

# Реформум

Кирилл Титаев

## РОССИЙСКИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ: РЕАНИМАЦИЯ



РЕФОРУМ

2023

Российские правоохранительные органы плохо защищают жертв преступлений, часто применяют насилие, активно вовлечены в коррупционные схемы, нередко становятся участниками политических преследований. Эта практика объясняется рядом дисбалансов. Мы наблюдаем неадекватную систему управления и отчётности, персонал, работающий в неадекватных условиях, институциональную среду, которая стимулирует людей к именно такому поведению.

Понятно, что быстро и просто решить эти проблемы невозможно. Это требует долгой систематической работы и большого времени. Однако есть меры, которые могут быть приняты в короткие сроки и дать быстрый результат. Таким мерам и посвящён данный текст.

Среди первоочередных мер – изменение систем оценки руководителей, создание специальных инструментов для противодействия насилию, повышение открытости, повышение независимости и де бюрократизация.

## Вводные замечания

Существующая российская система правоохранительных органов имеет множество проблем. Практически нет сфер, в которых она работала бы эффективно. В долгосрочной перспективе она нуждается в радикальной перестройке. Однако с учётом масштабов системы (более миллиона сотрудников) такая перестройка потребует довольно длительного реформирования, сопряжённого с реформой уголовного, уголовно-процессуального законодательства и законодательства об административных правонарушениях.

*Законодательство об административных правонарушениях – в России область права, которая предусматривает ответственность за незначительные правонарушения (до 30 суток ареста). При отсутствии уголовной ответственности для юридических лиц это один из ключевых инструментов преследования бизнеса. Кодекс об административных правонарушениях допускает ответственность юридических лиц и предполагает штрафы до 20% от оборота компании.*

Столь масштабная перестройка требует длительного времени и существенного общественного обсуждения. Предыдущие реформы правоохранительных органов (в 1992-1994 гг., 2001-2003 гг., 2010-2012 гг., 2016-2017 гг.) проводились собственными силами правоохранительных органов и по сути своей реформами не являлись: в процессе использовались внутренние инструменты, исполнители не ориентировались на параллельные реформы смежных сфер, а сам ход преобразований был закрыт от общества.

Общественное обсуждение и последующая имплементация потребуют 2-4 лет, соответственно, некоторый значимый эффект реформ станет виден в перспективе 6-8 лет. Однако существуют меры, которые могут быть приняты в кратко- среднесрочной

перспективе и приведут к осязаемому улучшению работы системы правоохранительных органов: 1 год на проработку и имплементацию, 1 год на адаптацию, 1 год до получения осязаемых эффектов; 3 года в сумме до осязаемого результата.

Важное замечание: в этой работе мы не рассматриваем проблемы судебной системы, в частности обвинительный уклон, который в ней существует.

## Как устроена система

Система правоохранительных органов в России устроена не самым очевидным образом.

Ключевым её элементом является Министерство внутренних дел. Там работает около 1 млн. сотрудников, более 800 тыс. из них являются сотрудниками полиции. Министерство отвечает за охрану общественного порядка, оперативную работу (поиск уголовных преступников), расследование обычных преступлений и ряд дополнительных задач (миграционный контроль, проведение криминалистических экспертиз и пр.).

В большинстве стран система уголовного преследования построена на взаимодействии двух элементов – полиции и прокуратуры. Первая отвечает за работу «в поле», а вторая – за правовую квалификацию и представление дела в суде (в России так работает система дознания, которая отвечает за примерно 50% наименее тяжких дел). В постсоветских юрисдикциях таких элементов три: полиция, следствие и прокуратура. Полиция отвечает за поиск преступника, следствие – за правовое сопровождение поиска преступника, прокуратура – за контроль законности на предыдущих двух этапах и представление дела в суде. Функции следствия в России преимущественно разделены между следственными органами МВД (до 80% дел из тех, которые не отданы дознанию) и Следственным комитетом (см. ниже, около 20% наиболее тяжких дел). Также следственными функциями обладает Федеральная служба безопасности, однако она расследует крайне редкие дела, такие как дела о государственной измене или шпионаже.

