Текст · 18 июля 2024, 08:09
«Команда против пыток»,

Что такое палочная система и как отчетность съела правоохранительные органы. Глава из книги «Анатомия распада»

С каждым днем россиянам все сложнее понять логику государства: то, что еще вчера считалось нормой, сегодня может быть объявлено преступлением, а за слова дают такие же сроки, как за убийство. Как мы дошли до этого? «Команда против пыток», исследующая правовую систему страны, считает, что ее распад начался как минимум 20 лет назад.

«Медиазона» публикует главу из книги «Анатомия распада», в которой исследуется только одна из многих причин деградации силовых органов — бюрократия.

Постоянная и доведенная почти до автоматизма формализация имеет один важный эффект, который сильно влияет на отношение правоохранителей к своей работе. Чем чаще мы повторяем то или иное действие, тем сложнее учитывать индивидуальные особенности ситуации, в которой оно разворачивается. Поэтому в январе мы механически прибавляем к дате номер предыдущего года. А изменив пароль на телефоне, при следующей разблокировке машинально вводим старую комбинацию. Мы повторяем привычное действие, не задумываясь.

То же самое происходит с любым человеком, чья работа превращается в набор повторяющихся

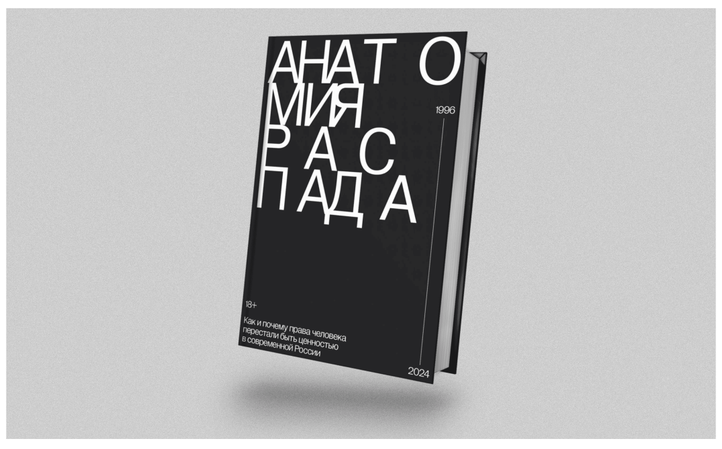
действий. Правоохранители не исключение: привычка каждый раз штамповать аналогичные тексты приводит к тому, что их воспроизводство становится ядром и бессменной частью работы. У следователя может смениться начальник, судья может перейти в другой суд; можно перестать расследовать кражи и начать специализироваться на преступлениях против жизни. Может меняться контекст, время, место, но в любом случае работа будет сводиться к фиксации результатов на бумаге. Можно уйти на повышение и бросить работу «на земле», но и там бумажный конвейер не остановится. Можно уволиться, но пришедший на твое место новобранец все равно первым делом утонет в бумагах, ведь именно по ним и их прогрессу в цепочке его будут оценивать.

Рано или поздно при таком подходе начнет проявляться яркий недостаток бюрократических систем: потеря индивидуальности. Она происходит в обоих направлениях: индивидуальность теряют и те, с кем работают правоохранители, и они сами. Неважно, какой вор на этот раз сидит перед силовиком на допросе: он ведь такой же, как все предыдущие. Опытный следователь проведет допрос по привычной и сотни раз повторенной методике. И даже его протокол вряд ли будет сильно отличаться от тех, что бесчисленное количество раз выходили из принтера на его столе.

Судья, называющий в разговоре подсудимого «жуликом» или «злодеем»[I], может испытать к нему сочувствие или раздражение, но, вынося решение по его делу, он будет смотреть не на личность, а на набор сведений о нем в материалах дела: сколько лет, был ли

судим, есть ли дети, не стоит ли на учете у психиатра. Для подавляющего большинства правоохранителей первостепенен не человек на скамье подсудимых, а повторяющийся шаблон, который суд перенесет в решение. Работа чаще всего остается прежней, меняются лишь те, на кого она направлена[2].

Такой феномен называют расчеловечиванием, обесцениванием личности. Иногда его связывают с постоянным отделением «себя» от «них» — с пониманием того, что есть каста блюстителей порядка, а есть те, от кого общество нужно защищать, — преступники, маргиналы и т. д. У правоохранителей смещается фокус: им важнее дело как факт, чем люди, в него вовлеченные. Личности заменяются информацией о них. Они теряют свою индивидуальность. Да, они могут быть интересными, но уж точно не имеют значения для формального хода дела.



Обложка книги «Анатомия распада». Фото: Команда против пыток

От такого обезличивания страдают не только свидетели, потерпевшие и подследственные, но и те, кто занимаются ведением дел. Правоохранительная система функционирует как сложноустроенная машина, в которой люди — шестеренки. Их нельзя откровенно назвать расходным материалом, но сложно полагать, что для системы значима ценность каждого отдельного сотрудника.

