбужденных в этом году уголовных дел), основную роль в исполнении правоохранительной функции играют две специализации: надзор за следствием, дознанием и ОРД, с одной стороны, и государственное обвинение с другой. Ниже будут подробно рассмотрены организационные рамки исполнения этих двух функций в системе прокуратуры, их взаимодействие в ходе уголовного судопроизводства и проблемы, вытекающие из организационного разделения этих двух функций.

На уровне субъекта федерации «тройственная» структура управления дублируется: существуют территориальные органы, заместители прокурора субъекта федерации, курирующие «линейные» подразделения, координирующие деятельность районных прокуратур по видам надзора, специализированные прокуратуры, в зависимости от региональной специфики (так, в Москве и Петербурге существуют прокуратуры метрополитена), и подразделения «штабного» типа, сосредоточенные на отдельной проблеме или виде деятельности — как подчиненные вышестоящим управлениям Генеральной прокуратуры, так и чисто местные, регионально-специфичные. Ниже для примера приведена структура аппарата прокуратуры Калужской области с сайта прокуратуры, и ее организационная схема⁴².

⁴²<http://prokuror.kaluga.ru/structure/>

Рисунок 9. Структура аппарата прокуратуры Калужской области

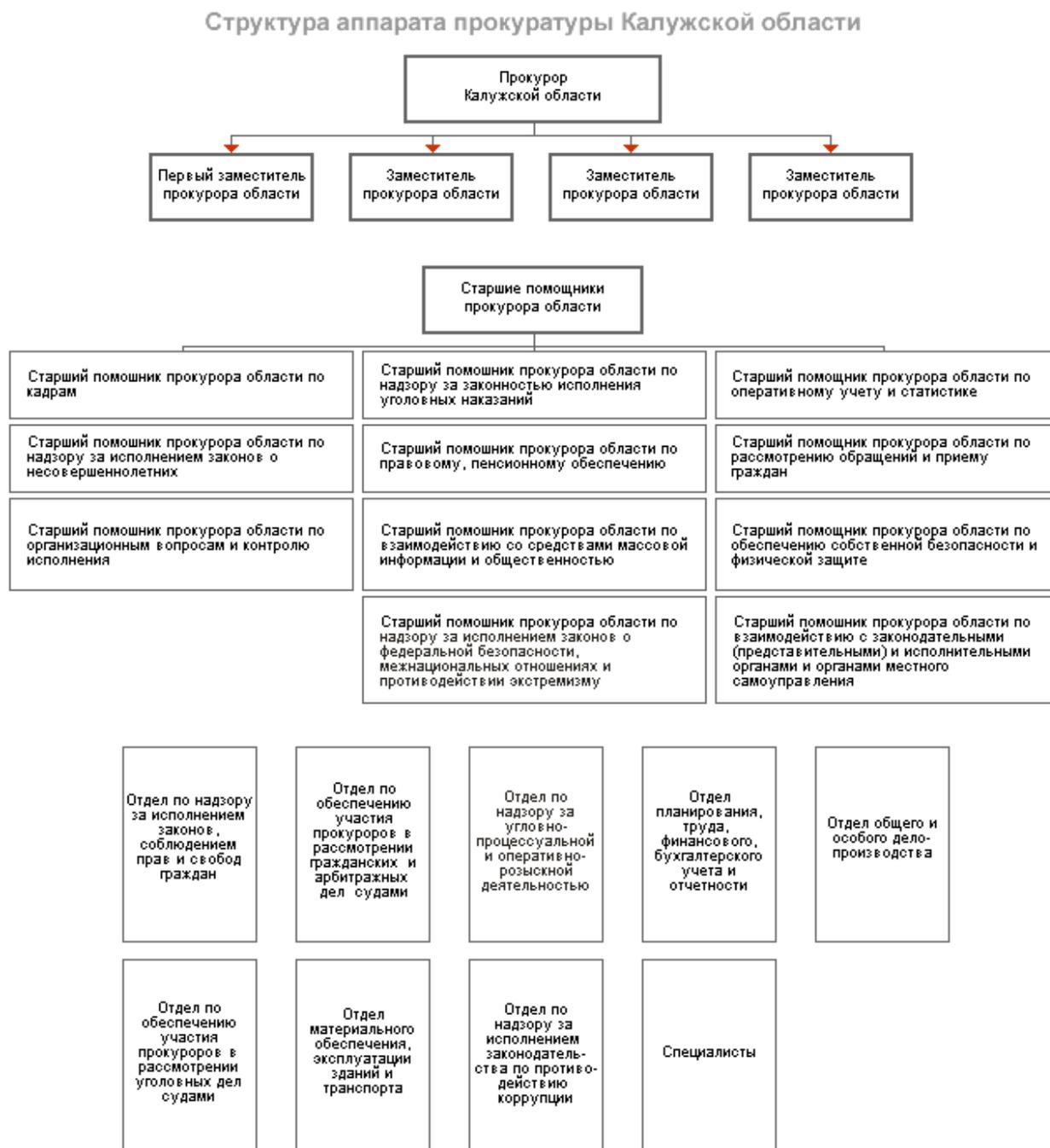
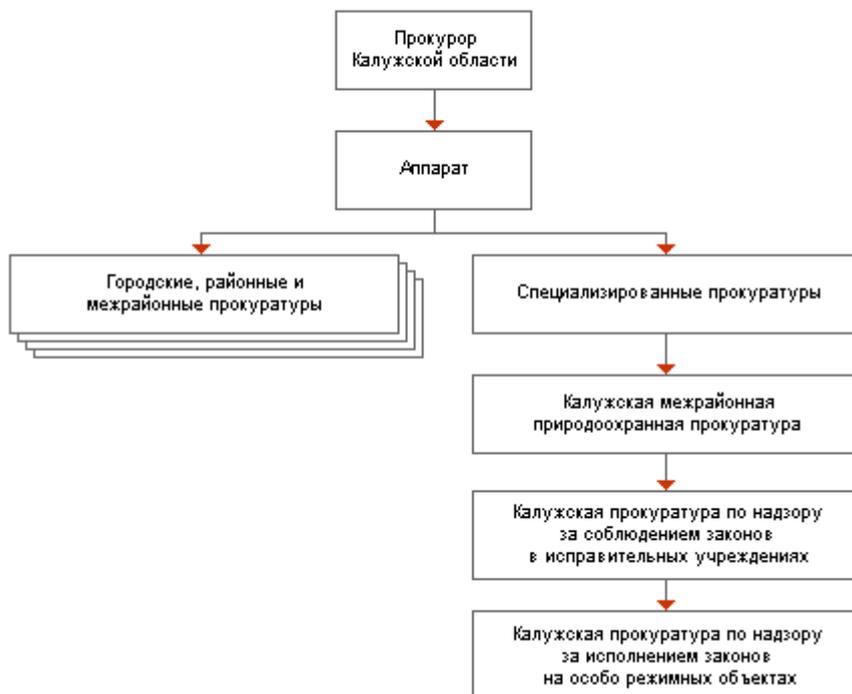


Рисунок 10. Прокуратура Калужской области

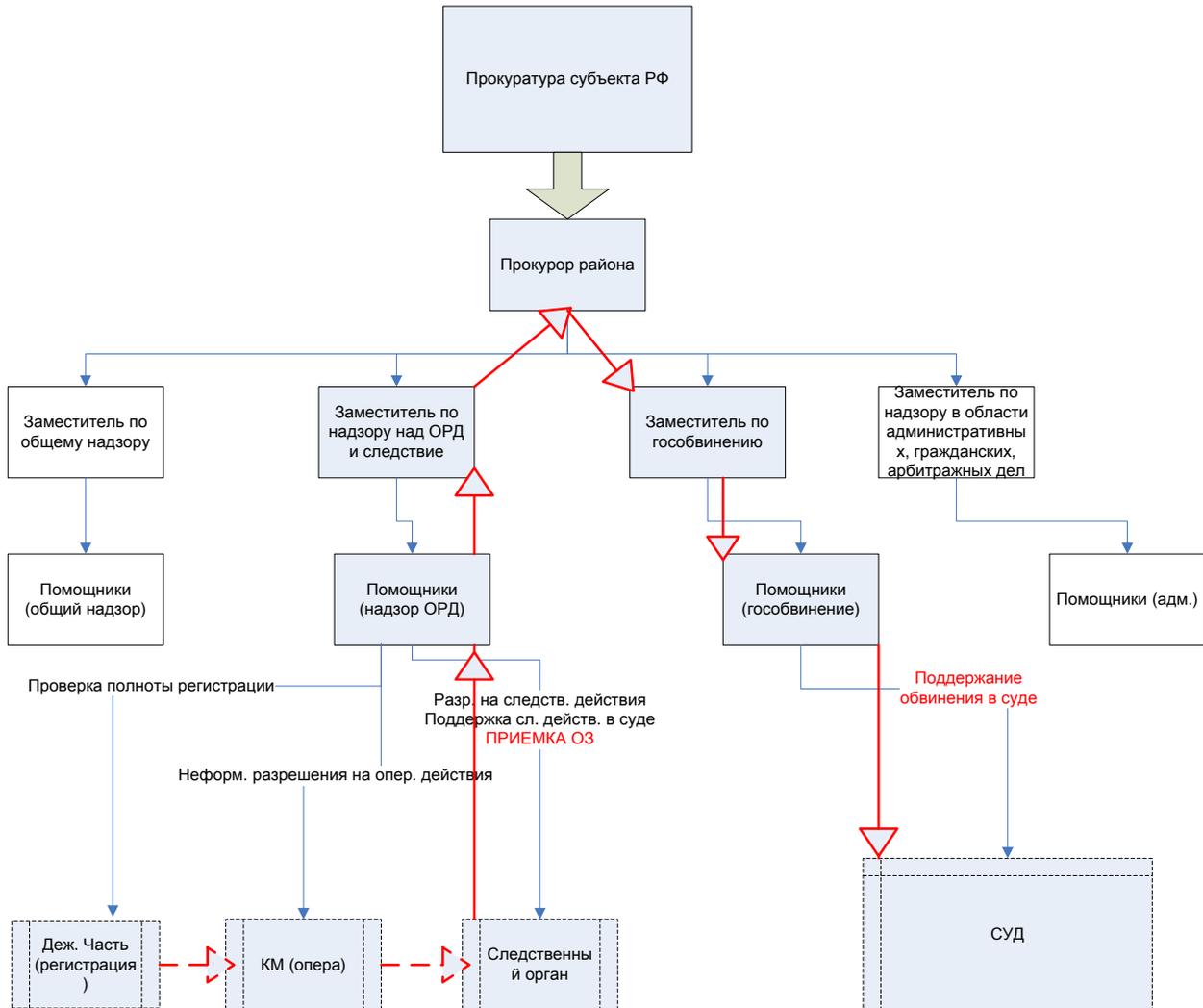
Структура прокуратуры Калужской области



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

Ниже приведена типовая схема относительно крупной районной прокуратуры, и ее взаимодействия с другими силовыми ведомствами и судом в типовом уголовном деле. Как видим, сотрудник, осуществляющий надзор, и сотрудник, представляющий то же дело в суде, разделены фактически двумя уровнями иерархии: их курируют разные заместители прокурора.

Рисунок 11. Типовая структура районной прокуратуры и траектория уголовного дела



Надзор в уголовном деле

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

- Надзор над законностью деятельности полиции и следственных органов**, осуществляемый прокуратурой в ходе проверок, инспекций и рассмотрения обращений граждан. По жалобам граждан и просто в ходе проверок сотрудник прокуратуры, осуществляющий надзор над ОРД и следствием, может затребовать любое дело, проверить учетную дисциплину в подразделении, и прочие рутинные проверки. У районной прокуратуры есть целевые показатели, требующие произвести определенное число таких проверок в период времени (подробнее об этом в главе 2), каждый сотрудник надзора посвящает этой деятельности существенную долю своего времени. Однако, численность сотрудников надзора крайне невелика по сравнению с количеством ОВД и следственных органов, которые приходится на одну районную прокуратуру. Кроме того, прокуратура также, наряду с этими ведомствами, несет ответственность за уровень зарегистрированной преступности и раскрываемость преступлений, и интересы в вопросах укрытия нежелательных преступлений от регистрации и избегания «глухарей» у этих ведомств

совпадают. В силу совокупности этих факторов, вероятность того, что нарушения в конкретном деле будут выявлены в ходе прокурорской проверки, невелика.

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

К моменту, когда приходит время подписывать обвинительное заключение, сотрудник надзора, ответственный за данное дело, уже числится его куратором некоторое время, формально (часто и неформально) принял участие в его создании, и вернуть дело следователю для него в определенной мере значит расписаться в собственной недоработке. Возвраты случаются достаточно регулярно, чтобы обеспечить лояльность следователей к требованиям прокурора и некое минимальное качество оформления дел, но регулярное придирчивое отношение к следователям (и, по цепочке, к полицейским, задействованным в деле) со стороны отдельного сотрудника прокуратуре невыгодно: как уже было выше сказано, она отвечает за раскрываемость преступлений, а кроме того, заинтересована в гладком и беспроблемном взаимодействии с другими правоохранителями.

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

Государственное обвинение в уголовном деле

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

Дела «расписываются» между помощниками прокурора, занятыми гособвинением, по разным принципам, но как правило, в расчет принимаются квалификация сотрудника (более сложные дела достаются более опытным), узкая специализация (формально это никак не предопределено, и, при количестве помощников-обвинителей не более 10 человек, никогда жестко не соблюдается, но у гособвинителей возникают профессиональные предпочтения — кто-то знает больше других о судебной практике, связанной с происшествиями на дорогах, кто-то умеет работать с несовершеннолетними, кто-то разбирается в экономике, кому-то нельзя доверить ничего серьезнее самой простой бытовой уголовщины), текущая нагрузка сотрудников и отношения с судьей, который будет рассматривать дело. Последний момент стоит разобрать отдельно.

Территория, «обслуживаемая» районной прокуратурой и районным судом, в общем случае совпадает — это муниципальный район. Часто эти учреждения просто находятся в одном здании. Численность прокуратуры, как и суда, зависит от населения района. Количество государственных обвинителей в прокуратуре примерно совпадает с количеством судей, специализирующихся по уголовным делам (в относительно большом районе, где специализация хорошо проявлена, и тех и других будет 5–8 человек). Это значит, что, даже без приложения специальных усилий, судьи и государственные обвинители встречаются в суде (и вне его, особенно в небольших районах) постоянно. Но прокуратуры также предпринимают специальные усилия к тому, чтобы к одному и тому судье как правило ходил один и тот же гособвинитель, поддерживал с ним хорошие «рабочие» отношения, что создает для судьи дополнительные стимулы доверять гособвинителю (который, на самом деле, ничего не может добавить в плане достоверности к материалам дела, даже если он действительно честный и добросовестный человек: и к нему и к судье они поступили одновременно, и в одном и том же, окончательном, виде), и не желать портить с ним отношения. Судья и прокурор в этой ситуации не союзники и не члены одной корпорации — они просто сослуживцы, которые встречаются каждый день, и заинтересованы сотрудничать, а не ссориться. В районах с высоким уровнем коррупции и/или низкой юридической культурой это рабочее сотрудничество выливается в прямые консультации между обвинителем и судьей, согласование решений и их дальнейшей судьбы (чаще судьи заботятся о том, чтобы решения не обжаловались, а иногда наоборот просят прокурора обжаловать «хорошее» решение, чтобы понизить процент измененных вышестоящими инстанциями решений в общем количестве обжалованных). В более цивилизованной обстановке достаточно доверия и

нежелания портить отношения, чтобы обеспечить прокурору режим наибольшего благоприятствования по сравнению с адвокатом.

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

1.5 Структура судов

Правоохранительная (полицейская) функция государства состоит из мер по защите частного и публичного интересов посредством государственного принуждения. Элементы государственного принуждения возможны в рамках любой формы судебного разбирательства, например в стадии исполнения судебного решения, но преимущественно правоохранительная (полицейская) функция находит отражение в рамках уголовного и административного судопроизводства. Особенностью отечественной правовой традиции является обособление административной ответственности. В отличие от ряда стран, пошедших по этому же пути (Германия, Италия), в России произошло противопоставление административного процесса уголовному как якобы отдельной разновидности государственной репрессии, в то время, как и преступления и мелкие (административные) правонарушения обладают единой уголовно-правовой природой.⁴³ Анализ правоохранительной (полицейской) функции в полной мере возможен только как изучение реализации мер уголовной ответственности. Поэтому вопросы административной ответственности отдельно рассматриваться не будут.

На судебной стадии основной объем правоохранительной функции осуществляется системой судов общей юрисдикции. За прошлый 2011 год судами было рассмотрено около 1 млн уголовных дел в отношении 1,1 млн лиц⁴⁴. Кроме того, в порядке уголовного судопроизводства было рассмотрено 2,8 млн. жалоб и ходатайств, каждое из которых может существенно ограничивать права и свободы граждан, как, например, избрание или продление меры пресечения, или влиять на порядок исполнения приговора и корректировать судьбу уголовного дела (обжалование действий должностных лиц на стадии предварительного расследования (ст. 125 УПК). То есть, эти жалобы и ходатайства тесно связаны с правоохранительной функцией государства. За этот же период судами общей юрисдикции были рассмотрены административные дела в отношении 5,3 млн лиц.

Формально суды всех уровней являются независимыми. Согласно закону субординация нижестоящих судов по отношению к судам вышестоящего уровня основана только на наличии процессуальной функции у проверочной инстанции, т.е., праве пересматривать решения нижестоящих судов в порядке апелляции, кассации, или надзора. Административное управление судами осуществляется Судебным департаментом (ведомством, подотчетным Верховному Суду РФ, в субъектах федерации — Верховным судам субъектов), но только в плане организационного обеспечения, материально-технического снабжения и информационной поддержки,

⁴³ Более подробно по данному вопросу см. Головки Л. В. (д.ю.н. проф. МГУ) Реформа полиции в контексте модернизации предварительного производства в российском уголовном процессе <http://www.iuaj.net/node/484> ; Он же: Соотношение уголовных преступлений и административных правонарушений: необходимость преодоления советских деформаций <http://zakon.ru/Blogs/OneBlog/2965>

⁴⁴ Здесь и далее источником данных о работе судов общей юрисдикции является официальная статистика собираемая Судебным департаментом при Верховном Суде РФ <http://www.cdep.ru/>

без вмешательства в деятельность судей. Фактически же система судов общей юрисдикции всех уровней объединена в жесткую административную иерархию. Председатели судов находятся в зависимости от вышестоящих инстанций, поскольку выполняют административные функции в судах, и подотчетны председателям вышестоящих судов через систему сбора статистических данных, которая неформально превращена в систему оценки деятельности, судов, их председателей и отдельных судей. «Плохая» статистика деятельности суда или отдельного судьи если не является основным критерием при принятии решений об отстранении от должности или других формальных или полужформальных санкций, но всегда может быть использована как повод. В главе 2 эта система подчинения будет рассмотрена более подробно.

Арбитражная система также рассматривает дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, что позволяет ставить вопрос о включенности арбитражных судов в правоохранительную (полицейскую) функцию. За 2011 год в порядке административного судопроизводства арбитражными судами рассмотрено 472 тыс. заявлений⁴⁵. Но, несмотря на это арбитражные суды будут исключены из дальнейшего анализа. Причины основываются на том, что роль арбитража в общем объеме правоохранительной функции незначительна⁴⁶. Но главное возражение заключается в том, что арбитражное судопроизводство выстроено на ином принципе. Оно не привязано к личностям, оно безлично и замыкается на юридические лица, а, следовательно, не может рассматриваться как методика персонифицированного принуждения (государственного насилия), но именно это качество и является узловой ценностью в сложившейся модели правоохранительной функции.

Реформирование судов общей юрисдикции в постсоветский период не было последовательным. Военные суды пережили эволюцию, которую можно кратко охарактеризовать постепенным отказом от военной юстиции. Сегодня военные суды полностью включены в систему общей юрисдикции, и не обладают уникальным качеством, значимым для настоящего анализа, в связи с чем нет смысла выделять их в отдельную разновидность. На каждом уровне, кроме мировой юстиции, сегмент в 3–4% относится к военным судам.

Концепция мировой юстиции была разработана во второй половине 90-х. Предполагалось создание независимых от федеральной системы судов, которые будут рассматривать значительный объем работы, в основном менее значительные дела. По форме идея была реализована, и мировые судьи рассматривают более половины всех дел⁴⁷. Содержание претерпело некоторые изменения. Реализация замысла пришлось на начало нулевых, что совпало с разворотом внутренней политики к централизации. До кардинального разворота с отказом от первоначального замысла не дошло, но идея создания судебной системы субъектов федерации как проект стала неуместной. В течение нескольких лет произошло постепенное включение мировой юстиции в единую федеральную судебную систему. В настоящий момент мировая юстиция не является отдельным подразделением судебной власти; она стала самым нижним (цокольным) этажом единой федеральной судебной системы. Сохранившиеся атрибуты судебной системы субъектов федерации носят чисто декоративный характер; мировые судьи формально действуют на местном уровне, но фактически вся их деятельность происходит в рамках системы судов общей юрисдикции. Вопросы материально технического обеспечения контролируются особыми подразделениями Судебного департамента, кадровая и процессуальная деятельность регулируется

⁴⁵ Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов Российской Федерации в 2011 году / Сайт Высшего Арбитражного Суда РФ http://www.arbitr.ru/_upimg/BF2D3B8F8961047431972C2285F4F18A_an_zap_2011.pdf

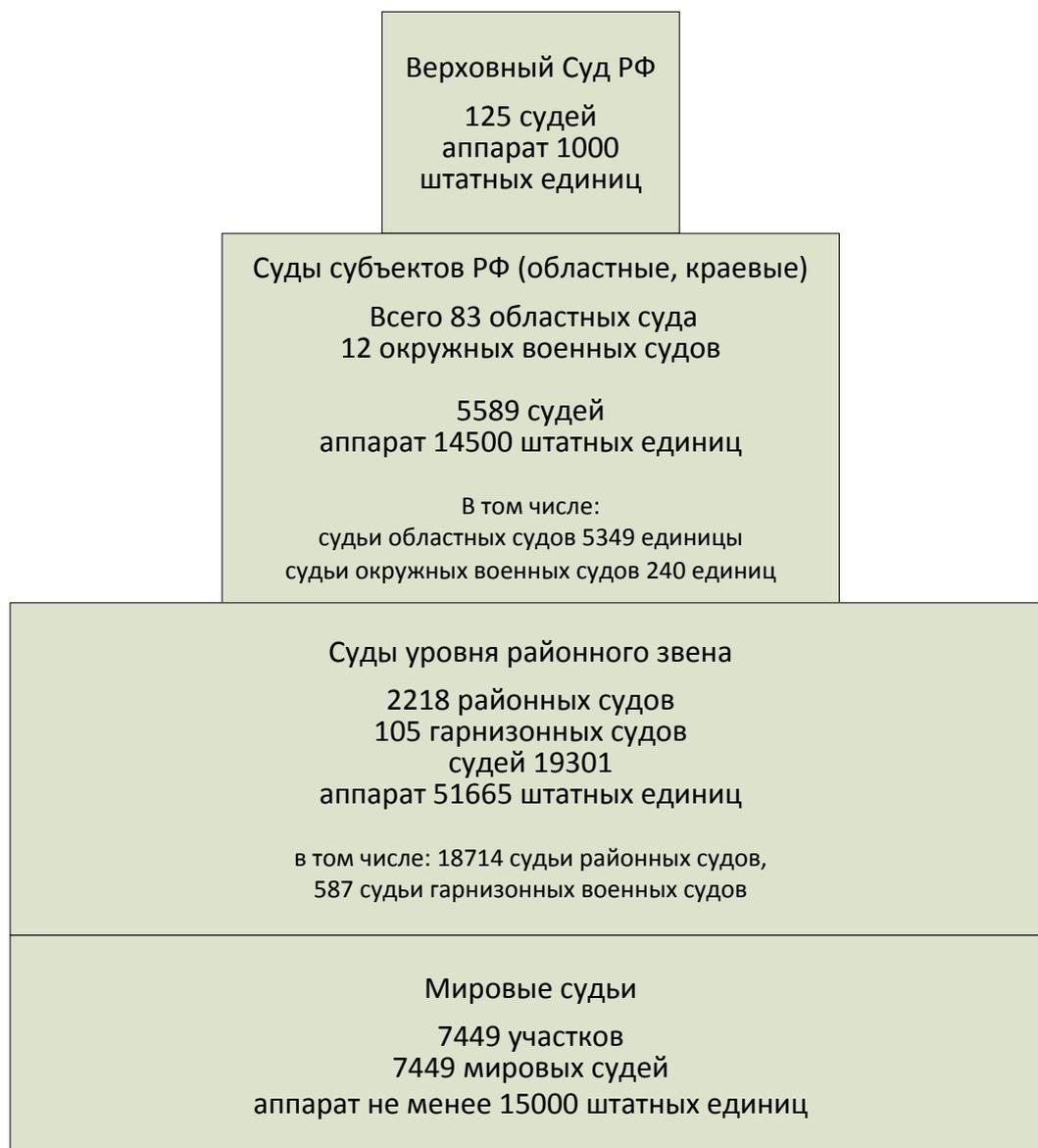
⁴⁶ если абстрагироваться от специфики каждого дела и оценивать только общие «валовые показатели» то доля арбитражных судов в правоохранительной функции составляет 4,9 %.

⁴⁷ Например, за 2010 год мировые судьи рассмотрели 45% всех уголовных дел и 95% (!) административных.

вышестоящим (районным) судом и соответствующим подразделением СД. Не все юридические вопросы урегулированы до конца, но уже не приходится говорить о судебной системе субъектов федерации как отдельном феномене.

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

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



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

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

С 2013 года после добавления на уровне областных судов 947 ставок судей, в связи с введением апелляционного порядка, данное соотношение не изменится.