Следственный комитет обеспечивает расследование наиболее тяжких или неочевидных преступлений. В его компетенции убийства, изнасилования, тяжкие мошенничества, налоговые преступления, преступления против официальных лиц, против несовершеннолетних и т.п. В нём работает около 60 тыс. человек, из которых примерно половина занята собственно следственной работой. Последние годы СК регулярно получает новые и новые полномочия (например, право самостоятельного проведения судебных экспертиз). Большая часть «политических» дел ведётся следователями СК.

В части правоохранительной деятельности прокуратура совмещает две плохо совместимых функции. С одной стороны, прокуратура является главным органом, ответственным за борьбу с преступностью, она обязана координировать все другие правоохранительные органы в этой сфере и имеет довольно много формальных

полномочий (например, может передавать расследование дела от одного органа другому, давать обязательные к исполнению указания и т.п.). С другой стороны, прокуратура обязана следить за соблюдением законов всеми остальными правоохранительными органами. До тех пор, пока речь не идёт о вопросах, за которые прокуратура не отвечает на следующих этапах (например, условия содержания задержанных), эта модель работает, но когда речь идёт о расследовании уголовных дел, то возникает системный конфликт: прокуратура одновременно должна добиваться высокой «эффективности» расследования и следить за его «законностью».

*Эффективность работы правоохранительных органов в России традиционно измеряется «раскрываемостью» – соотношением количества зарегистрированных преступлений и количества раскрытых.*

*«Законность» – устойчивый термин в правоохранительной системе РФ, который обычно показывает количество формально выявленных и зарегистрированных правонарушений со стороны сотрудников правоохранительных органов.*

Росгвардия (Федеральная служба войск национальной гвардии) активно участвует в охране общественного порядка в крупных городах и привлекается ко всем крупным публичным мероприятиям. Также она отвечает за лицензирование во всех сферах – разрешения на оружие, на детективную и охранную деятельность и т.п.

ФСИН (Федеральная служба исполнения наказаний), входящая в Министерство юстиции, наряду с организацией работы всего, что связано с изоляцией осуждённых от общества, занимается исполнением наказаний, не связанных с изоляцией, надзором за недавно освободившимися и содержанием под стражей до суда.

Кроме того, в отдельных случаях в работе правоохранительных органов участвуют Федеральная служба безопасности, Государственный пожарный надзор, другие контрольно-надзорные органы, однако это маргинальные истории (реже, чем один раз в неделю в одном регионе).

Важно обратить внимание на то, что все перечисленные структуры являются федеральными. К некоторым правоохранительным задачам привлекаются региональные или местные структуры (специальные комиссии по делам несовершеннолетних, координационные совещания при губернаторах и мэрах и т.п.), однако финансово, административно и организационно все перечисленные структуры имеют федеральную и только федеральную подотчётность.

# Ключевые проблемы

Первый этап реформы предполагает относительно быстрое (полгода-год на обсуждение и первичную имплементацию и полгода-год до появления реальных эффектов) снятие наиболее острых проблем, причём такое, которое можно реализовать в рамках существующих организационных структур (их перестройка потребует существенно большего времени) административными методами. Переписывание Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов за полгода принесёт больше вреда, чем пользы: это работа, требующая долгого и серьёзного обсуждения. В то же время многие текущие проблемы могут быть решены на уровне приказов МВД и постановлений правительства.

Проблемы, которые должны быть разрешены на первом этапе реформы, нужно разделить на две группы. Первые – «пользовательские», те, которые отражают неработоспособность российской полиции с точки зрения рядового потребителя. Вторая группа – системные, которые порождают первую группу проблем. В обоих случаях проблемы далее проранжированы по степени важности.

