



ИНСТИТУТ
ПРОБЛЕМ
ПРАВОО ПРИМЕНЕНИЯ



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Реформа правоохранительных органов

Комплексный подход и альтернативы
решения проблемы расследования
должностных (коррупционных)
преступлений

Комитет
гражданских
инициатив



Дискуссия в рамках проекта



Региональный антикоррупционный центр
«Трансперенси Интернешнл-Р» в Санкт-Петербурге.
Дискуссионный клуб

17 февраля 2015 года



- При поддержке фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив



Исследование функционирования правоохранительной системы России вошло в список 12-ти самых интересных экономических исследований о России в 2012 году

(по версии экспертного портала Высшей школы экономики
www.opes.ru)

- Научный руководитель:
 - Вадим Волков
- Авторы
 - Элла Панеях
 - Вадим Волков
 - Кирилл Титаев
 - Мария Шклярук
 - Михаил Поздняков
 - Арина Дмитриева
 - Ирина Четверикова
 - Иван Григорьев
 - Екатерина Моисеева



Избирательно регистрирует преступления

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

Не работает по сложным преступлениям

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

Нет связи с первичными сообществами

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

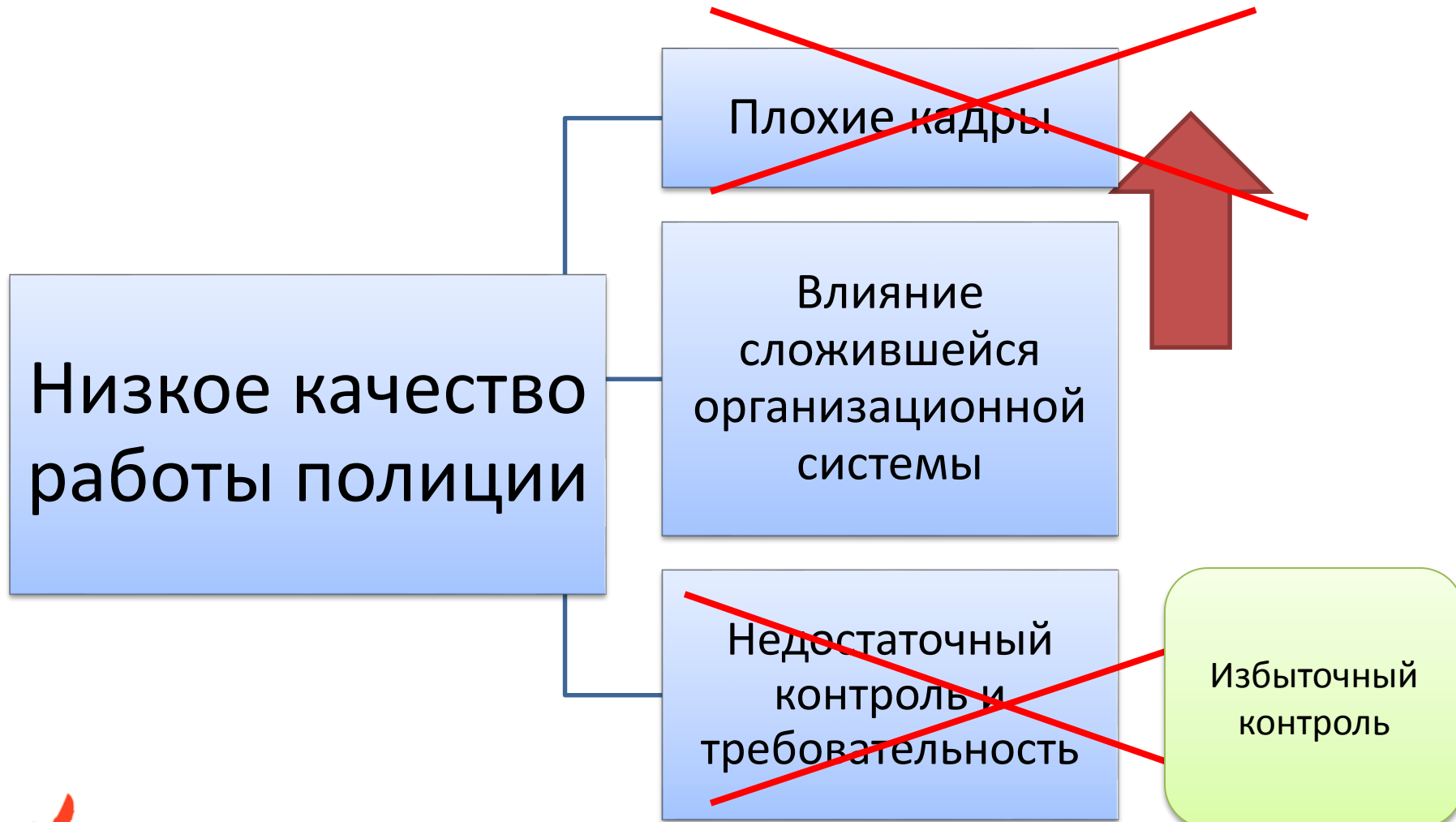
Применяет незаконные методы расследования