Система Судебного департамента

Особенностью современной судебной системы России является то, что она в связи с непоследовательностью реформы, она приобрела черты иерархически организованного ведомства, управляемого через бюрократические и административные механизмы. Создание особой структуры Судебного департамента, которая возьмет на себя все организационные вопросы, а также вопросы материально технического обеспечения было задумано для того, чтобы освободить судей (председателей судов) от административной и управленческой работы, обеспечить деятельность судов «извне» и тем самым способствовать их большей независимости. Судебный департамент был создан в 1998 году⁴⁸. Однако вместо того чтобы переформатировать сложившиеся отношения он лишь вписался в прежнюю модель, заняв место Министерства юстиции. Тем самым была сохранена без изменений классическая позднесоветская модель управления судами, которая на республиканском уровне состояла из трех уровней. Первый верхний уровень — Верховный Суд РСФСР, второй уровень суды субъектов, и третий уровень районные суды. Всё финансирование шло через Министерство юстиции. Верхние два уровня были самостоятельными юридическими лицами, а районные суды были структурными подразделениями Министерства юстиции на уровне субъекта.

Самым ярким примером и одновременно самым проблемным местом является роль администраторов судов. По закону они работают во всех судах, но находятся в составе Судебного департамента. Предполагалось, что таким образом будет реформирована вертикаль председателей, а администраторы будут заниматься хозяйственными вопросами, тем самым судьи приобретут большую процессуальную самостоятельность. Но этого не произошло. Фактически институт администраторов не состоялся. Компромисс был найден в том, что во всех судах появился завхоз, представляющий систему Судебного департамента. Председатели судов не решились расстаться с полномочиями по управлению судьями и аппаратом судов, в чем были поддержаны законодателем. Ведь сегодня для полноценного осуществления своих полномочий председатель суда нуждается в наличии рычагов воздействия и на судей и на работников аппарата судов. Администраторы, зачастую не представляют всех нюансов работы судебной системы и не связаны с системой отчетности. Ответственность за работу всего суда и конкретных судей возлагается на председателя суда. Администраторы, как правило, не принимают участия в отчетных мероприятиях. Если посмотреть на все представленные схемы судов, то видно, что компетенция администратора суда перекрывается компетенцией председателя суда.

Вторая большая неопределенность заключается в том, что не состоялся институт помощников судей. Вместо процессуально самостоятельных фигур, по аналогии с помощниками прокурора, была создана разновидность секретаря. До сих пор нет ясности с их правовым статусом. Формально помощники судей не входят в аппарат суда, но с другой стороны у них нет иного места в структуре суда.

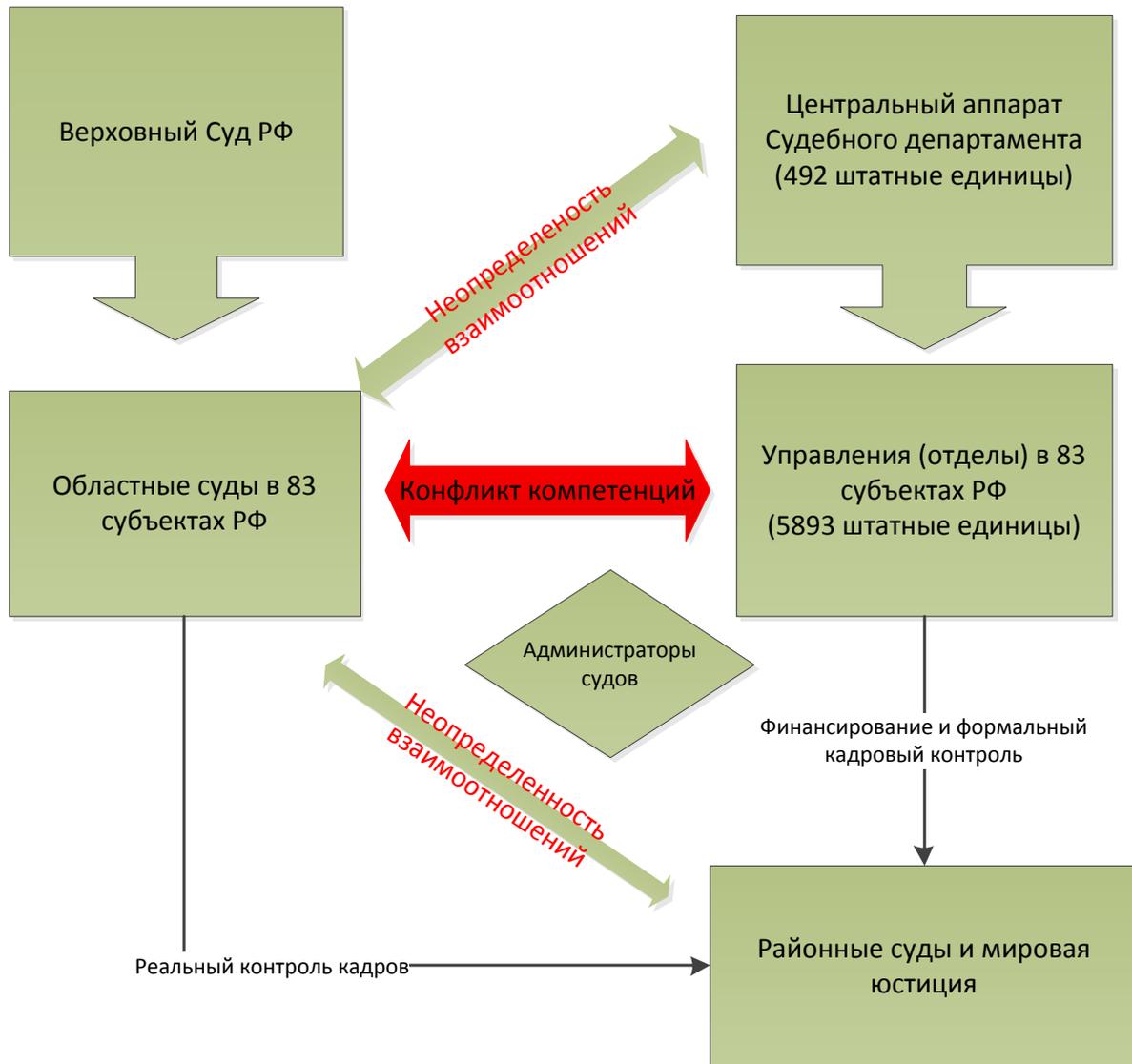
Система Судебного департамента несколько размыла доставшуюся с советских времен систему судебных учреждений, но не заменила ее полностью. В кадровом смысле областные суды подчинены Верховному Суду РФ, но финансирование идет через систему Судебного департамента. Управления СД в субъектах федерации выступают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

Тем самым сложившаяся модель судебной системы содержит в себе постоянный тлеющий конфликт между Управлениями СД и областными судами. Это не означает, что этот конфликт есть в любом случае в каждом регионе. Конфликт компетенций

⁴⁸ Федеральный закон от 08.01.1998 N 7-ФЗ "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации" вступил в силу 14 января 1998 года.

означает, что полномочия департамента и судов накладываются друг на друга, а развитие событий зависит от множества случайных факторов.

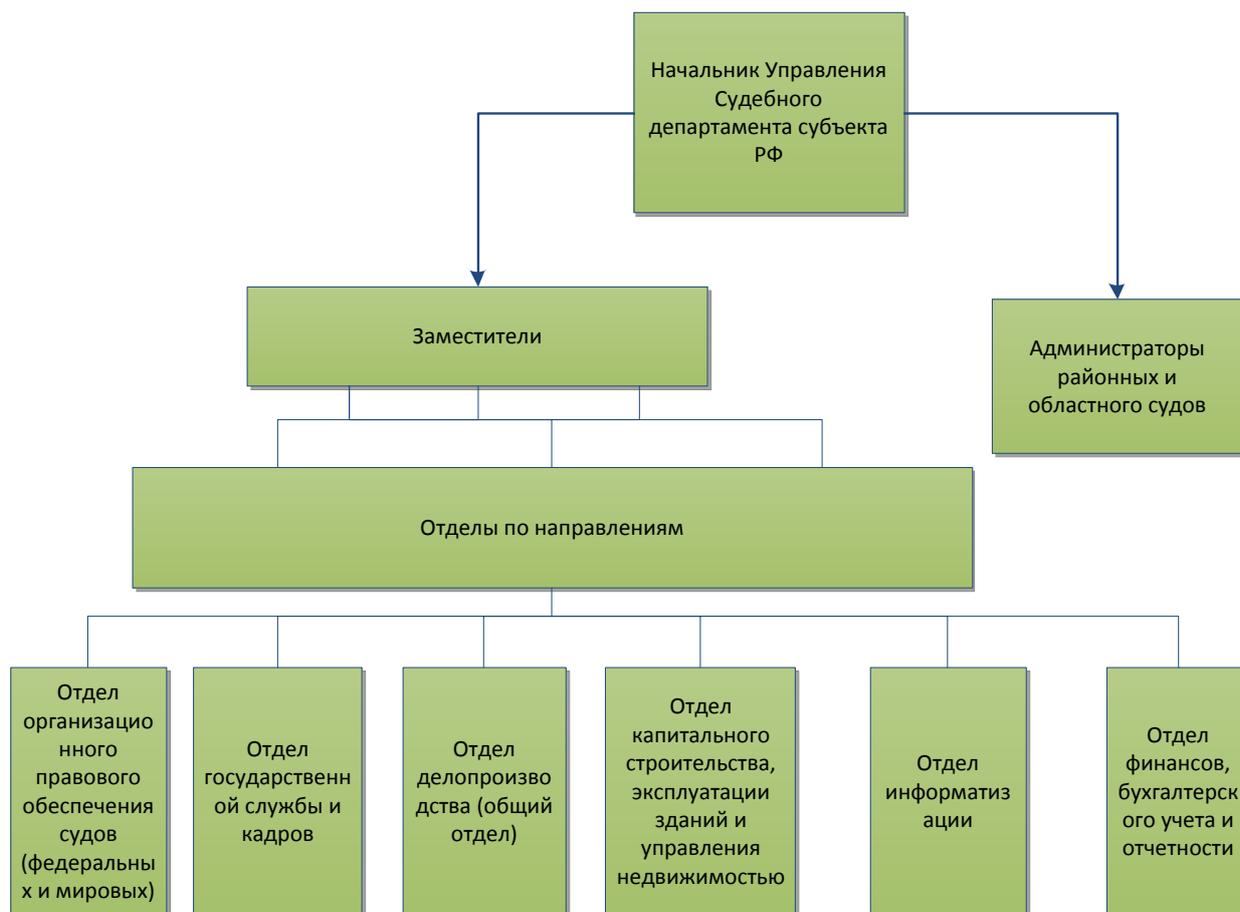
Рисунок 13. Соотношение системы Судебного департамента и судебной системы



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

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

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



Суды субъектов федерации

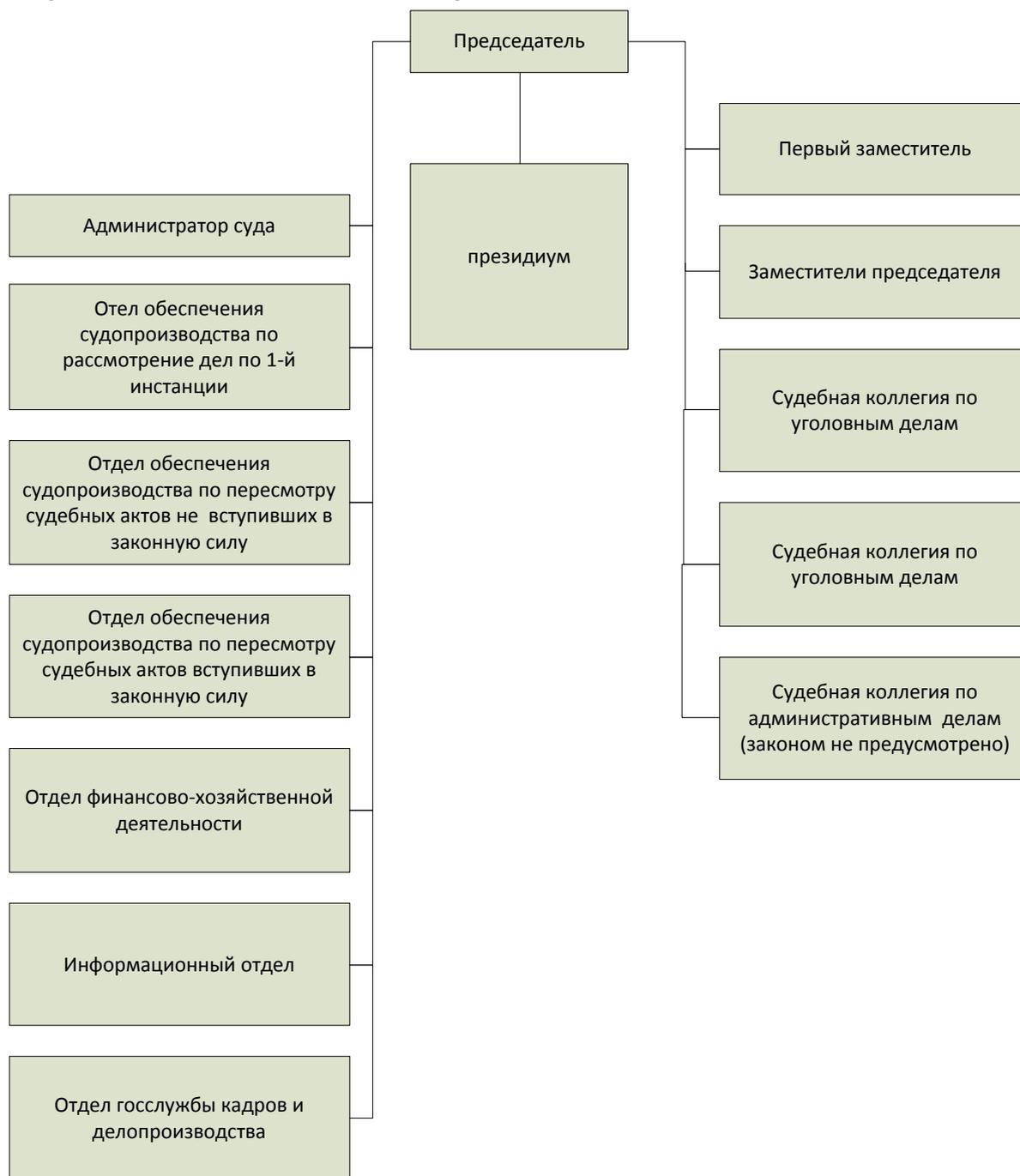
Суд субъекта федерации (областной суд)⁴⁹ отличается от судов районного звена масштабом — в нем может быть 50–100 судей и даже более⁵⁰, а также спецификой процессуальной деятельности. Областные суды преимущественно занимаются проверкой решений нижестоящих судов. Объем дел, рассматриваемых областными судами по первой инстанции в общем потоке крайне незначителен (по уголовным делам менее 1%)⁵¹ Кроме того, суды уровня субъекта федерации, в отличие от районных судов, являются самостоятельным юридическим лицом и ведут всю хозяйственную деятельность. Поэтому в их составе присутствуют бухгалтерия и отдел кадров, возможно наличие отдела связанного с капитальным строительством. Это все отражается на количестве заместителей и распределении между ними обязанностей.

⁴⁹ В законах эти суды именуется «верховные суды республик, краевой или областной суд, суды города федерального значения, суды автономной области и суда автономного округа» и не предусмотрено общего кратко термина. На практике устоялся термин «суды субъекта федерации» или более кратко «суды субъекта», именно так они именуется в системе ГАС «Правосудие». Как синоним будет использовать термин «областные суды».

⁵⁰ Средний суд субъекта состоит из 65 судей, но надо учитывать, что субъекты РФ очень разные по численности, в связи с чем среднее арифметическое не очень корректно отображает положение дел

⁵¹ Так за 2011–2010 год в порядке уголовного судопроизводства по первой инстанции областными судами было рассмотрено 0,36% от всех дел (3 828 из 1 064 106).

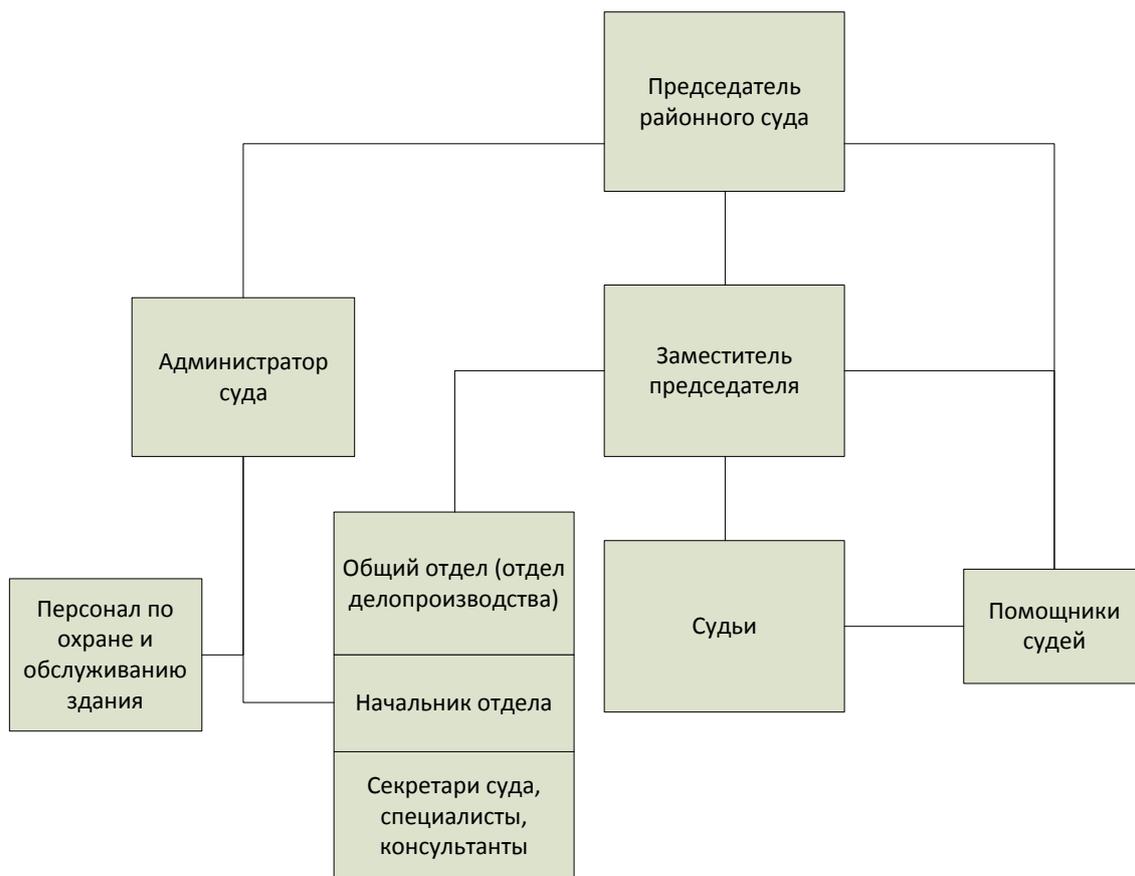
Рисунок 15. Общая схема областного суда



Районные суды

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

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



В судах с численностью судей 15 судей и более, которые встречаются в крупных городах, а также могут быть представлены в виде городских судов, объединяющих все районные суды⁵², коллегии могут быть территориально разнесены и находиться в разных зданиях. Это сказывается на специализации не только судей, но и аппарата суда. Но по закону судьи на уровне районного суда не обладают уникальной специализацией. Потенциально любой судья может рассматривать любое дело.

В том случае если суд достаточно большой, чтобы в нем была специализация, каждый новый судья, а вернее даже кандидат в судьи, определяется с той коллегией, на которую он претендует. Традиционно это связано с предшествующим опытом. Лица, работавшие в прокуратуре и системе правоохранительных органов тяготеют к уголовному процессу, те же кто был задействован в качестве юриста в работе предприятий или государственных учреждений склоняются к гражданско-правовой специализации. В том случае если имеет место внутренний рекрутинг, когда на должность судьи подбирается работник аппарата суда, он также наследует свой прошлый, сложившийся опыт, возможно случайным образом сложившиеся распределение в уголовную или гражданскую коллегию. Но это не является жестким правилом. Корректировки выбора могут зависеть от наличия свободных мест и намерений претендента. Невозможно отказать по формальным основаниям претенденту, сдавшему экзамен, в связи с его предшествующим опытом. По этой же причине нет формальных препятствий для перехода судьи из одного суда в другой со сменой специализации.

⁵² Не надо путать эти городские суды с городскими судами Москвы и С-Петербурга, которые являются судами следующего уровня (суды субъекта федерации) и обычно именуется областными судами.

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



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

Мировые судьи

В связи с меньшей, в сравнении с районными судьями, численностью нагрузка у мировых судей наибольшая и превышает нагрузку районных судей в 4,2 раза⁵³. Это

⁵³ Так по первому полугодю 2011 года средняя нагрузка районных судей по России в месяц составила 2,9 уголовных дела, 1,5 административных и 13,7 иных материалов, также рассмотрено в порядке обжалования 0,2 уголовных дела и 1,6 административных. У мировых судей за этот же период — 6 уголовных дел, 65,1 административных дела и 13,3 других материалов.

определяет большую «конвейерность» в работе и большую склонность к шаблонным решениям. В противном случае мировой судья может просто не справиться со своей работой. Получается, что значительный объем правоохранительной функции выполняется в условиях, исключающих индивидуальный подход, что программирует повышенную вероятность прохождения материалов подготовленных на предшествующих стадиях.

Согласно действующему законодательству мировой судья горизонтально не связан со своими коллегами. Схематически эта автономность предполагает наличие у каждого мирового судьи секретаря и помощника и отсутствие каких-либо вертикальных соподчинений. Как было уже отмечено, данная архитектура не сочетается с традиционным пирамидальным принципом организации судов. Поэтому был взят курс на встраивание мировых судей в единую иерархию. Одновременно с кадровым подчинением председателю районного суда, мировая юстиция стала формироваться в мировой суд. Этому способствует компактное местонахождение нескольких мировых судей. Одновременно произошло формирование должности квази-председателя из мировых судей. Отсутствует единая унификация терминологии, чаще эта должность называется мировой судья-организатор или старший мировой судья⁵⁴. По должностным обязанностям мировой судья-организатор в отношении мировых судей и их аппарата идентичен председателю районного суда. Он обеспечивает координацию с вышестоящим уровнем (это районный суд), составляет график отпусков, проводит предварительную проверку жалоб на своих коллег, отвечает за работу мировых судей.

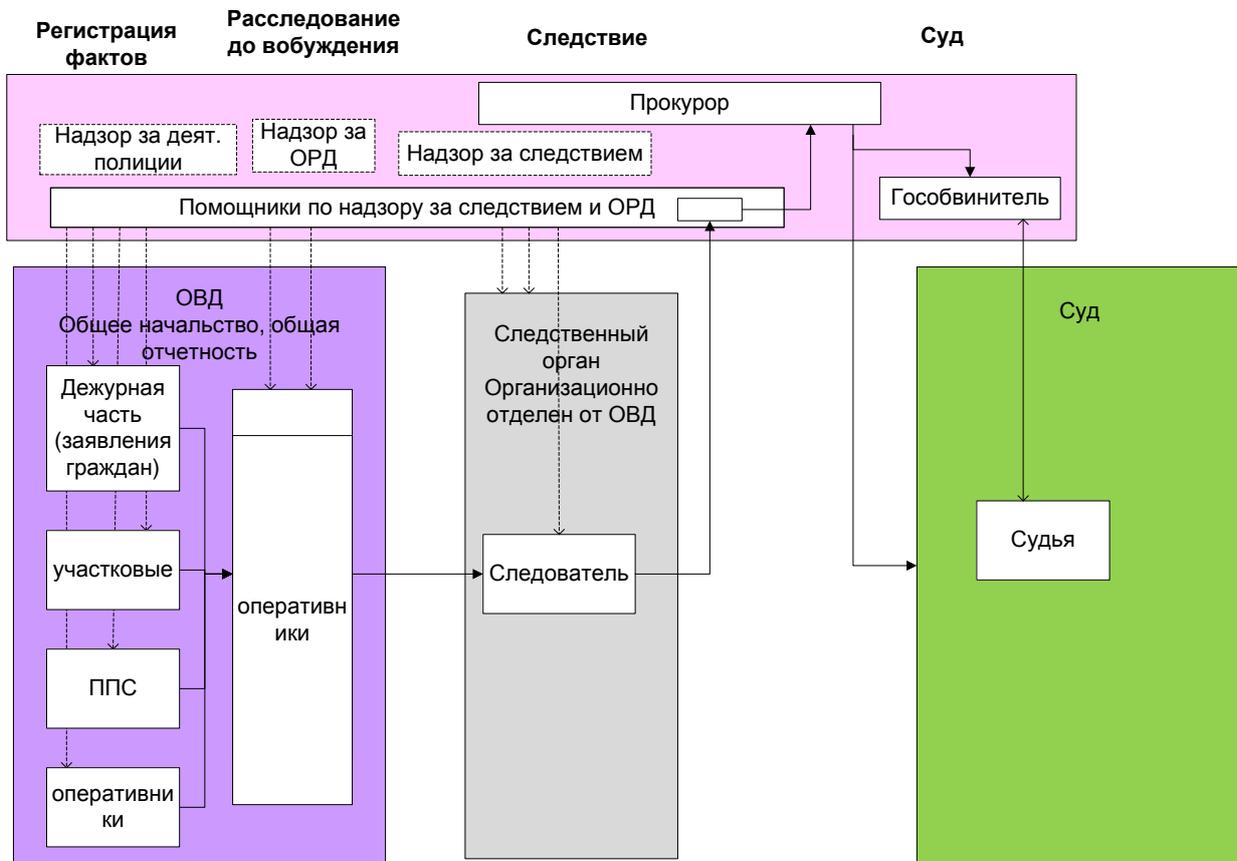
⁵⁴Напр. см. Решение Совета судей Рязанской области от 7 сентября 2007 г. "О введении на объединенных судебных участках мирового судьи-организатора (старшего мирового судьи)" <http://bazazakonov.ru/doc/?ID=2472922> ; положение о судье-организаторе мировых судей в Брянской области http://oblsud.brj.sudrf.ru/modules.php?name=gbook&op=2&arc_list=2010 ; ПОЛОЖЕНИЕ о судье-организаторе мировых судей в Приморском крае http://kraevoy.prm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&id=40

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

2.1 Общая логика работы систем оценки

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

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



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

следователь МВД, и к другому ведомству, если речь идет о тяжком преступлении, и дело передается в Следственный комитет. Следователь, с разрешения начальника следственного органа, принимает решение о возбуждении уголовного дела; об этом извещается прокурор, который имеет право отменить решение о возбуждении, или оставить его без реакции. Тот из помощников прокурора, специализирующихся по надзору за следствием, который принял это сообщение, в дальнейшем «курирует» это дело вплоть до предъявления обвинения подозреваемому: осуществляет прокурорский надзор над следствием, и впоследствии, с санкции прокурора, подписывает обвинительное заключение. В этот момент дело считается «раскрытым» с точки зрения систем учета для оперативника и следователя. В прокуратуре дело «расписывается» одному из помощников прокурора, специализирующихся на представлении государственного обвинения в суде (т.е., не к тому же, кто курировал дело раньше). В этот же момент дело направляется в суд, где в общем случае попадает к одному из судей, специализирующихся по уголовному судопроизводству, по усмотрению председателя суда.