## Проблемы пользователя

- **Слабая защита жертв.** Очень низкий уровень регистрации правонарушений. В России регистрируется примерно в 5 раз меньше преступлений на душу населения, чем в Германии<sup>1</sup>. Причины – иная процедура регистрации и неготовность людей сообщать о своей проблеме в полицию. Очевидно, что эти проблемы взаимосвязаны. Виктимизационные опросы<sup>2</sup> показывают, что реальный уровень преступности занижен примерно в 8 раз. Это, в частности, означает, что противодействие преступности как таковое намного менее эффективно: очень большое число событий просто остаётся за пределами внимания полиции. Этот же факт говорит о том, что абстрактная опросная метрика «насколько вы доверяете полиции», которая неуклонно растёт последние годы, далеко не полностью отражает реальное поведение людей<sup>3</sup>. Для отдельных видов преступлений, таких как сексуальная агрессия или мошенничество, эта проблема является просто фундаментальной.
- **Полицейское насилие.** Российская полиция широко практикует насилие в отношении подозреваемых и потерпевших<sup>4</sup>. Это могут быть пытки с целью получить признание или с целью заставить отказаться от заявления о преступлении. Однако

1 Шклярчук М. Траектория уголовного дела в Германии: оправдательный уклон? Итоги эмпирических наблюдений. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2017.

2 Серебренников Д., Титаев К. Динамика преступности и виктимизации в России 2018-2021 гг. СПб, ИПП ЕУ СПб, 2022.

3 Подробнее дискуссию см.: Goldsmith A. Police reform and the problem of trust //Theoretical criminology, 2005, 9 (4) и Van Damme A. The impact of police contact on trust and police legitimacy in Belgium //Policing and society, 2017, 27(2).

4 Эти и последующие оценки основаны на данных [опросов Левада-центра](#)

не следует забывать об основной, намного более массовой практике. В типовом случае задержания человека в ходе пьяной драки (не говоря уже о митингах и т.п.) полиция очень свободно и широко использует физическое насилие, особенно когда речь идёт не о публичном пространстве, а об отделе МВД и т.п. Если количество жертв пыток в рамках уголовных дел измеряется максимум десятками тысяч (возможно, и тысячами) ежегодно, то количество жертв повседневного насилия – сотнями тысяч.

- **Вовлечённость в противоправную деятельность.** Все правоохранительные органы так или иначе оказываются вовлечены в коррупционную активность в двух смыслах: избавление реальных преступников от ответственности и привлечение к ответственности заведомо невиновных. Первая проблема широко обсуждается<sup>5</sup> и сильно преувеличена. Учитывая структуру преступности и систему отчётности правоохранительных органов, доли процента от общего числа подозреваемых могут дать взятку, которая своим размером заинтересует сотрудника правоохранительных органов. Вторая проблема, особенно связанная с экономическими и наркотическими «преступлениями», то есть с их фабрикацией со стороны сотрудников правоохранительных органов, является достаточно масштабной. Оценки говорят о десятках тысяч событий в год<sup>6</sup>. То есть в типовом отделе полиции 3-5 раз в год происходит давление на бизнес, отъём этого бизнеса в пользу дружественной структуры и т.п.
- **Вовлечённость в политические преследования.** В России в политические преследования вовлечены все правоохранительные органы. Специального органа, занимающегося только политическими преследованиями, нет. У каких-то (ФСБ, Росгвардия) эта задача фактически является основной, у других (МВД, прокуратура) периферийной, кто-то (СК) находится посередине. Это довольно сильно расшатывает общую логику работы правоохранительных органов. Сотрудник, сделавший дело на одном репосте, в отчётности выглядит так же хорошо, как человек, нашедший убийцу.

Подводя итог: на пользовательском уровне мы хотим видеть правоохранительные органы, в которых лучше обращаются с потерпевшими, меньше бьют и пытаются, которые реже отнимают у людей их бизнес и не занимаются преследованиями по политическим мотивам.

Чтобы понять, как этого достичь, необходимо разобраться с системными проблемами, которые к этому привели.