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

Нет адекватной картины преступности

- Отчетность по преступности и раскрываемости фальсифицируется и подгоняется под показатели (число заявлений растет – с 22 до 29 млн., число преступлений – падает с 3,5 до 2,2 млн. (2007-2014))
- Раскрываемость по имущественным преступлениям в развитых странах – от 10 до 40%; по насильственным – от 40 до 80%. В РФ – 60 и 90%

Причины постоянного ухудшения работы правоохранительных органов



Организационная логика ухудшения работы правоохранительных органов



Логика воздействия палочной системы и организационных структур на расследование бюджетных и коррупционных преступлений в бюджетной сфере

Основа – валовые показатели

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

Конфликт систем оценки между ведомствами

Отсутствие взаимного контроля

Требуется рост показателей (АППГ +1)

Достигается любой ценой (приписки, незаконные действия)

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

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

Проблемы в сфере расследования «бюджетных» и коррупционных преступлений

- Необходимость специальных познаний в области экономики, бюджетного законодательства, гражданского права, практики договорных отношений, бухгалтерского учета
- Длительность и сложность расследования («невыгодное дело») – отказ на стадии материала или первичной информации
- Нет гарантии обвинительного приговора



Отсутствие стимулов к расследованию таких преступлений
Расследование только «мелких» или «политических» случаев

Коррупция и госзаказ

Государственная коррупция - чиновник может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или неприятия тех или иных решений.

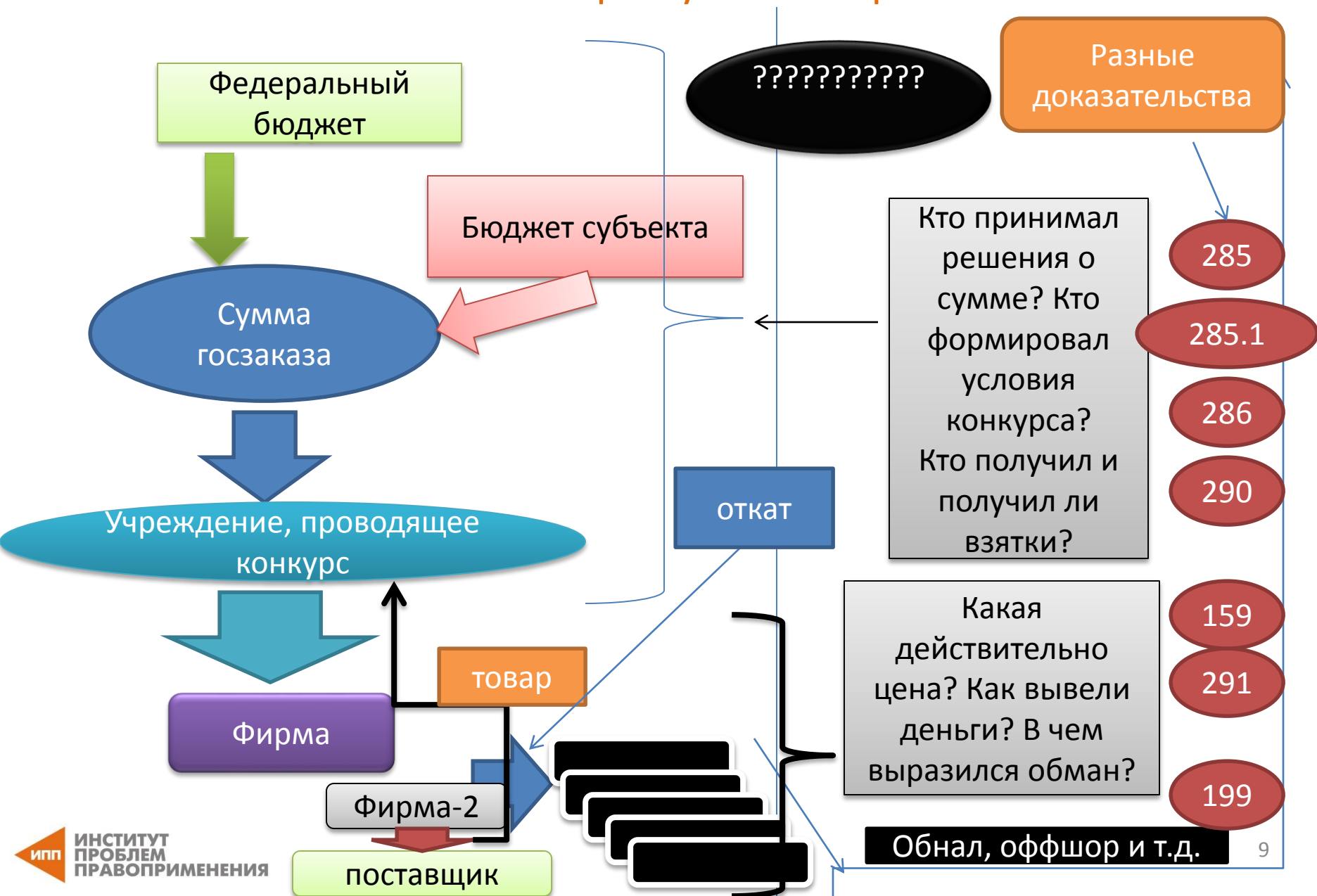
Должностное лицо принимает противоправное решение, из которого извлекает выгоду некоторая вторая сторона (например, фирма, обеспечивающая себе благодаря этому решению государственный заказ вопреки установленной процедуре), а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение от этой стороны.