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

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

Такие показатели отражают количество произведенных сотрудниками однотипных действий, причем критерием совершения действия является передача уголовного дела за пределы ведомства или подразделения. Например, для того, чтобы преступление считалось «раскрытым» для оперативного работника, и было засчитано ему в статистику, он должен получить согласие следователя (сотрудника другого подразделения МВД, или сотрудника другого ведомства — СК) на возбуждение уголовного дела⁵⁵.

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, т.е., 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, работе на показатели.

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

Так, в классической «палочной» системе показатели сравниваются с аналогичными показателями предыдущего периода (АППГ) и удовлетворительной признается только ситуация, когда в данном периоде, например, раскрыто хотя бы на единицу больше преступлений, чем в предыдущем⁵⁶. Также показатели могут сравниваться со средним по стране, региону, группе регионов, за данный или предыдущий период; создавая конкуренцию между подразделениями, эта система приводит к тому же эффекту роста

⁵⁵ Количество предварительно расследованных дел для оперативника; «среднемесячная нагрузка на следователя», количество дел, направленных в суды их удельный вес от дел, оконченных производством, для следственного органа;

⁵⁶ Напр. «Количество предварительно расследованных тяжких и особо тяжких преступлений общеуголовной направленности⁵⁶ в расчете на 100 единиц штатной численности территориального органа МВД России» в действующем приказе МВД №1310.

целевых показателей для каждого из них, и к быстрому росту нагрузки на сотрудников до нереалистичного уровня.

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

Наличие негативных показателей — статистики сбоев или брака в работе — понимаемых как неудача в передаче уголовного дела далее по цепочке.

Приостановка расследования⁵⁷, прекращение дела следователем⁵⁸, возвращение дела следователю прокурором⁵⁹, оправдательный приговор в суде для прокурора и следователя — примеры таких «сбоев». При этом в качестве «брака» традиционно рассматривается любая ситуация, когда ошибка одной инстанции выявлена следующей. К примеру, оправдательный приговор будет рассматриваться не как свидетельство добросовестной работы судьи, обнаружившего ошибку следователя и гособвинителя, и не позволившего совершиться несправедливому обвинению (для чего и нужен суд после следствия), а как свидетельство брака (или коррупции) в работе правоохранительных органов. Права на добросовестную ошибку (обеспеченного в том числе и наличием суда, как инстанции, способной выявить ее и исправить) для обвинения здесь не предусмотрено. Обвинение в результате вынуждено добиваться обвинительного приговора любой ценой.

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

⁵⁷ «Доля тяжких и особо тяжких преступлений против личности, уголовные дела по которым приостановлены по пп. 1–3 ч. 1 ст. 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, от общего числа преступлений данной категории, по которым принято решение» (приказ МВД № 1310)

⁵⁸ «удельный вес прекращенных дел от дел, оконченных производством»

⁵⁹ «Доля уголовных дел, возвращенных прокурором для дополнительного следствия или дознания и судом в порядке ст. 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, от числа дел, направленных прокурору с обвинительным заключением либо актом, постановлением о применении принудительных мер медицинского характера, следователями и дознавателями территориального органа МВД России»

Наличие показателей, ограничивающих сроки проведения тех или иных действий⁶⁰

В условиях экспоненциального роста целевых показателей и постоянного роста объема бумажной работы это неизбежно создает цейтнот, ситуацию постоянной нехватки времени для всех участников процесса.

Изменчивость систем показателей во времени. Так, в системе МВД за период 2001–2011 годов было выпущено четыре приказа, радикально изменяющих конкретные наборы показателей, по которым оценивается работа подразделений.

Эпизодическое появление новых, временных, показателей в рамках ведомственных кампаний (важно, что эти показатели не согласованы с показателями других ведомств), а также показателей, отражающих политическую важность той или иной категории дел (преступления, совершенные несовершеннолетними, преступления экстремистской направленности, и т.д.). Такие показатели часто заставляют сотрудников балансировать между необходимостью оптимизировать сразу несколько показателей. Например, для криминальной милиции важно балансировать высокое «валовое» общее количество раскрытых преступлений против необходимости держать низкий процент преступлений, совершенных на бытовой почве; это достигается как отказами в регистрации соответствующих дел, так и в манипуляциях с учетом, позволяющим скрыть бытовой характер того или иного преступления.

Несовпадение систем оценки и их конфликт

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

Если суть показателей — вал, динамика вала, сроки, доля сбоев, «кампанейский»/политический компонент — практически не меняется от ведомства к ведомству, то типы дел, по которым приходится отчитываться, варьируются. Так, криминальная полиция отдельно отчитывается по преступлениям против личности и против собственности — следовательно, территориальное подразделение МВД должно следить за тем, чтобы показатель по каждой категории выглядел удовлетворительно по сравнению с предыдущим периодом. В то же время, следователю СК, который принимает дело у оперативника, об этом заботиться не приходится — ему все равно, какой категорией дел закрыть свою «палку». Это создает как конфликт между следователем и оперативником, так и дополнительную власть для обеих сторон: следователь может игнорировать интересы оперативника, не давая ему соблюсти нужный баланс «сданных» дел, а оперативник, при хороших отношениях со следователем, может сдавать ему те дела, которые ему выгоднее для соблюдения баланса.

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

⁶⁰ Процент дел, расследованных свыше «установленных сроков» для следователя (тут следует заметить, что УПК не требует расследования дел в течение 2 месяцев — он только требует специальных процедур продления сроков; однако, статистические показатели заставляют рассматривать каждый такой момент как «минус» в работе).

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

Стимулы, вытекающие из данной конфигурации системы оценок.

Для сотрудника одного из ведомств «принятие» дела создает двойные последствия:

Возможность завершить (т.е., передать дальше по цепочке) дело успешно, и повысить положительный «валовой» показатель.

Риск не суметь передать дело дальше по цепочке, и повысить отрицательный показатель доли сбоев.

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

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

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

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

выгодно как можно чаще представлять преступления групповыми⁶¹. При «встрече» разнотипных видов отчетности, относящейся к разным ведомствам, сотрудникам приходится достигать равновесного результата, балансируя ведомственные интересы за счет фигурантов дела.

Группы показателей

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

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

2.2 Система оценки в структурах МВД

Общие принципы

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

⁶¹ Показатель «Число участников организованных групп и преступных сообществ (из числа выявленных территориальным органом МВД России), уголовные дела в отношении которых направлены в суд, в расчете на 100 единиц штатной численности подразделений полиции.» приказа МВД № 1310

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

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

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

При этом наш анализ будет сильно затруднен тем фактом, что практика применения приказа №1310 еще только формируется. По большому счету органы внутренних дел сдали только два отчета по новой схеме (первый квартал и первое полугодие⁶²), а главную роль в оценке играет, традиционно, годовой отчет. Кроме того, читателю следует иметь в виду, что старые показатели описанные ниже, хотя и исключены из методики расчета ведомственной оценки, но сохранены как основной метод, рекомендованный для инспекторских проверок. Это значит, что новые показатели фактически не заменяют старые, а добавляются к ним: в виду регулярных инспекторских проверок начальники подразделений будут вынуждены ориентироваться и на старый набор показателей (в первую очередь, АППГ) тоже.

Новая методика существенно более адекватна, чем предыдущие. С этим мнением согласны и отраслевые эксперты.⁶³ К оценке привлекается специально создаваемый экспертный совет, который может корректировать целевые показатели с учетом реальной обстановки (формируемый, правда, из высших чиновников МВД).

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

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

⁶² Инструкция, утвержденная названным приказом (Приложение 2, п. 4.8.), устанавливает ежемесячную отчетность, однако, по экспертным оценкам, в подавляющем большинстве регионов ежемесячные сводки не являются основанием для принятия решений.

⁶³ См., например заключение Независимого экспертно-правового совета <http://www.neps.ru/node/1837>

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

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

Самый большой вес инструкция приписывает показателям, связанным с традиционной «раскрываемостью» и общими валовыми показателями. Так два показателя (из 21) «Количество предварительно расследованных тяжких и особо тяжких преступлений общеуголовной направленности⁶⁴ в расчете на 100 единиц штатной численности территориального органа МВД России» (прил. 3, п. 2.1.) и «Доля тяжких и особо тяжких преступлений против личности, уголовные дела по которым приостановлены по пп. 1–3 ч. 1 ст. 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, от общего числа преступлений данной категории, по которым принято решение» (п. 2.3.) дают в сумме более 20 % от общей оценки. Ниже мы попробуем последовательно разобраться со всеми этими показателями, и как они регулируют работу отдельных подразделений и их взаимодействие.

Дежурная часть и (бывшая) криминальная милиция (ныне — оперативные подразделения полиции)

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

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

⁶⁴ К преступлениям общеуголовной направленности (в рамках настоящего приказа) не относятся преступления: экономической направленности; коррупционной направленности; преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, сильнодействующих веществ; связанные с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ. (прим. из инструкции)

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

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

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

Тогда задачи оперативных сотрудников и их начальства описываются довольно просто. Во-первых, имущественные и тяжкие преступления должны возбуждаться только в том случае, когда есть готовый подозреваемый (который, для тяжких преступлений, еще и дойдет до суда или прекращения дела по нереабилитирующим основаниям). А это значит: любой ценой нужно не регистрировать потенциальный «глухарь» по имущественным и тяжким преступлениям. Для этого, наряду с простым обманом заявителя (в главе 3 техники будут рассмотрены подробно), можно максимально затягивать стадию доследственной проверки и давить на следствие с целью снизить вероятность возбуждения уголовного дела. Во-вторых, по делам, по которым есть гарантии того, что дело дойдет до суда (или прекращения по нереабилитирующим основаниям) нужно любой ценой добиваться квалификации преступления как тяжкого или особо тяжкого (что одновременно усложняет прекращение дела в связи с деятельным раскаянием на стадии следствия и переносит это прекращение в суд⁶⁵, существенно затрудняя положение подозреваемого, а также помогает добиться от суда меры пресечения в виде заключения под стражу, что всегда облегчает давление на фигуранта). Например, кражу нужно обязательно квалифицировать как ч.3 ст. 158, что делает ее тяжким преступлением. Или же,

⁶⁵ Согласно ч.2 ст. 28 УПК

грабеж, по мере возможности, должен быть совершен группой, что опять же переносит его в категорию тяжких преступлений (как мы увидим ниже, это позволяет поднять и еще один показатель). Руководитель криминальной полиции, который сумеет оптимизировать эти показатели, всегда будет на хорошем счету. При этом, манипулировать тяжестью обвинений для оперативных работников довольно просто: признаки, по которым тяжкий состав в рамках одной и той же статьи УК отличается от нетяжкого, достаточно расплывчаты, и обозначить по крайней мере подозрение об их наличии (а на этапе оперативно-розыскных мероприятий ничего больше и не требуется) не так уж сложно.

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

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

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

Значительная дискреция содержится в разграничении группы и организованной группы. Многое зависит не только от группы, но того как она соотносится к конкретным деянием, вернее с оценкой которая будет дана органами предварительного следствия. Неопределенность этой границы подтверждается самим законодателем, который то разводит этот признак по разным частям: например грабеж совершенный группой лиц по предварительному сговору это ч. 2 ст. 161 УК, верхняя планка наказания до семи лет лишения свободы, а грабеж совершенный организованной группой это уже особо тяжкое преступление (ч. 3 ст. 1161 УК), максимальное наказание до двенадцати лет лишения свободы. А в некоторых составах нет разницы в устойчивости группы — хищение предметов имеющих историческую ценность в части второй ст. 164 УК уравнивается группа лиц по предварительному сговору и организованная группа. Понятно, что манипулировать настолько расплывчатыми определениями в целях улучшения отчетности для оперативных работников несложно.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- «Соотношение количества укрытых от учета преступлений⁶⁶, выявленных прокурорами, к доле укрытых от учета преступлений, выявленных сотрудниками министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации, в общем количестве выявленных укрытых от учета преступлений».

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

⁶⁶ «Учитываются факты непринятия заявления о преступлении и укрытия сообщения о преступлении от регистрации» (прим. из инструкции).

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

Относительной новацией стала роль возмещения ущерба.

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

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

Бывшая милиция общественной безопасности

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

Первый показатель касается служб УУП и ПДН.

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

Это обычный валовой показатель нагрузки, он направлен на пресечение классической бытовой и уличной преступности. Перечисленные статьи касаются классических бытовых преступлений — нанесение легкого вреда здоровью, побои и т.п.; классической преступности против общественного здоровья — организация притонов,

вовлечение в проституцию и т.д.; а также вовлечения несовершеннолетних в преступную деятельность. По этим преступлениям, как мы теперь понимаем, нужно давать «вал» — общее количество так, чтобы оказываться в верхней части рейтинга подразделений.

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

- «Число несовершеннолетних, совершивших преступления, в расчете на тысячу несовершеннолетних в возрасте 14–17 лет.» Рост показателя оценивается отрицательно. Однако его контроль создает большие сложности, т.к. очень сложно доказать вовлечение несовершеннолетних в преступление (ст. 150 и 151 из прошлого показателя) не обнаружив того факта, что преступление он совершал — то есть не уронив рассматриваемый показатель. То есть, улучшая статистику службам УУП и КМ (выявление) мы портим ее для службы ПДН и наоборот.
- «Количество тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных на бытовой почве, в расчете на 100 тысяч населения.» Рост показателя также рассматривается отрицательно. И здесь возникает та же проблема. Выясняется, что, дабы не портить показатели, тяжкие преступления должны совершаться не на бытовой почве, а исключительно с предварительным умыслом (при этом не в точном соответствии со строгой юридической квалификацией понятия умысла, «бытовым» считается преступление, совершенное без предварительного намерения, такое, как, например, увечья, причиненные в пьяной драке, а признаком «небытового» характера преступления считается «предварительный умысел», понимаемый как факт предварительного планирования, сговора, намерение извлечь выгоду и тому подобные признаки отсутствия спонтанности в действиях преступника).⁶⁷ И здесь уже служба УУП должна искать внутренний баланс и договариваться с подразделениями КП о «правильной» категоризации преступлений.
- «Количество преступлений, совершенных в общественных местах, связанных с угрозой жизни, здоровью и имуществу граждан, хулиганством (ст.ст. 105, 107–109, 111–115, 131, 158, 159, 161–163, 166, 167, 213 УК), в расчете на 100 тысяч населения.» Здесь подключается еще и служба ППС — их задача обеспечить такую работу, чтобы перечисленные преступления (особенно такие массовые как хулиганство (ст. 213), присутствующее и в первом пункте этого блока и в рассматриваемом), совершались преимущественно не в общественных местах. То есть, проще говоря, не обозначать «общественное место» в качестве места совершения преступления.

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

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

⁶⁷ Данные показатели находятся в разных плоскостях. «Бытовые» преступления это сугубо внутриведомственный признак, который появляется (или не появляется) при ведении внутренней отчетности и никак не конкурирует с наличием предварительного умысла, который фиксируется в процессуальных документах. Первое отслеживать трудно или почти невозможно, второе очевидно и легко отслеживается.

выгоднее найти «нового» виновного, чем доказывать виновность «поднадзорного контингента».

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

Прочие показатели

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

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

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

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

Другие механизмы оценки

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

«Экспертный совет образуется в составе:

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

- начальника федерального государственного казенного учреждения «Экспертно-криминалистический центр МВД России».⁶⁸

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

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

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

Учет и нагрузка

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

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

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

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

⁶⁸П. 4 Положения об экспертном совете Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам оценки деятельности управлений на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам, линейных управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений Министерства внутренних дел по иным субъектам Российской Федерации. Приложение №4 к приказу Министерства внутренних дел №1310 от 26 декабря 2011 года «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации»

возможным темам, то понять, над чем же реально работали подчиненные совершенно невозможно.

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

Низовые сотрудники (несмотря на повышение зарплаты по прежнему принадлежащие, как правило, к низшим социальным классам), оказываются попросту бесконтрольным. Этот фактор, на наш взгляд оказывается не последним в ряду управленческих механизмов, способствующих пыткам, и подобным криминальным практикам в рядах полиции.

Общие эффекты

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

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

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

регистрации сообщений. Вторая — квалификацией, по мере возможности, происшествий, в которых очевиден виновный как преступлений. При этом вторая задача существенно сложнее первой.

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

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

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

2.3 Система оценок деятельности следственных органов.

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

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

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

Основные статистические сведения о следственной работе отражаются в отчетах формы 1-ЕМ и 1-Е (см. врезку). Системой оценки, так называемыми «показателями» эти сведения становятся, когда перестают быть статистической информацией и

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

Основная система оценок деятельности следственных органов основывается на сведениях, формирующихся в отчетах по формам, в целом единым для всех следственных органов. Это формы, утвержденные приказом Росстата от 26.02.2009 №34⁶⁹:

- №1-ЕМ «Сведения об основных показателях следственной работы следственных органов...»⁷⁰ (ежемесячный отчет),
- №1-Е «Сведения о следственной работе...»⁷¹ (полугодовой и годовой отчет),
- №2-Е «Сведения о рассмотрении сообщений о преступлениях...» (полугодовой и годовой отчет).

Все отчеты подписываются конкретным руководителем следственного органа и соответствующим прокурором.

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

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

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

Отчет формы 2Е

Отчет о рассмотрении сообщений о преступлениях формируется на основе данных КРСП (Книги регистрации сообщений о преступлениях), содержит сведения о том, признаки какого именно преступления усматривались при регистрации сообщений о преступлениях, какое решение было принято по результатам его рассмотрения (о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о передаче по подследственности), отменялись ли постановления о возбуждении уголовного дела, отказе в возбуждении уголовного дела и возбуждались ли после такой отмены уголовные дела.⁷² Отчет формы 2-Е является фактически единственным источником информации о структуре поступающих сообщений о преступлениях, но так как по большинству сообщений о преступлениях принимаются решения об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием события или состава преступления, то самостоятельной роли при формировании сведений о состоянии преступности он не играет. Фактически — составляясь раз в полгода — он должен совпадать с иными отчетами по количеству рассмотренных сообщений о преступлениях и принятых по ним решений, а также по количеству возбужденных уголовных дел и составов преступлений, по которым они возбуждены.⁷³

Отчеты 1ЕМ и 1Е

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

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

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

Таблица 2⁷⁴.

⁷⁴ Приведены только самые основные сведения, всего отчет содержит 32 графы.

Таблица 2. Основные показатели следственной работы

Название показателя	Суть (что туда входит)
Количество принятых к производству дел	<p>Общее число возбужденных следователями этого следственного отдела уголовных дел + количество уголовных дел, возбужденных в других СО и переданных в этот следственный отдел.</p> <p>Чем больше уголовных дел принято следователями, тем выше у них такой показатель, как «нагрузка», то есть тем больше работы они выполняют.</p>
Количество отменных постановлений о возбуждении уголовного дела	<p>После возбуждения уголовного дела прокурор может отменить решение следователя о возбуждении уголовного дела. Это показывает, что следователь принял необоснованное решение о возбуждении уголовного дела, то есть допустил нарушение закона.</p>
Количество окончанных уголовных дел (направленных прокурору и прекращенных)	<p>Этот показатель суммирует количество уголовных дел, направленных прокурору с обвинительным заключением и количество уголовных дел по различным причинам прекращенных следователями на этапе следствия (например, в связи с примирением сторон или отсутствием состава преступления).</p>
Количество возвращенных уголовных дел для производства дополнительного расследования	<p>«Некачественно»расследованное уголовное дело возвращается для дополнительного расследования. Решение об этом может принять руководитель СО, прокурор, суд в порядке ст. 237 УПК РФ. В зависимости от того, кем принято это решение показатель будет отражать ошибку или следователя, или руководителя СО или прокурора.</p>
Количество приостановленных уголовных дел (и основания приостановления)	<p>Уголовные дела, по которым не принято решение о прекращении или направлении прокурору и нет следственных действий, которые еще можно провести, будет приостановлено, то есть будет считаться неоконченным и не находящимся в производстве.</p>
Количество уголовных дел, расследованных в срок свыше установленного УПК (2 месяца для следствия)	<p>Срок следствия (для «расследованного» уголовного дела, то есть прекращенного или направленного прокурору) это время от возбуждения уголовного дела до момента: составления обвинительного заключения, вынесения постановления о прекращении уголовного дела.</p>
Число лиц, в отношении которых производство по уголовному делу прекращено за отсутствием события или состава преступления, а также в связи с непричастностью, а также число оправданных, и таких лиц, содержащихся под стражей.	<p>В данном разделе отражается каждый человек, в отношении которого вынесено постановление о прекращении уголовного дела или уголовного преследования по «реабилитирующим» основаниям.</p>

В отчете 1-Е (составляемого по результатам работы за полугодие и за год)⁷⁵ к сведениям, отражаемым ежемесячно, добавляется:⁷⁶

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

Название показателя	Суть (что туда входит)
Разбивка окончанных дел по составам преступлений.	«Оконченные» уголовные дела — это прекращенные и направленные прокурору уголовные дела.
Сведения о лицах, которые были задержаны по подозрению в совершении преступлений и принятые в отношении них решения: заключение под стражу, освобождение и его основания (иная мера пресечения, нарушения при задержании, неподтверждение подозрения),	Отражается число лиц, которые были задержаны по возбужденному уголовному делу на 2 суток и решения, которые были приняты через 48 часов.
Основания прекращения уголовных дел.	Отражается по каким основаниям были прекращены уголовные дела: <ul style="list-style-type: none"> • в связи с примирением сторон, • в связи с истечением сроков давности, • в связи с отсутствием состава преступления, • в связи с отсутствием события преступления.
Подробные сведения о сроках расследования уголовных дел и возвращении уголовных дел для производства дополнительного расследования в зависимости от составов преступлений.	В отчетности приведен перечень ряда статей УК РФ, как правило — тяжких и особо тяжких, по которым (по делам направленным в суд или прекращенным) отдельно отражаются сроки расследования — 2 месяца, от 2 до 6, от 6 до 12, и свыше 12 месяцев.

Показатели работы следственных органов могут быть разделены на отражающие «эффективность работы», «качество» и «законность».⁷⁷

⁷⁵ В некоторых ведомствах имеются отчеты с иной периодичностью (месяц или квартал), в которых также отражается часть сведений, предусмотренных отчетом 1-Е.

⁷⁶ Приведены только основные сведения, всего отчет содержит 9 разделов.

⁷⁷ В дальнейшем описание показателей как «положительных» или «отрицательных» основывается на их интерпретации и обозначения как «позитивной» и «негативной» тенденции в текстах анализа статистики о результатах работы следствия в Следственном комитете (при прокуратуре РФ) за 2009-2010 год (Вестник Следственного комитета при прокуратуре РФ №№ 2, 3-4 за 2010 год), и совпадающим с ними описанием результатов работы следственных органов МВД России за 2011 год в интервью начальника Следственного департамента МВД России Кожокар В.В. газете «Щит и меч», 06.04.2012, размещенного на сайте МВД РФ: http://www.mvd.ru/presscenter/interview/show_104104/ [http://www.mvd.ru/presscenter/interview/show_104104/](http://www.mvd.ru/presscenter/interview/show_104104/http://www.mvd.ru/presscenter/interview/show_104104/) (дата обращения 12.07.2012). Тезисы выступления Председателя СК РФ Бастрыкина А. И. на расширенном заседании коллегии СК РФ «Об итогах работы следственных органов Следственного комитета РФ за 2011 год и задачах на 2012 год» [http://skrf.su/2012/01/23/id14773/](http://skrf.su/2012/01/23/id14773/http://skrf.su/2012/01/23/id14773/http://skrf.su/2012/01/23/id14773/) [http://skrf.su/2012/01/23/id14773/](http://skrf.su/2012/01/23/id14773/http://skrf.su/2012/01/23/id14773/) (дата обращения 12.07.2012)

Показатели эффективности работы (вал, нагрузка, положительные категории)

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

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

Эффективность работы оценивается⁷⁸ исходя из:

- Количества уголовных дел, находившихся в производстве. Для управления чаще имеет значение абсолютный показатель и его отношение к АППГ. Для следственного отдела и управления также значим показатель нагрузки на следователя: низкая нагрузка относительно среднероссийской может служить основанием для перераспределения штатной численности. То есть у отдела могут забрать ставку следователя и отдать в другой отдел или просто откомандировать следователя в другой отдел с более высокой нагрузкой.
- Количества дел, по которым окончено расследование и их удельного веса в общем числе дел, находившихся в производстве, что показывает какое количество дел от числа принятых к производству было доведено до логического завершения.
- Количества дел, направленных в суд, и их удельного веса от дел, оконченных производством (один из основных положительных⁷⁹ показателей работы следствия, так в 2009 году СКП было окончено 57,0 % уголовных дел от находившихся в производстве, и 94,7 % от них было направлено в суд).
- Удельного веса прекращенных дел от дел, оконченных производством (снижение является положительным показателем).
- Также к показателям эффективности можно отнести частный случай «приостановления» уголовных дел — на основании п.1 ч.1 ст. 208 УПК РФ (т.н. «глухари»). Измеряемый как в абсолютных цифрах, так и в процентах к АППГ, а также к общему числу приостановленных дел, высокий процент таких дел указывает на низкую результативность работы.