---

5 См., например, ТГ-канал [«Посадки»](#), который собирает информацию о «коррупции» в части расследования коррупционных и экономических преступлений.

6 Четверикова И.В., Титаев К.Д. Социологический анализ оптимального правоприменения: типичные случаи избыточной криминализации экономической деятельности в России. Вопросы экономики. 2019 (3) и Титаев К., Четверикова И., Шепелёва О., Шклярчук М. Проблема правоохранительного давления на бизнес: ложные посылки, бесперспективные и альтернативные предложения. М.: ЦСР, 2017.

## Системные проблемы

- **Сверхцентрализация.** Все российские правоохранительные органы выстроены по вертикальной модели. Прокурор, следователь СК и полицейский, которые вместе работают над одним уголовным делом, имеют один общий координирующий центр – это президент РФ. И это касается всех двух миллионов уголовных дел каждый год. Если речь идёт о более простых уголовных делах, то участников меньше, но суть процесса это не меняет. Все эти структуры полностью вертикальны и отвечают только перед своим начальством.
- **Формальная отчётность.** При таком уровне централизации единственный способ как-то управлять 98 региональными и отраслевыми прокуратурами или 112 региональными и равными им подразделениями МВД для министра или генерального прокурора – это создание системы формальных показателей. Эта же схема дублируется на уровне региона. В типовом регионе будет около 40 подразделений, которые должен координировать руководитель. Руководитель районного или регионального уровня ориентируется только и исключительно на формальные показатели как при оценке нижестоящих, так и в отчётах перед вышестоящими. Каковы эти показатели? Главные связаны с валовым количеством преступлений/правонарушений, эффективностью их пресечения, соотношением первых двух показателей с показателями прошлого года и, наконец с отсутствием «инцидентов» или их малым количеством. Приведём примеры:

- Общее количество зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений
- Доля успешно расследованных тяжких и особо тяжких преступлений
- Рост/падение доли тяжких и особо тяжких преступлений
- Количество оправдательных приговоров (это рассматривается как серьёзный инцидент и ведёт к наказанию всех причастных)

Всё это вместе заставляет сотрудников работать в простой модели:

- Нужно зарегистрировать как можно меньше преступлений
- Всё, что зарегистрировано, должно быть «расследовано»
- В этом году показатели должны быть лучше, чем в прошлом
- Никаких моделей, выходящих за пределы схемы «регистрация – раскрытие – расследование – обвинение – приговор», допускать нельзя.

- **Синхронизация систем отчётности.** За 1990-е – 2000-е гг. системы отчётности в полиции (милиции), следствии (дознании) и прокуратуре стали практически одинаковыми и ориентированными на одни и те же показатели. И если не считать небольшой межведомственной конкуренции и стремления переложить ответственность друг на друга, нельзя говорить о возможности создания какой-либо эффективной системы взаимного контроля. Отдельные исключения (отчётность прокуратуры по количеству выявленных преступлений, по которым был незаконно дан отказ в ре-

гистрации) есть, но они не меняют общей картины.

Таким образом, первая группа взаимосвязанных проблем имеет организационный характер и «растёт» из предельной централизации и неформальной синхронизации всех ведомств (формально их общим начальником, напомним, является президент).

Как это связано с теми проблемами, которые выше были названы «пользовательскими»? Система отчётности стимулирует сотрудников всех правоохранительных органов минимизировать количество зарегистрированных преступлений, особенно тех, которые имеют минимальные шансы быть раскрытыми. Синхронизация систем отчётности минимизирует шансы жалобщика (на то, что преступление не зарегистрировано, на случаи полицейского насилия, на случаи коррупционного произвола правоохранительных органов) на успешное рассмотрение его или её случая: фиксация случая такого произвола – это маркер недоработки смежных органов, в первую очередь прокуратуры. Тотальная централизация превращает правоохранительные органы в эффективный инструмент политического преследования, так как любой сигнал сверху проходит очень быстро и воспринимается как задача высшего приоритета вне зависимости от законности или незаконности этого сигнала.