Характерные признаки данной ситуации: принимается решение, нарушающее закон или общественные нормы, обе стороны действуют по обоюдному согласию, обе стороны получают незаконные выгоды и преимущества, обе стороны стараются скрыть свои действия.

Другой пример, когда чиновник, обязанный по закону принять определенное решение по отношению к некоторому лицу (например, выдать лицензию на какой-нибудь вид предпринимательской деятельности), создает для этого искусственные незаконные преграды, тем самым понуждает данное лицо к даче взятке.

(с) На основе: Методические рекомендации по расследованию коррупционных преступлений в сфере использования государственного имущества и размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, СУ СК по ЛО, СПб, 2012

Типичная схема преступления при госзаказе



Что делать?

- Устранять причины, а не следствия
- Менять организацию и систему стимулов, а не отдельных сотрудников (организация отбирает себе кадры)



- » Необходима реформа всей системы правоохранительных органов
- » Реформа судебной системы
- » Изменение внешних факторов, влияющих на функционирования правоохранительной системы в целом
- » Антикоррупционная политика независящая от исполнительной власти

Реформирование правоохранительных органов

http://enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL_KGI_Reform_final_11.13.pdf

Принципы реформирования

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

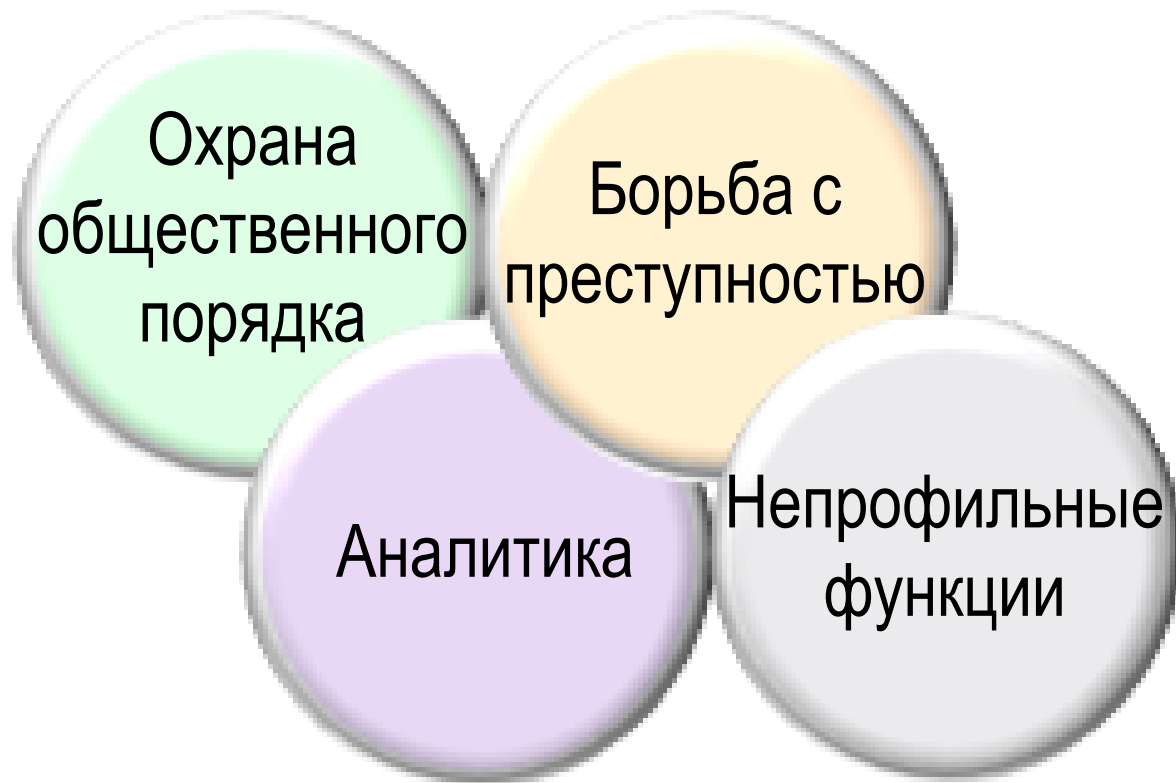


Направления реформирования

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



Функции правоохранительных органов

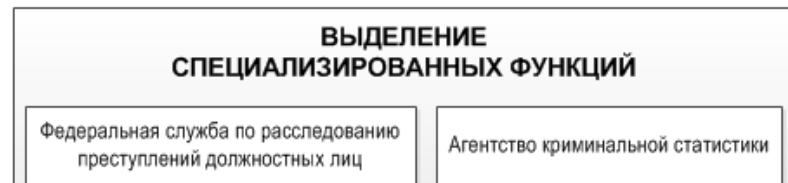
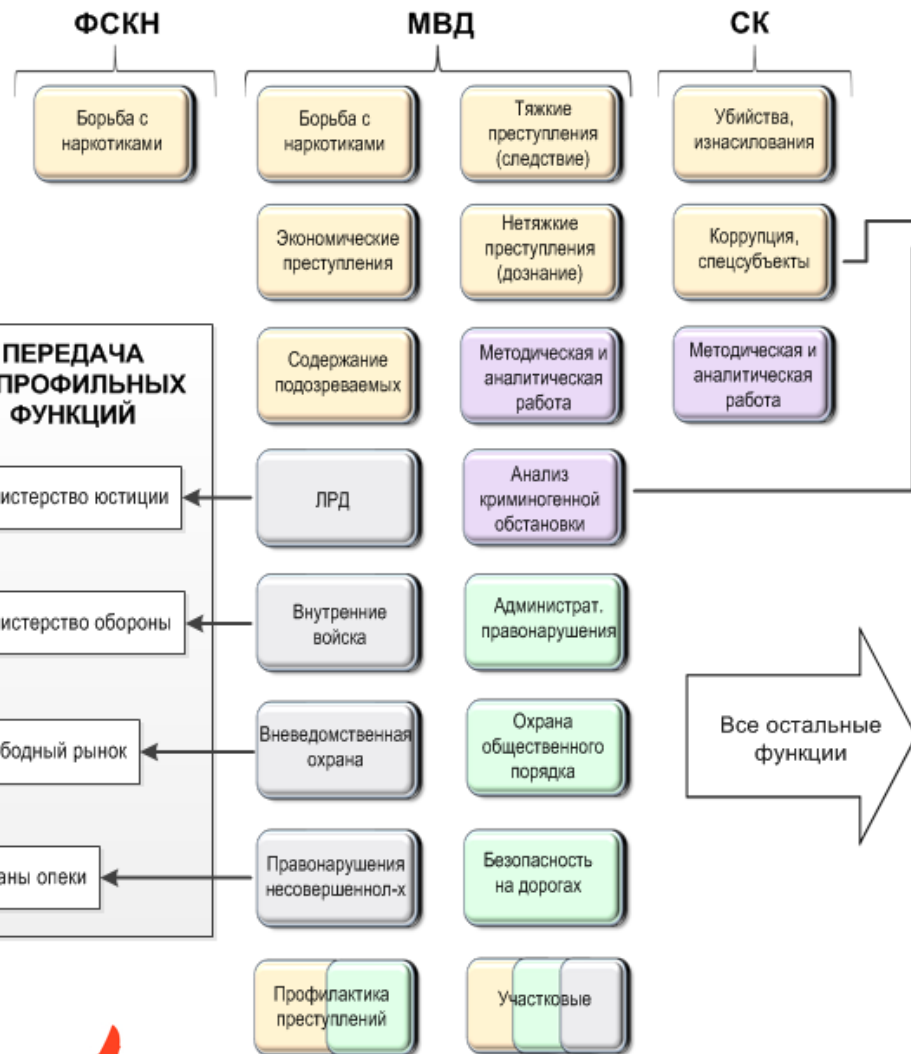