Неважно, какие оперативники собирали материалы, какой следователь формировал дело, какой прокурор направил его в суд, какой судья вынес приговор. Все они действуют не от собственного имени, а от лица большой государственной системы. Неважно, следователь Иванов или Петров завершит дело. Он может уволиться, заболеть или отправиться в командировку. Иванов вполне заменяем на Петрова, а вот сама фигура следователя не может быть заменена ничем. Не столь важны актеры, сколько роли, которые они играют. И снова здесь на первом плане не личность, а ее функция. У Иванова и Петрова могут быть карьерные амбиции, но они не так значимы, как общие институциональные интересы.

Бюрократия сильно проявляет себя и в контексте оценки работы всей правоохранительной системы. Работа силовых органов оценивается «палками» — критериями оценки. Больше «палок» — громче похвала. Палочная система досталась нашим правоохранителям с советских времен. Это не столько отражение статистики работы ведомств, сколько инструмент дисциплины и контроля отдельных силовиков и целых коллективов.

Что такое палочная система?

Это неформальное название статистических показателей, собираемых во всех органах МВД. Формально это показатели, сравниваемые с прошлым годом. Год от года работа должна улучшаться. «Палками» называют раскрытые правонарушения и преступления, вошедшие в статистику (отсюда выражение «получить палку»). Чем больше «палок» у

сотрудника — тем лучше. Формирование отчетности на федеральном уровне долгие годы регулировалось приказами МВД. Так было до официальной отмены «палок» вместе с реформой полиции в 2012 году. Однако сами силовики признают, что «палки» никуда не делись, и их работой продолжает управлять статистика.

Статистика состоит из трех частей: количественные показатели (например, число совершенных, раскрытых и предотвращенных правонарушений), ожидаемое изменение этого показателя (рост или снижение) и его вес в оценке деятельности правоохранительного подразделения. Учету подвергается все: зарегистрированные заявления, раскрытые, переданные в суд дела и т. д. Физически «палки» выглядят как таблицы с занесенными в них сравнительными показателями.

В судах есть свой аналог «палок»: учет приговоров и процент их «стабильности» (то есть отсутствие их отмены в вышестоящих судах), нормы выработки и т. д. Нечто подобное, основанное на формировании показателей и отчетности, существует и в прокуратуре, и в СК.

Правоохранительная статистика существует практически во всех странах мира, но именно в России «палки» стали синонимом абсурда. Их ругают за то, что ради показателей, от которых может зависеть эффективность всего отдела и карьерные успехи отдельного сотрудника, правоохранители могут работать в ущерб содержательной деятельности и даже сознательно идти на нарушение законов. В России

давно признают, что «палки» вредят работе, однако в нынешней системе, констатируют социологи, они необходимы для ведомственного контроля и поддержания дисциплины.

Погоня за показателями разрушает правоохранительную деятельность изнутри, нередко оставляя после себя лишь бумажную оболочку. Статистика заставляет правоохранителей действовать от цифры и измерять эффективность своей работы в критериях, далеких от целей уголовного процесса. Если главная задача — не уронить планку, то думать о защите людей, правильности расследования и прочих высоких миссиях просто некогда. Люди в деле как объект защиты превращаются в безликие справки, бумажки, потенциальные «глухари»[3] или «палки».

Сотрудник тоже перестает быть личностью, ведь его задача — воспроизводить бумаги и отчетность. У него нет возможности выбора, он живет по заданным нормативным и институциональным правилам. Погоня за показателями может быть разной: в одном случае сотрудник будет откровенно нарушать закон, а в другом всеми силами имитировать деятельность. Обе опции неизбежно влияют на качество уголовной юстиции, вновь смещая фокус с человека на бюрократические интересы.

Как ни сделаешь — все плохо

Это как работает. Вот, например, у меня в районе в прошлом году было десять убийств. Если в этом году их, ну, пусть будет 15, то ты плохо работаешь. Ай-ай-ай. У тебя подскочила

преступность, и [возникает вопрос,] чем ты тогда занимаешься и весь твой отдел. А если у тебя их пять, то ты тоже плохо работаешь. Потому что раскрываемость упала. Хреново поработал. И так везде. Обратите внимание как-нибудь, что в конце кварталов гаишники чаще стоят на дорогах. Ловят превышенцев[4] и перебегающих в неположенном месте. Есть планка по штрафам — ну и тебе без вариантов ее понизить. У нас опера регулярно по дачам бегают и ищут оружие у дачников [тоже ради отчетности]. Вместо работы херней страдают.