«Глухари» — это именно то, что снижает раскрываемость преступлений. Однако, если для ОВД имеют значение разные виды раскрываемости, то для следственных органов значение раскрываемости иное. Во многих следственных отделах МВД «глухарям» уделяется мало внимания, вся работа сосредотачивается на делах с лицами, а нераскрытые, а затем приостановленные уголовные дела с минимальным набором следственных действий дожидаются, когда обеспокоенные раскрываемостью оперативные сотрудники найдут подозреваемого. В МВД во многом такое отношение обусловлено большим количеством расследуемых уголовных дел (около 90 % все уголовных дел, расследовавшихся в стране в 2011 году) и невысоким процентом заканчиваемых дел (около 22 %). Впрочем, из числа оконченных дел удельный вес направляемых дел в суд составляет около 91 % — то есть тенденция «не прекращать дел с лицами, а направлять их в суд, чтобы обеспечивать высокий показатель по

⁷⁸В скобках приведен возможный вариант оценки, его значение, и является ли показатель положительным/отрицательным.

⁷⁹ Вестник СКП РФ № 2 за 2010 год: «Наиболее результативно работали следователи Республики Марий Эл удельный вес уголовных дел, направленных в суд, составил 98,7 %» (с. 69).

«направленным в суд» сохраняется. В СК с более высоким процентом заканчиваемых дел (больше 50%)⁸⁰ имеет значение только раскрываемость по ст. 105 (убийства), ст. 111 ч.4 (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшего по неосторожности смерть) и ст. 131 (изнасилования) УК РФ. При этом, следствием самостоятельно «позитивно» поднять показатель может только по ст. 105 УК РФ — находя в следствии (ст. 111 УК РФ) и дознании (115, 119 УК РФ) раскрытые преступления и переквалифицируя их нач. 3 ст. 30, ст. 105 УК РФ. Для этого необходимо согласие дознания/следствия отдать раскрытое дело — обеспечивается начальником ОВД, заинтересованным в раскрываемости по тяжким составам, прокурора на такую квалификацию — как правило, обеспечивается тем, что прокурор в раскрываемости убийств заинтересован (это проистекает из функции прокурора «координировать борьбу с преступностью»). Для 111 ч.4 УК РФ остается вариант не квалифицировать так, что сложно, для ст. 131 УК РФ — не возбуждать дело, что проще, поскольку необходимо заявление потерпевшей (дело частно-публичного обвинения). Действие «уговорить не подавать такое заявление» оправдано тем, что часто позиция потерпевшей меняется в ходе следствия — когда прекратить уголовное дело уже невозможно.

Что касается остальных показателей, то их суть определена понятием «эффективность» — то есть достижением результата расследования (установление виновного лица и направления в суд, прекращение расследования по каким-либо основаниям). Стимулы, которые создают эти показатели в совокупности — это поиск быстро расследуемых, очевидных преступлений, которые одновременно повышают и нагрузку и число направленных в суд дел.

Показатели качества работы (сбои)

Показатели качества работы основаны на удельном весе решений, которые не удовлетворили по качеству вышестоящую инстанцию (начальник СО, прокурор, суд)⁸¹. К ним относятся:

- удельный вес дел, возвращенных прокурором для производства дополнительного расследования (% от направленных прокурору, но каждый случай возврата дела является событием, так как тут вступает в игру и «процессуальный показатель» — значит решение следователя о направлении дела прокурору было как минимум «необоснованным», а дело было расследовано «некачественно»)
- удельный вес дел, возвращенных судом для производства дополнительного расследования,
- количество приостановленных уголовных дел (как абсолютный, так и % к АППГ, качественное следствие в идеале — не приостанавливает дела),⁸² отдельно — нераскрытые («глухари», рассмотрены выше).
- количество дел, расследованных свыше 2 месяцев («установленных сроков расследования») — (% от числа оконченных, соотносится со среднероссийским показателем, отмечается как «с нарушением срока», «волокита». Низкий процент — положительный показатель)⁸³

80В СО МВД в 2011 приостановлено около 60 % уголовных дел от числа тех, по которым были приняты решения в 2011 году, а СК — 12,6 %.

⁸¹ Я исхожу из того, что мы где-то раньше отразили это свойство «фильтров» и идеи проверки предыдущей работы.

⁸²Бастрыкин А.И.: «Несколько снизилось число приостановленных производством уголовных дел. А это значит, что принцип неотвратимости наказания последовательно реализуется нами на практике».

⁸³ Необходимо понимать, что УПК РФ не считает расследование свыше 2 месяцев незаконным или не допускает этого. Продление срока следствия в установленном порядке для проведения экспертиз,

Эти показатели создают стимулы к приоритету в расследовании для легких дел — которые можно расследовать в 2 месяца, виновность лица должна быть очевидной (идеальным является согласие обвиняемого на рассмотрения дела в особом порядке, так как это экономит силы всех последующих инстанций, и они относятся к таким делам с менее строгими критериями отбора), что снижает возможность возвращение дела прокурором или судом.

Показатели законности (сбои)

Показатель «законности» в целом для следственных органов базируется на количестве отмененных решений следователей, и верхом отрицательных показателей в этом ранге является прекращение уголовного преследования в связи с отсутствием события или состава преступления, а также непричастность лица к совершению преступления (на стадии следствия) и оправдание или аналогичное прекращение уголовного преследования на судебной стадии (т.н. «реабилитированные лица»)⁸⁴.

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

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

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

Роль прокуратуры

Отдельным аспектом, требующим упоминания в данном разделе, является роль прокуратуры в формировании показателей. Формально следователь не согласовывает с 2007 года с прокурором возбуждение уголовного дела, не требуется согласования обращения в суд для заключения обвиняемого под стражу, и только окончательное решение о направлении уголовного дела в суд осталось у прокурора. Однако, влияние прокуратуры на показатели следствия не ослабло, а наоборот — усилилось. Это связано с двумя аспектами:

допроса свидетелей, установления всех обстоятельств — предусмотрено в УПК РФ. Стремление закончить расследование в 2 месяца «любой ценой» напротив качество расследования может снизить.

⁸⁴Кожокар В. В.: «Улучшились показатели по соблюдению законности при расследовании преступлений: почти на треть сократилось число лиц, реабилитированных на стадии предварительного следствия, значительно снизилось, - более чем на двадцать процентов, - оправданных судами, более чем на треть уменьшилось и количество лиц, необоснованно содержащихся под стражей». Вестник СК № 2 за 2010 год: «Наибольшее число нарушений прав граждан допустили следственные органы ... - 13 реабилитированных».

- Прокурор подписывает отчеты следственных органов по формам 1Е, 2Е, 1ЕМ, а значит — при расхождении с прокурорскими данными не подпишет эти отчеты. При этом, прокурор может повлиять на следующие показатели: отменить постановление о возбуждении уголовного дела и внести его в отчетность, обнаружить, что подозреваемого задержали малообоснованно и добиться в суде отказа в аресте, вернуть уголовное дело на дополнительное расследование, не направить уголовное дело в суд в конце месяца. И главное — не дать скрыть эти факты от отчетности и тем самым существенно снизить результаты конкретного следственного отдела по итогам работы за месяц или год.
- Прокурор сохранил контроль над подписанием статистических карточек (на основании которых преступления и уголовные дела учитываются в ИЦ, на базах которого формируется раскрываемость и иногда проходит сверка по количеству направленных в суд дел). Главное это карточки ф.1 и ф. 1.1 — возбуждение уголовного дела и направление его в суд. Пока карточки ф. 1.1 не поступят в ИЦ — раскрываемость не улучшится. Количество карточек формы 1.1 определяет количество эпизодов (преступлений) по каждому уголовному делу и их квалификацию (по каким статьям УК в итоге дело уйдет в суд). Важность квалификации преступления для полиции уже была показана в другом разделе, здесь же важно отметить, что фактическое снижение роли прокуратуры гораздо меньше, чем часто принято считать.

Общие эффекты

Таким образом, с точки зрения отчетности, идеальный следователь должен вести себя следующим образом: максимум в 30 суток принимает окончательное решение по сообщению о преступлении — то есть безошибочно определяет, есть ли преступление или нет, не задерживает лиц, подозрение которых в совершении преступления не подтверждается, не заключает под стражу лиц, которые затем освобождаются. А также в 2 месяца расследует полно и качественно уголовное дело — так, что прокурор и суд оценивают эту работу положительно: направлением уголовного дела в суд и обвинительным приговором, не прекращает и не приостанавливает уголовных дел.

Как было показано в главе 1 у следователя есть еще и руководитель следственного отдела, который — являясь следователю начальником — отвечает и за все результаты работы каждого следователя в отдельности и отдела в целом. На

Рисунок 19 отражены только самые основные показатели работы, о которых думает руководитель следственного отдела принимая любое решение.

Рисунок 19. Основные показатели работы следствия



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

Однако даже при таком состоянии дел — в ход вступают показатели, не связанные на первый взгляд с непосредственно задачами следствия, например удовлетворенные представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению преступлений. Это приводит к тому, что даже если отделу удалось достичь среднероссийского уровня по основным показателям, то недостатки в работе найдутся: именно среди показателей второго уровня, на которые не останется времени. Тем самым любая проверка имеет возможность выявить существенные упущения в работе отдела (как на количественных показателях, так и на качественных — анализируя каждое конкретное решение).

Итак, российский уголовный процесс по своей сути видит процесс предварительного следствия как человеческую деятельность и деятельность в условиях неочевидности, допускает возможность ошибок и добросовестного заблуждения следователей, и предусматривает исправление таких ошибок на любой стадии следствия и суда — путем освобождения обвиняемого из-под стражи, прекращения уголовного преследования, оправдания. Но система оценок следственной работы ошибок не прощает и требует — в идеале — 100% правильно возбужденных уголовных дел и решений об их отказе, 100% обоснованность задержаний и арестов, 100% в суд, 100% осужденных. На практике 100% мало какой регион обеспечит — и в игру вступает уровень «не ниже среднероссийского».

Но итог один: любое решение следователя МВД и СК принимают на фоне мыслей о том, как это скажется на «показателях». Законность уголовного процесса сменяется «законностью» показателей, создающих «обвинительный уклон» и приводящих к минимальной на практике возможности добиться в процессе соблюдения интересов, как обвиняемых, так и потерпевших. Как реализуется это в конкретных ситуациях — будет показано в третьей главе.

2.4 Система оценок деятельности в прокуратуре

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

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

Статистические показатели, регулирующие деятельность сотрудников прокуратуры, обладают теми же основными свойствами, что и в других силовых структурах: они опираются на оценки вала (количества произведенных однотипных действий), нагрузки, сбоев в работе. Показатели нижестоящих подразделений суммируются, и служат для оценки деятельности вышестоящих, как по территориальной, так и по линейно-штабной иерархиям подчинения. Критерием оценки служит сравнение с предыдущим периодом (АППГ), причем, в отличие от МВД, в прокуратуре проблемы, связанные с этим подходом, судя по всему не осознаются, и пути их решения не ищутся. В силу относительно жесткой специализации сотрудников прокуратуры, и относительно простой структуры ведомства (см. главу 1), показатели, спускаемые одному и тому же сотруднику по линейно-штабной иерархии, в существенно меньшей степени конфликтуют с относящимися к нему же постоянно действующими показателями общей системы оценки деятельности. Однако, им в большей, чем в других ведомствах, степени свойственна тенденция к быстрому росту генерируемого приказами штабов документооборота; количество бумажной работы растет экспоненциально, высочайшими темпами и, в силу закрытости ведомства для внешних оценок его деятельности, по-видимому не осознается как проблема. Так, в 2010 году Главное управление обеспечения деятельности органов и учреждений прокуратуры рапортует об увеличении в 2009 году документооборота на 6% по сравнению с 2008 годом⁸⁵. Учитывая, что речь идет об одном из немногих открытых документов, системно представляющих деятельность этого ведомства обществу (брошюра размещена на сайте Генеральной прокуратуры), можно видеть, что подобный темп годового роста бумагооборота рассматривается ведомством как достижение, а не проблема. Сотрудники прокуратуры в интервью сообщают, что нагрузка, создаваемая системами учета и отчетности, постоянно растет. Так, у каждого из заместителей районного прокурора, помимо курируемого «линейного» направления (заместитель по общему надзору, заместитель по гособвинению, и т.д.), находится в зоне ответственности еще несколько «штабных» функций: он курирует несколько направлений деятельности, и отчитывается за них соответствующим подразделениям вышестоящей прокуратуры. На помощников прокурора также часто возлагаются функции курирования одного из таких второстепенных направлений (например, «надзор за нормотворческой деятельностью органов местного самоуправления»),

⁸⁵ Генеральная прокуратура российской федерации. Основные направления деятельности на современном этапе. Генеральная прокуратура Российской федерации, М: 2010, стр. 62

контактов с соответствующими штабами на уровне субъекта федерации и Генпрокуратуры, сбор и представление соответствующей отчетности, ответов на запросы данного подразделения. По оценкам респондентов, курирование одного такого направления занимает у помощника прокурора один из пяти рабочих дней в неделю. Однако, главным направлением отчетности является все же отчетность по постоянной (хотя и постоянно меняющейся) ведомственной системе.

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

Надзор за следствием, дознанием, ОРД

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

- Число принятых решений о возбуждении уголовного дела. По закону в настоящий момент прокурор не участвует в принятии решения о возбуждении уголовного дела, если в нем ведется предварительное расследование — это прерогатива начальника следственного органа. Прокурор принимает такое решение только в случае дознания; в случае следствия, прокурор извещается о возбуждении уголовного дела и имеет право отменить постановление, если сочтет нужным. Однако, на практике, оперативные работники по крайней мере в МВД считают нужным согласовывать решение об уголовном преследовании фигуранта с прокурором и следователем одновременно, неформально. Мы не знаем, в какой степени эти неформальные согласования отражаются в отчетности (т.е., считается ли просто по факту пассивное принятие сообщения о возбуждении дела «палкой» в эту графу отчетности), но существование этого показателя либо стимулирует прокурора не критически подходить к представляемым ему материалам для возбуждения уголовного дела (это определено верно в случае дознания), либо никак не стимулирует его быть внимательным.
- Число дел, направленных в суд. Это число подписанных обвинительных заключений — принятой работы у следователя. Данный показатель стимулирует сотрудника прокуратуры, занятого надзором, не подходить критически к представленным следствием материалам, принимать все минимально качественно оформленные уголовные дела к производству, и в рамках своей прокуратуры добиваться того, чтобы гособвинитель «проталкивал» через суд некачественные дела.

Далее, существует множество показателей, стимулирующих прокуроров устраивать проверки в поднадзорных органах МВД и следственных органах. Однако, множественность этих показателей и низкий удельный вес каждого конкретного обращения граждан, проверенного материала, дела, внесенного представления, наряду с низким общим качеством работы сотрудников, в первую очередь, МВД (когда

любая проверка без труда заканчивается выявлением нарушений) превращает эти проверки в формальность.

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

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

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

Гособвинение

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

Нагрузка. Поскольку государственный обвинитель не контролирует ни количество поступающих к нему дел, ни дату их рассмотрения в суде, этот показатель лишь отчасти отражает эффективность его работы (справляется ли сотрудник с нагрузкой в

отведенные сроки). В гораздо большей степени начальник — районный прокурор — определяет, насколько хорошим будет данный показатель у данного сотрудника, распределяя ему больше или меньше относительно простых дел, требующих мало времени на ознакомление, принимая или не принимая во внимание потребность сотрудника поддерживать удовлетворительные показатели. При хороших отношениях помощнику прокурора, занятому небольшим количеством сложных дел, при необходимости «распределяют» достаточное количество мелочевки, чтобы АППГ не пострадал. Однако, при малейшем конфликте уронить подчиненному этот, формально главный, «объективный» показатель не составляет для руководителя никаких проблем.

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

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

- Число оправданных судом
- Число дел, прекращенных судом по реабилитирующим основаниям
- Количество дел, возвращенных судом в порядке ст.237 УПК. Ст.237 УПК содержит закрытый перечень оснований, по которым суд может вернуть прокурору уголовное дело для устранения формальных препятствий к рассмотрению дела (такие, как если обвинительное заключение составлено с нарушениями УПК, или обвиняемому не были разъяснены права при предъявлении обвинения). Фактически, суды используют эту статью расширительно в тех случаях, когда не хотят выносить оправдательный приговор, несмотря на очевидную неполноту доказательств или нарушения закона, и хотят дать обвинению возможность устранить недостатки, либо прекратить дело по собственной инициативе.
- Иные показатели.

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

Вносят свой вклад в количество генерируемых уголовных дел и специализированные «штабные» направления деятельности: вышестоящие штабы оцениваются в том числе и по количеству возбужденных дел той направленности, за которую отвечает данный штаб, и стремятся замотивировать нижестоящие прокуратуры к производству нужного количества уголовных дел. Здесь дело обстоит аналогичным образом: валовые показатели по категориям (такие, как количество экономических преступлений, по которым прокуратурой направлены в суд дела, возбужденные по инициативе

прокурора) оцениваются по АППГ, что стимулирует рост количества таких дел, но оно по-прежнему незначительно в общем объеме уголовных дел соответствующей категории — через систему МВД, СК, Госнарконтроля проходит намного больше дел, чем может инициативно возбудить прокуратура.

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

- Раскрываемость. Этот показатель стимулирует прокуроров закрывать глаза на низкое качество следственной деятельности и ОРД, нарушение закона в ходе дознания и следствия. Прокуратура не имеет никакого влияния на количество зарегистрированных полицией преступлений в сторону снижения (может бороться с укрывательством преступлений от учета, но не давить в сторону еще большего укрывательства); но, когда преступление уже зарегистрировано и находится в работе, местная прокуратура становится заинтересована в том, чтобы дело было раскрыто. Слишком пристальный надзор за ОРД и следствием, снижающий показатели раскрываемости, невыгоден прокуратуре в целом, и сотрудник, который этим занимается, не получит одобрения от начальства, даже если при этом демонстрирует хорошие индивидуальные показатели по соответствующим «палкам».
- Уровень зарегистрированной преступности. Ответственность за этот показатель, зависящий от множества разных факторов — от социального положения в районе, и до практик регистрации преступлений, принятых в местной полиции, заставляет прокуроров толерантно относиться к практикам укрытия от регистрации преступлений (особенно, вкупе с предыдущим показателем, трудных в раскрытии и неочевидных). Повышая индивидуальные показатели по выявленным нарушениям, сотрудник, занятый надзором одновременно снижает показатели и своей прокуратуре, и местной полиции и следствию, с которыми прокуратура находится в постоянном и тесном взаимодействии, и за результаты деятельности которых отвечает.
- Количество преступлений, совершенных в составе организованных преступных групп. Здесь возникает конфликт между интересами «штабной» линии по борьбе с организованной преступностью, по которой нужно отчитываться о большом количестве выявленных преступных групп, и интересами подразделения в целом, стремящегося показать благополучное положение с преступностью на своей территории.
- Размер установленного ущерба, причиненного преступлениями, совершенными организованными преступными группами. Показатель аналогичен предыдущему, только выражен в деньгах.
- Количество преступлений в сфере оборота наркотиков
- Количество преступлений экономической направленности

Общие эффекты

В силу разделения функций по надзору за следствием, дознанием и ОРД, с одной стороны, и государственного обвинения, с другой, в прокуратуре существует конфликт интересов между сотрудниками, занятыми надзором и теми, кто занят гособвинением. Если вторые естественно заинтересованы в высоком качестве дел и материалов,

которые им приходится представлять в суде, то первые, будучи загружены рутинной «мелочевкой», минимизируют усилия, превращая надзор в формальность, и переваливая на гособвинителя необходимость «проталкивать» через суд некачественные материалы. Поскольку сотрудники, занятые надзором, не только надзирают за процессом, но и подписывают обвинительное заключение от имени общего начальника — районного прокурора — у прокуратуры, как организации, появляются стимулы продавить дело через суд любой ценой до того, как сотрудник, реально заинтересованный в его качестве — будущий обвинитель — не то, что сможет сказать свое слово, но вообще увидит материалы. В итоге, поскольку суды поддаются давлению и склонны подыгрывать обвинению (о чем пойдет речь ниже), прокуратуре в целом оказывается проще «продавить» суд, чем качественно проконтролировать гораздо более многочисленные и непрозрачные ведомства, занятые ОРД и следствием, в процессе расследования дела. Частичная ответственность прокуратуры за результаты деятельности действующих на ее территории силовых структур приводит к дополнительному перевесу интересов сотрудничества с полицией и следствием, над интересами контроля над ними. Система оценки деятельности сотрудников устроена так, что «ставки» гособвинителя в одном проигранном деле намного выше, чем ставки сотрудника, занятого надзором, в любом одном нарушении законности в ходе расследования, которой он не заметил, или закрыл на нее глаза. Это приводит к тому, что надзор превращается в фикцию, а прокуратура в целом получает стимулы к манипулированию судом (о техниках чего будет рассказано в главе 3).

2.5 Отчетность судов

Связь структуры и системы отчетности

Специфика проблем современной российской судебной системы в том, что сохранена конфигурация правоохранительных органов, в которой суды на практике занимают относительно незначительное место, несравнимое со значительной ролью судебной власти, предписанной Конституцией. На практике право судей на принятие решения очень ограничено (изменение квалификации, исключение незначительных эпизодов, наказание в легко прогнозируемом диапазоне), а выход за эти рамки является отрицанием сложившихся правил, рассматривается как брак и связан с рисками для карьеры конкретного судьи.

Включенность судов в правоохранительный механизм обусловлено потребностью в предсказуемом судебном решении. В СССР была разработана особая модель, в которой суд не может осуществлять полноценного разбирательства, а его основной функцией является выполнение ритуала и заслушивание сторон, в лучшем случае — контроль качества работы следственных органов. Все это вызывает обоснованные нарекания. Однако невозможно изменить ситуацию без пересмотра компетенции всех правоохранительных ведомств и концентрируясь только на работе судов. Необходима полная пересборка всех правоохранительных структур. В ходе судебной реформы этот вопрос не был на повестке дня. Судебная реформа была ограничена изменениями внутри судебной системы. Вопрос о пересмотре роли судов в соотношении с иными правоохранительными структурами даже не ставился. В итоге остался нерешенным главный вопрос — приведение конфигурации внутривластного пространства в соответствие с официальными декларациями о решающей роли судов. Решение этого вопроса выходит за пределы реформирования какого-то одного ведомства или подразделения.

Свидетельств прямого запрета судам отказывать в одобрении решения принятого органами предварительного следствия найти трудно. Но при этом сбоев не возникает. Если появляется законодательный акт или принцип, который этому противоречит, он либо быстро изменяется, либо игнорируется.

В качестве примера можно привести попытку разработчиков УПК РФ 2001 года пресечь написание следователями проектов приговоров в виде обвинительных заключений. Предполагалось только лаконичное описание фабулы обвинения с перечислением доказательств (ст. 220 УПК). Но данная новация была заблокирована на практике, последовали разъяснения, разворачивающие ситуацию на 180 градусов. В финале этой истории был изменен закон, фактически ситуация вернулась⁸⁶. Аналогичная история произошла с попыткой сделать процедуру судебного разбирательства более значимой и менее связанной с результатами предварительного расследования, когда был введен запрет на оглашение показаний свидетеля без согласия сторон (ст. 281 УПК). Чуть более чем через год статья была изменена и возвратилась к прежней практике⁸⁷. Большое значение для понимания проблемы имеет провал идеи судебного контроля за предварительным расследованием (ст. 125 УПК). В неё не вносились никаких изменений, она просто не работает. Не оправдались ожидания, выраженные в десятках монографий. Судами не была востребована возможность оценивать работу органов предварительного расследования.

Но если появляется норма или процессуальный институт, которые позволяют более эффективно «протаскивать дела» через суд, они начинают активно применяться. Так особый порядок судебного разбирательства (гл. 40 УПК), будучи чуждым отечественной модели уголовного процесса, в 2011 году уже достиг 57% и является не исключительной (особой), а основной формой судебного разбирательства. Надо признать, что со стороны законодателя было сделано много попыток раскрепостить суды, но все они либо открыто игнорировались, либо выработывалась практика возвращающая ситуацию в исходную точку. Надо подчеркнуть, что постсоветская действительность с её конфликтом между декларациями о независимом суде и реальностью не уникальна. Эта же задача решалась в советский период, когда был конфликт между декларациями о народном суде и командно-административной вертикалью. Задача по сдерживанию активности народных судей была окончательно решена за счет выработки соответствующих механизмов. Все они продолжают действовать до сих пор. В этом аспекте большое значение имеют методики контроля деятельности судей, без которых суды неизбежно превращаются в самостоятельный и независимый орган. Контроль осуществляется как вышестоящими судами по отношению к нижестоящим в масштабах, существенно превосходящих закононо определенные прерогативы, так и административно-бюрократическим путем, через Судебный департамент, через механизмы отчетности (фактически превращенной в систему оценки деятельности, хотя формально это противоречит принципу независимости суда), учета и материальной подотчетности.