Реформирование правоохранительной системы



Старая полиция

Новая полиция



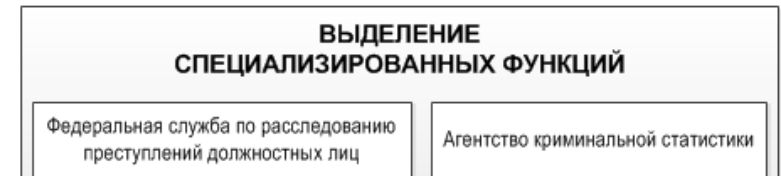
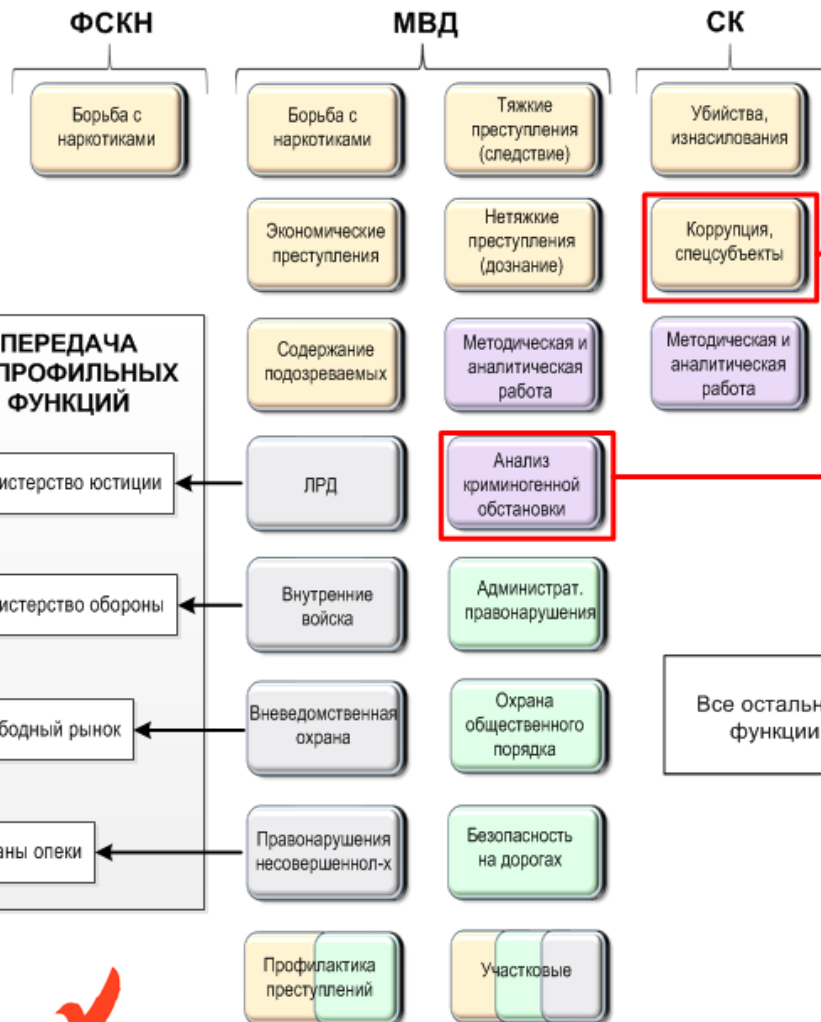
1. Выделение специализированных функций и создание новых ведомств



Реформирование правоохранительной системы

Старая полиция

Новая полиция



ВЫДЕЛЕНИЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ФУНКЦИЙ

Федеральная служба по расследованию
преступлений должностных лиц

Агентство криминальной статистики

Нетяжкие
преступления
(дознание)

Коррупция,
спецсубъекты

Методическая и
аналитическая
работа

Методическая и
аналитическая
работа

Анализ
криминогенной
обстановки

Антикоррупционные ведомства – международные требования

- Ст. 6 Конвенции ООН против коррупции – обязанность государств, ратифицировавших Конвенцию, создать орган (органы), осуществляющий предупреждение коррупции проведением антикоррупционной политики
- Ст. 36 Конвенции – наличие органа (органов), специализирующегося на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных мер. Ему должна быть обеспечена необходимая самостоятельность.
- Совет Европы в ряде документов требует гарантий независимости и специализации лиц или органов, отвечающих за борьбу с коррупцией

Специализированное антикоррупционное ведомство?

- Развитые страны, как правило, не создают отдельного ведомства, но и проблема коррупции носит там менее системный и опасный для функционирования государства характер
- Развивающиеся государства часто делают выбор в пользу специализированного органа (Гонконг, Сингапур, Индия)

Два подхода

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

Специализированное антикоррупционное ведомства – за и против

**Профессиональная специализация –
высокое качество расследования и
более ответственный подход к работе**

Автономия и публичность снижают
коррупционные риски самой службы

Ответственность за проблему
коррупции лежит на одном органе, а не
на многих (много ответственных =
никто)

Новый орган – более высокое доверие
население в начале

Отсутствие предыдущих
бюрократических проблем

Более высокие расходы

Сложности межведомственной
кооперации

Возможное снижение авторитета
других правоохранительных органов

Политические издержки контроля
нового органа и возможного
противодействия ему

Панфилова Е.А. Принципы и формат
создания специализированного
антикоррупционного органа в России ,
2007

**Возможный быстрый рост бюрократической
составляющей (пример СКР)**

Два подхода для создания специализированного ведомства

1. В едином органе сосредотачиваются все направления антикоррупционной политики: образовательная, профилактическая и функция расследования.
2. Два органа. Орган по осуществлению антикоррупционной политики, где сосредотачиваются функции выработки такой политики, координации ее реализации, вопросы антикоррупционного образования, разрешения конфликта интересов, мер предупреждения коррупционных проступков и преступлений. Этот орган носит ярко выраженный гражданский (не силовой) характер. + В структуре правоохранительных органов создается орган по расследованию преступлений должностных лиц.