Вторая группа проблем связана с повседневной культурой работы правоохранительных ведомств.

- **Перегрузка.** Рядовой сотрудник российских правоохранительных органов проводит на службе 60-70 часов в неделю. Это практически изолирует его от любых внешних контактов и делает одной из ключевых его целей минимизацию количества работы.
- **Бюрократизация.** Значительная часть нагрузки воспринимается как бессмысленная, как производство бумаг, которые никому не нужны – и это действительно так. Это эффект борьбы за «законность» (см. выше) в середине 1990-х – 2010-х годах: она обернулась тем, что подавляющее большинство действий должны быть оформлены максимальным количеством документов. Уголовное дело по факту зафиксированной на камеру кражи будет занимать 200-300 листов, отказ в возбуждении уголовного дела по факту поцарапанной упавшей веткой машины – 10-20 листов.
- **Милитаризация.** Всё это происходит в условиях очень высокой милитаризации. Российские правоохранительные органы, особенно полиция, очень сильно завязаны на формальную систему званий, на ношение формы, на формальную субординацию. Если раньше следователь прокуратуры не носил форму почти никогда и иерархия обычно определялась опытом и неформальным статусом, то сейчас это не так. Насколько можно судить, в условиях войны милитаризация только усилилась.
- **Самоизоляция.** Это общий эффект трёх названных выше причин. Сотрудник правоохранительных органов не имеет времени и сил, чтобы поддерживать контакты за пределами профессиональной среды и семьи. При том, что значительная часть сотрудников получает профессию «по наследству» и встречает партнёра также в профессиональной среде, возникает ситуация, в которой типовой сотрудник видит коллег, папу и маму (часто тоже бывших сотрудников), партнёра (сотрудника пра-



воохранительной системы) и детей. Этому способствует система ведомственного образования, которая изолирует будущего сотрудника от мира сразу после школы в силу казарменного типа проживания.

Как это связано с «проблемами пользователя»? Сотрудник правоохранительных органов оказывается человеком, который живёт в своём изолированном мире, где работы очень много и работа эта преимущественно – глупая бюрократическая рутина, плюс это всё связано с довольно жёсткой иерархической системой. Узнать, как устроен внешний мир, как там живут люди и что они делают, он фактически не может. У него нет опыта поиска работы, конструктивного обсуждения с коллегами и поиска приемлемого решения какого-либо вопроса, общения с людьми, которые заинтересованы чем-то далёким от службы. Его (её) мир – это мир «клиентов», как правило – правонарушителей из маргинализированных слоёв общества и коллег. Его (её) информационное пространство – это политинформации на службе и семья.

Поэтому любая жертва рассматривается как «проблема», от которой нужно избавиться, так как она создаёт дополнительную нагрузку и нужно будет писать десятки бумаг. Поэтому войти в ситуацию жертвы сотрудник правоохранительных органов очень часто не может: его (её) жизненный опыт крайне ограничен. Поэтому насилие – это вполне приемлемо, так как каждый человек, вступивший в контакт с правоохранительными органами, по определению «преступник», «наркоман» и так далее. Поэтому любая инициированная сверху противоправная активность (будь то коррупция или политические преследования) не вызывает отторжения, поскольку (а) нет времени думать и (б) нет информации, которая стала бы пищей для размышления.

Третья группа проблем связана с коммуникацией правоохранительных органов с внешним миром. Если быть точным, то это одна проблема: отсутствие такой коммуникации. Правоохранительные органы находятся в своём замкнутом мире, где циркулирует информация, имеющая хождение только внутри системы.

Четвёртая группа проблем не связана с самими правоохранительными органами, но связана с уголовной политикой как таковой. В основном она обусловлена спецификой уголовного и уголовно-процессуального законодательства и судебной практикой.