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

- Инструменты по корректировке процессуальной деятельности судей.
- Кадровая политика.

Каждое из этих направлений является обязательной частью любой судебной системы. В данном случае речь идет о том, как через эту деятельность достигается сдерживание активности судей, работающих по первой инстанции. Источниками воздействия выступают конкретные должностные лица. Особенностью каждого из методов является то, что через них реализуется только отложенный по времени контроль. Каждый судья, будучи формально свободным в принятии любых решений,

⁸⁶ Федеральный закон от 09.03.2010 N 19-ФЗ изменил пункты 5 и 6 ч. 1 ст. 220 УПК дополнив их требованием о том, что помимо перечня доказательств должно быть, указано краткое изложение их содержания.

⁸⁷ Фактически Федеральным законом от 04.07.2003 N 92-ФЗ было полностью изменено содержание ст. 281 УПК с возвращением к устоявшейся практике приоритета протоколов допроса на предварительном следствии над показаниями в суде.

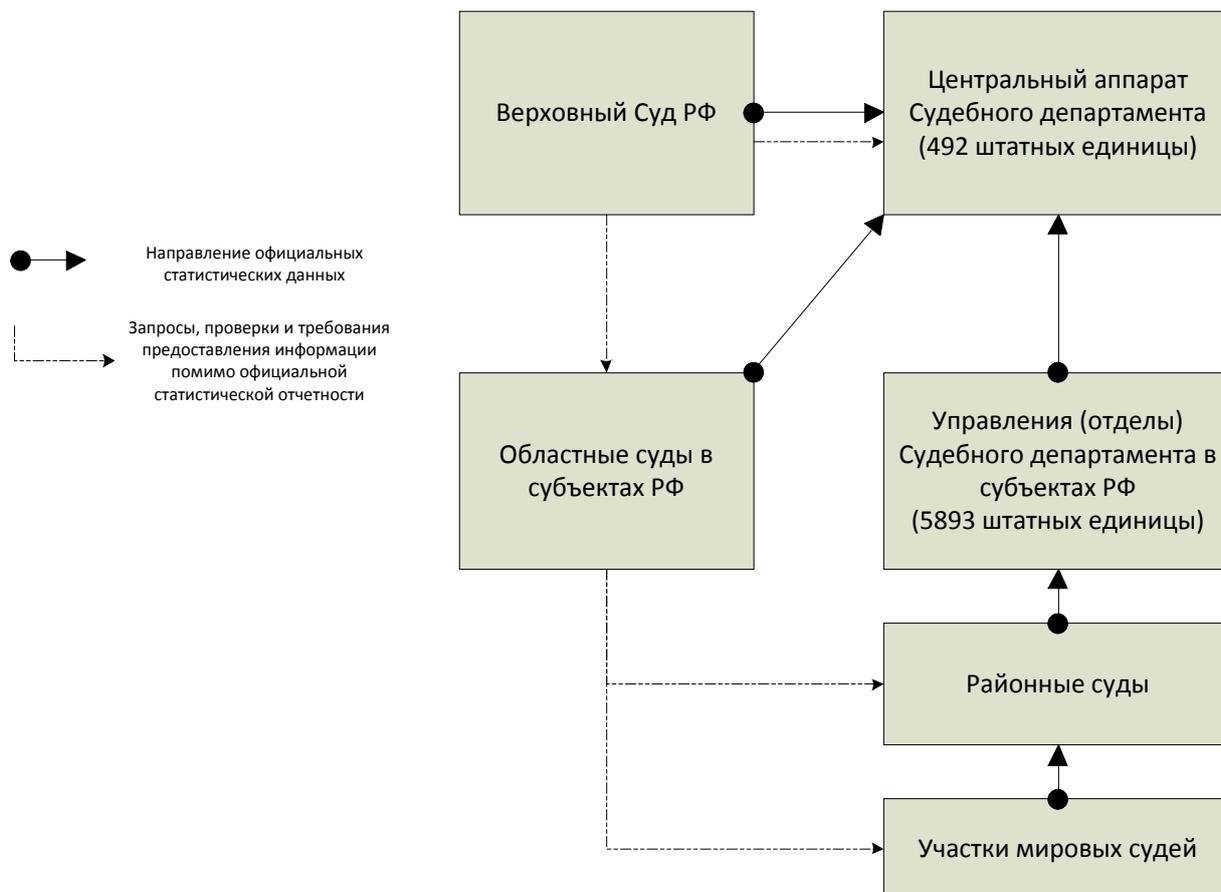
потенциально может принять любое решение. Спецификой судебной работы является то, что у судьи всегда сохраняется возможность выбора. Невозможно отменить тайну совещательной комнаты. С учетом этой специфики на первое место выходит не пошаговый контроль, который невозможен, а наличие инструментов по корректировке процессуальной деятельности судей, которые отложены по времени. В судебной системе функционирует система позднего (отложенного во времени) контроля, а методы оперативного реагирования отсутствуют. Контроль осуществляется через использование статистических показателей деятельности судов (формально собираемых Судебным департаментом в информационных целях) в качестве, фактически, оснований для оценки деятельности судов и отдельных судей.

На сегодняшний момент в судебной системе отсутствуют формальные целевые показатели для оценки работы конкретного судьи. Судья обязан рассматривать все дела и материалы к нему поступающие. Однако даже в случае совершения им явного нарушения отсутствует критерий, на основании которого возможно наложение дисциплинарного взыскания. Эта мера в каждом конкретном случае определяется индивидуально и зависит от усмотрения председателя суда субъекта. Процедура сбора и обработки разнообразных статистических показателей формально не имеет прямого отношения к контролю за работой судей. Во-первых, это связано с неопределенностью роли Судебного департамента, который как видно из

Рисунок 20 занимает ключевую позицию в сборе и обработке информации. Однако он, естественно, лишен легальных механизмов, для того чтобы эту информацию переводить в какие-либо оргвыводы. Основным и единственным легальным инструментом влияния на судью является квалификационная коллегия. Именно она располагает возможностями по наложению на судью дисциплинарных взысканий. Однако специфика работы данных структур такова, что они рассматривают представления, внесенные председателем суда субъекта. В результате имеет место несовпадение сбора официальной статистической отчетности, который производится Судебным департаментом и реальной компетенцией по наложению дисциплинарной ответственности на судей (по факту лежащей в руках председателей судов). Это порождает параллельные системы учета. Реальный кадровый контроль находится в компетенции Верховного суда РФ и института председателей. Узловой точкой по контролю работы судей лежит на председателе регионального суда. Именно ему приходится принимать решения по конкретным ситуациям.

Из схемы видно, что вся информация по работе судов концентрируется в Центральном аппарате Судебного департамента, который предоставляет её по запросам, а также частично представляет на своём сайте. Однако это не означает, что Судебный департамент обладает узловыми полномочиями в кадровой политике. Собираемая им статистика является лишь одним из показателей о работе судебной системы. Кадровая политика реализуется в рамках параллельной системы учета, которая ведется неформально судом субъекта и устроена на иных принципах.

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



Показатели стабильности судебных актов

В качестве основных показателей неофициально выведены показатели стабильности судебных актов. Данный критерий активно применяется и по сути является основным показателем профессионализма судьи, наряду с его способностью «тянуть» нагрузку (о чем речь пойдет дальше), Показатель стабильности выводится от доли судебных актов, которые не были отменены. Например, в Определении ВС РФ от 10.06.2008 №КАС08-235 указано: «...как установлено судом, судья Г. после перевода ее на рассмотрение уголовных дел, несмотря на малую нагрузку, ненадлежащим образом исполняла свои обязанности по осуществлению правосудия и допустила нарушения требований уголовно-процессуального законодательства. Из 23 обжалованных приговоров отменено 2, изменено 9 приговоров на 9 лиц (стабильность приговоров 52,2%) и отменено 3 постановления на 3 лица из 5 дел, рассмотренных в порядке апелляции».

Из-за неформального характера этого показателя нет общей методики для определения стабильности. Есть два основных подхода: либо устанавливается доля отмененных от обжалованных судебных актов, либо от всех судебных актов. По-разному учитываются измененные судебные акты. Они могут, как учитываться, так и игнорироваться. Иногда слово «стабильность» заменяется словом «качество⁸⁸». В целом присутствует неопределенность понятийного аппарата и методик учета, что

⁸⁸ См. Заключение квалификационной коллегии судей Еврейской автономной области от 30.05.2011 г. // Сайт Высшей квалификационной коллегии судей URL: http://www.vkks.ru/print_page.php?id=12151&newid=8654

позволяет оказывать воздействие избирательно и по мере необходимости на конкретную персону. В вину может быть поставлено любое количество отмен, причем не обязательно в связи с долей от общего числа судебных актов.

В основе этой неформальной системы учета лежит накопление данных о результатах обжалования судебных актов. Учет ведется персонально по каждому судье. В областном суде формируются соответствующие папки (наряды) и именно областной суд, а точнее его руководство, обладают основными полномочиями в отношении наложения дисциплинарного взыскания. Факт отмены или изменения судебного акта приобретает решающее значение для карьеры судьи. Но это не означает, что все судьи находятся в конкуренции за лучшие показатели. В судебной системе нет общих показателей, по которым бы происходило ранжирование всех судей. В этом нет необходимости. Сами по себе показатели, какие бы они не были, не влекут каких-либо последствий в автоматическом режиме. Все сводится к наличию возможности оказания точечного воздействия на тех, кто вызывает нарекания со стороны заинтересованных участников⁸⁹ и, образно говоря, «выходит за красную линию».

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

В этой ситуации самой выгодной становится позиция, в которой судья выполняет минимум работы, ведь тогда вероятность возникновения к нему претензий сводится к нулю. В судебной системе есть такая позиция — это председатель районного суда. Взамен за возможность не создавать претензий к своей работе, председатель районного суда выполняет функцию организатора работы и уже несет ответственность за весь суд, а также за мировых судей. В его обязанность входит решение любых организационных вопросов, а также важная функция информационного канала. Через председателей судов происходит общение областных судов с нижестоящими судами и наоборот. Органы судейского сообщества в виде советов судей, не приобрели надлежащего веса и в системе внутреннего кадрового контроля фактически не участвуют.

Стабильность судебных актов и роль прокуратуры

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

Контроль процессуальной деятельности, который осуществляется через систему обжалования и подготовку обобщений судебной практики, превращается таким

⁸⁹ В данном случае под «заинтересованными участниками» следует подразумевать органы, связанные с предварительным расследованием и лиц их представляющих, которые в силу должностных обязанностей заинтересованы в сохранении устоявшейся модели. Это может быть прокурор области или района, руководитель следственного органа, представитель МВД, в каком-то смысле к этой группе следует отнести руководство судебной системы.

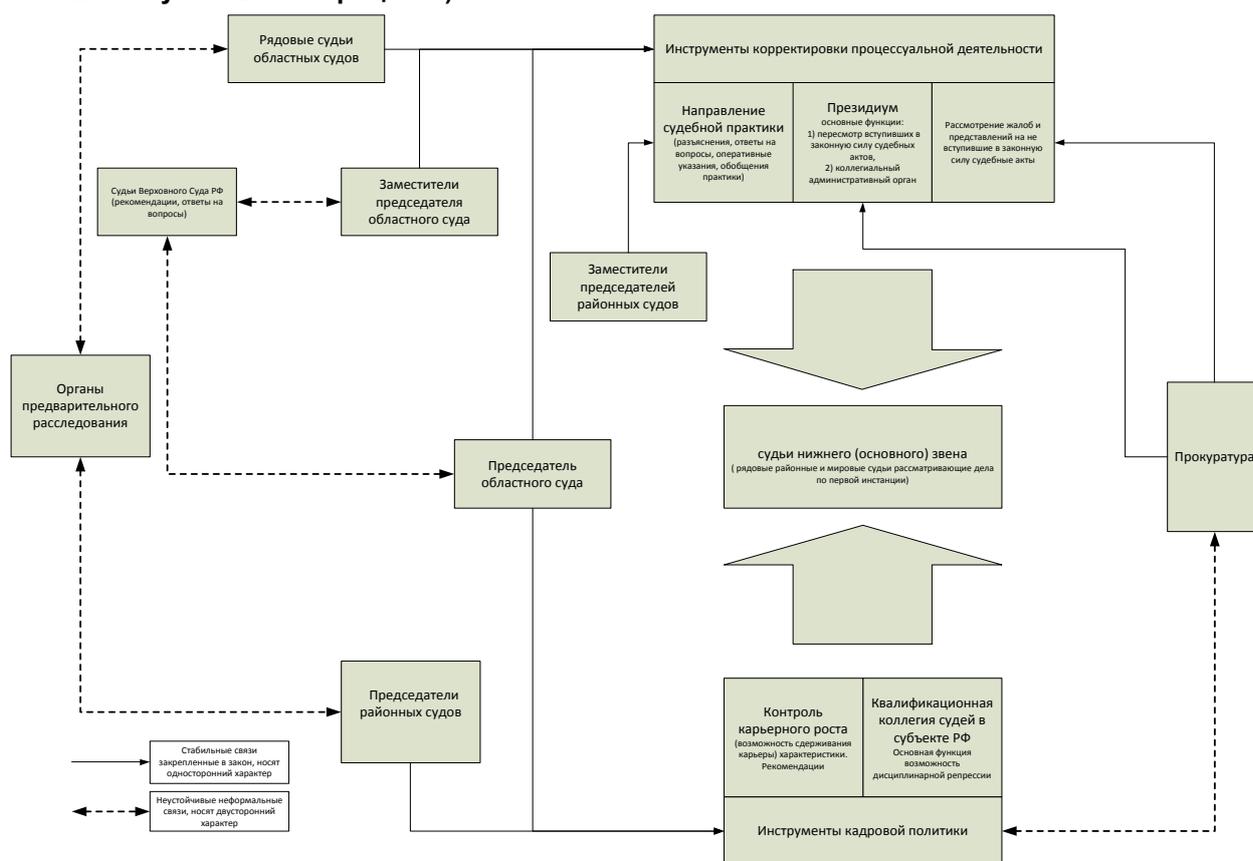
образом не только в инструмент повышения управляемости судов и судей для вышестоящих уровней судейской иерархии, отдельных судей — для председателей судов, но и в инструмент давления со стороны прокуратуры, как будет показано ниже.

Необходимо подчеркнуть, что обжалование судебных актов предполагает реализацию множества гарантий, но в данном случае этот аспект не рассматривается. Система обжалования рассматривается в той части, в которой она удерживает основную массу судей в качестве винтика большой правоохранительной машины. Схематично эти методики представлены на рисунке ниже. В центре находятся судьи, работающие по первой инстанции и выполняющие основной объем работы. Исходим из того, что основной объем работы (рассмотрение дел по первой инстанции) производится рядовыми судьями районных судов и мировыми судьями, которые в целом составляют 72% судейского корпуса. Поскольку ситуация рассматривается применительно к субъекту не будет раскрываться то, что районные суды выступают вышестоящей инстанцией для мировых судей. Схема иллюстрирует наиболее общие связи в пределах субъекта федерации при осуществлении судами правоохранительной функции.

На схеме разделены председатели районных судов и их заместители (хотя только в половине районных судов у председателей есть один или больше заместителей). Схема основана на работе крупного районного суда, где есть разделение функций. Председатель районного суда занимается преимущественно кадровой работой, а заместители занимаются корректировкой процессуальной деятельности. В тех районных судах, где нет заместителей, председатель выполняет все функции и совмещает кадровую политику с корректировкой процессуальной деятельности судей. На схеме обозначены без детализации прокуратура и органы предварительного расследования. Прокуратура является организацией включающей множество подразделений, что не отражено на схеме. Предполагается, что прокуратура действует как единый орган, обладающий, в том числе и легальными полномочиями по участию в корректировке процессуальной деятельности судей для сохранения сложившейся модели. Это обязательное участие в работе президиума и особый статус обращений (представлений)⁹⁰. Наибольшее число вопросов может вызвать субъект указанный как «органы предварительного расследования». Это обобщенное название, но в отличии от прокуратуры, тут объединены разные подразделения, а именно все вовлеченные в осуществление предварительного расследования. В первую очередь это Следственный комитет и следственные управления с системе МВД, а также иные структуры проводящие предварительное следствие или дознание. Все они обобщенно представлены как один орган. Они выполняют важную часть правоохранительной функции, и зависят от предсказуемой работы суда. Таким образом, у них есть интерес в том чтобы суд продолжал действовать в рамках сложившейся модели.

⁹⁰ Из закона следует только отличие в названии. Если все обращения в вышестоящий суды, поступающие от граждан именуется «жалобы», то аналогичные по структуре документы, поступающие из прокуратуры именуется «представлениями». Однако неформально различия очень существенны. Порядок рассмотрения представлений прокуратуры иной. Они удовлетворяются в 11 раз чаще, нежели жалобы граждан. Это нельзя объяснить только профессиональным уровнем. Если бы дело было только в этом, то жалобы подготовленные адвокатами давали бы близкий результат. Однако обращения адвокатов удовлетворяются судами несопоставимо меньше чем представления прокуратуры.

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



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

Обжалование распадается на два вида: обжалование судебных актов, не вступивших в законную силу (апелляционное, кассационное, в административном процессе просто обжалование) и на обжалование вступивших в законную силу судебных актов (надзор⁹¹). В каждой модели обжалования реализуется функция корректировки деятельности нижестоящих судей, но есть организационные различия. При обжаловании судебных актов не вступивших в законную силу нет той централизации, которая имеет место в надзорной стадии. Фактически работа президиума это административная деятельность.

Прокуратура — единственный представитель системы правоохранительных органов, обладающий легальными полномочиями по обжалованию решений суда по существу дела. После реформы 2007 года⁹² следствие став формально самостоятельным, фактически сократило свои возможности по воздействию на суды. Без оценки всех последствий данной реформы, стоит признать, что она создала условия для ослабления давления на судебную систему со стороны правоохранительных органов.

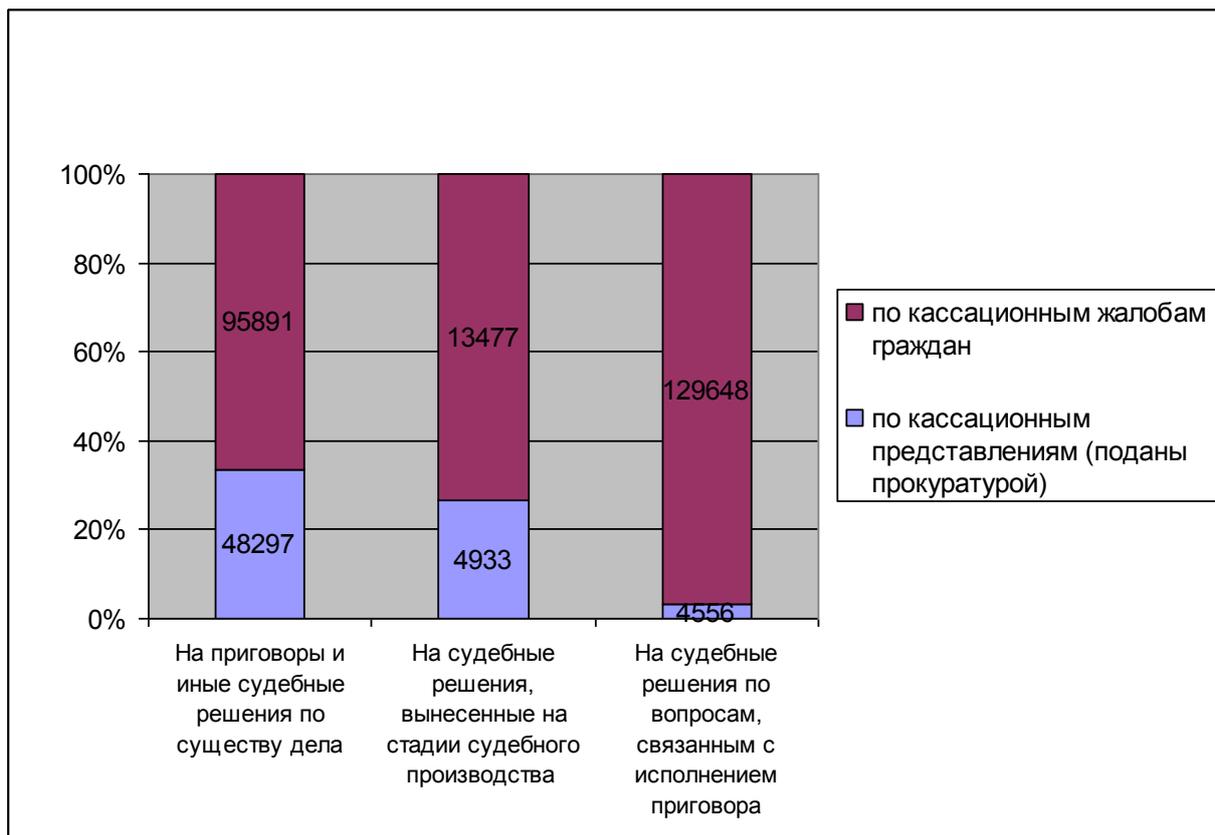
Если оценить участие прокуратуры в обжаловании судебных актов в зависимости от их вида, то можно отчетливо увидеть, что главный интерес прокуратуры в том, чтобы дела проходили через суд. Последующая судьба этих дел их не интересует. Так если

⁹¹ С 2013 года на уровне областных судов эта деятельность будет именоваться кассацией.

⁹² Имеются в виду изменения, внесенные в УПК РФ Федеральным законом от 06.06.2007 N 90-ФЗ и последующие, сопровождавшие выделение следствия из прокуратуры.

при обжаловании приговоров и иных судебных решений по существу дела участие прокуратуры равняется 33,5% от всех поданных обращений⁹³. Примерно такая же доля (26,8%) сохраняется при рассмотрении жалоб на судебные решения, вынесенные на стадии судебного производства, то есть на те решения, которые напрямую влияют на исход рассмотрения дела. Однако в дальнейшем, после того как приговор вступил в законную силу прокуратура резко теряет интерес. По обжалованию судебных решений связанных с исполнением приговора со стороны прокуратуры были поданы представления в 3,4% случаев.

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



На второй ступени, когда рассматриваются вступившие в законную силу судебные акты, существует система предварительной фильтрации по содержанию, а не только по формальным критериям, всех поступающих обращений, а также прокуратура обладает особыми полномочиями по участие в работе президиума.

На _____ схеме _____ (

⁹³ В 2011 году в порядке кассационного разбирательства гражданами было подано 95891 жалоб на приговоры, за этот же период прокуратурой было направлено 48297 представление.

Рисунок 21) сплошными линиями представлены легальные функции, которые закреплены в законе и носят систематический характер. Пунктирные линии это отношения, носящие двухсторонний характер и являющиеся неформальными и не имеют постоянства.

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

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

Нагрузка и связанные с ней механизмы управления судьями

В этих условиях особое значение приобретает высокая нагрузка судей. О ней много говорится, но практически не встретить данных о том, что это важнейшее условие по контролю над судьями. Судья не контролирует количество и сложность поступающих к нему дел — это прерогатива председателя суда. Как правило, председатель заинтересован в том, чтобы все судьи были загружены равномерно, но неравномерное распределение нагрузки может стать и инструментом давления или поощрения. При этом, судьи работают в условиях достаточно жестких, по мировым меркам, процессуальных сроков (что, при жестких условиях содержания в местах предварительного заключения в России, является достоинством УПК РФ, а не недостатком), а несоблюдение сроков является законным основанием для постановки вопроса о соответствии занимаемой должности перед квалификационной коллегией.

Любой судья, находящийся в условиях постоянного цейтнота, неизбежно будет допускать массу мелких ошибок. В зависимости от масштаба загрузки эти мелкие ошибки и нарушения приобретают характер рутинного правила. В случае необходимости всегда можно признать это правило нарушением заслуживающим дисциплинарного взыскания. Так в январе 2010 года в отношении двух мировых судей были внесены представления в квалификационную коллегию Саратовской области в связи с тем, что каждая из них рассмотрела до 1,5 тыс. заявлений в один день⁹⁴. При этом не было сказано, что данные решения были отменены или изменены. Основанием представления явился сам факт большого количества судебных актов вынесенных в небольшой промежуток времени. При этом остался без ответа вопрос — что собственно им надо было делать? Ведь даже если следовало отказать в принятии всех исковых заявлений, то необходимо было бы за краткий промежуток времени вынести ровно такое же количество определений. В данной ситуации, скорее всего причиной, вызвавшей внесение представления, явилось общественное мнение, которое просто не могло принять нюансов судебной механики. Другой важной особенностью большой нагрузки судов является возможность избирательно повысить нагрузку конкретного судьи и тем самым создать условия, когда им будут заведомо совершены ошибки.

Внесение представления это основной властный ресурс, через который происходит контроль за работой судей. Рычаги этого механизма находятся в компетенции председателя суда субъекта. Он вправе вносить на квалификационную коллегию представления в отношении конкретного судьи. Если учесть реально имеющиеся возможности у каждого в судебной системе, то следует признать что наиболее значимыми являются должность Председателя Верховного Суда РФ и председателей судов субъектов федерации. Именно на них в неформальном порядке замыкается работа квалификационных коллегий судей.