Вариант в Концепции реформы

- Федеральная службы по расследования должностных преступлений (преследование)
- +
 - Орган, осуществляющий выработку антикоррупционной политики (профилактика, образование, политика)

Особенности «силового ведомства»

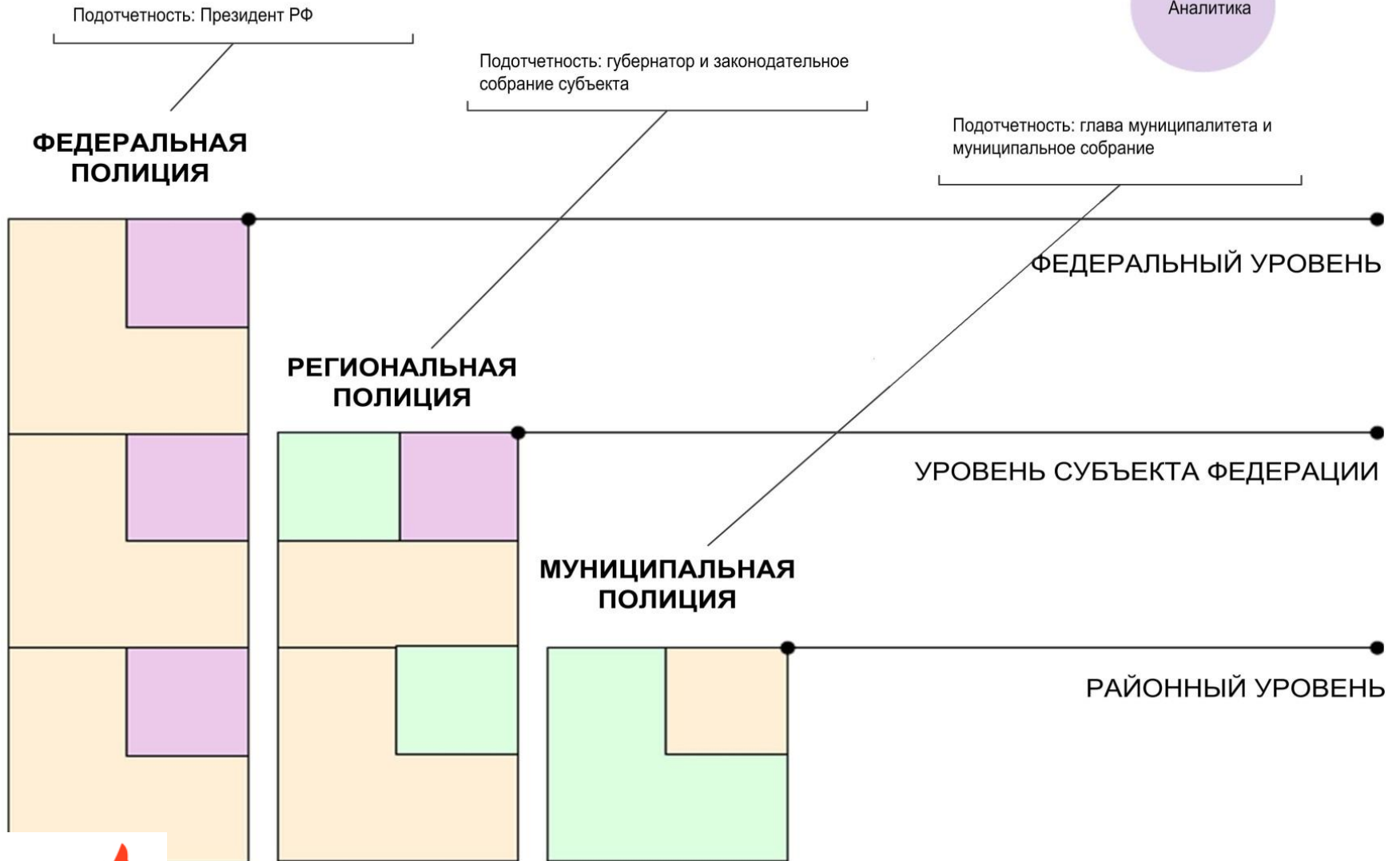
- Оперативная работа
- Следствие
- Государственное обвинение
- Именно это ведомство должно выполнять функцию «единого окна» по приему заявлений о нарушениях должностных лиц
- Работа с правозащитными и общественными организациями
- Защита сотрудников ведомства, но наличие возможности их привлечения к уголовной ответственности

Принципы работы и формирования

- Борьба с правонарушениями, совершаемыми государственными служащими, в том числе сотрудниками силовых структур при исполнении обязанностей, коррупцией, злоупотреблениями служебным положением.
- Этот орган действует независимо от федеральной полиции или каких-либо министерств и подотчетен Государственной Думе.
- Руководитель этого органа должен назначаться парламентом.
- В целях осуществления контроля над ведомством, как правило, создается несколько постоянно действующих комиссий, которые не должны пересекаться по основным подконтрольным сферам.
- Новой структуре передается материальная база ФСКН
- *На первом этапе создаваемый орган принимает подследственность по преступлениям, совершенными должностными лицами и «специальными субъектами» (ст. 447 УПК РФ), от упраздняемого Следственного комитета РФ. Главным принципом должно быть разграничение по субъекту преступления (ведомство должно иметь полномочия только против государственных служащих, совершающих преступления с использованием должностных полномочий), при этом, преступления должностных лиц невысокого уровня могут иметь и альтернативную подследственность (т.е, расследоваться и полициями тоже).*
- Данная мера по созданию отдельного сильного и независимого ведомства по расследованию должностных преступлений и коррупции необходима для преодоления коррупции и массовых грубых нарушений закона в первую очередь в полиции, а также других правоохранительных органах.
- Работа в условиях открытости и публичности результатов расследования может значительно повысить уровень поддержки реформы среди населения.