Из интервью со следователем МВД, работавшим до 2018 года

Не легче в этом плане и тем, кто не занимается основной расследовательской работой «на земле», гоняясь за доказательствами, но все равно вынужден заниматься статистикой. Ведь именно по ней оценивается работа. Некоторые правоохранители откровенно признаются, что дни сдачи отчетов — самые тяжелые в году, когда все остальные дела уходят в сторону. Задача органов по отдельности и в связке — продемонстрировать свою эффективность.

Чем измеряется качество работы

У нас были люди, которые могли реально раскрыть три достаточно сложных убийства. Они считались плохими операми, потому что у них было всего три раскрытия за год. А вот опера, которые подкладывали наркотики в карман, были хорошими, потому что могли раскрывать по пять, семь, десять преступлений за месяц. Этот вот хороший, правильный.

> Из интервью с бывшим оперуполномоченным управления по борьбе с оргпреступностью, работал в 1995–2003 годах

Из этого вытекает проблема хронической перегруженности. Если представить всю забюрократизированность и рутинизированность работы, которой вынужден отдаваться тот, кто когда-то, возможно, хотел бороться с преступностью, то мы легко объясним многочисленные нарушения в работе правоохранителей. Работа в железной клетке[5], системно не допускающей отклонений, не позволяет вести себя иначе. Нет такого оперативника, следователя или судьи, который может позволить себе роскошь иметь в производстве только одно дело. В подавляющем большинстве случаев они вынуждены работать на пределе возможностей.

> **Отчетность подменяет деятельность**
>
> Какое у нас сегодня число? 29-е, да? Вот, значит, начиная с сегодняшнего дня в прокуратуре и в Следственном комитете не спят, а в прокуратуре работают усиленно, потому что в конце месяца приходится все уголовные дела в суд [направлять]: следователи очень хотят направить их в этом месяце[6]. И поэтому подгадывают так, чтобы 10 суток[7] выпадало под конец месяца.
>
> Потом прокуроры <...> обычно в первых числах следующего месяца сдают отчет ежемесячный. Если это квартал или полугодие, то еще и ежеквартальные, полугодовые, годовые отчеты. Ну, и над ними, блин, [начальники] там с ними надо

работать. То есть все другие дела уходят в сторону, и просто люди занимаются отчетами, подбивают цифры. <...> Ежемесячный отчет <...> называется ПМ, это график работы прокурора за месяц с нарастающим итогом за год.

Из интервью с бывшим помощником прокурора

Бумажный формализм

Нужно отметить, что следователи, как и большинство служб в правоохранительных органах, работают в условиях постоянного дефицита времени и наличия переработок. Однако это задается не такими факторами, как кадровый голод или невероятный поток уголовных дел, но очень большим объемом формальной работы, которую нужно проделать по каждому уголовному делу. При этом объем работы, приходящийся на одно дело, постоянно растет, появляются новые требования и неформальные стандарты.

Если у оперативных работников, которых эта проблема тоже касается, есть разделение на «поработал» и «отписался» (например, поговорил со свидетелем — написал рапорт), то у следователя производство итогового документа и есть квинтэссенция работы. Оперативники могут эту нагрузку как-то корректировать (например, опрашивать одновременно пять свидетелей, проживающих в одной квартире, которых потом оформят пятью отдельными рапортами), следователям делать это гораздо сложнее.

С приходом компьютерной техники средний объем уголовного дела вырос в несколько раз: следователи (и оперативники тоже) теперь могут изготовить за единицу времени больше бумаги, и к этим новым возможностям за несколько лет «подтянулись» требования начальства.

1. Профессиональный сленг, используемый правоохранителями по отношению к фигурантам дела.
2. Подавляющее большинство дел в уголовной юстиции примерно одинаковы: это наркопреступления, кражи, преступления против личности. В работе силовиков встречаются сложные и неординарные дела, выбивающие сотрудников из зоны комфорта, но и они требуют тех же алгоритмов производства дела. Каким бы сложным и неординарным ни был расследуемый кейс, повторяемость действий обусловлена нормами УПК.
3. На профессиональном сленге — дела, которые невозможно раскрыть.
4. Превышающих допустимую скорость.
5. Железная клетка (или «стальной панцирь», пер. с нем. stahlhartes Gehäuse) — термин Макса Вебера, который он использовал применительно к растущему в обществе стремлению к рационализации. Бюрократия и рационализация у Вебера связаны. В числе признаков первой он называл обезличенность, иерархичность и следование правилам.
6. В следственной статистике учитывается помесячно количество дел, направленных прокурору. Чем больше отправлено, тем лучше. В прокурорской статистике учитываются дела, направленные в суд, при этом желательно не оставлять на следующий месяц неотправленных дел, потому что задержку их отправки придется объяснять дополнительно.
7. Речь о 10 сутках, которые отводятся прокурору в порядке статьи 221 УПК на утверждение обвинительного заключения и направление уголовного дела в суд, его перенаправление вышестоящему прокурору или возврат дела обратно следователю.