⁹⁴ 3000 решений в день под копирку и без разбирательства. <http://pravo.ru/news/view/24057/>

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

Председатель районного суда свободен в принятии конкретного решения. В том случае если у председателя есть карьерные амбиции или его карьера только началась, он будет более четко реагировать на внешние импульсы, в первую очередь проходящие по официальной вертикали. Если же председатель в силу возраста имеет возможность выйти в отставку, то он вполне может себе позволить даже проигнорировать какие-то, на его взгляд необоснованные, претензии к работе судей⁹⁵. Именно это обстоятельство является причиной большого разнообразия судебной практики в системе общей юрисдикции, можно даже утверждать о непредсказуемости. Любые попытки выстроить единообразие судебной практики упираются в разнообразие и, в общем-то, случайное распределение фильтров в виде председателей районных судов. Невозможно изменить этот параметр без изменения всей системы неформальных отношений внутри судебной системы. Однотипность реакции на одинаковые команды предполагает отказ от системы неформальных отношений, что означает отказ от стержня всей архитектуры. Всё это определяет **избирательность и наличие большой дискреции (субъективного усмотрения) при принятии решения о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности**. Это также означает, что судебная система очень плохо поддается какому-либо последовательному управленческому воздействию. Возможны единичные точечные и воздействия, но практически исключена возможность по массовому отслеживанию того как принимается конкретная норма закона. Реакция возможна на яркие случаи по которым «поступил сигнал». Вопреки устоявшемуся мнению, что в судах все делается лишь по звонку, или по команде сверху, следует отметить, что львиная доля решений, даже тех которые вызывают раздражение у общественности и большой резонанс в СМИ, лично принимаются судьями, рассматривающими дело⁹⁶.

⁹⁵ Соответственно чем ниже доля «возрастных» председателей, тем выше возможность манипулирования. При формальной возможности работать в судебной системе до достижения 70-летнего возраста, средний возраст председателей составляет 49 лет и 10 месяцев (см. Отчет Института проблем правоприменения «Судьи как профессиональная группа» http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/Jan_2012_NormsValues.pdf).

⁹⁶ Здесь надо пояснить, что помимо того, что судьи действуют по схеме имеющей достаточное теоретическое обоснование, дополнительной причиной отсутствия того, что судьи не идут навстречу обществу в «резонансных делах», является тот факт, что они не видят своего места в этом обществе, после утраты должности судьи. Чем выше в обществе градус ненависти к судьям, тем более предсказуема их работа при рассмотрении резонансных дел. Отсутствие вероятности «найти себя» после ухода из судебной системы является важнейшим фактором повышающим управляемость судов. Здесь по новому можно посмотреть на проблему внутреннего рекрутинга. Его недостаток отнюдь не в том, что система

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

Другой особенностью проистекающей из механизма неформальных отношений и единичных методик контроля является наличие «темных зон». Председатель районного звена может быть очень плохо осведомлен о положении дел в мировой юстиции, председатель областного суда обладает ограниченной информацией о том, как идут дела в районных судах и уж тем более у мировых судей. Верховный Суд РФ очень сильно ограничен в возможности иметь представление о работе на местах. Существует практика подготовки разнообразных отчетов по запросу Верховного Суда РФ, до нескольких в течении одного месяца. Однако не имеется данных о том, что это влечет какие-то корректировки кадровой политики в судебной системе и как-то отражается на работе конкретных судей. Скорее всего, это является феноменом большого аппарата Верховного Суда РФ, который достигает 1000 человек и по правилам бюрократической логики неизбежно увеличивает документооборот, вводя все новые виды отчетности.

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

Особенностью отчетности в судебной системе является то, что в ней отсутствуют очевидные показатели, за которые следовало бы бороться. Единственным параметром, за который судья должен бороться, это не создавать проблем правоохранительному конвейеру. Об этом было подробно сказано выше. Все остальные параметры если и существуют, то они реализуются в пассивном со стороны судьи режиме. Проявления активности при принятии дела минимальны. Дело поступает в суд и принимается на основании формальных показателей. Какая-либо качественная оценка и борьба за его принятие или неприятие, близкая к ситуации,

подбирает себе кадры, в этом нет ничего ненормального. Главный недостаток в том, что такой судья не видит карьеры за пределами системы, или очень туманно это представляет.

когда прокурор утверждает обвинительное заключение, невозможна. Дело поступает не сразу к судье, а в канцелярию, откуда оно либо с визой председателя или его заместителя, либо без оной (это случаи когда простые дела распределяются в рутинном режиме начальником канцелярии, либо с применением специальной компьютерной программы) попадает судье. В обязанности судьи входит произвести необходимые действия по подготовке дела, то есть проверить выполнение всех процессуальных гарантий, и если не установлено обстоятельств, свидетельствующих о том, что дело можно направить для доработки обвинительного заключения или устранения препятствий для его рассмотрения, происходит назначение дела для рассмотрения по существу. Даже в том случае если дело направляется для пересоставления, очень высока вероятность, что оно очень скоро снова вернется в суд. Таким образом, суд не имеет возможности вести торг по вопросу принятия либо непринятия дела. Можно сказать, что он принимает все поступающие к нему материалы в автоматическом режиме.

Каждый судья стоит перед необходимостью соблюдать сроки. Однако это не является критичным показателем, так как рутинные дела рассматриваются быстро.⁹⁷ Если же по делу есть обстоятельства, требующие длительного рассмотрения, это учитывается отдельно и не ставится в вину судье. Главное избегать намеренной волокиты. Поэтому центральным пунктом является ритмичное прохождение потока дел, что можно обозначить как «валовой показатель» или кратко «вал». Мотивация следствия и прокуратуры, если она продиктована какими-то особыми показателями, не имеет принципиального значения, если мы рассматриваем процедуру принятия дел судом. Фактически вся эта мотивация сводится к факту направления дела в суд и борьбе за валовой показатель.

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

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

⁹⁷ При этом по данным правозащитных организаций сроки наоборот оказываются важнейшим фактором. Причина этого расхождения в том, что дела, к которым подключились правозащитные организации — это, как правило, дела относительно сложные или резонансные. Соответственно, рассмотреть их в обычном «рабочем» порядке не представляется для судьи возможным (нужно куда внимательнее относиться к формальностям и, одновременно сам процесс затягивается из за всевозможных ходатайств и других действий защиты) и сроки работы с ним немедленно затягиваются.

Таблица 4. Сочетание показателей прокуратуры и судов

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

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

Не должно иметь места неправомерное или несанкционированное вмешательство в процесс правосудия, и судебные решения, вынесенные судами, не подлежат пересмотру. Этот принцип не препятствует осуществляемому в соответствии с законом судебному пересмотру или смягчению приговоров, вынесенных судебными органами (статья 4 Основных принципов независимости судебных органов⁹⁸).

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

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

⁹⁸ "Основные принципы независимости судебных органов" приняты на седьмом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, проходившем в г. Милане с 26.08.1985 по 06.09.1985 и одобрены Резолюцией 40/146 Генеральной ассамблеи ООН от 13.12.1985.

судебных решений и проверки правосудности (законности и обоснованности) судебных актов вышестоящими судебными инстанциями.

Глава 3. Траектория уголовного дела: окончательный диагноз

3.1 Что такое траектория уголовного дела

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

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

- простые имущественные преступления (грабеж и кража — 37,3% всей судимости⁹⁹),
- простые насильственные (убийство, нанесение телесных повреждений — 7,1%),
- простые наркотические (хранение и сбыт — 8%),
- экономические, «предпринимательские» (квалифицируемые, как правило, как «мошенничество», «растрата» — 4,6%).

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

Существует ряд системных особенностей, которые определяют работу всех «ступеней» в ходе уголовного преследования в России. Эти особенности заданы историческими предпосылками, структурными ограничениями, в которых работают эти сотрудники, сложившаяся профессиональная культура и т.д. Предельно неправильным было бы приписывать эти особенности «низкому качеству» занятых, коррупции, или тем более чьему-то злому умыслу.

Все действия смещены на шаг назад в цепочке ведомств по сравнению с формальной моделью. То есть, то решение, которое должно приниматься на «выходе» принимается на входе. Так, вина, де факто устанавливается прокуратурой (суд никого не оправдывает, следовательно, вопросом вины не занимается). Доказанность обвинения устанавливается по оценкам руководителя следственного органа/следователя. Доказуемость вины определяется не по результатам следствия, а в его начале — на стадии привлечения к уголовной ответственности и т.д. Так же смещена и ответственность. Оперативник отвечает не за то, что поставил «потенциального»

⁹⁹ Здесь — статистика судебного департамента за 2009 год

обвиняемого, а за то, что привел настоящего «злодея» и в ходе дальнейшей работы поменять своего мнения уже не может. Следователь отвечает за то, что дело пройдет в суде и в ходе следствия уже не может прекратить дело за недоказанностью и т.д.

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

При этом «палку» ставит следующая по цепочке структура и одновременно, предыдущая в цепочке обеспечивает минимальное качество работы для последующей и поставляет «вал». Соответственно, на стыках идет постоянный торг, в котором каждая сторона может испортить партнеру показатели. И хотя сила участников этого торга различается, нельзя говорить о полном подчинении предыдущего последующему. Соответственно каждое решение — это результат такого торга.

Как и в любой подобной структуре, практически каждый участник смотрит на несколько шагов вперед — так, оперативник (благодаря долгосрочному взаимодействию) отбирает только те дела, которые устроят следователя, тот — те которые пройдут в прокуратуре и т.д. При этом все они работают в ситуации дефицита времени и ресурсов. Соответственно, отбираются те дела, которые пройдут и потребуют минимального количества усилий. Таким образом, те дела, которые потребуют дополнительных усилий не регистрируются, не возбуждаются не расследуются и т.д. Те же дела, которые легко и приятно передаются по цепочке наоборот если не фабрикуются, то специально выискиваются.

Как результат всего перечисленного все участники доверяют друг другу в вопросе, который вообще то должен быть ключевым и ответ на который должен переоцениваться все время — в вопросе о вине. По большому счету, с того момента, как оперативник сформировал у следователя такое убеждение, вернуться к этому вопросу становится все сложнее. И все упирается в степень добросовестности оперативного работника. У человека, которого посчитал (искренне или потому что «все равно этого человека надо убрать с улицы») оперативник, дальше практически нет шансов покинуть эту траекторию.

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

В центре нашего внимания будут три действующих лица. Первый — это подозреваемый,¹⁰⁰ который попадает в систему и, в идеале, должен быть отпущен, если он невиновен, или же наказан, если он виновен, причем вина его должна быть строго доказана по закону. Второй — это потерпевший — человек, который пострадал от преступления и которому должна быть обеспечена компенсация понесенного ущерба или хотя бы обеспечено право на справедливость, посредством адекватного наказания человека, который посягнул на его права, при этом сделано это должно быть так, чтобы потерпевший в процессе уголовного разбирательства не понес дополнительного ущерба. Третий, наконец — это работник правоохранительных органов¹⁰¹, который действует в тех самых структурах и с учетом этих стимулов на самом низовом уровне; человек, который должен обеспечить все вышесказанное и при этом не понести наказания от своего начальства.

При этом важно понимать, что существуют, как минимум, три уровня на которых формируются устойчивые технологии работы правоохранительных органов. Во-

¹⁰⁰ Процессуальный статус его будет меняться — от лица, в отношении которого проводятся оперативно-розыскные мероприятия до обвиняемого (в суде). Однако мы будем применять эти термины как синонимы кроме тех случаев, когда формальный статус будет играть важную содержательную роль.

¹⁰¹ Действующий в четырех лицах — как работник полиции не связанный с оперативной работой, оперативник, следователь (МВД или СК) и прокурор

первых, есть законы, которые регулируют механизм уголовного преследования. Мы никоим образом не пытаемся преуменьшить их значение. Безусловно, рамки, которые заданы законами во многом ограничивают правоприменителей и, одновременно задают некоторые магистральные дороги, по которым движутся уголовные дела. Такие законы делятся на три группы. Первый блок, это законы, которые конституируют самих правоприменителей, их функции и принципиальные полномочия — это Федеральные законы от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», от 07.02.2011 N 3-ФЗ «О полиции», от 28.12.2010 N 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»; Федеральные конституционные законы от 07.02.2011 N 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», от 31.12.1996 N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и др. Ими устанавливается сам факт наличия тех или иных структур, фундамент их взаимоотношений и основные функции, которые они выполняют. Второй блок — это закон, который устанавливает, что и в каком случае надлежит считать преступлением и в каких случаях — это, собственно, Уголовный кодекс. Другие законы в России не могут устанавливать уголовную ответственность. Наконец, третий блок — это законы, регулирующие деятельность правоохранительных органов по отношению к предполагаемым преступным деяниям. Они показывают, как именно должна строиться та или иная работа, кто и какие права имеет в том или ином случае и это в первую очередь закон «Об оперативно-розыскной деятельности» и Уголовно-процессуальный кодекс. Они задают процессуальные ограничения работы, которые, безусловно, указывают на то, как должно происходить то или иное действие, и, заодно создают сам перечень этих действий.

Во-вторых, наряду с законами есть устойчивые и относительно прозрачные технологии их интерпретации. Они закрепляются во всевозможных подзаконных документах. Так, например, постановления Пленумов Верховного Суда задают нормы трактовки уголовного и уголовно-процессуального законов. Приказами ведомств регулируется структура и стимулы внутри них. Отдельные ведомственные приказы устанавливают конкретные правила работы и правила исполнения/соблюдения норм закона. При этом с чисто юридической точки зрения формируемая таким образом практика применения закона может практически противоречить тому, что подразумевал законодатель. В качестве примера часто приводят устоявшуюся трактовку ст. 89 УПК, которая запрещает использование в качестве доказательств результатов ОРД, если они не соответствуют требованиям к доказательствам, которые предъявляет УПК. На практике эту статью трактуют как разрешающую использование результатов ОРД в качестве доказательств, кроме тех случаев, когда был нарушен закон. Тем самым, использование результатов ОРД в качестве доказательств является правилом, а не исключением, как изначально предполагалось. Самым ярким примером являются уголовные дела о сбыте наркотических средств — основными доказательствами там являются именно результаты ОРД. Здесь мы не ставим задачу выявить такие противоречия, но собираемся только показать, как работает та система, которая сложилась с учетом законов и устойчивых технологий их трактовки. Такое творческое правоприменение¹⁰² является одним из важнейшим механизмов обеспечения преимущества практики — так, огромное количество практических интерпретаций отдельных положений УПК, сложившихся за последние десять лет, очень сильно сближает его с предыдущим УПК РСФСР и фактически уничтожают многие прогрессивные изменения, внесенные при реформе кодекса.

В-третьих, наряду с закрепленными и устоявшимися трактовками существуют еще и никак не закрепленные традиции работы — техники и приемы, накопившиеся удачные образцы. Они задают легко воспроизводимые модели работы по типовым делам никак

¹⁰² Не надо путать с селективным правоприменением — ситуацией когда закон есть но не применяется в большинстве случаев и только в одном конкретном случае был мобилизован». Второй вариант селективного правоприменения — ситуация, когда закон вдруг был применен в одном конкретном случае совсем не так, как применяется обычно (хотя и без нарушения буквы нормы).

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

Эти повседневные практики трактовки и применения закона, на что мы будем обращать внимание ниже, неоднородны по отношению к разным преступлениям, а также к разным подозреваемым и потерпевшим. Как и любая система уголовного преследования, российская криминальная юстиция оказывается очень чувствительной к социальным характеристикам того, с кем работает. Потерпевший, стоящий на учете как наркоман, вызовет совсем иную реакцию, нежели вузовский профессор в одной и той же ситуации. Или же, например, статус успешного предпринимателя является более или менее гарантией от пыток в ситуации, когда речь идет об общеуголовном преступлении, но существенно повышает риск вымогательства взятки. Такие социальные уклоны¹⁰³ являются важнейшим и организующим фактором в работе российской правоохранительной системы.

Понятно, что с точки зрения ортодоксальной науки о раскрытии преступлений предложенная ниже схема покажется большим упрощением, однако, на наш взгляд показывает общие принципы работы системы.

3.2 Откуда берется преступление (до КУСП)

Как уже показано в прошлых главах, развитие уголовного дела в России можно описать как последовательность стадий/переходов. В этой части мы попробуем показать самую первую стадию — на которой определяется, возникнет ли преступление как бюрократический факт — запись в книге учета сообщений о преступлениях. По большому счету, мы попробуем рассказать о том, откуда берутся бумаги (материалы) которые ложатся на стол следователю или дознавателю для проведения доследственной проверки и решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Для того чтобы началось уголовное преследование необходимо наличие преступления. С самим фактом возбуждения уголовного дела следователь утверждает, что преступление имело место и требуется найти и/или наказать

¹⁰³ Социальными уклонами (bias в англоязычной традиции) называются систематические склонности правоохранительных систем относиться по разному к разным людям. При этом уклоны возникают в отношении социальных групп, которые с точки зрения формальных правил должны быть абсолютно равны между собой (например, молодые и старые, богатые и бедные, мужчины и женщины и т.д.).

виновных. Однако до того, как происходит возбуждение дела происходит достаточно большая работа, формальная цель которой — понять имело ли место преступление и если имело, то какое. Это происходит на стадии доследственной проверки — которая производится при участии следователя/дознателя или без такового и цель которой — установить, является ли происшествие, информация о котором поступила в правоохранительные органы преступлением или нет. Отправной точкой для такой проверки является запись в КУСП — книге учета сообщений о происшествиях, которая ведется каждой дежурной частью в каждом подразделении полиции.

Однако до того как появилась запись в КУСП, происходит много существенных процессов и взаимодействий, определяющих дальнейшую судьбу дела. Для того чтобы понять как это происходит необходимо разобраться, какими, с точки зрения способа возникновения информации о самом факте, преступления бывают.

Заявление потерпевшего

Первый из возможных вариантов и самый очевидный для неподготовленного читателя — это заявление потерпевшего (иногда — свидетеля), которое он сам принес в отделение полиции или которое поступило на телефон 02 (иногда — на телефон ОВД). Типичным преступлением этого типа являются кражи, грабежи, разбои. По примерным оценкам к этой категории относится не менее половины всех преступлений, с которыми приходится сталкиваться российским правоохранительным органам. Попробуем разобраться, что происходит в этой ситуации, как работают правоохранительные органы в этом случае. Первая и принципиальная разница (технически) состоит в следующем — явился ли человек сам в отдел полиции или же сообщил о преступлении по телефону.¹⁰⁴

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

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

При этом на данном этапе, при соблюдении названных условий (преступление очевидное и не портит отчетность), регистрируются практически все преступления вне зависимости от имущественного и социального положения заявителя и будущего подозреваемого. Некоторые сложности могут быть только в двух случаях. Заявление постараются не регистрировать до проверки, когда существует большое

¹⁰⁴ Существуют и другие, относительно редкие варианты — например, сообщение по почте или обращение с сообщением о преступлении к сотруднику полиции, находящемуся за пределами отдела (например, к постовому на улице). Однако, они, так или иначе, сводятся к этим двум вариантам.

имущественное неравенство между тем, кого заявитель обвиняет в совершении преступления и потерпевшим (не в пользу потерпевшего). То есть, если очень бедный человек говорит об очень богатом, что тот совершил преступление, то полиция постарается сначала выяснить обстоятельства, а потом уже решать, регистрировать ли заявление (в этом случае высока вероятность взятки, или просто отказа в возбуждении дела из-за нежелания «связываться» даже если проверка показала, что основания для подозрений есть). Вторая ситуация — это когда потенциальным обвиняемым является фигура, входящая в число известных/значимых людей (в этом случае будет извещено вышестоящее руководство, возможно, прокуратура, и решение будет приниматься на более высоком уровне). В остальных случаях заявление будет зарегистрировано, заявитель получит «корешок КУСП» и начнется некоторая работа.¹⁰⁵

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

Как правило, такую игру ведет оперативник (изредка — участковый), к которому перенаправляет потерпевшего до регистрации заявления дежурная часть. В игре может использоваться две разные стратегии. Первая связана с использованием юридической неграмотности потерпевшего и направлена на то, чтобы имитировать прием заявления не зарегистрировав его. В этом случае он внимательно расспрашивает потерпевшего, иногда даже предлагает написать собственноручное заявление, а потом не регистрирует этот документ в КУСП. Соответственно, если потерпевший потом обратиться к оперативнику для того, чтобы узнать о раскрытии преступления, то ему скажут, что работа ведется. Дежурная же часть перенаправит его к тому же оперативнику. Если же потерпевший попробует жаловаться, то полиция просто заявит о том, что никакого заявления не поступало. При этом, если заявитель оказывается юридически грамотным и требует регистрации заявления, талона из КУСП и т.д., то, за редким исключением¹⁰⁶ заявление либо регистрируют либо переходят к другой стратегии.

¹⁰⁵ Пожалуй, единственным видом преступлений, который не укладывается в эту схему будут преступления, связанные с сексуальным насилием. Особенно в тех случаях, когда речь идет о бытовом сексуальном насилии (гуляли, выпивали, пошли к нему домой, а он там изнасиловал). В этом случае полиция будет вести себя так, как описано в следующем варианте.

¹⁰⁶ Именно с ошибками на этой стадии — неправильным прогнозом поведения потерпевшего связано большинство историй о попытках потерпевших: это результат конфликтов, которые возникают, когда потерпевший настаивает на регистрации преступления, которое полиция активно не хочет

Вторая возможная стратегия является более «честной» в каком-то смысле. Потерпевшему сразу объясняют, что можно написать заявление, а можно его и не писать. Если потерпевший напишет заявление, то ему грозит бесконечное количество проблем, как говорит оперативник. Традиционной «страшилкой», например, является сообщение о том, что для экспертизы после квартирной кражи потребуется изъять все двери или выпилить замки. Если же заявление не писать, утверждает полицейский, то работа все равно будет вестись и когда злодей будет пойман — вот тогда то и нужно будет написать заявление и поучаствовать в работе следствия и суда.¹⁰⁷ По оценкам самих оперативников, примерно треть сообщений о преступлениях не проходит дальше этой стадии. Навык такой работы с потерпевшими является одной из самых ценимых профессиональных особенностей оперативных работников, и, как мы можем полгать, действительно требует хорошей коммуникативной подготовки.

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

Звонок в «02»

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

регистрировать, особенно в тех случаях, когда потерпевшему удастся зафиксировать нарушения, допущенные полицейскими с целью настоять на отказе в регистрации.

¹⁰⁷ Единственным «правильным» выходом для потерпевшего в такой ситуации является поход в прокуратуру с написанием заявления о том, что у него отказались принять заявление о преступлении, хотя это создаст изначальное негативное отношение полицейских работников и к потерпевшему и к делу.

происходило, или не является преступлением, или же убедить потерпевшего отказаться от идеи писать заявление.

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

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

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

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

Выявление преступлений

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

Для того, чтобы появилось такое преступление необходима предварительная работа сотрудника правоохранительных органов (оперативника полиции или ГНК реже — ФСБ, работников таможни, погранслужбы и т.д.). В рамках дела оперативной разработки собираются сведения либо о преступной деятельности лица (группы) либо о некоторой деятельности, ведущейся на некоторой территории. В связи с этим ведется оперативная работа — сбор агентурной информации, проводятся опросы, исследуются документы и т.д. Технически это сбор всей возможной информации, который сначала направлен на выявление лица, которого оперативники будут полагать

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

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

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

Также возможно возбуждение уголовных дел после предварительной проверки по факту обращения уполномоченных государственных органов (например, налоговых инспекций в случае с налоговыми преступлениями). Формально там также может проходить работа по проверке факта до того, как дело будет передано следователю, но на практике такие обращения сразу передаются следователю. Также сразу вносятся в КУСП и передаются следователю материалы для возбуждения уголовного дела поступающие из прокуратуры, поэтому о них мы здесь говорить не будем. Последний источник для появления записи в КУСП — это явка с повинной¹⁰⁸. После первичного оформления материал уходит к следователю.

Все что происходит на этой стадии относится к ведению заместителя прокурора, который занимается надзором за ОРД¹⁰⁹ и следствием (в очень больших районных прокуратурах может выделяться отдельный заместитель прокурора, который занимается только надзором за ОРД). Однако, по большей части основная деятельность на этом этапе является либо секретной либо почти не документируется. По большому счету, работа прокурора сводится к реакциям на жалобы потерпевших и подозреваемых, что создает еще один важный стимул для оперативников — они, по возможности, не должны давать повода для таких жалоб.

Итак, как мы видели, преимущественно материалы, поступающие к следователю, рождаются из заявлений граждан (когда речь идет об очевидных или очень серьезных

¹⁰⁸ Тут необходимо уточнение — явка с повинной как документ встречается приблизительно в половине уголовных дел (в проанализированной ИПП выборке из 10 000 уголовных дел она упоминается в качестве смягчающего обстоятельства (п. и ч. 1 ст. 61 УК) в 55,2 % случаев), однако это не означает, что явка с повинной как факт имела место. Чаще обвиняемый под грузом доказательств пишет эту явку, иногда задним числом, тем самым закрепляя доказанность вины. Это выгодно и следователю и обвиняемому, который понимая невозможность избежать наказания, снижает себе верхнюю планку.

¹⁰⁹ Оперативно-розыскной деятельностью

преступлениях или тогда когда полицейским не удалось «отбиться» от заявления) и рапортов, инициируемых сотрудниками правоохранительных органов в тех случаях, когда следователь готов заранее возбудить уголовное дело.

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

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

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

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

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

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

На что смотрит следователь

В ходе доследственной проверки, формально, следователь должен понять имело ли место преступление (отдельно — имел ли место факт (событие преступления) и являлось ли оно преступным (состав преступления)), какое это преступление (как его надлежит квалифицировать), должно ли по нему возбуждаться уголовное дело¹¹⁰ и он¹¹¹ ли должен это дело возбуждать. На практике следователь оценивает несколько иные вещи. Названные четыре оказываются простыми фильтрами. По большому счету, наличие события преступления, как правило, уже установлено полицией. Что касается состава преступления, то в первом приближении он также установлен полицейскими силами. Следователь же проверяет формальные стороны (сроки давности и т.п.) и подследственность. После этого он переходит к неформальным, но более важным вещам.