2. Создание трехуровневой ПОЛИЦИИ

Децентрализация полиции



2. Оптимизация уровней управления

А) Муниципальная полиция

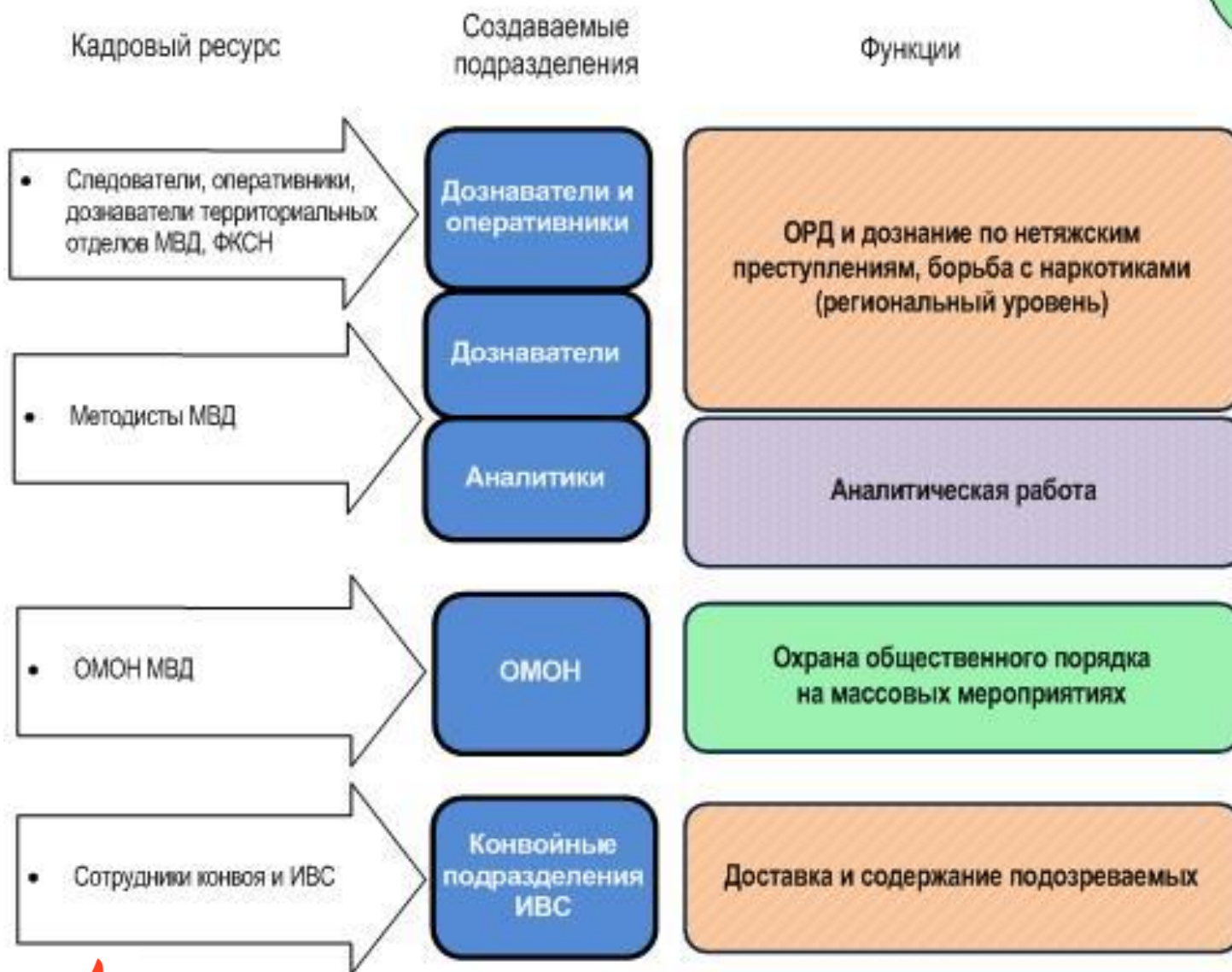
МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПОЛИЦИЯ



2. Оптимизация уровней управления

Б) Региональная полиция

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИЦИЯ



2. Оптимизация уровней управления

В) Федеральная полиция

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИЦИЯ

Кадровый ресурс

Создаваемые подразделения

Функции

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

Следственно оперативные подразделения

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

• Следователи-криминалисты СК, методисты МВД

Аналитики (криминалисты)

Методика расследований, обобщение информации (без управленческих функций)