- **Обвинительный уклон судов.** Любой сотрудник правоохранительных органов твёрдо уверен, что если следователь предъявил обвинение, то будет вынесено то или иное обвинительное решение. Это может быть прекращение дела, но это будет, например, прекращение дела по примирению сторон. То есть факты (а) события преступления и (б) виновности конкретного человека не будут поставлены под сомнение. Причём это, пусть и в меньшей мере, касается не только уголовных дел, но и дел об административных правонарушениях.
- **Объективное вменение.** Этим термином в праве называется приписывание умысла на основании действий. Обычно объективное вменение применяется для насильственных преступлений: наносил удары длинным ножом в район сердца – значит, хотел убить. Однако в российской практике объективное вменение широко применяется к наркотическим и экономическим преступлениям (имел при себе более

N граммов некоторого вещества – хотел продать; продал имущество компании по заниженной цене – имел умысел на растрату). При этом и цена и вес наркотика – полностью во власти следственных органов, суды никогда не перепроверяют этот вопрос. Следователь или дознаватель может криминализовать практически любое действие практически любого человека.

*Классическое правовое описание уголовного преступления выделяет четыре необходимых элемента: объект, субъект, объективная сторона, субъективная сторона. Проще говоря, должен быть объект посягательства (кошелёк или жизнь); субъект – дееспособный адекватный человек (дети и сумасшедшие не годятся); объективная сторона – собственно действие (подобравший кошелёк, лежащий на тротуаре – не преступник, убивший в процессе обоснованной самообороны – тоже) и субъективная сторона (умысел). Умысел может быть прямым (хотел украсть) или косвенным (должен был понимать опасные последствия, но всё равно сделал).*

- **Доминирование правоохранительных методов реакции на любые вызовы.** Что это значит? В любой ситуации сбоя (пожар в торговом центре, некачественные продукты в детском саду и т.д.) первая реакция территориальных органов власти любого уровня – обращение в правоохранительные органы на предмет поиска административного или уголовного правонарушения. Если событие является достаточно резонансным, то объектами проверок становятся все организации определённого класса: все бары, все детские сады и т.д. Основным инструментом на федеральном уровне – поручения президента и председателя правительства. Поскольку логика проверки не предполагает варианта, при котором проверяющий не находит нарушений, всё сводится к торгу по поводу масштаба выявленных нарушений и установления конкретных ответственных. Это же делает правоохранительные органы очень удобным инструментом для использования в качестве инструмента политического давления. Если сегодня сотрудник прокуратуры идёт в детский сад с задачей найти просроченные продукты питания, завтра – в бар с целью найти нарушение пожарных правил, то послезавтра он с той же эффективностью находит экстремизм в библиотеке. Сама модель, когда регулярно поступают поручения, подразумевающие (вкуче с системой отчётности), что нужно пойти в определённую сферу и найти там нарушения определённого типа, руинирует профессиональную этику.

## Быстрые решения

Как видно из описанных выше проблем, значительная их часть требует системных решений в сфере уголовной политики, судостроительства и т.п. Такие решения даже при готовой программе реформ (каковые есть) требуют длительного (годы) обсуждения и прохождения через соответствующие процедуры – например, ликвидацию следствия как отдельного этапа уголовного процесса. Другая часть предполагает возможность быстрых решений, но эффекты станут видны только через 5-7 лет (например, изменение системы подготовки и рекрутинга кадров).

Это не отменяет необходимости выявления и увольнения отдельных сотрудников, вовлечённых в незаконную активность, насилие, политические преследование. Само по себе такое решение, безусловно, даст важный сигнал остальным сотрудникам, но не решит перечисленных выше системных проблем. То есть если на следующий день после увольнения всех виновных поступит приказ «игнорируя все и вся, посадить всех членов партии “Справедливая Россия”», типовой отдел МВД по городу X этот приказ выполнит. При этом важно понимать, что в нелегальную деятельность и политические преследования вовлечены тысячи, максимум – несколько десятков тысяч человек, а в системе работают сотни тысяч.