- Первое — это есть ли шанс по этому преступлению установить виновного. Это решение, как правило, принимается в контакте с оперативными службами. Если такого шанса нет или он мал, то следователь сразу задается вопросом о том, есть ли шанс отказать в возбуждении уголовного дела (об этом ниже), если же такой шанс есть, то происходит переход дальше.
- Второе — имеет ли дело судебную перспективу. Следователь должен понять, сможет ли он в конкретном случае собрать доказательства, которые прокуратура и суд посчитают достаточными. Здесь существует очень большая локальная специфика. По всем массовым делам существуют отличия между конкретными прокуратурами и судами,¹¹² что именно и как именно рассматривается как правильно доказанное обвинение. Именно на эту практику конкретного суда и прокуратуры и ориентируется следователь. Если дело предстает таким, что его можно довести до суда, то следователь начинает движение в сторону возбуждения уголовного дела, если нет, то опять же задается вопросом о том, можно ли отказать в возбуждении уголовного дела.
- Третье — объем усилий и сроки, которые потребуются для адекватного расследования дела. Задача следователя не превысить установленные процессуальные сроки (желательно — два месяца¹¹³) и не принять в производство такое уголовное дело, работа по которому отнимет все его время (у следователя, как правило, в производстве одновременно находятся несколько уголовных дел). Таким образом, те дела, которые «не устраивают» следователя также проверяются на предмет того, есть ли шансы отказать в возбуждении дела.

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

¹¹⁰ Существуют ситуации, в которых преступление имело место, но уголовное дело по нему возбуждаться не должно, например, в связи с истечением сроков давности.

¹¹¹ То есть, должен ли он сам принять решение или передать дело по подследственности.

¹¹² Хотя и некоторая общая практика существует тоже, но относительно рамочная.

¹¹³ Ст. 162 УПК устанавливает, что два месяца — это должный срок, который может быть продлен на уровне конкретного следственного органа до трех месяцев, и потом уже на уровне субъекта федерации срок может быть продлен до года. На практике следователи прилагают большие усилия чтобы не выходить с ходатайством на уровень субъекта федерации, так как сам факт такого ходатайства сильно увеличивает вероятность проверок и т.п. Сроки дознания (ст. 223 УПК) вдвое короче. Месяц по умолчанию, месяц, который может быть получен дополнительно полгода как максимальный срок.

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

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

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

Наконец третья ситуация — вызывающая наименьшее моральное осуждение — когда до возбуждения уголовного дела проводится поиск преступника или собираются протоколы дознания¹¹⁴ для его изобличения. По большому счету, если следователь

¹¹⁴ Называть их из доказательствами в полном смысле слова было бы неправильно, т.к. уголовно-процессуальный кодекс не вполне допускает использование этих материалов в доказывании только при соблюдении определенных процедур легализации.

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

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

Дополнительный критерии: предмет торга

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

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

- Масштабы и резонансность дела. Масштабные многоэпизодные дела или дела связанные с массовостью пострадавших, или же ставшие публичными, скорее всего, будут расследоваться гораздо более «формально» чем простые, тривиальные дела, потому что вероятность проверок, жалоб и т.п. куда выше.
- Локальные традиции. При этом не следует забывать, что существует большая локальная вариация тех неформальных правил, которыми руководствуются правоохранители. Так, в удаленных районах, с устойчивыми коллективами правоохранительных структур часто возникают либо совершенно неформальные либо наоборот, гиперформализованные («работаем строго по УПК») практики.
- Отношения между структурами. Чем «лучше» и «эффективнее» контакт между смежными структурами (полицией — следствием — прокуратурой), тем мене формализованной будет работа. Тем позже будут формализовываться результаты полицейской работы.

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

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

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

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

3.4 Откуда берется подозреваемый?

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

заклучение и передавать дело прокурору для последующего направления в суд. Логичная в теории, эта цепочка выглядит непротиворечиво и последовательно, различаясь в зависимости от сложности дела только временем, затраченным на тот либо иной отрезок. Однако на практике данная логика срабатывает далеко не всегда.

Во многих случаях возбуждение уголовного дела происходит практически одновременно с появлением в процессе лица, подозреваемого в совершении преступления, что является следствием общего смещения реальной работы по расследованию преступлений в сторону оперативно-розыскной деятельности. Так, по большинству выявляемых преступлений (экономические, дела по наркотикам и обороту оружия) для того, чтобы уголовное дело было в принципе возбуждено, необходим «готовый» для следствия подозреваемый. В то же время по преступлениям, которые являются центральными для отчетности по профилактике¹¹⁵ и по которым дела чаще возбуждаются по факту происшествия в силу незаинтересованности руководителя территориального ОВД в ухудшении общих показателей по борьбе с преступностью на вверенной ему территории, подозреваемый может появляться в деле как в момент, так и после возбуждения уголовного дела, если виновное лицо не очевидно сразу. С другой стороны, именно в этой категории дел — где виновный не всегда очевиден, а регистрация дела неизбежна — особенно высок процент сфабрикованных обвинений, «повешенных» не на тех, кто реально совершил преступление.

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

Поиск подозреваемого

Идет ли речь о выявленном преступлении с «готовым» для следствия подозреваемым, о происшествии, где виновное лицо очевидно, либо о ситуации с неустановленным к

¹¹⁵ Например, убийство, причинение тяжкого вреда здоровью в общественном месте и другие тяжкие насильственные.

моменту возбуждения уголовного дела лицом, подозреваемого сначала необходимо найти. Как правило, этим занимаются оперативные сотрудники¹¹⁶.

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

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

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

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

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

Взаимодействие оперативника и следователя

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

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

Первичное доказывание вины, пытки

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

Физическое воздействие считается приемлемыми в профессиональной среде, если это делается в отношении лица, которое с точки зрения полицейского, его внутреннего убеждения, скорей всего и совершило преступление. Явно негативное отношение к применению силы в полицейской среде возникает только к фактам намеренной фальсификации уголовного дела, и только в тех случаях, когда фигурант не рассматривается сотрудниками правоохранительных органов, как преступный элемент («наркоман», «гопник»), изоляция которого считается благом в любом случае. Таким образом, практика жестких методов поддерживается на уровне общей культуры и усугубляется ограниченностью доступа адвоката к лицу, не являющимся еще ни подозреваемым, ни обвиняемым по возбужденному уголовному делу.

Вся система способствует тому, чтобы подследственное лицо давало признательные показания: при очень маленьких шансах на оправдание рационально со стороны человека, попавшего под следствие или оперативную разработку и особенно не имеющего ресурсов на адвоката не по назначению, рано или поздно признать вину в совершении преступления с переквалификацией на менее тяжкое с более мягкими санкциями. Такие жесткие методы применяются не только к маргиналам («криминальным элементам»), но и к среднему обывателю, который попал под машину уголовного преследования. Отличия заключаются в степени жесткости. Так, для обыкновенного гражданина уже огромным стрессом будет сам факт пребывания в местах заключения, или «пресс-хате».

Роль подозреваемого в сборе доказательств; проблема невиновного

С получением статуса подозреваемого либо обвиняемого начинает действовать право на защиту, на квалифицированную юридическую помощь, однако процесс устроен так, что к этому моменту человек дает признательные показания, оформляя явку с повинной, вместе с сообщением сведений, облегчающих следователю доказывание его вины. То есть лицо вместе с признательными показаниями при допросе или до него в рамках процессуально не оформленных разговоров ссылается на многие другие обстоятельства до, во время и после совершения преступления. При этом человек в действительности мог быть невиновным, а сведения, которые он сообщил оперативным сотрудникам, а потом воспроизвел уже на допросе в качестве обвиняемого, могли относиться к тому, что он действительно был во время совершения преступления недалеко от места совершения преступления или что у него был ранее конфликт с убитым и другие обстоятельства. Более того, в процессе получения оперативными сотрудниками признательных показаний еще в меньшей степени действует, а точнее совсем не действует запрет задавать наводящие вопросы. Это важный запрет, при соблюдении которого повышается вероятность того, что уголовному преследованию подверглось не случайное, а виновное лицо. Соответственно, при выбивании признательных показаний будущий подозреваемый узнает обстоятельства совершения преступления, о которых он мог не подозревать в силу своей непричастности, что в дальнейшем позволяет создавать и подкреплять впечатление о его виновности перед другими участниками процесса, даже если на суде свою вину он будет отрицать.

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

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

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

- скроется от дознания, предварительного следствия или суда;

- может продолжать заниматься преступной деятельностью;
- может угрожать свидетелю, иным участникам уголовного судопроизводства, уничтожить доказательства либо иным путем воспрепятствовать производству по уголовному делу.

При этом заключить под стражу может только суд и только подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, за которое может быть назначено наказание свыше 2 лет лишения свободы. УПК РФ считает заключение под стражу самой серьезной мерой пресечения и разрешает ее применение, только если нельзя применить иные меры пресечения. Однако на практике следователь выбирает между двумя мерами пресечения — подпиской о невыезде и заключением под стражу. Как правило, следователь будет ходатайствовать перед судом о заключении под стражу обвиняемого¹¹⁷ при наличии хотя бы одного из следующих фактов: обвинение в убийстве и большинстве особо тяжких преступлений, наличии непогашенной судимости, не истекший испытательный срок при предыдущем осуждении к лишению свободы условно, совершение нескольких преступлений (например, серии краж), отсутствие постоянной регистрации в регионе, где совершено преступление, совершение преступления в группе, при неустановленных соучастниках, наличие других уголовных дел, по которым человеку была избрана подписка о невыезде. В случае с предпринимателями, когда одним из стимулов заключения под стражу является получение признательных показаний или изоляция от бизнеса, формальным основанием может стать наличие загранпаспорта, недвижимость за границей или иные доказательства, что человек может выехать из страны.

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

Формально процесс выглядит так: в течение суток после задержания подозреваемого допрашивают (в присутствии адвоката), тут же или с небольшим перерывом предъявляют обвинение. Следователь составляет ходатайство перед судом об избрании меры пресечения (используя один из подходящих/удачных шаблонов из предыдущих дел), копирует (минимум в трех экземплярах — судье, прокурору надзора и наряд¹¹⁸) стандартный комплект документов (от 20–25 страниц до бесконечности) о

¹¹⁷ Большинство ходатайств в суд направляется именно в отношении обвиняемого, то есть следователь успевает за полутора суток предъявить первый вариант обвинения. Это связано с тем, что при наличии предъявленного обвинения количество документов, которые необходимо предоставить суду, меньше. В случае с подозреваемым потребуются дополнительно обосновать «исключительность случая».

¹¹⁸ Наряд — папка-накопитель, в которую складываются копии документов или документы по определенном (приказом) принципу. Например «копии постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела», «копии постановлений прокурора о направлении материалов для отмены решения об отказе в возбуждении уголовного дела», «представления по уголовным делам» (СК), «переписка с органами гос. власти», «сопроводительные в ОВД», «ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под

возникновении уголовного дела, личности обвиняемого и проведенных с ним следственных действий, а также тех, которые хоть как-нибудь подтверждают, что меру пресечения избрать надо. Максимум через 40 часов после задержания эти документы передаются дежурному судье и прокурору. В течение следующих 8 — проводится судебное заседание, в котором судья заслушивает следователя, прокурора (который может поддержать позицию следователя, а может и не поддержать), обвиняемого, защитника и выносит решение. В подавляющем большинстве случаев — заключает под стражу. Это означает, что следующие два месяца обвиняемый проведет в СИЗО.

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

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

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

Кратко, на уровне практик, это можно сформулировать так — необходимо доказать, что преступление было, и что обвиняемый действительно его совершил. В это укладывается и история расследования до предъявления обвинения — если нет преступления, то и привлекать некого, а с другой стороны, для предъявления обвинения должны быть какие-нибудь доказательства в отношении человека. Доказательства это любые сведения, имеющие отношение к преступлению и обвиняемому, собранные и самое главное зафиксированные в соответствии с правилами УПК РФ. Фиксация различной информации «как положено по УПК» занимает значительную часть времени следователя, а достигается путем сбора (в основном) следующих доказательств: показаний подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля; получения заключений и показаний экспертов и специалистов; изъятия, описания и признания предметов вещественными доказательствами. Все эти действия оформляются протоколами следственных действий, многие из которых сопровождаются постановлениями о проведении следственных действий. Показания будут записаны в протоколе допросов, осмотры — в протоколах осмотрах, заключение эксперта будет находиться между постановлением о назначении экспертизы со всеми вопросами и протоколом ознакомления

стражу», «переписка по вопросам природоохранного законодательства», (прокуратура). Число нарядов в территориальных прокуратурах и следственных отделах превышает сотню и заводится каждый год.

обвиняемого с результатами, проведение обыска требует постановления о его проведении и протокола, а изъятие в ходе обыска полезных для следствия предметов может повлечь за собой необходимость составления еще пары-тройки, а то и десятка протоколов различных следственных действий. Развитие компьютерной техники привело к увеличению объема дела — стало проще допрашивать свидетелей по одному и тому же делу, просто копируя их показания из файла в файл (отсюда и часто в делах появляются показания разных свидетелей об одном и том же с дословными повторами текстов и даже ошибок: с неисправленными окончаниями), проще написать длинный протокол осмотра и так далее.

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

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

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

Что такое сроки и как они работают

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

- 3 часа есть у следователя на составление протокола задержания подозреваемого;
- 24 часа — максимум между фактическим задержанием подозреваемого и его допросом;
- 48 часов — срок задержания подозреваемого без судебного решения о его заключении под стражу;
- 2 месяца — срок следствия по уголовному делу;

- 12 месяцев — срок, до которого расследование уголовного дела может быть продлено на уровне субъекта федерации;
- 24 дня должно оставаться до истечения срока содержания под стражей в момент направления уголовного дела прокурору с обвинительным заключением;
- 10 суток есть у прокурора после поступления к нему уголовного дела на принятие решения о согласии с обвинительным заключением и направления уголовного дела в суд или о возвращении его следствию.

Рисунок 23. Стадии следствия и процессуальные сроки



Главным стимулом для следователя является успеть расследовать уголовное дело за два месяца. Само по себе это часто не сложно, однако у следователя в производстве может быть 10–20 уголовных дел и тогда по уголовным делам, выполняется самый минимум следственных действий, чтобы направить его в суд. Особую роль для того, чтобы этот минимум был принят всеми последующими инстанциями, является особый порядок.

Роль гл. 40-й на предварительном следствии

Так называемый «особый порядок» — упрощенная форма судебного разбирательства, (регламентирована гл. 40 УПК «Особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением») — относится к стадии судебного рассмотрения уголовного дела, однако он играет свою роль и на предварительном следствии. Его суть — обвиняемый соглашается с обвинением, после чего судебный процесс сводится к определению вида и размера наказания, без исследования доказательств в суде; в обмен применяемая к подсудимому шкала наказаний сокращается на треть (ч. 7 ст. 316 УПК). Следователь заинтересован «уговорить» обвиняемого на особый порядок: это значительно снижает требовательность прокурора к качеству уголовного дела, поскольку нет риска оправдания. Ориентироваться в этом случае он будет на формальные основания (меньше 10 лет лишения свободы за преступление) и поведение обвиняемого. Вопрос об особом порядке становится актуальным, если обвиняемый признает вину (и чем

раньше на этапе этих двух первых месяцев — тем лучше), если обвиняемый понимает, что будет всё равно осужден реально (условия в колониях лучше, чем в СИЗО), если колеблется и склонен поторговаться (я признаю, а вы мне дайте свиданий или другую квалификацию — «полегче»), если колеблется, но не хочет тратить силы и средства на сражение с системой (например, нетяжкие преступления против сотрудников милиции, такие как применение насилия. Понимая, что суд поверит показаниям сотрудника полиции обвиняемый может согласиться на особый порядок, чтобы избежать лишней нервозности при неизбежно результате), а также в случаях, когда обвиняемый и потерпевший договариваются о прекращении уголовного дела, а следователь заинтересован, чтобы это произошло только в суде.¹¹⁹

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

Роль адвоката; адвокаты по 51-й. Хитрости и приобщение доказательств

Статьи 49–52 УПК РФ регламентируют участие защитника в уголовном деле. Защитник по смыслу уголовного процесса является главным союзником и помощником обвиняемого — его задача осуществлять защиту прав подозреваемого и обвиняемого и оказывать ему юридическую помощь. В качестве защитников выступают адвокаты — юристы, сдавшие адвокатский экзамен и имеющие действующий статус адвоката. Для того, чтобы адвокат стал защитником ему необходимо приобрести этот статус в уголовном деле — формально это выражается приобщением к делу ордера (специального бланка, подтверждающего, что адвокат представляет интересы конкретного лица), который может быть выписан в связи с двумя альтернативными событиями: заключением соглашения на защиту лица или назначения по требованию следственного органа на основании ст. 51 УПК РФ, откуда и появилось выражение «адвокат по 51-й». И если первый случай понятен — подозреваемый или родственники нанимают адвоката и вправе ожидать определенного объема помощи, то второй требует пояснения. В ряде случаев участие защитника является обязательным, однако на практике участие защитника является общепринятым правилом, начиная с большинства моментов, предусмотренных ч. 3 ст. 49 УПК РФ. К этому привело введение правила, что показания, данные подозреваемым или обвиняемым без защитника и не подтвержденные им в суде исключаются из доказательств, и то, что формальные нарушения «права на защиту» выступали основанием для отмены приговоров или возвращения дел следователям. В результате подписи адвокатов будут на всех документах, где они должны быть. И во всех уголовных делах защитники участвовать будут, в типовых делах — именно как «адвокаты по 51-й». Что это значит?

Обвиняемый не может влиять на выбор такого защитника — он будет назначен из свободных адвокатов, входящих в список готовых работать по 51-й в определенном регионе, ответственным от адвокатской коллегии. Вопреки распространенному мнению это не «бесплатный адвокат». Оплату за свою работу адвокат в этом случае получает от государства. До 1 июня 2012 года¹²⁰ стандартная ставка оплаты за день работы

¹¹⁹ См. главу про показателя

¹²⁰ 1 июля 2012 года - не менее 425 рублей и не более 1200 рублей (в ночное время или в выходной — 1 не менее 850 рублей и не более 2400 рублей). С 1 января 2013 года эти суммы увеличатся - за один день процесса заплатят не менее 550 рублей и не более 1200 рублей, а за 1 день участия, являющийся нерабочим праздничным днем или выходным днем, а также в ночное время - не менее 1100 рублей и не более 2400 рублей. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2003 г. N 400 "О

составляла 298 рублей, она повышалась, если уголовное дело представляет сложность (например, больше 3 обвиняемых или 3 томов, подсудность суда субъекта федерации), если работа приходится на ночное время или выходные. Необходимо учитывать, что день работы будет и в случае участия в 10 минутном допросе и в случае проведения 8 часов на проверки показаний на месте, то есть с одной стороны ничто не мешает адвокату за день поучаствовать и в нескольких разных уголовных делах, повысив свою зарплату.¹²¹

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

В тоже время участие защитника выгодно и следователю — подпись защитника автоматически делает протоколы законными, отказать от подписи адвокат (в отличии от обвиняемого) не может, а значит следственное или процессуальное действие было проведено (например, предъявление обвинения, когда обвиняемый не желает его читать и подписывать, что ознакомлен).

Основной проблемой, которую не могут часто решить и «платные» защитники, является то, что обеспечить исполнение активных прав — и главное из них представлять доказательства — со стороны защиты сложно. Фактически всё заканчивается тем, что чтобы ни было найдено адвокатами, появление этого в уголовном деле в качестве доказательств требует решения следователя. Добиться этого сложно,¹²² что будет рассмотрено ниже, и от адвоката по назначению никто этого и не ждет.

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

Теоретически действия следователя и руководителя следственного органа могут быть обжалованы в суд и отказ от проведения каких-либо следственных действий, которые закрепили бы позицию обвиняемого. Этот институт является относительно новым и был впервые введен в отечественный уголовный процесс в 2001 году в связи с принятием УПК РФ и называется идеей судебного контроля. Однако сейчас по прошествии десяти лет можно констатировать что этот институт не состоялся. Суды не смогли выстроить сколько-нибудь эффективную систему контроля за деятельностью органов предварительного следствия. Во много это произошло потому что фактически суды находились в сложной связки с прокуратурой, где есть место зависимости

размере оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда" (в ред. Постановления № 515 от 25 мая 2012 года).

¹²¹ «По оценке вице-президента адвокатской палаты Волгоградской области Александра Казаченка, примерно 80 процентов защитников живут исключительно за счет работы по назначению в соответствии с 51-й статьей УПК. А в муниципальных районах Свердловской области, как рассказала адвокат Наталья Сухарева, и вообще все 100 процентов. По словам вице-президента Гильдии российских адвокатов Владимира Игонина, даже в Москве есть адвокаты, которые живут исключительно за счет работы по 51-й статье УПК. Их заработок в 4 раза меньше, чем зарплата у дворника». — Российская газета, № 5765 (92) от 26.04.2012 <http://www.rg.ru/2012/04/26/advokat.html>

¹²² Тут можно многое сказать, но для целей настоящей главы мы ограничимся вышесказанным.

карьеры судей от позиции прокуратуры¹²³. Декларирование новой правовой концепции не было подкреплено демонтажом устоявшейся модели правоохранительных органов. Центральной компетенцией прокуратуры являлся контроль за работой органов предварительного расследования. При отсутствии механизмов разрыва связки суда и прокуратуры с доминированием последнего, не было возможности наполнить идею судебного контроля реальным содержанием. Очень быстро выработались практики нейтрализации активной позиции судов. Помимо неформального давления по судебной вертикали через председателей судов, ничтожность судебного контроля проявляется в том, что на любое отмененное постановление, принималось такое же, но уже под другой датой. Не говоря уже о том, что существовали случаи прямого игнорирования не устраивающего судебного решения. Любая попытка активного вторжения суда «не в свою» компетенцию влекла противодействие со стороны всей системы правоохранительных органов, поддерживаемая прокуратурой. В результате в работе судов выработался очень осторожный подход к рассмотрению жалоб по ст. 125 УПК, который маскировался по принцип формальной законности. Это породило определенную мифологию в среде работников предварительного следствия и прокуратуры о том, что УПК РФ предусматривает, подачу жалобы по ст. 125 УПК только на те действия, которые «способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию». При этом придавалось крайне узкое толкование данному ущербу, в частности сведение этого к затруднению доступа к правосудию. При этом работники правоохранительных органов в полном соответствии с советской правовой доктриной отождествляли себя с правосудием. Тем самым само производство следствия по делу они толковали как доступ к правосудию. Это «толкование» и выступил фоном на котором все вернулось к ситуации УПК РСФСР 1960 года. Дополнительными механизмами обнуления идеи судебного контроля выступали извращенные толкования уголовно-процессуальных терминов. Например о том, что суды не имеют права рассматривать обоснованность действий и т.д.¹²⁴. Даже в случае полностью обоснованной жалобы и отмены конкретного следственного действия, ничто не мешает следователю произвести заново точно такое же. Например, после отмены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела может быть вынесено абсолютно такое же, которое, в случае несогласия, следует обжаловать заново. В итоге, если потерпевший готов идти до конца, всё закончится истечение сроков давности для привлечения к уголовной ответственности. Как разновидность этого «вечного двигателя» является факт отмены постановления следователя прокуратурой, с целью избежать отрицательной «галочки». Дополнительно следует подчеркнуть, что неэффективность судебного контроля проявляется в отсутствии механизмов исполнения судебных решений по данной категории дел. В УПК не регламентирована обязанность рассматривать дела после судебного решения, отсутствует такая графа и в отчетности. Это означает, что в случае отмены необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела может не производиться никаких действий. Единственным выходом для заявителя является новый круг обжалований действий органов предварительного следствия с тем же отсутствием гарантии их исполнения

¹²³ Подробнее см. Аналитическая записка ИПП «Обвинительный уклон фактор прокурора» http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_3_prok_final_site.pdf

¹²⁴ В качестве наглядного примера такого «толкования» можно привести цитату из интервью следователя Следственного комитета «При наличии обвиняемого в деле - практически никакие действия следователя таких последствий [в виде нарушения конституционных прав] не имеют: суд проверяет соблюдение формальных процессуальных правил и никогда — обоснованность. Следовательно, при обжаловании предъявления обвинения судья проверит было ли уголовное дело у следователя в производстве, уведомил ли он обвиняемого, а не то — были ли доказательства для предъявления обвинения. При неудовлетворении ходатайства защитника — чаще всего на то, что проведение каких-либо следственных действий (например, очной ставки, о которой часто ходатайствует обвиняемый) это право, а не обязанность следователя, а защита имеет возможность представить доказательства в суде, а значит - действия следователя доступ к правосудию не затрудняют. В итоге судебное обжалование неэффективно...».

В этой ситуации наглядно проявляется главная проблема правоохранительной (полицейской) функции в виде полного сохранения советской правовой доктрины. Наложённой на ничем не подтвержденные декларации о переходе к новой концепции. С течением времени, после реформы 2007 года, прокуратура стала сходиться со сцены, её функции стали размываться, однако никаких принципиальных изменений в практике по применению ст. 125 УПК РФ не произошло. Наблюдаются попытки использовать идею судебного контроля в конкуренции за контроль над предварительным следствием между Прокуратурой и Следственным комитетом¹²⁵.

Прокурорский надзор, прокурорские согласования и жалобы в прокуратуру

Обжаловать действия следователя можно в прокуратуру. Но с 2007 года, после внесения изменений в УПК и повышении роли руководителя следственного отдела, формальные возможности прокурора влиять на следствие снизились. Даже если прокурор направляет руководителю следственного органа требование об устранении нарушений уголовно-процессуального законодательства, у последнего есть возможность отказать в его исполнении или исполнить формально или неполно. Остались неформальные способы — именно прокурор решает, что дело можно направить в суд, а, следовательно, с его мнением о том, что должно быть в уголовном деле, следователь должен считаться. Тем более, во многих регионах сохранилась практика согласования предъявления окончательного обвинения и иногда изучения прокурором¹²⁶ на этом этапе основных доказательств по уголовному делу. Однако, основным этапом на котором прокурор может изменить судьбу уголовного дела остается получение прокурором уголовного дела с обвинительным заключением.