• Эксперты МВД, СК, ФСКН

Эксперты

Криминалистические экспертизы

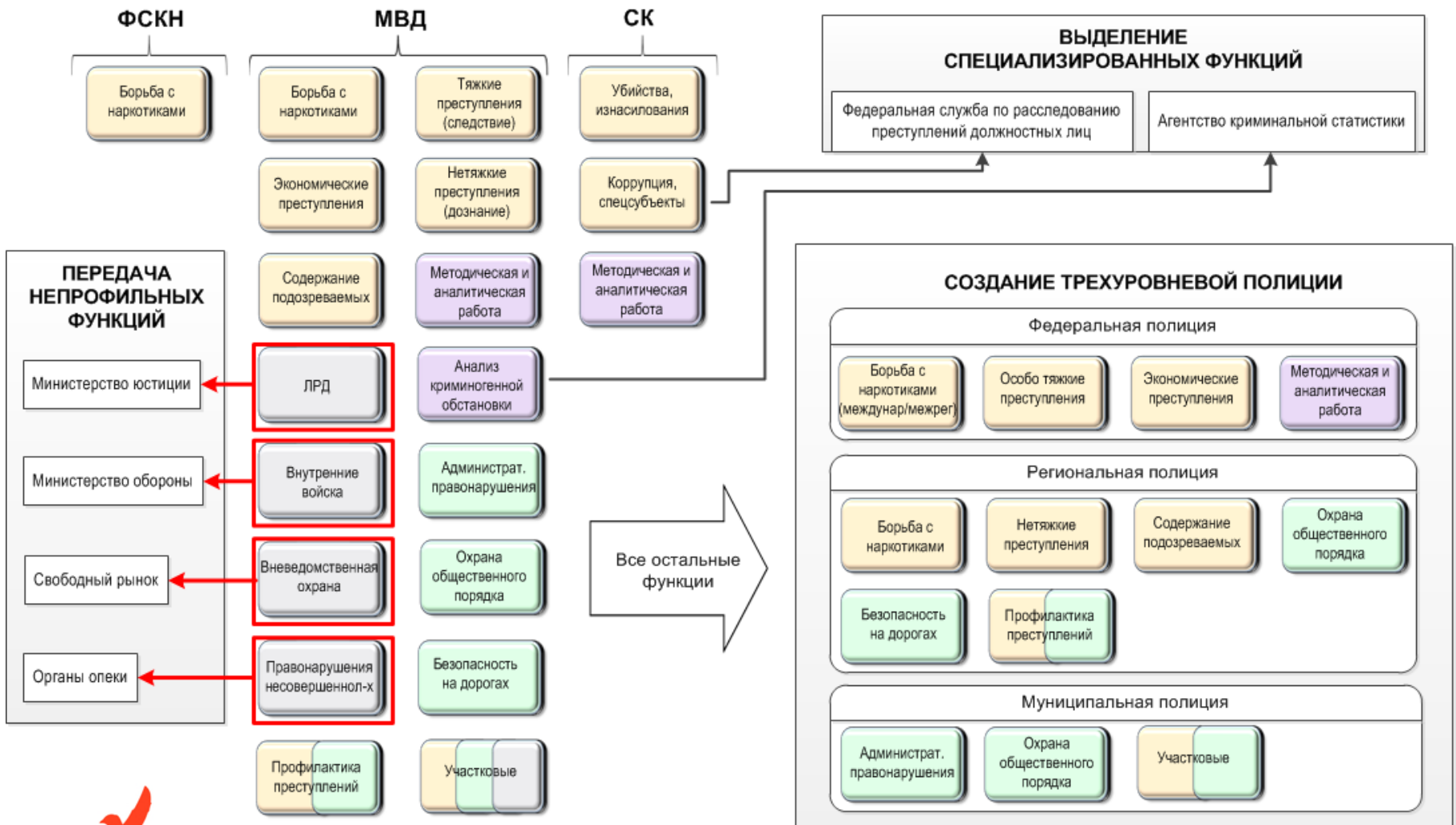


3. Освобождение от непрофильных функций

Реформирование правоохранительной системы

Старая полиция

Новая полиция







5. Изменение роли прокуратуры и принципов уголовного преследования

Постепенное упразднение общего надзора и передача его функций гражданским организациям

Усиление роли государственного обвинителя в суде

Слияние работы по надзору за следствием и ОРД

Постепенная деформализация следствия

Переход от принципа неотвратимости наказания к принципу целесообразности уголовного преследования

Итоги: как работают правоохранительные органы после реформы

- Удельная численность полиции и удельное финансирование приближены к уровню стран Центральной и Восточной Европы: 400–450 полицейских на 100 тысяч населения; около 40 тысяч долларов в год на одного полицейского.
- Сведения об уровне преступности и активности правоохранительных органов поступают из нескольких независимых источников, включая специализированные независимые опросы.
- Повышается регистрация преступлений. Приоритет в расследовании отдается не наиболее простым случаям, а наиболее общественно опасным деяниям.
- Гражданское общество и независимые эксперты участвуют в постановке задач правоохранительным органам.
- Законность методов ведения оперативной работы и следствия обеспечивается взаимным контролем правоохранительных органов друг за другом и независимым судом.
- Граждане знают своего участкового и готовы сотрудничать с ним.



ИНСТИТУТ
ПРОБЛЕМ
ПРАВООПРИМЕНЕНИЯ



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

Исследования ИПП
о судебной и правоохранительной системах:

www.enforce.spb.ru

<http://openpolice.ru/>

Комитет
гражданских
инициатив