История реформ МВД и других органов в России знает примеры и неэффективных, и эффективных быстрых решений. Эффективные меры предпринимались и в ходе реформ, и в ходе контрреформ. Например, во время «медведевских» реформ было сокращено количество отчётных показателей с 72 до 24, что сделало работы милиции/полиции намного более разумной. Например, сотрудникам в небольших сибирских райцентрах больше не надо было отчитываться о количестве выявленных взрывных устройств (которых у них никогда не было), а полицейским в городах стало не нужно ловить людей без прописки (что облегчило жизнь и миллионам горожан, и самим полицейским и позволило направить усилия на что-то более осмысленное).

В рамках путинских контрреформ после Медведева была ликвидирована отдельная ФСКН, что позволило существенно сократить бюрократический аппарат (передав его функции МВД), устранить ненужную межведомственную конкуренцию и, главное, сделать коррупционно опасную область борьбы с наркотиками гораздо более прозрачной для других правоохранительных служб. При этом количество уголовных дел и их качество, как показывает статистика Судебного департамента, никак не изменились.

*ФСКН – федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков. Отдельное ведомство, отвечавшее в 2003-2016 гг. преимущественно за уголовное преследование незаконных распространителей, а по факту – потребителей наркотиков.*

Если говорить о неразумных мерах, то такой была, например, ликвидация отдельной ФМС, хотя эта мера была быстрой и простой. В результате ведомство, которое на момент ликвидации стремительно уходило от милитаризации, ориентировалось на гражданские и сервисные функции, училось защищать личные данные граждан не только

от гражданских злоумышленников, но и от сотрудников правоохранительных органов, пытавшихся получить к ним неправомерный доступ и т.д. и т.п., стало обратно частью МВД. Это не привело к сокращению штатов (весь центральный аппарат вошёл в состав МВД на правах Главного управления по вопросам миграции), привело к существенному увеличению расходов (доплаты за звания, ранние пенсии и т.п.) и существенно снизило защищённость граждан в части неправомерного доступа государственных структур к их персональным данным.

*ФМС – федеральная миграционная служба. Отдельное ведомство, отвечавшее в 2012-2016 гг. за контроль гражданского и иммиграционного статуса лиц, находящихся на территории России.*

Что объединяет эти разумные и неразумные решения? Они дали серьёзный системный эффект и в то же время были приняты и реализованы быстро.

Ниже приводится перечень решений, которые могут быть быстро приняты и дадут ощутимый эффект в краткосрочной перспективе – своего рода комплекс реабилитационных мероприятий. Как уже сказано выше, вопрос выявления сотрудников, виновных в насилии или задержанных в преследованиях по политическим мотивам, будет оставлен в стороне.

- **Изменение системы оценки руководителей территориальных органов.** Сегодня все руководители во всех органах оцениваются вышестоящим руководителем по набору формальных показателей. Это приводит к простому сравнению и ранжированию без учёта локальных условий. Создание новой системы оценки, в которую будут вовлечены местные (в том числе представительные) органы власти и которая станет публичной, – быстрый и простой механизм. Инструментом измерения эффективности даже централизованной полиции станет оценка, которую поставила публичная комиссия, знающая, что происходит на месте, публично поставившая свою оценку за истёкший период и обозначившая приоритеты на следующий. Это первый шаг к децентрализации. Реализовать эту меру можно в течение нескольких дней через издание ведомственного приказа (в отличие от радикальной децентрализации), эффект она даст в перспективе 2-3 лет.
- **Создание системы пресечения полицейского насилия.** Это самая сложная мера, которую труднее всего назвать «быстрой». Однако с учётом важности проблемы она является необходимой даже на самом первом этапе. Видимо, необходимо временно (на 3-7 лет) создать отдельную структуру, которая будет расследовать случаи полицейского насилия и/или коррупции и передавать такие дела в суд. Понятно, что такое решение заставляет сотрудников работать существенно менее активно и избегать любых неоднозначных решений (по сути, толкает их к ничегонеделанию), но в ситуации нынешних дисбалансов между полицией и потерпевшими/подозреваемыми/свидетелями это единственный путь постепенного сокращения масштабов полицейского насилия. Такая структура может быть создана указом президента за один день, в течение года будет виден эффект от её работы.
- **Открытость.** На сегодняшний день попасть в помещения, в которых работают