Что такое обвинительное заключение и что в нем написано.

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

¹²⁵ В качестве примера можно привести научно-практическую конференцию, которая прошла в мае 2012 года в Нижегородском областном суде по теме: «Судебный контроль как средство правовой защиты участников уголовного судопроизводства от возможных нарушений при проведении предварительного расследования» http://oblsud.nnov.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=3&did=4. Активное участие в работе конференции принимали представители прокуратуры, сотрудники Следственного комитета конференцию проигнорировали.

¹²⁶ В данном случае имеется в виду любой прокурорский работник, ответственный за надзор над следствием. Это может быть помощник прокурора, заместитель прокурора или сам прокурор.

самим уголовным делом¹²⁷ у прокурора не остается — он согласовывает обвинительное заключение и направляет уголовное дело в суд.

Кто такой «прокурор» в суде

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

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

Статус подсудимого и шансы на дальнейшее развитие дела

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

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

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

¹²⁷ Вообще - так или иначе - дело прокуратуры и судьи читать пытаются, хотя бы пролистывают. Я потыкаюсь еще в интервью, пока оставлю так.

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

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

3.6 Передача дела в суд

Буфером, отделяющим предварительное следствие от суда, является процедура утверждения обвинительного заключения и принятие дела судом к рассмотрению. Все действия, происходящие в этом промежуточной стадии правильно именовать преданием суду. Согласно классическим формам уголовного процесса значение стадии предания суду в том, что в её рамках происходит принятие публичного решения о том, имеются ли достаточные доказательства для проведения судебного разбирательства. В том случае если доказательств недостаточно должно приниматься решение о прекращении дела. Сама логика правосудия предполагает наличие этой промежуточной стадии, на которой «взвешивается» состоятельность обвинения. УПК РФ, принятый в 2001 году, является первым УПК, в котором полностью отсутствует упоминание о стадии предания суду¹²⁸. Странность заключается в том, что предание суду представляет собою важную гарантию защиты прав личности, а УПК 2001 года принимался именно с целью повышения этих гарантий. Объяснение этого феномена состоит в том, что ответственность и реальная компетенция на всех стадиях уголовного процесса все время, с момента реформы, смещались на предшествующие стадии. В результате суд превращался по все более декоративный орган с наименьшим числом полномочий. Вопросы, подлежащие рассмотрению в стадии судебного разбирательства, начинали рассматриваться задолго до поступления материалов дела в суд. Значительная часть судебных полномочий оказалась сосредоточена на стадии предварительного расследования. Это подтверждается результатами эмпирических исследований¹²⁹. Поэтому надо разделять передачу материалов дела судье, что происходит в соответствии с УПК и знаменует формальное наступление судебной стадии и фактическое начало исполнения судебных функций, большая часть которых начинается до суда.

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

Предварительное слушание

Предварительное слушание проводится при наличии соответствующего ходатайства от участников процесса либо по инициативе суда. В этой стадии происходит решение вопросов связанных с выбором формы рассмотрения (суд присяжных), о возвращении

¹²⁸ В УПК РСФСР 1923 стадия предания суду прямо регламентировалось в Главе 19 «Действия прокурора по прекращению дела и по преданию суду», в УПК РСФСР 1960 года, специальная глава уже отсутствовала, но как стадия предание суду упоминалось в ст.ст. 109, 127, 254, 314, 374.

¹²⁹ Напр. см.: Обвинительный уклон в уголовном процессе: фактор прокурора. (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения», Март 2010) http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_3_prok_final_site.pdf; Порядок особый – приговор обычный: практика применения особого порядка судебного разбирательства (гл. 40 УПК РФ) в российских судах (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения», Март 2012) http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_gl_40_UPK_fin.pdf.

дела прокурору для пересоставления обвинительного заключения. Также в этой стадии принимается решение о продлении меры пресечения. Законом предусмотрено право суда приостановить или прекратить дело (п. 3 ч. 1 ст. 229 УПК). Внешне это очень близко к той реальной компетенции, которую следует осуществлять в начальной стадии поступления дела в суд. Однако суд здесь не действует как орган, рассматривающий состоятельность передачи материалов на судебное разбирательство. Все действия, которые принимаются судом по прекращению дела идентичны той компетенции, которую он осуществляет при рассмотрении дела, когда он рассматривает не саму состоятельность обвинения, а перебирает варианты, которые он может применить в рамках выдвинутого обвинения. Иными словами не происходит переоценки обоснованности действий выполненных органами предварительного расследования. Указанное в законе прекращение дела на практике означает возможность прекращения разбирательства по нереабилитирующим основаниям, как правило, это примирение сторон¹³⁰. Учитывая требования к мотивировке судебного решения, в которой должна быть изложена оценка доказательств, невозможно предположить, что на стадии предварительного слушания будет принято решение о прекращении дела по реабилитирующим основаниям. Приостановление судебного разбирательства может быть связано с необходимостью объявления в розыск. Из-за того, что в стадии предварительного слушания не реализуется особая специфическая компетенция, свойственная стадии предания суду, в её классическом понимании, можно утверждать, что существующая у нас стадия предварительного слушания это не более чем разновидность некой технической фазы судебного разбирательства. Все вопросы, вынесенные в стадию предварительного слушания, с таким же успехом могут рассматриваться в общем порядке судебного разбирательства.

Адвокат или защитник?

Как правило, у обвиняемого появляется защитник (адвокат) на стадии предварительного расследования. Не обязательно это тот человек, которого обвиняемый выбрал лично. По значительной части обычных рутинных дел это так называемый адвокат по назначению. Он получает небольшую фиксированную ставку¹³¹ и, как правило, выполняет лишь основные формальности. Закон не накладывает на адвоката по назначению каких-то повышенных обязательств. Если обвиняемый заинтересован в более активном участии адвоката, он вынужден, либо доплачивать ему неофициально помимо государственной таксы, либо заключать добровольное соглашение с любым иным адвокатом. Проблема заключается в том, что стадия судебного разбирательства в России не предполагает досконального повторного (после работы следователя) разбирательства, собственно настоящего судебного следствия. Поэтому адвокату очень сложно сделать какие-либо эффективные действия, не будучи активным участником на стадии предварительного расследования.

Коренное отличие судебного разбирательства от предварительного следствия заключается в том, что в ходе самого процесса ни один из участников не имеет явного приоритета. Каждый имеет права давать пояснения, задавать вопросы участникам процесса, предоставлять доказательства. Все происходящее фиксируется без купюр, в отличие от стадии предварительного следствия, где следователь имеет возможность контролировать содержание протокола. Вторым важным отличием, является большое количество процессуальных гарантий уравнивающих стороны. В том случае если разбирательство будет реально происходить в суде, стороне обвинения невозможно

¹³⁰ В 2011 году 24% всех рассмотренных по существу дел было прекращено в суде (230031 из 967257).

¹³¹ с 1 июля 2012 г. это от 425 до 1200 рублей за обычный рабочий день. (Постановление Правительства РФ от 04.07.2003 N 400 (ред. от 25.05.2012) «О размере вознаграждения адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда»)

прогнозировать положительный результат с 99% степенью вероятности как это имеет место сейчас. Выхолащивание сути судебного разбирательства явилось следствием совпадения интересов большого числа участников, задействованных на стадии предварительного расследования. Этот процесс шел неуклонно и в финальной части советского периода достиг своего апогея. Законодательно и на уровне теоретических положений суд оказался лишенным права голоса.

Ритуалы

Всё последующее судебное разбирательство состоит из последовательности ритуалов (разъяснение прав, предоставление возможности высказаться и др.). Поскольку из судебной процедуры оказалась изъята содержательная часть (право принимать решение по существу дела), формальная сторона приобрела большое значение и зачастую соблюдение последовательности действий выступает основным маркером качества правосудия. Специфика судебной деятельности стала всё более смещаться в область формальных правил. На первое место вышли не аналитические качества по оценке доказательств, и не содержательная часть работы, а бюрократические навыки по закреплению в протоколе судебного заседания и выносимых решениях устоявшихся рамок поведения. Например, фактически никаких содержательных требований не предъявляется к рассмотрению отвода судьей. Вполне достаточно ограничиться общеизвестными шаблоном, однако это решение должно быть вынесено в совещательной комнате, хотя никакой необходимости в этом нет. Это же можно сказать о рассмотрении представленных доказательств. Важен факт предоставления возможности высказаться, и отразить этот факт в приговоре, но реальная оценка доказательств никого не интересует. Большое значение имела дискуссия о необходимости рассматривать в проверочных стадиях все доводы. Итогом стала практика, при которой максимально подробно перечисляются все доводы, но в дальнейшем они все без анализа отрицаются как несостоятельные.

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

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

Протокол судебного заседания

Протокол судебного заседания—это основное доказательство, которое создается судом. Формально его значение очень высоко; всё, что происходило в суде, должно быть отражено в протоколе судебного заседания. Все выводы суда должны опираться на протокол судебного заседания. Однако в отличие от протоколов следственных действий, которые подписываются всеми участниками, в том числе с правом дополнять и делать уточнения, протокол судебного заседания изготавливается без участия сторон и подписывается только секретарем и судьёй. Принесение возражений на протокол судебного заседания затруднительно, потому что единственным критерием для определения состоятельности возражений является субъективное восприятие судьи и его выводы нельзя обжаловать, так как никто из вышестоящих судей не может знать что именно происходило в процессе. Переход на видео (аудио) фиксацию всего судебного заседания изменил бы ситуацию, однако до настоящего момента ничего в этом направлении не решено. Любой участник имеет право вести аудиозапись, но нет безусловных механизмов к тому, чтобы эта аудиозапись признавалась как доказательство. Существует даже особая формулировка «произведено не в рамках процессуальной формы», позволяющая игнорировать подобные доказательства. Это обстоятельство является проблемой в том случае, если в процессе идет настоящая борьба с обвинением. Стороне защиты стоит беспокоиться о том, в какой степени полноты будут зафиксированы все обстоятельства дела. Наиболее эффективным решением является принесение всех значимых ходатайств письменно, тогда в деле останутся следы от заявленных требований. Вместе с этим, следует отметить, что сам факт проведения гласной или даже негласной аудио и видео записи (современные технические средств это позволяют) является фактом, дисциплинирующим судью.

В связи со сложившейся моделью уголовного разбирательства, суд ограничен в принятии решения о состоятельности обвинения. Суд старается принимать только те решения, которые не констатируют некачественности работы органов предварительного следствия. Поэтому оправдательные приговоры так редки. В случае если есть сомнения в доказанности вины, большой популярностью пользуются такие суррогаты оправдания как назначение условного наказания, назначение наказания по минимуму, исключение некоторых эпизодов¹³². Это является следствием включения суда в цепочку правоохранительных органов. Парадоксально то, что хотя такой подход совершенно не совпадает с ожидания общества, со стороны судей поддерживается эта порочная традиция.

¹³² Подробнее см. Панях Э. Доклад на конференции «Как судьи принимают решения», СПб, ЕУ СПб, Май 2011

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

Развилки

Несмотря на то, что итог судебного разбирательства во многом предопределен, есть различия в зависимости от того кто обвиняемый. Первый уровень отличий находится в зависимости от пола. Уголовный процесс «специализируется» преимущественно на мужчинах, их доля по данным на 2011 года среди всех осужденных составила 85%. В отношении женщин предусмотрены существенные ограничения в применении государственной репрессии. Все эти ограничения связаны с наличием детей определенного возраста, как правило, это ограничено четырнадцатилетним возрастом или состоянием беременности.

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

До 2010 года в ст. 82 УК была предусмотрена возможность отсрочки от отбывания наказания только для женщин имеющих детей, до достижения ребенком четырнадцати лет. Понятно, что фактически данная отсрочка означает исключение возможности последующего отбывания наказания, поскольку в силу ст. 83 УК нельзя исполнить приговор после истечения сроков давности¹³³. К этому надо добавить, что традиции назначения наказания таковы что женщина за аналогичное преступление получает более мягкое наказание. После изменений 2010 года¹³⁴ отсрочка исполнения приговора (ст. 82 УК) стала одинаково распространяться и на женщин и на мужчин, однако нет данных о том, что практика её применения изменилась.

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

Другим значимым критерием влияющим на судьбу подсудимого является статья, по которой выдвинуто обвинение и социальный статус подсудимого. Наиболее массовые статьи: кража (ст.158 УК) 29,8% всех дел — 0,05% оправданных¹³⁵, грабеж (ст. 161 УК)

¹³³ Лицо, осужденное за совершение преступления, освобождается от отбывания наказания, если обвинительный приговор суда не был приведен в исполнение в течении от 2 лет до 15 лет в зависимости от тяжести преступления. Основная часть преступлений попадает в вилку до 10 лет.

¹³⁴ Изменения внесены Федеральным законом от 21.02.2010 N16-ФЗ

¹³⁵ здесь и далее приведены данные за 2011 год, доля оправданных по всем делам, что можно считать средним показателем, составляет 1,09%.

6,5% от всех дел — 0,17% оправданных, незаконный оборот наркотических средств (228–233 УК) 12,8% от всех дел — 0,12% оправданных. Чем типичнее статья, тем ниже вероятность быть оправданным.

Напротив, более редкие дела дают больше вероятность выйти оправданным. Нельзя однозначно утверждать, что более значимо — редкая статья или социальный статус. Указанные характеристики накладываются друг на друга. С одной стороны «белый воротничок» является маргинальной категорией среди общего потока подсудимых и поэтому он имеет больше шансов на оправдание. Нарушение правил охраны труда (ст. 143 УК) 2,3% оправданных (0,05% всех осужденных), получение взятки (ст. 290 УК) 3,07% оправданных (0,25% от всех дел) преступления против интересов службы в органах власти и местного самоуправления 5,34% оправданных (0,53% среди всех дел), коммерческий подкуп (ст. 204 УК) 2,93% оправданных при общей доле 0,05% среди всех дел. С другой стороны нельзя игнорировать тот факт, что есть ряд, тоже редких категорий преступлений (частота менее одной десятой процента), которые не могут быть отнесены к «беловоротничковой» или «должностной» преступности, но которые демонстрируют аномально высокую долю оправданий. Это ст. 208–210 УК — бандитизм, организация незаконных вооруженных формирований 5,3% оправданных (0,08% среди всех дел), экстремизм (ст. 280, 282, 282.1–2 УК) 4,86% оправданий (0,02% от всех дел).

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

Судьи по разному относятся к обвиняемому в зависимости от того относится ли выдвинутое ему обвинением к категории общеуголовных преступлений. Социальный статус играет роль, но он связан с видом обвинения. Именно поэтому вероятность обвинительного приговора по делу PussyRiot обвиняемых в хулиганстве (ст. 213 УК) была высоко прогнозируема. Хулиганство достаточно редка статья (0,2% от всех дел), но относится к общеуголовной преступности и доля оправданных составляет 0,73%.

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

Для подсудимого, не имеющего в прошлом контактов с правоохранительными органами ¹³⁶ и обвиняемого по статье небольшой или средней тяжести (это 78% всех дел) есть шанс избежать осуждения если примирится с потерпевшим (ст. 25 УПК, ст. 76 УК). Поскольку это не является реабилитирующим основанием, то есть не содержит в себе констатации ошибки правоохранительных органов, то суд здесь свободен и охотно идет на такой исход. В общей массе всех дел доля прекращенных дел составляет 22,8%, среди них основная часть это прекращение по применению с потерпевшим.

¹³⁶ На самом деле речь не о наличии судимости, а о лице впервые привлекаемом к уголовной ответственности. Разница в том, что прекращение дела по нереабилитирующему основанию, то же амнистия, истечение сроков давности или примирение с потерпевшим, не влечет возникновения судимости, уже не позволяет считать человека не привлекаемым ранее к уголовной ответственности.

Отдельное место занимает особый порядок (глава 40 УПК). Он вносит коррективы, иногда существенные, в общую статистику и позволяет разделить все дела по одному параметру — было ли дело рассмотрено в особом порядке или нет. Рассмотрение дела в особом порядке это маркер того, что судьба обвиняемого идет по шаблону, а обстоятельства дела не оцениваются. Под особый порядок попадает 95% всех дел, однако рассматривается чуть более половины. Это означает, что все категории дел, вне зависимости от того относятся ли они к общеуголовной или беловоротничковой преступности, а также вне зависимости от социального статуса обвиняемого могут разделена на две группы. К первой группе следует отнести те дела которые рассматривались в общем порядке, для них есть шанс если не доказать свою невиновность, но как минимум избежать рассмотрения «под копірку». Ко второй группе следует отнести те дела которые было рассмотрены в особом порядке. Для этой группы нет шансов получить оправдательный приговор, а также индивидуализированное наказание¹³⁷. В том случае если обвиняемый соглашается на рассмотрение дела в особом порядке он уменьшает свои перспективы на то чтобы избежать «конвейерного» подхода.

Обжалование

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

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

Одной из причины этого убыстренного разбирательства, является коллегиальное рассмотрение, где каждый из трех судей отвечает только за розданные ему дела, но при этом «отсиживает» при рассмотрении дел коллеги. Фактически решение принимает один судья докладчик. Серьезной недоработкой является то, что при введении апелляционного порядка разбирательства с 2013 года был сохранен трехсоставной суд. Ограничения по времени остались те же. Поэтому очень сложно ожидать, что в работе областных судов произойдет резкое изменение работы. Правильным было бы принять решение о единоличном рассмотрении дел в апелляционной инстанции. Другой особенностью, которую следует учитывать при обжаловании это то, что активным участником этого процесса является прокуратура.

¹³⁷ Согласно исследованию проведенному Институтом проблем правоприменения наказание, назначаемое в особом порядке формально является более суровым, чем в обычном порядке. (См. Порядок особый приговор обычный. Серия аналитические записки СПб.2012 http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/pm_gl_40_UPK_fin.pdf).

Она отстаивает те свои решения, которые были приняты ранее (имеется в виду утверждение обвинительного заключения).

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

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

Заключение. Проблемы системы и проблемы пользователя

Если говорить об идеальном состоянии правосудия, в свете существующего российского законодательства, можно свести принципы его функционирования к следующим свойствам:

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

Однако на практике мы видим совсем другую модель в действии. Ряд общих организационных проблем, объединяющих все силовые ведомства, включенные в процесс осуществления уголовной юстиции и суды, приводит к тому, что нарушаются права и потерпевших, и обвиняемых. Потребность общества в безопасности не удовлетворяется; более того, наряду с недостаточно качественным исполнением правоохранительной функции, т.е., защиты общества от опасностей со стороны нарушителей закона, правоохранительные органы сами по себе становятся источником угрозы, риска для людей, в особенности для отдельных групп населения (малообеспеченные, молодые, предприниматели, ряд этнических меньшинств). **Основными источниками проблем** оказываются несколько особенностей функционирования этих ведомств.

1. **Сверхцентрализованность:** каждое из этих ведомств представляет собой федеральную вертикаль, оторванную от местных сообществ и гражданской власти. Это приводит к:

- a. Высокой численности, требующей многоступенчатой и разветвленной иерархической системы управления;
- b. Изоляции от местных сообществ;

с. Отсутствию обратной связи.

2. **Вынужденная ориентация на показатели объема деятельности**, а не ее результатов, вытекающая из отсутствия обратной связи невозможность оценить конечный результат работы, которая приводит к:

- a. Потребности в формализованных системах оценки деятельности сотрудников и подразделений;
- b. Приоритету «борьбы с коррупцией», порождающему мелочный контроль и необходимость фиксации каждого шага, что существенно повышает нагрузку сотрудников;
- c. Созданию «линейных» штабов для решения специфических проблем, что создает двойное и тройное подчинение, дополнительно увеличивает объем отчетности и бумажной работы.

3. **«Работа на показатели»:** в ситуации, когда вынужденно оценивается не исполнение целевых функций правоохранительного ведомства (безопасность общества, законность действий сотрудников, соблюдение прав граждан), а процесс деятельности (объем выполненной работы, сроки исполнения, количество «сбоев»), неизбежно работа на результат подменяется деятельностью по достижению желаемых показателей. Это приводит к:

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

4. **Перегруженность** бумажной работой, рост трудоемкости оформления дел до предела, не оставляющего времени на выполнение содержательной работы. Как результат:

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

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

- a. Недостаточная защита прав подозреваемых (на каждой новой стадии процесса подозреваемый/обвиняемый получает дополнительные защиты своих прав);
- b. Безнаказанный отбор «удобных» дел, закрытие неудобных до начала формального следствия;
- c. Отбор дел на ранних стадиях (регистрация, возбуждение дела) с учетом интересов отчетности ведомств, вступающих в дело позднее;

- d. Приоритет данных, полученных в ходе предварительного расследования, над обстоятельствами, выяснившимися в судебном заседании.

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

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

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

Права потерпевших: возможность заявить о преступлении, отстоять свои права.

- Выборочная регистрация преступлений в полиции (отчетность от зарегистрированного); шансы получить защиту правосудия зависят от того, насколько трудоемким и очевидным кажется дело полицейскому.
- Социальная сортировка потерпевших: у людей с низким статусом меньше шансов добиться регистрации правонарушения, возбуждения дела, отстоять свои права в суде.
- Грубое обращение в полиции: потерпевший, настаивающий на регистрации нежелательного дела может столкнуться с грубостью, даже с насилием.
- Принуждение к отказу от подачи «нежелательных» заявлений, обман, вплоть до насилия.
- Давление в целях добиться примирения с потерпевшим в судах, в качестве квази-оправдания (вместо того, чтобы объявить преступление недоказанным и тем наказать следователя и прокурора — и при тем самым дать потерпевшему возможность жаловаться на их недоработки, если он по-прежнему считает фигуранта виновным — судья принуждает потерпевшего к примирению, защищая государственных служащих, действующих со стороны обвинения).

Права свидетелей

- Очевидец преступления сталкивается с грубым обращением, угрозами, если полиция не хочет регистрировать его заявление.
- Практикуется давление на свидетелей с целью получения удобных показаний: как для фабрикации показаний, так и для того, чтобы добиться нужной, с точки зрения отчетности или удобства следователя, квалификации правонарушения.

- Свидетель рискует оказаться обвиняемым, если дело зарегистрировано, а виновного найти не удалось; это удерживает людей от обращения в полицию (особенно обладателей низкого статуса, принадлежащих к проблемной группе), а также используется для давления на свидетелей (эффективно в силу обвинительного уклона судов и пыточных условий в СИЗО).

Права подозреваемых: законность следственных действий, равенство сторон в процессе

- Пытки и нарушения законности в ходе предварительного расследования, особенно на этапе между регистрацией правонарушения и возбуждением уголовного дела, когда временные ограничения создают для оперативных работников стимулы использовать любые средства для ускорения процесса.
- Фабрикация доказательств, оформление бумаг задним числом.
- Социальная сортировка подозреваемых: у людей, принадлежащих к незащищенным или «подозрительным» с точки зрения полиции группам (бедные, молодые, мигранты, аддикты, проживающие без регистрации, не имеющие постоянного места работы), больше шансов стать фигурантом уголовного дела, против них чаще применяются пытки, незаконные методы расследования, они чаще оказываются в предварительном заключении до суда, против них выносятся более суровые приговоры.
- Сдвиг этапов уголовного дела, когда решения принимаются на более ранней стадии, т.е., в условиях, обеспечивающих меньше правовой защиты фигуранту.
- «Штамповка» судами и прокурорами разрешений на следственные действия, затрагивающие права граждан; автоматическое удовлетворение судами ходатайств о заключении под стражу.
- Поверхностный характер прокурорского надзора над законностью в ходе ОРД и следствия, дознания, не обеспечивающий защиты прав фигуранта.
- Отсутствие у защиты права проводить собственное расследование и свободно представлять любые доказательства в суде.
- Обвинительный уклон судов, неравноправие сторон в процессе.
- Замена оправданий квази-оправданиями (примирение с потерпевшим, условный срок).

Правовые интересы общества: неотвратимость наказания, равенство перед законом, безопасность взаимодействия с полицией.

- Небезопасность самого по себе взаимодействия с полицией даже для свидетеля, потерпевшего, понятого;
- «Работа на показатели», отбор удобных и выгодных для отчетности кейсов за счет более сложных и социально опасных;
- Выборочное преследование преступности социально незащищенных групп граждан, социальное неравенство в выборе дел; в обращении полиции; в выборе процессуальных мер; в приговорах;
- Фиктивный характер судебной сделки, отсутствие реального вознаграждения за нее для обвиняемого;
- Политическое использование исполнительной властью силовых структур и судов.

Эффективность организации работы, использования бюджетных средств и времени сотрудников.

- Избыточное возбуждение дел, назначение прокурорских проверок без жалоб со стороны граждан (отсутствие в деле потерпевшего, который может «качать права», для полиции «плюс» в принятии решения об уголовном преследовании).
- Перекос в пользу «преступлений без жертвы»: работники силовых структур широко пользуются своим правом инициировать уголовные дела без заявителя, так как это дает большой простор для манипуляции отчетностью (можно возбудить столько и таких дел, сколько нужно, чтобы «подогнать» показатели, можно не возбуждать дела, пока точно не знаешь, кто будет обвинен);
- Перегруженность сотрудников бумажной работой в силу экспоненциального роста требований к учету и отчетности;
- Низкие зарплаты персонала судов, приводящие к низкому качеству кадров и (учитывая особенности рекрутинга) в дальнейшем судейского корпуса;
- Перегруженность судей, отсутствие рабочего времени на предварительное знакомство с делом и написание судебных решений.

Рекомендации по мерам, при помощи которых эти деструктивные тенденции могут быть преодолены, будут представлены в главе 6