правоохранительные органы, и тем более пообщаться с теми, в отношении кого они ведут работу, постороннему человеку практически невозможно. Создать ведомственный нормативный акт, который обеспечивает широкий доступ для адвокатов, журналистов и членов общественных советов, можно за день. В течение нескольких месяцев это даст эффект. Понятно, что такая мера ощутимо снижает эффективность раскрытия преступлений (подозреваемый может передать информацию сообщникам и т.д.). Однако на сегодняшний день это не главная проблема: защищённость подозреваемых и задержанных – важнее.

- **Сокращение полномочий.** Сегодня правоохранительные органы (особенно прокуратура и СК) могут проверить практически что угодно и практически по любому поводу. Кроме того, они могут это делать по своей инициативе. Каждый гражданин или организация в любой момент могут оказаться объектами проверки. Перечни оснований, дающих право на проведение проверок, – открытые. Редактирование закона, превращающее эти перечни в закрытые (ликвидация фраз типа «и другие основания, дающие возможность предполагать...») возможна в течение нескольких месяцев и через несколько месяцев же даст эффект.
- **Изменение судебной практики по ненасильственным статьям УК.** Существующая судебная практика назначения наказания по ненасильственным статьям УК (исключая наркотические) сильно мягче, чем предусмотрено законодателем. Однако стандарты доказывания очень низкие, и оговорённая проблема объективного вменения остаётся важной. В результате никто не может чувствовать себя защищённым от преследования. Верховный суд уже показывал, что в отдельных случаях он умеет бороться с такой практикой. Несколько знаковых решений Верховного суда могли бы быть приняты в течение месяцев и дали бы эффект в течение года.

*Стандарты доказывания в праве – требование к тому, с какой степенью достоверности должен быть доказан в суде тот или иной факт. Например, в гражданском процессе это просто баланс доказательств: кто более убедителен, тот и прав. В уголовном суде это стандарт «вне разумных сомнений»: если остаются сомнения, то обвиняемый считается невиновным. Однако на практике, конечно, это намного более сложная конструкция, которая предполагает, что для конкретных преступлений в конкретной юрисдикции требуется определённый набор доказательств, чтобы человека признали виновным. В России, например, для мошенничества нужно подтверждение факта транзакции + заключение эксперта о преступном характере транзакции. В мировой практике, как правило, для мошенничества нужно дополнительно подтверждение квалификации эксперта + доказательства умысла (через переписку, свидетельские показания или что-то ещё).*

- **Повышение независимости.** На сегодняшний день один из основных стимулов для избыточной, нередко противоправной активности правоохранительных органов (чаще – прокуратуры, реже – МВД) – это поток поручений и обращений со стороны федеральных органов исполнительной власти, чаще всего президента и правительства. Обычно такие поручения предполагают фронтальную проверку какого-то сектора экономики. Необходимо прямо запретить такую практику. Эта мера

может быть реализована за несколько дней и даст эффект за несколько недель.

- **Ревизия бюрократических требований.** Как уже говорилось, на сегодняшний день весьма значительная часть времени сотрудников правоохранительных органов уходит на производство совершенно избыточных бумаг. Быстро эту проблему решить нельзя, но процедуру аудита разумности документооборота с регулярными (ежеквартальными, например) сессиями, по итогам которых ликвидируются те или иные стандарты отчётности и заполнения документов, нужно начинать в первый же день реформы.

Если эти меры в комплексе или по отдельности будут реализованы, ощутимо повысится защищённость жертв (за счёт изменения системы ориентиров у руководителей), снизится уровень полицейского насилия, полицейские станут более защищены в ситуациях, когда их заставляют становиться частью политического преследования.

## Об авторе



**Кирилл Титаев** – Visiting Scholar at Cornell Law School.